

Fiche 1: Wijziging richtlijn met verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op het gebied van belastingen

1. Algemene gegevens

Titel voorstel:

Richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op het gebied van de belastingen

Datum ontvangst Commissiedocument:

12 juni 2013

Nr. Commissiedocument:

COM(2013)348

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202772

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad:

Ecofin Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie:

Ministerie van Financiën

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

a) Rechtsbasis:

Art 115 VWEU

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement:

Raad: eenparigheid en Europees Parlement: raadpleging

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:

In dit voorstel tot wijziging van de richtlijn worden geen nieuwe gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen voorgesteld.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

De Europese Commissie (hierna: de Commissie) stelt een aanpassing voor op de richtlijn voor de administratieve samenwerking tussen de belastingautoriteiten van de lidstaten. Sinds het akkoord op deze richtlijn van 15 februari 2011 hebben zich enige internationale verdergaande ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van het automatisch uitwisselen van fiscale informatie. De meest concrete ontwikkeling tot nu toe is de zogenaamde FATCA wetgeving (Foreign Account Tax Compliance Act) die in de VS is aangenomen. Deze wet verplicht financiële instellingen buiten de VS om de tegoeden die ze aanhouden voor rekening van hun Amerikaanse klanten voortaan jaarlijks aan te geven aan de Amerikaanse belastingdienst. Weigering om informatie uit te leveren leidt tot een strafheffing van 30% op de inkomsten die een financiële instelling verkrijgt op Amerikaans grondgebied. Voorts is ook de OESO al vergevorderd met de ontwikkeling van een mondiaal "common reporting system" gebaseerd op FATCA.

Nu steeds meer lidstaten (waaronder ook Nederland) overgaan tot het sluiten van bilaterale FATCA overeenkomsten met de VS, is de Commissie van mening dat de tijd rijp is om een soortgelijke stap binnen de EU te maken. Dit wordt versterkt door de meest begunstigingsclausule die in de bestaande Richtlijn voor administratieve samenwerking (2011/16/EU) is opgenomen. Mocht een lidstaat verdergaande afspraken met derde landen sluiten op het gebied van het uitwisselen van fiscale informatie dan mogen de overige lidstaten zich beroepen op de met het derde land gemaakte afspraak. Om een wirwar van bilaterale afspraken te voorkomen, heeft de Commissie besloten dat het overzichtelijker is om één gelijke afspraak voor alle lidstaten te maken in de vorm van een richtlijn.

Nederland staat positief tegenover het voorstel, aangezien meer transparantie door een verbeterde administratieve samenwerking tussen de lidstaten van groot belang is voor de bestrijding van (grensoverschrijdende) belastingontduiking en fraude. Nederland heeft nog wel enige vragen over bepaalde keuzes die de Commissie heeft gemaakt. De belangrijkste vraag is waarom de Commissie de reikwijdte van de richtlijn beperkt tot alleen natuurlijke personen, terwijl de FATCA verdragen ook zien op de automatische uitwisseling van informatie over entiteiten zoals rechtspersonen of doelvermogens.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Bevoegdheid: De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikel 115 VWEU. Er is sprake van een aanvullende bevoegdheid. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

De subsidiariteit en proportionaliteit worden positief beoordeeld.

- *Implicaties/risico's/kansen*

De kansen liggen in het verkrijgen van meer informatie over inkomsten die Nederlandse belastingplichtigen hebben verkregen in andere landen. Dit verbetert de mogelijkheden voor bestrijding van fraude.

- *Nederlandse positie*

Nederland steunt het richtlijnvoorstel van de Commissie.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

De belangrijkste voorgestelde aanpassing ziet op de uitbreiding van het verplicht automatisch uitwisselen van fiscale informatie. Het automatisch uitwisselen van informatie betekent dat de belastingdiensten van de lidstaten elkaar periodiek gegevens sturen over inkomsten (overeenkomstig aan de afgesproken inkomenscategorieën) die een ingezetene van de informatie ontvangende lidstaat heeft verkregen in de informatie verzendende lidstaat. De Commissie benoemt de volgende inkomstencategorieën die op automatische basis zullen worden uitgewisseld: dividenden, vermogenswinsten, inkomsten uit activa gehouden op een bankrekening, toekomstige verplichtingen voor de financiële instellingen (denk hierbij aan levensverzekeringen) en rekeningtegoeden. Deze categorieën zullen verplicht door alle lidstaten worden uitgewisseld. De uitwisseling van informatie ziet alleen op natuurlijke personen. De Commissie wenst dat deze informatie per 1 januari 2015 zal worden uitgewisseld beginnend met de informatie betreffende het jaar 2014.

Een andere kleine aanpassing is dat de nu bestaande mogelijkheid geschrapt wordt voor lidstaten om een drempelbedrag in te voeren waaronder geen informatie hoeft te worden verstrekt. De Commissie is van mening dat deze bepaling leidt tot onduidelijkheid onder de lidstaten.

Opmerkelijk zijn enige verschillen tussen het voorstel van de Commissie en de inhoud van de FATCA verdragen. Zo ziet de FATCA ook op informatie-uitwisseling over entiteiten naast die over natuurlijke personen. Op andere punten gaat het voorstel van de Commissie verder: zo zijn er geen drempelbedragen opgenomen waaronder er geen informatie hoeft te worden uitgewisseld en worden geen (laag risico) financiële instellingen uitgezonderd van de rapportageplicht. Ten slotte lijkt de Commissie af te wijken van FATCA ten aanzien van de te rapporteren financiële producten, bijvoorbeeld door – anders dan onder FATCA - informatie over vermogenswinsten te vragen.

- *Impact assessment EC*

De Commissie heeft geen impact assessment gemaakt.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikel 115 VWEU. Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het voorstel voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel, omdat de bestrijding van grensoverschrijdende belastingfraude en belastingontduiking het beste op Europees niveau geregeld kan worden.

Op basis van de meest begunstigingsclausule in de bestaande richtlijn (2011/16/EU) zijn de lidstaten al onderling verplicht om hetgeen in de FATCA verdragen is overeengekomen met elkaar af te spreken. Een uniforme afspraak die voor alle lidstaten geldt, is te prefereren boven het sluiten van 27 bilaterale verdragen met de andere lidstaten.

Ook de proportionaliteit wordt positief beoordeeld, omdat het voorstel niet verder gaat dan nodig is om het doel te verwezenlijken. In grote lijnen worden door het voorstel binnen de EU dezelfde stappen gezet als die wereldwijd plaatsvinden. Wel is Nederland van mening dat de reikwijdte van het voorstel uitgebreid dient te worden naar entiteiten en dat het voorstel ook wat betreft alle andere elementen (de tot rapportage verplichte instellingen, de due diligence systematiek en de te rapporteren inkomenscategorieën) de aansluiting moet houden bij FATCA en het OESO "common reporting system".

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

N.v.t. (in dit voorstel tot wijziging van de richtlijn worden geen nieuwe gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen voorgesteld).

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

De Belastingdienst zal incidentele en structurele uitvoeringskosten hebben na invoering van dit commissievoorstel. Deze worden gevormd door het inrichten, onderhouden, controleren en gebruiken van de nieuwe gegevensstromen voor dividenden, vermogenswinsten, inkomsten uit activa gehouden op een bankrekening, toekomstige verplichtingen voor de financiële instellingen (denk hierbij aan levensverzekeringen) en rekeningtegoeden. Het gaat om circa € 2,5 miljoen incidenteel voor het inrichten van nieuwe systemen en aanpassing van bestaande systemen.

Het ontsluiten van enkele nu nog niet bestaande fiscale renseigneringsstromen, zoals de voorgestelde vermogenswinsten, zal hoge uitvoeringskosten met zich meebrengen. Om deze stijging van de

administratieve lasten tegen te gaan, geeft Nederland er de voorkeur aan om de verplichtingen tot uitwisseling te beperken tot gegevens die de betreffende Belastingdienst zelf als renseigneringsstroom voorhanden heeft ten behoeve van de eigen fiscale taken.

Naast de incidentele uitvoeringskosten voor de systemen zijn er ook structurele kosten zoals onderhoud van de systemen, coördinatie van de gegevensuitwisseling en kosten voor handhaving. Deze worden geraamd op circa € 0,8 miljoen per jaar. De gegevens die uit het buitenland worden ontvangen zullen meegenomen worden in de vooringevulde aangifte. Hierdoor wordt de fraude teruggedrongen en levert dit extra belastinginkomsten op.

De hierboven beschreven budgettaire gevolgen voor Nederland zullen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

De financiële instellingen zullen hun IT systemen moeten aanpassen. Hoe hoog deze kosten zullen uitvallen is nu nog niet bekend. Gezocht wordt naar aansluiting op beschikbare informatie bij de financiële instellingen om de kosten zo laag mogelijk te houden.

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

De voorgestelde aanpassing van de administratieve samenwerkingsrichtlijn heeft geen effect voor de administratieve lasten.

6. Implicaties juridisch

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

Aanpassen van de nationale regelgeving. Hierbij wordt met name gedacht aan de Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen.

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

De richtlijn dient uiterlijk 31 december 2014 geïmplementeerd te zijn. Aangezien er een aanpassing zal moeten plaatsvinden van de nationale wetgeving en ook de uitvoeringssystemen van de Belastingdienst en de financiële instellingen zullen moeten worden aangepast, lijkt dit geen haalbare termijn. Nederland zal zich dan ook inzetten voor een latere implementatiedatum.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De richtlijn bevat een evaluatiebepaling. De Commissie brengt uiterlijk voor 1 juli 2017 verslag uit over de werking van de richtlijn. Een dergelijke evaluatiebepaling is wenselijk, omdat hiermee beoordeeld kan worden of de richtlijn naar behoren functioneert.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De uitvoering vindt plaats door de Belastingdienst. Voor zover het gaat om vorderingen van Nederlandse lokale overheden zullen deze zelf de administratieve handelingen moeten uitvoeren.

b) Handhaafbaarheid

De handhaving vindt plaats door de Belastingdienst.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Nederland steunt het voorstel om de automatische uitwisseling van informatie binnen de EU uit te breiden op basis van de FATCA en OESO-standaard. Het voorstel verbetert de transparantie binnen de EU en verbetert daarmee de mogelijkheden voor bestrijding van grensoverschrijdende fraude en belastingontduiking. Verder past dit in het Nederlandse uitgangspunt dat wereldwijd stappen gemaakt moeten worden op het uitwisselen van informatie, bij voorkeur op automatische basis.

Wel dient het voorstel dezelfde stappen te zetten als die wereldwijd plaatsvinden zodat verzekerd wordt dat de financiële sector en de Belastingdienst die zich nu voorbereiden op de FATCA en OESO "common reporting" dezelfde systematiek kunnen hanteren voor de gehele EU. In dit kader is Nederland van mening dat de reikwijdte van het voorstel (conform bestaande internationale afspraken zoals de FATCA verdragen) uitgebreid dient te worden naar zowel natuurlijke personen als entiteiten. Wat betreft de uit te wisselen inkomenscategorieën ligt het voor de hand dat dezelfde categorieën worden gehanteerd zoals afgesproken onder de FATCA verdragen.

Ten slotte is Nederland van mening dat de implementatiedatum door de Commissie te ambitieus is gezien de benodigde aanpassingen in de IT systemen. Dit argument geldt niet alleen voor Nederland maar ook voor de andere Europese lidstaten (die niet allemaal een FATCA verdrag met de VS hebben gesloten).

Dit voorstel betekent overigens niet dat de laatste stap op dit dossier is gezet. De G5plus projectgroep, die opgestart is door Duitsland, het VK, Frankrijk, Italië en Spanje (en waar Nederland

nu ook actief deel van uitmaakt), zal een verdergaande studie doen naar een wereldwijd model dat ziet op automatische uitwisseling van informatie.

Fiche 2: Mededeling en Aanbeveling Europees horizontaal kader voor collectief verhaal.

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Naar een Europees horizontaal kader voor collectief verhaal".

Aanbeveling van de Commissie over gemeenschappelijke beginselen aangaande mechanismen in de lidstaten voor collectief vorderingen tot staking en compensatie betreffende de schending van het recht van de Europese Unie.

Datum ontvangst Commissiedocument

12 juni 2013

Nr. Commissiedocument

COM (2013) 401

C (2013) 3539

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202773

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

N.v.t.

Behandelingstraject Raad

JBZ-Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie

2. Essentie voorstel

Het betreft een mededeling over een te ontwikkelen Europees horizontaal kader voor collectief verhaal. Collectief verhaal betreft procedurele mechanismes waarmee veel gelijksoortige claims van gedupeerden kunnen worden samengebracht in een gezamenlijke rechtsvordering. Naast de mededeling heeft de Commissie een aanbeveling uitgebracht met daarin gemeenschappelijke, niet-bindende, Europese beginselen voor collectief verhaal. De doelstelling van de aanbeveling en de mededeling is om lidstaten te bewegen om mechanismen van collectief verhaal in te stellen voor de

vergoeding van schades en de vorderingen tot staking van inbreuken en daarbij een aantal beginselen in acht te nemen. De Commissie wil op deze manier de mogelijkheden voor burgers en ondernemingen verbeteren om effectief verhaal te halen wanneer hun EU-rechten worden geschonden en bijdragen aan een Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Deze beginselen zien zowel op de introductie en vormgeving van een collectieve verhaalsactie als op het introduceren van procedurele waarborgen om misbruik van collectief verhaal te voorkomen. De beginselen worden in de aanbeveling uitgewerkt (met onder meer aandacht voor het *opt-in* principe bij collectieve verhaalsacties en afwijzing van het gebruik van *punitive damages*).

De inzet van de Europese Commissie is erop gericht dat lidstaten binnen twee jaar de in de aanbeveling uitgewerkte beginselen in hun nationale systemen van collectief verhaal implementeren. Vier jaar na de aanbeveling zal de Commissie besluiten of verdere stappen (bijv. wetgeving) noodzakelijk zijn.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

De Commissie heeft zowel een mededeling als een aanbeveling vastgesteld over collectief verhaal. De mededeling bevat het standpunt van de Commissie over een aantal centrale kwesties ten aanzien van collectief verhaal. In de aanbeveling introduceert de Commissie concrete aanbevelingen ten aanzien van de lidstaten met betrekking tot de registratie van collectieve verhaalsacties en de randvoorwaarden waaraan een dergelijke actie moet voldoen. De Commissie kan enkel aanbevelingen en mededelingen vaststellen op terreinen waar de EU bevoegd is (op grond van artikel 292 VWEU).

Nederland denkt dat de bevoegdheid van de Unie om naar aanleiding van de onderhavige mededeling en aanbeveling, eventuele latere wetgevende voorstellen te doen, kan worden gebaseerd op de artikelen 81 of 114 van het VWEU. Nederland zal de Commissie om bevestiging van de in aanmerking komende bevoegdheidsgrondslag vragen.

Nederland is van mening dat EU-optreden op het gebied van collectieve verhaalsmogelijkheden een toegevoegde waarde kan hebben, voor zover dit optreden zich richt op grensoverschrijdende gevallen. In zoverre heeft het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel dan ook een positieve grondhouding. Nederland zal overigens nagaan in hoeverre de beginselen uit de aanbeveling en de mededeling tot doel hebben zich ook uit te strekken over zaken van collectief verhaal zonder grensoverschrijdend element. Indien dat het geval is, is het oordeel van Nederland over de subsidiariteit voor wat betreft die onderdelen negatief.

Nederland ziet vooral een rol voor de Commissie weggelegd in het faciliteren van verschillende nationale systemen door het introduceren van Europese maatregelen op het gebied van de bevoegdheid van nationale rechters alsmede de erkenning en tenuitvoerlegging van hun beslissingen en het verzamelen van informatie op het gebied van samenwerking, informatievoorziening en het verhogen van consumentenbewustzijn. Nederland is voorstander van een benadering die lidstaten de ruimte laat voor het ontplooiën van eigen nationale initiatieven. De huidige mededeling en aanbeveling kiezen een andere insteek door specifieke voorschriften op te nemen ten aanzien van de inrichting en de vormgeving van collectieve verhaalsmogelijkheden in de lidstaten. Deze insteek gaat verder dan noodzakelijk om het doel (de ontwikkeling van een Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, voor burgers en ondernemingen) te bereiken. Daarom is de grondhouding van Nederland ten aanzien van de proportionaliteit negatief.

Zowel de mededeling als de aanbeveling hebben geen effecten op de regeldruk en de administratieve lasten. Wanneer gevolg wordt gegeven aan de aanbevelingen kunnen er financiële gevolgen zijn voor de rijksoverheid en de rechtspraak. De rijksoverheid zal een aantal rapportageverplichtingen op zich moeten nemen en zal een nationaal register moeten instellen voor collectieve verhaalsmogelijkheden. Daarnaast kan de aanbeveling tot gevolg hebben dat de rechtspraak wordt belast met een groter aantal zaken, omdat meer lidstaten gaan beschikken over collectieve verhaalsmogelijkheden en er dienaangaande de mogelijkheid bestaat dat buitenlandse partijen in Nederland erkenning en tenuitvoerlegging zoeken van in het buitenland gewezen vonnissen in collectieve verhaalszaken. De kosten, die hieruit voortvloeien, worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van budgetdiscipline.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland heeft kennisgenomen van het voornemen van de Commissie om de mogelijkheden voor burgers en ondernemingen te verbeteren om effectief verhaal te halen wanneer hun EU-rechten worden geschonden en op deze manier bij te dragen aan een Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Inbreuken op rechten met een collectief karakter kunnen de markt ontregelen doordat zij burgers en ondernemingen verhinderen een geïnformeerde en efficiënte keuze te maken.

Met inachtneming van de aarzelingen over de bevoegdheid, de subsidiariteit en proportionaliteit, kan Nederland zich vinden in een horizontale aanpak van collectief verhaal die de Commissie voorstaat. Sectorspecifieke aanpak leidt tot versnippering, wat ten koste gaat van de interne samenhang van de nationale systemen van burgerlijk procesrecht die ingebed zijn in de nationale rechtscultuur. Ook ziet Nederland een toegevoegde waarde in het verzamelen van informatie door de Europese Commissie over nationale initiatieven van collectief verhaal.

De inzet voor Nederland is dat Europese (wetgevende) initiatieven ten aanzien van collectief verhaal niet in de weg staan aan effectieve en efficiënte nationale mechanismen. In dat verband roept de concrete uitwerking van een aantal, in de mededeling en aanbeveling beschreven, beginselen bij Nederland veel vragen op.

Ten aanzien van de eisen van ontvankelijkheid in een procedure voor collectief verhaal, vraagt Nederland zich bijvoorbeeld af wat de Commissie precies in gedachte heeft met de voorafgaande certificering van procespartijen.

Voorts vraagt Nederland zich af wat de reikwijdte is van het beginsel dat een vordering tot collectief verhaal altijd op basis van het *opt-in* principe moet worden vormgegeven. Nederland gaat ervan uit dat dit beginsel geen betrekking heeft op collectieve schikkingen. In geval de Commissie voor ogen heeft dat dit beginsel wel toepassing zal moeten vinden op mechanismen voor collectieve schikkingen dan plaatst Nederland hier vraagtekens bij. Voor collectieve schikkingen kan een *opt-out* juist effectief zijn, terwijl dit voor een collectieve vordering in rechte wel bezwaarlijk is vanwege het mogelijke misbruik door eisers. In Nederland bevat de Wet Collectieve Afwikkeling Massaschade bijvoorbeeld een dergelijk *opt-out* mechanisme, tot tevredenheid van alle schikkende partijen.

Nederland is benieuwd of de Commissie indicaties heeft dat financiering van procespartijen door derden op dit moment dermate grote problemen oplevert dat het noodzakelijk is daarvoor aanbevelingen tot regulering te doen. Ook vraagt Nederland zich af of de mogelijkheid, die de Commissie aanbeveelt, om te allen tijde uit een collectieve verhaalsactie te kunnen stappen, niet ondermijnend werkt voor de financiering van een dergelijke procedure. Nederland kan zich overigens vinden in de afwijzing van het gebruik van *punitive damages* voor vorderingen van collectief verhaal.

Ten slotte heeft Nederland in het verleden aandacht gevraagd voor problemen met het toepasselijk recht en de samenloop van vorderingen van collectief verhaal. Nederland kan instemmen met het standpunt van de Commissie dat van de rechtsregels uit de Verordening Rome I (nr. 593/2008) en Rome II (nr. 864/2007) niet zomaar kan worden afgeweken. Nederland had graag gezien dat de recente revisie van de Verordening Brussel I (nr. 1215/2012) was aangegrepen om de regels tot erkenning en tenuitvoerlegging te verduidelijken met betrekking tot de afwikkeling van collectieve schikkingen. Dit past in de rol die Nederland voor de Commissie ziet weggelegd op het gebied van collectieve verhaalsmogelijkheden, namelijk een rol die ziet op het faciliteren van maatregelen op het gebied van de bevoegdheid van nationale rechter, de erkenning en tenuitvoerlegging van hun beslissingen en het verzamelen van informatie op het gebied van samenwerking, informatievoorziening en het verhogen van consumentenbewustzijn.

Fiche 3: Richtlijn Privaatrechtelijke handhaving van het mededingingsrecht

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Richtlijn betreffende bepaalde regels voor schadevorderingen volgens nationaal recht wegens inbreuken op de bepalingen van het mededingingsrecht van de lidstaten en van de Europese Unie

Datum ontvangst Commissiedocument

12 juni 2013

Nr. Commissiedocument

COM (2013) 404

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202775

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

Impact Assessment, volledig (SWD(2013), 203):

http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/impact_assessment_en.pdf

Impact Assessment, samenvatting (SWD(2013), 204):

http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/summary_impact_assessment_nl.pdf

Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Economische Zaken, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

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

a) Rechtsbasis

Artikel 103 en artikel 114 VWEU.

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Artikel 114 voorziet in de gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing door het Europees Parlement. Artikel 103 VWEU voorziet in een bijzondere wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad na raadpleging van het Europees Parlement. Nu het voorstel een "package deal" is wat gebaseerd is op artikel 103 en 114 gezamenlijk,

geldt de procedure waarbij de invloed van het Europees Parlement het grootst is: de gewone wetgevingsprocedure.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Er worden geen gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen voorgesteld.

2. Samenvatting BNC-fiche

Het voorstel beoogt een effectieve handhaving van het mededingingsrecht van de Unie door de wisselwerking tussen de publieke en private handhaving van het mededingingsrecht te optimaliseren en ervoor te zorgen dat slachtoffers van inbreuken op het mededingingsrecht van de Unie de schade die zij hebben geleden volledig vergoed kunnen krijgen.

Nederland onderschrijft de doelstelling van de Europese Commissie om, door middel van dit richtlijnvoorstel, de doeltreffendheid van handhaving van het mededingingsrecht te versterken.

Daarom ziet Nederland een toegevoegde waarde in die voorstellen die nationale fragmentatie ten aanzien van de toegankelijkheid van clementiestukken (informatie aangeleverd door een partij die betrokken is bij een mededingingsovertreding en deze heeft gemeld) trachten te voorkomen.

De voorstellen ten aanzien van de mogelijkheid voor slachtoffers van mededingingsinbreuken om hun volledige schade te vergoed te krijgen, grijpen ver in op het Nederlandse procesrecht en hebben weinig meerwaarde voor ondernemers en consumenten in Nederland die schade ondervinden van een overtreding van het mededingingsrecht. Een apart regime voor mededingingszaken binnen het privaatrecht gaat ten koste van de interne samenhang van nationale systemen. Het subsidiariteitsoordeel en het proportionaliteitsoordeel zijn overwegend negatief. Nederland is van mening dat die onderdelen die het nationale procesrecht harmoniseren niet kunnen worden gestoeld op de voorgestelde rechtsgrondslagen. Alleen de voorstellen ten aanzien van het evenwicht tussen effectieve publiekrechtelijke handhaving door middel van clementie en het gebruik van clementiestukken in privaatrechtelijke procedures voldoen aan de vereisten van zowel subsidiariteit als proportionaliteit.

3. Samenvatting voorstel

Het voorstel beoogt een effectieve handhaving van het mededingingsrecht van de Unie door:

1. wisselwerking tussen de publieke en de private handhaving van het mededingingsrecht te optimaliseren; en
2. ervoor te zorgen dat slachtoffers van inbreuken op het mededingingsrecht van de Unie de schade die zij hebben geleden volledig vergoed kunnen krijgen.

Aan de hand van de eerstgenoemde doelstelling beoogt de Commissie de publieke en private handhaving beter op elkaar aan te laten sluiten. Zo worden er in het voorstel regels gesteld ten aanzien van het niet toegankelijk maken en niet gebruiken van clementiestukken. Het voorstel

harmoniseert de verschillende nationale regels over de beoordeling door de rechter van verzoeken om het toegankelijk maken van documenten en bevat concrete regels waarmee de (informatie van) clementieverzoekers wordt beschermd. Hiermee pakt het voorstel de negatieve gevolgen van het Pfeiderer-arrest (zaak C-360/09, Jur. 2011, p. I-5161) aan. Dit arrest bepaalt dat nationale rechters per geval moeten beoordelen of documenten -met inbegrip van clementiestukken- toegankelijk dienen te worden gemaakt.

Aan de hand van de tweede doelstelling wil de Commissie bewerkstelligen dat slachtoffers van inbreuken op het Europese en nationale mededingingsrecht effectief het recht kunnen uitoefenen op volledige vergoeding van de schade die zij hebben geleden. Zo stelt het voorstel regels ten aanzien van de toegang tot bewijsmateriaal, het doorberekeningsverweer (*passing-on-defence*), de bewijslast, hoofdelijke aansprakelijkheid, verjaringstermijnen en doorwerking van besluiten van de nationale mededingingsautoriteit in het civiele recht. Daarnaast wordt er een schadebegrotingsstelsel voor rechters voorgesteld. Volgens de Europese Commissie hebben de huidige verschillen tussen nationale regels inzake schadevorderingen wegens inbreuk op het mededingingsregels geleid tot een duidelijk ongelijk speelveld binnen de interne markt. Volgens de Commissie kunnen de verschillen in deze nationale regels leiden tot een concurrentievoordeel bij ondernemingen die inbreuk plegen op het mededingingsrecht. Dit voordeel zal zich voordoen indien zij niet zijn gevestigd of actief zijn in één van de lidstaten waar het voor benadeelden gemakkelijker is schadevergoeding te verkrijgen. Deze verschillen zouden volgens de Commissie zelfs kunnen leiden tot *forumshopping* door ondernemingen die daar de middelen toe hebben, terwijl ondernemingen die niet over die middelen beschikken die mogelijkheid niet zouden hebben. Om een gelijk speelveld te garanderen voor ondernemingen die op de interne markt actief zijn en om de voorwaarden te verbeteren voor benadeelde partijen om hun uit de interne markt-gedachte voortvloeiende rechten uit te oefenen, moet volgens de Commissie de rechtszekerheid worden vergroot en moeten de verschillen tussen de lidstaten voor wat betreft de nationale regels voor schadevorderingen wegens inbreuk op de mededingingsregels worden verkleind.

De Commissie heeft in eerder stadium een consultatie verricht (Groenboek en Witboek) over deze onderwerpen.

Impact assessment Commissie

In de impact assessment onderbouwt de Commissie de wenselijkheid van ingrijpen op EU-niveau met een kosten-batenanalyse, waarbij vier beleidsopties naast elkaar worden gezet. Optie 1 betreft het niet nemen van EU-actie. Optie 2 stelt een beleidsoptie voor, inclusief een stelsel voor collectief verhaal. Optie 3 omschrijft het huidige voorstel en optie 4 betreft een niet-bindend EU-initiatief. De opties 1 en 4 hebben niet de voorkeur van de Commissie, omdat deze zouden leiden tot verschillen in de nationale wetgeving van de lidstaten. De Commissie heeft niet gekozen voor optie 2, omdat deze minder evenwichtig is dan optie 3 en tot meer kosten zal leiden dan optie 3. Op grond van een

kwantitatieve analyse kiest de Commissie voor optie 3. De Commissie benadrukt dat het gekozen voorstel het beste evenwicht tussen publieke en private handhaving kent.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De bevoegdheidsgrondslagen van het voorstel zijn de artikelen 103 en 114 VWEU. De Europese Commissie geeft aan dat artikel 103 VWEU is gekozen omdat het doel van het voorstel is de wisselwerking tussen publieke en private handhaving van de artikelen 101 en 102 VWEU te optimaliseren. Verder moet het voorstel volgens de Commissie de voorwaarden verbeteren op grond waarvan benadeelde partijen schadevergoeding kunnen vorderen wegens inbreuk op de Europese en nationale mededingingsregels. Omdat het voorstel ook beoogt de materiële en procedurele regels op het gebied van schadevergoedingen wegens inbreuken op het *nationale* mededingingsrecht te harmoniseren, kiest de Commissie artikel 114 VWEU als aanvullende rechtsgrondslag. Artikel 103 ziet immers alleen op de toepassing van de Europese mededingingsregels, terwijl artikel 114 VWEU ziet op de onderlinge afstemming van de nationale wetgeving van lidstaten die de instelling en de goede werking van de interne markt betreffen. Er is onder artikel 114 sprake van een gedeelde bevoegdheid en onder artikel 103 van een exclusieve bevoegdheid. De Commissie heeft aangegeven dat de bepalingen dermate met elkaar verbonden zijn dat een duidelijke afbakening tussen welke bepalingen onder welke grondslag vallen niet is te geven.

Nederland plaatst vraagtekens bij de door de Commissie gekozen rechtsgrondslagen. Deze bieden naar het oordeel van Nederland niet de mogelijkheid onderdelen van het nationale procesrecht te harmoniseren. Het is immers niet duidelijk waarom het ontbreken van een geharmoniseerd kader als zodanig een belemmering voor de goede werking van de interne markt vormt. Er is naar het oordeel van Nederland niet aangetoond dat bedrijven een concurrentievoordeel hebben omdat zij gevestigd zijn in een lidstaat met, wat de Commissie noemt, een "relatief gunstig" procesrechtelijk regime. De redenering van de Commissie, dat verschillen in privaatrechtelijke handhaving een effect hebben op de interne markt, kan Nederland dan ook niet volgen. Nederland meent om bovengenoemde redenen dat de Commissie de bevoegdheid van de Unie op dit punt nader moet onderbouwen en zal hierover opheldering vragen.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Ten aanzien van de subsidiariteit is het oordeel van Nederland over de meeste onderdelen negatief. Nederland steunt de Europese Commissie waar zij de nadelige gevolgen van het Pfeleiderer-arrest (zaak C-360/09, Jur. 2011, p. I-5161) wil aanpakken. Het precaire evenwicht tussen effectieve publiekrechtelijke handhaving door middel van clementie en het gebruik van clementiestukken in privaatrechtelijke handhaving dient op Europees niveau uniform geregeld te zijn. Op dat onderdeel is EU-optreden wenselijk omdat lidstaten dit niet volledig zelf kunnen regelen.

Echter, los van de vraagtekens die Nederland hierover zet bij de bevoegdheidsvaststelling, is het niet duidelijk waarom uiteenlopende nationale regelingen op het gebied van private handhaving van

mededingingsregels een dusdanige belemmering voor de goede werking van de interne markt vormen, dat dit in EU-verband moet worden aangepakt. Nederland zet vraagtekens bij de redenering van de Commissie dat de verschillen in de regelgeving van lidstaten op het gebied van private handhaving van mededingingsregels door het vorderen van schadevergoeding als zodanig doorslaggevende invloed hebben op de keuze van ondernemingen voor een bepaalde vestigingsplaats. De redenering van de Commissie, dat verschillen in privaatrechtelijke handhaving een effect hebben op de interne markt, kan Nederland dan ook niet volgen.

Voorts vraagt Nederland zich af of harmonisering van de betreffende bewijs- en procesregels ertoe leidt dat benadeelde partijen sneller geneigd zijn in andere lidstaten een schadevorderingsprocedure aanhangig te maken. De noodzaak voor de nu door de Commissie gekozen aanpak van EU-optreden is dan ook niet direct duidelijk.

Voor die onderdelen waarop het subsidiariteitsoordeel negatief is, is het proportionaliteitsoordeel niet aan de orde. Het proportionaliteitsoordeel van het voorliggende voorstel is positief voor wat betreft die onderdelen van het voorstel die direct invloed hebben op de publieke handhaving (dat wil zeggen: ten aanzien van clementieverzoeken) en negatief over de andere onderdelen. Nederland is verheugd dat het voorstel een aantal concrete regels bevat waarmee juist de (informatie van) clementieverzoeker wordt beschermd. Hiermee pakt het voorstel de negatieve gevolgen van het Pfeiderer-arrest aan. Het voorstel hiervoor vormt een goede afweging tussen bevordering van de private handhaving enerzijds en behoud van effectieve publieke handhaving anderzijds.

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

Het voorstel kent geen voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen consequenties voor de EU-begroting

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

Het voorstel heeft geen financiële consequenties voor de rijksoverheid en/of decentrale overheden.

Het voorstel kan wel gevolgen hebben voor de rechterlijke macht. Nederland verwacht een toename van de hoeveelheid procedures. Het voorstel regelt doorwerking van onherroepelijke besluiten van de toezichthouders bij de burgerlijk rechter. In dergelijke situaties hoeft het bestaan van een overtreding niet meer te worden aangetoond. De regels vragen verder een grote mate van economische expertise van de rechter en leiden tot een zwaardere belasting van het rechtssysteem. Kwantificering is door het casuïstische karakter van elke procedure echter niet mogelijk. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse overheid zullen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Het voorstel heeft geen financiële consequenties voor het bedrijfsleven en de burger.

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

De verwachting is dat het voorstel de lasten voor de eisende partij verlaagd. Mogelijk kunnen, in de aanlooperperiode, de eisende partijen geconfronteerd worden met tijdelijke extra lasten doordat de wetgeving op dit punt is herzien waardoor de pioniers extra kosten zullen maken. Het voorstel introduceert geen nieuwe materiële verplichtingen maar herziet de huidige privaatrechtelijke handhaving van het mededingingsrecht.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel heeft gevolgen voor de wijze waarop een privaatrechtelijke schadevergoedingsprocedure wordt gevoerd als de schade het gevolg is van een overtreding van het mededingingsrecht. Het voorstel brengt wijzigingen van zowel het Burgerlijk Wetboek als het burgerlijk procesrecht met zich ten aanzien van schadevergoedingsprocedures voortvloeiend uit een mededingingsovertreding. Het lex silencio positivo beginsel is niet aan de orde.

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

Nederland acht een implementatietermijn van twee jaar na publicatie haalbaar.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel zal na vijf jaar worden geëvalueerd te rekenen vanaf de in het voorstel vastgelegde termijn voor omzetting.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De verplichtingen uit het voorstel zien op wijzigingen van het (burgerlijk) bewijs- en procesrecht. Het voorstel is uitvoerbaar.

b) Handhaafbaarheid

De verplichtingen uit het voorstel zien op wijzigingen van het (burgerlijk) bewijs- en procesrecht. De verplichtingen zijn duidelijk en er worden geen problemen met de handhaafbaarheid verwacht.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Nederland onderschrijft de doelstelling van de Europese Commissie om, door middel van dit richtlijnvoorstel, de doeltreffendheid van handhaving van het mededingingsrecht te versterken. Daarom ziet Nederland een toegevoegde waarde in die voorstellen die nationale fragmentatie ten aanzien van de toegankelijkheid van clementiestukken trachten te voorkomen. Nederland is zich daarbij bewust van het algemene probleem van bewijsgaring in het privaatrecht, in het bijzonder bij inbreuken op mededingingsregels. Hier staat tegenover dat een vergaande informatieverplichting van gedaagden en derde partijen in dit soort zaken misbruik kan opleveren. Zo kan een dergelijke informatieverplichting misbruikt worden om bedrijfsgevoelige informatie te vergaren voor andere doeleinden dan handhaving van het mededingingsrecht of zou de informatieverplichting kunnen leiden tot zogenaamde '*fishing expeditions*'. Ook kan een vergaande informatieverplichting leiden tot een negatief effect op de publieke handhaving doordat ondernemers minder snel geneigd zullen zijn clementieverzoeken in te dienen als de mogelijkheid bestaat dat de daarbij verstrekte gegevens in een private procedure toegankelijk gemaakt moeten worden. Dit is een reëel probleem, getuige de signalen dat ondernemingen na de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Pfleiderer minder snel geneigd zijn om een clementieverzoek in te dienen bij de mededingingsautoriteiten. Het evenwicht tussen effectieve publiekrechtelijke handhaving door middel van clementie en het gebruik van clementiestukken in privaatrechtelijke procedures is precair en dient uniform geregeld te zijn binnen de Europese Unie. In dit kader stelt Nederland wel steeds de voorwaarde dat bij elke maatregel op dit terrein een evenredige afweging gemaakt wordt tussen bevordering van de private handhaving enerzijds en behoud van effectieve publieke handhaving anderzijds. Meer specifiek gaat het om de belangenafweging tussen die van de schadevorderende partij tegen het belang van een efficiënt clementiebeleid bij de opsporing en bestrafing van kartels.

Nederland heeft een werkbaar systeem van privaatrechtelijke handhaving van het mededingingsrecht. Hoewel ook het Nederlandse systeem op sommige punten voor verbetering vatbaar is, beoogt het voorstel echter te ver in te grijpen op het Nederlandse procesrecht, zoals de verjaringstermijnen, bindende kracht van besluiten van nationale mededingingsautoriteiten en het vermoeden van schade. Daarnaast hebben deze voorstellen weinig meerwaarde voor ondernemers en consumenten in Nederland die schade ondervinden van een overtreding van het mededingingsrecht. Tevens leidt een apart regime voor mededingingszaken binnen het privaatrecht tot versnippering van regelgeving die ten koste gaat van de interne samenhang van nationale systemen van burgerlijk proces- en bewijsrecht die zijn ingebed in de nationale rechtscultuur van de lidstaten. Zo kan in een zaak waarin sprake is van schade ten gevolge van een overtreding van het kartelverbod, eveneens sprake zijn van schade ten gevolge van een onrechtmatige daad (doordat de overtredende ondernemingen bijvoorbeeld reputatieschade toebrengen aan soortgelijke ondernemingen uit andere lidstaten). Bij dit soort samengestelde vorderingen is de vraag welke regels voorgaan. Als de rechter in deze zaken het

bijzondere mededingingsregime moet toepassen, kan dit leiden tot nadelige gevolgen voor de uitvoerbaarheid en mogelijk misbruik van desbetreffende regels. Zo zouden eisers de procesrechtelijke aspecten van het voorstel kunnen misbruiken om bewijsmateriaal te vergaren voor een ander doel dan schade naar aanleiding van een mededingingsovertreding.

Tenslotte is onvoldoende duidelijk op welke wijze het voorstel rekening houdt met de Eurowob, de nationale regels aangaande vertrouwelijkheid van stukken, alsmede de in 2012 aangenomen voorstellen op gebied van Alternative Dispute Resolution (Directive 2013/11/EU) en Online Dispute Resolution (Regulation (EU) 524/2013). Ook is niet duidelijk op welke wijze aangesloten is bij andere initiatieven van de Unie die zien op harmonisatie van het procesrecht zoals het door de Europese Commissie aangekondigde Groenboek voor het procesrecht.

In het licht van bovenstaande acht Nederland het van belang dat er een voorstel komt dat alleen ziet op regels ten aanzien van clementiemateriaal.

Fiche 4: Mededeling actieplan voor een concurrerende en duurzame staalindustrie in Europa

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling: Actieplan voor een concurrerende en duurzame staalindustrie in Europa.

Datum ontvangst Commissiedocument

12 juni 2013

Nr. Commissiedocument

COM (2013) 407

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=202776

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Economische Zaken

2. Essentie voorstel

De Commissie concludeert dat de Europese staalindustrie wordt getroffen door een door de economische crisis dalende vraag en een wereldwijde overcapaciteit. Tegelijkertijd wordt zij met hoge energieprijzen geconfronteerd en zijn er investeringen nodig om duurzaam en innovatief te kunnen produceren. De Commissie stelt dat de vraag naar staal in Europa momenteel 27% lager ligt dan vóór de crisis en dat de werkgelegenheid in de sector tussen 2007 en 2011 met 10% is gedaald. De Commissie constateert dat de EU nog steeds de op een na grootste staalproducent ter wereld is, met een output van meer dan 177 miljoen ton staal per jaar, waarmee zij goed is voor 11% van de mondiale productie. Er werken in deze EU-sector meer dan 360.000 mensen.

Volgens de OESO zal de mondiale vraag naar staal tegen 2025 naar verwachting met 2,3 miljard ton zijn gestegen. Deze vraag zal vooral van de bouw-, de vervoer- en de machinebouwsector, met name in de opkomende economieën, afkomstig zijn. Dat de staalindustrie in de EU ten volle van deze concurrerende markt kan profiteren, acht de Commissie van vitaal belang.

In deze mededeling wordt bekeken waar en hoe bestaand beleid beter kan bijdragen aan het concurrentievermogen van de staalindustrie. De actielijnen uit de mededeling zijn:

1. Het juiste regelgevingskader
2. Stimuleren van de vraag naar staal
3. Een gelijk speelveld op internationaal niveau
4. Beleid voor energie, klimaat, hulpbronnen- en energie-efficiëntie gericht op versterking van het concurrentievermogen
5. Innovatie
6. Sociale dimensie: herstructurering en behoefte aan vaardigheden

De Commissie zet in op slimme regelgeving en het in kaart brengen van zware lasten, incoherentie, inconsequenties, leemten of ondoeltreffende maatregelen, van zowel bestaand beleid als nieuwe beleidsvoorstellen. Ter ondersteuning van de vraag naar staal in de voor staal belangrijke afnemende sectoren verwijst de Commissie naar de initiatieven 'Cars 2020' en 'Sustainable Construction '22'.

De Commissie wil ter bevordering van een gelijk speelveld op internationaal niveau doorgaan met haar agenda voor de liberalisering van het handelsdefensieve instrumentarium en doorgaan met de monitoring van de ontwikkeling van de invoer van staal ("prior surveillancesysteem") en bij het afronden van bilaterale akkoorden zorgen voor een goede effectbeoordeling. De Commissie zet in op verdere diplomatie ten behoeve van de beschikbaarheid van grondstoffen en het innovatiepartnerschap voor grondstoffen. De Commissie wil proactief blijven werken aan transparante en eerlijke handel in staal, energiegrondstoffen, ijzererts, cokes en essentiële grondstoffen voor de staalkwaliteit, net als secundaire markten in de vorm van schroot. De Commissie zal een wetsvoorstel doen betreffende inspecties en controles van (illegale schroot) afvaltransporten.

De Commissie wil een regelgevingsklimaat scheppen dat gunstig is voor duurzame groei door een analyse te maken van de opbouw van, en de bepalende factoren voor, de energieprijzen in de verschillende lidstaten. Ook wil ze een analyse maken van de impact van het emissiehandelssysteem op de elektriciteitsprijzen in de EU. De Commissie wil dat het risico op koolstoflekkage op open en transparante wijze wordt beoordeeld. In het EU-2030 beleidskader voor het klimaat wil de Commissie rekening houden met kostenefficiëntie en mogelijke gevolgen voor de kosten voor de industrie, het internationale concurrentievermogen, de specifieke kenmerken van bepaalde industrieën en de voortgang op het gebied van de mondiale onderhandelingen in verband met klimaatverandering. Daarbij wil ze niet vooruitlopen op de openbare consultatie van het groenboek 'Een kader voor het klimaat- en energiebeleid voor 2030'. De Commissie wil beoordelen hoe de inkomsten uit het emissiehandelssysteem kunnen worden gereserveerd en ingezet voor de financiering van klimaatgerelateerde doelstellingen, met inbegrip van het inzetten van nieuwe en innovatieve technologieën in de energie-intensieve industrieën en nodigt de lidstaten uit de inkomsten hiervoor te

oormerken. De Commissie nodigt de lidstaten uit de gevolgen van alle nationale maatregelen op de energieprijzen voor de energie-intensieve industrie te beoordelen. Daarbij nodigt de Commissie de lidstaten uit om de inspanningen te intensiveren om de bestaande kloof van gemiddelde energieprijzen- en kosten tussen de EU-industrie en haar belangrijkste concurrenten te verminderen door versterking van de marktwerking en verbetering van de zekerheid van de energievoorziening in de energiesector.

De Commissie zal ondersteuning overwegen in het kader van Horizon 2020 voor nieuwe technologieën voor schonere, energie-efficiëntere technologieën met een beter gebruik van hulpbronnen, internationaal samenwerken in 'upstream' onderzoeksprojecten en financiële steun meer richten op de opschaling en testfase in plaats van uitsluitend op de onderzoeksfase. De Commissie zal in het kader van het Europees innovatiepartnerschap inzake grondstoffen (EIP) alle opties voor innovatiebevordering in de staalindustrie langs de waardeketen van grondstoffen, inclusief recycling, onderzoeken.

De Commissie zet in op ontwikkeling van vaardigheden, kennis en werkgelegenheid, waarin ontwikkeling van vaardigheden en werkgelegenheid in de staalindustrie bij elkaar komen en waarbij ook aandacht is voor energiebesparingsvaardigheden. Hiervoor wil de Commissie een Europese vaardighedenraad voor de staalindustrie stimuleren, actieve scholing en leven lang leren ondersteunen en op uitdrukkelijk verzoek van vakbonden en/of nationale autoriteiten een internationale taskforce in het leven te roepen om het gebruik van EU-fondsen in gevallen van aanzienlijke inkrimping of sluiting te stroomlijnen. Ook wil de Commissie dat bij de toekenning van EU-steun in het kader van Horizon 2020 en structuurfondsen aan het beginsel van regionale slimme specialisatie wordt vastgehouden.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheidsvaststelling

De mededeling richt zich op het versterken van het concurrentievermogen en duurzaamheid van de Europese staalindustrie. Er is sprake van een aanvullende bevoegdheid van de Unie ten aanzien van industriebeleid (artikel 6 onderdeel b VWEU). Daarnaast worden in de mededeling maatregelen aangekondigd waarbij sprake is van de uitoefening van bevoegdheden ten aanzien van de interne markt, milieu en energiebeleid. Dit zijn gedeelde bevoegdheden (artikel 4, onderdelen a, e, g en i VWEU). De aangekondigde handelspolitieke inzet behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de EU (zie artikel 3, eerste lid, onderdeel e VWEU). De financiële bijdragen van de EU via het ESF met het oog op ondersteuning van omscholing en opleiding, vallen onder de gedeelde bevoegdheid van de EU

(zie artikel 4, tweede lid, onderdeel c VWEU). Hetzelfde geldt voor de programma's voor onderzoek en technologische ontwikkeling (zie artikel 4, derde lid, VWEU).

Subsidiariteit

Nederland acht industriebeleid primair de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Het Commissievoorstel legt de nadruk op die aspecten waar de Europese Unie een toegevoegde waarde heeft, namelijk Europese strategiebepaling, samenwerking, ondersteuning door de Europese Investeringsbank en monitoring gelet op de mondiale concurrentie in de staalindustrie. De Nederlandse grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling luidt dan ook positief.

Proportionaliteit

Nederland ondersteunt de doelstelling van de Commissie om het concurrentievermogen van de Europese industrie te versterken. De aanbevelingen van de Commissie richten zich op die aspecten die het beste op Europees niveau kunnen worden geregeld, waaronder het monitoren van de mondiale staalimporten, inspecties en controles van (illegale schroot) afvaltransporten, analyse van de impact van het emissiehandelssysteem op de Europese energieprijzen en het ondersteunen van demonstratieprojecten voor schonere, energie-efficiëntere technologieën. Deze aanbevelingen laten voldoende ruimte voor nationale besluiten en staan inhoudelijk in juiste verhouding tot de na te streven doelen. De grondhouding ten aanzien van proportionaliteit is dan ook positief. Wel plaatst Nederland een kanttekening bij het voorstel van de Commissie om te beoordelen hoe de inkomsten uit het emissiehandelssysteem kunnen worden gereserveerd en ingezet voor de financiering van klimaatgerelateerde doelstellingen. Nederland is van mening dat deze veilingopbrengsten aan de lidstaten toekomen.

Financiële consequenties

Deze mededeling heeft geen directe financiële gevolgen. Nederland is van mening dat de eventuele Europese middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Europese Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse overheid zullen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

Inschatting van de gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Voor regeldruk en administratieve lasten geldt dat de voorstellen in de mededeling grotendeels gericht zijn op het terugdringen daarvan. Nederland is positief over de aandacht die de Commissie in de mededeling schenkt aan de kwaliteit van regelgeving in de verschillende fasen van het beleids- en wetgevingsproces voor de staalindustrie, in lijn met de Smart Regulation agenda van de Europese Commissie.

Nederland is ook positief over het opnemen van cumulatieve effecten en "competitiveness proofing". Nederland ondersteunt de plannen van de Commissie om de administratieve lasten van wet -en regelgeving op het terrein van energie en klimaat in kaart te brengen, waarbij de resultante zou moeten zijn dat de concurrentiekracht wordt verbeterd. Daarbij vraagt Nederland vooral aandacht voor het in kaart brengen van de inhoudelijke nalevingskosten, inclusief toezicht- en inspectielasten voor de staalindustrie en in het bijzonder de Europese verordening voor chemische stoffen, Reach (Regulation on Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals, 2007).

4. Nederlandse positie over de mededeling

Een competitieve staalindustrie in Europa is van groot belang voor Europa en voor Nederland en de aandacht vanuit de Commissie hiervoor wordt breed gedragen in diverse lidstaten. Hoewel Nederland het industriebeleid een primaire bevoegdheid van de lidstaten acht, staat Nederland in zijn geheel genomen positief tegenover deze mededeling. Nederland maakt zich sterk voor een vrije markt en zal dit ook bij de verdere uitwerking blijven doen.

De mededeling geeft een beschrijving hoe bestaand beleid beter kan bijdragen aan het versterken van het concurrentievermogen van de staalindustrie. De Commissie hanteert daarbij terecht het principe dat de staalindustrie zelf de primaire verantwoordelijkheid heeft om de problemen het hoofd te bieden. Beleid dat hiervoor de randvoorwaarden schept is primair een nationale verantwoordelijkheid en moet zich met name richten op het verbeteren van het vestigingsklimaat, versterken van innovatie en het verbeteren van de duurzaamheid binnen deze sector. Acties op EU niveau moeten daarbij aanvullend op het nationale beleid zijn, met ondersteunende rollen van lokale en regionale overheden op hun respectievelijke terreinen van bevoegdheid. De focus moet hierbij liggen op het realiseren van een omgeving waarin de staalindustrie wereldwijd kan concurreren en een nieuwe generatie staalproducten kan ontwikkelen voor essentiële sectoren in Europa. De door de Commissie geformuleerde acties op EU-niveau zijn daarbij aanvullend op het nationale beleid en richten zich, conform de Nederlandse inzet, met name op het versterken van de interne markt, het verlagen van administratieve lasten, het verbeteren van de toegang tot financiering, het stimuleren van onderzoek en innovatie en het creëren van open markten. Nederland onderschrijft het belang van de staalindustrie en deelt de zes genoemde actielijnen uit de mededeling:

1. Het juiste regelgevingkader

Nederland onderschrijft de agenda voor slimme regelgeving van de Commissie en staat positief tegenover het feit dat de Commissie vastbesloten is om zware lasten, incoherentie, inconsequenties, leemten of ondoeltreffende maatregelen in kaart te brengen. Ook onderschrijft Nederland het voornemen van de Commissie voor het in kaart brengen van alle gevolgen van nieuwe beleidsvoorstellen zoals aangekondigd in het kader van effectbeoordelingen vooraf. Nederland acht het van belang dat hierbij tevens aandacht is voor het meten van de nalevingskosten.

2. Stimuleren van de vraag naar staal

Nederland herkent dat de vraag naar staal in belangrijke mate afhankelijk is van de economische en financiële status van enkele voorname staalafnemende sectoren zoals de bouw en de automobiellindustrie. Deze twee zijn in het bijzonder getroffen door vraaguitval de afgelopen jaren. Om het concurrentievermogen van deze sectoren te versterken heeft de commissie eerder de initiatieven 'Cars 2020' en 'Sustainable Construction '22' gepresenteerd. Nederland staat positief tegenover het in samenhang bezien van de gehele keten. De Nederlandse reactie op de genoemde voorstellen is aan de Kamer gestuurd (TK 22112 nr. 1523 en 1490).

3. Een gelijk speelveld op internationaal niveau

De EU is een open markt. Nederland kan verdere ontwikkeling van diplomatie ten behoeve van de beschikbaarheid van grondstoffen en het innovatiepartnerschap voor grondstoffen steunen. Wat betreft het handelsdefensieve instrumentarium (Trade Defense Instruments, TDI's) zet Nederland in, zoals aangegeven in reactie op de mededeling daarover, op een daadwerkelijk moderner beleid en verzet zich tegen onder andere afzwakking van de regel van het lager recht (TK 22112 nr. 1619). Nederland is van mening dat vasthouden aan monitoring van staalimport ondanks het aflopen van het "prior surveillancesysteem" kan bijdragen aan een beter beeld van de handelsontwikkeling op internationaal niveau. Het monitoren zou door de Commissie moeten gebeuren zonder extra inzet van de lidstaten en niet ten koste moeten gaan van de inzet van de Commissie op andere dossiers. Het voorstel om bij afronding van bilaterale akkoorden te zorgen voor een goede effectbeoordeling kan Nederland steunen.

Nederland acht het van toenemend belang dat de EU in nauwe afstemming met de lidstaten proactief blijft werken aan transparante en eerlijke handel, niet alleen voor staal, maar in het bijzonder ook voor energiegrondstoffen, ijzererts, cokes en essentiële grondstoffen voor de staalkwaliteit, evenals secundaire markten in de vorm van schroot. Nederland verwelkomt het aangekondigde voorstel op het gebied van inspecties en controles van (illegale schroot) afvaltransporten.

4. Beleid voor energie, klimaat, hulpbronnen- en energie-efficiëntie ter versterking van het concurrentievermogen

Nederland is voorstander van een sterk geïntegreerde Europese energiemarkt. Een goed functionerende Europese energiemarkt is de beste manier om het concurrentievermogen van de Europese energie-intensieve industrie te versterken. De afgelopen jaren zijn belangrijke stappen gezet die bijdragen aan een sterke interne energiemarkt. Met het derde energiepakket, het infrastructuurpakket en de richtlijnen voor hernieuwbare energie en energie-efficiëntie zijn duidelijke kaders en voorwaarden geschapen waarbinnen de markt haar werk kan doen. Het is belangrijk dat Europese overheden de implementatie en uitwerking van deze wetgeving voortvarend oppakken en waar relevant streven naar een steeds meer gemeenschappelijk beleid. Nationale beleidsmaatregelen om bijvoorbeeld de leveringszekerheid te waarborgen mogen de interne energiemarkt niet ondermijnen en lidstaten moeten hun beleid zo veel mogelijk onderling afstemmen om negatieve

grensoverschrijdende effecten te voorkomen. Verder is het cruciaal dat de subsidiesystemen voor duurzame energie beter op elkaar worden afgestemd en dat in Europa hernieuwbare energie volledig deel gaat uitmaken van de markt en zo snel mogelijk op eigen kracht gaat concurreren met fossiele energie. Daarnaast zijn investeringen in interconnectiecapaciteit nodig en is het van belang dat marktsystemen tussen lidstaten worden geïntegreerd zodat prijzen tussen lidstaten convergeren. Nederland bereidt daarom samen met Duitsland een nieuwe interconnector voor, Doetinchem-Wesel. Daarnaast zet Nederland zich, samen met andere deelnemende lidstaten, in internationaal verband in om een zogenaamde "flow-based marktkoppeling" en een goed werkende regionale intra-daymarkt in te voeren.

De Commissie nodigt de lidstaten uit om in kaart te brengen wat de effecten van belastingen en (net)tarieven zijn op de energieprijzen van de energie-intensieve industrie. Nederland heeft dit kort geleden gedaan. De Commissie signaleert dat er grote verschillen bestaan tussen lidstaten op dit gebied. De Nederlandse energie-intensieve industrie staat daarom onder druk. Nederland verwelkomt dan ook het onderzoek van de Europese Commissie naar de opbouw van energieprijzen binnen en buiten Europa.

Nederland onderschrijft het belang van een gelijk speelveld voor de energie-intensieve sectoren en wil een "race to the bottom" tussen lidstaten voorkomen. Dit geldt in het bijzonder voor de nettarieven die de energie-intensieve industrie betaalt. Nederlandse bedrijven ondervinden op dit moment bijvoorbeeld een concurrentienadeel ten opzichte van Duitse concurrenten omdat die aanzienlijk lagere nettarieven betalen. Nederland nodigt de Commissie daarom uit om met een duidelijk kader hiervoor te komen.

Om op wereldniveau te blijven concurreren, zal de energie-intensieve industrie haar energie-efficiëntie moeten blijven verbeteren. Bij het bepalen van het klimaat- en energiebeleid moet daar vanuit worden gegaan. Dat beleid moet voor internationaal concurrerende bedrijven streven naar een level playing field, inclusief prikkels voor innovatie. Nederland is van mening dat de belangrijkste prikkel voor het uitvoeren van grootschalige demonstratieprojecten en de uiteindelijke toepassing ervan vooral is gelegen in het versterken van het ETS-systeem, waardoor een hogere CO₂-prijs ontstaat. Dit maakt investeringen in CO₂-opvang eerder rendabel.

Nederland is geen voorstander van het oormerken van de inkomsten van ETS en bepaalt graag zelf hoe deze middelen in te zetten.

Nederland is van mening dat er aansluiting moet zijn tussen de CO₂-benchmarks zoals gehanteerd voor allocatie van emissierechten en het onderzoek naar normen voor de beoordeling van broeikasgasemissies door het Europees Comité voor normalisatie en dat overlap moet worden vermeden.

Ten aanzien van de klimaataspecten zoals genoemd in de mededeling, verwijst Nederland naar zijn kabinetsreactie op het Europese Groenboek 'Een kader voor het klimaat- en energiebeleid voor 2030' welke separaat aan de Kamer zal worden verzonden, en de kabinetsreactie op de consultatieve mededeling van de Commissie 'De internationale overeenkomst inzake klimaatverandering van 2015' (TK 22112 nr. 16).

5. Innovatie

Het kunnen beschikken over geavanceerde technologieën is essentieel voor de concurrentiekracht van de Nederlandse en Europese staalsector.

Met betrekking tot innovatie staat Nederland positief tegenover de plannen van de Commissie. Het doorzetten van onderzoek naar doorbraaktechnologieën kan Nederland steunen. Kleinschalige projecten moeten daarbij mogelijk blijven, zoals ook wordt aangegeven door de Commissie. Voor innovaties acht Nederland het van groot belang dat zowel het midden- en kleinbedrijf als kennisinstellingen toegang kunnen blijven houden tot het instrumentarium van de Commissie. Nederland wil daarbij ruimte voor projecten gericht op de ontwikkeling van nieuwe materialen en staalsoorten, op de verbetering van en het zoeken naar alternatieve productieprocessen en op de opvang van CO₂. Nederland zou ook graag expliciete aandacht zien voor alternatieve, milieuefficiënte productieprocessen, aansluitend op de vervolgonwikkeling van ULCOS en het HIsarna-project als onderdeel daarvan.

Ook de plannen voor grootschalige demonstratieprojecten en de voorgestelde combinatie met andere instrumenten kan Nederland steunen. De inzet van de structuurfondsen ondersteunt Nederland, zolang dit innovatieve projecten betreffen binnen de opgestelde "Smart Specialisation Strategies" van de regio's. De programma's hiervoor worden in Nederland geschreven door partners en overheden in de regio. Deze programma's richten zich op innovatie en het werken naar een koolstofarme economie. Nederland staat positief tegenover het gebruik van Europese kredieten en garanties van bijvoorbeeld de Europese Investeringsbank (EIB) en het ondersteunen van projecten op het gebied van CO₂-opvang vanuit Horizon 2020.

Nederland erkent het belang van stimuleren van innovatie binnen de staalsector en de rol van de overheid en doet dit in het kader van het bedrijvenbeleid, inclusief de topsectoren. De staalsector heeft een belangrijke rol binnen de topsector High Tech Systemen en Materialen en het "High Tech Materials"-onderzoek in Nederland.

6. De sociale dimensie: herstructurering en behoeften aan vaardigheden

Nederland ondersteunt en onderstreept het belang van een sterk arbeidsmarktbeleid om ervoor te zorgen dat werknemers uit door de recessie getroffen sectoren aan het werk blijven of komen.

Nederland hecht daarbij aan een sterke betrokkenheid van de sociale partners. Nederland is wel van

mening dat arbeidsmarktbeleid vooral nationaal beleid is waarbij de lidstaten aan zet zijn. Nederland heeft de voorkeur het sociaal beleid en werkgelegenheidsbeleid zoveel mogelijk generiek vorm te geven. In Nederland zelf zetten we hierbij in op de duurzame inzetbaarheid van werknemers te verbeteren en doorstroming op de arbeidsmarkt te bevorderen.

In de mededeling wordt het belang van actieve scholing en een leven lang leren benadrukt. In het Nederlands beleid ten aanzien van het beroepsonderwijs wordt onderkend dat de opleiding van (toekomstige) werknemers beter moet aansluiten op de arbeidsmarkt. Het Nederlandse beleid om de kwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs te verbeteren is vastgelegd in het actieplan 'Focus op vakmanschap'. Tevens is onlangs het Techniepact afgesloten. Het pact moet de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt in de technieksector verbeteren en daarmee het tekort aan technisch personeel terugdringen. Een ander relevant onderdeel van het onderwijsbeleid is het inzichtelijk maken van competenties verworven via niet-formeel en informeel leren voor het bevorderen van mobiliteit op de arbeidsmarkt. Nederland is in Europa één van de koplopers op het terrein van validering. De overheid werkt op dit moment met sociale partners aan het verder verbeteren van het systeem voor validering.

In aanvulling op het generiek beleid heeft de regering voor de periode 2014-2015 600 miljoen euro gereserveerd voor plannen ter versterking van de sectorale arbeidsmarkt waarvoor plannen kunnen worden ingediend, ook door de staalsector.

Nederland zet de structuurfondsen vooral in op het bevorderen van duurzame inzetbaarheid van werkenden en re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Volgend op afronding van de onderhandelingen met het Europees Parlement wat betreft het Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG) kan mogelijk ook de Nederlandse Staalsector aanvragen doen binnen dit fonds. Dit laat onverlet het Nederlandse standpunt dat werkgelegenheid in eerste instantie een aangelegenheid is van nationale overheden. In dit licht en gezien de generieke vormgeving van het arbeidsmarktbeleid, is Nederland geen voorstander van een speciale financieringsmaatregel binnen het Europees Sociaal Fonds (ESF) voor de staalsector.

Nederlands steunt de aandacht voor slimme regionale specialisatie bij de inzet van structuurfondsen. Echter middelen vanuit Horizon 2020 moeten worden gericht op Europese samenwerkingsprojecten op het vlak van onderzoek en innovatie ten behoeve van de excellentie kennisbasis opbouw en hebben geen regionale focus.

Toezicht en beheer op het actieplan.

Nederland steunt de door de Commissie voorgestelde overlegstructuur gericht op informatie-uitwisseling, dialoog en uitwisseling van goede voorbeelden tussen de belanghebbenden, ter ondersteuning van de Europese staalsector.

Fiche 5: Verordeningen gemeenschappelijk Europees luchtruim en Europees Agentschap voor luchtvaartveiligheid

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Dit fiche gaat over voorstellen van de Europese Commissie (Commissie) om twee verordeningen aan te passen. Onderstaande nummering wordt gebruikt om aan te geven over welk voorstel het commentaar gaat.

1. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het kader voor de totstandbrenging inzake de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijke Europese luchtruim (*Single European Sky, SES*)
2. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 216/2008 op het gebied van luchtvaartterreinen, luchtverkeersbeheer en luchtvaartnavigatiediensten

Datum ontvangst Commissiedocument

12 juni 2013

Nr. Commissiedocument

1. COM(2013) 410, 2013/0186 (COD)
2. COM(2013) 409, 2013/0187 (COD)

Prelex

1. http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202779
2. http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202778

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

Zie http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/swd_2013_0206_en.pdf

voor de Impact Assessment van de Commissie; en

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/swd_2013_0207_en.pdf voor de

samenvatting. De opinie van het assessment board kan hier worden gevonden:

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/sec_2013_0335_en.pdf.

Behandelingstraject Raad

Transportraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, in nauwe samenwerking met het ministerie van Defensie.

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

a) *Rechtsbasis*

De Commissie stelt voor dat de voorstellen zijn gebaseerd op artikel 100, tweede lid van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Gewone wetgevingsprocedure met stemwijze gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing Europees Parlement.

c) *Gedelegeerde en uitvoeringshandelingen*

1. In de herschikte SES-verordeningen krijgt de Commissie de bevoegdheid tot het vaststellen van **gedelegeerde handelingen** ten aanzien van artikel 11 (prestatieregeling), 17 (ontwerp en beheer van netwerk), bijlage I (gekwaliceerde entiteiten) en bijlage II (voorwaarden voor certificaten). De Commissie krijgt de bevoegdheid tot het vaststellen van **uitvoeringshandelingen** met gebruik van de onderzoeksmethode in artikel 3 (nationale toezichthoudende instantie), 10 (ondersteunende diensten), 11 (prestatieregeling), 15 (gemeenschappelijke projecten), 17 (ontwerp en beheer van netwerk), 19 (betrekkingen met belanghebbenden), 22 (gegevens), 23 (luchtvaartinlichtingen) en 24 (interoperabiliteit). Ten aanzien van de artikelen 11 (prestatieregeling) en 14 (heffingen) wordt gebruik gemaakt van de raadplegingsprocedure.
2. In het voorstel voor de verordening (EG) 216/2008 wordt de bestaande bevoegdheid van de Commissie om overeenkomstig het voormalige artikel 65 maatregelen op te stellen vervangen door de expliciete bevoegdheid **gedelegeerde handelingen** vast te stellen ten aanzien van artikel 5 (luchtwaardigheid), 6 (essentiële milieubeschermingseisen), 7 (piloten), 8 (vluchtuitvoering), 8bis (luchtvaartterreinen), 8ter (ATM/ANS), 8quarter (luchtverkeersleiders), 9 (third country operators), 10 (toezicht en handhaving), 14 (flexibiliteitsregeling), 25 (boetes en dwangsommen) en 64 (tarieven en vergoedingen). Daarnaast krijgt de Commissie de bevoegdheid **uitvoeringshandelingen** vast te stellen ten aanzien van artikel 3 (toepassingsbereik luchthavens 4), 7 (medische keuring recreatief vlieger), 11 (erkenning certificaten), 12 (aanvaarding certificaten derde landen), 14 (flexibiliteitsregeling), 15 (informatienetwerk), 22 (werk- en rusttijdenregeling van vluchtuitvoeringen), 24 (toezicht), 38 (taken uitvoerend directeur) en 39 (hoger personeel), 41 (kamer van beroep). Deels wordt de raadplegings- en deels de onderzoeksprocedure gevolgd.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

Op 11 juni 2013 presenteerde de Europese Commissie voorstellen om regelgeving te herzien over een versnelde implementatie van het gemeenschappelijke Europees luchtruim (*single European sky*, SES) en over het Europees Agentschap voor luchtvaartveiligheid (*European Aviation Safety Agency*, EASA).

Ervaring met de huidige regelgeving laat zien dat de principes en richting om SES te realiseren goed zijn. Echter, de implementatie is vertraagd. Het doel van de voorstellen is om de implementatie van SES te versnellen door zich te richten op institutionele aspecten, prestatieverbetering van luchtverkeersdienstverlening en het weghalen van overlap tussen de SES en EASA regelgeving. Daarnaast stelt de Commissie voor beide verordeningen aan te passen volgens de nieuwe comitologieregels van het Verdrag van Lissabon.

1. *Voorstel SES*

De Commissie signaleert twee problemen in de huidige SES regelgeving: onvoldoende efficiënte verlening van luchtverkeersleiding en een gefragmenteerd luchtverkeersleidingssysteem. Voorgesteld wordt daarom om de verlening van ondersteunende diensten van luchtvaartnavigatie te baseren op marktbeginnselen, de functionele luchtruimblokken (*functional airspace blocks*, FAB's) strategisch te heroriënteren en zowel de rol van de nationale toezichthoudende instanties, het vaststellen van de prestatieregeling, als het beheer en het operationele werkgebied van de netwerkbeheerder te versterken.

2. *Voorstel EASA*

De Commissie stelt een aantal wijzigingen voor om het voorstel in lijn te brengen met Europees beleid voor EU agentschappen. Ook wordt een geïntegreerde aanpak voorgesteld om alle technische regelgeving over alle luchtvaartdomeinen bij EASA onder te brengen. Daaruit volgt dat de militaire luchthavens en luchtverkeersdienstverleners die primair civiel verkeer behandelen onder de civiele regels worden gebracht, zowel betreffende de eisen als de certificatie.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Artikel 100, tweede lid, biedt de juiste rechtsgrondslag om de SES en EASA verordeningen te wijzigen. Nederland is echter van mening dat de EU niet bevoegd is om voorstellen te doen over de militaire luchthavens en luchtverkeersdienstverleners die primair civiel verkeer behandelen. De subsidiariteit wordt, voor zover van toepassing, positief beoordeeld, omdat één Europees luchtruim op Europees niveau moet worden gerealiseerd. De proportionaliteit van het SES-voorstel wordt negatief beoordeeld, aangezien er voldoende andere instrumenten dan regelgeving zijn die

kunnen bijdragen aan versnelling van de realisatie van de SES. Verder zou moeten worden gewerkt met doelregelgeving, daar waar nu meer gedetailleerde methodieken worden voorgeschreven. De proportionaliteit van het EASA-voorstel wordt positief beoordeeld, aangezien de hierin voorgestelde wijzigingen in de juiste verhouding staan met het doel van een geharmoniseerde aanpak voor technische regelgeving.

- *Implicaties/risico's/kansen*

Gezien de verwachte consequenties van de aanpassing van de SES verordening, schat Nederland in dat de financiële consequenties en toename van administratieve lasten voor Nederland marginaal zijn.

- *Nederlandse positie*

1. Aanpassingen van de SES-regelgeving zouden ondersteunend moeten zijn aan de implementatie van de SES. Nederland wil de SES implementeren door te sturen op de te leveren prestaties. Het voorstel focust echter op zowel prestatiesturing, als op gedetailleerde eisen waardoor die prestatie moet worden geleverd. Deze tweeledige aanpak limiteert flexibiliteit om tot gepaste oplossingen te komen.
2. Nederland kan instemmen met de voorgestelde wijzigingen in het agentschap, aangezien deze in lijn zijn met de gezamenlijke verklaring van Commissie, Raad en Parlement aangaande Europese Agentschappen.
Nederland kan het verplaatsen van technische regelgeving ten aanzien van de interoperabiliteit van de luchtverkeersdienstverleners van SES naar EASA ondersteunen. Nederland kan echter niet ondersteunen om de militaire luchthavens en luchtverkeersdienstverleners die primair civiel verkeer behandelen onder de civiele EU regelgeving te plaatsen, omdat dit buiten de bevoegdheden van de EU ligt. Nederland heeft een eigen militaire luchtvaartautoriteit en heeft voor burger medegebruik van militaire luchthavens nationaal afspraken gemaakt om tot een even doeltreffend veiligheidsniveau te komen.

Tenslotte kan Nederland niet instemmen met bijvoorbeeld de voorgestelde procedures om bevoegdheden aan de Commissie te delegeren voor het opstellen van de SES prestatieregelingen, voor het aanwijzen van de Netwerk Manager en van onderliggende EASA regelgeving die door lidstaten moeten worden geïmplementeerd (betreffende vergunningverlening en toezicht luchtwaardigheid, essentiële milieubeschermingeisen, piloten, vluchtuitvoering, luchtvaarterreinen, ATM/ANS en luchtverkeersleiders). Gepleit zal worden voor uitvoeringshandelingen middels de onderzoeksprocedure waarin lidstaten in het Single Sky of het EASA comité kunnen bijsturen.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

Het SES initiatief van de Commissie heeft tot doel het Europese luchtruim efficiënter te organiseren en de luchtverkeersleidingsdiensten te hervormen. Ervaring met het voorgaande (SES1) en huidige regelgevingspakket (SES2) laat zien dat de principes en richting goed zijn om de SES te realiseren. Echter, de implementatie is vertraagd. Het doel van het voorgestelde SES2+-pakket is om de implementatie van SES te versnellen door zich te richten op institutionele aspecten, verbetering van performance van luchtverkeersdienstverlening en het weghalen van overlap tussen de SES en EASA regelgeving. Bovendien worden de verordeningen aangepast middels de nieuwe comitologieregels van het Verdrag van Lissabon.

1. Doel van het SES2+-pakket is de efficiëntie van de luchtverkeersdiensten te verbeteren en de capaciteit van het luchtverkeersbeheer beter te benutten. De volgende maatregelen worden daartoe voorgesteld:

- Ervoor zorgen dat de verlening van ondersteunende diensten van luchtvaartnavigatie wordt gebaseerd op marktbeginzelen en de klanten waar voor hun geld krijgen;
- De rol van de nationale toezichhoudende instanties versterken;
- De vaststelling van doelstellingen en de prestatieregeling versterken;
- De functionele luchtruimblokken strategisch heroriënteren; en
- Het beheer en het operationele werkgebied van de netwerkbeheerder versterken.

2. In de EASA verordening wordt een geharmoniseerde aanpak voorgesteld voor technische regelgeving over alle luchtvaartdomeinen. Dit wordt gerealiseerd door de regelgeving over de interoperabiliteit van de luchtverkeersdienstverleners over te hevelen van het SES-pakket naar het EASA-pakket. Daarnaast worden militaire luchthavens en luchtverkeersdienstverleners die primair civiel verkeer behandelen onder de civiele regels gebracht, zowel betreffende de eisen als de certificatie. De regelgeving is tevens in lijn gebracht met de Europese regelgeving voor EU agentschappen.

- *Impact assessment Commissie*

Het impact assessment van de Commissie richt zich enkel op het SES2+ voorstel. De Commissie signaleert twee problemen in het huidige SES2-pakket: (1) onvoldoende efficiënte verlening van luchtverkeersleiding (ANS) en (2) een gefragmenteerd luchtverkeersleidingssysteem (ATM). Aan de hand van zes geïdentificeerde gebieden van

maatregelen zijn drie beleidsscenario's gevormd. Het scenario dat zich focust op prestatieverbetering wordt beter beoordeeld dan de scenario's om niets te doen of het scenario met minimaal politiek risico: een grotere reductie aan kosten (€1 miljard meer dan het risicomijdende scenario), meer banen (13.000 meer dan met het SES2-pakket) en het is het meest in lijn met de ideologie van het huidige prestatieschema onder SES. Het assessment bevestigt de voordelen van de gemaakte keuzes in het SES2+ voorstel.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Het voorstel voor SES2+ heeft tot doel het Europees luchtruim op efficiëntere wijze te organiseren en te beheren door een hervorming van de sector van de luchtverkeersleidingdiensten. Op grond van artikel 100, lid 2 VWEU heeft de EU de bevoegdheid ten aanzien hiervan regelgeving vast te stellen. Er is daarbij sprake van een gedeelde bevoegdheid van de EU en haar lidstaten. Het nemen van besluiten met betrekking tot inhoud, reikwijdte of uitvoering van militaire operaties en trainingen behoort niet tot de bevoegdheid van de EU. Nederland is van oordeel dat artikel 100, tweede lid, de juiste rechtsgrondslag biedt voor het verordeningvoorstel. Het artikel biedt echter niet de grondslag voor het regelen van militaire aangelegenheden. Militaire aangelegenheden zijn een nationale aangelegenheid.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit

Voor zover de beoordeling van subsidiariteit van toepassing is, wordt deze voor beide voorstellen positief beoordeeld. In 2004 is het SES1-pakket vastgesteld op grond waarvan een gemeenschappelijk luchtruim in Europa tot stand werd gebracht. Vervolgens is dit pakket in 2009 herzien. Het SES2-pakket bestaat uit vier verordeningen dat een geharmoniseerd regelgevend kader geeft voor de totstandkoming van het gemeenschappelijk luchtruim, alsmede regels voor van organisatie en gebruik van het luchtruim, de verlening van luchtvaartnavigatiediensten in dat luchtruim en de interoperabiliteit van het Europese netwerk voor luchtverkeersbeveiliging. Het voorliggende SES2+-voorstel betreft een samenvoeging van deze vier verordeningen naar één verordening gericht op een versnelde implementatie van SES. Voor het bereiken van deze doelstelling is per definitie optreden op Europees niveau nodig. Met maatregelen van afzonderlijke lidstaten kan het doel niet worden verwezenlijkt.

Proportionaliteit

De proportionaliteit van het SES-voorstel wordt negatief beoordeeld om twee redenen. Allereerst ziet Nederland voldoende andere instrumenten dan regelgeving die kunnen bijdragen aan een

versnelling van de implementatie van de SES. De aandacht zou zich de komende jaren moeten richten op verdere implementatie van het SES2-pakket en op het leveren van operationele verbeteringen, niet op het invoeren van nieuwe regels.

Ten tweede is Nederland van mening dat voor het SES2+-voorstel op Europees niveau moet worden gewerkt met doelregelgeving. Op verschillende plaatsen in de regelgeving wordt nu een meer gedetailleerde methodiek voorgeschreven om tot bepaalde doelen te komen.

Kortom, Nederland ondersteunt de versnelde implementatie van SES, echter de vraag is of met de voorgestelde regelgeving aan deze versnelde implementatie wordt bijgedragen en of deze niet in strijd is met bepaalde Nederlandse belangen. Nederland zal zich daarom inspannen om de voorliggende voorstellen zodanig gewijzigd te krijgen dat de negatieve proportionaliteit wordt weggenomen.

De proportionaliteit van het EASA-voorstel wordt positief beoordeeld, aangezien de hierin voorgestelde wijzigingen in de juiste verhouding staan met het doel van een geharmoniseerde aanpak voor technische regelgeving. Nederland vindt het wel van belang dat ook in implementatie regelgeving van deze EASA verordening geen detailregelgeving wordt opgenomen.

c) *Nederlands oordeel over voorstellen voor gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

De scope voor gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen is niet gewijzigd ten opzichte van de voorgaande SES-pakketten. Overdracht van bevoegdheden aan de Commissie is toegestaan. Echter, nu het SES-pakket en de EASA verordening worden gestroomlijnd, moet de keuze voor delegatie of uitvoering worden genomen. Nederland kan in bijvoorbeeld de volgende gevallen niet instemmen met het Commissie voorstel:

1. De Commissie stelt voor om gedelegeerde handelingen op te stellen voor prestatieregeling. Aangezien dit invulling is van hoe technische zaken worden uitgewerkt en omdat deze handeling grote financiële gevolgen heeft, pleit Nederland ervoor om uitvoeringshandelingen toe te passen middels de onderzoeksprocedure. Daarnaast stelt de Commissie voor om de Netwerk manager middels gedelegeerde handelingen aan te wijzen. Ook hier pleit Nederland ervoor om uitvoeringshandelingen vast te stellen.
2. De Commissie stelt in de EASA verordening voor meerdere EASA onderdelen in hoofdzaak gedelegeerde handelingen voor als instrument ten aanzien van onderliggende regelgeving die door de lidstaten moeten worden geïmplementeerd. Het betreft vergunningverlening en toezicht op het domein van luchtwaardigheid, essentiële milieubeschermingseisen, piloten, vluchtuitvoering, luchtvaartterreinen, ATM/ANS en luchtverkeersleiders. Thans worden dergelijke regels in comitologie vastgesteld. Ook hier pleit Nederland er juist voor uitvoeringshandelingen toe te passen, en dan wel door middel van de onderzoeksprocedure.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De voorstellen leiden niet tot extra EU-uitgaven. Wel leiden de voorstellen tot een wijziging in de EASA begroting. EASA zal voortaan deels gefinancierd worden uit financiering van Eurocontrol ter compensatie van het overnemen van de regelgevende activiteiten voor interoperabiliteit.

b) Financiële consequenties voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Het opleggen van de civiele veiligheidseisen en de verplichte certificatie van militaire dienstverlening kan leiden tot hogere kosten voor het ministerie van Defensie.

Daarnaast zal doorvoering van het marktmechanisme voor ondersteunende diensten tot gevolg hebben dat er meer onder toezicht komen te staan. Dit zal zowel leiden tot hogere kosten van de luchtverkeersdienstverleners en de NSA als tot een opwaartse druk van de heffingen voor luchtverkeer dat gebruik maakt van het Nederlands luchtruim.

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

c) Financiële consequenties voor bedrijfsleven en burger

De uitbreiding van de technische vereisten naar fabrikanten van apparatuur die niet strikt veiligheid gerelateerd, maar interoperabiliteit gerelateerd is, kan leiden tot hogere kosten voor deze fabrikanten.

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

In de voorstellen voor het SES2+-pakket worden een aantal taken en verantwoordelijkheden neergelegd bij de industrie, het zogenaamde industrie partnerschap. De luchtruimgebruikers, de luchthavens en de luchtverkeersleidingsorganisaties krijgen hiermee een grotere rol in de uitvoering en dat zal kunnen leiden tot hogere administratieve lasten.

Het voorstel voor SES2+ bevat gedetailleerde en aanvullende eisen om de onafhankelijkheid en bemensing van de toezichthouder (*National Safety Authority, NSA*) te regelen. Het uitbreiden van de werkzaamheden van EASA voor interoperabiliteit zal een lastenverzwaring betekenen voor industrie en toezichthouder, hoewel door het werken met eigen verklaringen getracht wordt deze minimaal te houden. Deze eisen kunnen meer administratieve lasten met zich mee brengen voor de rijksoverheid.

Het verplicht afscheiden van ondersteunende diensten kan hogere kosten voor luchtverkeersdienstverleners met zich meebrengen.

In overleg met de toezichthouder, de luchtverkeersdienstverlener en andere partners die zich eventueel in het industrie partnerschap aansluiten, zal de eventuele verandering in regeldruk worden bekeken. Nederland zal trachten tot definitieve verordeningen te komen waarin de regeldruk zo min mogelijk wordt verhoogd.

6. Implicaties juridisch

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

De huidige vier SES-verordeningen zijn daar waar nodig in de Wet luchtvaart en zijn onderliggende regelgeving geïmplementeerd. Daartoe wordt onder meer naar de verordeningen verwezen. Het verordeningvoorstel gaat uit van een samenvoeging van de vier SES verordeningen tot één verordening. Dit zal in elk geval leiden tot aanpassingen van hoofdstuk 5 van de Wet luchtvaart dat mede ziet op luchtverkeersbeveiliging en luchtverkeersbeveiligingsorganisaties. Ook hoofdstuk 11 zal moeten worden aangepast om voorgestelde aanpassingen in het toezicht en de handhaving vorm te geven en/of te implementeren. Het grootste deel van de bepalingen heeft overigens rechtstreekse werking of richt zich tot de lidstaat en behoeft om deze reden geen implementatie. Er is geen sprake van de *lex silencio positivo*, omdat de betrokken certificaten uit veiligheidsoverwegingen enkel verstrekt mogen worden als men daadwerkelijk aan de gestelde voorwaarden voldoet. Invoering van de verklaring voor bepaalde diensten betekent wel een lastenverlichting voor betrokkenen.

Het voorstel dient mede tot wijziging van diensten die worden verleend ter ondersteuning van de kernluchtverkeersdiensten. Dergelijke diensten moeten in het vervolg volgens de normale regels voor openbare aanbestedingen worden verleend. In Nederland betekent dit dat het voorstel leidt tot wijziging van de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en/of taken van en tussen KNMI, LVNL en MUAC. Het voorstel brengt namelijk met zich mee dat ondersteunende diensten moeten worden afgekoppeld van luchtverkeersdienstverleningstaken. Dat betekent ook dat meteorologische dienstverlening moet worden aanbesteed of geconcentreerd in een regionale of pan-Europese organisatie.

Recentelijk heeft de staatssecretaris van IenM aan de Tweede Kamer laten weten de luchtvaart luchtvaartmeteorologische dienstverlening bij het KNMI te houden. De continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening is van uitzonderlijk groot belang. Bovendien zien de belangrijkste stakeholders (LVNL, KLM, Defensie) geen aanleiding om een andere provider te kiezen.

Het voorstel bevat een aantal onderdelen waar taken meer gecentraliseerd zouden moeten worden uitgevoerd door de Europese netwerkbeheerder. Nederland zou dit kunnen steunen als blijkt dat dit leidt tot hogere kwaliteit en/of meer efficiëntie.

Interbestuurlijke afspraken tussen rijksoverheid en decentrale overheden zijn niet nodig.

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

De verordening zal direct in werking treden. Gelet op het feit dat met name het toezicht goed in de Wet luchtvaart verankerd moet worden en een doorlooptijd van een wetswijziging minimaal anderhalf jaar is, is het raadzaam aan te dringen op een realistische inwerkingtredingstermijn van twee jaar.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Naleving en implementatie van de verordeningen zijn al onderworpen aan een permanent toezichtstelsel. Prestatiedoelen van de SES worden periodiek gerapporteerd. Een evaluatiebepaling is daarom niet noodzakelijk.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

1. In de voorstellen voor het SES2+-pakket worden een aantal taken en verantwoordelijkheden neergelegd bij de industrie, het zogenaamde industrie partnerschap. Dit moet worden ingevuld door de luchtvaartgebruikers, de luchthavens en de luchtverkeersleidingsorganisaties en deze krijgen daarmee een grotere rol in de uitvoering. Naast dit partnerschap zullen vooral de LVNL en het KNMI te maken krijgen met de voorgestelde verplichting om de ondersteunende diensten af te splitsen en anders onder te brengen.
2. Nederland is tegen het onderbrengen van grote militaire luchthavens en luchtverkeersleidingorganisaties met voornamelijk civiel gebruik onder de civiele regels. Zoals eerder aangegeven ziet Nederland hiervoor geen bevoegdheid van de EU. Nederland heeft eigen regelgeving en een eigen toezichtregime (Militaire Luchtvaart Autoriteit, MLA) als het om militaire luchthavens en luchtverkeersleidingorganisaties gaat. Voor burger medegebruik van luchthavens zijn nationaal afspraken gemaakt om tot een even doeltreffend veiligheidsniveau te komen als het niveau dat door de civiele EU regels wordt bewerkstelligd. Het toezicht betreffende de huidige EASA verordening, de zogenaamde 'Competent Authority' (CA) ligt bij de Inspectie Leefomgeving en Transport. Zij is ook de toezichthouder voor veel zaken vanuit het SES-pakket, de zogenaamde 'National Supervisory Authority' (NSA). De uitbreiding van

het EASA-pakket zal hier geen of weinig veranderingen brengen. Mogelijk zal de samenwerking met de MLA geïntensifieerd moeten worden.

b) Handhaafbaarheid

De NSA blijft de toezichthoudende partij. Wellicht kan een andere partij hieraan worden toegevoegd wanneer ook militaire aspecten onder de EASA regelgeving zullen vallen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

1. Aanpassingen van de bestaande SES-regelgeving zouden ondersteunend moeten zijn aan de implementatie van de SES en niet moeten leiden tot nieuwe regelgeving met als gevolg extra (administratieve) verplichtingen voor de lidstaten. De aandacht van alle betrokkenen bij SES zou de komende jaren gericht moeten zijn op de verdere implementatie van het SES2-pakket en op het leveren van operationele verbeteringen, niet op het invoeren van nieuwe regels. De impact assessment board van de Commissie vraagt zich ook af of dit het juiste moment voor aanpassing van wetgeving is. Nederland kan niet goed inschatten of de opbrengsten die het assessment noemt geheel realistisch zijn.

Nederland ziet voldoende andere instrumenten die kunnen bijdragen aan een versnelling van de implementatie van de SES. Gedacht kan worden aan ambitieuze en realistische prestatiedoelstellingen voor de volgende periode of een realistisch stappenplan om SES te implementeren, daar bij rekening houdende dat de luchtvaartgroei achter blijft bij de voorspellingen.

Nederland is er voor om SES te implementeren door te sturen op de te leveren prestaties. Het voorstel focust echter op zowel prestatiesturing, als op gedetailleerde eisen waardoor die prestatie zou moeten worden geleverd. Deze tweeledige aanpak limiteert de flexibiliteit om tot gepaste oplossingen te komen. De verordeningen zouden dan ook één aanpak moeten kiezen, namelijk dat de EC, de FAB's en EU-lidstaten de prestatiedoelstellingen vaststellen en dat de operationele stakeholders (luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en luchtverkeersdienstverleners) verantwoordelijk zijn om die doelstellingen te halen op de veiligste en efficiëntste manier.

Aanvankelijk leken de wijzigingen niet groot te zijn. Immers, de naam SES2+ is gekozen om aan te geven dat de beleidslijn ongewijzigd is en het initiële doel was om de twee

regelgevingpakketten te stroomlijnen. Toch zijn de wijzigingen vrij ingrijpend, met name omdat verantwoordelijkheden worden verschoven. Kijkend naar het SES2+-voorstel zouden de volgende wijzigingen moeten worden doorgevoerd om het voor Nederland acceptabele te maken:

- De regelgeving voor NSA's is voor Nederland niet nodig, aangezien deze te gedetailleerd de methodiek vastlegt.
- Ondersteunende diensten (inclusief luchtvaartmeteorologie) van luchtverkeersorganisaties zouden niet verplicht hoeven te worden gescheiden van de luchtverkeersdienstverlening, omdat ook hier een methode wordt voorgeschreven. Bovendien kan Nederland niet inschatten wat de verwachte opbrengsten van deze verplichte afscheiding zijn.
- Prestatiedoelstellingen moeten middels de onderzoeksmethode worden vastgelegd. Anders kunnen lidstaten niet meebeslissen over wat de prestatiedoelstellingen zijn voor hun luchtruim, terwijl dit wel hun verantwoordelijkheid is.
- Hoewel de staten eindverantwoordelijk blijven voor de FAB's, zou een grotere vrijheid aan de lidstaten gelaten moeten worden hoe de FAB's te implementeren.

2. Nederland kan het verplaatsen van technische regelgeving ten aanzien van de interoperabiliteit van de luchtverkeersdienstverleners van SES naar EASA slechts deels ondersteunen. Het onderbrengen van de militaire faciliteiten die primair voor de civiele luchtvaart werken onder de civiele EU regelgeving lijkt misschien logisch om passagiers een uniform veiligheidsregiem te bieden, maar gaat de bevoegdheden van de EU te buiten. Nederland heeft een eigen MLA en heeft voor burger medegebruik van luchthavens nationaal afspraken gemaakt om tot een even doeltreffend veiligheidsniveau te komen. Een uitbreiding richting EASA oftewel civiele regelgeving is voor Defensie ongewenst. Civiel medegebruik van een militair luchtvaartterrein en/of militaire Luchtverkeersdienstverlening aan derden kan niet leiden naar een ander bevoegdheid en toezicht regiem en/of toename van additionele kosten voor het ministerie van Defensie. Nederland hecht erg aan de flexibiliteit van een Nationaal arrangement bij het inpassen van civiel medegebruik van een militair luchtvaartterrein en/of militaire luchtverkeersdienstverlening aan derden.

Ten aanzien van de wijzigingen in het agentschap geldt dat deze in overeenstemming zijn met de gezamenlijke verklaring van Commissie, Raad en Parlement aangaande Europese Agentschappen.

De doublure van eisen aan de NSA binnen de SES- en binnen de EASA- verordening moet worden voorkomen. De concentratie van eisen binnen het EASA domein is de preferente optie.

Verder heeft Nederland nog de volgende aanvullende wensen voor de aanpassing van de EASA verordening:

- Een aanpassing van de definitie van 'commerciële operaties' en een aanpassing van de essentiële eisen voor de trainers van luchtverkeersleiders om onderliggende EASA verordeningen flexibeler te maken en maatwerk te kunnen leveren op nationaal niveau;
- Opname dat het European Aviation Safety Plan/Program, wat de visie en prioriteiten voor luchtvaartveiligheid op Europees niveau bevat, formeel wordt vastgesteld.

Nederland kan instemmen met de keuze van de Commissie over delegatie of uitvoeringshandelingen, behalve in de twee eerdergenoemde gevallen (zie 4c). Nederland pleit ervoor in die gevallen uitvoeringshandelingen toe te passen en dan wel door middel van de onderzoeksprocedure.

Fiche 6: Mededeling over follow-up van mkb-raadpleging over EU-regelgeving

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's: "Follow-up van de Commissie van de 'top 10'-raadpleging over EU-regels voor kleine en middelgrote ondernemingen".

Datum ontvangst Commissiedocument

18 juni 2013

Nr. Commissiedocument

COM (2013) 446

Prelex

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0446:FIN:NL:PDF>

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken

2. Essentie voorstel

Deze mededeling van 18 juni 2013 is een vervolg op een eerdere mededeling van de Europese Commissie. De eerdere mededeling van 7 maart 2013 is getiteld: "Slimme regelgeving, inspelen op de behoeften van kleine- en middelgrote ondernemingen (mkb)". In die mededeling gaat de Commissie vooral in op de resultaten van de consultatie onder mkb'ers over welke Europese wet- en regelgeving door het Europees midden- en kleinbedrijf als meest belemmerend wordt ervaren. In deze consultatie vroeg de Commissie aan mkb'ers om aan te geven welke 10 maatregelen zij als het meest belemmerend ervaren. Daarom wordt dit de zogenoemde "top-10 raadpleging" genoemd.

In de conclusies van de Europese Raad van 14-15 maart 2013 en van de Raad voor Concurrentievermogen van 29-30 mei 2013, is de Commissie vervolgens opgeroepen om in juni 2013

met concrete voorstellen te komen als vervolg op de mededeling van de Commissie van 7 maart 2013.

In de mededeling beschrijft de Commissie welke actie zij voorziet op de tien terreinen die in de Top 10-raadpleging het meest werden genoemd. Binnen deze 10 terreinen betreft het 14 verordeningen en richtlijnen:

- a. Verordening (EG) nr. 1907/2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH)
- b. Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens (voorstel introductie van een Gegevensbeschermingsverordening)
- c. Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten
- d. Richtlijn 2001/95 EG inzake algemene productveiligheid
- e. Richtlijn 2004/18/EG betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsten van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (aanbestedingen)
- f. Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties
- g. Verordening (EG) nr. 3821/85 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer (tachograaf)
- h. Richtlijn 89/391/EEG betreffende de veiligheid en gezondheid van werknemers op het werk
- i. Richtlijn 2008/104/EG betreffende uitzendarbeid
- j. Richtlijn 2003/88/EG betreffende de organisatie van de arbeidstijd
- k. Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van BTW
- l. Richtlijn 2008/9/EG tot vaststelling van nadere voorschriften voor de teruggaaf van de BTW
- m. Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen en Beschikking 2000/532/EG tot vaststelling van een lijst van afvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen
- n. Verordening 2006/1013/EG betreffende de overbrenging van afvalstoffen (transport van afval)

Ten aanzien van bijvoorbeeld de voorstellen op de gebieden van terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, openbare aanbesteding wegvervoer (tachografen) en beroepskwalificaties wijst de Commissie op nog lopende wetgevingstrajecten.

Op andere terreinen geldt dat de Commissie verwijst naar lopende consultaties van het bedrijfsleven of aankondigt consultaties te zullen uitvoeren. Dat is het geval ten aanzien van

arbeidsomstandigheden (richtlijn betreffende de veiligheid en de gezondheid van werknemers op het werk), waarbij de Commissie wijst op de evaluatie van deze richtlijn die nu loopt en die ook een raadpleging van het mkb zal omvatten.

De conclusies van deze evaluatie zullen volgens de Commissie voor eind 2015 beschikbaar zijn. Ook ten aanzien van de richtlijn betreffende uitzendarbeid wijst de Commissie op een nadere consultatie. De Commissie wijst daarbij op een rapport dat in december 2013 zal verschijnen en waarin onder andere verslag zal worden gedaan van hoe het mkb de administratieve lasten ervaart die samenhangen met deze richtlijn. De Commissie zal vervolgens nagaan welke eventuele aanbevelingen nodig zijn om bepaalde problemen aan te pakken.

Eveneens op het terrein van sociaal beleid, meldt de Commissie dat er ten aanzien van de richtlijn betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd, een grondige effectbeoordeling wordt voorbereid. Deze effectbeoordeling zal speciaal ingaan op de behoeften van het mkb.

Op het gebied van "afval" meldt de Commissie met betrekking tot de richtlijn betreffende afvalstoffen en de beschikking tot vaststelling van een lijst met afvalstoffen en gevaarlijke stoffen, dat de Commissie bezig is met een evaluatie van het EU-afvalstoffenbeleid en de EU-afvalstoffenregelgeving die begin 2014 zal worden afgerond. Als onderdeel van de evaluatie zal een workshop worden georganiseerd om de door het mkb geïdentificeerde problemen te bespreken. Ook meldt de Commissie ten aanzien van de verordening betreffende het vervoer van afvalstoffen van plan te zijn om halverwege 2013 een voorstel te doen voor strengere controles op afvaltransporten. De Commissie geeft aan daarbij tevens rekening te zullen houden met de, tijdens een eerdere raadpleging in 2011 geuite, wensen van het mkb. Ze stelt dat er daarom in handhaving en toepassing van regels meer nadruk komt te liggen op gevaarlijke afvalstoffen en minder nadruk op afvalstoffen die geen problemen opleveren.

Voor REACH, tot slot, geldt dat de Commissie een evaluatie heeft uitgevoerd en wijst op enkele acties die al zijn ondernomen (een aangenomen uitvoeringsverordening die de registratiekosten heeft verlaagd en het aanwijzen van een mkb-ambassadeur) en maatregelen die het Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA) in voorbereiding heeft. De Commissie zal in de herfst van 2013 eventueel met nadere voorstellen komen.

De Commissie kondigt aan in de herfst over de voortgang te rapporteren in het kader van het bredere Europese programma ter vermindering van administratieve lasten, Regulatory Fitness (Refit). Refit is in december 2012 aangekondigd in de Commissie-mededeling over Gezonde EU-regelgeving (*EU Regulatory Fitness*) en wordt in het werkprogramma 2014 van de Commissie meegenomen.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, evenals de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheidsvaststelling

In de mededeling bespreekt de Commissie deels voorstellen ten aanzien van (praktische) wijzigingen waartoe zij zelf reeds bevoegd is krachtens bevoegdheidsdelegatie op grond van geldende verordeningen en richtlijnen. Voor het overige worden in de mededeling evaluaties en mogelijke voorstellen voor (wijzigingen van) EU-maatregelen besproken waarbij de inbreng van de Europese wetgever is vereist. De Commissie heeft een bevoegdheid om dergelijke evaluaties en wijzigingsvoorstellen te doen en is dan ook bevoegd tot het uitbrengen van een mededeling op dit terrein.

Subsidiariteit en proportionaliteit

Deze mededeling heeft betrekking op reeds geldende EU-regelgeving die door het Europese mkb als belemmerend wordt ervaren uit een oogpunt van regeldruk.

In de mededeling wordt besproken welke actie eventueel kan worden ondernomen om de regeldruk die deze EU-regelgeving veroorzaakt, te verminderen. Aangezien het gaat om EU-regelgeving, is de EU als enige in staat om deze regelgeving te vereenvoudigen of te wijzigen. Nederland staat dan ook positief tegenover de subsidiariteit van deze mededeling.

Nederland vindt het van groot belang dat regeldruk zoveel mogelijk wordt verminderd. De mededeling ziet op de mogelijkheden van de Europese Commissie en de Europese wetgever om de regeldruk te verminderen. De voorgestelde maatregelen staan in de juiste verhouding tot de geformuleerde doelstelling. Nederland staat dan ook positief tegenover de proportionaliteit van de mededeling.

Financiële consequenties, regeldruk en administratieve lasten

De mededeling is gericht op het verbeteren van EU-regelgeving en het verminderen van onnodige regeldruk en administratieve lasten. Deze aanpak zal een positief effect zal hebben op het verbeteren van de kwaliteit van EU-regelgeving en het wegnemen van knelpunten voor het mkb.

In dit stadium is het niet duidelijk wat de concrete positieve financiële gevolgen zijn voor het mkb en wat de daadwerkelijke impact is op de regeldruk. Het is daarnaast onduidelijk wat de impact van de voorgestelde maatregelen is op de EU-lidstaten, regionale en lokale overheden. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast in de begroting van het beleidsverantwoordelijke ministerie, conform de regels van de budgetdiscipline.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland vindt het van groot belang dat regeldruk zoveel mogelijk wordt verminderd. Het verminderen van de regeldruk vormt een belangrijk onderdeel van het versterken van het concurrentievermogen. Zowel het nationale regeldrukprogramma 2013-2017 als de Nederlandse inzet op Europees niveau zijn gericht op het terugdringen van de regeldruk. Juist voor het mkb zijn de lasten die samenhangen met de regeldruk het meest voelbaar. Nederland acht het dan ook van groot belang dat de Commissie concrete actie onderneemt op de in maart gepresenteerde top 10 van meest belastende EU-wetgeving voor het mkb.

Deze mededeling geeft een overzicht van de acties die de Commissie van plan is te ondernemen op de genoemde top10 van belemmeringen. Nederland steunt een dergelijke aanpak met focus op de door het bedrijfsleven ervaren knelpunten. Zoals gemeld in reactie op de top10 komen deze punten in grote lijnen overeen met de punten die ook door het Nederlandse mkb als grootste belemmeringen worden genoemd. De mededeling bevat verwijzingen naar lopende trajecten en aankondigingen van acties. Een deel van de lopende en voorgestelde acties zal zeker bijdragen aan het verlagen van de lasten en juicht Nederland dan ook toe. De daadwerkelijke verlaging van de lasten zal echter beoordeeld moeten worden op basis van de concrete voorstellen van de Commissie en is uiteraard ook afhankelijk van de uitkomsten van de lopende (onderhandelings)trajecten.

Ten aanzien van een aantal punten kan nog niet worden vastgesteld of de voorgestelde acties zullen leiden tot verbeteringen die in voldoende mate de zorgen van het mkb adresseren. Dat geldt in de eerste plaats voor diverse punten waarop nog nadere consultatie van het mkb door de Commissie zal plaatsvinden. In de tweede plaats geldt dat ook voor enkele punten waarop de Commissie in de mededeling onvoldoende gedetailleerd verband legt tussen de voorgestelde oplossing en de aard van de klachten zoals die door het mkb in de eerdere "top 10"-consultatie zijn geuit.

Ook heeft Nederland op een aantal terreinen duidelijke twijfels of er daadwerkelijk sprake zal zijn van het verlagen van de lasten. Dit is bijvoorbeeld het geval ten aanzien van de door de Commissie voorgestelde gegevensbeschermingsverordening. Uit een Nederlands onderzoek (Toetsing Europese Dataproductieverordening), dat in mei 2013 is afgerond in opdracht van de Minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, blijkt dat de nalevingskosten voor het bedrijfsleven zeer sterk zullen stijgen. Om die reden wil Nederland dan ook dat in de verordening op veel grotere schaal zal worden voorzien in de mogelijkheden van gedeeltelijke of zelfs gehele vrijstelling van verplichtingen voor het midden- en kleinbedrijf en zelfstandigen zonder personeel.

Een ander voorbeeld betreft de productveiligheid. Nederland is van mening dat het Commissievoorstel voor een nieuwe verordening weliswaar verbeteringen aanbrengt ten opzichte van de huidige situatie, maar dat het voorstel ook elementen bevat die kunnen leiden tot meer onnodige lasten voor het bedrijfsleven, zoals het voorstel om het land van oorsprong te vermelden op producten.

Ten aanzien van de erkenning van beroepskwalificaties is Nederland het eens met het antwoord van de Commissie over de Europese beroepskaart, de ingebruikneming van het Interne Markt Informatiesysteem (IMI)-systeem, de gedeeltelijke toegang tot een beroep, en de stilzwijgende erkenning van kwalificaties voor de beroepen in de zorg en het veiligheidsdomein. Zo wordt gedeeltelijke toegang tot een bepaald beroep mogelijk gemaakt in de herziening van de richtlijn om niet alleen recht te doen aan de uitspraak van het Europees Hof van Justitie, maar ook om meer rechtszekerheid te bieden aan degenen die hiervoor in aanmerking zouden kunnen komen. Daarnaast is het voor Nederland verheugend om te constateren dat de Raad, het Europees Parlement en de Commissie op 12 juni jongstleden een informeel akkoord hebben bereikt over de herziening van de richtlijn. Deze herziening zal het voor beroepsbeoefenaars eenvoudiger maken om in een andere lidstaat sneller erkenning te krijgen voor hun beroepskwalificaties en aan de slag te gaan. Zo worden procedures vereenvoudigd, en kan een beroepsbeoefenaar ten opzichte van de huidige situatie eerder in aanmerking komen om tijdelijk zijn diensten aan te bieden in een andere lidstaat. Nederland heeft zich tijdens de onderhandelingen sterk ingezet op minimalisering van de administratieve lasten voor de overheid en de beroepsbeoefenaar die gepaard gaan met de invoering van de Europese beroepskaart. Dit is grotendeels bereikt. Zo zal de kaart digitaal worden verstrekt, via het IMI-systeem en enkel ingevoerd kunnen worden bij beroepen met hoge grensoverschrijdende mobiliteit die in een groot aantal lidstaten zijn gereguleerd.

Ten aanzien van REACH geldt dat binnenkort een Nederlands mkb-onderzoek afgerond wordt dat specifiek in gaat op de ervaringen met REACH vanuit Nederlandse perspectief. De uitkomsten van dit onderzoek zal mede bepalend zijn voor de Nederlandse appreciatie van de Commissievoorstellen.

Tot slot betreurt het kabinet het dat de Commissie zich met de voorgestelde acties lijkt te beperken tot aspecten als doelmatigheid, inconsistenties, lacunes en doeltreffendheid. Er wordt te weinig aandacht gegeven aan de daadwerkelijke kosten voor bedrijven van EU-regelgeving, de zogenoemde "nalevingskosten". Het kabinet acht het van belang dat de voorstellen om tot vereenvoudiging van regelgeving te komen, nadrukkelijk rekening zullen houden met deze nalevingskosten.

Het kabinet zal er bij de Commissie op aandringen dat er aanvullende actie wordt ondernomen en zal - eventueel in samenwerking met andere EU-lidstaten en het Nederlandse bedrijfsleven - ook zelf oplossingen voorstellen. Daar waar nadere consultaties zijn aangekondigd of nog lopen zal Nederland vragen om snelle vertaling van de uitkomsten van de consultaties in concrete voorstellen tot aanpassingen van regelgeving. De Commissie kondigt aan in de herfst verslag uit te brengen over de voortgang van de acties die in deze mededeling worden beschreven. De Commissie zal dit doen in haar rapportage in het kader van het bredere Europese programma ter vermindering van administratieve lasten, Regulatory Fitness (Refit).

In september ontvangt de Kamer een brede regeldrukbrief waarin onder andere zal worden ingegaan op de uitkomsten van een inventarisatie van EU-regels die in Nederland leiden tot onnodige regeldruk voor ondernemers, inclusief het mkb.

Fiche 7: Verordening verstrekking en kwaliteit van statistieken voor de MEOP

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verstrekking en kwaliteit van statistieken voor de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden

Datum ontvangst Commissiedocument

7 juni 2013

Nr. Commissiedocument

COM (2013) 342

Prelex

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0342:FIN:NL:PDF>

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Ecofin Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken/Centraal Bureau voor de Statistiek

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

- a) *Rechtsbasis* artikel 338, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).
- b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement:*
Gewone besluitvormingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid Raad, medebeslissingsrecht Europees Parlement.
- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:*
Het voorstel voorziet in artikel 9, vierde lid, in gedelegeerde handelingen door de Commissie. De Commissie krijgt de bevoegdheid om voor onbepaalde tijd gedelegeerde handelingen vast te stellen. Het gaat hierbij om het vaststellen van gedetailleerde criteria voor het vaststellen van het bedrag van de boete, de onderzoekprocedures, de bijkomende maatregelen en de rapportage over de onderzoeken alsmede gedetailleerde procedureregels die gericht zijn om de rechten van

verdediging, de toegang tot het dossier, juridische vertegenwoordiging en geheimhouding te waarborgen en eveneens regel voor wat betreft het tijdstip en de inning van de boetes aan lidstaten. De Commissie krijgt de bevoegdheid om op basis van artikel 14 door middel van de onderzoeksprocedure uitvoeringshandelingen vast te stellen. Het gaat hierbij om voorschriften voor de uitvoering van richtsnoeren voor het samenstellen van bronnen en methoden die voor de verzameling van de voor de Macro-economische Onevenwichtigheidsprocedure relevante gegevens worden gebruikt. In dit geval wordt de Commissie bijgestaan door het Comité voor het Europees Statistisch Systeem.

2. Samenvatting BNC-fiche

Met het onderhavige voorstel beoogt de Commissie een procedure voor kwaliteitsbewaking van gegevens te ontwikkelen en een procedure te regelen voor de verzameling en de verstrekking van de relevante statistische gegevens over macro-economische onevenwichtigheden. Het voorstel voorziet er tevens in dat de Commissie onderzoeksmisaties in de lidstaten kan uitvoeren naar de kwaliteit van de statistische gegevens. Daarnaast voorziet het voorstel in bepalingen voor het opleggen van sancties aan de lidstaten.

Nederland erkent het belang van de maatregelen voor de vroegtijdige detectie, preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden. Nederland deelt tevens de doelstelling van de Commissie dat zij moet kunnen beschikken over betrouwbare en kwalitatief hoogwaardige statistieken voor het scorebord van indicatoren in het kader van waarschuwingsmechanisme voor macro-economische onevenwichtigheden. De beoogde kwaliteitsverbetering van deze statistiek acht Nederland dan ook wenselijk. Deze kwaliteitsverbetering kan volgens veel lidstaten, inclusief Nederland, worden gerealiseerd op basis van de bestaande juridische kaders. Hier is geen nieuwe verordening voor nodig. Het voorstel voegt in deze zin dus niets toe. Nederland zet dan ook in op betere benutting van deze mogelijkheden in bestaande wetgeving.

Hoewel het kabinet uitdrukkelijk het streven van de Commissie steunt om gevolgen te verbinden aan het indienen van onjuiste statistieken op dit terrein, bevat het voorstel bepalingen die volgens het kabinet niet in overeenstemming zijn met de rechtsgrondslag. Artikel 338 VWEU, de rechtsgrondslag van het voorstel, voorziet namelijk formeel niet in de bevoegdheid van de EU-wetgever om sancties tegen lidstaten op te leggen. Op basis van de rechtsgrondslag van deze voorstellen, vallen de voorgestelde bepalingen ten aanzien van sancties strikt genomen niet binnen de bevoegdheid van de Unie.

Ten aanzien van de rechtszekerheid acht Nederland dat het voorstel onvoldoende waarborg biedt aan nationale statistische instituten van de lidstaten, omdat het voorstel nog te veel onduidelijkheden en openeinden bevat. Zo bevat het voorstel geen definities en zijn de reikwijdte

en het toepassingsgebied van de toekomstige verplichtingen voor de lidstaten niet duidelijk afgebakend.

Daarnaast plaatst Nederland kanttekeningen bij de wetgevingskwaliteit van de voorgestelde verordening. Nederland is eveneens bezorgd dat de Commissie, buiten de sectorspecifieke wetgeving om (bestaande verordeningen), zichzelf bevoegdheden toe-eigent zonder duidelijke procedures en zonder de betrokkenheid van de lidstaten. Tevens zou deze verordening leiden tot additionele uitvoeringskosten voor de rijksoverheid.

3. Samenvatting voorstel

Het onderhavige voorstel heeft tot doel het scheppen van een gemeenschappelijk kader voor de verstrekking van de voor de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden relevante statistische gegevens. De verordening regelt de frequentie van de verstrekking en de leveringstermijnen van de gegevens, evenals de kwaliteitscriteria en de kwaliteitsverslaglegging waaraan de lidstaten moeten voldoen. De verordening regelt eveneens procedurele aspecten ten aanzien van de kwaliteitsbeoordeling door de Commissie. Daarnaast wordt in de verordening vastgelegd dat de Commissie de bevoegdheid krijgt om op basis van missies diepgaand onderzoek in de lidstaten uit te voeren om te controleren of de administratieve en statistische voorschriften worden nageleefd.

Het voorstel biedt de Commissie de mogelijkheid om, buiten de al bestaande statistische verordeningen, lidstaten verplichtingen op te leggen. Deze verplichtingen hebben betrekking op het vaststellen van de uiterste termijnen voor de verstrekking van de statistische gegevens aan de Commissie (Eurostat) op basis van zogeheten "specifieke kalenders". Het voorstel voorziet tevens in verplichtingen voor lidstaten om op basis van zogeheten "lijsten" een volledige en actuele beschrijving van de bronnen en methoden die worden gebruikt voor het verzamelen van de voor de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden relevante gegevens, aan de Commissie te verstrekken.

De lidstaten worden op basis van de verordening eveneens verplicht op verzoek van de Commissie (Eurostat) deskundigenbijstand te verschaffen voor statistische kwesties. Verder voorziet de verordening in een systeem voor het opleggen van sancties.

Impact assessment Commissie

Er is geen impact assessment door de Commissie opgesteld.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert haar voorstel op artikel 338, eerste lid, VWEU. Op grond van dit artikel nemen de Raad en het Europees Parlement volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen aan voor de opstelling van statistieken wanneer dat voor de vervulling van de taken van de Unie

nodig is. Dit is volgens Nederland de juiste rechtsgrondslag. Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid van EU en lidstaten.

Het voorstel bevat echter bepalingen die volgens het kabinet niet in overeenstemming zijn met de rechtsgrondslag. Artikel 338 VWEU, de rechtsgrondslag van het voorstel, voorziet namelijk formeel niet in de bevoegdheid van de EU-wetgever om sancties tegen lidstaten op te leggen. Op basis van de rechtsgrondslag van deze voorstellen, vallen de voorgestelde bepalingen ten aanzien van sancties strikt genomen niet binnen de bevoegdheid van de Unie.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Hoewel het kabinet uitdrukkelijk het streven van de Commissie steunt om gevolgen te verbinden aan het indienen van onjuiste statistieken op dit terrein, is voor het gedeelte van het voorstel waar Nederland geen bevoegdheid van de EU ziet subsidiariteit en proportionaliteit niet aan de orde.

Wat de andere onderdelen van het voorstel betreft is het subsidiariteitsoordeel is positief. Het doel van de verordening, namelijk het vaststellen van een juridisch kader ten aanzien van het vaststellen van uniforme kwaliteitscriteria om goede kwaliteit van geharmoniseerde en vergelijkbare Europese statistieken te waarborgen, kan het beste op Europees niveau worden bereikt. De negatieve spill-overeffecten, die macro-economische onevenwichtigheden binnen de Economische Monetaire Unie kunnen veroorzaken, hebben een grensoverschrijdend karakter.

Het proportionaliteitsoordeel is negatief. Hoewel Nederland het geheel eens is met de doelstelling van de Commissie is de verordening niet het meest geschikte middel dit doel te bereiken. De verordening voegt niets toe aan de bestaande regelgeving met betrekking tot de kwaliteit van de statistieken. De kwaliteit van de statistieken die aan de scoreboard-indicatoren ten grondslag liggen kan worden verbeterd op basis van het al bestaande juridisch kader voor de ontwikkeling, productie en verspreiding van Europese statistieken kan de kwaliteit van de statistieken die aan de scoreboard-indicatoren ten grondslag liggen. Daarnaast zijn de lidstaten al verplicht om op basis van bestaande sectorspecifieke verordeningen voor de verschillende statistische domeinen en onderwerpen, een hoogwaardige kwaliteit van de statistieken te waarborgen. De sectorspecifieke verordeningen bieden voldoende mogelijkheden voor de Commissie om te oordelen over de kwaliteit van de door de lidstaten ingediende gegevens. De mogelijkheden die de bestaande wetgeving de Commissie (Eurostat) biedt, worden op dit moment volgens Nederland nog onvoldoende benut.

Nederland is bezorgd ten aanzien van de rechtszekerheid die het onderhavige voorstel de lidstaten biedt. Deze bezorgdheid is met name gebaseerd op het ontbreken van duidelijke definities van de op in de verordening opgenomen begrippen en op het ontbreken van een duidelijke afbakening van de reikwijdte (onderwerp en toepassingsgebied) van de verordening.

Daarnaast is Nederland bezorgd dat de Commissie, buiten de sectorspecifieke wetgeving om (bestaande verordeningen), zich bevoegdheden toe-eigent zonder duidelijke procedures en zonder de betrokkenheid van de lidstaten. Dit heeft betrekking op het aanpassen van de uiterste termijnen voor de verstrekking van gegevens aan de Commissie door middel van "specifieke kalenders" (artikel 2 van het voorstel). Nederland is van mening dat aanpassingen van de leveringstermijnen voor statistische informatie aan de Commissie (Eurostat) alleen kunnen plaatsvinden via amendering van het basisbesluit of via het afgeleid recht. De door de Commissie voorgestelde "specifieke kalenders" voldoen niet aan deze criteria. Specifieke kalenders zijn noch een basisbesluit noch een vorm van afgeleid recht.

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

Nederland is van mening dat de voorgestelde gedelegeerde handelingen essentiële elementen (sanctionering, rechtsbescherming en handhaving) bevat:

- gedetailleerde criteria ter vaststelling van de hoogte van de boete;
- gedetailleerde regels met betrekking tot de onderzoeksprocedures;
- de bijkomende maatregelen en de rapportage over de in de lidstaten gehouden onderzoeken;
- gedetailleerde procedureregels die erop gericht zijn om de rechten van verdediging, de toegang tot het dossier, de juridische vertegenwoordiging en de geheimhouding te waarborgen, en
- regels voor wat betreft het tijdstip en de inning van de aan de lidstaten opgelegde boetes.

Nederland is daarom van mening dat de onderstaande maatregelen in het basisbesluit, waar de EU-wetgever bij betrokken is, dienen te worden opgenomen en niet in gedelegeerde wetgeving.

Nederland kan wel instemmen met de door de Commissie voorgestelde uitvoeringshandelingen, aangezien het een technische uitvoering van de verordening betreft, waarbij de Commissie goed het initiatief kan nemen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie heeft voor de periode 2013-2016 en verder 2,4 miljoen euro per jaar gereserveerd in rubriek 5: administratie. Deze financiële middelen zijn volgens de Commissie nodig voor de uitbreiding van het personeelsbestand van de Commissie (Eurostat) met 21 posten voor de uitvoering van de verordening. Nederland is van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Europese Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

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

Indien het voorstel wordt aangenomen, betekent dit een uitbreiding van de werkzaamheden van het CBS, als gevolg van aanvullende informatie- en rapportageverplichtingen aan de Commissie (Eurostat). Deze werkzaamheden hebben betrekking op het verstrekken van alle benodigde informatie aan de Commissie (Eurostat). De informatie heeft onder meer betrekking op hoe het CBS de statistische gegevens heeft berekend. Verder dient informatie te worden verstrekt over eventuele veranderingen in door het CBS gebruikte bronnen en methoden voor de samenstelling van de statistieken.

Daarnaast worden de lidstaten op verzoek van de Commissie verplicht binnen de kortst mogelijke termijn de informatie aan de Commissie (Eurostat) te verstrekken die de Commissie (Eurostat) voor de kwaliteitsbeoordeling van de lidstaten vraagt.

Verder houdt de uitbreiding van de werkzaamheden van het CBS verband met de verplichting om op basis van zogeheten "lijsten" een volledige en actuele beschrijving van de bronnen en methoden aan de Commissie te verstrekken. Deze worden gebruikt voor het verzamelen van de voor de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden relevante gegevens.

Nederland heeft op dit moment echter nog geen inzicht in de exacte omvang van de additionele capaciteit die benodigd zou zijn mocht dit voorstel eventueel in zijn huidige vorm worden aangeomen. Dit heeft er mee te maken dat de concrete invulling van de werkzaamheden, zoals de inhoud, de modaliteiten, de opbouw, de frequentie en de richtsnoeren voor het samenstellen van de lijsten op een later moment worden vastgesteld in uitvoeringshandelingen. Voor wat betreft deze eventuele toekomstige financiële gevolgen, geldt dat deze dienen te worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels voor de budgetdiscipline.

Daarnaast is de verwachting dat Nederland voor het verschaffen van deskundigenbijstand aan de Commissie (Eurostat) cofinanciering van de Commissie zal ontvangen op basis van de vigerende EU-regels. De bedragen beschikbaar voor de cofinanciering zijn thans niet bekend. Indien een bedrag aan Nederland wordt toegekend, wordt dat bedrag in mindering gebracht in de opgave van de eventuele additionele uitvoeringskosten.

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

Geen

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

Dit voorstel leidt niet tot extra regeldruk of administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Voor de burger zijn er ook geen administratieve lasten of financiële consequenties.

6. Implicaties juridisch

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

Er zijn vooralsnog geen juridische consequenties.

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

Deze verordening treedt in werking op de 20^e dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. Voor Nederland lijkt dat haalbaar.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

n.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

In artikel 4 van de Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek is bepaald dat het CBS op nationaal niveau belast is met de productie van statistieken in het kader van de EU. Het CBS dient de statistische resultaten in bij de Commissie (Eurostat). Indien het voorstel wordt aangenomen, betekent dit een uitbreiding van de werkzaamheden voor het CBS, als gevolg aanvullende informatie- en rapportageverplichtingen aan de Commissie (Eurostat). Deze werkzaamheden hebben betrekking op het verstrekken van alle benodigde informatie aan de Commissie (Eurostat). De informatie heeft onder meer betrekking op hoe het CBS de statistische gegevens heeft berekend. Verder dient informatie te worden verstrekt over eventuele veranderingen in door het CBS gebruikte bronnen en methoden voor de samenstelling van de statistieken.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

De opbouw van macro-economische onevenwichtigheden in Europa in de jaren voor de economische crisis heeft een belangrijke rol gespeeld in het veroorzaken van de crisis. Nederland benadrukt dan ook het belang van de maatregelen voor de vroegtijdige detectie, preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden. Nederland onderschrijft tevens de doelstelling dat de Commissie moet kunnen beschikken over betrouwbare en kwalitatief hoogwaardige statistieken voor het scorebord van indicatoren in het kader van waarschuwingsmechanisme voor de detectie van macro-economische onevenwichtigheden. Nederland meent dat de al bestaande juridische kaders voldoende ruimte bevatten om de kwaliteitsverbetering van de statistieken die aan de scoreboard-indicatoren ten grondslag liggen,

te verwezenlijken. Hiervoor is geen nieuwe verordening nodig. Het voorstel voegt in deze zin dus niets toe. Nederland zet dan ook in op betere benutting van deze mogelijkheden in bestaande wetgeving.

Hoewel het kabinet uitdrukkelijk het streven van de Commissie steunt om gevolgen te verbinden aan het indienen van onjuiste statistieken op dit terrein, bevat het voorstel bepalingen die volgens het kabinet niet in overeenstemming zijn met de rechtsgrondslag. Artikel 338 VWEU, de rechtsgrondslag van het voorstel, voorziet namelijk formeel niet in de bevoegdheid van de EU-wetgever om sancties tegen lidstaten op te leggen. Op basis van de rechtsgrondslag van deze voorstellen, vallen de voorgestelde bepalingen ten aanzien van sancties strikt genomen niet binnen de bevoegdheid van de Unie.

Nederland heeft meerdere bezwaren ten aanzien van het voorstel van de Commissie. Nederland zal er sterk op inzetten dat de volgende bezwaren worden weggenomen:

- De EU-wetgever heeft op basis van artikel 338, eerste lid, VWEU niet de bevoegdheid een procedure voor het opleggen van sancties aan lidstaten in te voeren. Nederland zal in samenwerking en met steun van gelijkgezinde lidstaten en de Juridische Dienst van de Raad (JDR) er op aandringen dat de hoofdstukken VII en IX van de onderhavige verordening die voorzien in sancties tegen lidstaten, worden geschrapt.
- Nederland zal zich er voor inzetten dat de verordening wordt voorzien van:
 - ✓ duidelijke definities van begrippen, onderwerpen en termijnen;
 - ✓ duidelijke afbakening van de reikwijdte (onderwerp en toepassingsgebied) van de verordening. Nederland zal eisen dat expliciet in de verordening of in een bijlage bij de verordening wordt opgenomen voor welke statistieken deze verordening van toepassing is.
- Nederland is van mening dat aanpassingen van de leveringstermijnen voor statistische informatie aan de Commissie (Eurostat) alleen kunnen plaatsvinden via amendering van het basisbesluit of via het afgeleid recht. De door de Commissie voorgestelde "specifieke kalenders" voldoen niet aan deze criteria. Daarom zal Nederland zich er voor inzetten dat de bepaling in de verordening (artikel 2) die de Commissie de bevoegdheid geeft om door middel van "specifieke kalenders" leveringstermijnen vast te stellen - buiten de bestaande statistische wetgeving (basisbesluit) om - wordt aangepast of geschrapt.
- Nederland is geen voorstander van ongeclausuleerde additionele bevoegdheden voor de Commissie. Nederland is daarbij van oordeel dat additionele bevoegdheden voor de Commissie alleen van toepassing kunnen zijn in duidelijk van te voren gedefinieerde omstandigheden. Eveneens moeten heldere criteria en besluitvormingsprocedures opgesteld worden over in

welke situatie de Commissie de extra bevoegdheden mag inzetten. Nederland zal zich er in samenwerking met gelijkgezinde lidstaten voor inzetten dat de verordening op dit onderdeel wordt aangepast.

Nederland staat niet alleen in zijn bezwaren tegen de verordening.

Naast de bovengenoemde bezwaren, is er voor Nederland nog één aandachtspunt. Er worden kanttekeningen geplaatst bij de wetgevingskwaliteit van het voorstel. Zo bevat het voorstel bijvoorbeeld veel verwijzingen naar bepalingen waarin weer naar andere bepalingen wordt verwezen (cascadeverwijzingen). Nederland zal dit aan de orde stellen en met voorstellen ter verbetering komen.