

## **Fiche 1: Mededeling intensivering strijd tegen terrorisme**

### **1. Algemene gegevens**

*Voorstel:* Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad - Intensivering van de strijd tegen terrorisme

*Datum Commissiedocument:* 6 november 2007

*Nr. Commissiedocument:* COM (2007) 649 definitief

*Pre-lex:* [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=196359](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196359)

*Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:* niet opgesteld

*Behandelingstraject Raad:* Raadswerkgroep Terrorisme, CATS, JBZ-Raad

*Eerstverantwoordelijk ministerie:* Justitie, in nauwe samenwerking met BZK

### **2. Essentie voorstel**

Deze mededeling maakt deel uit van een pakket van vier voorstellen gericht op het verbeteren van de mogelijkheden van de EU om terrorisme te bestrijden<sup>1</sup>.

Onderhavige mededeling vormt de overkoepelende tekst van het pakket van voorstellen. In deze mededeling geeft de Commissie aan dat Europa - met de volledige inachtneming van fundamentele rechten - terrorisme moet bestrijden door:

- incorporatie in het kaderbesluit van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding van drie bepalingen m.b.t. oproepen tot terrorisme, terroristische rekrutering en terroristische training;
- het voor terroristen bemoeilijken van de productie en het gebruik van explosieven en bestrijding van het gebruik van precursoren (chemische stoffen waarmee geïmproviseerde explosieven kunnen worden gefabriceerd) door terroristen in de EU;
- gegevens van vliegtuigpassagiers (PNR-gegevens) van vluchten van en naar landen van de Europese Unie te verzamelen en te analyseren.

Daarnaast wijst de Commissie op het belang van voortgang op lopende dossiers en de evaluatie van de belangrijkste maatregelen die zijn vastgesteld in de *EU Counter Terrorism Strategy*, namelijk de aanpak van radicalisering, bescherming vitale infrastructuur, informatie-uitwisseling, bescherming tegen aanslagen met chemische, biologische, radiologische en nucleaire middelen (CBRN), detectietechnologie, praktische samenwerking op het gebied van het tegengaan van terrorismefinanciering, ondersteuning voor slachtoffers van terrorisme en onderzoek. Verder stelt de Commissie voor om de samenwerking op het terrein van beveiliging van stedelijk transport te versterken.

---

<sup>1</sup> De overige drie voorstellen zijn:

- Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding, COM (2007) 650
- Mededeling van de Commissie over het verbeteren van de beveiliging van explosieven, COM (2007) 651
- Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor wetshandavingsdoeleinden, COM (2007) 654

**3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?**

Met uitzondering van het voorstel om de samenwerking op het gebied van stedelijk transport te versterken beschrijft de mededeling in beginsel lopende zaken. De Commissie stelt voor om *best practices* uit te wisselen via een expertgroep, gespecialiseerd op het terrein van beveiliging van stedelijk transport. Daarnaast zal de Commissie een regelmatig te actualiseren lijst van onderzoeksvoorstellen op dit terrein opstellen.

Nederland meent dat het uitwisselen van informatie van lidstaten over *best practices* nuttig is en het beste op EU-niveau kan worden georganiseerd.

Het voorstel tot het oprichten van een expertgroep bestaat uit een licht instrument als gremium om informatie-uitwisseling te faciliteren en gaat daarmee niet verder dan strikt noodzakelijk is.

Het Nederlandse oordeel over subsidiariteit en proportionaliteit is dan ook positief.

**4. Nederlandse positie over de mededeling**

Nederland steunt de analyse van de Commissie dat internationale samenwerking op het terrein van terrorismebestrijding van belang blijft en dat deze bestrijding plaats moet vinden met volledige inachtneming van fundamentele rechten. Ook deelt Nederland het standpunt van de Commissie over de onderwerpen die in dit verband aan de orde moeten komen, zoals de aanpak van radicalisering, internationale samenwerking op het gebied van de aanpak van terroristische inhoud op Internet, voorbereiding op mogelijke aanslagen met CBRN, beveiliging van explosieven en versterking van informatie-uitwisseling.

Nederland meent verder dat het nuttig is om op het terrein van beveiliging van stedelijk transport informatie en *best-practices* uit te wisselen en steunt het initiatief van de Commissie.

## **Fiche 2: Kaderbesluit terrorismebestrijding**

### **1. Algemene gegevens**

*Voorstel:* Voorstel voor een Kaderbesluit van de Raad tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding

*Datum Commissiedocument:* 6 november 2007

*Nr. Commissiedocument:* COM (2007) 650 definitief

*Pre-lex:* [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=196360](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196360)

*Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*

[http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia\\_2007/sec\\_2007\\_1424\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia_2007/sec_2007_1424_en.pdf)

[http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia\\_2007/sec\\_2007\\_1425\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia_2007/sec_2007_1425_en.pdf)

[http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia\\_2007/sec\\_2007\\_1427\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia_2007/sec_2007_1427_en.pdf)

*Behandelingstraject Raad:* Raadswerkgroep Materieel Strafrecht, CATS, JBZ-Raad (presentatie 6 december 2007)

*Eerstverantwoordelijk ministerie:* Justitie, in nauwe samenwerking met BZK

*Rechtsbasis:* Art. 29, art. 31 lid 1 onder e en art. 34 lid 2 onder b EU-Verdrag

*Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:* De Raad besluit met eenparigheid van stemmen. Het EP heeft adviesrecht.

*Comitologie:* n.v.t.

### **2. Samenvatting BNC-fiche:**

In onderhavig ontwerp kaderbesluit stelt de Commissie voor - mede in het licht van het gebruik van internet door terroristen - om in het kaderbesluit van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding<sup>2</sup> drie bepalingen in te voegen die het (via internet) oproepen tot terroristische misdrijven, rekrutering en training in het produceren en/of gebruik van middelen om terroristische misdrijven te plegen, strafbaar stellen. Deze strafbaarstellingen beogen de rol van het strafrecht op het gebied van het voorkomen van terrorisme te versterken.

De EU is volgens de Commissie bevoegd op basis van art. 29, art. 31 lid 1 onder e en art. 34 lid 2 onder b EU-Verdrag. Naar Nederlands oordeel is dit de juiste rechtsbasis.

Wat Nederland betreft is het van groot belang om de nationale strafbepalingen met betrekking tot de drie genoemde handelingen in internationaal verband en binnen de EU op elkaar af te stemmen. Gelet op deze noodzaak tot een internationale aanpak van terrorisme beoordeelt Nederland de subsidiariteit positief. Ook de proportionaliteit wordt positief beoordeeld. Hierbij is het voor Nederland van belang dat bij de implementatie en toepassing van de voorgestelde strafbaarstellingen de grondrechten, zoals die in de Nederlandse Grondwet en verschillende internationale verdragen zijn vastgelegd, gerespecteerd worden.

---

<sup>2</sup> PB L 164 van 22 juni 2002, p. 3

Nederland vraagt aandacht voor de in het voorstel gekozen systematiek en de verhouding tussen onderhavig voorstel en het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme van 16 mei 2005, waaraan de voorgestelde strafbaarstellingen zijn ontleend.

### **3. Samenvatting voorstel**

#### *a) Inhoud voorstel:*

Dit ontwerp kaderbesluit maakt deel uit van een pakket van vier voorstellen gericht op het verbeteren van de mogelijkheden om binnen de EU terrorisme te bestrijden<sup>3</sup>.

In onderhavig ontwerp kaderbesluit stelt de Commissie voor het kaderbesluit van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding aan te passen. De aanpassing ziet -mede in het licht van het gebruik van internet door terroristen- op de strafbaarstelling van de drie volgende gedragingen:

- oproepen tot terroristische misdrijven;
- rekrutering voor het plegen van terroristische misdrijven;
- training in het produceren en/of gebruik van middelen om terroristische misdrijven te plegen.

Het kaderbesluit van 13 juni 2002 wordt daarmee aangevuld met een aantal strafbaarstellingen uit het Verdrag ter voorkoming van terrorisme van 16 mei 2005 van de Raad van Europa.

#### *b) Impact-assessment Commissie:*

De Commissie ziet meerwaarde in het overnemen van bovenstaande bepalingen uit het Verdrag van de Raad van Europa in het kaderbesluit, gelet op de verschillende voordelen die het institutionele kader van de Europese Unie biedt. Nederland steunt deze zienswijze van de Commissie.

### **4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel**

#### *a) Bevoegdheid:*

De EU is volgens de Commissie bevoegd op basis van art. 29, art. 31 lid 1 onder e en art. 34 lid 2 onder b EU-Verdrag. Naar Nederlands oordeel is dit de juiste rechtsbasis.

#### *b) Functionele toets*

- *Subsidiariteit:* positief
- *Proportionaliteit:* positief
- *Onderbouwing:* Een adequate strafrechtelijke bestrijding van terrorisme vergt dat ook in een fase voorafgaand aan daadwerkelijk terroristisch handelen in Europees verband moet kunnen worden opgetreden. Dit is vooral ook belangrijk omdat gedragingen als het (via internet) oproepen tot terroristische misdrijven, rekrutering voor het plegen van terroristische misdrijven en training in het produceren en/of het gebruik van middelen om terroristische misdrijven te plegen een grensoverschrijdend karakter hebben. Doelstelling van het voorstel is het verbeteren van de mogelijkheden om binnen de EU terrorisme te bestrijden. De voorgestelde aanpassing van het kaderbesluit van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding staat in verhouding tot dit doel. Om de in het voorstel omschreven terroristische handelingen adequaat te kunnen bestrijden, is afstemming van de daarop toegesneden nationale strafbepalingen noodzakelijk.

---

<sup>3</sup> De overige drie voorstellen zijn:

- Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad - Intensivering van de strijd tegen terrorisme, COM (2007) 649
- Mededeling van de Commissie over het verbeteren van de beveiliging van explosieven, COM (2007) 651
- Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor wetshandavingsdoeleinden, COM (2007) 654

*c) Nederlands oordeel:*

Nederland is met de Commissie van oordeel dat de Europese Unie bevoegd is op grond van de artikelen 29, 31 lid 1 onder e en 34 lid 2 onder b EU-Verdrag. Het kaderbesluit sluit aan bij het beleid van Nederland om grensoverschrijdende terroristische misdrijven zoveel mogelijk in internationaal en Europees verband te bestrijden. Voor wat betreft de proportionaliteit is het voor Nederland van belang dat de grondrechten die in de Nederlandse Grondwet en verschillende internationale verdragen zijn vastgelegd bij de implementatie en toepassing van de strafbaarstellingen worden gerespecteerd.

## **5. Implicaties financieel**

*a) Consequenties EG-begroting:*

Het voorstel heeft geen consequenties voor de EG-begroting.

*b) Financiële, consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en / of decentrale overheden:*

Het voorstel heeft geen financiële consequenties.

*c) Financiële, consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger:*

Het voorstel heeft geen financiële consequenties.

*d) Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/ of bedrijfsleven en burger:*

Het voorstel leidt niet tot een reductie of toename van administratieve lasten.

## **6. Implicaties juridisch**

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid:*

Het onderhavige voorstel en het voornoemde Verdrag van de Raad van Europa kiezen voor een verschillende systematiek om het bereik van de strafbaarstellingen nader te markeren: daar waar het onderhavige voorstel aansluiting zoekt bij de reeks van strafbare feiten die ingevolge het kaderbesluit van 13 juni 2002 als ‘terroristisch misdrijf’ moeten zijn aangewezen, verwijst het Verdrag van de Raad van Europa voor strafbaarstelling van diezelfde gedragingen naar misdrijven die voortvloeien uit nader aangeduide anti-terrorismedoverdragen. Dit verschil in systematiek kan de nodige consequenties hebben voor de nationale wetgeving. Tijdens de JBZ-Raad van 6-7 december jl. heeft een aantal lidstaten, waaronder Nederland, aangegeven dat de technisch juridische implicaties op dit punt nog nader onderzoek vergen.

*b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:*

De voorgestelde implementatietermijn is 31 december 2008. De Commissie heeft aangegeven dat deze termijn is gesteld met het oog op de inwerkingtreding van het Wijzigingsverdrag van de EU in 2009. Vanwege de mogelijke consequenties voor de nationale wetgeving die voortvloeien uit dit voorstel lijkt de voorgestelde implementatietermijn moeilijk haalbaar. Naar verwachting zal de uitvoeringswetgeving bij het Verdrag ter voorkoming van terrorisme van de Raad van Europa - die thans bij de Raad van State ter advies voorligt – voor een deel voorzien in de implementatie van het kaderbesluit, maar zal ter implementatie van het kaderbesluit wijziging van het Wetboek van Strafrecht noodzakelijk zijn.

*c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling: n.v.t.*

## **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

De implicaties voor de uitvoering en handhaving zullen gering zijn, aangezien naar verwachting in een zeer beperkt aantal gevallen de voorziene strafbepalingen toepassing zullen vinden. De kracht van de voorgestelde maatregelen is in het bijzonder gelegen in het preventieve effect ervan.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

- a) *Geen*
- b) *Toelichting implicaties:-*

### **9. Nederlandse positie**

*Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt:*

Wat Nederland betreft is het van groot belang om de bestrijding van terroristische misdrijven, ook met behulp van het strafrecht, in internationaal verband aan te pakken. De voorgestelde strafbepalingen sluiten aan bij het Nederlandse beleid om terroristische misdrijven zoveel mogelijk te voorkomen, bijvoorbeeld door het tegengaan van de verspreiding van radicaliserende boodschappen en voorlichting over de middelen van terreur via het internet. Het is een goede zaak wanneer de nationale strafbepalingen met betrekking tot het (via internet) oproepen tot terrorisme en het rekruteren en trainen van terroristen, mede met het oog op de samenwerking in strafzaken, onderling in internationaal verband op elkaar worden afgestemd. Hierbij stelt Nederland zich op het standpunt dat zo veel mogelijk dient te worden aangesloten bij reeds bestaande internationale instrumenten. In dit verband is het Verdrag ter voorkoming van terrorisme van 16 mei 2005 van de Raad van Europa voor Nederland een belangrijk referentiepunt.

Nederland vraagt aandacht voor de in het voorstel gekozen systematiek en de verhouding tussen onderhavig voorstel tot aanvulling van het kaderbesluit en het voornoemde Verdrag van de Raad van Europa: het onderhavige voorstel zoekt aansluiting bij de reeks van strafbare feiten die ingevolge het kaderbesluit van 13 juni 2002 als ‘terroristisch misdrijf’ moeten zijn aangewezen; het Verdrag van de Raad van Europa voor strafbaarstelling van diezelfde gedragingen verwijst naar nader aangeduide anti-terrorismeoverdragen. Dit verschil in systematiek kan consequenties hebben voor de nationale wetgeving en vergt nog nadere bestudering en overleg. Nederland zal er in de onderhandelingen naar streven dat de bepalingen in het kaderbesluit zoveel mogelijk aansluiten op die van het Raad van Europa-verdrag.

Nederland acht vertraging van het ratificatieproces van het Verdrag van de Raad van Europa ongewenst. De onderhandelingen over dit kaderbesluit zouden de voortgang van dit proces niet moeten verstoren, maar juist moeten stimuleren.

### Fiche 3: Mededeling verbetering beveiliging explosieven

#### 1. Algemene gegevens

*Voorstel:* Mededeling van de Commissie over het verbeteren van de beveiliging van explosieven

*Datum Commissiedocument:* 6 november 2007

*Nr. Commissiedocument:* COM (2007) 651 definitief

*Pre-lex:* [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=196361](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196361)

*Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:*

[http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia\\_2007/sec\\_2007\\_1421\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia_2007/sec_2007_1421_en.pdf)

[http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia\\_2007/sec\\_2007\\_1423\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia_2007/sec_2007_1423_en.pdf)

[http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia\\_2007/sec\\_2007\\_1428\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia_2007/sec_2007_1428_en.pdf)

*Behandelingstraject Raad:* Raadswerkgroep Terrorisme, CATS, JBZ-Raad (tijdens de Raad van 6-7 december jl. zijn reeds richtinggevende conclusies aangenomen; nadere besluitvorming is voorzien in de eerste helft van 2008)

*Eerstverantwoordelijk ministerie:* Justitie, in nauwe samenwerking met BZK

#### 2. Essentie voorstel

Deze mededeling maakt deel uit van een pakket van vier voorstellen gericht op het verbeteren van de mogelijkheden van de EU om terrorisme te bestrijden<sup>4</sup>.

In onderhavige mededeling geeft de Commissie aan dat -met het oog op een effectieve bestrijding van terrorisme- het voor terroristen bemoeilijken van de productie en het gebruik van explosieven (de wapens die het meest worden gebruikt bij terroristische aanvallen) noodzakelijk is. Hiertoe heeft de Commissie -naar aanleiding van de aanbevelingen van de *Explosives Security Expert Task Force* (ESETF)- een actieplan opgesteld (*Action Plan on Enhancing the Security of Explosives*) dat bij onderhavige mededeling is gevoegd. Het doel van dit actieplan wordt gevormd door het bemoeilijken van het gebruik van explosieven en precursoren (chemische stoffen waarmee geïmproviseerde explosieven kunnen worden gefabriceerd) door terroristen in de EU. De in het actieplan uiteengezette voorstellen zullen de komende jaren -in samenspraak met de lidstaten- worden omgezet in acties.

Hierbij zal prioriteit worden gegeven aan:

- een Europees netwerk voor explosievenopruimingsdiensten;
- een vroegtijdig waarschuwingssysteem voor vermissing en diefstal van explosieven;
- een Europees Bomdata Systeem;
- een permanent comité van deskundigen voor precursoren;
- een (ad hoc) werkgroep detectie.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> De overige drie voorstellen zijn:

- Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad - Intensivering van de strijd tegen terrorisme, COM (2007) 649  
- Voorstel voor een Kaderbesluit van de Raad tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding, COM (2007) 650  
- Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor wetshandavingdoeleinden, COM (2007) 654

<sup>5</sup> Tijdens de JBZ-Raad van 6-7 december jl. zijn deze prioritaire maatregelen besproken en geaccordeerd. In de Raadsconclusies zijn nog toegevoegd als prioritaire maatregel:

- het samenwerken ten behoeve van het verbieden van bomhandleidingen op het internet

### **3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?**

Ja, de mededeling gaat vergezeld van een actieplan met een vijftigtal voorstellen. Deze voorstellen richten zich op:

- 1) **Horizontale maatregelen** (het verbeteren van uitwisseling van tijdige informatie en beproefde methoden, het opvoeren van onderzoek op het gebied van explosieven).
- 2) **Preventie** (het alerter maken van personeel op verdachte transacties of vermissingen t.a.v. precursoren, verbetering van regelgeving en controle inzake de handel van voor consumenten verkrijgbare precursoren, explosieven en pyrotechnische artikelen, verbeteren van de beveiliging van explosievenfaciliteiten, het verbeteren van het veiligheidsonderzoek van personeel dat met explosieven werkt, het verbeteren van de beveiliging van explosievenvervoer, en het beperken van het informatieaanbod over de illegale fabricage van explosieven op het Internet)
- 3) **Detectie** (het opzetten van een gestructureerde aanpak voor het vaststellen van prioriteiten bij detectiewerk, het ontwikkelen van minimumnormen inzake detectie, het verbeteren van informatie-uitwisseling, het vaststellen van certificerings- en testregelingen en proefprogramma's voor explosieventectiesystemen in de EU, het beter benutten van detectietechnologieën op specifieke locaties).
- 4) **Paraatheid en reactie** (het verbeteren van de uitwisseling van informatie en beproefde methoden door de betrokken autoriteiten van de lidstaten, het ontwikkelen van specifieke dreigings- en risicoanalyses, het ontwikkelen van specifieke maatregelen voor een adequate respons).

Het voorlopige Nederlandse oordeel over de in het actieplan uiteengezette acties is ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit positief. In het vervolg van het onderhandelingsproces - het streven van de Raad is om het actieplan onder het Sloveense EU voorzitterschap van 1 januari tot en met 31 juni 2008 te accorderen - en bij de uitwerking van het plan, zal per maatregel de bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit van de maatregel nauwlettend worden beoordeeld.

In algemene zin stelt Nederland vast dat de EU -op basis van artikel 29 van het EU-verdrag en het Haags programma<sup>6</sup> (paragraaf 2.2) zoals door de Europese Raad geaccordeerd- bevoegd is tot het voorstellen van stappen om de beveiliging van explosieven te verbeteren. Daarnaast, afhankelijk van de precieze inhoud van de voorstellen, is het mogelijk dat een voorstel over dit onderwerp over dit onderwerp op artikel 95 EG wordt gebaseerd.

Zowel de commerciële explosievenmarkt als de handel in precursoren vinden op Europese schaal plaats wat gezamenlijk optreden op Europees niveau noodzakelijk maakt. Daarnaast opereren terroristen ontegenzeggelijk op een grensoverschrijdende wijze waardoor een basisniveau van beveiliging overall in de EU noodzakelijk is. Het voorstel geeft aan dat nader onderzoek plaats zal vinden op die maatregelen die tot nieuwe wet- en regelgeving (kunnen) leiden. Ten behoeve van een zogenoemde *level playing field* voor de interne markt en minimum-veiligheidsniveaus is normstelling en monitoring op Europees niveau noodzakelijk. Verder biedt het voorstel ruimte voor de wens dat de vormgeving van maatregelen rekening houdt met nationale verschillen.

In de door de Commissie uitgebrachte effectbeoordeling zijn de kosten van de voorgestelde maatregelen gekwantificeerd (met dien verstande dat daarbij gebruik is gemaakt van bandbreedtes en per maatregel is aangegeven of nader onderzoek dient te volgen). Ook is aangegeven in hoeverre in kwantitatieve zin de kosten (in meer of in minder mate) kunnen worden ingeschat. Gelet op de conclusie betreffende de door de Commissie gekozen maximumvariant zullen de kosten voor de EU in ieder geval enkele tientallen miljoenen euro's bedragen. Nederland acht deze effectbeoordeling vooralsnog veel te ruim en onvoldoende. In het vervolgtraject zullen nadere preciezere effectbeoordelingen steeds een integraal onderdeel moeten vormen alvorens verdere besluitvorming op onderdelen kan plaatsvinden.

---

- het nemen van veiligheidsmaatregelen in de productie en distributieketen van explosieven en precursoren.

<sup>6</sup> OJ C 53, 3.3.2005



De kosten zullen - ofschoon de voorspelbaarheid in het effectbeoordelingsverslag regelmatig als onzeker wordt betiteld - met name drukken op maatregelen inzake onderzoek en preventie. De middelen voor de bekostiging van de maatregelen dienen te worden gevonden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting.

De beveiliging van explosieven is een prioriteit van de Commissie en komt in aanmerking voor EU-financiering. Specifieke financiering voor activiteiten die betrekking hebben op de beveiliging van explosieven zal beschikbaar worden gesteld in het kader van het programma "Preventie en de bestrijding van criminaliteit"<sup>7</sup> en het zevende kaderprogramma voor onderzoek (KP7). Toekomstige onderzoeksactiviteiten in het kader van de beveiliging van explosieven zullen -mede- moeten aansluiten op de strategische innovatie-agenda voor veiligheidsonderzoek voor de middel- en lange termijn van het Europees Forum voor onderzoek en innovatie op het gebied van veiligheid (*European Security Research and Innovation Forum*, afgekort ESRIF).

Uit het actieplan wordt duidelijk dat een aantal maatregelen op het gebied van precursoren een aanzienlijk effect heeft op de chemische industrie, handel en detailhandel, welke ook betrokken is bij besprekingen met de Commissie. Verder zijn de financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/of decentrale overheden deels onduidelijk vanwege de noodzakelijke uitwerking van de maatregelen. Mogelijk kunnen gevolgen voortvloeien uit daartoe te besluiten rapportage- en monitoringsverplichtingen. Ook is duidelijk dat financiële gevolgen voortvloeien uit het inrichten van een meldpunt en het ondernemen van bewustwordingscampagnes. Hieruit voortvloeiende financiële consequenties komen ten laste van de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline. Daarnaast kunnen de administratieve lasten voor het bedrijfsleven in sommige gevallen (registratie- en meldingsplicht) toenemen. Dit is echter afhankelijk van de maatregelen. Voor de dienst die deze nieuwe maatregelen zal gaan handhaven zal er, ook weer afhankelijk van de uitwerking, een nieuwe taak liggen. De uitvoerbaarheid van voorstellen wordt bij de uitwerking van maatregelen structureel besproken met de betrokken partijen uit het bedrijfsleven. Voor de handhaafbaarheid van deze voorstellen is het noodzakelijk een handhavende overheidsdienst op nationaal niveau te mandateren. Hiertoe zijn NCTb en VROM al in gesprek met het ministerie van Financiën, FIOD-ECD, Douane en KLDP.

Een voorgestelde maatregel, het verplicht screenen van personeel dat met explosieven werkt, wekt vraagtekens op als het gaat om de uitvoerbaarheid. Als de uitwerking van deze maatregel leidt tot een verplichting om dit personeel te laten screenen door veiligheidsdiensten, zal dit een financiële en capacitaire uitdaging opleveren. Ook dergelijke financiële consequenties komen ten laste van de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline. Een lichtere variant, de verplichting van een verklaring omtrent gedrag (V.O.G.), wordt door de werkgever betaald, maar levert alsnog een administratieve last op. Bij de maatregelen op het gebied van informatie-uitwisseling moet worden gememoreerd dat sommige informatie moeilijk uitwisselbaar kan zijn in verband met nationale wetgeving over informatiebeveiliging.

De voorgestelde maatregelen kunnen in sommige gevallen leiden tot aanpassing van bestaande richtlijnen, maar bezien in eerste instantie geen nieuwe juridische instrumenten. Eén van die mogelijke maatregelen is het inventariseren van de haalbaarheid en wenselijkheid van een direct verbod op de verkoop van precursoren aan minderjarigen.<sup>8</sup> Dit dient door het comité van experts over precursoren te worden onderzocht. Ook blijkt uit de effectbeoordeling dat naar aanleiding van een aantal maatregelen gevolgen voor grondrechten kunnen ontstaan. Bij die maatregelen waarvan nu al met de nodige zekerheid kan worden gesteld dat dit het geval is, wordt ook nader onderzoek bepleit.

#### **4. Nederlandse positie over de mededeling**

---

<sup>7</sup> Het totale budget van dit programma voor de periode van 2007-2013 is circa € 745 miljoen. Eén van de specifieke gebieden waarop het programma zich richt is de beveiliging van explosieven.

<sup>8</sup> Bij het experimenteren met zelfgemaakte explosieven door jongeren vallen in de Europese Unie jaarlijks vele slachtoffers

Op 25 maart 2004 is in de door de Europese Raad aangenomen Verklaring betreffende de bestrijding van terrorisme vastgesteld dat moet "*worden gezorgd voor meer veiligheid met betrekking tot vuurwapens, explosieven, behoeftes om bommen te maken en technologieën die dienstig zijn voor het plegen van terroristische aanslagen.*" In juni 2007 heeft de Raad voor ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-Raad) het initiatief van de Commissie om tot een EU Actieplan te komen verwelkomd inclusief het werk van het ESETF. In de JBZ-Raad van 6 en 7 december jl. is, zoals onder paragraaf 2 van dit fiche vermeld, richting gegeven aan de inhoud van het actieplan.

In lijn met deze conclusies is het algemene Nederlandse standpunt ten aanzien van een EU-aanpak van explosievenveiligheid positief. De Nederlandse belangen zijn tweeledig.

Eenzijds moet het risico op aanslagen met explosieven zo klein mogelijk worden gemaakt (met name het risico op aanslagen met zelfgemaakte explosieven is in Nederland voorstelbaar). Daarnaast zijn explosiemiddelen de meest gebruikte wapens bij terroristische aanslagen. De afgelopen 4 jaar waren in de Europese Unie explosieven bij vrijwel ieder terroristische aanslag of verijdelde terroristische aanslag het gebruikte of beoogde aanslagmiddel.

Anderzijds moeten aan overheid, industrie, handel en detailhandel zo min mogelijk onnodige lasten en verplichtingen worden opgelegd. Met name de uitvoerbaarheid en effectiviteit van maatregelen in de detailhandel (voor precursoren) moet daarbij goed worden onderzocht, hetgeen ook in de effectbeoordeling tot uiting komt. Nederland streeft steeds naar een nadere kwantificering van de gevolgen van de uitwerking van dit actieplan voor de overheid en het Nederlandse bedrijfsleven. Hierbij dienen niet alleen de directe kosten en administratieve lasten van de beoogde maatregelen, maar ook de indirecte gevolgen zoals gewijzigde (markt)omstandigheden onderzocht en meegewogen te worden. Een nadere concretisering van het actieplan zal de Commissie en Nederland helpen om dat doel te bereiken.

Nederland zal bij de verdere uitwerking van voorstellen en de behandeling daarvan in nationale en Europese besluitvormingsgremia afstemming zoeken met de betrokken private partijen. Met name op het gebied van maatregelen voor precursoren is dit een punt van aandacht. Richting de EU in het algemeen en Directoraat Generaal voor Justitie Vrede en Veiligheid van de Europese Commissie in het bijzonder onderstreept Nederland ook het belang van het voorkomen van dubbelingen en het zoeken van afstemming met andere EU initiatieven en trajecten. Dit geldt onder meer voor transport gerelateerde aanbevelingen.<sup>9</sup>

Er zijn op dit onderwerp reeds gesprekken gaande met de chemische industrie en chemische (detail)handel.<sup>10</sup> Deze hebben aangegeven graag betrokken te zijn bij de uitwerking van de maatregelen. De betrokken branches zijn op Europees niveau overigens nauw betrokken geweest bij het opstellen van de aanbevelingen van de expertwerkgroep.

---

<sup>9</sup> de transportgerelateerde Aanbevelingen van de Task Force Security Explosieven zijn reeds besproken - c.q. overwogen voor omzetting in vervoerregelgeving - in een door DGTREN georganiseerde ad hoc werkgroep op 14 november 2007. De algemene conclusie van de werkgroep was dat weinig van de transportgerelateerde aanbevelingen hoeven te worden omgezet in vervoerregelgeving, aangezien een en ander reeds geregeld is in hoofdstuk 1.10 van de vervoersvoorschriften (ADR etc.).

<sup>10</sup> De Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI), het Verbond van Handelaren in Chemische Producten, de Raad Nederlandse detailhandel en MKB-Nederland, alsmede enkele specifieke bedrijven zijn betrokken en nemen deel aan overleggen.

## **Fiche 4: Mededeling SET-Plan**

### **1. Algemene gegevens**

*Voorstel:* Mededeling over een Europees Strategisch plan voor Energietechnologie (SET-PLAN) 'Naar een koolstofarme toekomst'

*Datum Commissiedocument:* 22 november 2007

*Nr. Commissiedocument:* COM(2007) 723

*Pre-lex:* [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/com/2007/com2007\\_0723nl01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/com/2007/com2007_0723nl01.pdf)

*Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:* SEC (2007) 1508 en 1509 en (2007) 1522.

[http://ec.europa.eu/governance/impact/cia\\_2007\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/cia_2007_en.htm)

*Behandelingstraject Raad:* Oriënterende bespreking VTE Raad op 5 december. Wellicht Raadsconclusies VTE Raad in februari 2008.

*Eerstverantwoordelijk ministerie:* Ministerie van Economische Zaken

### **2. Essentie voorstel**

De Europese Raad heeft op 9 maart 2007 voor 2020 een aantal ambitieuze doelstellingen geformuleerd op klimaat- en energieterrein (20% broeikasgasreductie, 20% hernieuwbare energie, 20% energiebesparing en 10% biobrandstoffen in 2020). Om deze doelstellingen te bereiken is een versnelling van de ontwikkeling en toepassing van kosten-effectieve 'low carbon' energietechnologie vereist. Op basis van de mededeling 'Towards a European Strategy Energy Technology Plan' COM (2006)847 heeft de Europese Raad de Commissie uitgenodigd om hierover een plan te presenteren. In deze mededeling komt de Commissie met dit plan en kondigt zij acties aan op Europees niveau om te komen tot een betere onderlinge samenwerking en een betere benutting van de bestaande (onderzoeks-) programma's. Zo stelt zij voor om gezamenlijk tot een strategisch energieonderzoek en – innovatieplan te komen en om een Europese alliantie voor energieonderzoek op te richten. Daarnaast is een nieuwe beheersstructuur nodig om de onderlinge samenwerking vorm te kunnen geven en tot betere coördinatie te kunnen komen. In 2008 zal een stuurgroep inzake strategische energietechnologieën worden opgericht, voorgezeten door de Commissie, om dit verder in te vullen. Ook worden al zes concrete onderwerpen genoemd voor het opzetten van Europese Industriële Initiatieven<sup>11</sup>: wind, zon (photovoltaïcs en geconcentreerde zonne-energie), bio-energie (m.n. biobrandstoffen), CO<sub>2</sub>-opvang en opslag, een Europees elektriciteitsnetinitiatief gericht op de ontwikkeling van een intelligent elektriciteitssysteem en kernenergie (gericht op technologische ontwikkelingen van de vierde generatie). Vervolgens onderstreept de Commissie in deze mededeling de noodzaak voor een beter gebruik van, en een toename van middelen (zowel financieel als mensen) om de ontwikkeling en toepassing van duurzame energietechnologieën te versnellen. De Commissie kondigt aan in 2008 op dit terrein een mededeling te zullen presenteren.

### **3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling,**

---

<sup>11</sup> Europese industriële initiatieven zijn bedoeld om het industriële energieonderzoek en - innovatie te versterken door te zorgen voor de vereiste kritische massa aan activiteiten en actoren.

### **subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?**

De Commissie kondigt geen concrete wet- of regelgeving aan. Het voorstel bevat voornemens tot acties en aanbevelingen aan lidstaten om zo de voornemens op nationaal niveau te ondersteunen.

Nederland beoordeelt de subsidiariteit van de voorgestelde acties als positief. Het ontwikkelen van nieuwe energietechnologieën is cruciaal voor het realiseren van de energie- en klimaatdoelen. Er is een duidelijke noodzaak tot versnelling van de ontwikkeling en toepassing van kosteneffectieve, kooldioxidearme, energietechnologieën. Een nationale aanpak alleen kan dit niet waar maken. Vanwege Europese schaalvoordelen en de noodzaak tot betere afstemming is het essentieel om hier een Europese invulling aan te geven.

Nederland beoordeelt de proportionaliteit als positief. Het voorstel bevat een integrale en gebalanceerde benadering om te komen tot een betere samenwerking voor die uitdagingen die grensoverschrijdend zijn (trans-Europese energienetwerken; grootschalige investeringen) en die enkel op Europees niveau (via o.a. de bestaande communautaire programma's en coördinatie) kunnen worden aangepakt. De voorstellen houden een lichte coördinatiestructuur in, hetgeen proportioneel lijkt (betere samenwerking om de technologische uitdagingen aan te gaan). Omdat de aangekondigde voorstellen nog concreet invulling moeten krijgen, kan pas na verloop van tijd worden beoordeeld of deze lichte vorm volstaat voor effectieve actie.

Deze mededeling heeft geen financiële gevolgen. Hoewel de mededeling de noodzaak onderstreept van een toename van middelen (zowel financieel als mensen) om de ontwikkeling en toepassing van duurzame energietechnologieën te versnellen. De Commissie is voornemens om eind 2008 te komen met een mededeling over de financiering van kooldioxidearme technologieën.

### **4. Nederlandse positie over de mededeling**

Nederland heeft er op aangedrongen dat het SET-Plan er snel zou komen. Er is behoefte aan een ambitieuze en integrale EU-aanpak voor energie-innovatie, gelet op de (20-20-20-) doelen voor 2020, en de Europese ambitie om economische kansen te grijpen. Lidstaten moeten wel hun eigen prioriteiten kunnen blijven uitvoeren. Nederland ondersteunt op hoofdlijnen de initiatieven die de Commissie aankondigt in haar plan (betere internationale samenwerking; het oprichten van een Europese alliantie voor energie-onderzoek, het oprichten van een beheersstructuur, EU Industriële Initiatieven). Nederland is het voorts eens met de Commissie dat meer middelen moeten worden ingezet in onderzoek op het gebied van energie (incl. educatie en training) om de doelstellingen voor emissiereductie, hernieuwbare energie, energiebesparing en biobrandstoffen die de EU zichzelf voor 2020 heeft opgelegd te kunnen halen. Wat Nederland betreft, zal het SET-Plan worden gefinancierd uit een mix van private middelen en publieke middelen op nationaal en EU-niveau. Zonder af te doen aan het belang van een ambitieuze aanpak stelt Nederland zich wel op het standpunt dat - voor die maatregelen waar moet worden geput uit de EU begroting - dit moet passen binnen de huidige Financiële Perspectieven. Nederland ziet de financiële onderbouwing en het financieringsvoorstel van de Commissie (mededeling 2008) graag tegemoet en zal op basis daarvan het standpunt nader preciseren. Daarnaast zal klimaat en energie ook onderdeel zijn van de tussentijdse begrotingsevaluatie (*FP-review*), opdat alle uitgavenprioriteiten van de EU zorgvuldig tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Ook moet een duidelijker verband worden gelegd tussen de ambities zoals geformuleerd in het SET plan en het reeds bestaande KP7 programma op het gebied van energie. Nederland had verwacht dat het SET-Plan een concretere uitwerking van de plannen zou bevatten. De huidige voorstellen zijn niet specifiek en te mager onderbouwd. Het SET-Plan behoeft daarom nog concrete uitwerking op de volgende terreinen:

1. in de uitwerking van het SET-Plan moet duidelijker worden welke kernproblemen het wil aanpakken, in hoeverre het de kernproblemen kan aanpakken en welke oplossing (budget, tegengaan 'versnippering') hiervoor nodig is;
2. daarnaast moet concreter worden uitgewerkt hoe de EU zich wil en kan positioneren ten opzichte van Japan en de VS. Wil de EU concurrerend dan wel aanvullend zijn op Japan/VS?
3. de Commissie komt met een lichte coördinatiestructuur om de onderlinge samenhang en samenwerking te versterken. De notie dat landen ook hun eigen sterktes kunnen benutten blijft wat onderbelicht. Ook gaat de Commissie te weinig in op mogelijke doublures met de uitgebreide IEA-activiteiten<sup>12</sup> op het gebied van energietechnologie. Waar mogelijk moeten deze dubbelingen worden voorkomen;
4. het voorstel voor EU Industriële Initiatieven sluit aan bij het door Nederland bepleite uitgangspunt om een samenhangende mix van 'push & pull maatregelen' te creëren voor de verschillende technologieën en biedt aanknopingspunten om koplopers te stimuleren, zoals bepleit door Nederland. Dit is echter in het SET-Plan nog te weinig uitgewerkt. Het ligt in de rede om in de uitwerking een link te leggen met de Actieplannen voor Duurzaam Produceren en Consumeren en Duurzaam Industriebeleid, die de Commissie eveneens in voorbereiding heeft. Voorts richt het voorstel voor EU Industriële Initiatieven zich niet op initiatieven voor energie-*efficiency* (transport, industrie, gebouwde omgeving) en (duurzame) warmte, noch op het ontwikkelingen die aansluiten op de Nederlandse 'Overheidsvisie *Biobased Economy*'. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om industriële toepassingen als bioraffinagetechnologieën. Onduidelijk is waarom deze onderwerpen ontbreken;
5. de uitwerking van de EU Industriële Initiatieven zou - zoals waarschijnlijk ook in de bedoeling van de Commissie ligt - in samenhang moeten plaatsvinden met een financiële onderbouwing, gezamenlijk met of in het kader van het voorstel om een mededeling voor te bereiden over financiering van 'low carbon technologies';
6. educatie en training. Nederland wil graag betrokken zijn bij de verdere uitwerking van voorstellen op dit onderdeel.

In de effectbeoordeling van het SET-Plan is vooral gekeken naar beleidsopties voor het algemeen beheer van het energieonderzoeks- en innovatiesysteem. Nederland ondersteunt de conclusie dat een lichte structuur voor strategische coördinatie de voorkeur verdient boven een gecentraliseerd innovatieproces op Europees niveau. Voor een betere beoordeling van de gewenste beheerstructuur is echter een nadere uitwerking nodig van met name de EU Industriële Initiatieven. De *Impact Assessment Board* vindt, net als Nederland, dat het SET-plan nadere uitwerking behoeft om toegevoegde waarde te hebben.

---

<sup>12</sup> Met name betreft dit samenwerking op energietechnologie gebied in Implementing Agreements en algemene coördinerende activiteiten van de IEA.

## **Fiche 5: Verordening gedragscode geautomatiseerde boekingsystemen**

### **1. Algemene gegevens**

*Voorstel:* Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake een gedragscode voor geautomatiseerde boekingsystemen

Datum Commissiedocument: *15 november 2007*

Nr. Commissiedocument: *COM (2007) 709*

*Pre-lex:* [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/com/2007/com2007\\_0709nl01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/com/2007/com2007_0709nl01.pdf)

*Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: SEC (2007) 1496, Opinie Impact-assessment Board niet opgesteld.*

Behandelingstraject Raad: *Behandeling in Raadswerkgroep Transportvraagstukken, Transportraad. Datum van behandeling is nog niet bekend.*

Eerstverantwoordelijk ministerie: *VenW*

Rechtsbasis: *art. 71 en 80 (2) EG Verdrag*

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: *Gekwalificeerde meerderheid, medebeslissing*

*Comitologie:* n.v.t.

### **2. Samenvatting BNC-fiche**

Het voorstel betreft een vereenvoudiging en modernisering van de bestaande EU Verordening inzake een gedragscode voor geautomatiseerde boekingsystemen (beter bekend onder de Engelse naam ‘*computerised reservation systems*’ (CRS)). De wijzigingen hebben tot doel o.a. de marktwerking te verbeteren door meer ruimte te creëren voor de marktpartijen (CRS-aanbieders, luchtvaartmaatschappijen, reisagenten) om contracten “op maat” te sluiten. Hierdoor kunnen boekingskosten omlaag. Nederland is in grote lijnen positief over dit voorstel. Het betreft een exclusieve bevoegdheid, dus subsidiariteit is niet aan de orde. Het proportionaliteitsoordeel is positief.

### **3. Samenvatting voorstel**

#### *a) Inhoud voorstel*

Dit voorstel heeft als doel vereenvoudiging en modernisering van de bestaande gedragscode voor CRS, zoals vastgelegd in verordening 2299/89. Met de wijziging wordt ook beoogd de mededinging tussen CRS-aanbieders te versterken. Een CRS geeft reisagenten informatie over vluchten (soms ook treinreizen) en tarieven en biedt de mogelijkheid vluchten te boeken. Wereldwijd bestaat er slechts een handvol CRS's. De gedragscode is opgesteld om te voorkomen dat CRS-aanbieders een mogelijke economische machtspositie kunnen misbruiken en dat luchtvaartmaatschappijen die eigenaar van een CRS zijn misbruik kunnen maken van die positie. De afgelopen jaren zijn er ontwikkelingen in de CRS-markt die herziening van de regels nodig maken. Zo zijn er weinig luchtvaartmaatschappijen meer eigenaar van een CRS. Ook zijn er alternatieve boekingskanalen gekomen, met name het boeken via internet via de eigen sites van luchtvaartmaatschappijen. De bestaande CRS-regels zijn niet toegesneden op de nieuwe marktomstandigheden. Zo beperken bepaalde anti-discriminatie bepalingen de onderhandelingsruimte voor luchtvaartmaatschappijen om per CRS verschillende contracten te

sluiten. Met het voorstel voor een nieuwe gedragscode wordt beoogd de luchtvaartmaatschappijen en CRS-aanbieders meer onderhandelingsvrijheid te geven door het schrappen van restricties inzake de mate van participatie in systemen en heffingen voor boekingen. De vereenvoudiging van regels betreft onder andere de voorschriften over de (objectieve) informatie over vluchten en tarieven op het computerscherm bij de reisagent.

*b) Impact-assessment Commissie*

De Commissie heeft diverse opties voor revisie bekeken, waaronder ook volledige afschaffing van de CRS-regels. Conclusie van de Commissie is dat de in dit voorstel gekozen optie het gunstigst is ten aanzien van aspecten als vergroting van de concurrentie, voorkoming van misbruik van machtsposities en verschaffing van neutrale en volledige informatie voor consumenten.

#### **4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel**

*a) Bevoegdheid*

Betreft volgens de Commissie een exclusieve bevoegdheid. Nederland deelt die visie aangezien het hier gaat om vervanging van de bestaande verordening inzake een CRS gedragscode (2299/89, gewijzigd door de verordeningen 3089/93 en 323/99).

*b) Functionele toets*

- *Subsidiariteit:* n.v.t.
- *Proportionaliteit:* positief
- *Onderbouwing*

Subsidiariteit is niet van toepassing omdat hier exclusieve gemeenschapscompetentie aan de orde is. Proportionaliteit kan positief worden beoordeeld, omdat de Commissie vereenvoudiging en reductie van reeds bestaande regels voorstelt om het doel (versterking van de marktwerking op de CRS-markt) te bereiken.

*c) Nederlands oordeel*

*Nederland steunt deze simpele oplossing van de Commissie voor een belemmering van de marktwerking, die ook nog eens bijdraagt aan vereenvoudiging en reductie van regelgeving.*

#### **5. Implicaties financieel**

*a) Consequenties EG-begroting:* geen

*b) Financiële, consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en / of decentrale overheden:* geen

*c) Financiële, consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger:* geen

*d) Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/ of bedrijfsleven en burger:* geen

#### **6. Implicaties juridisch**

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid:* geen

*b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:*

Datum van inwerkingtreding is de derde dag na publicatie in het Publicatieblad van de EU. Dat geeft voor Nederland geen problemen aangezien er geen uitvoeringsregelingen e.d. nodig zijn.

*c) Evaluatie-/horizonbepaling*

Binnen 5 jaar na inwerkingtreding moet de Commissie een rapport opstellen over de toepassing van de verordening met een beoordeling van de vraag of handhaving, amendering of afschaffing opportuun is.

#### **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

*a) Uitvoerbaarheid*

Er worden geen uitvoerende taken bij de lidstaten belegd.

*b) Handhaafbaarheid*

De handhaving is belegd bij de Commissie die op grond van een klacht vermeende overtredingen van de verordening kan aanpakken via een beschikking en boetes kan opleggen tot 10% van de jaaromzet. Ook in verordening 2299/89, die nu wordt vervangen, was de handhaving op deze manier geregeld.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen.

## **9. Nederlandse positie**

### *Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt*

Nederland kan in grote lijnen instemmen met dit voorstel dat neerkomt op een partiële deregulering van de CRS-markt. Hierdoor krijgen de marktpartijen (luchtvaartmaatschappijen, CRS-aanbieders en reisagenten) meer mogelijkheden om te onderhandelen over het gewenste niveau van dienstverlening en de tarieven daarvoor. Nederland kan de visie van de Commissie onderschrijven dat een volledige afschaffing van de CRS regels op dit moment nog te ver gaat. Dit zou bijvoorbeeld tot niet objectieve informatie over vluchten en vliegtarieven kunnen leiden en ook anderszins misbruik van een economische machtspositie in de hand kunnen werken.

Er zijn geen gegevens over de marktaandelen van de diverse CRS-systemen, maar indruk is dat er op de Nederlandse markt een redelijk evenwicht is. In sommige andere lidstaten met grote markten (zoals Frankrijk, Spanje, Duitsland heeft Amadeus een groot marktaandeel. In Amadeus hebben Air France, Iberia en Lufthansa een minderheidsbelang. Galileo/Worldspan heeft een groot marktaandeel in o.a. het VK, maar dit CRS is volledig eigendom van partijen buiten de luchtvaart. Niet helemaal duidelijk is of de luchtvaartmaatschappijen die een belang hebben in Amadeus in dit voorstel als eigenaar van een CRS-systeem (*'parent carrier'*) moeten worden beschouwd, waarvoor strenge eisen gelden over o.a. de mate van participatie in andere CRS-systemen. Nederland zal de Commissie op dit punt om duidelijkheid vragen.



## **Fiche 6: Mededeling basiselementen voor ontwikkeling van een BTW-fraudebestrijdingsstrategie in de EU**

### **1. Algemene gegevens**

*Voorstel:* Mededeling van de Commissie aan de Raad over enkele basiselementen voor de ontwikkeling van een BTW-fraudebestrijdingsstrategie in de EU

*Datum Commissiedocument:* 23.11.2007

*Nr. Commissiedocument:* COM (2007) 758 definitief

*Pre-lex:* [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=196452](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196452)

*Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:* Niet opgesteld

*Behandelingstraject Raad:* Raadswerkgroep Belasting Vraagstukken, aanvang begin 2008; Coreper; Ecofin. Behandeling Ecofin voorzien in maart 2008

*Eerstverantwoordelijk ministerie:* Ministerie van Financiën

### **2. Essentie mededeling**

De mededeling van de Commissie is een vervolg op de mededeling van 31 mei 2006 (COM (2006) 254 definitief) die tot doel had het debat op gang te brengen om te komen tot een gecoördineerde Europese strategie ter verbetering van de bestrijding van belastingfraude. De nadruk in onderhavige mededeling ligt op BTW-fraude. De Commissie geeft in de mededeling een overzicht van enkele basiselementen en conclusies die ze uit het lopende debat over de aanpak van deze vorm van fraude heeft getrokken. Het gaat daarbij om het verbeteren van bestaande instrumenten en niet om verdergaande wijzigingen, zoals de introductie van een algemene verlengingsregeling of de invoering van een systeem om intracommunautaire leveringen in de BTW-heffing te betrekken. De eerste vaststelling van de Commissie gaat over de informatie die belastingautoriteiten ter beschikking moet staan. Daarbij gaat het vooral over frequentere en meer gedetailleerde opgave van intracommunautaire leveringen door bedrijven en een snellere uitwisseling van deze informatie tussen belastingautoriteiten. De tweede vaststelling ziet op de communautaire insteek om een goede werking van het BTW-stelsel te garanderen. Lidstaten moeten niet alleen aandacht hebben voor de bescherming van de eigen BTW-inkomsten, maar ook voor de bescherming van BTW-inkomsten van andere lidstaten. De fraudeaanpak dient zodoende een meer communautaire insteek te krijgen. De derde vaststelling gaat over het belang van actuele informatie over de BTW-status van ondernemers. Daarbij gaat de mededeling in op een gezamenlijke aanpak van registratie en deregistratie van voor BTW-doeleinden geïdentificeerde belastingplichtigen en over eventuele aansprakelijkheid van een lidstaat voor verliezen in een andere lidstaat als die het gevolg zijn van onoplettendheid van de eerste lidstaat bij de bewerking van de databank. Tot slot gaat de vierde vaststelling over het vinden van een evenwicht tussen rechtszekerheid voor legitieme bedrijven en de uitbreiding van de mogelijkheden voor belastingautoriteiten om in fraudegevallen niet-geïnde BTW-inkomsten in te vorderen.

De Raad wordt gevraagd met genoemde vaststellingen in te stemmen en om sturing te geven over de koers die moet worden gevolgd bij de vaststelling van een EU-brede aanpak.

### **3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?**

De Commissie is voornemens om in 2008 te komen met een uitgebreide analyse en verslag van bevindingen, alsmede met passende wetgevende voorstellen. Deze worden opgesteld op basis van de discussies die de afgelopen tijd zijn gevoerd in de Ecofin Raad, de Raadswerkgroep Belastingen

en in een deskundigengroep van de Commissie en lidstaten. Ook de discussie over de voorliggende mededeling zal worden meegenomen.

Waarschijnlijk zal het oordeel over de subsidiariteit positief zijn. Het gaat hier veelal om het bestrijden van grensoverschrijdende fraude van het communautaire BTW-systeem. Dergelijke fraude laat zich vooral door een Europese aanpak bestrijden. De Unie is ook bevoegd voor zover de voorstellen binnen het bereik van artikel 93 EG vallen. Bij het oordeel over de proportionaliteit van de voorstellen zal Nederland vooral de administratieve lasten voor het bedrijfsleven zwaar laten wegen. Een effectieve fraudebestrijding zal leiden tot meer BTW-inkomsten en dus positieve financiële gevolgen.

#### **4. Nederlandse positie over de mededeling**

- Nederland hecht veel waarde aan een hoge prioriteit van dit onderwerp. Nederland is tevreden over de inspanningen van de Commissie tot nu toe en ondersteunt in grote lijnen de mededeling. Op enkele onderdelen plaatst Nederland enkele kanttekeningen.
- Voor Nederland dient de nadruk te liggen op gerichte maatregelen en verbetering van de bestaande structuren voor administratieve bijstand tussen de belastingadministraties van de verschillende lidstaten.
- Nederland onderschrijft de communautaire insteek. Bij de bestrijding van grensoverschrijdende BTW-fraude dienen lidstaten EU-breed aandacht te hebben voor de bescherming van de BTW-inkomsten.
- Nederland is sterk gekant tegen extra administratieve verplichtingen voor het totale bedrijfsleven. Nederland vindt dat in dit kader goede bedrijven niet mogen leiden onder een verzwaring van de administratieve lastendruk om enkele kwade ondernemingen aan te kunnen pakken.
- Nederland heeft grote aarzelingen bij eventuele maatregelen die betrekking hebben op de organisatie en aansprakelijkheid van nationale belastingadministraties.
- Eventuele definitieve voorstellen ter bestrijding van belastingfraude zal Nederland t.z.t. beoordelen op basis van a. de effectiviteit van de maatregel, b. de effecten op de administratieve lastendruk en c. de gevolgen voor de interne markt.

## Fiche 7: Verordening invoering autonome handelspreferenties Moldavië

### 1. Algemene gegevens

*Voorstel:* Verordening van de Raad voor aanvullende autonome handelspreferenties voor Moldavië en wijziging van verordening (EC) 980/2005 en besluit van de Commissie 2005/924/EC

*Datum Commissiedocument:* 14 november 2007

*Nr. Commissiedocument:* COM (2007) 705

*Prelex:* [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=196428](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196428)

*Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:* niet opgesteld

*Behandelingstraject Raad:* het onderwerp wordt behandeld in de Raadswerkgroep voor Oost-Europa en Centraal-Azië (COEST) en Comité 133. Datum voor behandeling in de RAZEB is onbekend.

*Eerstverantwoordelijk ministerie:* Ministerie van Economische Zaken

*Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure, rol Europees Parlement en comitologie*

a) *Rechtsbasis:* artikel 133 EG

b) *Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement :*

de Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Het Europees parlement wordt direct en volledig op de hoogte gebracht, maar speelt geen rol in de besluitvormingsprocedure.

c) *Comitologie:* Beheersprocedure als bedoeld in artikel 4 van het Comitologiebesluit 1999/468/EG, de Commissie wordt bijgestaan door het Douanewetboek comité, ingesteld bij artikel 248a Verordening 2913/92.

### 2. Samenvatting BNC-fiche

- Dit voorstel is gericht op het stimuleren van de economische groei van Moldavië. Op basis van de voorgestelde verordening zal de EG eenzijdig autonome handelspreferenties toekennen aan Moldavië, nu Moldavië aan de daarvoor afgesproken voorwaarden voldoet.
- De EG is hiertoe exclusief bevoegd op grond van artikel 133 EG. Subsidiariteit is daardoor niet van toepassing, terwijl proportionaliteit positief wordt beoordeeld. Met het toekennen van handelspreferenties wordt de noodzakelijke economische groei gestimuleerd.
- Moldavië is één van de armste landen op het Europese continent, deze handelspreferenties zullen de export van de producten van dit land naar de EU vergemakkelijken. Import uit Moldavië bedraagt nu slechts 0,03% van de totale EU importen. Hoewel wordt verwacht dat dit zal groeien door de nieuwe preferenties, zal dit slechts een marginaal effect op de Europese markt hebben omdat reeds 86% van de huidige import uit Moldavië de EU binnenkomt zonder invoerrechten. Nederland steunt de Commissie in het aanbieden van zoveel mogelijk assistentie aan Moldavië om zijn economische groei te stimuleren.

### 3. Samenvatting voorstel

#### • *Inhoud voorstel*

- Dit voorstel is gericht op het stimuleren van de economische groei van Moldavië. Op basis van de voorgestelde verordening zal de EG eenzijdig autonome handelspreferenties toekennen aan Moldavië. Deze handelspreferenties zullen inhouden dat producten uit Moldavië tegen nulrecht zonder quota (*duty free quota free*) kunnen worden ingevoerd in de EU, met uitzondering van een aantal landbouwproducten. Moldavië zal onder deze preferenties een gunstigere markttoegang hebben tot de EU dan zij op dit moment heeft op grond van het Algemeen Preferentieel Stelsel (APS). Bij inwerkingtreding van deze verordening zal het land uit het APS treden. Moldavië heeft, om voor de toekenning van aanvullende handelspreferenties in aanmerking te komen,

verbeteringen doorgevoerd op onder meer het terrein van douaneprocedures en controles op oorsprong van producten.

- *Impact assessment Commissie*  
N.v.t., niet opgesteld.

#### **4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel**

- Bevoegdheid*: De Gemeenschap is exclusief bevoegd t.a.v. deze handelspolitieke zaak o.b.v. artikel 133 EG.
- Functionele toets*:
  - *Subsidiariteit*: n.v.t.
  - *Proportionaliteit*: positief
  - *Onderbouwing*: Moldavië maakt sinds 2006 gebruik van de aanvullende preferenties voor landen die voldoen aan bepaalde eisen van goed bestuur onder het APS. Dankzij deze aanvullende preferenties is haar export naar de EU toegenomen met 36%. Door toekenning van verdergaande preferenties zal Moldavië nog gemakkelijker producten kunnen invoeren op de EU-markt, waardoor de noodzakelijke economische groei wordt gestimuleerd.

Nederlands oordeel: Nederland steunt de Commissie in het aanbieden van zoveel mogelijk assistentie aan Moldavië om zijn economische groei te stimuleren. Toekenning van verdere preferenties is wenselijk nu Moldavië aan de daartoe gestelde voorwaarden uit het Europees Nabuurschapsbeleid (ENP)-Actieplan voldoet.

#### **5. Implicaties financieel**

- Consequenties EG-begroting*: € 1,5 miljoen p.j. door verlies aan douane inkomsten.
- Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*: zeer beperkt.
- Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*: geen
- Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden en/ of bedrijfsleven en burger*: geen.

#### **6. Implicaties juridisch**

- Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid*: geen
- Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*: datum inwerkingtreding onbekend.
- Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*: de verordening zal van toepassing zijn tot 31 december 2012. Deze horizonbepaling is ingesteld om na de gestelde termijn te evalueren of Moldavië voldaan heeft aan alle voorwaarden en de preferenties nog langer in stand moeten worden gehouden, of dat ze voldoende effect hebben gehad. Nederland acht deze bepaling wenselijk.

#### **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

##### a) Uitvoerbaarheid

Het voorstel sluit volledig aan met de bestaande toezichtstructuur van de Douane en is daarmee goed uitvoerbaar.

##### b) Handhaafbaarheid

Het voorstel sluit volledig aan met de bestaande toezichtstructuur van de Douane en is daarmee goed handhaafbaar.

#### **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

De preferenties dienen ter stimulering van de economische groei en daarmee de armoedevermindering in Moldavië. Effecten op andere ontwikkelingslanden zullen naar verwachting gering zijn. Omdat de omvang van de huidige import uit Moldavië slechts 0,03% bedraagt van de totale EU importen, is Moldavië slechts een kleine speler op de wereldhandelsmarkt en zal dit de markttoegang van andere ontwikkelingslanden slechts in beperkte mate beïnvloeden.

Het voorstel is volledig in lijn met het Europees Nabuurschapsbeleid; in het door de EU en Moldavië gezamenlijk opgestelde ENP Actieplan werd reeds aangegeven dat de EU onder voorwaarden aanvullende handelspreferenties toe zou kennen. Het voorstel is echter niet WTO-conform, waardoor er een ontheffing (*waiver*) bij de WTO zal moeten worden aangevraagd zoals eerder is gedaan voor de overeenkomsten met de Westelijke Balkanlanden. Verwacht wordt dat deze ontheffing zal worden verleend omdat Moldavië slechts een zeer kleine speler is en één van de armste landen in Europa is.

**9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)**

Moldavië is een partnerland voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, mede omdat het behoort tot de Nederlandse kiesgroep bij het Internationaal Monetair Fonds en Wereldbank. Het stimuleren van de economische groei door toekenning van aanvullende handelspreferenties sluit aan bij het Nederlandse ontwikkelingsbeleid t.a.v. dit land. Moldavië heeft in de afgelopen jaren zijn economisch beleid versterkt en positieve ontwikkelingen getoond op het gebied van mensen- en arbeidsrechten.