

## **Fiche 1: Verordening vaststelling van de lijst visumplicht voor derdelanders**

### **1. Algemene gegevens**

#### ***Titel voorstel***

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld.

#### ***Datum Commissiedocument***

24 mei 2011

#### ***Nr. Commissiedocument***

COM(2011) 290 final

#### ***Prelex***

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=200471](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200471)

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

Niet opgesteld

#### ***Behandelingstraject (Europese )Raad***

Het voorstel zal worden behandeld in de Raadswerkgroep Visa en SCIFA en worden geagendeerd voor de JBZ-Raad. De datum van behandeling in de JBZ-Raad is onbekend.

#### ***Eerstverantwoordelijk ministerie***

Het ministerie van Buitenlandse Zaken.

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

##### *a) Rechtsbasis*

Artikel 77(2) (a) VWEU

##### *b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Gewone wetgevingsprocedure: de Raad stemt met gekwalificeerde meerderheid, het Europees Parlement heeft medebeslissingsrecht.

##### *c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

De Commissie stelt voor dat aan haar uitvoeringsbevoegdheden worden verleend, ter uitvoering van de mogelijkheid om de visumvrijstelling op te schorten. De Commissie stelt voor dat zij bijstand krijgt van een comité bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten. De te

volgen procedure is de zogenoemde onderzoeksprocedure (artikel 5 van de Comitologieverordening 182/2011)

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

- *Korte inhoud voorstel*

Het voorstel betreft de aanpassing van Verordening 539/2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld.

De aanpassingen hebben betrekking op het instellen van een noodremprocedure voor het snel kunnen opschorten van vrijstelling van de visumplicht voor onderdanen uit derde landen in geval van spoedeisende situaties en het in lijn brengen van bepaalde voorzieningen met de bepalingen van de Verordening 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode en het EU-werkingsverdrag.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Bevoegdheid:

De bevoegdheid van de EU voor aanpassing van Verordening 539/2001 vloeit voort uit artikel 77(2) (a) VWEU.

Subsidiariteit: positief

Proportionaliteit: positief

- *Implicaties/risico's/kansen*

Als gevolg van het EU-werkingsverdrag draagt het voorstel bij aan verdere harmonisatie van het visumbeleid van de lidstaten en legt het, op punten, meer regie bij de Europese Commissie. Aangezien met het visumbeleid ook specifieke Nederlandse belangen worden gediend, heeft dit als risico dat die belangen dienstig worden aan de bredere EU-belangen. Echter biedt het voorstel ook kansen de Nederlandse belangen meer te incorporeren in het gemeenschappelijke EU-visumbeleid van de lidstaten.

- *Nederlandse positie en eventuele acties*

Nederland steunt de beoogde verdergaande harmonisatie van het visumbeleid, waarbij de inzet zal zijn gericht op het borgen van de diverse Nederlandse belangen die met visumverlening zijn gediend. Ten aanzien van de noodremprocedure steunt Nederland het streven om die uitsluitend in uitzonderlijke gevallen in te zetten, in noodsituaties die met het opschorten van de visumvrijdom kunnen worden bestreden.

## **3. Samenvatting voorstel**

- *inhoud voorstel*

Het voorstel heeft betrekking op aanpassing van Verordening 539/2001 tot vaststelling van de

lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld.

De aanpassingen hebben betrekking op:

- Het instellen van een noodremprocedure voor het snel kunnen opschorten van vrijstelling van de visumplicht voor nationaliteiten uit derde landen in geval van spoedeisende situaties;
- Het in lijn brengen van bepaalde voorzieningen met de betreffende bepalingen van het EU-werkingsverdrag, zoals het mechanisme van reciprociteit;
- Het in lijn brengen met definities van Verordening 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode;
- Verduidelijking van de regelgeving op het gebied van de visumplicht en vrijstelling van de visumplicht voor vluchtelingen en staatlozen;
- Het aannemen van een nieuwe voorziening ten aanzien van verplichtingen voor bepaalde lidstaten die voortvloeien uit eerdere EU- of internationale overeenkomsten, op grond waarvan van het gemeenschappelijke visumbeleid moet worden afgeweken.
- Het verder harmoniseren van het vaststellen van de visumplicht voor bepaalde categorieën waar lidstaten tot op heden hun eigen beleid konden voeren, namelijk voor houders van diplomatieke of dienstpaspoorten en voor zeelieden.
- Verduidelijking van de regelgeving op het gebied van de visumplicht en vrijstelling van de visumplicht voor houders van laissez-passers van bepaalde categorieën organisaties.

- *Impact assessment Commissie*

Niet van toepassing

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

##### *a) Bevoegdheid*

De bevoegdheid van de EU voor aanpassing van Verordening 539/2001 vloeit voort uit artikel 77(2) (a) VWEU. Op grond van dit artikel is de EU bevoegd een gemeenschappelijk beleid betreffende visa te ontwikkelen. Nederland is van mening dat dit de juiste rechtsgrondslag is.

##### *b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Subsidiariteit: positief

Visa voor kort verblijf zijn op EU-niveau geharmoniseerd. Ten aanzien van nieuwe elementen, zoals een noodremprocedure bij plotselinge instroom asielzoekers en illegale immigranten, ligt het treffen van maatregelen op EU-niveau voor de hand vanuit het oogpunt van uniforme implementatie en handhaving.

Proportionaliteit: positief

Het betreft aanpassing van een bestaande verordening. Een verordening is hier het juiste instrument, aangezien de opschortingsplicht in de gehele Unie op uniforme wijze moet worden uitgevoerd. Het opschorten van de visumvrijheid ziet op noodsituaties. Bovendien zijn er voldoende waarborgen in het mechanisme om daadwerkelijk vast te stellen dat er sprake is van een dergelijke noodsituatie. Het optreden gaat niet verder dan nodig is.

*c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van comitologie en/of delegatie:*

De Commissie stelt voor dat aan haar uitvoeringsbevoegdheden worden verleend, ter uitvoering van de mogelijkheid om de visumvrijstelling op te schorten. De Commissie stelt voor dat zij bijstand krijgt van een comité bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten. De te volgen procedure is de zogenoemde onderzoeksprocedure (artikel 5 van de Comitologieverordening 182/2011) . Nederland acht dit de juiste keuze. Uitvoeringshandelingen (artikel 291 VWEU) zijn het juiste instrument, aangezien het hier gaat om een concrete toepassing van de verordening. Gedelegeerde handelingen (artikel 290 VWEU) liggen hier niet voor de hand.

Nederland wijst hier nog specifiek op het punt dat het mogelijk kan zijn dat de opschortingsmaatregel met urgentie moet worden toegepast. In dat geval kunnen op grond van de comitologieverordening 182/2011 en het standaard Reglement van Orde voor comités de termijnen voor besluitvorming worden aangepast. Zo kan in naar behoren gemotiveerde gevallen de termijn voor het toezenden van stukken worden verkort, en speelt urgentie ook een rol bij het vaststellen van de termijn waarbinnen het comité dient te adviseren. In het voorstel van de Commissie wordt aangegeven dat de Commissie binnen drie maanden na kennisgeving dat er sprake is van een noodsituatie een uitvoeringsbesluit kan vaststellen. Naar mening van Nederland verbindt de Commissie zich hier om ook daadwerkelijk binnen drie maanden een besluit vast te stellen. Deze specifieke termijn voor optreden kan ook gevolgen hebben voor de termijnen waarbinnen een comité dient beslissen.

**5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

*a) Consequenties EU-begroting*

n.v.t.

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

n.v.t.

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

n.v.t.

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

n.v.t.

## **6. Implicaties juridisch**

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*  
N.v.t.; het voorstel behelst geen handhavings- of sanctioneringsbepalingen.
- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*  
Nog niet bekend; het voorstel bevat geen tijdsplanning.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*  
N.v.t.; het voorstel bevat geen evaluatie- of horizonbepalingen.

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

- a) *Uitvoerbaarheid*  
Indien er aanleiding bestaat het instrument van een noodremprocedure in te zetten, zal dit tijdelijk tot herinvoering van de visumplicht leiden, conform de bestaande bevoegdheden en infrastructuren.
- b) *Handhaafbaarheid*  
In de situatie als genoemd onder a) geschiedt handhaving van de visumplicht eveneens conform de bestaande bevoegdheden en infrastructuren, d.w.z. vooral door de controles aan de buitengrenzen van het Schengengebied.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen.

## **9. Nederlandse positie**

Nederland steunt de beoogde verdergaande harmonisatie van het visumbeleid.

Ten aanzien van de noodremprocedure, die tegemoet komt aan de verklaring van Commissaris Malmström in de JBZ Raad van november 2010 naar aanleiding van de Nederlandse interventie in deze Raad, steunt Nederland het streven om die uitsluitend in uitzonderlijke gevallen in te zetten, in noodsituaties van plotselinge toestroom van onderdanen uit het desbetreffende derde land die met het opschorten van de visumvrijdom kunnen worden bestreden.

Nederland zal erop inzetten dat de noodremprocedure snel en efficiënt moet kunnen worden ingezet bij plotselinge ontwikkelingen die te maken hebben met een abnormaal hoge instroom, misbruik asielprocedure, niet meewerken terugkeer en een gevaar voor openbare orde of veiligheid

Voorts worden de omstandigheden waarin de noodremprocedure kan worden toegepast in het voorstel aangeduid met percentages toegenomen aantallen asielzoekers, illegalen en afgewezen overnameverzoeken binnen vaste tijdvakken. Nederland zal erop inzetten dat de noodsituaties niet op deze manier worden afgebakend, maar dat deze zich meer richten op o.a. de absorptiecapaciteit van de lidstaten.

Ten slotte zal Nederland erop letten dat besluitvorming snel, in ieder geval binnen de drie door de Commissie voorgestelde maanden, kan plaatsvinden. De comitologieverordening biedt ten aanzien van termijnen voldoende flexibiliteit, maar het is zaak dat in de verordening zelf een termijn waarbinnen de Commissie een besluit kan nemen, blijft staan.

De overige componenten van het voorstel kan Nederland grotendeels steunen. Ook hierbij zal de Nederlandse inzet zijn gericht op het borgen van de Nederlandse belangen die met visumverlening zijn gediend.

## **Fiche 2: Richtlijn gebruikswijzen verweesde werken**

### **1. Algemene gegevens**

#### ***Titel voorstel***

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake bepaalde toegestane gebruikswijzen van verweesde werken

#### ***Datum Commissiedocument***

24 mei 2011

#### ***Nr. Commissiedocument***

COM (2011) 289

#### ***Prelex***

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0289:FIN:NL:PDF>

#### ***Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board***

[http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/docs/ia\\_2011/sec\\_2011\\_0615\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_0615_en.pdf)

#### ***Behandelingstraject Raad***

Raadswerkgroep Intellectuele Eigendom (Auteursrecht) en Raad voor Concurrentievermogen

#### ***Eerstverantwoordelijk ministerie***

Ministerie van Veiligheid en Justitie, in nauwe samenwerking met het ministerie van OCW.

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

##### *a) Rechtsbasis*

Artikelen 49, 56 en 114 VWEU

##### *b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Voor aanneming van de richtlijn op basis van artikel 114 VWEU geldt de gewone wetgevingsprocedure: besluitvorming op basis van gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing door het Europees Parlement.

##### *c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

N.v.t.

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

Het voorstel beoogt harmonisatie van de omgang met verweesde werken bij digitalisering en online beschikbaarstelling van auteursrechtelijk beschermde werken (tekst, beeld en audiovisueel) door bibliotheken, educatieve instellingen, archieven, musea en publieke omroepen. Verweesde werken

zijn werken waarvan de rechthebbende niet bekend of niet te traceren is. Het voorstel van de Commissie behelst: wederzijdse erkenning van de status van verweesd werk door lidstaten na zorgvuldig zoeken (zogenoemde *diligent search*) in het land waar het werk voor het eerst is gepubliceerd, aangevuld met voorwaarden voor verruimde collectieve licenties (zogenoemde *extended collective licensing*) in de lidstaten.

Het voorstel respecteert de bevoegdheidsverdeling en subsidiariteit. De EU is bevoegd en EU wetgeving is noodzakelijk omdat de huidige en uiteenlopende aanpak in lidstaten in de weg staat aan de grensoverschrijdende toegankelijkheid van verweesde werken binnen de Europese Unie. Het voorstel is proportioneel, want het kiest de minst vergaande optie om een gemeenschappelijke aanpak in de EU te realiseren.

### **3. Samenvatting voorstel**

- *Inhoud voorstel*

Het voorstel maakt deel uit van een programma dat de Commissie op 24 mei 2011 presenteerde ter modernisering van de intellectuele-eigendomsrechten in de Interne Markt. Dat programma omvat drie onderdelen: een mededeling van de Commissie, voorstel voor een verordening inzake de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten door de douane<sup>1</sup> en het onderhavige voorstel voor een richtlijn.

Het voorliggende voorstel gaat over verweesde werken, dat zijn auteursrechtelijk beschermde werken waarvan de rechthebbende niet bekend of niet te traceren is. Het auteursrecht gaat ervan uit dat, behoudens de beperkingen bij wet gesteld, voorafgaande toestemming van de rechthebbende vereist is voor openbaarmaking of verveelvoudiging van een werk. Bibliotheken en andere culturele instellingen die auteursrechtelijk beschermde werken in hun collecties digitaal toegankelijk maken zonder toestemming, schenden het auteursrecht. Een aanzienlijk deel van het erfgoed van de 20e eeuw dreigt daarom niet of alleen tegen zeer hoge kosten digitaal beschikbaar te komen voor het algemeen publiek, wetenschappers en onderwijs.

In de lidstaten worden nu verschillende oplossingen gekozen: deze hebben alleen nationale geldigheid en ontberen verankering in EU regelgeving. De uiteenlopende nationale oplossingen bemoeilijken het grensoverschrijdend verkeer c.q. toegang tot Europese culturele werken, zoals via de EU portal Europeana.

Het voorstel van de Commissie beperkt zich tot de omgang met verweesde werken in het kader van digitalisering en online beschikbaarstelling door culturele instellingen met een publieke taak:

- Boeken, tijdschriften, kranten en andere geschriften in de collecties van (algemeen toegankelijke) bibliotheken, educatieve instellingen, musea en archieven.
- Film en audiovisuele werken in de collecties van instituten voor audiovisueel erfgoed.
- Film, audio- en audiovisuele werken geproduceerd door de publieke omroep vóór 31 december 2002 en opgenomen in hun archieven.

Het voorstel van de Commissie behelst:

---

<sup>1</sup> Voorstel voor een verordening inzake handhaving van intellectuele eigendomsrechten door de douane;COM(2011) 285



- Wederzijdse erkenning van de status als verweesd werk. Deze status geldt overal in EU wanneer daarvoor in één van de lidstaten, namelijk het land van eerste publicatie, een zogenoemde *diligent search* is uitgevoerd die geen rechthebbende heeft opgeleverd. De richtlijn bepaalt welke gebruikswijzen zijn toegestaan met het oog op vervulling van taken van openbaar belang.
- Ruimte voor zogenoemde *extended collective licensing* inzake gebruik voor andere doeleinden. Dit houdt in dat lidstaten organisaties voor collectief rechtenbeheer kunnen toestaan om ten behoeve van digitalisering van musea, archieven e.d. overeenkomsten te sluiten, mede namens rechthebbenden van verweesde werken. De voorgestelde EU Richtlijn geeft criteria en voorwaarden voor dergelijke overeenkomsten. Ook bij *extended collective licensing* behouden rechthebbenden de mogelijkheid zich alsnog te melden en geen toestemming te verlenen en/of een vergoeding te vragen. Dit recht wordt dan dus achteraf uitgeoefend.

- *Impact assessment Commissie*

De impact assessment analyseert zes opties:

- 1) niets doen
- 2) wettelijke uitzondering op het auteursrecht voor (eenmaal erkende) verweesde werken
- 3) *extended collective licensing*
- 4) specifieke licenties voor verweesde werken verleend door organisaties voor collectief rechtenbeheer
- 5) specifieke licenties verleend door een publiek orgaan
- 6) wederzijdse erkenning van nationale oplossingen

Alle inhoudelijke opties vereisen een EU richtlijn en omzetting in nationale wetgeving.

Alle inhoudelijke opties vereisen voorafgaande *diligent search* om vast te stellen of een werk verweesd is, met uitzondering van optie 3. Optie 3 kan zonder voorafgaande *diligent search*, maar heeft normaal gesproken alleen nationale geldigheid.

Optie 4 biedt de meeste rechtszekerheid aan digitaliserende instellingen en rechthebbenden, maar vereist zowel *diligent search* als specifieke licentieovereenkomsten. Optie 5 heeft dezelfde voordelen, maar met hogere administratieve lasten voor de overheid. Optie 6 combineert grotere rechtszekerheid met optimale grensoverschrijdende toegankelijkheid van EU erfgoed voor het publiek.

De Europese Commissie heeft gekozen voor optie 6 in combinatie met optie 3.

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

##### *a) Bevoegdheid*

In de ontwerp-richtlijn is aangegeven dat de bevoegdheid is gegrond op de artikelen 49, 56 en 114 VWEU. De interne markt betreft een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, sub a VWEU). De Unie is bevoegd om maatregelen vast te stellen op het gebied van de interne markt en de werking ervan te verzekeren (artikel 26 VWEU).

##### *b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

De uiteenlopende nationale oplossingen bieden geen soelaas voor grensoverschrijdende Europese digitaliseringsprojecten. De niet bindende Aanbeveling inzake digitalisering en online

toegankelijkheid van culturele werken en digitale preserving uit 2006 heeft niet het gewenste resultaat opgeleverd. Voor de digitale ontsluiting van collecties van culturele instellingen zijn dus nadere afspraken op Europees niveau noodzakelijk. In het voorstel wordt gekozen voor een oplossing die de bestaande nationale oplossingen intact laat – mits er sprake is van een diligent search – en aldus niet verder ingrijpt in de gekozen nationale oplossing dan strikt noodzakelijk.

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

N.v.t.

## **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

a) *Consequenties EU-begroting:*

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

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

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

Het voorstel bevat geen informatie over de financiële consequenties voor de EU en de rijksbegroting. Er zijn geen gevolgen voor de regeldruk en de administratieve lasten nu de doelgroep van de richtlijn niet ziet op bedrijven.

## **6. Implicaties juridisch**

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

Nederland kent thans geen wettelijke regeling voor verweesde werken.

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

Voorstel bevat nog geen specifieke termijn voor implementatie.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Het voorstel bevat een evaluatiebepaling. In het voorstel staat dat binnen een jaar nadat de implementatietermijn is verstreken een verslag uitgebracht zal worden over de werking van de richtlijn (artikel 11). In de IA is opgenomen dat een evaluatie binnen vijf jaar na inwerkingtreding zal kunnen plaatsvinden (pag. 39 IA).

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

a) *Uitvoerbaarheid*

b) *Handhaafbaarheid*

Er zullen duidelijke afspraken dienen te komen over welk land als land van eerste publicatie dient te worden aangemerkt. Het is aan nationaal recht overgelaten welke bronnen geraadpleegd moeten worden om te kunnen spreken van een 'diligent search' (artikel 3, tweede lid). Onder de toepasselijke bronnen worden in ieder geval de bronnen verstaan die zijn opgenomen in de bijlage

bij het voorstel. Voorts zal een register moeten worden opengesteld waar de resultaten van de 'diligent searches' in worden bijgehouden.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen.

## **9. Nederlandse positie**

Het kabinet verwelkomt het initiatief van de Commissie om te komen tot een oplossing voor het probleem van de verweesde werken. In de speerpuntenbrief van 11 april 2011 heeft het kabinet aangegeven veel waarde te hechten aan het behoud van cultureel erfgoed. Organisaties in de culturele sector zoals omroepen, bibliotheken en culturele instellingen willen in toenemende mate gebruik maken van de mogelijkheden van digitalisering voor de ontsluiting van hun collecties. Het auteursrecht wordt daarbij als een belemmering beschouwd omdat er veel tijd en geld nodig is om het auteursrecht te regelen, zeker als werken al tientallen jaren oud zijn en de rechthebbende onvindbaar is. Dit kan onder meer ten koste gaan van culturele verscheidenheid en de brede beschikbaarheid van cultureel erfgoed. Het kabinet beoordeelt het voornemen om te komen tot een Europese regeling voor verweesde werken positief, op voorwaarde dat het voorstel de grootschalige digitalisering van cultureel erfgoed daadwerkelijk vereenvoudigt.

Oplossingen dienen een evenwicht te vinden tussen de belangen van rechthebbenden en het bevorderen van toegankelijkheid voor het bredere publiek. Nederland deelt de opvatting van de Commissie dat EU wetgeving nodig is, zowel om rechtszekerheid te realiseren voor nationale oplossingen als om grensoverschrijdende toegang tot Europees cultureel erfgoed te realiseren.

Ervaring met digitaliseringsprojecten in Nederland leert dat een diligent search in sommige gevallen zeer arbeidsintensief en kostbaar is. Daarom ondersteunt Nederland het voorstel tot wederzijdse erkenning van de status van verweesd werk door de lidstaten: diligent search is dan nog maar in één lidstaat (van eerste publicatie) nodig.

Diligent search zal niet in alle gevallen uitkomst bieden. Daarom ondersteunt Nederland collectieve overeenkomsten tussen rechtenorganisaties en culturele instellingen voor verweesde werken. Het is wenselijk om hieraan op EU niveau een wettelijke basis te verlenen.

Het kabinet zal in overleg treden met partijen in het veld om te bezien of door de Commissie gekozen oplossing de problemen oplost. Het richtlijnvoorstel zal ter consultatie beschikbaar worden gesteld via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl). Tevens zal de Commissie Auteursrecht om advies worden gevraagd.

### **Fiche 3: Mededeling bescherming financiële belangen EU, via strafrecht en administratieve onderzoeken**

#### **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: Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie, via het strafrecht en door administratieve onderzoeken. Een geïntegreerd beleid om het geld van de belastingbetaler veilig te stellen

**Datum Commissiedocument:**

26 mei 2011

**Nr. Commissiedocument:**

COM(2011) 293 definitief

**Pre-lex:** <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0293:FIN:NL:PDF>

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

Niet opgesteld

**Behandelingstraject Raad:**

Raadswerkgroep DROIPEN, CATS, JBZ-Raad

**Eerstverantwoordelijk ministerie:**

Ministerie van Veiligheid en Justitie

#### **2. Essentie voorstel**

De bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie staat hoog op de politieke agenda van de Commissie. Het vertrouwen van het publiek en de zekerheid dat het geld van de Europese belastingbetaler correct wordt gebruikt, speelt daarin een belangrijke rol. In essentie bepleit de mededeling:

- 1) een verbetering van de onderlinge relatie tussen administratief onderzoek naar EU-fraude (lees: de onderzoeksactiviteiten van OLAF, het fraudebestrijdingsbureau van de Commissie) en strafrechtelijke (vervolg)procedures in de lidstaten;
- 2) versterking van het materieel-strafrechtelijke kader;
- 3) een verdieping van het institutionele kader (lees: de versterking van OLAF en Eurojust in combinatie met de mogelijke oprichting van een Europees OM).

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

## **de financiële gevolgen in?**

De Commissie kondigt geen nieuwe concrete acties, maatregelen of voorstellen voor wet- en regelgeving aan zodanig dat het mogelijk is daarover in dit kader een standpunt in te nemen.

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

Nederland staat open voor het bespreken van maatregelen die kunnen bijdragen tot betere bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie<sup>2</sup> Nederland is echter van mening dat de onderhavige mededeling geen vernieuwende ideeën bevat ten opzichte van elementen die in de discussie op dit terrein gedurende de afgelopen tien jaar aan de orde zijn gekomen. De mededeling entameert – in hoofdstuk 4 – geen concrete vervolgstappen, anders dan in de vorm van al lopende of eerder aangekondigde voorstellen, zoals een herziening van de bestaande confiscatieregelgeving. De nieuwe confiscatierichtlijn, voorzien voor aankomende herfst, is bijvoorbeeld onder het blikveld van deze mededeling gebracht, terwijl het feitelijk een al veel langer lopend traject betreft zonder directe relatie met de bescherming van de financiële belangen van de Unie. De nieuwe confiscatierichtlijn heeft immers in brede zin tot doel de mogelijkheden voor de lidstaten te versterken om crimineel verkregen vermogen af te nemen.

De Commissie onderbouwt verder niet duidelijk waarom er nieuwe materieel-strafrechtelijke wetgeving noodzakelijk zou zijn, terwijl de bestaande overeenkomst aangaande de financiële belangen van de EU, maar door vijf lidstaten, waaronder Nederland, is geratificeerd. Nederland heeft een voorkeur voor implementatie van het bestaande acquis.

Ook lijkt de Commissie enerzijds argumenten aan te dragen voor de oprichting van een Europees OM maar schrikt ze tegelijkertijd terug voor de vervolgstap: een inhoudelijke discussie over de mogelijk toegevoegde waarde van een Europees OM. Evenmin geeft de Commissie daarbij al enig inzicht in alle daaraan verbonden juridische en praktische haken en ogen. Mutatis mutandis geldt hetzelfde als hierboven is opgemerkt ten aanzien van de eerdergenoemde confiscatierichtlijn voor de in de mededeling genoemde herziening van Verordening 1073/99 betreffende OLAF. De onderhandelingen daarover zijn feitelijk inmiddels al in een ver gevorderd stadium.

Tot slot vloeit ook de in de mededeling genoemde herziening van het Eurojustbesluit op het eerste gezicht eerder rechtstreeks voort uit artikel 85 van het Werkingsverdrag en de voornemens in het meerjarige Stockholmprogramma dan uit hernieuwde aandacht voor de aanpak van EU-fraude. Nederland zal deze reactie tijdens de bespreking van de mededeling op ambtelijk niveau inbrengen.

---

<sup>2</sup> Zie in dit verband ook het BNC-fiche dat u onlangs toeging met betrekking tot de wijziging van verordening 1073/99 betreffende OLAF, TK, Kamerstukken 2010-2011, 22 112, nr. 1177.

## **Fiche 4: Verordening handhaving intellectuele-eigendomsrechten door de douane**

### **1. Algemene gegevens**

#### ***Titel voorstel***

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten door de douane

#### ***Datum Commissiedocument***

24 mei 2011

#### ***Nr. Commissiedocument***

COM(2011) 285 definitief

#### ***Prelex***

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=200467](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200467)

#### ***Nr. Impact assessment Commissie en opinie Impact assessment Board***

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/customs/customs\\_controls/counterfeit\\_piracy/legislation/sec597\\_impact\\_assessment\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/legislation/sec597_impact_assessment_en.pdf)

#### ***Behandelingstraject Raad***

Raadsgroep douane-unie, waarschijnlijk Ecofin of Concurrentiekrachtraad. Beoogde specifieke procedure vooral afhankelijk van het Voorzitterschap; qua tijdspad wordt gemikt op afronding in de eerste helft van 2012.

#### ***Eerstverantwoordelijk ministerie***

Het ministerie van Financiën in nauwe samenwerking met het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

#### ***Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure, rol Europees Parlement***

##### *a) Rechtsbasis*

Artikel 207 VwEU, implementatie van gemeenschappelijke handelspolitiek

##### *b) Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement*

Raad: gekwalificeerde meerderheid

Europees Parlement: medebeslissing

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

Dit voorstel vervangt, moderniseert en actualiseert de EU-verordening die nu het optreden van de douane regelt in gevallen waarin de douane goederen aantreft waarvan wordt vermoed dat daarmee een inbreuk wordt gemaakt op bepaalde intellectuele-eigendomsrechten. Het gaat om een exclusieve bevoegdheid van de EU. Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit positief. Het

verwelkomt in beginsel deze "grote onderhoudsbeurt" aan de geldende Europese spelregels voor het douaneoptreden indien wordt vermoed dat goederen inbreuk maken op intellectuele-eigendomsrechten. Het kabinet zal het omvangrijke en recente voorstel tijdens de besluitvormingsprocedure in Brussel meer in detail kritisch beoordelen, onder meer op het evenwicht van de belangen van bij de uitvoering van de verordening betrokken partijen: bedrijven, organisaties, burgers (consumenten) en overheden.

### 3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

Het voorstel maakt deel uit van een programma dat de Commissie op 24 mei 2011 presenteerde ter modernisering van de intellectuele-eigendomsrechten in de Interne Markt. Dat programma omvat drie onderdelen: een mededeling van de Commissie<sup>3</sup>, een voorstel voor een richtlijn<sup>4</sup> en het onderhavige voorstel voor een verordening.

Het voorliggende voorstel strekt ertoe de geldende EU-verordening (1383/2003) te vervangen. Zo presenteert de Commissie in het voorstel verbeteringen en verduidelijkingen ter versterking van de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten en met het oog op vergroting van de rechtszekerheid voor partijen, te weten de houder van het recht en de opdrachtgever voor het vervoer van de goederen. Een concrete aanleiding daartoe wordt gevormd door een bij de World Trade Organization (WTO) lopende geschillenprocedure (India en Brazilië tegen de EU) over het ophouden door de douane van enkele zendingen legitieme geneesmiddelen die via de EU naar buiten de EU gelegen landen werden doorgevoerd.

Het voorstel bevat voorts een uitbreiding van het toepassingsgebied van de geldende verordening met enkele bijzondere deelgebieden van de intellectuele-eigendomsrechten, te weten handelsbenamingen<sup>5</sup>, zogeheten topografieën van halfgeleiderproducten<sup>6</sup> en gebruiksmodellen<sup>7</sup>.

Ook omvat het voorstel een uitbreiding van de werkingssfeer van de verordening tot inbreuken ten gevolge van parallelhandel en apparaten om technologische maatregelen te ontwijken. Tenslotte bevat het voorstel nieuwe procedures zoals een procedure om voor kleine zendingen nagemaakte goederen - die bijvoorbeeld zijn verkocht via het internet - sneller over te gaan tot vernietiging daarvan, en versterking van de bescherming van de belangen van de legitieme handel.

#### *Impact assessment Commissie*

De Europese Commissie is positief over de bijdrage die in het voorstel verhelderde regels kunnen leveren aan de belangen van gebruikers van sommige vitale medicijnen in derde landen. De Commissie is van oordeel dat het niveau van handhaving van intellectuele-

---

<sup>3</sup> Een eengemaakte markt voor intellectuele-eigendomsrechten. Creativiteit en innovatie bevorderen met het oog op economische groei, kwaliteitsjobs en eerste klasproducten en -diensten in Europa; COM (2011)287 def; BNC-fiche [...]

<sup>4</sup> Voorstel voor een richtlijn met betrekking tot bepaalde vormen van toegestaan gebruik van verweerde werken; COM(2011) 289; BNC-fiche [...]

<sup>5</sup> Een handelsnaam is, kortweg, een naam die een onderneming hanteert in het economisch verkeer.

<sup>6</sup> Het gaat hier in grote lijnen om schematische weergaven van de opbouw van halfgeleiders (chips).

<sup>7</sup> Grofweg gaat dit om gebruiksvoorwerpen met nieuwe kenmerken die bepalend zijn voor het verkrijgen van een technische vernieuwing. Overigens kent Nederland deze vorm van bescherming niet.

eigendomsrechten door het voorstel licht verbetert. Zij verwacht dat dit voorstel bijdraagt aan bescherming van consumenten tegen namaak. De Commissie oordeelt voorts dat de effectiviteit van de douane om internetverkopen van nagmaakte goederen aan te pakken, door het voorstel kan verbeteren. Voorts onderkent de Commissie dat handelspartijen (rechthebbenden, vervoerders) en de douane op onderdelen voor hogere kosten kunnen komen te staan. Voor de douanediensten worden die kostenstijgingen volgens de Commissie gecompenseerd door procedurele vereenvoudigingen.

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

##### *a) Bevoegdheid*

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU voor dit voorstel op art. 207 VwEU. De EU oefent in dit verband een exclusieve bevoegdheid uit, omdat de verordening speelt op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek. Het kabinet deelt dit oordeel van de Commissie.

##### *e) Functionele toets*

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

De EU heeft een exclusieve bevoegdheid, omdat voor dit onderwerp de gemeenschappelijke handelspolitiek het speelveld is. Een toets op subsidiariteit moet ten aanzien van dit voorstel dan ook buiten beschouwing blijven.

Het proportionaliteitsaspect kan hier per saldo positief worden beoordeeld. Zo wordt een aanvang gemaakt met de noodzakelijke effectieve aanpak van het door internet groeiende verschijnsel van verkoop van namaakgoederen aan consumenten via de post. Ook wordt bijvoorbeeld het beschreven transitvraagstuk geadresseerd. Weliswaar had wellicht voor de beoogde doelen een herziening op onderdelen van de geldende verordening kunnen volstaan in plaats van de nu voorgestelde algehele vervanging ervan, maar de verordening in zijn geheel is als noodzakelijk te beoordelen; de te bereiken doelstellingen kunnen niet langs andere weg worden gerealiseerd.

##### *f) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Volgens het voorstel verlenen de lidstaten aan de Commissie twee bevoegdheden.

In de eerste plaats kan de Commissie door middel van uitvoeringshandelingen volgens de raadplegingsprocedure van artikel 4 van Verordening (EU) nr. 182/2011 een bepaald formulier opstellen. Dat formulier strekt ertoe dat de Commissie specifieke in de verordening omschreven informatie kan vragen aan rechthebbenden. De overdracht van deze bevoegdheid is voor Nederland positief te beoordelen.

In de tweede plaats wordt de Commissie gemachtigd om gedelegeerde handelingen vast te stellen wat betreft de drempelwaarden voor kleine zendingen. De overdracht van deze bevoegdheid is voor ons land aanvaardbaar.



## **5. Implicaties financieel**

### *a) Consequenties EU-begroting*

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de EU-begroting.

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

In theorie brengt het voorstel financiële gevolgen mee voor de uitvoeringskosten van de Nederlandse douane. Het is echter niet mogelijk om te meten welk deel van iedere douane-technische controlehandeling valt toe te rekenen aan een specifiek beleidsdoel zoals in casu bescherming van intellectuele-eigendomsrechten. Gegevens in die zin over de kosten die voortvloeien uit handhaving door de Nederlandse rijksoverheid (de douane) van intellectuele-eigendomsrechten zijn dan ook niet beschikbaar. Bovendien is geen voorspelling beschikbaar van het relevante additionele aantal ten gevolge van het voorstel te verwachten controles op inbreuken op rechten, zo die al zullen optreden. Naar verwachting zullen de financiële lasten voor de rijksoverheid door het voorstel niet veranderen.

De verwachte financiële gevolgen van het voorstel voor de lidstaten kunnen volgens de Commissie niettemin per saldo op nihil worden gesteld. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, overeenkomstig de regels van de budgetdiscipline.

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

Het voorstel bevat een aantal maatregelen. Daarvan zijn alleen financiële gevolgen voor het bedrijfsleven en de burger te verwachten waar het gaat om de voorgestelde vereenvoudiging van de procedure voor kleine zendingen. Dat element zal volgens de Commissie de last voor de betrokken bedrijven verlichten, omdat de huidige procedure in een deel van de mogelijke inbreuksituaties wordt vereenvoudigd. De omvang van deze verlichting zal naar verwachting zeer gering zijn.

### *d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden*

De administratieve lasten voor de Nederlandse rijksoverheid - in casu de douane - zijn, analoog aan de hiervoor geschetste financiële gevolgen, per saldo klein. Het voorstel schept geen nieuwe rapportageverplichtingen; overigens wel een plicht voor de douane om in bepaalde situaties over te gaan tot vernietiging van de opgehouden goederen. De voorgestelde verbreding van het aantal in het toezicht te betrekken rechten zal in theorie de toezichtslast kunnen verhogen. Het relevante aantal douaneacties zal echter volgens de Commissie naar verwachting laag zijn, ook omdat de betrokken rechten in de praktijk zelden in geding zijn, zodat het om niet meer dan betrekkelijk zeer geringe administratieve lasten zal gaan. Het kabinet deelt dit oordeel.

De voorgestelde vereenvoudiging van de procedure voor kleine zendingen zal voorts volgens de Commissie naar verwachting de uitvoeringslast bij de douane verminderen. Dat effect zal naar verwachting van de Commissie de eveneens uit het voorstel voortvloeiende toename van de kosten van vernietiging van in beslag genomen goederen voor rekening van de douane compenseren. Het kabinet houdt er echter rekening mee dat in de praktijk

zal blijken dat de Commissie in dit opzicht een te rooskleurig beeld geeft.

e) *Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger*

Het risico dat legitieme handel door de uitbreiding van de werkingssfeer als gevolg van dit voorstel wordt belemmerd, neemt naar het oordeel van de Commissie toe. Het zou immers in de praktijk voor de douane lastig kunnen zijn, zo meent ook het kabinet, om sommige door het voorstel via die uitbreiding toegevoegde inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten vast te stellen. Zie voorts wat hiervoor is opgemerkt onder *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*.

## **6. Implicaties juridisch**

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

In beginsel geen. Gelet op de rechtstreekse werking van verordeningen en op de aard van de voorgestelde wijzigingen is wijziging van de Nederlandse wet- of regelgeving niet noodzakelijk, met dien verstande dat volgens het voorstel de lidstaten regels moeten stellen over administratieve sancties.

b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*  
De beoogde datum van inwerkingtreding van de verordening is nu niet bekend.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Een evaluatie- of horizonbepaling is niet voorzien en wat Nederland betreft evenmin wenselijk.

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

a) *Uitvoerbaarheid*

De voorstellen omvatten een verbijzondering, uitbreiding en nadere uitleg van al nu bestaande en uitgevoerde regels. In dit licht staat nu niet vast dat het voorstel onverkort zal kunnen worden uitgevoerd. In het stadium van behandeling in raads kader zal nader moeten blijken welke bijzondere uitvoeringsgevolgen verbonden zijn aan het voorstel en aan eventuele in die fase daarin aan te brengen wijzigingen.

b) *Handhaafbaarheid*

De voorstellen omvatten een verbijzondering, uitbreiding en nadere uitleg van al nu bestaande en uitgevoerde regels. In dit licht staat nu niet vast dat het voorstel onverkort zal kunnen worden gehandhaafd. In het stadium van behandeling in raads kader zal nader moeten blijken welke bijzondere gevolgen voor de handhaving verbonden zijn aan het voorstel en aan eventuele in die fase daarin aan te brengen wijzigingen.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Een aanleiding van de Commissie voor dit voorstel is gelegen in de - in de praktijk gebleken - behoefte om de douaneregels betreffende doorvoer van legitieme generieke medicijnen naar onder meer ontwikkelingslanden te verduidelijken. Het kabinet zal eraan bijdragen dat het

voorstel bij het behandelingstraject in de Raad ook op dit onderdeel waar nodig wordt aangepast.

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

Een voorstel volgens de nu door de Commissie geschetste lijnen is in het belang van Nederland en noodzakelijk om de voor nationale en internationale belanghebbenden (bedrijven, consumenten, overheden) wenselijke verduidelijking van juridische en commerciële posities binnen bereik te brengen. Nederland verwelkomt dan ook dit voorstel. Over het vraagstuk transit van legitieme generieke medicijnen<sup>8</sup> is Nederland van mening dat, als er geen hoge mate van waarschijnlijkheid is dat de goederen op de EU-markt terecht zullen komen, er geen sprake zou moeten zijn van een vermoeden van inbreuk op een intellectueel-eigendomsrecht. Bij de behandeling van het voorstel in Brussel zal nadrukkelijk gezien moeten worden of dit vraagstuk in voldoende mate met dit voorstel wordt geadresseerd. De Commissie zal gevraagd worden duidelijk te maken hoe in dit opzicht het beoogde doel met behulp van de modaliteiten van dit instrument wordt bereikt. Nederland zet erop in dat doel te verwezenlijken. Tegen uitbreiding met specifieke nieuwe deelgebieden van intellectuele-eigendomsrechten heeft het kabinet geen overwegend bezwaar. Voor wat betreft uitbreiding van het toepassingsgebied met inbreuken die het gevolg zijn van parallelhandel, apparaten om technologische maatregelen te ontwijken en inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten die nu niet worden bestreken door verordening 1383, is enige terughoudendheid wenselijk, gezien de nog onzekere gevolgen voor rechthebbenden, vervoerders en de douane. De voorgestelde procedure voor versnelling van afwikkeling van kleine zendingen, hoewel potentieel bewerkelijk voor de douane, acht het kabinet op zichzelf passend in een modern accent dat de onderhavige verordening plaatst op het belang van bescherming van de consument tegen gezondheids- en veiligheidsrisico's. Het kabinet zal bij de besluitvorming in de Raad mede vanuit een oogpunt van uitvoerbaarheid aandacht geven aan het gebruik dat de Commissie denkt te maken van de volgens het voorstel door de lidstaten aan de Commissie te delegeren bevoegdheid om drempelwaarden vast te stellen waaronder zendingen als kleine zendingen dienen te worden aangemerkt. Nadere beschouwing verdient de vraag in hoeverre het wenselijk is dat de rol van de douane, zoals dit voorstel impliceert, ten dele verschuift naar een eigensoortige rol met een eigen positie die enigszins kan afdoen aan de huidige rol van een neutrale uitvoerder van procesregels ten aanzien van partijen in een geschil (de vervoerder en de houder van het intellectuele-eigendomsrecht). Nederland ziet voorts vooralsnog geen aanleiding voor de invoering in deze verordening van administratieve sancties, zoals voorgesteld (de huidige verordening kent geen sancties), en wenst daarover in het raadstraject met de Commissie van gedachten te wisselen.

---

<sup>8</sup> Dit vraagstuk ziet op de zendingen (grondstoffen voor) medicijnen in transit die de douane in 2008 heeft tegengehouden op grond van mogelijke octrooi-inbreuk in Nederland. Nederland nam het standpunt in dat enerzijds de doorvoer van legitieme generieke medicijnen naar ontwikkelingslanden niet gehinderd mag worden en anderzijds inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten bestreden moeten worden. De daarbij noodzakelijke balans vergt een aanpassing van de EU-regels op grond waarvan de douane optreedt. Zie ook: antwoorden op vragen d.d. 10 maart 2009 van de Kamerleden Irgang en Bashir inzake medicijnen voor Afrika die worden tegengehouden, 2008-2009, aanhangsel, 2412 en de brief d.d. 4 september 2009 van de Staatssecretaris van Economische zaken aan de Tweede Kamer, 2008-2009, 31 700 XIII, nr. 67.

## Fiche 5: Mededeling Intellectueel Eigendom

### 1. Algemene gegevens

**Titel Voorstel:**

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economische en Sociaal Comité en het Comité van de Regio 's: Een eengemaakte markt voor intellectuele-eigendomsrechten - Creativiteit en innovatie bevorderen met het oog op economische groei, kwaliteitsjobs en eersteklasproducten en -diensten in Europa

**Datum Commissiedocument:**

24 mei 2011

**Nr. Commissiedocument:**

COM(2011)287 def

**Pre-lex:**

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=200468](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200468)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0287:FIN:NL:PDF>

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

(<http://ec.europa.eu/governance/impact/practice>)

**Behandelingstraject Raad:**

Raadswerkgroep Intellectuele eigendom (auteursrecht, merken en/of octrooien), Raad voor Concurrentievermogen

**Eerstverantwoordelijke ministeries:**

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en Ministerie van Veiligheid en Justitie

### 2. Essentie voorstel

Volgens de Europese Commissie voldoet de huidige mix van Europese en nationale regelgeving op het gebied van de intellectuele eigendomsrechten niet meer en moet deze dan ook worden gemoderniseerd. Op 24 mei jl. heeft de Commissie daarom een alomvattende strategie gepresenteerd om het rechtskader voor de intellectuele eigendomsrechten te vernieuwen. De strategie heeft betrekking op tal van aspecten, zodat het terrein van de intellectuele eigendomsrechten volledig wordt bestreken. De eerste concrete maatregelen die in het kader van deze alomvattende intellectuele eigendomsstrategie zijn genomen, zijn twee voorstellen die eveneens op 24 mei jl. zijn goedgekeurd:

1. een voorstel voor een richtlijn met betrekking tot bepaalde vormen van toegestaan gebruik van verweesde werken COM(2011) 289 (fiche V&J) en

2. een voorstel voor een verordening betreffende de handhaving van intellectuele eigendomsrechten door de douane COM(2011) 285 (fiche FIN en EL&I).

Voor beide voorstellen worden afzonderlijk BNC-fiches geschreven, die gelijktijdig met het onderhavige fiche zullen worden aangeboden.

Een moderne, geïntegreerde Europese regeling voor intellectuele eigendomsrechten zal volgens de Commissie bijdragen tot groei en duurzame banengroei en zal het concurrentievermogen van de economie vergroten. De mededeling is een van de kerndoelstellingen van Europa-2020 strategie. De mededeling bevat een strategische visie van de Commissie over de verbetering van de werking van de interne markt voor intellectuele eigendomsrechten waardoor creativiteit, innovatie en culturele verscheidenheid worden gestimuleerd en voorziet in een reeks essentiële beleidsmaatregelen op korte en lange termijn op uiteenlopende terreinen, zoals onder andere octrooien, merken, geografische aanduidingen, multiterritoriale licentieverlening voor auteursrechten, digitale bibliotheken en bestrijding van inbreuken op en handhaving van intellectuele eigendomsrechten.

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

De door de Commissie aangekondigde maatregelen zien enerzijds op onderzoeken/studies, evaluaties en flankerende maatregelen en anderzijds op concrete wet – en regelgeving. De belangrijkste acties worden hieronder weergegeven:

#### Octrooien

De Commissie heeft na goedkeuring door de Raad van het besluit tot machtiging om nauwere samenwerking aan te gaan op het gebied van de instelling van eenheidsoctrooibeschermt voor 25 lidstaten voorstellen voor uitvoeringsmaatregelen ingediend. Verder wordt voor wat betreft de handhaving en herroeping van octrooien op het hele grondgebied van de deelnemende lidstaten momenteel gewerkt aan specifieke justitiële regelingen. Met betrekking tot de valorisatie van intellectuele eigendomsrechten geeft de Commissie aan een omvattend onderzoek te hebben opgezet, met inbegrip een deskundigengroep en een haalbaarheidsstudie.

#### Merken

In 2009 begon de Commissie een uitgebreide evaluatie van de algehele werking van het merkenstelsel in Europa. Op basis van deze evaluatie en een effectbeoordeling zal de Commissie voorstellen indienen om zowel de verordening betreffende het Gemeenschapsmerk als de Merkenrichtlijn te wijzigen in het laatste kwartaal van 2011.

### Auteursrecht

De Commissie kondigt voor eind 2011 een richtlijnvoorstel aan over collectief beheer van auteursrecht. Daarin komen voorstellen om de transparantie en de *governance* van collectieve beheersorganisaties te verbeteren en wordt de mogelijkheid gecreëerd voor grensoverschrijdend licentiëren op internet. Ook komt er een richtlijnvoorstel (gelijktijdig gepubliceerd met de mededeling) om de omgang met verweesde werken (d.w.z. werken waarvan de rechthebbende niet kan worden achterhaald) te vereenvoudigen. Daarnaast wil de Commissie een 'mediator' benoemen die moet trachten overeenstemming te bereiken over harmonisatie van de thuiskopievergodingen.

### Aanvullende bescherming van immateriële activa, zoals de bescherming van bedrijfsgeheimen, productpiraterij of "lookalikes" en geografische aanduidingen voor niet-agrarische en non-foodproducten

De Commissie kondigt aan door middel van een externe studie en overleg met belanghebbenden de economische impact van de versnippering van het wettelijke kader te bepalen, met als doel bedrijfsgeheimen beter te beschermen en andere praktijken van "concurrentie op de rand van de wet", zoals productpiraterij, tegen te gaan. Ten aanzien van de geografische aanduidingen voor niet-agrarische en non-food producten geeft de Commissie aan binnenkort een uitvoerbaarheidstudie te laten uitvoeren die alle gerelateerde wetgevingsgebieden zal omvatten. Het betreft onder andere een analyse van de bestaande wettelijke kaders, een beoordeling van de behoeften van belanghebbenden en het potentiële economische effect van bescherming voor geografische aanduidingen voor niet-agrarische en non-foodproducten. Op basis van de resultaten, verder beraad en uitgebreide bewijsvergaring, zal de Commissie beslissen over passende toekomstige maatregelen.

### Bestrijding van namaak en piraterij

De Commissie stelt voor het huidige takenpakket van het Europees Waarnemingscentrum voor namaak en piraterij uit te breiden en de taken van het waarnemingscentrum toe te vertrouwen aan het Bureau voor harmonisatie binnen de eengemaakte markt (BHIM) dat in het kader van die opdracht gemachtigd zou moeten worden om alle categorieën intellectuele eigendomsrechten te behandelen. Het waarnemingscentrum zou ook belast moeten worden met het opzetten en organiseren van bewustmakingscampagnes, het vaststellen van passende opleidingsmaatregelen voor handhavingsinstanties, het verrichten van onderzoek naar innovatieve handhavings- en opsporingssystemen die enerzijds een zo innovatief en aantrekkelijk mogelijk legitiem aanbod toelaten en anderzijds een doeltreffender optreden tegen namaak en piraterij mogelijk maken (bijv. traceerbaarheidssystemen), alsook met de coördinatie van de internationale samenwerking voor capaciteitsopbouw met internationale organisaties en derde landen. Voor de uitvoering van die taken moeten de expertise, de middelen en de technische uitrusting van het waarnemingscentrum worden uitgebreid. Daarom zouden de taken van het waarnemingscentrum moeten worden toevertrouwd aan het Bureau voor harmonisatie binnen de eengemaakte markt, dat in het kader van die opdracht gemachtigd zou moeten worden om alle categorieën intellectuele eigendomsrechten te behandelen.

Tegelijkertijd is de Commissie voornemens Richtlijn 2004/48/EG betreffende de handhaving van intellectuele eigendomsrechten in de lente van 2012 te evalueren.

Daarnaast zal de Commissie, op basis van het memorandum van overeenstemming dat de belanghebbenden op 4 mei jl. hebben ondertekend, verder onderzoek doen naar de mate waarin vooral de verkoop van namaakgoederen op het internet kan worden teruggedrongen door vrijwillige maatregelen, met de medewerking van de belanghebbenden die het meest met dat fenomeen worden geconfronteerd (houders van rechten, internetplatformen en consumenten).

#### Internationale dimensie van intellectuele eigendomsrechten

De Commissie kondigt aan dat de EU de handelsovereenkomst ter bestrijding van namaak (Anti-Counterfeiting Trade Agreement - ACTA) kan ratificeren zodra alle overeenkomstsluitende partijen in de loop van 2011 hun handtekening hebben geplaatst. De Commissie zal in de komende weken een voorstel indienen voor een besluit van de EU om de overeenkomst te ondertekenen.

Betreffende vrijhandelsakkoorden met derde landen geeft de Commissie aan dat de EU zal blijven onderhandelen over intellectuele eigendomsbepalingen hierin waarbij ervoor gezorgd moet worden dat de bepalingen betreffende intellectuele eigendomsrechten zoveel mogelijk eenzelfde beschermingsniveau voor deze rechten bieden als in de EU, met inachtneming van het ontwikkelingsniveau van de betrokken landen.

Omdat het verbeteren van de handhaving van intellectuele eigendomsrechten door de douaneautoriteiten met het EU-douaneactieplan tegen inbreuken op intellectuele eigendomsrechten voor de jaren 2009-2012 een prioriteit is geworden voor de Commissie en de lidstaten stelt de Commissie een nieuwe verordening voor ter vervanging van Verordening (EG) nr. 1383/2003, teneinde de handhaving te verbeteren en tegelijkertijd de procedures te stroomlijnen. Verder wordt er gewerkt aan een centrale gegevensbank van de EU, COPIS geheten, voor alle aan de douane gerichte verzoeken om op te treden waarin de genoemde verordening voorziet. Ook zal de Commissie een deskundigengroep en een netwerk van nationale douanecontactpunten oprichten om de invoer te voorkomen van op het internet verkochte goederen die inbreuk maken op IER.

Subsidiariteit: Positief.

Uit oogpunt van de goede werking van de interne markt en bevordering van de concurrentiekracht en innovatiekracht van de Europese economie waardeert Nederland de initiatieven van de Europese Commissie positief.

Omdat de goede werking en de bescherming van intellectuele eigendomsrechten in veel gevallen grensoverschrijdend plaatsvindt, heeft Europees optreden in beginsel de voorkeur. Dit geldt in het bijzonder voor licentieverlening voor diensten op het internet en voor de handhaving en de aanpak van namaak en piraterij die in toenemende mate grensoverschrijdende fenomenen zijn. Of in alle gevallen Europees optreden de voorkeur heeft zal blijken na presentatie van de concrete uitwerking van de voorstellen. Proportionaliteit: Nog niet bekend. Omdat de mededeling zich beperkt tot de algemene lijnen van het intellectueel eigendomsbeleid, zal pas bij de concrete uitwerking van de voorstellen blijken in hoeverre deze proportioneel zijn. Om dezelfde reden kan op dit moment geen goede inschatting worden gemaakt van de financiële gevolgen van deze mededeling. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, overeenkomstig de regels van de budgetdiscipline.

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

Nederland verwelkomt de mededeling en is van mening dat een adequaat (rechts)kader voor intellectuele eigendomsrechten van groot belang is voor de Nederlandse en Europese economie. Bijvoorbeeld het aandeel van de creatieve industrie in de Nederlandse economie wordt geschat tussen 3% en 6,8% van het bruto binnenlands product; het aandeel in de werkgelegenheid tussen de 6% en de 8%.<sup>9</sup>

Nederland benadrukt dat de reikwijdte van deze mededeling vooral is gericht op een Europese regeling voor intellectuele eigendomsrechten en de aangekondigde maatregelen daarop zijn gericht. Voor zover deze maatregelen echter in de toekomst een verdergaande strekking zouden krijgen, in het bijzonder ten opzichte van ontwikkelingslanden, is Nederland terughoudend met verder dan WTO-TRIPs (Trade-Related Intellectual Property Rights) gaande maatregelen met ontwikkelingslanden, tenzij deze aantoonbaar ten goede komen aan en gevraagd worden door die ontwikkelingslanden.

De mededeling bevat voor een deel al in gang gezette initiatieven zoals het EU-octrooi, de rechtspraak hieromtrent, de modernisering van het merkenrecht, het Europese Waarnemingscentrum voor namaak en piraterij en de herziening van de douaneverordening 1383/2003, en voor een ander deel nieuwe initiatieven onder andere op het terrein van het auteursrecht, de studies naar niet-agrarische geografische indicaties en bedrijfsgeheimen. Hierna volgt de Nederlandse positie ten aanzien van de hiervoor onder 3. weergegeven aankondigingen van de Commissie tot acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving.

##### Octrooien

Nederland hecht sterk aan vooruitgang in het octrooidossier. Een goed en betaalbaar EU-octrooi is belangrijk voor het bedrijfsleven. Dit levert vele voordelen op voor innovatieve bedrijven en voor het Europese concurrentievermogen. Nederland juicht het voorspoedige verloop van de procedure tot versterkte samenwerking in de Raad en het Europees Parlement dan ook van harte toe en zal zich blijven inzetten voor een spoedige afronding van dit dossier. De ontwikkeling van een automatisch vertaalsysteem ter vergroting van de transparantie en de informatie in octrooien is daarvoor van groot belang. Een bijpassende regeling voor geschilbeslechting van het octrooi met unitaire werking is voor Nederland een essentiële voorwaarde. Verder steunt Nederland de Commissie bij het opzetten van het omvattende onderzoek naar de mogelijkheden van voor instrumenten van valorisatie van intellectuele eigendomsrechten. Nederland acht het wel van belang dat daarbij voornamelijk onderzocht moet worden op welke manier de transparantie van deze markt verbeterd kan worden.

##### Merken

Nederland onderschrijft de aanpak voor wat betreft de uitgebreide evaluatie van de algehele werking van het merkenstelsel in Europa. Er zijn tekenen dat de, alweer een groot aantal jaren

---

<sup>9</sup> Bart W. Schermer en Martine Wubben, Feiten om te delen - Digitale contentdistributie in Nederland, Considerati, mei 2011.



geleden ingevoerde harmonisatie van de registratie van merken in de EU-lidstaten respectievelijk het Gemeenschapsmerk, gemoderniseerd moeten worden om meer doeltreffend en consistent te kunnen werken. Dit blijkt ook uit het door het Max Planck Instituut voor Intellectuele Eigendom en Mededingingsrecht in opdracht van de Commissie uitgevoerde 'Study on the Overall Functioning of the European Trade Mark System'<sup>10</sup>. Het rapport naar aanleiding van deze studie is recent verschenen en bevat vele beleidsaanbevelingen. Hoewel het rapport nog nader bestudeerd moet worden en besproken met alle belanghebbenden is de eerste indruk dat het een waardevolle basis is voor technische aanpassingen van het bestaande stelsel. Omdat het succes van het EU-merk de positie van veel nationale merkenrechtbureaus raakt besteedt het rapport daarnaast ook veel aandacht aan het zoeken naar een goed evenwicht tussen het Europese en nationale (voor Nederland: Benelux) merkenrechtstelsels. Voor Nederland is de (efficiënte) co-existentie en complementariteit tussen het Gemeenschapsmerk en het eigen Benelux-merk een van de belangrijkste onderwerpen binnen deze discussie. Voor het vormen van een definitief standpunt moet worden afgewacht hoe de Commissie de aangekondigde voorstellen tot wijziging van de verordening betreffende het Gemeenschapsmerk als de Merkenrichtlijn zal gaan vormgeven.

#### Auteursrecht

De huidige versnippering van het IE-kader leidt volgens de Commissie tot hoge transactiekosten bij licentieverlening en brengen juridische onzekerheid mee voor makers, gebruikers en consumenten. Verder zou de positie van Europa op het gebied van digitale diensten moeten verbeteren. In het auteursrecht wil de Commissie inzetten op faciliterende wetgeving die de beschikbaarheid van onlinediensten en repertoire voor consumenten verbetert en verdiept. De mededeling kondigt een richtlijn aan betreffende collectief beheer van auteursrechten en grensoverschrijdende licentieverlening. De licentieverlening moet worden ondersteund door een hoog niveau van technische expertise, infrastructuur en elektronische netwerken.

De voorstellen op het terrein van het auteursrecht houden verband met de speerpuntenbrief auteursrecht 20©20.<sup>11</sup> Het streven van de Commissie om het auteursrecht aan te passen aan de digitale omgeving door gelijktijdig het legale aanbod op internet te bevorderen en het illegale aanbod te bestrijden, sluit aan bij de speerpuntenbrief auteursrecht. Nederland steunt de aankondiging van een richtlijn voor collectief beheer en grensoverschrijdende licentieverlening, omdat dit de transparantie van auteursrechtorganisaties bevordert en belemmeringen voor nieuwe legale modellen op internet wegneemt. Verwezen wordt naar speerpunt 4 in de genoemde speerpuntenbrief. Het is positief dat de Commissie in de mededeling de bevordering van diversiteit van culturen en talen noemt als belangrijk aandachtspunt, omdat moet worden voorkomen dat het repertoire uit kleinere en minder commercieel aantrekkelijke taalgebieden zoals Nederland ondersneeuwt in een Europese markt voor licentieverlening.

---

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/indprop/tm/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/indprop/tm/index_en.htm)

<sup>11</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29 838, nr. 29

Hoewel veel zal afhangen van de uitwerking van de voorstellen is het uitgangspunt van de Commissie bij de handhaving op internet hetzelfde als dat van speerpunt 3 in de speerpuntenbrief: de handhaving moet ook volgens de Commissie worden gericht op de bron van de inbreuken, waarbij de rol van internet service providers een belangrijk element is.

Nederland is voorstander van een regeling die het probleem van de zogenaamde verweesde werken (d.w.z. werken waarvan de rechthebbende niet kan worden achterhaald) aanpakt, omdat dit de digitalisering van cultureel erfgoed kan vereenvoudigen. Op het voorstel voor een richtlijn met betrekking tot bepaalde vormen van toegestaan gebruik van verweesde werken COM(2011) 289, dat gelijktijdig met de mededeling is gepubliceerd, wordt ingegaan in een afzonderlijk BNC-fiche.

Nederland is minder gelukkig met het voornemen van de Commissie om een mediator te benoemen die overeenstemming moet trachten te bereiken over harmonisatie van de thuiskopieheffingen. In de speerpuntenbrief is voorgesteld om deze heffingen af te schaffen. Ook is Nederland nog steeds kritisch over het richtlijnvoorstel verlenging beschermingsduur naburige rechten, terwijl de Commissie de hoop uitspreekt dat dit voorstel spoedig kan worden aanvaard. Tenslotte vindt Nederland dat de Commissie meer prioriteit zou moeten geven aan de discussie over *fair use* en *user-created content*. Die discussie zal gericht moeten zijn op het stimuleren van niet-commercieel creatief hergebruik van werken. De snelle technologische ontwikkelingen hebben consumenten in staat gesteld om op eenvoudige wijze creatieve ideeën te produceren, te publiceren en uit te wisselen: zogenaamde *user-created-content*. Deze ontwikkeling zet de bestaande, limitatieve lijst van uitzonderingen in de richtlijn auteursrecht steeds meer onder druk. Het erkennen van het belang van een '*fair use*'-uitzondering zou meer flexibiliteit brengen in de manier waarop het auteursrecht kan omgaan met de snelle technologische veranderingen op het internet. Nu merkt de Commissie dat alleen aan als aandachtspunt, terwijl Nederland graag concrete voorstellen zou zien.

#### Aanvullende bescherming van immateriële activa, zoals de bescherming van bedrijfsgeheimen, productpiraterij of "lookalikes" en geografische aanduidingen voor niet-agrarische en non-foodproducten

Nederland verwelkomt studies en overleg met belanghebbenden om te bepalen of en zo ja, wat de economische impact van de versnippering van het wettelijke kader met betrekking tot bedrijfsgeheimen en productpiraterij of "lookalikes" is. Dat betekent volgens Nederland echter niet dat een gebleken versnippering direct moet leiden tot Europese wetgevingsvoorstellen. Duidelijk moet zijn dat er sprake moet zijn van significante verschillen in beschermingsniveau waardoor Nederlandse- en EU-bedrijven en consumenten nadeel ondervinden. Harmoniseren om het enkele harmoniseren alleen acht Nederland niet gewenst aangezien wijzigingen van regelgeving op één gebied vaak ook gevolgen hebben voor andere aanverwante gebieden. De door de Commissie mogelijk te nemen passende toekomstige maatregelen ten aanzien van geografische aanduidingen voor niet-agrarische en non-foodproducten is hier een voorbeeld van. Nederland is vooralsnog van mening dat voor deze categorie producten afdoende bescherming mogelijk is via een al bestaand EU-systeem, namelijk via het collectieve merkenrecht. Nieuwe wettelijke maatregelen lijken dus niet noodzakelijk. Nederland staat op zich niet afwijzend tegenover genoemde

uitvoerbaarheidsstudie, mits deze ook ingaat op de gevolgen voor de werking van de interne markt, de verhouding tot het bestaande systeem van beschermde oorsprongsbenamingen en beschermde geografische aanduidingen voor landbouwproducten en levensmiddelen, de gevolgen hiervoor voor het de Nederlandse en Europese merkenrecht en de rechten van merkhouders, administratieve lasten en nut en noodzaak van een mogelijk nieuw wettelijk systeem.

#### Bestrijding van namaak en piraterij

Betreffende het concrete voorstel van de Commissie om het huidige takenpakket van het Europees Waarnemingscentrum voor namaak en piraterij uit te breiden en de taken van het waarnemingscentrum moeten worden toevertrouwd aan het Bureau voor harmonisatie binnen de eengemaakte markt (BHIM), verwijst Nederland vooreerst naar het fiche ten behoeve van de Mededeling voor een versterkte handhaving van intellectuele eigendomsrechten in de interne markt, van 14 september 2009, COM(2009)467<sup>12</sup>. De hierin ingenomen positie is nog altijd van toepassing en de daarin verwoordde twijfel over de rol van het waarnemingscentrum doet meer dan eens opgeld. Nederland stond en staat nog altijd positief tegenover de rol die het waarnemingscentrum kan vervullen bij de informatie-uitwisseling tussen bij de handhaving van intellectuele eigendom betrokken instanties, maar is wel van mening dat de rolverdeling tussen private en publieke instanties daarbij bewaard moet blijven. In het bijzonder dient in het oog te worden gehouden dat het primair op de weg van rechthebbenden zelf ligt om verantwoordelijkheid te nemen voor het handhaven van de eigen intellectuele eigendomsrechten.

Hoewel niet genoemd in de onderhavige mededeling heeft de Commissie op 24 mei jl. een voorstel voor een Verordening tot toewijzing aan het Bureau voor harmonisatie binnen de eengemaakte markt (merken, tekeningen en modellen) van bepaalde taken die verband houden met de bescherming van intellectuele eigendomsrechten COM(2011)288 goedgekeurd en gepresenteerd. Deze verordening wordt thans in behandeling genomen door het Europees Parlement en de Raad, en zal na de zomer door de lidstaten in raads werkgroepen besproken worden. Nederland dient zijn (aanvullende) positie ten aanzien van dit nieuwe voorstel nog te bepalen, maar zal dit zo spoedig mogelijk kenbaar maken in een afzonderlijk BNC-fiche.

Voor wat betreft het voornemen van de Commissie de Richtlijn 2004/48/EG betreffende de handhaving van intellectuele eigendomsrechten te evalueren meent Nederland dat deze handhavingsrichtlijn, in combinatie met de via het nationale recht beschikbare middelen, voldoende mogelijkheden biedt om op effectieve wijze rechthebbenden te beschermen. In Nederland is de handhaving van auteursrecht primair opgedragen aan rechthebbenden, door middel van het privaatrecht. Strafrechtelijk optreden wordt alleen als uiterste middel ingezet. Deze benadering blijkt in de praktijk goed te werken. Bij de handhaving via het privaatrecht maken rechthebbenden gebruik van de mogelijkheden die de handhavingsrichtlijn biedt. Daarbij tekent Nederland aan dat veel van deze bepalingen al vóór de handhavingsrichtlijn onderdeel uitmaakten van het Nederlandse recht. Daarom ziet Nederland vooralsnog geen noodzaak om de handhavingsrichtlijn te wijzigen. Nederland ziet wel problemen in de handhaving waar het grensoverschrijdende

---

<sup>12</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 22 112, nr. 953

inbreuken en inbreuken op internet betreft en nodig de Commissie uit om vooral aan dit aspect aandacht te besteden bij de evaluatie van de richtlijn.

#### Internationale dimensie van intellectuele eigendomsrechten

Eind 2010 zijn de onderhandelingen over ACTA succesvol afgerond en sinds 1 mei jl. staat het verdrag open ter ondertekening. Inbreuken op intellectuele eigendomsrechten houden niet op bij de grenzen van de lidstaten en van de EU. Daarom zijn internationale verdragen als ACTA van groot belang, ook als zij zoals ACTA niet alleen voorzien in regelgeving voor diverse wijzen van handhavend optreden in geval van (dreigende) inbreuken, maar ook in internationale samenwerking en uitwisseling van informatie en 'best practices'. Nederland en de EU hebben in de onderhandelingen steeds het standpunt verdedigd dat ACTA niet tot wijziging van de huidige Nederlandse wetgeving en het EU-acquis mocht leiden en de Commissie en Nederland hebben dat standpunt met succes gerealiseerd. Zo zal ACTA geen gevolgen hebben voor de mogelijkheden van burgers om legale goederen te kopen en te gebruiken en bestanden te downloaden en respecteert ACTA de fundamentele rechten en burgerlijke vrijheden. De Europese Commissie heeft bevestigd dat ACTA een gemengde overeenkomst is met bevoegdheden voor zowel de EU als de afzonderlijke lidstaten, waardoor zowel de EU als haar lidstaten partij bij ACTA zullen zijn. En dus zal ACTA ook in alle afzonderlijke lidstaten de nationale parlementaire procedure moeten doorlopen. Voor Nederland betekent dit dat aan de Tweede en Eerste Kamer een goedkeuringswet wordt voorgelegd om ACTA te ratificeren.

Indien en voor zover de EU onderhandelt over het sluiten van vrijhandelsakkoorden met ontwikkelingslanden steunt Nederland de opvatting van de Commissie, dat bij vrijhandelsakkoorden met derde landen rekening moet worden gehouden met het ontwikkelingsniveau van de betrokken landen. Nederland is van mening dat in principe terughoudendheid moet worden betracht met betrekking tot bepalingen die verder gaan dan wat TRIPS vereist. Dergelijke bepalingen hebben bij voorkeur een aantoonbare positieve invloed en worden gevraagd door de ontwikkelingslanden. Het is belangrijk op te merken dat alle landen verschillend zijn. Nederland wijst erop dat er geen *one-size-fits-all* benadering is. In sommige gevallen kunnen grote economische belangen (zoals handelsbetrekkingen, het niveau van de industrie / innovatie en het niveau van namaak / piraterij ) leiden tot een hoger ambitieniveau met betrekking tot de bescherming en handhaving van intellectuele eigendomsrechten.

Op het voorstel voor een verordening betreffende de handhaving van intellectuele eigendomsrechten door de douane COM(2011) 285, dat gelijktijdig met de mededeling is gepubliceerd, wordt ingegaan in een afzonderlijk BNC-fiche.

## **Fiche 6: Mededeling normalisatie**

### **1. Algemene gegevens**

#### ***Titel voorstel***

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité: Een strategische visie voor Europese normen; de duurzame groei van de Europese economie tussen nu en 2020 bevorderen en versnellen.

Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende Europese normalisatie en tot wijziging van de Richtlijnen 89/686/EEG en 93/15/EEG van de Raad alsmede de Richtlijnen 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/105/EG en 2009/23/EG van het Europees Parlement en de Raad.

#### ***Datum Commissiedocument***

1 juni 2011

#### ***Nr. Commissiedocument***

COM(2011) 311 definitief en COM(2011) 315 definitief

#### ***Prelex***

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=200501](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200501)

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=200502](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200502)

#### ***Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board***

SEC(2011)671

[http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/docs/ia\\_2011/sec\\_2011\\_0671\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_0671_en.pdf)

[http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/docs/ia\\_2011/sec\\_2011\\_0673\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_0673_en.pdf)

#### ***Behandelingstraject Raad***

Het onderwerp zal worden behandeld in de Raad voor Concurrentievermogen. De datum van de raadsbehandeling is nog niet bekend.

#### ***Eerstverantwoordelijk ministerie***

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

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

##### ***a) Rechtsbasis***

De rechtsbasis van de verordening is artikel 114 VWEU.

##### ***b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement***

Voor de verordening geldt de reguliere wetgevingsprocedure.

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

De Commissie krijgt bijstand van een comité. Zowel de raadplegings- als de onderzoeksprocedure uit verordening 182/2011 zijn van toepassing op dit comité.

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

De Europese Commissie heeft een voorstel uitgebracht om het huidige Europese normalisatiestelsel te moderniseren en te verbeteren. Dit voorstel bestaat uit een mededeling en een verordening. Nederland steunt het voorstel van de Commissie en acht het voorstel subsidiair en proportioneel. Het voorstel dient ertoe de normontwikkeling zoveel mogelijk op Europees niveau te laten plaatsvinden. Op deze manier wordt voorkomen dat er verschillende nationale normen bestaan en ontstaan. Door de normen te harmoniseren worden handelsbelemmeringen weggenomen/ voorkomen. Nederland is hier voorstander van. Daarnaast acht Nederland het, net zoals de Commissie, van groot belang dat de basisprincipes van normalisatie in stand blijven. Zo dient het opstellen van de normen vrijwillig, op basis van consensus en door alle belanghebbende partijen te geschieden. Op een aantal punten is Nederland het echter niet helemaal met de Commissie eens of wenst zij toelichting/opheldering. Zo is Nederland van mening dat de verantwoordelijkheid voor deelname van belanghebbenden aan het normalisatieproces uiteindelijk bij de normalisatieinstanties ligt en niet bij de lidstaten, dient de Commissie nader uit een te zetten waarvoor het comité uit de verordening dient en zal Nederland de Commissie om heldering vragen over de bepaling dat de nationale normalisatieinstanties geen bezwaar mogen maken tegen nieuwe onderwerpen op het werkprogramma van een Europese normalisatieinstantie.

## **3. Samenvatting voorstel**

- *Inhoud voorstel*

De mededeling geeft een visie over de bijdrage van Europese normalisatie aan de duurzame groei van de Europese economie voor 2020. De mededeling bevat 29 acties ter versterking van de inzet van normalisatie bij Europees beleid en wetgeving. De acties richten zich op verbetering van alle aspecten rondom het bestaande normalisatieproces, zoals het beter betrekken van belanghebbenden, het gebruik van normen, betere interactie tussen normalisatieinstellingen en fora en consortia en het wereldwijd uitventen van Europese normalisatie ter verbetering van de handelsmogelijkheden. De acties zijn gericht op de Commissie zelf, op de Europese en nationale normalisatieinstellingen en op de lidstaten. De verordening moderniseert het besluit over ICT-normalisatie, het besluit over de financiering van Europese normalisatie en de transparantie-eisen over normalisatie uit de notificatierichtlijn. De verordening incorporeert al deze zaken in één wetgevend document. De modernisering zal er toe leiden dat: de samenwerking tussen de nationale normalisatieinstanties transparanter wordt, dienstennormen worden opgenomen in de scope voor de notificatie van normalisatie-initiatieven (dit leidt tot harmonisatie en het tegengaan van belemmeringen door verschillende nationale normen voor eenzelfde dienst), de Commissie de mogelijkheid krijgt tot het doen van verzoeken tot het maken van normen over diensten en de (gedeeltelijke) financiering daarvan, producten van fora en consortia (geen formele normalisatieinstellingen) uit de ICT-wereld kunnen worden gebruikt bij openbaar aanbesteden en om beleidsontwikkelingen en wetgeving te vergemakkelijken, zwakke partijen beter in de gelegenheid

worden gesteld om deel te nemen aan het Europese normalisatieproces en de financiering van Europese normalisatie eenvoudiger wordt, met minder procedurele lasten.

- *Impact assessment Commissie*

Uit het Impact Assessment blijkt dat mogelijke oplossingen voor het verbeteren van het normalisatiestelsel de volgende zijn: het specificeren van de deadlines en het transparanter en makkelijker maken van de procedures voor het opstellen van de Europese geharmoniseerde normen, het geven van financiële steun aan organisaties die het MKB en maatschappelijke belanghebbenden vertegenwoordigen en het verwijzen naar normen van fora en consortia bij het aanbesteden van ICT.

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

##### *a) Bevoegdheid*

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikel 114 VWEU. Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid. Nederland kan zich hierin vinden.

##### *b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

- *Subsidiariteit*: Positief
- *Proportionaliteit*: Positief
- *Onderbouwing*:

Nederland vindt het belangrijk dat handelsbelemmeringen worden voorkomen/weggenomen. Door het beleid en de wetgeving over normalisatie op Europees niveau te regelen, wordt voorkomen dat er in de lidstaten verschillende nationale normen bestaan die tot handelsbelemmeringen kunnen leiden. Nederland is er dan ook voorstander van dat de Commissie met Europees beleid en wetgeving komt om het Europese normalisatiestelsel te verbeteren en is van mening dat dit voorstel van de Commissie subsidiair is.

Het voorstel gaat alleen over Europese normalisatie. Het voorstel leidt niet tot administratieve lasten voor het bedrijfsleven of de burgers. Ook legt het voorstel geen/nauwelijks verplichtingen op aan de lidstaten. Bovendien verwacht Nederland dat het voorstel daadwerkelijk tot een verbetering van het Europese normalisatiestelsel leidt. Nederland vindt het voorstel van de Commissie dan ook proportioneel.

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

Op grond van de verordening is de Commissie bevoegd om de bijlagen bij de verordening te wijzigen. Dit betekent dat de Commissie de lijst van de Europese normalisatie-instellingen kan bijwerken, de criteria voor de erkenning van normen op ICT-gebied kan aanpassen aan technische ontwikkelingen en de criteria voor organisaties die het MKB en maatschappelijke belanghebbenden vertegenwoordigen kan aanpassen aan verdere ontwikkelingen in verband met het ontbreken van een winstoogmerk en hun representativiteit. Nederland begrijpt de keuze van de Commissie om deze bevoegdheden te delegeren. Het zou immers wel erg ver gaan om voor een wijziging van de lijst van de Europese normalisatie-instellingen het wetgevingstraject te moeten doorlopen.

Bovendien is er controle van het Parlement en de Raad aangezien de gedelegeerde handeling pas in werking treedt als noch het Parlement noch de Raad binnen twee maanden bezwaar heeft gemaakt. Wel is Nederland van mening dat de Commissie eventuele wijzigingen eerst met de lidstaten moet bespreken op deskundigenniveau.

## **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

### *a) Consequenties EU-begroting*

De financiële consequenties van het voorstel van de Commissie beperken zich tot het verschuiven van budget van een aantal algemene (niet alleen voor normalisatie bedoelde) bestaande begrotingsartikelen naar het budget van een aantal nieuwe begrotingsartikelen die zich alleen richten op normalisatie. De EU blijft financiële steun aan de Europese normalisatie-instellingen geven voor de voortdurende verbetering van de prestaties van deze instellingen. Tegelijkertijd worden deze bijdragen meer gerelateerd aan het behalen van bepaalde prestaties en vastgestelde doelen, die bijdragen aan de visie van normalisatie in Europa: snelheid van ontwikkelen van normen, behoorlijke vertegenwoordiging van belanghebbenden en de kwaliteit, relevantie en tijdigheid van de geproduceerde normen. Financiële steun voor zwakkere partijen (zoals het Midden- en Kleinbedrijf en consumenten) blijft intact.

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

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

De Commissie doet voorstellen voor het (financieel) ondersteunen van het MKB en maatschappelijke belanghebbenden (zoals consumenten en milieuorganisaties) bij deelname van deze organisaties aan het normalisatieproces. Daarnaast richt de Commissie zich onder meer op versimpeling van het normalisatieproces en vraagt de Commissie actie van de Europese en nationale normalisatie-instanties om te waarborgen dat normen naar behoren rekening houden met consumenten-, milieu- en toegankelijkheidsfactoren. Dit heeft mogelijk een daling van de financiële (en personele) inzet van deze organisaties als gevolg. Tegelijkertijd is het denkbaar dat er in de toekomst meer normen tot stand komen, onder meer op het terrein van diensten, die juist weer meer financiële (en personele) inzet vraagt van genoemde organisaties. Wat het exacte effect is, kan op dit moment niet goed worden ingeschat.

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

Het voorstel van de Europese Commissie heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van de rijksoverheid en de decentrale overheden. De verordening heeft wel een potentiële daling van lasten als gevolg voor met name het MKB en maatschappelijke belanghebbenden. Zo wordt opgeroepen deelname van deze organisaties aan het normalisatieproces (financieel) te (blijven) ondersteunen. Daarnaast gaat de Commissie de processen voor het verkrijgen van financiële steun stroomlijnen en overzichtelijker maken, zodat deze processen eenvoudiger worden en meer aansluiten bij de behoeften van genoemde organisaties. Een denkbare toename van de aantallen



normen, onder andere vanwege de uitbreiding naar diensten, kan dit effect weer deels teniet doen. Hoe de balans uiteindelijk uitslaat, is op dit moment lastig in te schatten.

## **6. Implicaties juridisch**

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

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de nationale regelgeving. De Commissie heeft in haar voorstel ook geen handhavings- of sanctioneringsbepalingen opgenomen.

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

Indien de verordening wordt aangenomen, zal zij vanaf 1 januari 2013 van toepassing zijn. De verordening leidt er niet toe dat er nationale regelgeving moet worden opgesteld of gewijzigd. Wel zal het Nederlands normalisatie-instituut mogelijk zijn werkwijze op een aantal punten moeten aanpassen. De verordening richt zich echter vooral op de Europese normalisatie-instanties. Nederland verwacht dan ook dat 1 januari 2013 haalbaar is.

*c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Actie 29 uit de mededeling houdt in dat er uiterlijk in 2013 een onafhankelijke evaluatie zal worden gestart om te beoordelen in hoeverre de strategische doelstellingen zijn verwezenlijkt en of het huidige bestuur van het Europese normalisatiesysteem goed functioneert. Er zal worden gekeken welke maatregelen genomen kunnen worden om het normalisatieproces sneller, inclusiever en efficiënter te maken en tegelijkertijd de strategische positie van de EU ten opzichte van onze belangrijkste handelspartners te behouden. De Commissie zal tevens zorgen voor afstemming op het meerjarig financieel kader voor de periode na 2013 en op het Financieel Reglement. Nederland vraagt zich af of het niet te vroeg is om in 2013 al een evaluatie te laten plaatsvinden. Vooral omdat de verordening pas op 1 januari 2013 van toepassing is.

De verordening bevat ook een evaluatiebepaling. In deze bepaling staat dat de Commissie op 31 december 2015 (en elke vijf jaar daarna) een rapport zal presenteren aan het Europees Parlement en de Raad over de werking van deze verordening. Nederland acht dit wenselijk.

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

*a) Uitvoerbaarheid*

Het voorstel van de Commissie heeft geen gevolgen voor de uitvoering door uitvoeringsinstanties of overheden. Wel kan het voorstel er toe leiden dat het Nederlands normalisatie-instituut zijn werkwijze moet aanpassen.

*b) Handhaafbaarheid*

n.v.t.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Internationale normen dragen bij tot de opheffing van handelsbelemmeringen die het gevolg zijn van verschillen tussen de technische voorschriften van landen en zijn een krachtig hulpmiddel om convergentie van regelgeving te bevorderen. Nederland is van mening dat dergelijke handelsbelemmeringen zoveel mogelijk moeten worden voorkomen/weggenomen. Het kabinet is dan ook positief over het voornemen van de EU zich te blijven inzetten voor de toepassing van internationale normen en zich proactief te blijven opstellen om protectionistische maatregelen in de wereldmarkt te voorkomen. Dit leidt ertoe dat ook de handelsbelemmeringen voor ontwikkelingslanden worden weggenomen en dat het voor deze landen makkelijker wordt om producten op de Europese markt aan te bieden. De voorstellen sluiten naadloos aan bij de WTO/TBT voorschriften voor normalisatie en ondersteunen het beleid voor de wederzijdse erkenning.

## **9. Nederlandse positie**

Nederland erkent, net zoals de Commissie, het belang van normalisatie voor de (Europese) economie. Nederland is dan ook een voorstander van het voorstel van de Europese Commissie om het Europese normalisatiestelsel te moderniseren. Nederland acht het daarbij van groot belang dat de basis principes van normalisatie in stand blijven. Zo dient het opstellen van de normen op vrijwillige basis, op basis van consensus en door alle belanghebbende partijen te geschieden.

### *Deelname belanghebbenden*

Nederland hecht er veel waarde aan dat alle belanghebbende partijen bij het opstellen van een norm worden betrokken. Op deze manier wordt voorkomen dat er normen tot stand komen waarbij de belangen van belanghebbenden onevenredig worden geschaad. Momenteel zijn echter niet alle belanghebbenden voldoende in het normalisatieproces vertegenwoordigd. Nederland is het dan ook met de Commissie eens dat de betrokkenheid van Europese koepelorganisaties die zwak geachte partijen vertegenwoordigen (MKB-, consumenten-, milieu- en maatschappelijke organisaties) op Europees niveau belangrijk is. De Commissie wil de betrokkenheid van dergelijke organisaties onder andere bevorderen door financiële steun te (blijven) verlenen. Nederland steunt dit. Ook heeft de Commissie in de mededeling opgenomen dat zij in 2013 een onafhankelijke review zal laten uitvoeren, waarbij bekeken zal worden of deze Europese organisaties stemrecht moeten krijgen bij het Europese normalisatieproces. Nederland is er een voorstander van om middels deze review te bekijken of deze Europese organisaties stemrecht moeten krijgen. Door het geven van stemrecht aan deze organisaties worden de belangen van de belanghebbende partijen die op nationaal niveau mogelijk ondervertegenwoordigd zijn toch in het normalisatieproces betrokken.

Daarnaast heeft de Commissie in de mededeling opgenomen dat de lidstaten voor een effectieve deelname van belanghebbenden aan het normalisatieproces moeten zorgen en dat de lidstaten de deelname van nationale vertegenwoordigende organisaties moeten ondersteunen, zo nodig ook financieel. Het kabinet is al een aantal acties gestart om de deelname van zwak geachte partijen te bevorderen. Zo heeft het kabinet onderzocht op welke wijze belanghebbenden directer en goedkoper (via ICT) bij het normalisatieproces kunnen worden betrokken en is het kabinet twee projecten gestart om de toegang van de normen zelf te verbeteren. Hierbij is Nederland van

mening dat de verantwoordelijkheid voor de deelname van belanghebbende partijen op nationaal niveau uiteindelijk bij de normalisatie-instanties en de belanghebbende partijen zelf ligt. Daarnaast is het aan de verschillende belanghebbende partijen om zich te laten vertegenwoordigen door koepelorganisaties. Vertegenwoordiging van deze partijen op Europees niveau kan dan ook efficiënt zijn.

#### *Toegankelijkheid van de normen*

Nederland hecht er veel waarde aan dat de normen voor een ieder toegankelijk zijn. Het gaat hier om de toegang en het gebruik van de norm zelf en niet om het normalisatieproces. In Nederland zijn een aantal acties gestart om de toegang tot normen te verbeteren. Zo worden de nationale normen waarnaar in wet- en regelgeving wordt verwezen zoveel mogelijk lastenarm gemaakt en worden de nationale normen waar dwingend naar wordt verwezen gratis ter beschikking gesteld (zie hiervoor de kabinetsreactie op kenbaarheid van normen en normalisatie). De Europese Commissie gaat in haar voorstel niet op de toegang tot normen in. Nederland zal de Europese Commissie vragen ook aandacht te besteden aan dit aspect bij normalisatie.

#### *Dienstenormen*

Op het gebied van diensten zijn er de laatste jaren in Europa vooral nationale normen ontwikkeld. Doordat er geen uniforme Europese normen bestaan, maar verschillende nationale normen, ontstaan er belemmeringen voor het aanbieden van diensten binnen de Europese Unie. Daarom heeft de Commissie de dienstenormen, naast de normen voor producten, opgenomen in het toepassingsgebied van de verordening. Op deze manier wordt de kans op verschillende en tegenstrijdige nationale normen kleiner en krijgt de Commissie de mogelijkheid om verzoeken voor de ontwikkeling van Europese dienstenormen te doen. Nederland steunt dit. Nederland vindt het erg belangrijk dat handelsbelemmeringen worden voorkomen/weggenomen. Nederland benadrukt echter dat elk verzoek aan de Europese normalisatie-instanties tot het maken van een dienstennorm alleen kan worden gedaan na consultatie en bevestiging van de stakeholders dat zij daadwerkelijk behoefte hebben aan een dergelijke norm. Een normalisatie-initiatief moet gebaseerd zijn op de vraag uit de markt. Daarnaast moet het maken en toepassen van een norm vrijwillig blijven. Met deze uitgangspunten draagt normalisatie positief bij aan een innovatief en concurrerend Europees bedrijfsleven. De Commissie heeft deze aandachtspunten ook in de mededeling opgenomen.

#### *Fora en consortia*

Naast de Europese normalisatie-instanties zijn er fora en consortia die ICT-normen opstellen. Omdat deze normen niet zijn opgesteld door de Europese normalisatie-instanties worden deze ICT-normen niet erkend als Europese normen en maakt de Commissie geen gebruik van deze normen. Met het voorstel van de Europese Commissie wil zij bereiken dat deze ICT-normen toch gebruikt kunnen worden bij overheidsaanbestedingen en bij het EU-beleid. Nederland ondersteunt deze gedachte. Wel is Nederland van mening dat deze normen aan bepaalde kwaliteitseisen moeten voldoen. Zo is het belangrijk dat deze normen vrijwillig, op basis van consensus en met betrokkenheid van alle belanghebbende partijen tot stand zijn gekomen. Ook moeten deze normen, net zoals de Europese normen, voor een ieder toegankelijk zijn.

### *Snelheid van het normalisatieproces*

Eén van de doelstellingen van de Commissie is het bevorderen van de snelheid van het normalisatieproces om snel in te kunnen spelen op technologische ontwikkelingen. Nederland steunt dit voornemen. Nederland wil echter wel opmerken dat de snelheid van het normalisatieproces niet ten koste mag gaan van de kwaliteit van de normen. Het opstellen van de normen gebeurt op basis van consensus en soms kost het tijd om tot consensus te komen. Daarnaast is Nederland van mening dat er bij het indienen van verzoeken door de Commissie voor het ontwikkelen van Europese normen ook tijdswinst te behalen is. Nederland zal de Commissie vragen om ook aandacht te besteden aan dit aspect van het normalisatieproces.

### *Comité 98/34*

In de verordening is een bepaling opgenomen dat de Commissie wordt ondersteunt door een comité, waarbij zowel de raadplegings- als de onderzoeksprocedure uit verordening 182/2011 van toepassing is. Het wordt echter niet duidelijk wie er lid zijn of worden van dit comité, wat de taak van het comité is en hoe vaak zij bijeen zal komen. Het lijkt er op dat dit comité dient ter vervanging van het normalisatiedeel van comité 98/34 (op basis van de notificatierichtlijn: richtlijn 98/34) en dat de Commissie dit comité in dezelfde samenstelling wil gebruiken als zij op basis van deze notificatierichtlijn gebruikte. In deze richtlijn stonden de taken van het comité wel nader uitgewerkt. Aangezien de notificatierichtlijn op grond van dit voorstel niet meer van toepassing zal zijn op normen, dient de Commissie nader uiteen te zetten hoe zij de rol van het comité uit artikel 18 van de verordening ziet.

### *Geen bezwaar mogelijk tegen het werkprogramma van de Europese normalisatie-instanties*

In de verordening is een bepaling opgenomen dat de nationale normalisatie-instanties geen bezwaar mogen maken tegen een nieuw onderwerp op het werkprogramma van een Europese normalisatie-instantie. Deze bepaling komt Nederland merkwaardig over. Nederland zal de Commissie op dit punt om opheldering vragen.

## **Fiche 7: Richtlijn over energie-efficiëntie**

### **1. Algemene gegevens**

#### **Titel voorstel**

Richtlijn over energie-efficiëntie en intrekking van de richtlijnen 2004/8/EC en 2006/32/EC

#### **Datum Commissiedocument**

22 juni 2011

#### **Nr. Commissiedocument**

COM(2011) 370

#### **Prelex**

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=200605](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200605)

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

SEC(2011)779, SEC(2011)780 en SEC(2011)781

[http://ec.europa.eu/impact/ia\\_carried\\_out/cia-2011-en.htm](http://ec.europa.eu/impact/ia_carried_out/cia-2011-en.htm)

#### **Behandelingstraject Raad**

**Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie; raads werkgroep energie**

#### **Eerstverantwoordelijk ministerie**

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

#### **Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie**

##### *a) Rechtsbasis*

Artikel 194, tweede lid van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (2)

##### *b) Stemwijze Raad en rol Europees Parlement*

Gekwalificeerde meerderheid, co-decisie

##### *c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Op grond van het richtlijnvoorstel kan de Commissie gedelegeerde handelingen vaststellen als bedoeld in artikel 290 VWEU:

- om een systeem van wederzijdse erkenning van energiebesparing tussen lidstaten vast te stellen
- waarin een methodologie voor kosten/baten analyses wordt vastgelegd
- waarmee geharmoniseerde efficiëntie referentiewaarden worden herzien
- waarmee de bijlagen kunnen worden aangepast aan technische vooruitgang en waarmee bijlage III kan worden aangepast ten behoeve van het competitief houden van voorwaarden.

### **2. Samenvatting BNC-fiche (max. 15 regels)**

In de richtlijn stelt de Commissie op een breed scala van terreinen van energiebesparing maatregelen voor. De belangrijkste zijn:

- Lidstaten stellen nationale streefdoelen voor 2020 vast;

- De publieke sector moet jaarlijks 3% van het totale vloeroppervlak renoveren;
- Bij aankoop van goederen, diensten en werken moet voldaan worden aan de hoogste eisen voor energie-efficiëntie;
- Energiebedrijven moeten jaarlijks 1,5% van het energiegebruik bij hun klanten besparen (inclusief bijbehorend sanctiemechanisme) of lidstaten moeten alternatieve maatregelen nemen om dat doel te bereiken. Deze alternatieve maatregelen moeten dan wel ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Commissie;
- Nieuwe elektriciteitscentrales moeten uitgerust worden met apparatuur voor restwarmtebenutting en mogen alleen daar worden gebouwd waar afvalwarmte benut kan worden. Hetzelfde geldt voor ingrijpende renovaties van centrales. De tekst kent wel uitzonderingsbepalingen, waaronder een uitzondering op basis van een negatieve kosten/baten analyse.

Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid. Het oordeel over subsidiariteit en proportionaliteit is deels positief en deels negatief.

De voorstellen hebben naar verwachting aanzienlijke consequenties voor nationale regelgeving en kunnen leiden tot een verhoging van de kosten en administratieve lasten voor overheid, burgers en bedrijfsleven.

### 3. Samenvatting voorstel (max. 20 regels)

- *Inhoud voorstel*

In de ontwerprichtlijn stelt de Commissie een pakket aan maatregelen voor inzake energie-efficiëntie. Deze moeten EU-breed een impuls geven aan energie-efficiëntie en zo ervoor zorgen dat het streefdoel voor de EU als geheel om in 2020 20% van de primaire energieconsumptie te besparen, vergeleken met het "business as usual scenario" wordt gehaald. De Commissie verwacht namelijk dat met de huidige maatregelen de 20% niet bereikt zal worden.

In de overwegingen bij de richtlijn over energie-efficiëntie heeft de Commissie aangegeven te willen komen met bindende doelstellingen voor Lidstaten als de EU in 2014 niet op het pad zit om 20% energiebesparing in 2020 te realiseren.

De belangrijkste voorstellen zijn:

- **Doelstellingen:** Lidstaten moeten indicatieve nationale doelstellingen formuleren voor 2020.

Daarbij moeten zij rekening houden met het doel van 20% voor de EU als geheel.

Uiterlijk 30 juni 2014 zal de Commissie een inschatting geven of de EU de doelstelling van 20% zal behalen (368 Mtoe in 2020). Daarnaast blijft de indicatieve doelstelling van 9% energiebesparing in 2017 ten opzichte van 2003 voor elke Lidstaat gehandhaafd (gebaseerd op de richtlijn Energiediensten (2006/32/EC)).

- **Voorbeeldrol overheid:** De richtlijn bevat een verplichting voor de publieke sector om met ingang van 1 januari 2014 per jaar 3% van het totale vloeroppervlak van gebouwen te renoveren en voor deze gebouwen tenminste te voldoen aan door de lidstaat vastgestelde minimum

energieprestatie-eisen. De Commissie vraagt daartoe om gedetailleerde gegevens van overheidsgebouwen

Daarnaast wordt een verplichting voorgesteld voor overheden om alleen goederen, diensten en werken te kopen die voldoen aan de hoogste energie-efficiëntie standaarden.

**-Gebouwde omgeving:** Lidstaten moeten het probleem van "split incentives" (investeerder in energiebesparingsmaatregelen (vaak eigenaar) profiteert niet van de opbrengst (vaak voor de huurder) oplossen en overheden moeten de ontwikkeling van de ESCO-markt<sup>13</sup> ondersteunen via accreditatielijsten en modelcontracten.

**-Energiesector:** voor nieuwe energiecentrales stelt de Commissie een verplichting voor restwarmtebenutting (op locaties met warmte vraag) voor, dit geldt zowel voor nieuwe centrales als voor centrales die worden gerenoveerd. Voorwaarde is wel een positieve kosten/baten analyse. Op het gebied van WKK wordt prioritaire toegang tot netten en bij aansluiting vereist.

Om te monitoren of het ETS onvoldoende *incentives* voor energiebesparing genereert wordt de Lidstaten om gedetailleerde informatie gevraagd. Daarnaast komt de Commissie met een voorstel voor een door de lidstaten in te vullen verplichting voor energiebedrijven om bij hun klanten jaarlijks 1,5% energiebesparing te realiseren en er sancties moeten komen voor bedrijven die onvoldoende presteren. Lidstaten mogen ook alternatieve maatregelen nemen die tot hetzelfde doel leiden (de Commissie moeten deze dan wel expliciet goedkeuren. De Commissie wil ook dat nationale energietoezichthouders energie-efficiëntie in grotere mate mee kunnen gaan wegen bij toezicht, regulering en tarifiering van netten.

In de richtlijn komt de Commissie met gedetailleerde voorschriften over de inhoud en frequentie van energienota's en energiemeters voor consumenten.

**-Industrie:** de Commissie komt meteen aantal voorstellen gericht op het MKB (vooral *benchmarks* en uitwisselen van informatie). Daarnaast stelt de Commissie verplichte energie-audits bij grote bedrijven voor, wanneer geen sprake is van meerjarenafspraken.

- *Impact assessment Commissie*

In de Impact assessment geeft de Commissie aan dat een bindende doelstelling niet noodzakelijk is om het Europese streefdoel van 20% voor 2020 te halen; met de voorgestelde maatregelen komt het doel volgens de Commissie binnen bereik.

De Impact Assesment Board is kritisch over de wijze waarop de gevolgen van het voorstel in beeld zijn gebracht en geeft aan dat het EU Standaard Kosten Model moet worden gebruikt om de administratieve lasten van het voorstel in beeld te brengen. Er is geen inzicht in de economische en financiële gevolgen van de richtlijn voor individuele lidstaten.

---

<sup>13</sup>ESCO = Energy Service Company

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

##### *a) Bevoegdheid:*

Er is sprake van gedeelde bevoegdheid op basis van artikel 194 lid 2 VWEU

##### *b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel:*

*Subsidiariteit* Het subsidiariteitsoordeel is deels positief, deels negatief. Enerzijds bestaat er een streefdoel voor energie-efficiëntie van 20% voor de EU als geheel en de analyse van de Commissie dat dit doel niet gehaald lijkt te worden. Er is derhalve reden voor de EU om dit aan de orde te stellen wanneer het gaat om energie-efficiëntie. Anderzijds voldoet een aantal van de in de richtlijn voorgestelde maatregelen niet aan het subsidiariteitsbeginsel, omdat de maatregelen een breder onderwerp hebben dan alleen energiebesparing. Het gaat dan om maatregelen met betrekking tot de voorbeeldrol van de overheid, die ook betrekking hebben op huisvesting van overheidsorganisaties en maatregelen met betrekking tot energiecentrales en warmtebenutting die ook betrekking hebben op ruimtelijke ordening. Ten aanzien van energiebesparing in bijvoorbeeld de bestaande bouw en de voorbeeldrol van overheden is het nationale en niet het EU-niveau veelal het beste niveau om efficiënte en effectieve maatregelen te nemen.

##### *- Proportionaliteit*

De proportionaliteit wordt eveneens deels positief, deels negatief beoordeeld.

De implicaties voor Nederland van het voorstel van de Commissie om energieleveranciers te verplichten jaarlijks 1,5 % energiebesparing te realiseren bij hun klanten zijn nog onduidelijk. Ten eerste hebben lidstaten de mogelijkheid om alternatieve maatregelen voor te leggen aan de Commissie voor akkoord. Ten tweede doet de Commissie geen uitspraak over de sector(en) waarin de besparing moet worden gehaald. Het is de vraag of het reëel is om *energiebedrijven* te confronteren met sancties als de energiebesparing door *hun klanten* achterblijft bij de verplichte 1,5%. In alle gevallen zal de samenhang met de het ETS nader moeten worden onderzocht. Nederland kan dit onderdeel van het Commissievoorstel dan ook pas beoordelen als op voornoemde punten meer duidelijkheid is.

Ook de gegevens die de Commissie nodig acht om de voortgang van energiebesparing bij de energiesector en in Lidstaten te volgen, moeten beoordeeld worden op hun toegevoegde waarde en worden getoetst aan overlap met bestaande rapportageverplichtingen.

Los van de problemen rond subsidiariteit bij de verplichting voor overheden om per jaar 3% van de overheidsgebouwen (vloeroppervlak) te renoveren, is de verplichting niet proportioneel. Lidstaten zullen sneller moeten overgaan tot het renoveren van gebouwen, waardoor de maatregelen niet in alle gevallen kosteneffectief zullen zijn. Uitgangspunt van de Commissie in de EPBD-richtlijn (2010/31/EU) is dat de te renoveren overheidsgebouwen worden getransformeerd tot bijna energie-neutrale gebouwen. Dit richtlijnvoorstel en de EPBD dienen voor wat betreft de definitie van renovatie van hetzelfde uit te gaan.

Ten aanzien van normen voor energie-efficiëntie bij inkoop van overheden wordt reeds rekening gehouden met duurzaamheid. Door nieuwe eisen ontstaat risico van kostenineffectiviteit.

Op het gebied van voorrangregels voor elektriciteit van warmtekrachtinstallaties bestaat het gevaar van conflict met bestaande voorrangregels voor duurzame energie.



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

Nederland streeft naar een juiste inzet van de gedelegeerde handelingen en van uitvoeringshandelingen die recht doet aan de belangen en betrokkenheid van het Europees Parlement en de Raad enerzijds en de betrokkenheid van lidstaten anderzijds. Ten aanzien van de voorgestelde bevoegdheid tot gedelegeerde handelingen omtrent een systeem van wederzijdse erkenning van energiebesparing, constateert Nederland dat die wederzijdse erkenning en daarmee verhandelbaarheid van groot belang is voor de uitwerking van de voorgestelde richtlijn. Het is daarom de vraag of dit geen essentieel onderdeel van een wetgevingshandeling is die in de richtlijn zelf behoort te worden geregeld. Indien het niet in de richtlijn hoeft te worden geregeld is mogelijk een passender alternatief voor een gedelegeerde handeling, dat er uitvoeringshandelingen worden vastgesteld door de Europese Commissie via de onderzoeksprocedure, zoals geregeld in artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011. Ook voor het vaststellen van een methodologie voor kosten-batenanalyses is het de vraag of een uitvoeringshandeling niet passender is. Deze punten zullen nader worden bestudeerd.

Ten aanzien van de overige onderdelen kan Nederland de keuze voor gedelegeerde handelingen in beginsel steunen. De voorgestelde bepalingen ten aanzien van de controle door het Europees Parlement en de Raad van de uitoefening van de bevoegdheid tot het vaststellen van gedelegeerde handelingen door de Europese Commissie, kan worden opgemerkt dat deze bepalingen overeenkomen met de modelbepalingen zoals neergelegd in de 'Common Understanding on delegated acts'. Er is sprake van delegatie voor onbepaalde tijd.

## **5. Implicaties financieel**

a) *Consequenties EU-begroting*

Geen

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

Verwachting is dat overheden mogelijk een (forse) stijging in financiële verplichtingen zullen ondervinden n.a.v. dit Commissievoorstel, met name vanwege de verplichting tot renovatie van overheidsgebouwen en de eisen rond inkoop. Daarnaast zijn er kosten vanwege de onder 5d genoemde rapportageverplichtingen. Een exacte inschatting van deze kosten kan op dit moment niet worden gemaakt. Financiële gevolgen dienen te worden ingepast op de begroting van het (de) beleidsverantwoordelijke departement(en).

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

Het bedrijfsleven zal mogelijk een stijging in kosten ondervinden naar aanleiding van de onder 5<sup>e</sup> genoemde rapportageverplichtingen. Ook de voorgestelde verplichting voor energieleveranciers om 1,5% energiebesparing bij hun klanten te realiseren leidt tot kosten voor burgers en bedrijven. Een exacte inschatting van deze kosten kan op dit moment niet worden gemaakt.

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

Een stijging in administratieve lasten voor overheden wordt verwacht om de volgende redenen:

jaarlijkse rapportage over voortgang energiebesparing; 3 jaarlijks gedetailleerd verslag over energiebesparingsmaatregelen, plan energiebesparing, warmteplan

Een stijging in administratieve lasten voor het bedrijfsleven wordt verwacht, vanwege onder andere de toename in rapportageverplichtingen. Een exacte inschatting van deze gevolgen kan op dit moment niet worden gemaakt.

## **6. Implicaties juridisch**

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

*De voorstellen hebben aanzienlijke consequenties voor de nationale regelgeving. Met name de Elektriciteitswet 1998, Gaswet en Warmtewet zullen een aantal complexe wijzigingen moeten ondergaan, bijvoorbeeld op het gebied van tarieven, energiebesparing bij eindgebruikers en meetinrichtingen bij warmte. Voorts hebben de voorstellen rond restwarmtebenutting tot gevolg dat regels met betrekking tot ruimtelijke ordening, bestemmingsplannen en vergunningverlening moeten worden aangepast*

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

Voorgestelde implementatietermijn van 1 jaar is gezien benodigde wijzigingen in wet- en regelgeving niet haalbaar. De wijzigingen in formele wetgeving zullen snel 3 jaar of meer tot invoering kosten omdat het complexe wijzigingen zijn die niet alleen een zorgvuldig wetgevingstraject vereisen, maar ook uitwerking in de praktijk. Ook de onafhankelijkheid van goedkeuring van de Commissie indien wordt gekozen voor nationale alternatieve. Kan voor vertraging zorgen.

### *c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Gezien de verstrekkendheid en financiële consequenties van de voorstellen is een evaluatie nodig. Deze kan gekoppeld worden aan de evaluatie in 2014 door de Commissie van de voortgang van het energiebesparingsdoel.

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

### *a) Uitvoerbaarheid*

### *b) Handhaafbaarheid*

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen.

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

Nederland is een voorstander van rendabele investeringen in energie-efficiëntie als middel om de CO<sub>2</sub>-uitstoot te reduceren, de energieafhankelijkheid te verkleinen en concurrentiekracht te bevorderen, hetgeen is terug te zien in de ambities van dit kabinet om de nationale aanpak voor energiebesparing voort te zetten en te versterken. De juridisch bindende Europese doelen voor

CO<sub>2</sub>-reductie en hernieuwbare energie zijn voor Nederland leidend. Dat betekent voor Nederland 20% CO<sub>2</sub>-reductie in EU-context en 14% hernieuwbare energie in 2020. Een aparte bindende nationale doelstelling -of verplichting tot het nemen van onrendabele maatregelen- voor energiebesparing bovenop de genoemde doelen zou ertoe kunnen leiden dat ook niet-kosteneffectieve maatregelen genomen moeten worden, die het beleid rond CO<sub>2</sub>-reductie onnodig kostbaar maken. Nederland is om die reden geen voorstander van nationale doelstellingen voor energie-efficiëntie.

Het emissiehandelssysteem is voor Nederland de hoeksteen van het klimaatbeleid en derhalve het belangrijkste instrument om uitstoot te reduceren. Nederland is daarom van mening dat verplichte energie-efficiëntie maatregelen geen negatieve uitwerking mogen hebben op het emissiehandelssysteem. Het verplichten van onrendabele maatregelen in de ETS sectoren kan leiden tot, dan wel bijdragen aan, een daling van de koolstofprijs. Nederland verzoekt de Commissie op korte termijn meer duidelijkheid te verschaffen over de impact van de energie-efficiëntie voorstellen in deze richtlijn op het ETS, zodat dit meegenomen kan worden in de besluitvorming. En zal dit zelf ook nader onderzoeken als aanvulling op het monitoren van de effecten na de implementatie van de richtlijn.

Meer in het algemeen ziet Nederland graag een concrete analyse van de samenhang tussen de doelstellingen voor reductie van broeikasgasemissies en hernieuwbare energie met de energie efficiëntie voorstellen, waarbij naast de gevolgen voor het emissiehandelssysteem en de CO<sub>2</sub>-prijs ook gekeken moet worden naar voorzieningszekerheid, administratieve lasten, kosteneffectiviteit en betaalbaarheid voor burgers en bedrijven.

Ten behoeve van het monitoren van de voortgang van de energiebesparing in de EU als geheel, zal Nederland de (verwachte) resultaten van het bestaande besparingsbeleid, inclusief de resultaten van het "Plan van Aanpak Gebouwde Omgeving en de "Green Deal" voor 2020 aan de Commissie meedelen. Nederland zal erop inzetten dat het huidige streefdoel van 1% energiebesparing per jaar uit de huidige ESD-richtlijn blijft gelden en dat er geen verdergaand streefdoel aan de Commissie gerapporteerd hoeft te worden. Nederland heeft reeds een pakket aan maatregelen op energiebesparingsgebied getroffen. Zo zijn er afspraken van het Rijk met decentrale overheden, energiebedrijven, bouw- en installatiebedrijven, woningbouwcorporaties, industrie, MKB, landbouw en belangengroepen om in de verschillende sectoren maatregelen te treffen die de energie-efficiëntie vergroten. Daarnaast zet Nederland generieke instrumenten in zoals de energie- en milieu-investeringsaftrek en de regeling voor willekeurig afschrijven (Vamil) om investeringen in energie-efficiëntie te bevorderen.

Nederland acht het gewenst dat er een gezamenlijke methodiek komt om de voortgang op het gebied van energiebesparing te meten.

Gezien het feit dat er een EU streefdoel is van 20% energiebesparing, is Nederland is van oordeel dat het bewaken van de voortgang van energiebesparing in de EU een plaats moet krijgen in de richtlijn. De Commissie moet hiervoor de nodige informatie verstrekt krijgen, waarbij de aan te leveren informatie een duidelijke meerwaarde moet opleveren. De mate van detaillering moet nader worden beschouwd op administratieve lasten en commerciële vertrouwelijkheid. Er mag geen overlap bestaan met bestaande rapportage verplichtingen.

Nederland zal niet vooruitlopen op de onderhandelingen in het kader van de Financiële Perspectieven.

Nederland zal benadrukken dat er naast de voorliggende voorstellen, haast gemaakt moet worden op het terrein van Ecodesign en energielabelling. Dit is het terrein waar Europese samenwerking Lidstaten kan helpen om energiebesparing te bereiken.

### **Voorbeeldrol overheden**

Nederland ondersteunt het principe dat overheden een voorbeeldrol dienen te vervullen bij de energiebesparing en geeft daar reeds nationaal invulling aan met de programma's Duurzaam Inkopen en Energieambitie Rijkshuisvesting 2020. In de eigen bedrijfsvoering combineert de Nederlandse overheid ambities op het gebied van energie-efficiëntie en verduurzaming van het energieverbruik. Dit maakt verdergaande verduurzaming van de energiebehoefte in de eigen bedrijfsvoering richting energieneutraliteit mogelijk.

Het door de Commissie voorgestelde EU-kader met een bindende procentuele doelstelling voor renovatie van overheidsgebouwen vindt Nederland op het nationale niveau thuis horen. Een dergelijke verplichting voor de publieke sector om per jaar 3% van het totale vloeroppervlak van gebouwen te renoveren en daarmee tenminste te voldoen aan de door de Lidstaat vastgestelde minimum energieprestatie-eisen heeft aanzienlijke financiële gevolgen voor het Rijk en andere overheden en houdt onvoldoende rekening met de natuurlijke momenten voor renovatie. Weliswaar geeft het richtlijnvoorstel (artikel 4 lid 2) de Lidstaten op papier meer flexibiliteit t.a.v. het bepalen van de renovatiemomenten - een teveel aan renovatie mag 2 jaar voor- of achteruit nog worden ingezet. Echter, in de praktijk moet nog blijken of deze bepaling ook daadwerkelijk positief uitwerkt. Door middel van rapportages moet inzichtelijk worden gemaakt dat je als lidstaat gemiddeld 3% per jaar renoveert. Dit zorgt voor extra administratieve lasten. Lidstaten moeten voldoende flexibiliteit krijgen voor het bepalen van renovatie momenten, de nu in het richtlijnvoorstel opgenomen bepaling biedt deze flexibiliteit onvoldoende. Nederland vraagt zich tevens af hoe deze voorgestelde bindende doelstelling om per jaar 3% van de overheidsgebouwen te renoveren, zich verhoudt tot de bepalingen van de herziene EPBD-richtlijn (2010/31/EU). In de herziene EPBD-richtlijn worden immers al eisen gesteld met betrekking tot ingrijpende renovaties. Ook moeten de lidstaten op grond van de EPBD-richtlijn beleid ontwikkelen en maatregelen nemen om te stimuleren dat overheidsgebouwen die worden gerenoveerd, worden getransformeerd tot bijna-energie neutrale gebouwen. Nederland heeft daarom grote twijfels bij de haalbaarheid en de kosteneffectiviteit van de 3% doelstelling voor gebouwen in de publieke sector. Overigens is Nederland van mening dat het begrip 'overheidsgebouw' in dit verband eng gedefinieerd dient te worden en uitsluitend betrekking moet hebben op kantoorgebouwen van overheden en dus niet op voorzieningen zoals scholen en musea.

Naast het voorgaande heeft Nederland vragen rond de kosteneffectiviteit van een uniform percentage voor alle Lidstaten. Voor Lidstaten die al veel aan energiebesparing hebben gedaan bij overheidsgebouwen, zal het potentieel van verdere besparing veel lager en de kosten veel hoger liggen.

Ten aanzien van het voorstel om bij overheidsaanbestedingen gebruik te maken van de hoogste efficiëntiestandaarden bij aankoop van goederen, diensten en werken, is Nederland geen voorstander van het aangaan van nieuwe verplichtingen voor specifieke beleidsdoelen. Dit omdat dit de doelmatigheidsafweging bij individuele aanbestedingen beperkt en administratieve lasten vergroot. Verplichtingen specifiek voor energie-efficiëntie geven namelijk geen ruimte aan het afwegen van maatregelen op meerdere duurzaamheidsthema's en op hogere abstractieniveau (bijvoorbeeld gebouw in plaats van een installatie). Het stellen van genoemde doelen miskent verder de praktische aspecten als kosteneffectiviteit, economische haalbaarheid, technische geschiktheid en economische mededinging. Er wordt onvoldoende onderbouwd waarom het werken met vrijwillige inkoopcriteria niet afdoende zou kunnen zijn. Het Nederlandse beleid op dit vlak is succesvol. Nederland heeft een sterke voorkeur voor de huidige (EU-)praktijk waar het criterium duurzaamheid geldt. Nederlandse overheden geven reeds invulling aan de voorbeeldrol in hun inkoopbeleid door middel van het nationale programma Duurzaam Inkopen.

### **Energiesector**

Nederland erkent het belang van de aandacht voor restwarmte maar is geen voorstander van Europese regels voor warmtebenutting als specifieke voorwaarde voor grootschalige opwekking. Benutting van warmte hoort thuis op het nationale of decentrale niveau. Reden daarvoor is dat andere, mogelijk kosteneffectievere, manieren om de efficiëntie te verbeteren of CO<sub>2</sub> te reduceren uitgesloten worden, Aanspraak maken op een uitzondering op basis van een kosten/batenanalyse vergt hoge administratieve lasten. Mogelijk zijn er ook ongewenste effecten voor de ruimtelijke ordening. De Commissie gaat sterk uit van de aanbodkant van warmte. Het is echter de vraag of restwarmtebenutting en WKK vanuit energetisch en financieel oogpunt de meest voor de hand liggende opties zijn. De aanleg van warmtenetten vergt hoge investeringen en vraag en aanbod van warmte sluiten in Nederland niet altijd voldoende aan. Bij toekomstige nieuwbouw van wijken zal worden bezien of warmtenetten de beste optie zijn om tegemoet te komen aan de warmtevraag.

Nederland is wel voorstander van generiek instrumentarium om de efficiëntie van de energiesector te bevorderen, bijvoorbeeld door middel van het Europese emissiehandelssysteem of een Europees geldende CO<sub>2</sub>-efficiëntienorm voor elektriciteitscentrales.

Nederland is voorstander van het ontwikkelen van standaarden in het kader van 'smart grids' en slimme meters voor gedetailleerde verbruiksdata voor consumenten ten behoeve van energiebesparing en vraagzijdesturing, maar wil wel dat adequate waarborgen voor privacy en veiligheid om consumenten te beschermen, gewaarborgd blijven.

Gezien het feit dat regulering van warmtebemetering nog ontwikkeld wordt, moeten de voorstellen van de Commissie in dat kader nader bezien worden.

De gegevens die de Commissie verlangt om de voortgang van energiebesparing in de energiesector te volgen zijn zeer omvangrijk en zijn mogelijk commercieel gevoelig. Nederland zal de gevraagde gegevens beoordelen op hun toegevoegde waarde en commerciële gevoeligheid en zal de gegevens toetsen op overlap met bestaande rapportageverplichtingen.

In de voorstellen van de Commissie krijgt elektriciteit op basis van hoog renderende WKK dezelfde voorrangpositie op het net als nu bij voor elektriciteit op basis van hernieuwbare energie geldt. De wenselijkheid en uitvoerbaarheid van een dergelijke regeling moet nader bestudeerd worden. De convenanten in de bouw hebben een bijdrage geleverd aan het aanbieden van nieuwe vormen van energiediensten, zoals energiebesparingsmaatregelen die worden gefinancierd via de energierekening. Hoewel de ESCO-markt in Nederland nog in de kinderschoenen staat, is Nederland positief over de nieuwe mogelijkheden die ESCO's bieden om het investeren in energie-efficiëntie te stimuleren. Voorstellen die de ontwikkeling van de ESCO-markt bevorderen, bijvoorbeeld door het wegnemen van belemmerende regelgeving, zal Nederland ondersteunen. De ontwikkeling van ESCO's biedt nieuwe mogelijkheden voor energiebesparing.

### **Gebouwde omgeving en energieleveranciers**

Nederland erkent het probleem van de "split incentives". Voor Nederland staat voorop dat de woningmarkt nationaal en decentraal bepaald is. Iedere lidstaat heeft weer andere wet-en regelgeving. Dat neemt niet weg dat Nederland het agenderen van het onderwerp "split incentives" belangrijk vindt. In Nederland wordt het probleem al aangepakt onder andere via de wijziging van het Woningwaarderingstelsel en door middel van geïntegreerd ontwerpen bij prestatiecontracten. Op het gebied van de leveranciersverplichting van 1,5% per jaar is Nederland verheugd dat de lidstaten ook alternatieve maatregelen mogen nemen die tot hetzelfde doel leiden. De Nederlandse inzet voor wat betreft de besparingsverplichting van 1.5% voor energiebedrijven is er dan ook op gericht om de bestaande initiatieven als het convenant "Meer met Minder" voor de bestaande gebouwde omgeving, "Lenteakkoord" voor nieuwbouw, het convenant met de woningcorporaties, de "Blok voor Blok-benadering" en initiatieven op provinciaal en gemeentelijk niveau te kunnen voortzetten, als alternatief voor een verplichting voor Lidstaten om energiebedrijven te verplichten om jaarlijks 1,5% energiebesparing te bereiken bij hun klanten. Nederland is tegen een door de EU opgelegde verplichte energiebesparing bij hun klanten door energieleveranciers. De implicaties voor Nederland van het voorstel van de Commissie om energieleveranciers te verplichten jaarlijks 1,5 % energiebesparing te realiseren bij hun klanten zijn nog onduidelijk. Het is daarbij de vraag of het reëel is om *energiebedrijven* te confronteren met sancties als de energiebesparing door *hun klanten* achterblijft bij de verplichte 1,5%. Een dergelijke verplichting zal ook mogelijk de werking van de interne markt kunnen doorkruisen aangezien het een extra toetredingsdrempel opwerpt voor nieuwkomers. Verder moet worden bezien hoe het voorstel zich verhoudt tot het ETS.

Naast het voorgaande heeft Nederland vragen rond de kosteneffectiviteit van een uniform percentage voor alle Lidstaten. Voor Lidstaten die al veel aan energiebesparing hebben gedaan, zal het potentieel van verdere besparing veel lager en de kosten veel hoger liggen.

### **Industrie**

Nederland is evenals de Commissie een voorstander van meerjarenafspraken met de industrie om energie-efficiëntie te bevorderen. Nederland is verheugd dat de richtlijn Lidstaten in de gelegenheid stelt zelf te kiezen of ze willen werken met meerjarenafspraken dan wel met verplichte jaarlijkse audits. Nederland werkt met meerjarenafspraken en hoeft daarom de maatregel om elke drie jaar audits te verplichten, niet toe te passen. In het kader van de Wet Milieubeheer zijn alle bedrijven

met een verbruik van meer dan 50.000kWh en/of meer dan 25.000 m3 gas, reeds verplicht om rendabele energiebesparende maatregelen te nemen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder. Daarnaast zet Nederland momenteel een compleet pakket aan maatregelen in om energie-efficiëntie onder de aandacht te brengen bij diegenen in het bedrijfsleven die de investeringsbeslissingen maken. Eerst worden middels een energiescan de verbeteringen in kaart gebracht, die vervolgens in energiebesparingsplannen worden uitgewerkt en door middel van flankerende instrumenten als de Energie-investeringsaftrek worden uitgelokt. In Lidstaten waar meerjarenafspraken zijn gemaakt met de industrie, biedt het verplichten van jaarlijkse audits geen toegevoegde waarde.