

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.minbuza.nl

Contactpersoon
Joop Nijssen

T 0031 70 348 4858
DIE-BNC@minbuza.nl

Onze Referentie
Minbuza-2013.119018

Bijlage(n)
fichedocument

Datum 1 maart 2013
Betreft Informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vier fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

- Fiche 1: Mededeling en richtlijn Schone energie voor het vervoer
- Fiche 2: 4^e spoorpakket
- Fiche 3: Verordening informatie bij geldovermakingen
- Fiche 4: 4^e anti-witwasrichtlijn

De Minister van Buitenlandse Zaken,

Frans Timmermans

Fiche 1: Mededeling en richtlijn Schone energie voor het vervoer

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Schone energie voor het vervoer bestaat uit de volgende documenten:

1. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's Schone energie voor het vervoer: een Europese strategie voor alternatieve brandstoffen
2. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen

Datum ontvangst Commissiedocument

24 januari 2013

Nr. Commissiedocument

1. COM(2013) 17
2. COM(2013) 18

Prelex

1. http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202333
2. http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202337

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

[http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/cpt/doc/swd\(2013\)5-2-impact-assessment-part1.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/cpt/doc/swd(2013)5-2-impact-assessment-part1.pdf)

[http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/cpt/doc/swd\(2013\)5-2-impact-assessment-part2.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/cpt/doc/swd(2013)5-2-impact-assessment-part2.pdf)

Behandelingstraject Raad

Transportraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Artikel 91 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Gewone wetgevingsprocedure als vastgelegd in artikel 294 van het VWEU. Gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing van het Europees Parlement.

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Het voorstel bevat de volgende delegatie- en uitvoeringsregelgevingsbevoegdheden:

Delegatie:

- onderwerpen die in het nationaal actieplan moeten worden opgenomen (artikel 3, zevende lid);
- technische eisen voor elektrische oplaadpunten voor motorvoertuigen en schepen (artikel 4, elfde lid);
- technische eisen voor waterstoftankpunten voor motorvoertuigen (artikel 5, derde lid);
- technische eisen voor LNG- en CNGtankpunten voor motorvoertuigen en voor LNG-tankpunten voor schepen (artikel 6, negende lid).

Uitvoeringsregelgeving:

- veiligheidseisen m.b.t. opslag, transport en tanken van LNG (artikel 6, tiende lid);
- technische eisen m.b.t. interoperabiliteit tussen schepen en tankpunten voor LNG in zee- en binnenhavens (artikel 6, tiende lid);
- plaats op het voertuig en grafische uitdrukking van comptabiliteitsinformatie m.b.t. beschikbare brandstoffen (artikel 7, vierde lid);
- eisen aan brandstoflabelling indien er geen EN-normen zijn (artikel 7, vierde lid).

Het Comité geeft advies over bovenstaande uitvoeringsregels en de Europese Commissie stelt daarna vast.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

De Europese strategie geeft een overzicht van maatregelen die de marktontwikkeling voor alternatieve brandstoffen bevorderen. Dit om minder afhankelijk te worden van de olie-import, CO₂-emissies te verlagen en de luchtkwaliteit te verbeteren. De voorgestelde richtlijn beoogt te komen tot een netwerk voor alle alternatieve transportbrandstoffen, vaststellen van gemeenschappelijke technische specificaties van de oplaad en tankpunten en consumenten goed te informeren over het gebruik van deze brandstoffen.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Artikel 91 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid voor de Europese Unie en de lidstaten. De subsidiariteit en proportionaliteit wordt als positief beoordeeld met enkele kanttekeningen.

- *Implicaties/risico's/kansen*

Het voorstel voor de richtlijn stelt gemeenschappelijke technische specificaties van de oplaad- en tankpunten vast. Producenten kunnen hierdoor kosteneffectief voor de Europese markt produceren. Consumenten en transportbedrijven kunnen zich dan met hun voer- en vaartuigen, die gebruik maken van alternatieve brandstoffen pan-Europees verplaatsen. Stimulering van de alternatieve brandstofmarkt draagt bij aan de innovatiekracht van Europa.

- *Nederlandse positie*

Nederland verwelkomt de strategie en het voorstel voor de richtlijn. De strategie ondersteunt het Nederlandse beleid voor alternatieve brandstoffen. Nederland onderschrijft de doelstellingen van de richtlijn om te komen tot gemeenschappelijke technische specificaties van oplaad- en tankpunten en informatieverstrekking aan consumenten. Nederland ondersteunt ook de wens om te komen tot een infrastructuur voor alternatieve brandstoffen. Nederland is echter van mening dat het aan de lidstaten is om het aantal elektrische laadpunten en onderlinge afstand tussen tankpunten van alternatieve brandstoffen vast te stellen.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

Het voorstel is erop gericht het gebruik van alternatieve transportbrandstoffen, zoals Liquified Petroleum Gas (LPG), aardgas (Liquified Natural Gas (LNG), Compressed Natural Gas (CNG), Gas to Liquid (GTL), elektriciteit, vloeibare biobrandstoffen en waterstof te stimuleren, teneinde Europa minder afhankelijk te maken van de olie-import, de CO₂-emissies te verlagen en de luchtkwaliteit te verbeteren. Door technologische en commerciële tekortkomingen, het gebrek aan consumentenvertrouwen en het ontbreken van een adequate infrastructuur wordt de ontwikkeling van alternatieve brandstoffenmarkt geremd.

De Europese strategie voor alternatieve brandstoffen gaat na welke alternatieve brandstoffen olie kunnen vervangen en tegelijkertijd de uitstoot van broeikasgassen in het vervoer doen verminderen en geeft een overzicht van maatregelen die de ontwikkeling van de markt voor alternatieve brandstoffen kunnen bevorderen.

Het doel van de voorgestelde richtlijn is drieledig:

- komen tot een netwerk voor alle alternatieve transportbrandstoffen,
- vaststellen van gemeenschappelijke technische specificaties van de oplaad- en tankpunten en
- consumenten goed over het gebruik van deze brandstoffen te informeren.

De lidstaten moeten voor de ontwikkeling van de markt voor alternatieve brandstoffen en de infrastructuur nationale beleidskaders (nationaal actieplan) opstellen. De lidstaten dienen elke twee jaar verslag uit te brengen over de tenuitvoerlegging van deze beleidskaders.

Om te komen tot een netwerk voor alternatieve transportbrandstoffen kent de richtlijn resultaatverplichtingen ten aanzien van de aantal elektrische laadpalen en de afstand tankpunten van de andere alternatieve brandstoffen.

- *Impact assessment Commissie*

De Commissie heeft in het impact assessment onderzocht op welke manier de infrastructuur voor alternatieve brandstoffen in Europa gestimuleerd kan worden om zo de markt voor de alternatieve brandstoffen te kunnen laten groeien. De Commissie heeft hiervoor stakeholders en experts geraadpleegd. Nederland heeft deelgenomen aan de bijeenkomsten van de door de Commissie geconsulteerde Joint Expert Group on Transport and the Environment. In het impact assessment heeft de Commissie verschillende beleidsopties voor het stimuleren van de infrastructuur beoordeeld. De optie die in het voorliggende voorstel is uitgewerkt, stelt eisen aan de infrastructuur van alternatieve brandstoffen. Dit is inclusief de minimale dekking en bindende doelen voor alle alternatieve brandstoffen. De totale investeringskosten voor Nederland worden tot en met 2020 op 440 miljoen euro geschat.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Artikel 91 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid voor de Europese Unie en de lidstaten.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het Nederlandse subsidiariteitsoordeel is positief. Totstandkoming van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen is alleen doelmatig op een hoger schaalniveau dan dat van de individuele lidstaten. Door het vaststellen van gemeenschappelijke technische specificaties kunnen producenten van voer- en vaartuigen alsook die van en tank- en laadapparatuur kosten-effectief voor de Europese markt produceren. Consumenten en transportbedrijven kunnen er dan op rekenen dat ze zich pan-Europees met hun voer- en vaartuigen op alternatieve brandstoffen kunnen verplaatsen.

Het Nederlandse proportionaliteitsoordeel is positief met kanttekeningen. De verplichtingen op het gebied van technische harmonisatie zijn noodzakelijk voor het bereiken van het doel. Dit geldt niet voor de resultaatverplichtingen voor de realisatie, zoals verplichtingen ten aanzien van de aantallen elektrische laadpalen en de afstand tussen tankpunten van de andere alternatieve brandstoffen, en evenmin de rapportageverplichtingen ter zake. Nederland is van mening dat het aan de lidstaten zelf is om te bepalen welke instrumenten nationaal ingezet moeten worden om de uitrol van de infrastructuur te realiseren. De voorgestelde realisatietermijn van de richtlijn (2020)

is niet in overeenstemming met andere Europese verplichtingen ten aanzien van het trans-Europees vervoersnetwerk. Nederland zal de Europese Commissie hierover opheldering vragen.

c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

De Commissie stelt in de richtlijn voor dat zij de bevoegdheid krijgen om de technische eisen voor elektrische oplaadpunten en tankpunten voor waterstof, LNG en CNG te actualiseren. Nederland is van mening dat de technische eisen pas na consultatie van de lidstaten geactualiseerd kunnen worden, omdat de impact van deze eisen voor het bedrijfsleven en consumenten eerst bekend moeten zijn.

De Commissie wil ook de bevoegdheid krijgen om de onderwerpen die in het nationaal actieplan moeten worden opgenomen vast te kunnen stellen. Nederland is van mening dat de lidstaten zelf moeten kunnen bepalen hoe en in welke mate een infrastructuur voor alternatieve brandstoffen gerealiseerd kan worden. Nederland is daarom geen voorstander van dat de Commissie deze bevoegdheid krijgt.

Nederland kan instemmen met de uitvoeringshandelingen. Opgemerkt dient te worden dat de transporteisen voor gevaarlijke stoffen niet in Europees kader, maar in breder internationaal kader worden bepaald. Daar zal zoveel mogelijk bij aangesloten moeten worden.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) *Consequenties EU-begroting*

De totale kosten van de follow-up van de ten uitvoerlegging van de richtlijn worden door de Commissie geraamd op ongeveer 1 miljoen euro (2013 -2020). Nederland is van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

Volgens het voorstel zou de nationale overheid door middel van fiscale prikkels en financiële middelen de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen moeten stimuleren. In de impact assessment worden de totale investeringskosten voor Nederland tot en met 2020 op 440 miljoen euro geschat. Nederland is van mening dat het aan de lidstaten zelf is om te bepalen hoe zij de uitrol van de infrastructuur voor alternatieve brandstoffen gaan invullen. De investeringskosten zullen van die invulling afhangen. De financiering van deze kosten kunnen dan uit zowel publiek en/of private bronnen komen. De Europese Commissie geeft in de strategie wel aan dat hiervoor verschillende financieringsmogelijkheden zijn, zoals TEN-T fondsen, Cohesie en Structuurfondsen en leningen van de Europese Investeringsbank. Nederland zal zelf nog een

impact assessment laten opstellen, waarin o.a. de financiële consequenties voor de overheden beter in beeld gebracht gaan worden.

Eventuele financiële consequenties van deze richtlijn worden op de begroting van de verantwoordelijke departementen opgevangen.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Door eisen aan technische specificaties te stellen kunnen producenten van voer- en vaartuigen en tank- en oplaadapparatuur op grote schaal voor de Europese markt gaan produceren. De transportsector en de consumenten krijgen door de pan-Europese netwerken een grote keuzemogelijkheid in brandstoffen. Dit betekent wel dat in de toekomst bij een volwaardig netwerk het aandeel benzine en diesel minder gaat worden.

In de impact assessment van de Europese Commissie worden de totale investeringskosten voor Nederland op 440 miljoen euro geschat. Dit bedrag kan uit zowel publiek en/of private bronnen komen. De Europese Commissie geeft in de strategie wel aan dat er verschillende financieringsmogelijkheden hiervoor beschikbaar zijn. Nederland zal zelf nog een impact assessment laten opstellen, waarin o.a. naast de financiële consequenties voor de overheden de financiële consequenties voor het bedrijfsleven en de consumenten beter in beeld gebracht gaan worden.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De regeldruk en administratieve lasten zullen naar verwachting voor de rijksoverheid en het bedrijfsleven nauwelijks toenemen. Het bedrijfsleven moet gaan voldoen aan de gemeenschappelijke technische specificaties voor oplaad- en tankpunten. Daar zal door de rijksoverheid op gecontroleerd moeten worden.

Voor de decentrale overheden en burgers heeft dit voorstel geen gevolgen voor de regeldruk of administratieve lasten. Opgemerkt dient wel te worden dat decentrale overheden verantwoordelijk zijn voor de veiligheid en ruimtelijke inpassing van de infrastructuur.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Nationale regelgeving: Implementatie van de technische specificaties in wet- en regelgeving.

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

Achttien maanden na inwerkingtreding van de richtlijn. Die termijn lijkt haalbaar.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

In het twejaarlijks verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad worden de eisen en termijnen geëvalueerd die in de richtlijn zijn vastgesteld met betrekking tot de uitbouw van de infrastructuur en de invoering van de specificaties, waarbij rekening wordt gehouden met de technische, economische en marktontwikkeling van de respectievelijke alternatieve brandstoffen, een en ander vergezeld van een wetgevingsvoorstel, voor zover passend.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid*

Bij het beschikbaar stellen van alternatieve brandstoffen heeft de ILT geen toezichhoudende bevoegdheid. Wel speelt veiligheid van vooral laadpunten en leidingen van samengeperst gas een rol. De koppeling met nationale wetgeving (bijvoorbeeld BRZO en Bevb) hieromtrent is noodzakelijk.

Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de concessies van tank- en oplaadinfrastructuur langs de hoofdwegen.

Er zal een handhavings- en uitvoeringstoets worden opgesteld.

b) *Handhaafbaarheid*

Hangt af van hoe e.e.a. in de Nederlandse wetgeving wordt geïmplementeerd. Ook hierbij zijn veiligheidsaspecten van belang.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland verwelkomt de voorstellen als een goede stap om het gebruik van alternatieve brandstoffen te bevorderen. Nederland vindt het belangrijk dat zoveel mogelijk van deze alternatieve brandstoffen afkomstig zijn van duurzame hernieuwbare energiebronnen.

Strategie

De Europese alternatieve brandstofstrategie is een ondersteuning van het door Nederland ingezette brandstoffenbeleid. Nederland verwelkomt de co-financieringsmogelijkheden, zoals TEN-T fondsen en Cohesie en Structuurfondsen die de Commissie beschikbaar stelt om de infrastructuur uit te kunnen rollen.

Richtlijn

Om het gebruik van deze alternatieve brandstoffen te bevorderen onderschrijft Nederland de wens van de Commissie om te komen tot geharmoniseerde technische specificaties voor laad- en tankpunten. Dit zorgt ervoor dat de transportsector en de consumenten door de pan-Europese netwerken een grote keuzemogelijkheid in brandstoffen krijgen en zich daarmee door heel Europa kunnen verplaatsen. Nederland maakt bezwaar tegen de verplichting in de richtlijn om de uitrol van de infrastructuur voor alternatieve brandstoffen te realiseren. Nederland is van mening dat private stakeholders deze infrastructuur moeten gaan bouwen en betalen. Het is aan de lidstaten zelf om te beslissen of het noodzakelijk is dit met bijvoorbeeld fiscale instrumenten te stimuleren. Nederland vindt dat de richtlijn de lidstaten alleen een inspanningsverplichting kan opleggen om deze private investeringen, zowel langs de verkeers- als vaarwegen ruimtelijk te faciliteren. Eventuele financiële consequenties van deze richtlijn worden op de begroting van de verantwoordelijke departementen opgevangen.

Laad- en tankinfrastructuur

In annex II van het voorstel wordt een concreet aantal elektrische laadpalen per lidstaat genoemd. Daarvan zou tien procent publiek toegankelijk moeten zijn. Nederland vindt dat elektrisch vervoer gestimuleerd moet worden. Nederland zet zich daarom in om de doelstelling van 200.000 elektrische voertuigen in 2020 te halen. Nederland is echter geen voorstander om lidstaten een doelstelling van een concreet aantal laadpalen op te leggen. Het is aan de lidstaten om te beslissen of ze een doelstelling formuleren en te bepalen wie verantwoordelijk is om die eventuele doelstelling te halen.

In het voorstel worden ook maximale afstanden voor tankpunten voor LNG, CNG en waterstof binnen een lidstaat genoemd. Nederland wil graag dat er infrastructuur voor deze alternatieve brandstoffen tot stand komt. Nederland is echter van mening dat de lidstaten zelf, en voor de grensregio's, in onderling overleg en samen met decentrale overheden en private stakeholders moeten bepalen wat de afstanden tussen de tankpunten zouden moeten zijn.

In annex III staan de technische specificaties voor de elektrische oplaadpunten en tankpunten voor alternatieve brandstoffen. Een deel van deze specificaties moeten nog worden vastgesteld. Deze specificaties zouden uiterlijk in 2014 vastgesteld moeten worden. Het gevaar is dat dit proces de uitrol van de infrastructuur kan vertragen. Nederland dringt er dan ook op aan om dit proces waar nodig zo snel mogelijk op te starten en af te ronden.

Veiligheid

Omdat Nederland een dichtbevolkt land is zijn de externe veiligheidsaspecten van de opslag en transport van brandstoffen en tankstations erg belangrijk. In het voorstel wordt op deze aspecten betreffende LNG en waterstof nauwelijks ingegaan. Nederland ziet graag naast uniforme technische standaarden voor alternatieve brandstoffen ook algemene veiligheidsstandaarden voor de opslag,

transport en tankstations in de Europese regelgeving opgenomen worden. Dit wetend dat transporteisen voor gevaarlijke stoffen in breder internationaal kader worden bepaald.

Toegankelijkheid

Niet alleen moeten de technische specificaties ervoor zorgen dat de laad- en tankpunten interoperabel zijn. Nederland vindt ook dat alle publieke laad- en tankinfrastructuur voor iedereen toegankelijk moet zijn.

Nationaal Actieplan

Nederland is een voorstander dat elke lidstaat met nationale kaders ter bevordering van de totstandkoming van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen komt. Echter Nederland is van mening dat het aan de lidstaten is de doelen te bepalen alsook hoe de doelen gehaald moeten worden. Nederland ondersteunt dan ook niet de in de annex I expliciet opgenomen onderwerpen van de rapportageplicht.

Stimuleringsmaatregelen

Omdat de stimuleringsmaatregelen voor de uitrol van de infrastructuur voor alternatieve brandstoffen maar een deel van de brandstofmarkt betreft kunnen deze stimuleringsmaatregelen gauw als steunmaatregelen worden beschouwd. Nederland pleit er dan ook voor om het steunregime in kader van deze stimuleringsmaatregelen goed te bekijken en indien nodig aan te passen. Een zinsnede in de richtlijn dat het in dergelijke gevallen gaat om toegelaten staatssteun kan zeer behulpzaam zijn.

Consumenteninformatie over vervoersbrandstoffen

Nederland vindt het erg belangrijk dat de consumenten goed over de compatibiliteit tussen voertuigen en brandstoffen worden geïnformeerd. Nederland steunt dan ook de voorstellen van de Commissie. Deze informatie zal afgestemd moeten worden met andere richtlijnen, zoals de richtlijn brandstofkwaliteit.

Fiche 2: 4^e spoorpakket

Voorstellen voor het 4^e spoorpakket

1. Algemene gegevens

Communicatie van de Europese Commissie over het vierde spoorpakket waarmee de Europese spoorwegruimte wordt gecompliceerd en waarbij de concurrentiepositie van het Europese spoorvervoer wordt gestimuleerd te groeien

Datum ontvangst Commissiedocumenten

01.02.2013

Nr. Commissiedocument

- COM(2013)25, Algemeen commissie voorstel
- COM(2013)26, Intrekking verordening 1192/69inzake rekeningstelsels
- COM(2013)27, Nieuwe verordening voor spoorwegagentschap ter vervanging 881/2004
- COM(2013)28, Wijziging verordening personenvervoer markt 1370/2007
- COM(2013)29, Wijziging richtlijn instelling één Europese spoorwegruimte 2012/34
- COM(2013)30, Wijziging interoperabiliteitsrichtlijn 2008/57
- COM(2013)31 Wijziging van de veiligheidsrichtlijn 2004/49
- COM(2013)32, Verslag EC over interoperabiliteit
- COM(2013)33, Verslag EC over ander spoorwegpersoneel (dan machinisten)
- COM(2013)34, Verslag EC over de opening van de passagiersmarkt voor spoorwegen

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202348

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202347

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202349

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202352

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202353

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202350

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202351

- Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board
Marktopening SWD (2013)10 en governance SWD(2013)12
- Impact Assessment voor technische voorstellen SWD(2013)8

Behandelingstraject Raad

Transportraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Infrastructuur en Milieu

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Het pakket bevat 6 voorstellen die zien op wet- en regelgeving. Deze voorstellen zijn gebaseerd op artikel 91, 109, 170 en 171 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure (gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement)

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

De voorstellen bevatten zowel uitvoerings- als gedelegeerde handelingen. De uitvoeringshandelingen voor het marktordeningsdeel van de richtlijn betreffende de instelling van één Europese spoorwegruimte, zijn al vastgelegd in richtlijn 2012/34/EC.

In de wijzigingen van de Interoperabiliteitsrichtlijn en veiligheidsrichtlijn zijn bestaande commitologie procedures van voor het Verdrag van Lissabon omgezet naar gedelegeerde en uitvoeringshandelingen en zijn enkele nieuwe toegevoegd voor de verificaties. Ook in de ERA (European Railway Agency) Verordening zijn een gedelegeerde handeling (vaststelling tarieven) en een uitvoeringshandeling (lijst van leden National Safety Authorities (NSA), National Investigation Bodies (NIB) en National Regulatory Bodies (NRB)) toegevoegd.

2. Samenvatting BNC-fiche

• Korte inhoud voorstel

De Europese Commissie stelt voor de interne markt voor binnenlandse diensten voor personenvervoer per spoor te openen. Vanaf december 2019 wordt het personenvervoer per spoor opengesteld voor alle spoorvervoerders en moeten openbare dienstcontracten (inclusief vervoerconcessie) verplicht worden aanbesteed. Bestaande en nog te verlenen openbare dienstcontracten die onderhands zijn gegund dienen volgens het voorstel uiterlijk 31 december 2022 te worden beëindigd. Verder zijn de voorwaarden van onafhankelijkheid van het infrastructuurmanagement verscherpt om non-discriminatoire optreden te waarborgen. Het voorstel laat daarbij de mogelijkheid dat de vervoerder en infrastructuurbeheerder deel uitmaken van dezelfde holding indien dat nu reeds het geval is. Toelating van spoorwegmaterieel en veiligheidscertificering wordt op Europees niveau gebracht en de taken van het Europees Spoorwegagentschap worden daartoe aangepast. Deze technische voorstellen

betreffen een vereenvoudigde certificering van spoorwegondernemingen en verantwoordelijkheid van de certificering van voertuigen door het Europese Spoorwegagentschap in plaats van door iedere Lidstaat afzonderlijk. Bij de wijzigingen worden tevens andere voorstellen gedaan ter verbetering van de kwaliteit van documenten, de taken van de diverse partijen en de besturing van het spoorwegagentschap.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

De Commissie baseert haar voorstel op de artikelen 71, 73, 91 en 156 van het VWEU. Nederland kan zich vinden in deze grondslag.

- *Subsidiariteit en proportionaliteit*

Ten aanzien van de marktopeningsvoorstellen is het subsidiariteitsoordeel voorlopig negatief. Het uiteindelijke oordeel zal worden bepaald nadat nader is onderzocht of er zichtbare voordelen zijn van wetgeving op Europees niveau. Het oordeel over de overige onderdelen is overwegend positief. De proportionaliteit wordt deels negatief en deels positief beoordeeld.

- *Implicaties/risico's/kansen*

De voorliggende voorstellen hebben als gevolg dat vanaf 2023 alle openbare diensten contracten moeten worden aanbesteed. Daarnaast zou vanaf 2019 open toegang tot het spoorweginfrastructuur voor personenvervoerders verplicht worden. Dit geeft risico's voor de voor de periode 2015 tot en met 2024 te verlenen hoofdrailnet concessie. Onder andere omdat de overgangstermijn tot 2023 ontoereikend is.

De voorstellen voor het op Europees niveau brengen van toelating van spoorwegmaterieel en veiligheidscertificering bieden een kans om deze processen efficiënter te laten verlopen maar ook het risico op aanvullende bureaucratie.

De voorstellen voor het aanscherpen van de onafhankelijke positie van de infrastructuurbeheerder hebben als risico dat ze onvoldoende ruimte laten voor de dagelijkse samenwerking tussen infrastructuurbeheerder en vervoerders en eventuele voorstellen voor structuurwijzigingen naar aanleiding van de uitwerking van de Lange termijn spooragenda.

- *Nederlandse positie*

Nederland gaat de nationale consequenties van de voorstellen nader bezien in een impact studie, die rond de zomer aan de Kamer zal worden gestuurd. Mede gezien de voorgenomen concessieverlening voor het hoofdrailnet voor de periode 2015 tot en met 2024 is een inperking tot 31 december 2022 niet proportioneel in vergelijking met de doelstelling van de verordening. Ook de opening van de nationale markt voor personenvervoer en de mogelijke impact op de voorgenomen onderhands gegunde hoofdrailnetconcessie wordt kritisch bezien. Het gebrek aan flexibiliteit die het voorstel biedt voor het bepalen van de maximale omvang van openbare dienstcontracten is een ander zorgpunt. Onduidelijk is wat een maximering tot een derde van het totaal aantal aanbesteede kilometers in één

openbaar dienstcontract voor gevolgen heeft voor de kwaliteit van de dienstverlening. Het risico bestaat dat er een versnipperd netwerk en een verslechtering van de dienstverlening aan de reizigers ontstaat. In de impact studie wordt dit nader onderzocht. Daarnaast ziet de impact studie op de consequenties van de aangescherpte onafhankelijkheidseisen voor de infrastructuurbeheerder en de ruimte die deze laten voor samenwerking en eventuele structuurwijzigingen.

3.Samenvatting voorstel

De Europese Commissie stelt voor de interne markt voor binnenlandse diensten voor personenvervoer per spoor te openen. Vanaf 2019 wordt het personenvervoer per spoor opengesteld voor alle spoorvervoerders en moeten openbare dienstcontracten (inclusief vervoerconcessie) verplicht worden aanbesteed. Bestaande en nog te verlenen openbare dienstcontracten die onderhands zijn gegund dienen volgens het voorstel uiterlijk 31 december 2022 te worden beëindigd. Verder zijn de voorwaarden van onafhankelijkheid van het infrastructuurmanagement verscherpt om non-discriminatoir optreden te waarborgen. Het voorstel laat daarbij de mogelijkheid dat de vervoerder en infrastructuurbeheerder deel uitmaken van dezelfde holding.

Toelating van spoorwegmaterieel en veiligheidscertificering wordt op Europees niveau gebracht en de taken van het Europees Spoorwegagentschap worden daartoe aangepast. Deze technische voorstellen betreffen een vereenvoudigde certificering van spoorwegondernemingen en de certificering van voertuigen door het Europees Spoorwegagentschap in plaats van door iedere Lidstaat afzonderlijk. Bij de wijzigingen worden tevens andere voorstellen gedaan ter verbetering van de kwaliteit van documenten, de taken van de diverse partijen en de besturing van het spoorwegagentschap.

Impact assessment Commissie

De Europese Commissie heeft drie uitvoerige impact assessments gedaan als voorbereiding op het wetgevende voorstel, zowel voor de marktordeningsvoorstellen als het technische deel van het voorstel. Voor het onderdeel van de marktordering gaat de Europese Commissie uit van 15-20% kostendaling vanwege de verplichting tot aanbesteding van het vervoer, waarbij in de lidstaten waar daadwerkelijk al aanbesteed is ook een hogere vervoersgroei gerealiseerd is.

Voor de technische voorstellen is voor de certificering van spoorwegondernemingen en de certificering van voertuigen, een vergelijking gemaakt tussen zes beleidsopties. In deze opties is onderscheiden waar activiteiten het beste kunnen plaatsvinden, nationaal of Europees, in samenwerking of gescheiden. Op basis van realiseerbaarheid en lage kosten is het voorstel van EC te kiezen voor een Europees model met samenwerking van de nationale partijen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert haar voorstel op de artikelen 71, 73, 91 en 156 van het VWEU. Nederland kan zich vinden in deze grondslag.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

In afwijking van de bestaande EU-regelgeving voor de marktopening van personenvervoer per spoor beperken deze voorstellen de nationale speelruimte voor het niet-grensoverschrijdend personenvervoer aanmerkelijk. Op grond van de huidige kennis kan echter nog niet worden bepaald of er aantoonbare voordelen zijn van wetgeving op Europees niveau ten opzichte van de huidige nationale organisatie van de markt. Het subsidiariteitsoordeel op dit belangrijke onderdeel is derhalve voorlopig negatief. Het uiteindelijke oordeel zal mede afhangen van de uit te voeren impact studie. Het subsidiariteitsoordeel is overwegend positief waar het de positie van de infrastructuurbeheerder en de toelating van materieel en veiligheids certificering betreft. Deze laatste voorstellen dragen, evenals de eerdere wetgeving op deze deelterreinen, aantoonbaar bij aan een betere werking van de Europese interne markt voor goederen en internationaal personenvervoer.

Het proportionaliteitsoordeel van het huidige voorstel voor wijziging van de verordening 1370/2007/EC over de aanbesteding van openbare diensten contracten is vooralsnog negatief. Nederland vindt dat de proportionaliteit met name te kort schiet op de volgende onderdelen:

- Er moet nog beter onderzocht worden wat de effecten zijn van de door de Commissie voorgestelde verplichte aanbesteding voor de Nederlandse situatie ten opzichte van andere manieren van gunning. De mogelijkheid die de huidige verordening biedt voor onderhandse gunning van spoorcontracten (art 5. Lid 6.), komt met het nieuwe voorstel namelijk te vervallen.
- Het voorstel voor wijziging van de verordening van de openbare dienstcontracten 1370/2007/EC houdt onvoldoende rekening met de gunning van bestaande openbare dienstcontracten die in vergaande staat van voorbereiding zijn. Onderhands gegunde openbare dienstcontracten rail dienen uiterlijk 31 december 2022 te worden uitgefaseerd. Mede gezien de voorgenomen concessieverlening voor het hoofdrailnet voor de periode 2015 tot en met 2024 is een inperking tot 31 december 2022 niet proportioneel in vergelijking met de doelstelling van de verordening. Bovendien is het de vraag of besluitvorming over en uitvoering van een nieuwe inrichting van de Nederlandse spoormarkt haalbaar is voor 2023, gezien de lengte van de aanbestedingsprocedures.
- Het derde punt betreft het gebrek aan flexibiliteit die het voorstel biedt voor het bepalen van de maximale omvang van openbare dienstcontracten. Onduidelijk is wat een maximering tot een derde van het totaal aantal aanbestede kilometers in één openbaar dienstcontract voor gevolgen heeft voor de kwaliteit van de dienstverlening in Nederland. Het risico bestaat dat er een versnipperd netwerk en een verslechtering van de dienstverlening aan de reizigers ontstaat. Bij het bepalen van de maximale omvang van openbare diensten contracten zouden de voorstellen meer rekening moeten houden met de geografische en reizigersdichtheidsverschillen. In de impact studie wordt dit nader onderzocht.

Het proportionaliteitsoordeel voor de andere voorstellen van het 4^e spoorpakket is overwegend positief. In een nadere impact studie voor de Nederlandse situatie zal onderzocht worden of er meer onderdelen zijn die voor Nederland niet proportioneel zijn tot het doel van de wetgevende voorstellen. Pas dan kan een meer definitief proportionaliteitsoordeel worden gegeven. In deze nadere impact studie zal ook worden nagegaan wat de impact is op onder andere de concessieverlening voor het hoofdrailnet na 2024 en de impact op uitvoering van de Lange termijn spooragenda. De aangescherpte onafhankelijkheidseisen voor de infrastructuurbeheerder moeten voldoende ruimte bieden voor samenwerking en eventuele structuurwijzigingen als ook voor een flexibele indeling van beheertaken.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Het voorstel bevat een 18-tal uitvoerings- en gedelegeerde handelingen, die deel uitmaken van de veiligheids- en interoperabiliteitsonderdelen. Het betreft de omzetting van de bestaande comitologie naar gedelegeerde en uitvoeringshandelingen zoals we die kennen sinds het Verdrag van Lissabon. Voor wat betreft de interoperabiliteitsrichtlijn voorziet het voorstel van de Commissie in een bevoegdheid om technische specificaties inzake interoperabiliteit (TFI's) aan te nemen door middel van gedelegeerde handelingen (artikel 5). Gelet op de grote impact van deze specificaties op het systeem acht Nederland het van belang dat de lidstaten de aanneming van deze specificaties vooraf controleren. Nederland zet er daarom op in dat deze specificatie door middel van uitvoeringshandelingen (onderzoeksprocedure) worden aangenomen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Voor de wijziging van de taken van het Europees spoorwegagentschap (ERA) verwacht de Europese Commissie 43 FTE extra te moeten toewijzen ten behoeve van verbetering toelatingsproces en veiligheidscertificering. Daarnaast zal DG Move worden uitgebreid met 5 FTE (kosten 4 miljoen in 2015-2020). De kosten van ERA-uitbreiding worden grotendeels gedragen via vergoedingen die marktpartijen betalen voor de diensten die het spoorwegagentschap levert. Nederland vindt deze personeelsuitbreiding echter te groot omdat gekozen is voor een samenwerkingsmodel tussen ERA en de NSA's. Ook past dit niet in het Nederlandse streven naar beperking van het aantal EU-ambtenaren.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

De nadere impact studie zal de financiële en personele consequenties voor de overheid inzichtelijk maken. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Deze consequenties worden in de nadere impact studie inzichtelijk gemaakt.

- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

Deze gevolgen maken deel uit van de nadere impact studie.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

De voorstellen voor opening van de interne markt voor binnenlandse diensten voor personenvervoer per spoor en de verplichte aanbesteding van openbare dienstcontracten, leiden tot noodzakelijke aanpassingen van de Spoorwegwet (uitbreiding liberalisering) en de Wet personenvervoer 2000 (schrappen onderhandse aanbesteding Hoofdrailnet). De voorstellen met betrekking tot de institutionele scheiding tussen het infrastructuurbeheer en de vervoertaken passen binnen de huidige systematiek van de Spoorwegwet. Wel zal mogelijk enige aanpassing noodzakelijk zijn gelet op de geformuleerde functies, die de infrastructuurbeheerder gelet op het voorstel alle zelf dient uit te voeren, en het voorstel tot oprichting van een coördinatiecomité. Met betrekking tot de voorstellen inzake interoperabiliteit en veiligheidsvergunningen is van belang dat deze een systeemwijziging met zich mee brengen ten opzichte van de huidige structuur van vergunningverlening. Voor bepaalde vergunningen (waaronder de verlening van veiligheidsattesten aan spoorwegondernemingen) zal niet langer de nationale veiligheidsinstantie, maar de ERA het bevoegd gezag zijn. Deze wijziging heeft niet alleen consequenties voor de wijze waarop het huidig bevoegd gezag ('Onze Minister') wettelijk is geregeld, maar ook voor het toezicht op de naleving van deze veiligheidsattesten en de mogelijkheden voor bezwaar en beroep. Op dit moment vindt een en ander plaats op grond van de regulering in de Algemene wet bestuursrecht. Deze wet is niet van toepassing in geval ERA bevoegd gezag wordt voor de besluiten.

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

De implementatietermijn voor de wijziging van richtlijn 2012/34 (Recast) bedraagt 18 maanden na inwerkingtreding. Voor de wijziging van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn (2004/49) geldt voor de meeste artikelen een implementatietermijn van twee jaar na inwerkingtreding. Ook is een overgangsbepaling opgenomen voor veiligheidsattesten; tot twee jaar na inwerkingtreding van de gewijzigde richtlijn is de Nationale Veiligheidsinstantie nog bevoegd tot het verlenen van de betrokken attesten. De implementatie van een aantal uitvoeringshandelingen (zoals de vaststelling van gemeenschappelijke veiligheidsmethoden) zal afhangen van de termijnen die bij de betreffende uitvoeringshandeling worden bepaald.

Vanwege de noodzakelijke aanpassingen van wet- en regelgeving kan in zijn algemeenheid worden gesteld dat een implementatietermijn van 18 maanden te kort is. Daarom zal door het kabinet worden ingezet op de vaststelling van een langere implementatietermijn.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De wijziging van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn kent een vijfjaarlijkse rapportage over de implementatie van de richtlijn. De Europese Commissie zal voor 31 december 2024 een evaluatie uitvoeren naar de impact van de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van marktopening (wijziging 2012/34/EU).

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

De betrokken uitvoerders en toezichhouders, ProRail, Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) voeren zogenaamde uitvoerbaarheid en handhaafbaarheidstoetsen uit. Deze zijn voor ProRail en de ILT op moment van schrijven van dit fiche nog niet beschikbaar.

De NMa geeft aan dat de voorstellen op hoofdlijnen uitvoerbaar zijn. Op onderdelen zal de NMa nog komen met een nadere toets om voorstellen te doen voor de verbetering van de uitvoerbaarheid. De NMa geeft aan dat veel afhangt van de nadere invulling van het Public Transport Plan, waarin de lidstaat de voorwaarden voor aanbesteding aangeeft. De NMa vindt dat een goede inrichting van dat plan voordelen van aanbesteding kan versterken en nadelen kan verzachten.

Vooruitlopend op haar definitieve uitvoeringstoets vraagt de inspectie aandacht voor de samenwerking tussen ERA en de nationale veiligheidsautoriteiten (NSA), deze samenwerking mag niet leiden tot een extra laag en vertraging in de besluitvorming.

ProRail vraagt aandacht voor de mogelijke impact van de voorstellen op de dagelijkse operationele samenwerking tussen ProRail en de vervoerders.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Positie Nederland

Vooruitlopend op de uitkomsten van de impact studie zal Nederland conform de hierna gestelde lijn de onderhandelingen in de Raad ingaan en in afwachting van de impact studie in de onderhandelingen een kritische houding aannemen en aangeven voorbehouden te maken. De impact studie zal rond de zomer gereed zijn. Het onderhandelingsproces geeft hier ook voldoende ruimte voor omdat het punt van de marktordening pas na de zomer in de raads werkgroepen behandeld zal worden. Tijdens het huidige Ierse voorzitterschap worden vooral de technische delen met betrekking tot de ERA besproken.

Nederland vindt dat het voorstel voor wijziging van de verordening van de openbare dienstcontracten 1370/2007/EC onvoldoende rekening houdt met de gunning van bestaande

openbare dienstcontracten die in vergaande staat van voorbereiding zijn. Onderhands gegunde openbare dienstcontracten rail dienen uiterlijk 31 december 2022 te worden uitgefaseerd. Mede gezien de voorgenomen concessieverlening voor het hoofdrailnet voor de periode 2015 tot en met 2024, kan Nederland zich niet vinden in deze inperking.

Ook zal Nederland de opening van de nationale markt voor personenvervoer en de mogelijke impact op de voorgenomen onderhands gegunde hoofdrailnetconcessie kritisch bezien. Bovendien is het de vraag of besluitvorming over en uitvoering van een nieuwe inrichting van de Nederlandse spoormarkt haalbaar is voor 2023.

Nederland vindt ook dat het voorstel een gebrek aan flexibiliteit biedt voor het bepalen van de maximale omvang van openbare dienstcontracten. Onduidelijk is wat een maximering tot een derde van het totaal aantal aanbestede kilometers in één openbaar dienstcontract voor gevolgen heeft voor de kwaliteit van de dienstverlening. Het risico bestaat dat er een versnipperd netwerk en een verslechtering van de dienstverlening aan de reizigers ontstaat. In de impact studie wordt dit nader onderzocht.

Nederland heeft in Brussel steeds, in overeenstemming een hierover aangenomen Kamermotie¹, aangegeven dat er voldoende ruimte moet blijven bestaan voor het maken van nationale keuzes ten aanzien van de aanbesteding voor binnenlands personenvervoer. Zoals hierboven geschetst, is duidelijk dat de huidige voorstellen de nationale bewegingsvrijheid aanmerkelijk inperken. Om op dit onderdeel tot een definitief oordeel te komen zal op korte termijn worden onderzocht of er zichtbare voordelen zijn van de voorstellen op Europees niveau ten opzichte van de huidige nationale organisatie van de markt.

In de Nederlandse impact studie worden zowel de maatschappelijke kosten als baten van het 4^{de} spoorpakket onderzocht. De impact studie moet eveneens uitwijzen in hoeverre open toegang tot het spoor leidt tot alleen concurrentie op de winstgevende lijnen ten kosten van verlieslatend vervoer (het zogenaamde *cherry picking*). Daarnaast dient duidelijk te worden wat de voorstellen van de Commissie voor liberalisering van de Europese spoormarkt zou betekenen voor de concurrentieverhoudingen op de vervoersmarkt en of er een risico is op marktmisbruik. Ook dient gekeken te worden naar de mogelijke ongewenste impact op het optimaal gebruik van infrastructurele capaciteit. In de impact studie zal ook gekeken worden naar sociaal arbeidsrechtelijke gevolgen voor het treinpersoneel. Tot slot moet uit de impact studie blijken of er sprake is van hogere transactiekosten (bijvoorbeeld investeringen voor realiseren open toegang en lagere aandeelhouderswaarde NS) en welke schaalgrootte van de aanbestedingen wenselijk is in relatie tot optimalisatie van de dienstregeling voor de reiziger, waaronder onder andere informatievoorziening en het aantal overstapmomenten.

¹ Raad voor Vervoer, telecommunicatie en Energie; Brief Regering; Verslag van de Transportraad van 16 juni 2011, Tweede Kamer, 21501-33, nr. 331, Kamerstuk 21 501-33, nr. 324

Nederland kan zich vinden in voorstellen van de commissie om goede overgang van treinmaterieel bij overgang van de concessie te regelen. De voorstellen laten hierbij de keuze aan de lidstaat voor verschillende modellen.

Met de aangescherpte eisen aan de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder waarborgt de richtlijn de non-discriminatoire toegang tot de infrastructuur. Tegelijkertijd erkent de richtlijn de noodzaak tot samenwerking tussen infrastructuurbeheerder en vervoerders door de instelling van een gebruikersplatform. De Nederlandse inzet is dat de voorliggende voorstellen de verdergaande samenwerking in de dagelijkse operatie tussen vervoerders en de beheerder niet belemmeren. Ook zet Nederland in op voldoende ruimte voor het uitvoeren van eventuele voorstellen voor structuurwijzigingen die voortvloeien uit de uitwerking van de Lange termijn spooragenda en voor een flexibele inrichting van de beheertaken. Wel geven de voorstellen de mogelijkheid om bedrijven die een onvoldoende mate van scheiding kennen te weren van de markt in andere landen.

In de aanpassingen van de interoperabiliteitsrichtlijn en de veiligheidsrichtlijn wordt het internationale spoorvervoer vereenvoudigd door de algemene veiligheidscertificering voor spoorvervoerders op Europees niveau te regelen. Voor de toelating van materieel stelt de Europese Commissie voor om de toetsing aan de Europese interoperabiliteiseisen op Europees niveau te brengen met een rol voor het Europees spoorwegagentschap voor toelating van voertuigen tot de markt. De infrastructuurbeheerder en de vervoerder blijven verantwoordelijk voor de toelating tot het netwerk. Bij de toelating dienen de nationale veiligheidsinstanties en het Europees spoorwegagentschap samen te werken. Veiligheidsinstanties zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van het veiligheidscertificaat. Ook zal Nederland een toets doen op de praktische inpasbaarheid en uitvoerbaarheid van deze technische voorstellen, aan de hand waarvan de definitieve inzet wordt bepaald. Aangezien de Europese regels zelf niet veranderd worden, verwacht Nederland geen gevolgen voor de veiligheid op het spoor.

Fiche 3: Verordening informatie bij geldovermakingen

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie

Datum ontvangst Commissiedocument

6 februari 2013¹

Nr. Commissiedocument

COM(2013)44

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202364

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2013)21

Behandelingstraject Raad

Ecofin Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Financiën

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) *Rechtsbasis*

Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Gewone wetgevingsprocedure art. 294 VWEU. Raad: gekwalificeerde meerderheid. EP: medebeslissingsprocedure.

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

¹ Met de griffie van de Vaste commissie voor Financiën is afgesproken dat het fiche op de vrijdag na de driewekentermijn aan de Kamer zal worden gezonden en als tijdig verzonden zal worden beschouwd.

Nederland verwelkomt het Commissievoorstel voor een nieuwe Verordening betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie. In algemene zin steunt Nederland de door de Commissie gekozen lijn, en beoordeelt Nederland het voorstel positief ten aanzien van subsidiariteit en proportionaliteit. Ten aanzien van enkele individuele onderdelen plaatst Nederland technische kanttekeningen. Nederland laat zich bij de standpuntbepaling op dit dossier op hoofdlijnen leiden door het belang van nauwe aansluiting bij de internationale standaard op dit terrein, FATF-aanbeveling nr. 16, en het belang van een level playing field in de interne markt.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

Dit voorstel heeft tot doel Verordening (EG) nr. 1781/2006, betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie over de betaler, te vervangen en daarbij de traceerbaarheid van betalingen te verbeteren, in overeenstemming met aanbeveling nr. 16 van de in februari 2012 vastgestelde normen van de Financial Action Task Force (FATF). Die aanbeveling houdt in dat (girale) overschrijvingen van geld in alle gevallen vergezeld gaan van informatie betreffende de afzender en de begunstigde van de transactie. Doel is het achterhalen van de herkomst van financiële geldstromen te vergemakkelijken ten behoeve van – in voorkomende gevallen - strafrechtelijk onderzoek inzake witwassen of financieren van terrorisme. Belangrijke wijzigingen ten opzichte van de thans geldende verordening zijn:

- a) bij geldovermakingen moet ook informatie over de betaler worden opgenomen;
- b) krediet- of debetkaarten en mobiele telefoontoestellen worden expliciet onder de reikwijdte van de verordening gebracht bij gebruik voor geldovermakingen tussen personen;
- c) verduidelijking dat voor geldovermakingen van minder dan € 1.000 buiten de EU een verlicht regime geldt voor niet-gecontroleerde informatie over betaler en begunstigde;
- d) de betalingsdienstaanbieder van de begunstigde moet de identiteit van de begunstigde controleren voor betalingen groter dan € 1.000 die afkomstig zijn van buiten de EU;
- e) de betalingsdienstaanbieder van de begunstigde en de intermediaire betalingsdienstaanbieder moeten risicogebaseerde procedures hanteren om te bepalen wanneer een geldovermaking moet worden uitgevoerd, geweigerd of geschorst ingeval de nodige informatie ontbreekt;

- *Impact assessment Commissie*

In een impact assessment bij het voorstel beschrijft de Commissie de belangrijkste problemen in de huidige regelgeving voor de bestrijding van witwassen van geld en terrorismefinanciering. Uit een vergelijking van mogelijke scenario's concludeert de Commissie tot beperkte wijzigingen ten opzichte van de huidige verordening om te voldoen aan de herziene FATF-normen, te zorgen voor voldoende consistentie tussen nationale regelingen en tekortkomingen ten aanzien van nieuwe risico's te adresseren. Daarnaast is rekeninggehouden met effecten op de fundamentele rechten, met name de bescherming van persoonsgegevens bij de bewaring en de doorgifte van persoonsgegevens.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Artikel 114 van het VWEU (TFEU) geeft de EU bevoegdheid om voorstellen te doen die de werking van de interne markt betreffen. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit

Positief: om binnen de EU te komen tot een uniforme implementatie van de FATF-aanbeveling ter zake is implementatie op EU niveau door middel van een verordening aangewezen. Met name met het oog op de effectiviteit van Europese samenwerking bij de bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme en een gelijkmatige verdeling van de kosten over de Unie is harmonisatie van verplichtingen van belang. Daarnaast zou een niet gecoördineerde implementatie van deze FATF aanbeveling kunnen leiden tot verstoringen van het goed functioneren van betalingssystemen op EU niveau en daarmee tot een verstoring van de interne markt. Evenwel is Nederland niet overtuigd van de noodzaak om op Europees niveau voor te schrijven welke soorten sancties opgelegd moeten kunnen worden.

Proportionaliteit

Positief: gelet op de ontwikkeling van het internationale normenkader, met name de genoemde FATF-aanbevelingen, en de noodzaak voor versterken van het financieel onderzoek met het oog op het bestrijden van witwassen en de financiering van terrorisme, staan de voorgestelde maatregelen in juiste verhouding tot het doel van de verordening.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

n.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Geen of beperkt: de consequenties voor het toezicht op de naleving van de bij geldovermakingen te voegen informatie zijn naar verwachting beperkt.

Eventuele gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Zie d)

d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

Beperkt: in de Nederlandse praktijk van uitvoering en toezicht worden de uitgebreide regels in het voorstel deels al toegepast. Dit geldt bijvoorbeeld voor het bij een betaling opnemen van gegevens over de begunstigde.

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

Overtreding van de verordening zal, evenals de thans geldende Verordening, strafbaar gesteld worden door middel van de Wet op de Economische delicten.

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

Voorzien is dat de verordening wordt toegepast per omzetting van de voorgestelde Vierde Witwasrichtlijn. Die termijn lijkt haalbaar.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

n.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid*

In algemene zin zijn de voorgestelde maatregelen uitvoerbaar.

b) *Handhaafbaarheid*

De voorgestelde maatregelen zijn handhaafbaar. Daarbij is van belang dat in de Nederlandse praktijk van het toezicht de uitgebreide regels in het voorstel deels al worden toegepast. Dit geldt bijvoorbeeld voor het bij een betaling opnemen van gegevens over de begunstigde.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland ondersteunt de implementatie van FATF-aanbeveling 16 op EU-niveau om de hiervoor genoemde redenen. De integriteit van de financiële sector – met name de bestrijding van witwassen en financieren van terrorisme - en het belang van het voorkomen van eventuele

terroristische aanslagen zijn er mee gediend dat de opsporingsautoriteiten zo volledig mogelijk worden geïnformeerd over verdachte transacties en personen en entiteiten die aan deze transacties gelieerd kunnen worden. Nederland hecht eraan dat de verordening op dusdanige wijze wordt vormgegeven dat de lasten voor het bedrijfsleven zoveel mogelijk beperkt zullen blijven.

Fiche 4: 4^e anti-witwasrichtlijn

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme

Datum ontvangst Commissiedocument

6 februari 2013¹

Nr. Commissiedocument

COM(2013)45

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202365

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2013)21

Behandelingstraject Raad

Ecofin-raad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Financiën, in nauwe samenwerking met V&J

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure art. 294 VWEU. Raad: gekwalificeerde meerderheid. EP: medebeslissingsprocedure.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Artikel 42 van het onderhavige voorstel voorziet in het delegeren van de bevoegdheid aan de Commissie om technische standaarden aan te nemen ten aanzien van:

¹ Met de griffie van de Vaste commissie voor Financiën is afgesproken dat het fiche op de vrijdag na de driewekentermijn aan de Kamer zal worden gezonden en als tijdig verzonden zal worden beschouwd.

- de additionele maatregelen die financiële groepen moeten nemen als entiteiten van die groepen actief zijn in derde landen waarvan de wetgeving het niet toestaat om afdoende maatregelen te nemen ten aanzien van gegevensbescherming of het delen van informatie binnen de groep met als doel om witwassen en terrorismefinanciering te bestrijden.
- de criteria voor het bepalen van de omstandigheden waaronder het gepast is om een 'centraal contactpunt' aan te wijzen voor grensoverschrijdende aanbieders van elektronisch geld of betaaldiensten in de zin van respectievelijk richtlijnen 2009/110/EC en 2007/64/EC; alsmede de taken van een dergelijk centraal contactpunt.

Hoewel de bevoegdheid voor het vaststellen van de technische standaarden wordt gedelegeerd aan de Commissie (conform de procedure vastgelegd in art. 10-14 van Verordeningen 1093/2010, 1094/2010 en 1095/2010), zal het opstellen van de technische standaarden in de richtlijn wordt opgedragen aan EBA, EIOPA en ESMA waarbij de Commissie uiteindelijk haar goedkeuring aan de opgestelde standaarden moet geven.

2. Samenvatting BNC-fiche

Nederland verwelkomt het Commissievoorstel voor de 4e anti-witwasrichtlijn. In algemene zin steunt Nederland de door de Commissie gekozen lijn, en beoordeelt Nederland het voorstel positief ten aanzien van subsidiariteit en proportionaliteit, maar ten aanzien van enkele individuele onderdelen uit het omvangrijke voorstel plaatst Nederland kanttekeningen. Nederland laat zich bij de standpuntbepaling op dit dossier op hoofdlijnen leiden door drie belangen: ten eerste het belang van nauwe aansluiting bij de internationale standaard op dit terrein, de FATF-aanbevelingen; ten tweede het belang van de juiste balans tussen een *level playing field* in de interne markt en voldoende flexibiliteit om op nationaal niveau invulling te kunnen geven aan de verplichtingen; ten derde het belang van de risicogeoriënteerde benadering, op het niveau van de overheid, de toezichthouders en de private sector.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Deze richtlijn heeft als belangrijkste doel de in februari 2012 overeengekomen aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF²) in de Europese context toe te passen. Daarnaast stelt de Commissie enkele wijzigingen voor die verder gaan dan de FATF-standaard, mede op basis van een evaluatie van de huidige (3^e) anti-witwasrichtlijn. Belangrijke wijzigingen ten opzichte van de huidige anti-witwas richtlijn (die komt te vervallen als dit voorstel wordt aangenomen) zijn:

- a) een verruiming van de reikwijdte van de richtlijn door alle aanbieders van kansspelen op te nemen in plaats van alleen casino's, door het drempelbedrag voor handelaren te verlagen van €15000 naar €7500, en door aanbieders van verhuurdiensten op te nemen;

² De FATF stelt de wereldwijde standaard vast voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering (de FATF-aanbevelingen)

- b) een sterkere nadruk op een risico-georiënteerde benadering, op het niveau van overheden ('nationale risico-analyse'), toezichthouders (risicogebaseerd toezicht) en instellingen³ (o.a. verplichting tot risicoanalyse);
- c) een verduidelijking van de regels voor cliëntenonderzoek, in het bijzonder bij vereenvoudigd en verscherpt cliëntenonderzoek;
- d) uitbreiding van de vereisten ten aanzien van 'politiek prominente personen' (PEP's), door het opnemen van binnenlandse PEP's;
- e) het afschaffen van het concept van 'derde landen equivalentie' ('witte lijst')
- f) een verplichting ten aanzien van alle rechtspersonen om te beschikken over informatie omtrent de uiteindelijk belanghebbende (UBO) van de betrokken rechtspersoon;
- g) een expliciete verwijzing naar belastingmisdrijven als gronddelict voor witwassen
- h) gedetailleerdere verplichtingen ten aanzien van de FIU⁴ en sterkere samenwerking tussen de FIU's van lidstaten;
- i) nieuwe taken voor en afstemming met de Europese toezichthouders voor financiële markten EBA, EIOPA en ESMA;
- j) meer aandacht voor en gedeeltelijke harmonisatie van bestuursrechtelijke sancties die moeten kunnen worden opgelegd bij niet-naleving van de voorschriften door instellingen.

Impact assessment

In een uitgebreide *impact assessment* stelt de Commissie vast dat de bestaande regels niet consequent worden geïmplementeerd, onvolkomenheden bevatten en niet consistent zijn met de recent aangepaste internationale standaard op dit gebied (FATF-aanbevelingen). Daarom beoogt het voorstel van de Commissie om de voorschriften deels aan te scherpen en te verduidelijken, meer focus op risico te introduceren en consistentie met de internationale standaard te waarborgen. Tenslotte is uitgebreid rekening gehouden met grondrechten, in het bijzonder het recht op privacy (persoonsgegevensbescherming).

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Artikel 114 van het VWEU (TFEU) geeft de EU bevoegdheid om voorstellen te doen die de werking van de interne markt betreffen. Nederland kan zich vinden in deze rechtsbasis.

³ Met de term 'instelling' wordt in dit fiche bedoeld: financiële instellingen en aangewezen niet-financiële instellingen en professionals (incl. notarissen, accountants, advocaten, casino's en handelaren in grote waarde), zoals beschreven in artikel 2(3) van het richtlijnvoorstel.

⁴ *Financial Intelligence Unit*, ofwel financiële inlichtingen eenheid: het meldpunt voor verdachte/ongebruikelijke transacties.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit

De subsidiariteit van het voorstel is positief, met enkele kanttekeningen. In de eerdere (3^e) witwasrichtlijn was gekozen voor een minimum-harmonisatie richtlijn als instrument, om ruimte te laten aan nationale overheden om op nationaal niveau waar nodig andere en verdergaande maatregelen te nemen. Dit voorstel gaat uit van dezelfde principes en voldoet daardoor aan de uitgangspunten van subsidiariteit. Ten behoeve van een *level playing field* in de interne markt is het aangewezen dat internationaal vastgestelde normen (FATF-aanbevelingen) met betrekking tot de bestrijding van witwassen en financieren van terrorisme worden geïmplementeerd op EU-niveau. Echter, bepaalde aspecten van het voorstel lijken niet in overeenstemming met het beginsel van subsidiariteit. Zo is Nederland niet overtuigd van de noodzaak om op Europees niveau voor te schrijven welke soorten sancties opgelegd moeten kunnen worden; zie ook paragraaf 9, onderdeel i. Verder ziet Nederland wel nut en noodzaak van een supranationale risicoanalyse, maar zal bewaakt moeten worden dat de verantwoordelijkheid voor het analyseren van risico's van witwassen primair een aangelegenheid van de lidstaten blijft. Voor een supranationale risicoanalyse zou slechts ruimte moeten zijn voor zover nodig om grensoverschrijdende aspecten van risico's te adresseren, dit is ook in overeenstemming met de nieuwe FATF aanbevelingen.

Proportionaliteit

De proportionaliteit van het voorstel is positief. Het voorstel volgt in het algemeen de FATF-aanbevelingen, die zijn geformuleerd op basis van een afweging van effectiviteit (bestrijding witwassen en financieren terrorisme) en uitvoerbaarheid (implementatie door instellingen en toezicht door autoriteiten). Evenwel zijn er ten aanzien van de proportionaliteit ook enkele kanttekeningen te plaatsen. Nederland is er vooralsnog niet van overtuigd dat de volgende voorgestelde maatregelen proportioneel zijn aan het beoogde of te verwachten resultaat, mede omdat ze onvoldoende uitgaan van de risicogebaseerde benadering die elders in het richtlijnvoorstel juist een belangrijke rol speelt:

- a) de nieuwe verplichtingen voor alle rechtspersonen binnen de EU om te beschikken over informatie over hun uiteindelijk belanghebbende; zie ook paragraaf 9, onderdeel f;
- b) de uitbreiding van de reikwijdte van de Richtlijn tot alle aanbieders van kansspelen; zie ook paragraaf 9, onderdeel h;
- c) de introductie van een geschiktheidstoets voor de bestuurders en uiteindelijk belanghebbenden van alle aanbieders van kansspelen, aanbieders van verhuurdiensten en grootwaardehandelaren; zie ook paragraaf 9, onderdeel h.

Bij de verplichting voor instellingen om zelf hun risico's op witwassen en financiering van terrorisme te identificeren (zie ook paragraaf 9, onderdeel c) merkt Nederland op dat het, in lijn met de nieuwe aanbevelingen van de FATF, niet in alle gevallen om individuele risicoanalyses hoeft te gaan. Kleine instellingen (of individuele personen die binnen de reikwijdte van de richtlijn vallen) moeten in

bepaalde gevallen gebruik kunnen maken van een gemeenschappelijke risicoanalyse, bijvoorbeeld uitgevoerd door een branche-organisatie of toezichthouder.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

De door de Commissie voorgestelde opzet om de toezichthouders EBA, EIOPA en ESMA technische standaarden te laten formuleren (artikel 42), waarna de Commissie deze kan vaststellen ingevolge de door de lidstaten aan de Commissie gedelegeerde bevoegdheid, is niet ongebruikelijk. Voor Nederland staat de vraag echter centraal of de technische standaarden daadwerkelijk louter 'technisch' van aard zijn en niet beleidsinhoudelijk. Nederland is hier nog niet van overtuigd. Nederland is van mening dat eerst in de Raad en met de Commissie inhoudelijk moet worden gediscussieerd over de reikwijdte en implicaties van de verschillende onderdelen van artikel 42, voordat van delegatie van bevoegdheden sprake kan zijn. Verder zullen EBA, EIOPA en ESMA als toezichthouders voor financiële markten slechts technische standaarden kunnen formuleren voor toepassing door of ten aanzien van niet-financiële instellingen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Nationale risicoanalyse

De nieuwe verplichting voor landen om regulier een risicoanalyse uit te voeren t.a.v. witwassen en terrorismefinanciering heeft gevolgen voor het anti-witwasbeleid van de rijksoverheid. Het is echter nog niet duidelijk of dit ook additionele financiële middelen vereist t.o.v. de huidige situatie. Er lopen immers al diverse initiatieven die in sterke mate bijdragen aan het inzicht in de risico's op witwassen en terrorismefinanciering. Het gaat hierbij in de eerste plaats om de *national threat assessment* (NTA witwassen), uitgevoerd door het FEC, maar bijvoorbeeld ook de criminaliteitsbeeldanalyse witwassen van de nationale recherche (onderdeel van het nationaal dreigingsbeeld) en de monitor georganiseerde misdaad van het WODC. Verder zijn reguliere publicaties van FIU-Nederland en de verschillende toezichthouders in dit opzicht relevant. Het is de verwachting dat deze bestaande initiatieven een belangrijke rol zullen gaan spelen bij het vormgeven van de nieuwe nationale risicoanalyse. Momenteel wordt de NTA geëvalueerd waarbij wordt gezien hoe en door welk orgaan uitvoering kan worden gegeven aan een nieuwe verplichting om een risicoanalyse uit te voeren.

Toezicht

De voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn betekent ook dat er op meer instellingen toezicht gehouden zal moeten worden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de diverse aanbieders van kansspelen en aanbieders van verhuurdiensten. Of, en zo ja in welke mate, dit in de context van het risicogebaseerde toezicht zal leiden tot additionele kosten voor de toezichthouders is sterk afhankelijk van de wijze waarop de richtlijn in de Nederlandse wet- en regelgeving zal worden geïmplementeerd en de invulling die de toezichthouders zullen geven aan het risicogebaseerde toezicht.

Eventuele gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e)) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Zie d)

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Gevolgen voor alle rechtspersonen en juridische entiteiten

Het Commissievoorstel voorziet in een verplichting voor alle in Nederland gevestigde rechtspersonen of juridische entiteiten om "toereikende, accurate en actuele informatie over hun uiteindelijke begunstigen" in te winnen en te bezitten. Op dit moment bestaat een dergelijke verplichting in Nederland niet. Omdat aan deze generieke verplichting geen specifieke uitvoeringsmodaliteiten worden gekoppeld, is het niet mogelijk om een indicatie te geven van de totale kosten die hiermee gemoeid zouden zijn. Nu het voorstel alle Nederlandse rechtspersonen en juridische entiteiten raakt, gaat het potentieel wel om significante lasten.

Gevolgen voor instellingen die voorheen buiten het bereik van de richtlijn vielen

Het Commissievoorstel voorziet in een grotere reikwijdte dan de huidige witwasrichtlijn. Dit betekent dat de volgende instellingen mogelijk voor het eerst met verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn te maken zouden krijgen:

- Handelaren in grote waarde, bij contante transacties vanaf €7.500
- Aanbieders van verhuurdiensten
- Aanbieders van kansspelen

De kosten in verband met de verplichtingen die in de richtlijn zijn opgenomen zijn significant, in het bijzonder voor instellingen die in het verleden geen strenge cliëntencontrole hebben toegepast. Verplichtingen zijn o.a.:

- Identificatie (en verificatie) van de cliënt
- Identificatie (en verificatie) van de uiteindelijke belanghebbende (UBO)
- Inzicht verkrijgen in doel en aard zakenrelatie
- Controle op 'PEPs' (politiek prominente personen) bij cliënten en uiteindelijk belanghebbenden
- Voortdurende monitoring van de zakenrelatie, inclusief monitoren van transacties
- Meldplicht van ongebruikelijke/verdachte transacties
- Uitvoering risicoanalyse t.a.v. witwassen en terrorismefinanciering

Gevolgen voor instellingen die voorheen ook al binnen het bereik van de richtlijn vielen

Voor instellingen die in het verleden ook binnen het bereik van de richtlijn vielen zal een aantal onderdelen uit het Commissievoorstel nieuwe kosten introduceren. Hier geldt wederom dat op basis van het voorstel van de Commissie nog geen concrete inschatting te maken is van de hoogte van de kosten; dit hangt te sterk af van de uitwerking die deze vereisten zouden krijgen bij nationale implementatie. Het betreft in ieder geval de verplichte risicoanalyse ten aanzien van witwassen en terrorismefinanciering en de introductie van de verplichte risicogebaseerde controle op binnenlandse politiek prominente personen (politically exposed persons = PEPs; zie voetnoot 5 in dit fiche). Daartegenover staat dat de voorschriften voor vereenvoudigd en verscherpt cliëntenonderzoek sterk zijn vereenvoudigd en meer mogelijkheden bieden voor een risicogebaseerde implementatie van de vereisten. Dit zou bij lagere risico's dus tot lagere kosten moeten kunnen leiden, wederom afhankelijk van de wijze van implementatie.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Bij nationale implementatie van dit Commissievoorstel zou de volgende regelgeving moeten worden aangepast:

- Wet ter voorkoming van Witwassen en Financiering van Terrorisme (WWFT)
- Wet op de Kansspelen
- Burgerlijk Wetboek

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

Er wordt een implementatietermijn voorgesteld van twee jaar. Dit lijkt haalbaar.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

n.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

In algemene zin zijn de voorgestelde maatregelen uitvoerbaar; er worden geen bijzondere implicaties voorzien voor de uitvoerbaarheid.

b) Handhaafbaarheid

In algemene zin zijn de voorgestelde maatregelen handhaafbaar. Ten aanzien van de verplichting voor alle rechtspersonen en juridische entiteiten (zie 3f en 9f) geldt echter het volgende: Nederland kent in het belang van de relatie tussen het bestuur en de aandeelhouder een verplichting voor het bestuur voor vennootschappen om een aandeelhoudersregister te houden. Zoals aangekondigd in de brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 19 december 2012 (Kamerstukken II 2012/13, 32 608, nr. 4) is voor de toekomst een centraal aandeelhoudersregister voorzien. De verplichting in het voorstel voor rechtspersonen om informatie over hun uiteindelijk belanghebbenden bij te houden gaat echter inhoudelijk verder: uiteindelijk belanghebbenden zijn naast aandeelhouders ook natuurlijke personen die (feitelijke) zeggenschap kunnen uitoefenen in de rechtspersoon of begunstigen zijn van het kapitaal van die rechtspersoon. Mede met het oog op de complexiteit heeft Nederland bedenkingen bij de handhaafbaarheid van een dergelijke verplichting.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Algemeen

In algemene zin steunt Nederland het voorstel van de Commissie dat ertoe dient om de gewijzigde FATF-aanbevelingen te vertalen naar de Europese context. Wel is er een aantal aandachtspunten.

Leidende principes voor Nederland ten aanzien van dit voorstel zijn:

- er dient zo min mogelijk verschil te bestaan tussen de FATF-aanbevelingen en de regelgeving zoals die in de EU-lidstaten van kracht is. Dit draagt bij aan een wereldwijd gelijk speelveld en de internationale reputatie van de EU, en het voorkomt 'EU-problemen' bij de FATF-evaluaties van EU-lidstaten.
- er dient voldoende ruimte en flexibiliteit te zijn voor een passende nationale implementatie van de richtlijn, vooral op die elementen waar een nauw verband bestaat met strafrechtelijke en opsporingsvraagstukken waar de nationale overheden het primaat hebben.
- De risico-georiënteerde benadering biedt de beste waarborgen voor een effectief en succesvol beleid ten aanzien van voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. Nederland is voor het consequent doorvoeren van een risicogebaseerde benadering, op alle niveaus (overheid, instellingen, toezichthouder).

Losse onderdelen – belangrijkste wijzigingen ten opzichte van huidige richtlijn

- a. Reikwijdte: verlaging drempelwaarde voor handelaren in grote waarde van €15.000 naar €7.500.
Hoewel Nederland niet principieel tegenstander is van een lagere drempelwaarde, is Nederland vooralsnog niet overtuigd van de noodzaak van deze uitbreiding van de reikwijdte. Hoewel het in voorkomende gevallen een goed idee kan zijn om handelaren in grote waarde reeds bij een lager bedrag dan €15.000 een rol te geven t.a.v. signaleren van mogelijke verdachte transacties, is onzeker of deze generieke uitbreiding van de reikwijdte hiervoor het meest geëigend is. Lidstaten hebben zelf reeds de mogelijkheid om nationaal een lagere drempelwaarde te hanteren indien daartoe aanleiding bestaat. Daarom zou verlaging van deze drempelwaarde uitsluitend op EU-niveau geregeld moeten worden indien de risico's die hiermee worden geadresseerd ook op EU-niveau worden/zijn gesignaleerd. Nederland ziet uit naar de informatie die de Commissie en andere landen op dit punt zullen aandragen.
- b. Reikwijdte: het opnemen van 'aanbieders van gokdiensten' in plaats van casino's
Nederland is vooralsnog niet overtuigd dat dit voorstel proportioneel is ten aanzien van het risico dat wordt geadresseerd. De risico-georiënteerde benadering zou erop gericht moeten zijn om alleen strenge en aanvullende eisen te stellen aan marktpartijen die een verhoogd risico ten aanzien van witwassen of terrorismefinanciering met zich brengen. Dat is niet bij alle aanbieders van de bedoelde diensten evident. Niettemin stelt dit richtlijnvoorstel dat een autorisatie- en toezichtstructuur moet worden gecreëerd ten aanzien van alle aanbieders van kansspelen (zie ook 'h. toezicht' hieronder). De exacte reikwijdte is nog onduidelijk, maar vooralsnog lijkt het erop dat alle vormen van kansspelen op afstand en de zogenaamde landbased kansspelen zoals loterijen, speelautomaten, sportweddenschappen, bingo, poker, etc. binnen de werkingssfeer van de richtlijn zouden komen. Nederland is niet tegen uitbreiding van het begrip 'casino' zodat ook andere gokactiviteiten eronder vallen (met name online kansspelen is gewenst), maar dan moet wel goed worden gekeken welke entiteiten 'binnen boord' worden gehaald, en om welke reden. Dit zou op basis van een risicoanalyse dienen te gebeuren. Gegeven de verschillen die er tussen de lidstaten bestaan in het aanbod van kansspelen, zou dit het meest geëigend op nationaal niveau dienen plaats te vinden.
- c. Risicogebaseerde benadering
Nederland steunt de voorstellen van de Commissie voor het verder doorvoeren van de risicogeorieënteerde benadering die een goede afspiegeling zijn van de door de FATF overeengekomen aanbevelingen. De voorstellen hebben betrekking op nationale overheden, instellingen, en toezicht.
- a) De nationale risicoanalyse op overheidsniveau moet een belangrijke impuls geven aan de effectiviteit van het beleid. Nederland zet nog wel vraagtekens bij het voorstel om de nationale risicoanalyse te delen met de andere lidstaten en de ESA toezichthouders. Op dit punt is het

Commissievoorstel niet consequent: overweging 17 zegt dat de analyse gedeeld moet worden 'where appropriate', terwijl artikel 7(5) zegt dat er gedeeld moet worden 'upon request'.

Nederland ondersteunt de eerste versie van de tekst; dit met het oog op de mogelijk vertrouwelijke aard van (delen van) de risicoanalyse.

b) De verplichtingen ten aanzien van de instellingen dragen bij aan een doelgerichte preventie van financiële criminaliteit. Wel moet duidelijk worden dat, in lijn met de FATF-aanbevelingen, niet in alle gevallen een individuele risicoanalyse vereist is.

c) Het risicogebaseerde toezicht, tenslotte, is volgens Nederland een belangrijke voorwaarde voor een efficiënte allocatie van middelen en een slagvaardig toezicht. Nederland meent derhalve dat dit risicogebaseerde toezicht te vrijblijvend in de richtlijn is opgenomen (het wordt niet verplicht gesteld).

d. Klantenonderzoek: vereenvoudigd en verscherpt klantenonderzoek

Nederland is voorstander van de voorgestelde wijzigingen die enerzijds goed aansluiten bij de FATF-aanbevelingen en anderzijds voldoende flexibiliteit geven voor een risicogebaseerde invulling. Het richtlijnvoorstel is op deze onderwerpen terecht minder gedetailleerd dan de huidige richtlijn, en veel meer gericht op de gevolgen van de inschatting van het risico van een bepaalde zakelijke relatie of transactie. Over de factoren die kunnen bijdragen aan lager risico (Annex II) en aan hoger risico (Annex III) zal nog moeten worden gediscussieerd. Nederland neemt in deze context met interesse kennis van het feit dat de ESA toezichthouders in het richtlijnvoorstel wordt opgedragen om met richtsnoeren te komen ten aanzien van deze risicofactoren. Het moet in ieder geval nog worden gezien wat de rol van deze richtsnoeren is t.o.v. de nationaal geldende richtsnoeren van de bevoegde toezichthouders.

e. PEPs: binnenlandse PEP

De additionele verplichtingen ten aanzien van binnenlandse PEPs (politiek prominente personen⁵) zijn in lijn met de nieuwe aanbevelingen van de FATF. Nederland heeft altijd gepleit voor een risicogebaseerde benadering van PEPs, en de formulering die voor binnenlandse PEPs is gekozen wijkt in dat opzicht dan ook af van de strikter op regels gebaseerde formulering voor buitenlandse PEPs. Nederland hecht er sterk aan het verschil in benadering tussen binnenlandse en buitenlandse PEPs te handhaven. Dit verschil in benadering heeft zowel betrekking op de identificatie van PEPs als op de situaties waarin additionele maatregelen worden vereist.

⁵ Politiek prominente personen zijn in het voorstel gedefinieerd als "natuurlijke personen die met een prominente publieke functie worden of zijn bekleed", waaronder staatshoofden, regeringsleiders, ministers en staatssecretarissen, parlementsleden, leden van hooggerechtshoven, constitutionele hoven of van andere hoge rechterlijke instanties, leden van rekenkamers of van raden van bestuur van centrale banken; ambassadeurs, zaakgelastigden en hoge legerofficieren, en leden van de bestuurs-, management- of toezichthoudende organen van overheidsbedrijven.

f. Verplichting voor alle rechtspersonen t.a.v. informatie over eigen UBO

Instellingen zijn op grond van de Derde Witwasrichtlijn al verplicht om cliëntenonderzoek uit te voeren. Daarbij moeten zij ondermeer vaststellen wie de uiteindelijk belanghebbenden zijn van de cliënt. Bij een rechtspersoon gaat het, kort gezegd, om de natuurlijke personen die (direct of indirect) een significante mate van eigendom of zeggenschap hebben in die rechtspersoon, of begunstigde zijn van die rechtspersoon.

Volgens het voorstel zouden alle rechtspersonen in de EU die informatie zelf moeten bijhouden. Dit zou in theorie het cliëntenonderzoek kunnen vergemakkelijken: instellingen hoeven niet meer op zoek naar informatie als deze reeds beschikbaar is.

Toch is Nederland niet overtuigd van de wenselijkheid van een dergelijke maatregel. Het vaststellen van de uiteindelijk belanghebbende kan een complex proces zijn, zodat deze maatregel van zeer veel personen een inspanning zou vergen, reeds om met deze materie vertrouwd te raken. Daarbij komt dat een instelling in het kader van het cliëntenonderzoek toch gehouden zou zijn dergelijke informatie zelf te controleren. Verder zou toezicht op de naleving van een dergelijke verplichting moeilijk zijn vorm te geven.

Vooralsnog ziet Nederland dan ook meer in een centraal aandeelhoudersregister zoals aangekondigd in de brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 19 december 2012 (Kamerstukken II 2012/13, 32 608, nr. 4).

g. Equivalentie

Nederland steunt het voorstel van de Commissie om niet langer verplicht te werken met een lijst van derde landen die 'equivalent' zijn aan de EU-lidstaten voor wat betreft de systemen ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. De risicogebaseerde benadering maakt dat een dergelijke lijst niet aangewezen is bij de afwegingen die instellingen zelf moeten maken ten aanzien van (het risicoprofiel van) hun cliënten.

h. Toezicht

Voor de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen is de inrichting van het toezicht van groot belang. Nederland zal het voorstel dan ook steeds mede in dat licht beoordelen.

Opvallend is dat het voorstel telkens een risicogebaseerde benadering voorstaat, terwijl inzake het toezicht slechts de mogelijkheid van een risicogebaseerde benadering wordt benoemd. Dit lijkt ook niet conform FATF-aanbeveling 28, in elk geval voor wat betreft voor wat betreft het toezicht op de niet-financiële instellingen.

Nederland heeft twijfels bij de reikwijdte van de voorgestelde geschiktheidstoets voor bestuurders en uiteindelijk belanghebbenden van alle aanbieders van gokdiensten en verhuurdiensten en alle grootwaardehandelaren. In elk geval zou rekening zijn te houden met omvang en risico van de diensten of transacties. Hier is van belang dat het Richtlijnvoorstel een grotere reikwijdte heeft dan de FATF-aanbevelingen. Voor wat betreft gokdiensten is de reikwijdte van de FATF-

aanbevelingen beperkt tot casino's (inclusief online casino's), voor grootwaardehandelaren geldt een hogere drempelwaarde (€ 15.000) en verhuurdiensten vallen geheel niet onder die aanbevelingen. Nederland meent dan ook dat het voorstel op deze punten meer in lijn met de FATF-aanbevelingen gebracht kan worden.

i. Administratieve sancties

De voorgestelde bepalingen inzake bestuursrechtelijke sancties roepen vragen op inzake subsidiariteit. Vooralsnog is Nederland niet overtuigd van de noodzaak om op Europees niveau voor te schrijven welke soorten sancties opgelegd moeten kunnen worden. Bij het publiceren van geconstateerde overtredingen zou zijn te voorzien in de mogelijkheid van rechterlijke toetsing vooraf. Anders dan bij bijvoorbeeld een boete kan een publicatie immers achteraf niet meer ongedaan worden gemaakt. Zie bijvoorbeeld artikel 1:97 van de Wet op het financieel toezicht. Een andere sanctie die nationale toezichthouders zouden moeten kunnen opleggen strekt tot een tijdelijk verbod om functies bij instellingen uit te oefenen. Hier zij opgemerkt dat dit resultaat in de financiële sector en voor advocaten en notarissen al langs andere weg wordt bereikt. Zo zal bij een geschiktheidstoets eventuele verantwoordelijkheid voor overtreding van anti-witwasregels een rol kunnen spelen.

j. FIUs + FIU-NET

De meer gedetailleerde verplichtingen ten aanzien van FIU's zijn conform FATF aanbevelingen. Nederland is in grote lijnen akkoord met deze meer gedetailleerde verplichtingen. Voor Nederland zitten hier geen belangrijke nieuwe verplichtingen bij die consequenties voor de huidige taken en bevoegdheden van de FIU hebben. De voorgestelde bepalingen inzake de samenwerking van de FIU's binnen de Europese Unie worden ook door Nederland gesteund. Nederland onderschrijft het belang dat in de richtlijn wordt gehecht aan FIU.net en Nederland steunt de aanmoediging van lidstaten om van het gedecentraliseerde netwerk van FIU.net gebruik te maken.

k. Rol van Europese toezichthouders EBA, EIOPA en ESMA

Nederland is geen tegenstander van het idee om de Europese toezichthouders te betrekken bij de communautaire inspanningen om witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan. De wijze waarop dit het best zou kunnen worden ingevuld is echter nog onvoldoende verkend en uitgewerkt door de Commissie. De huidige voorstellen ten aanzien van de rol van de Europese toezichthouders bij zowel de technische standaarden (art. 42) als de 'richtsnoeren' bij cliëntencontrole (art. 15 en 16) roepen o.a. vragen op inzake bevoegdheden en reikwijdte.

l. Belastingmisdrijven als gronddelict voor witwassen

Nederland is groot voorstander van het expliciet opnemen van 'belastingmisdrijven' in de lijst van delicten die verplicht als gronddelict voor witwassen moeten gelden. Dit is in lijn met het besluit

dat de FATF hierover heeft genomen, mede op initiatief van het Nederlandse FATF-voorzitterschap.