

Fiche 1: Verordening tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie

Datum Commissiedocument

17 juli 2013

Nr. Commissiedocument

COM (2013) 534

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041110

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2013) 274

Behandelingstraject Raad

JBZ-Raad en – bij gebreke van eenparigheid – Europese Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie

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

a) Rechtsbasis:

artikel 86 VWEU

b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement:*

Bijzondere wetgevingsprocedure: de Raad besluit met eenparigheid na goedkeuring van het Europees Parlement. Bij het ontbreken van eenparigheid kan op verzoek van een groep van ten minste negen lidstaten het ontwerp van de verordening worden voorgelegd aan de Europese Raad, die het voorstel binnen vier maanden behandelt. In geval van consensus verwijst de Europese Raad het voorstel ter aanneming terug naar de Raad. Indien er binnen de Europese Raad geen consensus is bereikt, kunnen ten minste negen lidstaten aangeven dat zij een nauwere samenwerking wensen aan te gaan op grond van de ontwerpverordening. Verdere besluitvorming vindt vervolgens plaats via de procedure van versterkte samenwerking.

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:*

niet van toepassing

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel

Het voorliggende voorstel maakt onderdeel uit van het op 17 juli 2013 door de Commissie openbaar gemaakte pakket van maatregelen inzake de verbetering van de bestrijding van EU-fraude, dat wil zeggen fraude waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad, waarbij de nadruk ligt op de inzet van het strafrecht.

De Commissie stelt voor om een Europees openbaar ministerie (hierna: EOM) op te richten als een gedecentraliseerde structuur, door middel waarvan het EOM is vertegenwoordigd in elke lidstaat. Het voorstel bevat regels voor de oprichting en het functioneren van het EOM met het oog op de opsporing en vervolging van fraude met EU-middelen, delicten zoals bedoeld in de ontwerprichtlijn strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt. De onderhandelingen over deze richtlijn zijn nog niet afgerond.¹

¹ Voor het BNC fiche over deze ontwerprichtlijn wordt verwezen naar Kamerstukken II 2011-2012, 22 112, nr. 1475 en voor de laatste stand van de onderhandelingen naar het verslag van de JBZ-Raad van 6 en 7 juni 2013, waaruit blijkt dat de Raad een algemene oriëntatie heeft vastgesteld (Kamerstukken II 2012-1013, 32 317, nr. 179, blz. 15).

De Verordening inzake het EU agentschap voor strafrechtelijke justitiële samenwerking Eurojust (COM(2013)535) en de mededeling inzake het bestuur van OLAF (COM(2013)533) maken eveneens deel uit van het pakket ter verbetering van de bestrijding van fraude met EU-middelen. Hierover zijn separate fiches opgesteld.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Bevoegdheid: het kabinet acht het wenselijk de rechtsbasis te preciseren, zodat deze komt te luiden: artikel 86, lid 1, VWEU.

Subsidiariteit: het oordeel van het kabinet is voorshands positief, als alle lidstaten die onverkort gebonden zijn aan titel V van het derde deel van het VWEU (“de ruimte van veiligheid, vrijheid en recht”) zullen participeren in het EOM, omdat daardoor een vergelijkbaar niveau van strafrechtelijke bestrijding van fraude in de lidstaten kan worden bereikt.² Dit laat onverlet dat bij de wijze waarop het EOM in dit voorstel wordt ingericht kanttekeningen worden geplaatst. Bij gebreke van deelname door alle voornoemde lidstaten kan het EOM ook op grond van nauwere samenwerking worden opgericht. Het kabinet zal, als die situatie zich zou voordoen, opnieuw een subsidiariteitstoets uitvoeren met betrekking tot een daaraan aangepast voorstel voor de verordening inzake de oprichting van het EOM.

Proportionaliteit: het oordeel van het kabinet is gematigd positief met kanttekeningen. Het kabinet is positief over de gedecentraliseerde structuur van het EOM met een permanente vertegenwoordiging van het EOM in de lidstaten door gedelegeerde Europees openbaar aanklagers, die ervaring moeten hebben als openbaar aanklager in die lidstaat. De vervolging van EOM-zaken in een lidstaat gebeurt in het algemeen door de gedelegeerde Europees openbaar aanklager die uit die lidstaat afkomstig is. Deze nationale inbedding van het EOM past bij de aan het VWEU ten grondslag liggende gedachte dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de strafrechtelijke bestrijding van fraude. Het EOM moet het gelijkwaardige niveau van fraudebestrijding in de lidstaten waarborgen.

² Denemarken neemt geen deel aan de justitiële samenwerking; het Verenigd Koninkrijk en Ierland nemen daaraan deel als zij besluiten tot een ‘opt-in’.

Het voorstel impliceert dat na de oprichting van het EOM een groot gedeelte van de OLAF-medewerkers die thans belast zijn met administratieve onderzoeken naar fraude met EU-middelen en de administratieve afhandeling daarvan, zullen gaan werken ter ondersteuning van het EOM. De verschuiving van medewerkers beperkt de kosten van het EOM. Het kabinet acht het evenwel niet wenselijk dat de oprichting van het EOM in de lidstaten zou leiden tot een verschuiving van administratieve handhaving naar strafrechtelijke handhaving. Het strafrecht is ultimum remedium en moet ook bij fraude met EU-middelen als zodanig functioneren. Het voorstel bestrijkt alle aspecten die bij de oprichting van het EOM aan de orde horen te komen. Bij de beoordeling van de proportionaliteit van de diverse aspecten is een selectie gemaakt. Met betrekking tot de kerntaken van het EOM worden kanttekeningen geplaatst bij de omvang van de bevoegdheid van het EOM, het voorkomen dat in de praktijk niet alle gevallen van fraude krachtig worden aangepakt, de interne werkwijze van het EOM bij de behandeling van zaken, bij de toepasselijke regels van strafvorderlijke aard en bij de financiering.

Implicaties/risico's/kansen

Het voorstel kan de bestrijding van fraude met EU-middelen verbeteren, doordat door middel van het EOM in de lidstaten een vergelijkbaar niveau van strafrechtelijke handhaving wordt verzekerd. De Commissie verwacht dat het aantal zaken waarbij opsporing en vervolging plaatsvindt fors gaat stijgen door oprichting van een EOM, waardoor de 'recovery' van EU-middelen zal stijgen en de afschrikkende werking groter zal zijn. Bij nauwere samenwerking zou dit alleen voor de participerende lidstaten gelden.

Nederlandse positie

Het kabinet hecht veel belang aan een effectieve besteding van EU-middelen, een goede verantwoording daarvan en adequate bestrijding van EU-fraude, waarbij ook het strafrecht in de lidstaten op vergelijkbare wijze dient te worden ingezet. Oprichting van een EOM kan daaraan een bijdrage leveren.

Het EOM dient bij uitsluiting van anderen te worden belast met de opsporing van EU-fraudedelicten in de lidstaten binnen de nationale structuren en in samenwerking met lokale opsporingsautoriteiten, en met de vervolging van de daaruit ressorterende zaken bij de rechters

van de lidstaten. Het EOM dient bij zijn werkzaamheden de grenzen van het eerste lid van artikel 86 VWEU ten volle te respecteren: dat wil zeggen dat het EOM zich dient te beperken tot de bestrijding van fraude met EU-middelen. De voorgestelde werkwijze, waarbij het EOM ook andere delicten die sterk verweven zijn met en ondergeschikt aan de bedoelde EU-fraudedelicten zou mogen vervolgen, past niet bij de grens die het eerste lid van artikel 86 VWEU stelt.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Doel van het EOM is om fraude met EU-middelen beter te bestrijden dan nu het geval is. De opsporings- en vervolgingspercentages verschillen nu sterk per lidstaat en dit leidt EU-breed in slechts 20% van deze zaken tot een veroordeling. Volgens de Commissie is er, inherent aan de aard van fraude, een groot aantal gevallen dat nooit aan het licht komt. De afschrikkende werking is daardoor nu beperkt.

Het EOM zal exclusief bevoegd zijn om de delicten uit de frauderichtlijn die binnen en buiten de Unie zijn gepleegd op te sporen en te vervolgen voor rechters van de lidstaten. De nationale openbaar ministeries zijn na de oprichting van het EOM ontheven van de verplichting om deze delicten op te sporen en te vervolgen. Zij moeten signalen van fraude direct doorgeven aan het EOM. Indien in EU-fraudeonderzoeken blijkt dat andere strafbare feiten zeer sterk verweven zijn met EU-fraudedelicten en tegelijkertijd van ondergeschikte aard zijn, zouden deze feiten - met instemming van het nationale OM - door het EOM kunnen worden meegenomen bij de vervolging van EU-fraudedelicten. Het EOM krijgt volgens het Commissievoorstel een gedecentraliseerde inrichting, met op EU-niveau een Europees openbaar aanklager met vier plaatsvervangers en in elke lidstaat ten minste een gedelegeerde Europees openbaar aanklager. Alle gedelegeerde Europees openbare aanklagers blijven lid van nationale openbaar ministeries, maar zijn ook lid van het EOM en staan voor de uitoefening van hun functie bij het EOM onder het gezag van de Europese openbare aanklager. De onderzoeken worden in de lidstaten verricht door in beginsel de gedelegeerde Europees openbare aanklagers, maar de Europees openbare aanklager kan een onderzoek en een vervolging aan zich trekken. De opsporing vindt plaats binnen de nationale structuren en met behulp van nationale opsporingsinstanties van de lidstaat van onderzoek. In het bijzonder voor de toepassing van dwangmiddelen, zijn daartoe regels in de

verordening bepaald, terwijl voor het overige de regels van het nationale strafprocesrecht van de lidstaat van onderzoek gelden. De rechters van de lidstaten zijn bij uitsluiting van de EU-rechters bevoegd de door het EOM vervolgte strafzaken te beoordelen en berechten. De verordening voorziet tevens in uniforme regels voor de bescherming van persoonsgegevens.

De personeelsuitgaven van het EOM vallen onder het EU budget, waarbij met het oog op efficiency de administratieve ondersteuning wordt gebundeld met die van Eurojust volgens het principe van “shared services”. Het EOM en Eurojust blijven naast elkaar bestaan. Er is een intensieve samenwerking tussen het EOM en Eurojust voorzien voor de feiten die zeer sterk met EU-fraudedelicten zijn verweven. Het EOM kan, zoals is voorzien in artikel 86, tweede lid, VWEU, met Europol samenwerken maar dit is in de verordening niet uitgewerkt. Ten slotte wordt voorzien dat de oprichting van het EOM er toe zal leiden dat het takenpakket van OLAF zal worden ingeperkt tot administratieve onderzoeken op gebieden die niet tot de bevoegdheid van het EOM behoren, waardoor personeel van OLAF geleidelijk zal worden overgeheveld naar het EOM. Door deze overheveling van personeel blijven de kosten van het EOM beperkt. Ook sluit dit aan bij de afspraken in de Europese Raad van 7-8 februari 2013 over de kosten van het EU-ambtenarenapparaat.

Impact assessment Commissie

De Commissie stelt, verwijzend naar een in haar opdracht uitgevoerde studie, dat EU-fraudedelicten niet altijd worden onderzocht en vervolgd door de nationale autoriteiten (volgens het impact assessment wordt slechts 20% uiteindelijk veroordeeld en is de ‘recovery rate’ ca. 10%). Zij wijt dit aan de beperkt beschikbare middelen voor de opsporing. Daardoor zijn, aldus de Commissie, de nationale inspanningen gefragmenteerd en wordt er gewoonlijk te weinig aandacht besteed aan de grensoverschrijdende aspecten van deze delicten. De Commissie constateert dat Eurojust en Europol de bevoegdheid ontberen om zelfstandig tegen EU-fraudedelicten op te treden en dat de bevoegdheid van OLAF beperkt is tot administratieve onderzoeken. De Commissie heeft daarom zeven opties onderzocht, van meer acties door de lidstaten, versterking van Eurojust tot oprichting van een EOM (gedecentraliseerd of gecentraliseerd). Daarbij kwam een gedecentraliseerd EOM als beste uit de vergelijking; dit zou volgens een grove schatting van de Commissie jaarlijks € 45 miljoen opleveren aan ‘recoveries’

en € 300 miljoen aan fraude voorkomen. Door het EOM zou ook een vergelijkbaar niveau van EU-fraudebestrijding in de lidstaten worden verzekerd.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Bevoegdheid

De Commissie heeft als rechtsgrondslag artikel 86 VWEU gekozen. Die keuze is terecht, maar precisering is gewenst om de grenzen van de bevoegdheid van het EOM helder te maken. Het eerste lid van artikel 86 bevat de bevoegdheid tot oprichting van het EOM met het oog op bestrijding van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden. Het vierde lid van artikel 86 VWEU voorziet in de mogelijkheid bij unaniem besluit van de Raad de bevoegdheid van het EOM uit te breiden tot andere delicten dan EU-fraudedelicten. Het EOM-voorstel ziet alleen op EU-fraudedelicten en dat dient eenduidig uit de rechtsbasis te blijken. Daarom dient de rechtsbasis te worden beperkt tot het eerste lid van artikel 86 VWEU.

Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is voorshands positief, als alle lidstaten die onverkort gebonden zijn aan titel V van het derde deel van het VWEU (“de ruimte van veiligheid, vrijheid en recht”) zullen participeren in het EOM, omdat daardoor een vergelijkbaar niveau van strafrechtelijke bestrijding van fraude in de lidstaten kan worden bereikt. Dat is in de huidige situatie waarin deze bestrijding geheel bij de lidstaten berust niet mogelijk; er is aanleiding te veronderstellen dat het niveau van fraudebestrijding tussen de lidstaten uiteen loopt. Dit laat onverlet dat bij de wijze waarop het EOM in dit voorstel wordt ingericht kanttekeningen worden geplaatst. Bij gebreke van deelname door alle voornoemde lidstaten kan het EOM ook op grond van nauwere samenwerking worden opgericht. Het kabinet zal, als die situatie zich zou voordoen, opnieuw een subsidiariteitstoets uitvoeren met betrekking tot een daaraan aangepast voorstel voor de verordening inzake de oprichting van het EOM.

Ten aanzien van de proportionaliteit is het oordeel van het kabinet gematigd positief met kanttekeningen.

Het kabinet is positief over de gedecentraliseerde structuur van het EOM met een permanente vertegenwoordiging van het EOM in de lidstaten door gedelegeerde Europees openbaar aanklagers, die ervaring moeten hebben als openbaar aanklager in die lidstaat. De vervolging van EOM-zaken in een lidstaat gebeurt in het algemeen door de gedelegeerde Europees openbaar aanklager die uit die lidstaat afkomstig is. Deze nationale inbedding van het EOM past bij de aan het VWEU ten grondslag liggende gedachte dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de strafrechtelijke bestrijding van fraude. Het EOM moet het gelijkwaardige niveau van fraudebestrijding in de lidstaten waarborgen.

Het voorstel impliceert, dat na de oprichting van het EOM een groot gedeelte van de OLAF-medewerkers die thans belast zijn met administratieve onderzoeken naar fraude met EU-middelen en de administratieve afhandeling daarvan, zullen gaan werken ter ondersteuning van het EOM. De verschuiving van medewerkers beperkt de kosten van het EOM. Het kabinet acht het evenwel niet wenselijk dat de oprichting van het EOM in de lidstaten zou leiden tot een verschuiving van administratieve handhaving naar strafrechtelijke handhaving. Het strafrecht is ultimum remedium en moet ook bij fraude met EU-middelen als zodanig functioneren.

Het kabinet accepteert de exclusiviteit van de bevoegdheid van het EOM voor de EU-fraudedelicten, omdat daarmee een heldere afbakening bestaat met de bevoegdheden van de openbaar ministeries van de lidstaten. Die helderheid dient niet verloren te gaan door de mogelijkheid te openen dat het EOM in concrete strafzaken bij de vervolging zeer sterk verweven andere delicten van ondergeschikte aard mag betrekken. Het kabinet acht het vanuit een oogpunt van proportionaliteit wenselijk dat streng de hand wordt gehouden aan de kaders van het eerste lid van artikel 86 VWEU, de bestrijding van fraude met EU-middelen.

Voor het kabinet is het een voorwaarde dat de handhaving in Nederland op het bestaande niveau kan blijven. Fraude die thans op nationaal niveau wordt vervolgd mag niet onbestraft blijven. Dit zou zich kunnen voordoen, indien het EOM niet toekomt aan vervolging van alle gevallen van fraude (al dan niet van geringe omvang). Daarom zal de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen er op zijn gericht dat in de verordening in voldoende mate verzekerd wordt dat het EOM de afdoening van zaken waar het niet aan toekomt overlaat aan de lidstaten of deze

zaken tijdig overdraagt, zodat onverkort kan worden vastgehouden aan het huidige niveau van handhaving. Fraude met EU-middelen dient in alle gevallen krachtig te worden aangepakt. Bij de interne werkwijze van het EOM bij de behandeling van strafzaken valt de sterk centralistische leiding in individuele strafzaken op. Hoewel strafzaken in beginsel door de gedelegeerde Europees openbare aanklagers worden uitgevoerd, moeten deze leden van het EOM nagenoeg elke beslissing over de verdere behandeling van de zaak voorleggen aan de Europees openbaar aanklager, teneinde zijn instemming daarmee te verkrijgen. Deze centralistische vorm van besluitvorming in individuele zaken is waarschijnlijk ingegeven vanuit een kennelijk streven naar eenheid van beleid, maar gaat er aan voorbij dat doorgaans alleen de zaakofficier van justitie en het onderzoeksteam de bijzonderheden van een strafzaak kennen en op grond daarvan in staat zijn de passende beslissingen over de verdere behandeling te nemen. Eenheid van beleid kan ook langs andere, minder ingrijpende wijze worden bereikt, bij voorbeeld door de opstelling van openbare regels voor onderzoeken en vervolging en door het selecteren van strafzaken die niet zelfstandig door een gedelegeerde Europees openbaar aanklager dienen te worden behandeld. De Europees openbaar aanklager zou zich meer moeten toeleggen op coördinatie in grensoverschrijdende zaken. Ten slotte roept de toekenning van de bevoegdheid van de Europees openbaar aanklager om strafzaken zonder tussenkomst van een gedelegeerde Europees openbaar aanklager zelf te onderzoeken en te vervolgen vragen op over de doelmatigheid en uitvoerbaarheid ervan, terwijl de noodzaak van deze bevoegdheid niet is onderbouwd.

In de verordening is als algemeen beginsel onder meer vastgelegd, dat het onderzoek en de vervolging zullen plaatsvinden volgens de procedureregels van de verordening en het nationale strafprocesrecht van de lidstaat van onderzoek, waarbij dit laatste slechts aanvullend zal gelden (artikel 11, lid 3). De uitwerking daarvan, in het bijzonder in artikel 26, leidt tot een sterke verwevenheid van Unierecht en nationaal recht. Genoemde bepaling bevat een lange opsomming van opsporingsbevoegdheden die de lidstaten moeten toekennen aan het EOM, waarbij onduidelijk is of daarmee uitsluitend de leden van het EOM zijn bedoeld die tevens lid zijn van de nationale openbare ministeries of ook medewerkers. De toepassing van die bevoegdheden geschiedt volgens de regels van het nationale recht, maar tegelijkertijd schrijft de verordening voor dat een aantal van deze bevoegdheden slechts met voorafgaande rechterlijke toetsing kunnen worden toegepast. Verder zijn de bevoegdheden onhelder geformuleerd en lijken ze

elkaar gedeeltelijk te overlappen. De onderliggende gedachte bij artikel 26 is naast die van beschikbaarheid van opsporingsbevoegdheden, tevens het waarborgen van een gelijkwaardig, hoog niveau van rechtsbescherming in de lidstaten. Echter, bij deze voorstellen is er aan voorbijgegaan dat de wetboeken van strafvordering van de lidstaten alle voorzien in een rechtsbescherming op een wijze die is toegesneden op de inrichting van de nationale procedure. Artikel 26 behelst daarentegen het uniformeren van één aspect van het strafproces, zonder dat daarvan gesteld kan worden dat dit essentieel is voor het waarborgen van een hoog niveau van rechtsbescherming. Bovendien betekent het op nationaal niveau dat de opsporingsdiensten en de rechterlijke macht in EU-fraudezaken procedureregels moeten toepassen die afwijken van de algemeen geldende procedureregels. De noodzaak van dit ingrijpen in het nationale strafprocesrecht is niet onderbouwd.

Ten slotte wordt in de verordening aan de nationale instanties in de lidstaten een ruime mate van medewerking aan onderzoeken van het EOM opgelegd (artikel 11, lid 7) zonder enige beperking in omvang of tijd. Dit geldt in elk geval voor de – speciaal gekwalificeerde – opsporingsdiensten en de rechterlijke macht die betrokken zullen zijn bij de opsporing en berechting van EU-fraudezaken. Nog afgezien van de financiële gevolgen van een en ander, is het niet proportioneel om het EOM eenzijdig de behoefte aan opsporings- en zittingscapaciteit in een lidstaat te laten bepalen.

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

Niet van toepassing.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a. Consequenties EU-begroting

De uitgaven van het EOM komen ten laste van de EU-begroting. De beheerskosten van het EOM worden beperkt door de invoering van een systeem van “shared services” met Eurojust en bij de kosten voor medewerkers wordt ervan uitgegaan dat deze door geleidelijke overheveling van personeel van OLAF naar het EOM beperkt kunnen blijven. De Commissie verwacht volgens het financieel memorandum bij de ontwerpverordening aan extra personeelskosten alleen een

vergoeding voor de gedelegeerde aanklagers; hiervoor zou tot 2020 jaarlijks ca. € 3 miljoen nodig zijn. In 2020, wanneer het EOM op halve sterkte zou zijn, zou de EOM-begroting ca. € 16 miljoen euro bedragen, terwijl de OLAF begroting € 13 miljoen euro lager zal zijn dan eerder voorzien. In 2023 zou de EOM-begroting ca. € 35 miljoen bedragen (235 personeelsleden). De Commissie gaat ervan uit dat het gastland een gebouw ter beschikking stelt en van kantoor-, ICT en beveiligingsapparatuur voorziet. Indien niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, dan zullen de kosten voor de EU-begroting hoger uitvallen. Nederland is van mening dat de EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Europese Raad van 7-8 februari 2013 afgesproken financiële kaders voor de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Bij dit alles moet wel worden bedacht, dat indien het EOM op grond van nauwere samenwerking wordt opgericht, ingevolge artikel 332 VWEU de uitgaven van het EOM alleen na een daartoe strekkend unaniem besluit van de voltallige Raad ten laste van de EU-begroting kunnen worden gebracht en derhalve zonder een dergelijk besluit voor rekening van de participerende lidstaten zullen komen.

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

Op dit moment is niet duidelijk welke financiële consequenties het EOM voor de rijksoverheid zal hebben. Zoals opgemerkt is het niet proportioneel om het EOM eenzijdig de behoefte aan opsporings- en zittingscapaciteit in een lidstaat te laten bepalen. De inzet voor het EOM zal voorshands binnen de bestaande capaciteit gevonden moeten worden. Budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Geen.

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

Geen.

6. Implicaties juridisch

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

Naar het voorlopig oordeel van het kabinet geeft de verordening aanleiding tot het maken van een aparte wet, die op onderdelen zal afwijken van de Wet op de rechterlijke organisatie en het Wetboek van strafvordering.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum

inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Inwerkingtreding van de verordening is twintig dagen na de publicatie in het EU-publicatieblad. Het EOM wordt pas operationeel op een nader te bepalen datum door middel van een besluit van de Commissie. Het EOM kan bij de Commissie aangeven wanneer dat moment is aangebroken. Bij de vaststelling daarvan dient niet alleen rekening te worden gehouden met invoering van de noodzakelijke nationale wetgeving, maar ook met de organisatorische maatregelen die zowel op Unie-niveau als in de lidstaten moeten worden getroffen voor het functioneren van het EOM. De Commissie gaat in de kostenramingen uit van opbouw van het EOM tussen 2017 en 2023.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Artikel 74 van de ontwerpverordening bevat een evaluatiebepaling, hetgeen wenselijk is, omdat deze de mogelijkheid biedt om te bezien of het EOM aan de bij de oprichting bestaande verwachtingen heeft voldaan.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De in de ontwerpverordening voorgestelde interne werkwijze van het EOM en de procedures voor opsporing en vervolging zijn, zoals hierboven bij de proportionaliteit is aangegeven, nodeloos ingewikkeld en zullen daardoor de opsporing en vervolging belemmeren. Met het oog op de uitvoerbaarheid zullen de procedures en de proceduregels moeten worden vereenvoudigd.

b) Handhaafbaarheid

Niet van toepassing.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Het kabinet onderschrijft de intentie van de Commissie om de bestrijding van fraude met EU-middelen te verbeteren en acht het met het oog op de transparantie een goede zaak dat daartoe een samenhangend pakket van maatregelen is voorgesteld. Tegelijk wordt daarbij aangetekend, dat de afronding van de besluitvorming inzake de ontwerprichtlijn inzake de bestrijding van EU-fraude door middel van het strafrecht en de implementatie daarvan een conditio sine qua non is voor het functioneren van het EOM.

Het kabinet hecht veel belang aan een effectieve besteding van EU-middelen, een goede verantwoording daarvan en adequate bestrijding van fraude met EU-middelen, waarbij ook het strafrecht in de lidstaten op vergelijkbare wijze dient te worden ingezet. Oprichting van een EOM kan daaraan een bijdrage leveren. Het EOM dient bij uitsluiting van anderen te worden

belast met de opsporing van EU-fraudedelicten in de lidstaten binnen de nationale structuren en in samenwerking met lokale opsporingsautoriteiten, en met de vervolging van de daaruit ressorterende zaken bij de rechters van de lidstaten. Het EOM dient bij zijn werkzaamheden de grenzen van het eerste lid van artikel 86 VWEU ten volle te respecteren: dat wil zeggen dat het EOM zich dient te beperken tot de bestrijding van fraude met EU-middelen. De voorgestelde werkwijze, waarbij het EOM ook andere delicten die sterk verweven zijn met en ondergeschikt aan de bedoelde EU-fraudedelicten zou mogen vervolgen, past niet bij de grens die het eerste lid van artikel 86 VWEU stelt.

Het kabinet meent dat aan het subsidiariteitsbeginsel is voldaan, als alle lidstaten die onverkort gebonden zijn aan titel V van het derde deel van het VWEU (“de ruimte van veiligheid, vrijheid en recht”) zullen participeren in het EOM, omdat daardoor een vergelijkbaar niveau van strafrechtelijke bestrijding van fraude in de lidstaten kan worden bereikt. Dit laat onverlet dat bij de wijze waarop het EOM in dit voorstel wordt ingericht kanttekeningen worden geplaatst. Bij gebreke van deelname door alle voornoemde lidstaten kan het EOM ook op grond van nauwere samenwerking worden opgericht. Het kabinet zal, als die situatie zich zou voordoen, opnieuw een subsidiariteitstoets uitvoeren met betrekking tot een daaraan aangepast voorstel voor de verordening inzake de oprichting van het EOM.

Het kabinet is positief over de gedecentraliseerde structuur van het EOM, maar plaatst kanttekeningen bij de proportionaliteit wat betreft de kerntaken van het EOM. Het wil de bevoegdheid van het EOM beperken tot de EU-fraudedelicten, de interne werkwijze van het EOM herzien zodat het EOM meer aan de hand van algemene criteria voor opsporing en vervolging en daarmee samenhangende beslissingen werkt en de centrale sturing meer is gericht op de coördinatie van zaken die in meer dan een lidstaat spelen. Verder moet de verwevenheid van procedureregels op grond van de verordening en het nationale recht worden teruggedrongen. Voorts dient de omvang van de medewerkingsplicht van nationale instanties tegenover het EOM niet uitsluitend door het EOM te worden bepaald. Ten slotte zullen ook de financiering van het EOM en de kosten van de lidstaten bij medewerking aan onderzoeken en vervolgingen door het EOM een bijzonder aandachtspunt vormen, omdat deze lasten niet onbeperkt door de lidstaten kunnen worden gedragen.

Het kabinet acht het niet wenselijk dat de oprichting van het EOM in de lidstaten zou leiden tot een verschuiving van administratieve handhaving naar strafrechtelijke handhaving. Het strafrecht is ultimum remedium en moet ook bij fraude met EU-middelen als zodanig functioneren.

Effectiviteit in de handhaving moet voorop staan, zeker bij zaken van geringe omvang. Daarbij moet tevens ervoor worden gewaakt dat tijdig een keuze wordt gemaakt tussen strafrechtelijke handhaving door het EOM of administratiefrechtelijke afdoeningen door nationale autoriteiten, omdat anders mogelijk termijnen voor administratieve afdoening worden overschreden.

Het EOM zal exclusief bevoegd zijn tot opsporing en vervolging van fraude met EU-middelen zoals bedoeld in de ontwerprichtlijn strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt. Voor het kabinet is hierbij van belang dat BTW-fraude buiten de werking van deze richtlijn valt volgens de tekst waarover de JBZ-Raad op 6-7 juni 2013 een algemene oriëntatie heeft bereikt.

Fiche 2: Mededeling verbetering bestuur van OLAF

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: "De governance van OLAF en de procedurele waarborgen bij onderzoeken versterken: stapsgewijze benadering ter flankering van de instelling van een Europees Openbaar Ministerie"

Datum ontvangst Commissiedocument

18 juli 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013)533

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041109

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet beschikbaar.

Behandelingstraject Raad

ECOFIN

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie

2. Essentie voorstel

De voorliggende mededeling maakt onderdeel uit van het op 17 juli 2013 door de Commissie gepresenteerde pakket van maatregelen inzake de verbetering van de bestrijding van EU-fraude, dat wil zeggen fraude waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad, waarbij de nadruk ligt op de inzet van het strafrecht. Het voorstel voor de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie (COM(2013)534) en het voorstel inzake het agentschap van de EU voor strafrechtelijke samenwerking (Eurojust) (COM (2013) 533) maken eveneens deel uit van dat pakket. Hierover zijn separate fiches opgesteld.

OLAF, het Europees Bureau voor fraudebestrijding, is opgericht in 1999 om de strijd tegen fraude en andere onwettige activiteiten waardoor de belangen van de Unie worden geschaad, doeltreffender aan te pakken. In de mededeling stelt de Commissie dat de rol van OLAF ingrijpend zal veranderen als gevolg van de oprichting van het Europees OM (hierna: EOM). In gevallen waarin sprake is van een vermoeden van strafbare feiten zal OLAF de zaak voortaan moeten overdragen aan het EOM, dat verantwoordelijk is voor het strafrechtelijke onderzoek en eventueel de vervolging. OLAF zal het EOM daarbij ondersteunen, zoals het dat nu doet in de relatie tot de nationale autoriteiten. De fundamentele verschuiving van administratieve onderzoeken door OLAF naar strafrechtelijke onderzoeken door het EOM brengt volgens de Commissie mee dat de OLAF-verordening op een aantal punten zal moeten worden aangepast. Hervorming van de OLAF-verordening is al geruime tijd onderwerp van onderhandelingen. In 2006 deed de Commissie een voorstel, dat in 2010 werd herzien en waarover onlangs een akkoord is bereikt. De nieuwe verordening is nog niet in werking getreden. Dat zal naar verwachting op 1 oktober a.s. het geval zijn.

De Commissie kondigt in de onderhavige mededeling twee concrete acties aan in aanvulling op de recente hervorming van de OLAF-verordening te weten:

- de aanstelling van een onafhankelijke controleur voor het toezicht op de naleving van procedurele waarborgen. Deze zal administratief bij de Commissie worden ondergebracht. Doel hiervan is dat personen die in OLAF-onderzoeken zijn betrokken een nieuw verhaalsrecht krijgen bij vermeende procedurele onregelmatigheden van OLAF, en
- de versterking van procedurele waarborgen in het geval van door OLAF uitgevoerde onderzoeksactiviteiten die naar hun aard vergelijkbaar zijn met huiszoeken en inbeslagnames.

Daarnaast kondigt de Commissie voorstellen aan om de OLAF-verordening in overeenstemming te brengen met de verordening inzake het EOM.

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

Op basis van artikel 325 VWEU heeft de EU de bevoegdheid om maatregelen te nemen ter bestrijding van EU-fraude. De subsidiariteit en proportionaliteit beoordeelt het kabinet vanuit een positieve grondhouding. Aanpassingen binnen een EU-instelling zoals OLAF zijn alleen op EU-niveau mogelijk. De voorgestelde maatregelen lijken in verhouding te staan tot het doel, maar de concrete uitwerking door de Commissie wordt afgewacht. Voor de beoordeling van de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten wacht het kabinet de concrete voorstellen van de Commissie ter uitwerking van de onderhavige mededeling af.

De Commissie verwacht dat dit voorstel de begroting van OLAF met € 0,5 miljoen per jaar zal doen stijgen (vier medewerkers). Aan de andere kant is er een daling van het OLAF-budget door overheveling van OLAF-staf naar het nieuw op te richten EOM (zie hiervoor het fiche over de verordening tot instelling van het EOM).

4. Nederlandse positie over de mededeling

Het kabinet staat welwillend tegenover de twee concrete voorstellen van de Commissie ter uitwerking van de onderhavige mededeling en wacht de uitwerking daarvan met belangstelling af. Uiteraard zal het kabinet bij de beoordeling daarvan bijzondere aandacht besteden aan de relatie van die voorstellen tot (de uitkomst van de onderhandelingen over) het voorstel voor de verordening inzake het EOM.

Fiche 3: Verordening betreffende het EU-Agentschap voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust)

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het EU-Agentschap voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust)

Datum ontvangst Commissiedocument

18 juli 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013)535

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=1041111

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

Niet beschikbaar.

Behandelingstraject Raad

JBZ-Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie

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

- a) *Rechtsbasis*: artikel 85, VWEU
- b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*: gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing EP.
- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*: n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

Het voorliggende voorstel maakt onderdeel uit van het op 17 juli 2013 door de Commissie gepresenteerde pakket van maatregelen inzake de verbetering van de bestrijding van EU-fraude, dat wil zeggen fraude waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad, waarbij de nadruk ligt op de inzet van het strafrecht.

Het doel van het onderhavige voorstel is volgens de toelichting van de Commissie:

- de organisatiestructuur van Eurojust te verbeteren,
- de status en bevoegdheden van de nationale leden bij Eurojust te harmoniseren,
- de betrokkenheid van het Europees Parlement en de nationale parlementen bij de evaluatie van 'de werkzaamheden van Eurojust te versterken in overeenstemming met het Verdrag van Lissabon,
- het juridische kader van Eurojust in overeenstemming te brengen met de gemeenschappelijke benadering ten aanzien van agentschappen, rekening houdend met de bijzondere rol van Eurojust bij de coördinatie van lopende strafrechtelijke onderzoeken, en
- te verzekeren dat Eurojust nauw kan samenwerken met het Europees Openbaar Ministerie (voortaan: EOM), indien en zodra dat zal zijn opgericht.

De verordening vervangt Besluit 2002/187/JBZ van de Raad, waarbij Eurojust is opgericht, en de Besluiten 2003/659/JBZ en 2009/426/JBZ van de Raad inzake het versterken van Eurojust.

Het voorstel voor de oprichting van een Europees openbaar ministerie (COM(2013)534) en de mededeling inzake de verbetering van OLAF (COM (2013) 533) maken eveneens deel uit van het pakket van maatregelen ter verbetering van de bestrijding van EU-fraude. Hierover zijn separate fiches opgesteld.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Artikel 85, VWEU is de correcte rechtsgrondslag voor het onderhavige voorstel. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het oordeel ten aanzien van de proportionaliteit is positief met kanttekeningen. Het kabinet is positief over de intentie tot hervorming van de interne structuur van Eurojust en de versterking van de rol van het Europees Parlement en de nationale parlementen bij de werkzaamheden van Eurojust.

Het kabinet meent tegelijkertijd dat de noodzaak tot volledige harmonisering van de operationele bevoegdheden van de nationale leden bij Eurojust, waardoor deze geheel zelfstandig, d.w.z. zonder tussenkomst van het nationale OM, zouden kunnen optreden op hun eigen grondgebied, onvoldoende is aangetoond. Het kabinet vindt verder dat de reikwijdte van de verplichting voor de lidstaten informatie aan Eurojust te verstrekken te ver gaat ten opzichte van de al bestaande, maar beperkte informatieverplichting in het Eurojustbesluit, die enkel bepaalde typen grensoverschrijdende strafzaken betreft en waarvan de toegevoegde waarde nog niet in de praktijk is gebleken. Het kabinet is bovendien van oordeel dat de grote mate waarin de Commissie in het voorstel, direct zowel als indirect, invloed krijgt op de besluitvorming ten aanzien van administratieve aangelegenheden binnen Eurojust niet in verhouding staat tot de veel beperktere rol die is voorzien voor de Raad.

- *Implicaties/risico's/kansen*

Het kabinet is van mening dat de publicatie van dit voorstel een goede gelegenheid biedt de interne structuur van Eurojust te versterken. Een dergelijke exercitie zou er idealiter toe moeten leiden dat de nationale leden van Eurojust zich in beginsel voortaan kunnen concentreren op hun hoofdtaak, i.e. het ondersteunen van strafrechtelijke onderzoeken en vervolging in

strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie, en zich minder met administratieve aangelegenheden behoeven bezig te houden, zoals op dit moment nog het geval is.

- *Nederlandse positie*

Het kabinet hecht aan versterking van de interne structuur van Eurojust, doch is van mening dat het voorliggende voorstel deze ambitie onvoldoende dichterbij brengt, vooral omdat de exacte onderlinge rolverdeling en verantwoordelijkheden van het College, de nieuwe raad van bestuur en de Administratief Directeur in het voorstel voor de verordening onduidelijk zijn afgebakend. Voorts meent het kabinet dat de keuze van de Commissie op onderdelen, waaronder met name ten aanzien van de positie van een (externe) Management Board en een Directeur, af te wijken van de in 2012 door de drie EU-instellingen overeengekomen gemeenschappelijke aanpak ten aanzien van agentschappen onvoldoende overtuigend is. Het kabinet is vooralsnog evenmin overtuigd van de door de Commissie aanwezig geachte noodzaak de operationele bevoegdheden van de nationale leden van Eurojust volledig te harmoniseren en hen aldus in staat te stellen geheel zelfstandig op te treden op het grondgebied van hun eigen lidstaat. Het kabinet is er voorstander van dat Eurojust en het EOM een nauwe relatie onderhouden op basis van het zgn. shared services-beginsel, maar meent tegelijkertijd dat hun relatie op onderdelen dient te worden verhelderd en preciezer afgestemd dient te worden op hun respectievelijke bevoegdheden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de mate waarin het EOM invloed heeft op besluiten van administratieve aard binnen Eurojust na de totstandkoming van een zgn. service level agreement tussen beide partijen, voor de toegang van het EOM tot databestanden bij Eurojust en voor de mate waarin Eurojust verplicht ondersteuning moet bieden op verzoek van het EOM. Het kabinet is tot slot van mening dat het een goede zaak is dat het Europese Parlement, maar ook de nationale parlementen nog actiever worden betrokken bij de evaluatie van de werkzaamheden van Eurojust.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Eurojust is opgericht in 2002 met het doel de bestrijding van ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit in de Europese Unie te versterken door een betere coördinatie en samenwerking tussen nationale opsporings- en vervolgingsautoriteiten bij de aanpak van zaken waarbij verschillende lidstaten zijn betrokken. Het doel van het onderhavige voorstel is volgens de toelichting van de Commissie:

- de organisatiestructuur van Eurojust te verbeteren, wat concreet gestalte krijgt door naast het al bestaande College een zgn. raad van bestuur te creëren, die bepaalde administratieve besluiten van het College kan voorbereiden en de Administratieve Directeur kan adviseren. Deze raad van bestuur zal bestaan uit vijf leden, van wie vier uit het College afkomstig zijn en één een vertegenwoordiger is van de Commissie.
- de status en bevoegdheden van de nationale leden bij Eurojust te harmoniseren,
- de betrokkenheid van het Europees Parlement en de nationale parlementen bij de evaluatie van de werkzaamheden van Eurojust te versterken in overeenstemming met het Verdrag van Lissabon,
- het juridische kader van Eurojust in overeenstemming te brengen met de gemeenschappelijke benadering ten aanzien van agentschappen, rekening houdend met 'de bijzondere rol van Eurojust bij de coördinatie van lopende strafrechtelijke onderzoeken, en

- te verzekeren dat Eurojust nauw kan samenwerken met het EOM, wat gebeurt op basis van het zgn. ‘shared services’ beginsel, dat inhoudt dat het EOM gebruik maakt van bepaalde diensten van Eurojust op het gebied van de begroting, automatisering en personeelszaken. Eurojust en het EOM zullen daartoe een ‘service level agreement’ afsluiten. Het EOM zal daarnaast ook enige invloed op de besluitvorming ten aanzien van administratieve aangelegenheden binnen Eurojust krijgen.

- *Impact assessment Commissie:*

Niet beschikbaar.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid:*

Artikel 85, VWEU. Dit is naar de mening van het kabinet de correcte juridische basis voor het voorliggende voorstel.

b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Het oordeel van het kabinet over de subsidiariteit van het onderhavige voorstel is positief, omdat de daarmee beoogde doelen, waaronder in de eerste plaats de versterking van de interne organisatie van Eurojust en versterking van de relatie met het Europees Parlement en de nationale parlementen enkel op Europees niveau kunnen worden bereikt.

Het oordeel ten aanzien van de proportionaliteit is positief met kanttekeningen. Het kabinet is positief over de intentie tot hervorming van de interne structuur van Eurojust en de versterking van de rol van het Europees Parlement en de nationale parlementen bij de werkzaamheden van Eurojust.

Het kabinet meent tegelijkertijd dat de noodzaak tot volledige harmonisering van de operationele bevoegdheden van de nationale leden bij Eurojust, waardoor deze geheel zelfstandig, d.w.z. zonder tussenkomst van het nationale OM, zouden kunnen optreden op hun eigen grondgebied, onvoldoende is aangetoond. Het kabinet wijst hierbij op verklaring 27 van de lidstaten bij het Verdrag van Lissabon waarin staat dat de Eurojustverordening rekening dient te houden met de nationale voorschriften en gebruiken inzake het inleiden van strafrechtelijk onderzoek. Het kabinet vindt verder dat de reikwijdte van de verplichting voor de lidstaten informatie aan Eurojust te verstrekken te ver gaat ten opzichte van de al bestaande, maar beperkte informatieverplichting in het Eurojustbesluit, die enkel bepaalde typen grensoverschrijdende strafzaken betreft en waarvan de toegevoegde waarde nog niet in de praktijk is gebleken. Het kabinet is bovendien van oordeel dat de grote mate waarin de Commissie in het voorstel, direct zowel als indirect, invloed krijgt op de besluitvorming ten aanzien van administratieve aangelegenheden binnen Eurojust niet in verhouding staat tot de veel beperktere rol die is voorzien voor de Raad. Er ontstaat daardoor een zekere disbalans tussen de rol van de Commissie en die van de Raad, zeker in vergelijking tot de situatie bij Europol. De belangrijkste taak van Eurojust is uiteindelijk het faciliteren en coördineren van *nationale* strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie, waardoor het van belang is dat de lidstaten nauwer betrokken worden bij administratieve zaken van Eurojust dan in het voorstel is voorzien. Het kabinet meent tot slot dat de omstandigheid dat het EOM niet over een met die van Eurojust overlappende bevoegdheid zal beschikken, meebrengt dat de impact van het EOM op het functioneren van Eurojust feitelijk beperkter zou moeten zijn dan het voorstel op onderdelen lijkt te suggereren.

Artikel 85 VWEU schrijft voor dat het instrument van de verordening gebruikt wordt.

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*

De Commissie voorziet geen kosten als gevolg van de hervorming van de interne structuur van Eurojust en stelt dat Eurojust er geen nieuwe taken bij krijgt. Er zullen wel kosten ontstaan voor Eurojust als gevolg van de ondersteuning van het Europees OM, maar die worden volgens de Commissie opgevangen door het wegvallen van de rol van Eurojust bij de strafrechtelijke aanpak van EU-fraude, een onderwerp waarvoor het Europees OM in de visie van de Commissie exclusief bevoegd zal worden.

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

Geen

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

Geen

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

Geen

6. Implicaties juridisch

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

Vooralsnog noopt de onderhavige verordening niet tot nieuwe nationale regelgeving.

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

Ingevolge artikel 68 van het voorstel zal de uiteindelijke verordening in werking treden op de twintigste dag na de publicatie ervan in het Publicatieblad van de EU.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Een evaluatie is voorzien in artikel 56 van voorstel. De evaluatie zal uiterlijk 5 jaar na de inwerkingtreding van de verordening plaatsvinden. Het kabinet acht deze evaluatie belangrijk, omdat daardoor duidelijk wordt en blijft of Eurojust voldoet aan de verwachtingen en in hoeverre de lidstaten de meerwaarde van deze organisatie in de praktijk blijven ervaren. Naar de mening van het kabinet dienen zowel Eurojust als de lidstaten actief bij de uitvoering van de evaluatie te worden betrokken, maar mag deze niet mede de afhandeling van individuele strafzaken omvatten.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid*

Het kabinet betwijfelt of de in de ontwerpverordening voorgestelde interne structuur praktisch uitvoerbaar is, omdat de onderlinge rolverdeling en verantwoordelijkheden van het College, de zgn. raad van bestuur en de Administratief Directeur niet helder zijn uitgewerkt.

b) *Handhaafbaarheid*

N.v.t.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Het kabinet hecht aan versterking van de interne structuur van Eurojust, doch is van mening dat het voorliggende voorstel deze ambitie onvoldoende dichterbij brengt, met name omdat de exacte onderlinge rolverdeling en verantwoordelijkheden van het College, de zgn. raad van bestuur en de Administratief Directeur in het voorstel voor de verordening onduidelijk zijn afgebakend. Voorts meent het kabinet dat de keuze van de Commissie op onderdelen af te wijken van de in 2012 door de drie EU-instellingen overeengekomen gemeenschappelijke aanpak ten aanzien van agentschappen onvoldoende overtuigend is. Het kabinet is tevens van oordeel dat de grote mate waarin de Commissie in het voorstel, direct zowel als indirect, invloed krijgt op de besluitvorming ten aanzien van administratieve aangelegenheden binnen Eurojust niet in verhouding staat tot de veel beperktere rol die is voorzien voor de Raad.

Het kabinet is voornamelijk evenmin overtuigd van de door de Commissie aanwezig geachte noodzaak de operationele bevoegdheden van de nationale leden van Eurojust volledig te harmoniseren en hen aldus in staat te stellen geheel zelfstandig op te treden op het grondgebied van hun eigen lidstaat. Het kabinet wijst hierbij op verklaring 27 bij de Verdragen waarin staat dat de Eurojust-verordening rekening dient te houden met de nationale voorschriften en gebruiken inzake het inleiden van strafrechtelijk onderzoek. Het kabinet is er voorstander van dat Eurojust en het EOM een nauwe relatie onderhouden op basis van het zgn. shared services-beginsel, maar meent tegelijkertijd dat hun relatie op onderdelen dient te worden verhelderd en preciezer afgestemd dient te worden op hun respectievelijke bevoegdheden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de mate waarin het EOM invloed heeft op besluiten van administratieve aard binnen Eurojust na de totstandkoming van een zgn. service level agreement tussen beide partijen, voor de toegang van het EOM tot databestanden bij Eurojust en voor de mate waarin Eurojust verplicht ondersteuning moet bieden op verzoek van het EOM. Het kabinet is tot slot van mening dat het een goede zaak is dat het Europese Parlement, maar ook de nationale parlementen nog actiever worden betrokken bij de evaluatie van de werkzaamheden van Eurojust.

Tot slot zal het kabinet in de onderhandelingen aandacht vragen voor enkele specifieke juridische vraagpunten. Het betreft onder andere de relatie tussen de bepalingen in het voorstel over bescherming van persoonsgegevens en de lopende onderhandelingen over het zgn. dataproctiepakket, de stroomlijning van deze ontwerpverordening met Kaderbesluit 2009/948/JBZ over het voorkomen en beslechten van geschillen over de uitoefening van rechtsmacht bij strafprocedures en de positie van die lidstaten die niet betrokken willen raken bij de activiteiten van het toekomstige Europees OM, maar wel gebruik willen blijven maken van de ondersteuning van Eurojust.

Fiche 4: Stroomlijning Richtlijn drukapparatuur

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van drukapparatuur³ (Herschikking).

Datum ontvangst Commissiedocument:

28 juni 2013

Nr. Commissiedocument:

COM(2013) 471

Prelex:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041033

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SEC(2011) 1376, SEC(2011) 1375

http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/new-legislative-framework/index_en.htm

en

http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/files/new-legislative-framework/smes_statistics_en.pdf

Behandelingstraject Raad:

Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken.

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

- a) *Rechtsbasis:* artikel 114 VWEU.
- b) *Sterwijze Raad en rol Europees Parlement:* Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsrecht Europees Parlement.
- c) *Delegatie en/of comitologie:* De bepalingen in de richtlijnen zijn aangepast aan de nieuwe voorschriften voor gedelegeerde handelingen in artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en aan de nieuwe bepalingen inzake uitvoeringsmaatregelen in Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren.

³ Deze richtlijn ziet op drukvaten, installatieleidingen, veiligheidsappendages en onder druk staande appendages, waarvan de maximaal toelaatbare overdruk meer dan 0,5 bar bedraagt

In de richtlijn is de onderzoekprocedure van toepassing verklaard wanneer de Europese materiaalgoedkeuring wordt betwist indien die niet geheel voldoet aan de essentiële veiligheidseisen zoals beschreven in bijlage I. De raadplegingprocedure wordt van toepassing verklaard wanneer de bekwaamheid van een aangemelde instantie, erkende onafhankelijke instelling of keuringsdienst van gebruikers wordt betwist.

Ten aanzien van wijzigingen met betrekking tot het herindelen van drukapparatuur is gekozen voor een gedelegeerde handeling met een onbeperkte geldigheidsduur.

2. Samenvatting BNC-fiche

Het voorstel herschikt de Europese richtlijn drukapparatuur 97/23/EG in overeenstemming met de referentie bepalingen uit besluit 768/2008/EG, met de verordening (EG) 1272/2008 en met de nieuwe terminologie van het Verdrag van Lissabon. Deze herschikking houdt in:

- het op één lijn brengen van de definities, traceerbaarheidseisen, verplichtingen van marktdeelnemers, criteria en procedures voor de selectie van conformiteitbeoordelingsinstanties en conformiteitbeoordelingsprocedures;
- het zo veel mogelijk beperken van de gevolgen van de wijzigingen van het indelingssysteem van de stoffen op grond van Verordening (EG) nr. 1272/2008 voor de indeling van de drukapparatuur zelf;
- het aanpassen van de richtlijn aan de bepalingen van delegatie en uitvoeringshandelingen.

Nederland kan zich vinden in de gekozen rechtsbasis en beoordeelt de subsidiariteit en proportionaliteit als positief.

Het functioneren van de interne markt voor goederen wordt met dit voorstel versterkt, doordat er een gelijk speelveld ontstaat in de markt. Het voorstel zorgt namelijk voor meer gelijkwaardig toezicht op producten en op de keuringsinstanties. Ook zorgt het voor consistentie in de productrichtlijnen, wat nodig is, omdat vaak meerdere richtlijnen op één product van toepassing zijn. Uit de impact assessment blijkt dat het bedrijfsleven door de stroomlijning van de regelgeving een vereenvoudigingseffect verwacht. Het kabinet verwacht dit ook. De voorstellen maken daarnaast een efficiënter markttoezicht mogelijk. Nederland steunt daarom de aanpak voor een snelle stroomlijning van de richtlijn drukapparatuur.

3. Samenvatting voorstel

Het voorstel brengt volgens de methode van herschikking de Europese richtlijn drukapparatuur in overeenstemming met besluit 768/2008/EG, met de verordening (EG) 1272/2008 en met de nieuwe terminologie van het Verdrag van Lissabon. Dit betekent dat er sprake is van het stroomlijnen van de procedures in de richtlijn. Aan de specifieke inhoudelijke producteisen wordt niets gewijzigd.

Het beleid voor Europese productregelgeving is in 2008 vastgelegd in het nieuw wetgevingskader (NWK). Dit kader bestond uit ondermeer verordening (EG) 765/2008 met eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en uit besluit 768/2008/EG betreffende een gemeenschappelijk kader voor het verhandelen van producten. De stroomlijning aan het NWK omvat horizontale definities, stelt gelijke verplichtingen aan marktdeelnemers (fabrikanten, gemachtigden, importeurs en distributeurs) en voor traceerbaarheidseisen, harmoniseert conformiteitbeoordelingsprocedures, scherpt de criteria voor aangemelde instanties aan, geeft eisen voor de aanmeldingsprocedure, stelt eisen aan de aanmeldende autoriteiten. De bepalingen voor markttoezicht uit besluit 768/2008/EG, zoals eenduidige regels voor de vrijwaringprocedure zijn niet opgenomen in het

voorstel. De reden hiervoor is dat er tevens een nieuwe horizontale verordening voor markttoezicht op producten in procedure is (Kamerstukken II, 2012-2013, 22 112, nr. 1590). Deze verordening bevat de markttoezicht bepalingen uit besluit 768/2008/EG. In het voorstel is door middel van een verwijzing duidelijk gemaakt dat de nieuwe verordening markttoezicht op producten ook van toepassing zal zijn op de nieuwe herschikte richtlijn drukapparatuur.

Verder worden de gevolgen van de wijzigingen van het indelingssysteem van de stoffen op grond van verordening (EG) 1272/2008 voor de indeling van de drukapparatuur zelf zo veel mogelijk beperkt. Als gevolg van de verordening (EG) 1272/2008 wordt per 1 juni 2015 de Richtlijn 67/548/EEG ingetrokken waar de richtlijn drukapparatuur naar verwijst.

Voorts wordt de richtlijn aangepast aan de terminologie en bepalingen van het Verdrag van Lissabon. De bestaande comitéprocedures worden aangepast aan de nieuwe comitéprocedures en waar nodig worden gedelegeerde handelingen toegepast. Aan de specifieke inhoudelijke producteisen wordt niets gewijzigd.

Impact assessment

De impact assessment gaat in op de verschillende opties die er zijn om drie problemen op te lossen. Het eerste probleem is dat producten soms niet aan de gestelde eisen voldoen en het tweede probleem is de ongelijkwaardigheid in kwaliteit van dienstverlening van aangewezen (keurings)instanties. Deze problemen leiden tot verstoring van concurrentieverhoudingen en mogelijk tot gevaarlijke producten. Om dit tegen te gaan moet het toezicht op de producten en het toezicht op de aangewezen instanties in alle lidstaten gelijkwaardig zijn. Het derde probleem wordt veroorzaakt door de inconsistentie in de productrichtlijnen, terwijl vaak meerdere richtlijnen op één product van toepassing zijn. De Commissie kiest voor de optie om via wetgeving de richtlijnen op één lijn te brengen vanwege de doeltreffendheid, doelmatigheid en samenhang die dat met zich brengt. De andere opties, geen beleidswijziging of de inzet van niet-wetgevende maatregelen, zullen niet doeltreffend zijn.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*: De Commissie baseert haar voorstel op artikel 114 VWEU. Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid. Nederland kan zich hierin vinden.

b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Subsidiariteit:

Het Nederlandse oordeel ten aanzien van subsidiariteit is positief.

Het probleem van inconsistenties tussen de richtlijnen kan alleen door de EU-wetgever worden opgelost. Ook de problemen die worden veroorzaakt door ongelijke uitvoering van de richtlijnen en het bijbehorende toezicht door de lidstaten kunnen alleen met een gecoördineerd optreden op EU-niveau worden aangepakt zoals vastgelegd in besluit 768/2008/EG. Het voorstel is in lijn met wat in 2008 aan noodzakelijke maatregelen is overeengekomen tussen de Raad en het Europees Parlement over het nieuw wetgevingskader.

Proportionaliteit:

Het proportionaliteitsoordeel is ook positief. De voorgestelde aanpak (gelijktrekken definities en wijze van toezicht op producten en keuringsinstanties) gaat niet verder dan nodig is om het doel (harmonisatie van het op de markt aanbieden van drukapparatuur) te bereiken.

- c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde handelingen en/of uitvoeringshandelingen:*
Nederland kan instemmen met de voorstellen op het gebied van gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen. Deze dragen bij aan het verbeteren van het functioneren van de interne markt. Wel stelt Nederland voor om de termijn voor het uitoefenen van de bevoegdheidsdelegatie te beperken tot 5 jaar om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de wijze waarop de delegatiebevoegdheid is vormgegeven in een aantal richtlijnen voor producten die deel uitmaken van het stroomlijningpakket (Kamerstukken II, 2011-2012, 22 112, nr. 1304) die momenteel in een vergevorderd stadium zijn in de procedure van stroomlijning met besluit 768/2008/EG en het Verdrag van Lissabon.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) *Consequenties EU-begroting*

Geen

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

Geen. Er is geen sprake van nieuw beleid. De aanmeldende autoriteiten voldoen reeds aan de voorgestelde eisen. Eventuele budgettaire gevolgen voor de rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Voor de burger is geen sprake van financiële gevolgen. Voor het bedrijfsleven zijn positieve financiële consequenties te verwachten als gevolg van een gelijk speelveld en een vereenvoudigingseffect door de stroomlijning van de wetgeving. Mogelijk zijn ook minimale kosten voor het bedrijfsleven te verwachten, aangezien de richtlijn de verplichtingen van de fabrikanten, importeur en distributeur meer expliciteert. Zo moeten de fabrikant en importeur hun naam en contactadres op het product, of wanneer dit niet mogelijk is, op de verpakking of in een bij het product gevoegd document vermelden. Zowel de fabrikant, importeur als distributeur moet zorgen dat de producten traceerbaar zijn en informatie leveren als een toezichthouder daarom vraagt. Deze verplichtingen zijn niet gekwantificeerd omdat ze voor het overgrote deel al gelden.

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

Administratieve lasten voor Rijksoverheid en decentrale overheden

De gevolgen voor administratieve lasten voor de rijksoverheid en decentrale overheden zullen naar verwachting nihil zijn. Er geldt een informatieverplichting voor aangemelde instanties die hebben gevraagd om een wettelijke taak. Het gaat om het geven van informatie over de uitgifte en intrekking van certificaten en om verzoeken van toezichthouders.

Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger.

Voor de burger is geen sprake van administratieve lasten. Zowel de fabrikant, importeur als distributeur moet informatie leveren als een toezichthouder daarom vraagt. Deze lasten zijn niet gekwantificeerd omdat zij al gelden.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel vergt mogelijk aanpassing van de Warenwet, het Warenwetbesluit drukapparatuur en de Warenwetregeling drukapparatuur, al dan niet inclusief bijbehorende uitvoeringsregelgeving. Dit leidt niet tot wijziging van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken voor de rijksoverheid en decentrale overheden. Toepassing van de lex silencio positivo zou strijdig zijn met de uitvoering van deze richtlijnen en is daarom ook nu al niet mogelijk.

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

De gebruikelijke implementatietermijn is twee jaar. Het voorstel gaat er echter vanuit dat de richtlijn per 1 maart 2015 is omgezet en per 1 juni 2015 van kracht is.

Deze afwijkende periode volgt uit de verwijzing van de Richtlijn drukapparatuur naar de richtlijn 67/548/EEG, die bij verordening (EG) 1272/2008 per 1 juni 2015 wordt ingetrokken.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Het voorstel bevat geen evaluatie- of horizonbepaling. De huidige richtlijn bevat dat ook niet. Nederland kan zich hierin vinden omdat de essentiële eisen aan de producten bestendig zijn.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid*

Er ontstaan geen wijzigingen in de taakuitvoering van de inspectiediensten. De volgende diensten houden het toezicht op het voldoen van producten aan de eisen in de richtlijn: Inspectie SZW en voor zover het drukapparatuur betreft die zijn toepassing vindt in de Nederlandse Exclusieve Economische Zone het Staatstoezicht op de Mijnen.

b) *Handhaafbaarheid*

De handhaafbaarheid verbetert doordat de verplichtingen aan marktdeelnemers en de traceerbaarheidseisen van producten eenduidig worden. Verder zijn er geen relevante wijzigingen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Doordat de producenten in derde landen voortaan aan eenduidige procedures en administratieve vereisten moeten voldoen, draagt het voorstel door deze stroomlijning bij aan betere markttoegang voor ontwikkelingslanden.

9. Nederlandse positie

Nederland is voorstander van deze stroomlijningsactie aan de hand van het nieuw wetgevingskader. Deze actie zorgt voor een snelle implementatie van dit kader bij de richtlijn drukapparatuur die anders nog jaren zouden wachten op stroomlijning.

Nederland steunt de aanpak waarin er voor is gekozen door middel van herschikking de stroomlijning door te voeren. De eisen aan de producten uit de richtlijn blijven ongemoeid. Dit maakt een snellere aanname van dit stroomlijningvoorstel door de Raad en het Europees Parlement mogelijk.

Nederland benadrukt dat het functioneren van de interne markt voor goederen met deze stroomlijning wordt versterkt. Uit de Impact Assessment van de Commissie blijkt dat het bedrijfsleven een vereenvoudigingseffect verwacht door de stroomlijning van de regelgeving. Producenten, importeurs en distributeurs moeten voldoen aan eenduidige eisen en de traceerbaarheid van producten wordt aangescherpt. Hierdoor kan het markttoezicht efficiënter worden uitgevoerd. Er ontstaat een gelijk speelveld in de markt.

Nederland zet zich er voor in dat voor de terminologie, de vertaling naar het Nederlands en de toepassing van de comitéprocedure en gedelegeerde handelingen in dit voorstel zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de 9 Europese richtlijnen voor producten (Kamerstukken II, 2011-2012, 22 112, nr. 1304) die momenteel in een ver gevorderd stadium zijn in de procedure van stroomlijning met besluit 768/2008/EG en het Verdrag van Lissabon.

Fiche 5: Mededeling en verordening emissies maritiem vervoer

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, Het Europees Economisch en sociaal Comité van de Regio's over de integratie van emissies in het maritiem vervoer in het EU beleid voor de reductie van broeikasgassen.

Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de monitoring, de rapportage en de verificatie van kooldioxide-emissies door maritiem vervoer en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013

Datum ontvangst Commissiedocument

28 juni 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 479

COM(2013) 480

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041037

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041028

Nr. Effectbeoordeling Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2013) 237 final/2; http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/shipping/docs/swd_2013_237_1_en.pdf

SWD(2013) 237 final

http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/shipping/docs/swd_2013_237_2_en.pdf

Behandelingstraject Raad

Milieuraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

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

a) *Rechtsbasis*

Het voorstel is gebaseerd op artikel 192(1) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

b) *Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement*

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

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

De bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen wordt geregeld in: artikel 15(5) – het verder specificeren van de verificatieprocedures; artikel 16(3) – het verder specificeren van de methodes voor accreditatie van de verificateurs; artikel 23 – aanvullen en aanpassen van Annex I en II met betrekking tot de methodes van monitoring.

Artikel 24 regelt de uitvoering van de gedelegeerde handelingen.

Tenslotte wordt in artikel 26(2) een wijziging van verordening 525/2013 (betreffende een bewakings- en rapportagesysteem voor de uitstoot van broeikasgassen en een rapportagemechanisme met betrekking tot klimaatverandering) voorgesteld, waarin gedelegeerde handelingen zijn opgenomen met betrekking tot monitoring en rapportage.

De bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen wordt achtereenvolgens geregeld in: artikel 6 (4) – het opstellen van technische regels van de templates voor monitoringsplannen; artikel 12(2) – vaststelling van het elektronische format voor het emissierapport; artikel 17(5) – vaststelling technische regels voor de data uitwisseling.

Artikel 25 regelt dat de onderzoeksprocedure wordt gebruikt.

Tenslotte wordt in artikel 26(2) een wijziging van verordening 525/2013 voorgesteld, waarin uitvoeringshandelingen zijn opgenomen met betrekking tot de procedures inzake rapportage.

2. Samenvatting BNC-fiche

De mededeling schetst de Europese en internationale beleidscontext waarin de verordening moet worden geplaatst en zet een gefaseerde strategie uiteen. De Commissie geeft aan dat om de mondiale klimaatdoelstellingen te halen verdergaande maatregelen nodig zijn dan tot dusverre in de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) genomen om de maritieme CO₂ uitstoot te reduceren. Gegeven de aard van de sector zijn uiteindelijk mondiale overeen te komen maatregelen noodzakelijk. Om in te spelen op lopende positieve ontwikkelingen in IMO stelt de Commissie een strategie voor die de internationale discussie kan voeden en stimuleren met de volgende fasering:

- (1) invoering van MRV;
- (2) de vaststelling van de maritieme reductiedoelstelling; en
- (3) marktgerichte maatregelen.

Het voorstel voor een verordening voor “monitoring, rapportage en verificatie” (MRV) van maritieme CO₂ emissies heeft betrekking op zeescheepvaartroutes van, naar en binnen de EU. Evenals voor andere sectoren is informatievoorziening via MRV een noodzakelijk bestanddeel van een reductieprogramma. Een EU systeem voor MRV kan het onderhandelingsproces in IMO faciliteren en de weg naar verdergaande maatregelen faciliteren. Alle grote schepen die EU havens aandoen moeten beschikken over een monitoring plan dat, net als het jaarlijkse emissierapport, goedgekeurd moet worden door onafhankelijke verificateurs. Gepoogd is zo veel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande procedures voor informatievoorziening in de maritieme sector. Zodra in IMO besluiten over MRV worden genomen worden de consequenties voor de Verordening bezien.

Het Nederlandse oordeel over de subsidiariteit is positief. Tegelijkertijd benadrukt Nederland dat het doel van EU MRV moet zijn om tot mondiale maatregelen te komen. Het Nederlandse oordeel over de proportionaliteit is positief met kanttekeningen op het gebied van de exacte inhoudelijke bepalingen die in het voorstel veel details bevatten en op onderdelen onvoldoende helder zijn.

MRV leidt tot hogere administratieve lasten en heeft financiële consequenties voor overheid en bedrijfsleven. Aanpassing van wetgeving is nodig. MRV kan door het bieden van inzicht in de maritieme CO₂ uitstoot bijdragen aan het (mondiaal) realiseren van de reductiemaatregelen en biedt uitzicht op kostenbesparingen bij de zeescheepvaartsector. Het risico bestaat dat derde landen – onderdelen uit – EU MRV aangrijpen om de internationale discussie te frustreren, dat de administratieve lasten voor de kustvaart onevenredig toenemen en de handhaafbaarheid op onderdelen beperkt is. Dat de MRV verplichtingen van toepassing zijn op routes van/naar EU havens over internationale wateren kan door derde landen worden uitgelegd als ongewenste extra territoriale werking, net als in het luchtvaart ETS dossier.

Het kabinet acht aanvullende maatregelen nodig om de maritieme CO₂ emissies te reduceren met een sterke voorkeur voor mondiale maatregelen. MRV kan een goede eerste stap zijn; een concreet en doordacht voorstel van de EU kan een constructieve bijdrage leveren aan de onderhandelingen in IMO. Op onderdelen is verduidelijking wenselijk en zal waar nodig worden ingezet op aanpassing.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

De Commissie geeft in de mededeling aan dat de huidige klimaatmaatregelen waartoe in 2011 door de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) is besloten onvoldoende zijn om, in het licht van de groeiprognoses van de zeescheepvaart, de mondiale klimaatdoelstellingen te halen. Aanvullende maatregelen zijn nodig en mogelijk. Studies tonen aan dat technische en operationele maatregelen de uitstoot met maximaal 75% kunnen reduceren. Er is echter sprake van marktbarrières die implementatie in de weg staan, zoals gebrek aan financiering, tekort aan informatie over de mogelijkheden en belangentegenstellingen tussen eigenaren en gebruikers (bijvoorbeeld dat eigenaren opdraaien voor investeringen, terwijl de gebruikers baat hebben bij lagere brandstofkosten). De Commissie constateert een positieve ontwikkeling in IMO die zicht biedt op verdere stappen die uiteindelijk tot marktgerichte maatregelen kunnen leiden. Vanwege effectiviteit en gelijk speelveld zijn mondiale maatregelen noodzakelijk. De Commissie stelt een gefaseerde benadering voor die aansluit op initiatieven in IMO van onder meer de Verenigde Staten en die de internationale discussie kan voeden en stimuleren. Die fasering omvat: (1) invoering van MRV; (2) de vaststelling van de maritieme reductiedoelstelling; en (3) marktgerichte maatregelen.

De eerste stap, MRV, kan helpen de marktbarrières voor technische en operationele maatregelen te slechten, helpt het inzicht te verschaffen dat nodig is om reductiedoelstellingen vast te stellen en reductiemaatregelen te treffen, alsmede de voortgang te monitoren en verder is de gedachte dat door deze elementen MRV ook een directe (bescheiden) bijdrage levert aan de reductie van de uitstoot. Dit regionale instrument moet uitdrukkelijk als voorbeeld voor IMO kunnen dienen en aansluiten bij wat in IMO gangbaar is. In de vervolgfases dient de normering voor de maritieme uitstoot te worden vastgelegd, gevolgd door een keuze voor marktgerichte maatregelen die op kosteneffectieve wijze tot reductie van de uitstoot kunnen leiden.

In preambule 3 van richtlijn 2009/29/EC roepen Raad en EP de Commissie op om met voorstellen voor EU maatregelen te komen indien er eind 2011 in de Internationale Maritieme Organisatie onvoldoende maatregelen zijn genomen om de maritieme CO₂ emissies te reduceren. Het voorstel voor “monitoring, rapportage en verificatie” is een eerste stap om de uitstoot van broeikasgassen door zeevervoer te integreren in het EU CO₂ beleid. De verordening heeft betrekking op maritieme CO₂ emissies op routes van, naar en binnen de EU. De maatregel kan aangepast worden zodra IMO ter zake over maatregelen besluit. Uit de effectbeoordeling blijkt dat de maatregel kan helpen de huidige barrières te slechten voor kosteneffectieve technische en operationele maatregelen die de uitstoot van maritieme emissies kunnen tegengaan.

Om de - administratieve - lasten beperkt te houden sluit het voorstel kleine schepen uit (onder 5000 bruto ton), maakt het zoveel mogelijk gebruik van bestaande structuren en sluit het aan bij bestaande methodes voor monitoring die reders zelf mogen kiezen. Die keuze wordt vermeld in een monitoring plan en het jaarlijkse emissierapport. De conformiteit van zowel dit plan als het jaarlijkse emissierapport met de in de verordening neergelegde eisen moet door een geaccrediteerde verificateur worden beoordeeld. Het door de verificateur afgegeven conformiteitsdocument moet aan boord van het schip worden bewaard. Het emissierapport moet worden toegestuurd aan de Commissie en de betrokken vlaggenstaten.

Effectbeoordeling Commissie

De *effectbeoordeling* vergelijkt *business as usual* met vier uitvoeringsvormen van marktgerichte maatregelen (inclusief MRV) en met MRV alleen. Geconcludeerd wordt dat het potentieel voor kosteneffectieve emissiereducerende technische en operationele maatregelen groot is bij inzet van marktgerichte maatregelen en bij inzet van alleen MRV in geringe mate. Niettemin kan MRV als eerste stap internationale onderhandelingen voeden en bijdragen aan het slechten van de genoemde barrières.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*

Het voorstel is gebaseerd op artikel 192(1) van het VWEU en verwijst naar artikel 191(1) van het VWEU voor de doelstelling om klimaatverandering tegen te gaan. Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Nederland beoordeelt de subsidiariteit als positief, gegeven dat MRV niet nationaal geregeld kan worden. Nederland steunt de Commissie in de ambitie om tot een mondiaal systeem voor MRV te komen. Effectieve en robuuste beleidsregels voor de monitoring van maritieme CO₂ emissies vragen een mondiale aanpak. Hoewel de onderhandelingen in IMO over vervolgmaatregelen⁴ om de emissies te reduceren weer meer kans lijken te maken dan het zich enige tijd liet aanzien⁵ kan een EU voorstel voor MRV zinvol zijn. Het biedt de mogelijkheid ervaring op te doen, er wordt beter inzicht verkregen in de emissies nu en in de toekomst en het kan de besluitvorming in IMO faciliteren.

Nederland beoordeelt de proportionaliteit van het gekozen instrument als positief. De inhoudelijke invulling is echter op onderdelen erg gedetailleerd en soms onduidelijk. Dit leidt mogelijk tot disproportionele administratieve lastenverhoging voor Nederland als lidstaat met een belangrijke kustvaart, doordat het verbruik voor iedere route en havenaanloop apart geadmistreerd moet worden. Om besluitvorming in IMO te kunnen faciliteren is robuustheid evenzeer van belang, evenals een goed oog voor de reikwijdte. De MRV verplichtingen zijn ook van toepassing op routes van/naar EU havens over internationale

4 In 2011 besloot het milieucomité van IMO (MEPC) tot een verplichte energie efficiency design index voor nieuwe schepen (EEDI) en een verplicht ship energy efficiency managementplan (SEEMP) voor alle schepen.

5 Het MEPC nam in mei 2013 een resolutie aan die voorziet in procedures om steun te verlenen aan landen die een verzoek aan IMO richten voor ondersteuning bij de implementatie van EEDI. De totstandkoming van deze resolutie vormde voor een aantal landen in IMO de voorwaarde om over verdere klimaatmaatregelen te discussiëren.

wateren, hetgeen door derde landen kan worden uitgelegd als ongewenste extra territoriale werking, evenals bij het luchtvaart ETS dossier.

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

Nederland kan instemmen met de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen voor het verder specificeren van de verificatie procedures (artikel 15-5) en het verder specificeren van de methodes voor accreditatie van de verificateurs (artikel 16-3).

“Nederland is van mening dat een uitvoeringshandeling met onderzoeksprocedure meer voor de hand ligt bij het aanvullen en aanpassen van Annex I en II met betrekking tot de methodes van monitoring (artikel 23)”.

Nederland kan instemmen met de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen inzake de technische regels van de templates voor monitoringsplannen (artikel 6-4), het elektronische format voor het emissierapport (artikel 12-2) en technische regels voor de data uitwisseling (artikel 17-5) met gebruikmaking van de onderzoeksprocedure (artikel 25).

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) *Consequenties EU-begroting*

De uitvoeringskosten van taken voor het Europese Maritieme Veiligheidsagentschap EMSA (door de Commissie geschat op € 0,5 mln.) worden onder de vigerende EMSA begroting gebracht.

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

De inspectielast neemt toe, bijvoorbeeld doordat overheden bij inspecties de aanwezigheid van het document van naleving moeten vaststellen. De precieze omvang hiervan dient nader te worden vastgesteld, maar kan naar verwachting beperkt blijven tot een fte. De budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van budgetdiscipline.

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

Het gebruik van verificateurs door scheepvaartbedrijven (zie 'd') zal betaald moeten worden.

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

Reders zullen monitoring plannen en emissieverslagen moeten opstellen (gecontroleerd door verificateurs wat in principe de erkende classificatiemaatschappijen zijn). De ILT (Inspectie Leefomgeving en Transport) zal de controle op de documenten moeten verrichten bij aanlopen in Nederlandse havens.

6. Implicaties juridisch

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

Wetswijziging (Wet milieubeheer dan wel Wet voorkoming verontreiniging door schepen) zal noodzakelijk zijn ter uitvoering van de verplichting tot handhaving en sanctionering van de op ondernemers rustende monitorings-, rapportage- en verificatieverplichtingen. Daarnaast is te voorzien een wijziging van de Wet havenstaatcontrole, de Regeling havenstaatcontrole en de Regeling voorkoming verontreiniging door schepen. Dit ter uitvoering van de verplichting tot controle van schepen in havens op de aanwezigheid aan boord van een conformiteitsdocument, de mogelijkheid tot een verwijderingsbevel met betrekking tot schepen die herhaaldelijk niet aan de monitorings- en rapportageverplichtingen voldoen en de verplichting tot weigering van toegang aan schepen ten aanzien waarvan een verwijderingsbevel is uitgevaardigd.

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

De voorgestelde datum voor de inwerkingtreding is 1 juli 2015 en het eerste monitoring plan moet door reders 31 augustus 2017 bij de verificateurs worden ingediend. Voor Nederland is dit haalbaar.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

In artikel 22(3) voorziet de Commissie een evaluatie (*review*) wanneer overeenstemming is bereikt over mondiale maatregelen, in welk geval en voor zover toepasselijk de Commissie wijzigingen kan voorstellen. Het kabinet acht een evaluatie wenselijk. In het geval er in IMO besluiten worden genomen over klimaatmaatregelen ligt het voor de hand dat de Commissie die besluiten waar toepasselijk kopieert.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid*

Het voorstel is uitvoerbaar, mits de inspecties onderdeel worden van het reguliere regiem voor vlaggenstaat- en havenstaat inspecties (voor Nederland gaat het jaarlijks om ongeveer 1270 schepen). De benodigde capaciteit voor de uitvoering van de inspecties door ILT wordt bij de uitwerking van de implementatie regelgeving (ad. 6) nader gekwantificeerd.

b) *Handhaafbaarheid*

Het voorstel is handhaafbaar. In het kader van de implementatie (ad. 6) dienen daartoe beleid en procedures te worden ontwikkeld (onder andere voor registratie en informatie uitwisseling). Een van de aandachtspunten betreft de handhaving van schepen uit derde landen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

In deze fase worden geen gevolgen voor ontwikkelingslanden verwacht.

9. Nederlandse positie

Nederland hecht sterk aan een bijdrage van de maritieme sector aan de bestaande mondiale klimaatdoelstellingen. Gegeven het karakter van de sector, de effectiviteit en het gelijke speelveld, bestaat er een sterke voorkeur voor mondiale maatregelen om de maritieme CO₂ emissies te reduceren. Het kabinet erkent dat er, in aanvulling op wat er tot dusverre in de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) is overeengekomen extra maatregelen nodig zijn in verband met de toename van de emissies als gevolg van de verwachte groei van het maritieme transport en evenzeer dat deze maatregelen mogelijk zijn. Nederland kan grote

delen van de door de Commissie voorgestelde strategie dan ook omarmen. Een EU initiatief met betrekking tot marktgerichte maatregelen is nog niet aan de orde.

Het is van groot belang dat het voorstel door de internationale partners als constructief wordt ervaren. Gezien de ervaringen met het ETS luchtvaartdossier is dat nog zeer de vraag, vooral voor de onderdelen die extraterritoriale werking hebben.

In elk denkbaar toekomstig reductieregime zullen emissies ondubbelzinnig vastgesteld moeten kunnen worden, hetgeen inhoudt dat MRV onmisbaar is. Hoewel ook op dit gebied een mondiaal systeem overeengekomen zal moeten worden, kan een concreet en doordacht voorstel vanuit de EU een constructieve bijdrage leveren aan de onderhandelingen in de IMO.

De invulling van MRV bevat naar het oordeel van Nederland nog onduidelijkheden en veel detail. Daardoor zouden onder meer de administratieve lasten voor lidstaten met een belangrijke kustvaart verhoudingsgewijs te sterk kunnen toenemen. De gewenste verduidelijking betreft onder andere de definitie van bedrijven die voldoende identificeerbaar en traceerbaar moeten zijn en de wijze van sanctioneren, niet in de laatste plaats met betrekking tot schepen uit derde landen. Voor de uitvoerbaarheid is bijvoorbeeld de beschikbaarheid van voldoende geaccrediteerde verificateurs van belang. Verder is congruentie wenselijk met reeds bestaande rapportageverplichtingen over broeikasgassen. Op deze punten zal worden ingezet op opheldering en verduidelijking en waar nodig op aanpassing. In een latere fase kan de opportuniteit worden bezien van het meenemen van luchtverontreinigende emissies in MRV.

Fiche 6: Verordening einde-afval-criteria teruggewonnen papier

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Verordening van de Raad tot vaststelling van criteria die bepalen wanneer teruggewonnen papier krachtens artikel 6, lid 1, van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen niet langer als afval wordt aangemerkt

Datum ontvangst Commissiedocument

09-07-2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 502

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041070

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

Uitgevoerd door het JRC-IPTS: <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/publications/pub.cfm?id=4139>

(JRC-IPTS: Joint Research Centre - Institute for Prospective Technological Studies)

Behandelingstraject Raad

Milieuraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

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

a) *Rechtsbasis*

Artikel 6, lid 2 van de Richtlijn 2008/98/EG (Kaderrichtlijn afvalstoffen).

b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Op grond van art. 5bis van Besluit 1999/468 (de Regelgevingsprocedure met toetsing, "PRAC") besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid over het voorstel. Het Parlement kan bezwaar maken.

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Niet van toepassing.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

Het betreft een voorstel voor criteria voor einde-afval (end of waste), als uitwerking van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, voor de specifieke afvalstroom teruggewonnen papier. De Kaderrichtlijn geeft in artikel 6, lid 1 aan dat er voor sommige specifieke afvalstoffen criteria opgesteld moeten worden op basis waarvan kan worden vastgesteld dat ze niet langer een afvalstof zijn.

De voorliggende criteria voor papier omvatten kwaliteitseisen omtrent het beoogde eindproduct voor einde-afval kwalificatie, de herkomst van het afval en het bewerkingsproces. In het voorstel zit een tegenstrijdigheid als het gaat om het toestaan van gelamineerd papier binnen de gestelde criteria.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Op grond van artikel 6, lid 2 van de Richtlijn 2008/98/EG (Kaderrichtlijn afvalstoffen) is de EU bevoegd met dit voorstel te komen, hetgeen Nederland onderschrijft.

Het subsidiariteitsoordeel is positief, omdat een besluit om de criteria op Europees niveau vast te stellen al is opgenomen in de Kaderrichtlijn afvalstoffen en het beste op Europees niveau kan worden vastgesteld. Het oordeel over de proportionaliteit is positief met een kanttekening, omdat Nederland het opnemen van gelamineerd papier (zoals drankkartons) te ver vindt gaan.

- *Implicaties/risico's/kansen*

Toepassing van einde-afval op specifieke afvalstromen zal over het algemeen leiden tot positieve effecten op de recyclingmarkt vanwege verlichting van administratieve lasten, het verwijderen van het afvaletiket (en daardoor imago verbetering) en een hogere kwaliteit door hantering van kwaliteitscriteria.

Door de toevoeging van gelamineerd papier aan het huidige voorstel wordt echter niet voldaan aan het voldoende waarborgen van mens- en milieubescherming. Gelamineerd papier kan de afvalstatus verliezen. Dit terwijl het materiaal nog een afvalbewerking nodig heeft en een hoog aandeel aan andere componenten dan papier bevat.

- *Nederlandse positie*

Het voorstel strookt op zich met de Nederlandse wens om het afvalbeleid van onnodige restricties te ontdoen en daarmee de (recycling)markt een positieve impuls te geven en de administratieve last van afvalregelgeving te verminderen.

Vanzelfsprekend op voorwaarde dat afdoende waarborgen voor mens- en milieubescherming worden geboden. Nederland is voorstander van einde afval criteria op Europees niveau. Het zorgt voor een gelijk speelveld en heeft een positief effect op de recycling.

Nederland heeft echter bezwaar tegen het huidige voorstel voor einde-afval criteria voor teruggewonnen papier vanwege de toevoeging van gelamineerd papier in het toepassingsgebied van de verordening. Volgens Nederland voldoet gelamineerd papier (zoals drankkartons) niet aan de voorwaarden die gesteld worden aan de einde-afval status zoals in artikel 6 van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen. Gelamineerd papier heeft nog een afvalbehandeling nodig waarbij de papierfractie moet worden gescheiden van de niet-papier componenten. Nederland heeft in 2012 in het Comité daarom ook tegen het voorstel gestemd.

Zonder de toevoeging van gelamineerd papier is Nederland groot voorstander van deze verordening.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

Het betreft een voorstel voor criteria voor einde afval (end of waste), als uitwerking van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, voor de specifieke afvalstroom teruggewonnen papier. Voor metaalschroot, kringloopglas en koperschroot zijn er al dergelijke criteria vastgelegd in een verordening (respectievelijk 333/2011, 1179/2012 en 715/2013).

De criteria moeten een hoge mate van milieubescherming waarborgen. Het voordeel van toepassing van dit beginsel is dat dergelijk voormalig afval als product of materiaal op de markt mag worden verhandeld zonder restricties uit de afvalwet- en regelgeving. De Commissie is van oordeel dat de recyclingmarkt baat heeft bij de opstelling van dergelijke einde-afval criteria.

De voorliggende criteria voor papier omvatten kwaliteitseisen omtrent het beoogde eindproduct voor einde-afval kwalificatie, de herkomst van het afval en het bewerkingsproces.

Papier dat verkregen is uit terugwinningsactiviteiten, moet daartoe juist zijn ingedeeld, overeenkomstig de Europese norm EN 643 (indeling in soorten papier op basis van kwaliteit), mag maar een klein aandeel andere componenten dan papier bevatten, mag geen gevaarlijke eigenschappen bevatten en moet geschikt zijn als directe input voor de vervaardiging van papier. Als waarborg voor naleving van de criteria is bepaald dat een kwaliteitsbeheersysteem aanwezig is.

In principe mag papier niet meer dan 1,5 gewichtsprocent aan andere componenten dan papier bevatten. Voor gelamineerd papier wordt echter een uitzondering gemaakt door de Commissie. Het aandeel van andere componenten dan papier mag daarin maximaal 30 gewichtsprocent zijn, wil het nog in aanmerking komen voor de einde-afval status. Gelamineerd papier (zoals drankkartons) bevat naast papier ook materialen zoals plastic en/of aluminium.

De verordening geeft aan dat gelamineerd papier aan de einde-afval criteria kan voldoen, maar dat de verschillende materialen in het gelamineerde papier vervolgens nog wel van elkaar gescheiden dienen te worden en gerecycled moeten worden. Hier is dan echter geen toezicht meer op omdat het materiaal niet meer onder de afvalregelgeving valt.

Voor het vaststellen van de in artikel 6, lid 1 van Richtlijn 2008/98/EG genoemde criteria geldt de 'regelgevingsprocedure met toetsing' uit het 'oude Comitologiebesluit' (Besluit 1999/468/EG).

In het Comité voor de aanpassing aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang en de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen is na stemming op 9 juli 2012 geen gekwalificeerde meerderheid bereikt. Het resultaat was 'no-opinion'.

- *Impact assessment Commissie*

Het JRC-IPTS (Joint Research Centre - Institute for Prospective Technological Studies) is door de Europese Commissie gevraagd technische voorstellen voor einde afval criteria voor teruggewonnen papier op te stellen.

Het JRC-IPTS stelt een grenswaarde voor andere componenten dan papier in teruggewonnen papier voor van 1,5 gewichtsprocent. Verder concludeert men dat gelamineerd papier vanwege het hoge aandeel aan andere componenten dan papier een groter intrinsiek risico voor het milieu vormt. Vanwege de eigenschappen van gelamineerd papier en de discussie

daaromtrent is gelamineerd papier niet meegenomen in de scope van het voorstel voor einde afval criteria. Hierdoor is toevoeging van gelamineerd papier ook niet meegenomen in het uitgevoerde Impact Assessment.

In hoofdzaak wordt vastgesteld dat de voorgenomen criteria (zonder gelamineerd papier) het milieu afdoende beschermen en een positief effect zullen hebben op de kwaliteit van teruggewonnen papier. Verder vertaalt het economisch voordeel zich in lagere administratieve lasten en positieve effecten op de Europese recyclingmarkt. De wetgeving verschuift van afval- naar productwetgeving, waarbij ook REACH van toepassing wordt.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De Europese Unie heeft op grond van artikel 6, lid 2, van de Richtlijn 2008/98/EG (Kaderrichtlijn afvalstoffen) de bevoegdheid de verordening vast te stellen. Nederland is het hiermee eens.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het subsidiariteitsoordeel is positief. Het besluit om de criteria op Europees niveau vast te stellen is vastgelegd in de Kaderrichtlijn afvalstoffen en vraagstukken op het gebied van afval versus niet-afval kan het beste op Europees niveau worden vastgesteld.

Het proportionaliteitsoordeel is positief met een kanttekening. De verordening draagt bij aan de ontwikkeling van de recyclingmarkt op Europees niveau en verhoogt de bescherming van mens en milieu. Daarnaast dragen de criteria bij aan hogere kwaliteit van bepaalde soorten teruggewonnen papier. Echter, Nederland vindt het opnemen van gelamineerd papier (zoals drankkartons) te ver gaan, omdat er eerst nog een scheiding moet plaatsvinden en het daarmee niet onder de criteria valt.

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

Niet van toepassing.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

geen

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

Geen, echter eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van budgetdiscipline.

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

geen

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

De producent of importeur moet een conformiteitsverklaring opstellen en de producent moet een kwaliteitsbeheersysteem instellen. Daartegenover staat dat niet meer hoeft te worden voldaan aan de afvalstoffenwetgeving. Dat betekent onder andere geen verplichtingen meer in het kader van de EVOA bij internationaal transport.

6. Implicaties juridisch

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

Een verordening is rechtstreeks van toepassing in alle lidstaten. Er zijn geen sancties voorgeschreven.

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

De verordening is per 1 januari 2014 van toepassing, dat is voldoende. De mogelijke onduidelijkheid in de verordening over gelamineerd papier wordt niet weggenomen door een langere termijn. De praktijk moet uitwijzen hoe daar mee om te gaan.

- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Er is geen evaluatiemoment opgenomen in de verordening. De kaderrichtlijn, waar de verordening op is gebaseerd, wordt door de Commissie wel geëvalueerd in het kader van de review van het afvalbeleid.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*

Uitvoerbaarheid wordt als slecht beoordeeld. De voorgenomen criteria met betrekking tot gelamineerd papier lijken tegenstrijdig met de andere criteria in het voorstel. Van de ene kant mag er niet meer dan 1,5 gewichtsprocent aan andere componenten dan papier aanwezig zijn, van de andere kant voldoet gelamineerd papier met een aandeel andere materialen dan papier tot 30 gewichtsprocent nog aan de criteria voor einde-afval.

Gezien het feit dat veel papier naar China gaat en dit land bij controle strikte eisen hanteert wat betreft vervuiling, zou het voorstel met toevoeging van gelamineerd papier er toe kunnen leiden dat er meer retourzendingen vanuit China naar Nederland gaan (omdat het papier niet voldoet aan de kwaliteitseisen die China stelt). Dit zou veel extra werk voor de ILT kunnen betekenen.

Het criterium van 1,5 procent toegestaan aandeel aan niet-papier sluit redelijkerwijs aan bij de gebruikelijke kwaliteitscriteria die het bedrijfsleven reeds hanteert voor acceptatie van secundair materiaal, mede met het oog op het belang van de kwaliteit van eindproducten die mede van secundair materiaal worden gemaakt.

- b) *Handhaafbaarheid*

Vanwege de toevoeging van gelamineerd papier wordt het voorstel vanuit de handhaving als tegenstrijdig beoordeeld en niet positief ontvangen. Gelamineerd papier (bv. drankkartons die geen voorbehandeling hebben gehad) moet nu namelijk op basis van de EVOA (EG-verordening Overbrenging Afvalstoffen) met een kennisgeving de grens over. Op basis van deze verordening zou oud papier vermengd met drankkartons als einde afval de grens over kunnen. Hierbij is dan geen toezicht meer op een adequate verwerking van de niet-papier componenten, met name buiten de EU.

De aanwezigheid van een kwaliteitbeheersysteem, zoals voorgeschreven in de verordening, biedt werkbare aanknopingspunten voor een efficiënte uitvoering van het toezicht, wanneer gelamineerd papier geen onderdeel uit zou maken van de verordening.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er wordt in de EU steeds meer oud papier ingezameld. Dit heeft ertoe geleid dat de laatste decennia de hoeveelheid ingezameld oud papier in de EU hoger is dan de vraag vanuit de industrie, wat heeft geleid tot een groeiende export. Grootste importeur van oud papier in de wereld is China.

In de JRC-IPTS studie wordt aangegeven dat er bij de inwerkingtreding van de einde-afval criteria voor papier een nieuwe optie ontstaat voor de papierindustrie. Papier dat geen afval meer is zal makkelijker te exporteren zijn buiten de EU. Van de andere kant wordt verwacht dat de vraag naar dit papier in de EU zal toenemen. Het is moeilijk op voorhand aan te geven wat het marktaandeel papier dat aan de criteria voldoet wordt binnen en buiten de EU.

9. Nederlandse positie

Het voorstel strookt op zich met de Nederlandse wens om het afvalbeleid van onnodige restricties te ontdoen en daarmee de (recycling)markt een positieve impuls te geven en de administratieve last van afvalregelgeving te verminderen. In het materiaalketenbeleid staat het behoud van materiaal in de levenscyclus (kringloop) voorop, hetgeen een vergaande ontwikkeling van de recyclingmarkt vereist. Het bevorderen dat een afvalstof al vroeg in de keten als een grondstof of product mag worden beschouwd zal dan ook een positieve bijdrage leveren aan de materiaalketenbenadering. Vanzelfsprekend op voorwaarde dat afdoende waarborgen voor mens- en milieubescherming worden geboden. Nederland is voorstander van einde afval criteria op Europees niveau. Het zorgt voor een gelijk speelveld en heeft een positief effect op de recycling. Bovendien draagt het voorstel bij aan de grensoverschrijdende handel in oud papier en versterken geharmoniseerde afspraken op Europees niveau de interne markt voor recyclebaar papier.

Nederland heeft echter bezwaar tegen het huidige voorstel voor einde-afval criteria voor teruggewonnen papier vanwege de toevoeging van gelamineerd papier in het toepassingsgebied van de verordening. Volgens NL voldoet gelamineerd papier (zoals drankkartons) niet aan de voorwaarden die gesteld worden aan de einde-afval status zoals in artikel 6 van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen. Gelamineerd papier heeft nog een afvalbehandeling nodig waarbij de papierfractie nog moet worden gescheiden van de niet-papier componenten. Nederland heeft, samen met een groot aantal andere lidstaten, in 2012 in het Comité daarom ook tegen het voorstel gestemd.

Vanwege de onduidelijkheid en de mogelijke risico's van het toevoegen van gelamineerd papier zal Nederland zich er sterk voor maken dat de toevoeging van gelamineerd papier uit de verordening wordt geschrapt. Zonder de toevoeging van gelamineerd papier is Nederland groot voorstander van deze verordening.