

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2435

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vier fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Betere Regelgeving

Fiche: Herziene richtlijn schone en energiezuinige wegvoertuigen (Kamerstuk 22 112, nr. 2436)

Fiche: Mededeling en Verordening Investeringsstoets (Kamerstuk 22 112, nr. 2437)

Fiche: Aanbeveling mandaten handelsakkoorden Australië en Nieuw-Zeeland (Kamerstuk 22 112, nr. 2438)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. Zijlstra

Fiche: Mededeling Betere Regelgeving

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Europese Raad en de Raad: Voltooing van de agenda voor Betere Regelgeving: betere oplossingen voor betere resultaten
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
25 oktober 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2017) 651
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/ALL/?uri=COM%3A2017%3A0651%3AFIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen en de Raad Algemene Zaken wat betreft het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven.
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

2. Essentie voorstel

De Commissie schetst in deze mededeling de vorderingen van de afgelopen jaren op het terrein van Betere Regelgeving en kondigt enkele nieuwe initiatieven aan voor versterking van de Betere Regelgevingsagenda. Zo geeft ze aan dat ze zich met haar wetgevingsagenda heeft geconcentreerd op de grote EU uitdagingen en prioriteiten in het kader van «*grote zaken groot aan pakken en kleine zaken op bescheiden schaal*» en dat het aantal nieuwe wetgevings-initiatieven de afgelopen jaren sterk is gedaald ten opzichte van het laatste jaar van de vorige Commissie. De Commissie heeft daarbij ook nadrukkelijk aandacht voor proportionaliteit; daar waar regelgeving gewenst is op EU-niveau, moet die wetgevende actie niet verder gaan dan noodzakelijk om het gewenste doel te bereiken.

De Commissie stelt sinds haar aantreden in de wetgevingscyclus drie uitgangspunten centraal: voorstellen om regelgeving aan te passen of in te trekken moeten gebaseerd zijn op goede evaluaties van bestaande regelgeving, nieuwe voorstellen moeten worden vergezeld van een effectbeoordeling en belanghebbenden in de hele wetgevingscyclus moeten goed worden geconsulteerd.

Het aantal evaluaties, effectbeoordelingen, openbare raadplegingen en ook adviezen van het REFIT-platform¹ zijn in de periode tussen 31 augustus 2016 en 31 augustus 2017 verder toegenomen.

In de loop van 2017 zijn er drie belangrijke ontwikkelingen geweest die het Betere Regelgevingsbeleid versterken:

- Uiterlijk eind 2017 zal de website voor inspraak in de totstandkoming van de wetgeving volledig operationeel zijn, waarmee belanghebbenden² inbreng kunnen leveren in de fase waarin de Commissie wetgeving voorbereidt en evalueert. Deze website zal de centrale plek

¹ REFIT is de afkorting van «Regulatory Fitness». REFIT is het programma van de Commissie voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving.

² Belanghebbenden zijn alle mensen en organisaties die te maken hebben met EU-regelgeving: burgers, bedrijven (mede)-overheden en de samenleving als geheel.

zijn voor alle mogelijke inspraak. Belangrijke verbetering is dat op die website ook feedback kan worden gegeven op gedelegeerde- en uitvoeringshandelingen.

- De interne richtsnoeren en toolbox voor betere regelgeving van de Commissie zijn grondig herzien.
- De Raad voor regelgevingstoetsing is sinds begin 2017 volledig bemand en bestaat nu uit drie leden van buiten de Europese instellingen, naast de voorzitter en de drie overige leden die in dienst zijn van de Commissie. Dit orgaan controleert de kwaliteit van de effectbeoordelingen en van een aantal evaluaties van bestaande wetgeving die de Commissie maakt.

In de loop van 2016 en 2017 heeft de Commissie bijzondere nadruk gelegd op vergroting van de legitimiteit en transparantie van haar optreden. Inschrijving in het transparantieregister is vereist voor lobbyisten als zij lid willen worden van de deskundigengroepen die de Commissie adviseren of contact willen met hoge vertegenwoordigers van de Commissie. In september 2016 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een interinstitutioneel akkoord inzake een verplicht transparantieregister dat zou gelden voor de Commissie, het Europees parlement en de Raad.

Bij transparantie hoort ook een goede consultatie van belanghebbenden. De Commissie zal in haar effectbeoordelingen en evaluaties beter zichtbaar maken hoe van de reacties van belanghebbenden gebruik is gemaakt. Ook moet er voor elk initiatief dat in routekaarten en aanvangs-effectbeoordelingen wordt gepresenteerd, een duidelijke consultatiestrategie worden opgesteld. De Commissie blijft de deelname van belanghebbenden aan consultaties verder aanmoedigen, onder andere door deze in alle EU-talen beschikbaar te stellen.

Op basis van evaluaties van individuele stukken wetgeving en «geschiktheidscontroles» van meerdere stukken regelgeving die betrekking heeft op een bepaalde sector, het werk van het REFIT-platform en suggesties die zijn ontvangen via de website «Verminder de regeldruk», heeft de Commissie sinds 2015 inmiddels 137 voorstellen gedaan om regelgeving te vereenvoudigen.

EU-wetgeving kan het beoogde doel slechts bereiken als het effectief wordt uitgevoerd. Handhaving van het Unierecht maakt dan ook deel uit van het Betere Regelgevingsbeleid van de Commissie. De Commissie heeft in 2016 haar nieuwe handhavingsbeleid gepresenteerd in de mededeling «EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing».

De Commissie heeft de mogelijkheid onderzocht om te gaan werken met reductiedoelstellingen voor lastenvermindering. De Commissie concludeert dat het invoeren van ex-ante reductiedoelstellingen onwenselijk is. De Commissie geeft aan vooral in te zetten op de aanpak, waarbij van geval tot geval regelgeving wordt geëvalueerd in overleg met belanghebbenden om dan vervolgens te identificeren welke mogelijkheden er zijn om regelgeving te verbeteren en regeldruk te verminderen. Dit voorkomt volgens de Commissie ongewenste dereguleringseffecten en heeft geen negatieve impact op het behalen van beleidsdoelen.

Niettemin wil de Commissie haar aanpak verbeteren. Daarom heeft ze besloten intensiever te streven naar kwantificering van haar voorstellen en ervoor te zorgen dat bij elke herziening van bestaande wetgeving systematisch wordt gelet op vereenvoudiging en vermindering van regeldruk.

Dat gebeurt via de aangepaste toolbox voor betere regelgeving die nu uitvoerige aanwijzingen bevat op het gebied van kwantificering. Deze

aanwijzingen geven Commissie-ambtenaren meer praktische handvaten om in de praktijk het kwantificeringswerk uit te voeren. Ook zet de Commissie meer in op interne training van medewerkers en zullen belanghebbenden systematischer worden bevestigd over mogelijkheden voor regeldrukvermindering in het kader van de gebruikelijke consultaties.

Vanaf 1 november 2017 moeten alle effectbeoordelingen zoveel mogelijk worden gekwantificeerd en moet alle informatie over potentiële kosten en baten van een voorstel op consistente wijze worden weergegeven. Dit levert een reductiedoelstelling op voor het Europees parlement en de Raad waar ze rekening mee kunnen houden wanneer zij het voorstel in behandeling nemen. Als deze instellingen voorstellen van de Commissie wijzigen en een vereenvoudiging schrappen of toevoegen, zal de Commissie erop aandringen dat zij uitleggen waarom dat nodig is en dat zij een effectbeoordeling maken van hun amendement, overeenkomstig het Interinstitutioneel Akkoord Beter wetgeven (IIA).

De reductiedoelstelling voor lastenvermindering zou in de ogen van de Commissie ook moeten dienen als leidraad voor de lidstaten bij de omzetting en tenuitvoerlegging van Uniewetgeving. Lidstaten worden in het IIA opgeroepen om bij de omzetting van EU-wetgeving in nationaal recht duidelijk maken welke elementen zij hebben toegevoegd die niet noodzakelijkerwijs volgen uit de verplichte omzetting van de EU-wetgeving.

De Commissie stelt vast dat zij inmiddels het merendeel van haar verplichtingen uit hoofde van het IIA heeft vervuld. De Commissie kijkt uit naar de eerste politieke evaluatie met de andere partners van het IIA -het Europees parlement en de Raad – waarbij zal worden nagegaan welke extra inspanningen nodig zijn in het streven naar Beter regelgeving.

De Commissie heeft ook weer haar jaarlijkse REFIT-scorebord gepresenteerd en voor 2017 en 2018 enkele belangrijke voorstellen aangekondigd om regeldruk te verminderen. Deze hebben o.a. betrekking op de volgende onderwerpen:

- Belastingheffing en btw;
- Vennootschapsrecht (o.a. digitalisering van procedures);
- Rapportagevereisten in de milieuwetgeving;
- Consumentenrecht (o.a. inzake informatievereisten en communicatie op afstand met consumenten).

De Commissie kondigt tot slot aan, om een algemene evaluatie uit te zullen voeren van de manier waarop de beleidsagenda voor Beter Regelgeving tijdens haar mandaat ten uitvoer is gebracht.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet zet zich al geruime tijd in voor een Europese wetgevingsagenda waarin de focus ligt op die beleidsterreinen waarop de meerwaarde van actie op Europees niveau een duidelijk gegeven is, in lijn met de bepalingen en principes als het subsidiariteits-, evenredigheid- en attributiebeginsel, zoals vastgelegd in de EU-verdragen.

Het kabinet vindt het van groot belang dat de kwaliteit van regelgeving verder wordt verbeterd, (toekomstige) regeldruk zoveel mogelijk wordt verminderd en voorkomen en dat belanghebbenden nauw betrokken kunnen zijn in de fase waarin regelgeving wordt voorbereid. Zonder dat daarbij de doorlooptijden van besluitvormingsprocessen over Europese

regelgeving onnodig worden verlengd. Het kabinet is daarom voorstander van een ambitieuze Europese Betere Regelgeving agenda. Betere Regelgeving versterkt de kwaliteit van een deugdelijk regelgevingskader dat ondernemerschap, het investeringsklimaat en democratische legitimiteit bevordert en tegelijkertijd voldoende bescherming biedt voor burgers, werknemers, gezondheid en milieu.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland heeft veel waardering voor de inzet en de resultaten die zijn bereikt door de Commissie op het gebied van Betere Regelgeving. De mededeling schetst terecht dat de Commissie veel heeft verbeterd als het gaat om zaken als de interne werkwijze, verbetering van procedures, evaluaties en effectbeoordelingen, controle door de Raad voor regelgevingstoetsing en interactie met belanghebbenden, o.a. via het REFIT-platform. Dit zijn belangrijke positieve ontwikkelingen. Positief is ook dat de Betere Regelgeving agenda gelegenheid biedt om de kwaliteit en effectiviteit van Europese regelgeving te verbeteren voor het openbaar bestuur en de medeoverheden. Bij dat laatste moeten ook de Betere Regelgeving-pijler van de Europese Agenda Stad en de daaruit voortvloeiende voorstellen voor Betere Regelgeving worden betrokken.

Het kabinet is voorstander van een EU gericht op hoofdzaken. Nederland verwelkomt daarom de aankondiging van de Commissie dat ook in het werkprogramma 2018 de focus gericht zal blijven op het verwezenlijken van de tien prioriteiten van voorzitter Juncker. Nederland heeft zich destijds ingezet voor de strategische agenda van de Europese Raad waar deze prioriteiten uit voortvloeien. Nederland sluit zich aan bij de insteek van de Commissie om «*grote zaken groot aan pakken en kleine zaken op bescheiden schaal*».

Positief beoordeelt Nederland ook de aankondiging van de Commissie om beter de verwachte kosten en baten van voorstellen te kwantificeren. Nederland heeft er eerder al op gewezen dat hier beslist progressie valt te boeken. Ook de jongste versie van het REFIT-scoreboard geeft helaas door gebrekkige kwantificering en kwalitatieve beschrijving van de effecten, net als voorgaande versies, te weinig inzicht in de resultaten van de REFIT-initiatieven die bedoeld zijn om concrete regelgeving aan te passen.

Ten aanzien van de Raad voor regelgevingstoetsing is Nederland positief over de benoeming van drie externe leden in deze Raad. Tegelijkertijd blijft Nederland van mening dat deze Raad geheel onafhankelijk zou moeten zijn. Dit laatste sluit ook aan op de praktijk in de landen die een soortgelijk orgaan voor kwaliteitscontrole kennen, zoals Nederland in de vorm van het Adviescollege Toetsing Regeldruk.

Nederland is voorstander van de introductie van sectorale reductiedoelstellingen, conform de Raadsconclusies die onder Nederlands voorzitterschap door de Raad voor Concurrentievermogen op 26 mei 2016 zijn aangenomen.³ De Commissie heeft een analyse gemaakt over de haalbaarheid van de introductie van reductiedoelstellingen. De Commissie komt tot de conclusie dat het gebruik van doelstellingen niet wenselijk is omdat een goede 0-meting, waartegen deze reducties kunnen worden afgezet, ontbreekt en het veel tijd en energie kost om een 0-meting te maken. Ook concludeert de Commissie dat reductiedoelstellingen afbreuk doen aan de politieke verantwoordelijkheid van de Commissie om op het juiste moment de juiste beleidsacties te ondernemen en nieuwe regel-

³ Zie EU Raadsconclusies 290/16 «Better regulation to strengthen competitiveness» van 26/05/2016.

geving voor te stellen. Nederland is van mening dat het vooraf formuleren van reductiedoelstellingen, in de afgelopen jaren aanmerkelijk heeft bijgedragen aan de vermindering van regeldruk in Nederland, zonder dat dit heeft geleid tot ongewenste deregulering of een verminderd vermogen om waar nodig nieuwe regelgeving voor te stellen. Niettemin wordt ook ingezien dat de vertaling van dit instrument naar Europees niveau een grote complexiteit met zich meebrengt. Nederland is het ook met Commissie eens dat het uitvoeren van een 0-meting een arbeidsintensieve en moeilijke exercitie is. Daarom ook dat Nederland en de Raad in haar Raadsconclusies bij de Commissie hebben gepleit voor een gebruik van sectorale doelstellingen zonder voorafgaande 0-meting. Nederland juicht toe dat de Commissie in ieder geval ervoor zal zorgen dat alle effectbeoordelingen die ten behoeve van herzieningswetgeving worden gemaakt, voortaan vergezeld zullen gaan van een reductiedoelstelling voor Raad en Europees parlement.

Daarbij dient opgemerkt te worden dat de door de Commissie geformuleerde reductiedoelstellingen voor Raad en Europees parlement, gelet op de autonome rol van deze instellingen, uiteraard niet bindend kunnen zijn. Wel kunnen ze -zoals de Commissie beoogt- bijdragen aan een grotere bewustwording van het belang van regeldrukvermindering doordat de Commissie in de vorm van deze «doelstellingen» nadrukkelijk communiceert welk reductiepotentieel er in het geding is. Ook ten opzichte van lidstaten kunnen door de Commissie geformuleerde reductiedoelstellingen bijdragen aan een grotere bewustwording van het belang van regeldrukvermindering. Nederland onderschrijft het belang dat EU-regelgeving zoveel mogelijk lastenluis wordt geïmplementeerd in de hele EU. De door het IIA bepleite transparantie richting burgers over de herkomst van wettelijke verplichtingen, zoals in Nederland al uitgangspunt is, kan daar ook aan bijdragen.

Nederland blijft zich actief inzetten voor implementatie van het gehele IIA, vanuit het belang dat Nederland hecht aan versterking van de transparantie, legitimiteit en het nauwer bij de Europese besluitvorming betrekken van de Europese burgers. Een onderdeel van het IIA is dat de Raad en het Europees parlement actiever worden waar het gaat om het maken van effectbeoordelingen van hun eigen substantiële amendementen. Om die reden heeft Nederland als EU-voorzitter in 2016 dit onderwerp in de Raad geagendeerd en een discussie gestart over hoe de Raad dit concreet zou kunnen doen. Dit heeft ertoe geleid dat momenteel een pilot in voorbereiding is waarmee de Raad ervaring kan op doen met het maken van eigen effectbeoordelingen. Nederland hoopt dat deze pilot de aanzet vormt voor een structurele aanpak door de Raad.

Nederland is tevreden met de afspraken die zijn gemaakt in het IIA met betrekking tot de vaststelling van gedelegeerde en uitvoeringshandelingen. Dit geldt in het bijzonder voor de afspraken die zijn gemaakt over het vooraf consulteren van experts van de lidstaten bij de voorbereiding van gedelegeerde handelingen. Voorts is Nederland ook tevreden over de vooruitgang die is geboekt ten aanzien van het IT-project tot invoering van een nieuw register voor gedelegeerde handelingen, dat volgens de mededeling uiterlijk eind 2017 van start kan gaan.

De Commissie gaat in deze mededeling niet in op alle thema's uit de Raadsconclusies Betere Regelgeving. Zo wordt niet geschetst welke vooruitgang is geboekt ten aanzien van het streven naar innovatievriendelijke en toekomstbestendige regelgeving en ten aanzien van de specifieke aandacht in het Betere Regelgevingsbeleid voor de positie van het MKB. Ook geeft de mededeling geen informatie over de eerder dit jaar door voorzitter Juncker in de Staat van de Unie aangekondigde taskforce

subsidiariteit en proportionaliteit. Inmiddels heeft de Commissie al een besluit genomen over de instelling en samenstelling van de Task Force, met een evenredige vertegenwoordiging van de respectievelijke nationale parlementen, het Europees parlement en het Comité van de Regio's.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Alle lidstaten onderschrijven het belang van Betere Regelgeving en veel lidstaten vinden dat de Commissie tijdens haar mandaat veel heeft bereikt. Het gaat dan om zaken als de interne werkwijze, verbetering van procedures, evaluaties en effectbeoordelingen, controle door de Raad voor regelgevingstoetsing en interactie met belanghebbenden, o.a. via het REFIT-platform.

Er zal veel steun zijn voor de meeste zaken die in de mededeling worden aangekondigd. Dat geldt in het bijzonder voor het streven van de Commissie om beter de verwachte kosten en baten van voorstellen te kwantificeren. Hier valt in de ogen van veel lidstaten progressie te boeken.

De overgrote meerderheid van de lidstaten zullen het op een belangrijk punt niet eens zijn met de analyse van de Commissie waar het gaat om de introductie van reductiedoelstellingen. Een gebruik van reductiedoelstellingen heeft in de ogen van veel lidstaten meerwaarde en hoeft niet te leiden tot deregulering en een verminderd vermogen voor de Commissie om nieuwe wetgeving te introduceren. Ook belanghebbenden uit het bedrijfsleven en de medeoverheden hebben zich eerder uitgesproken over het belang van reductiedoelstellingen.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Het programma van de Commissie ten aanzien van Betere Regelgeving ziet op het gehele EU-acquis en daarmee op alle beleidsterreinen van de EU. Het vloeit voort uit de regelgevende bevoegdheden van de EU dat er aandacht is voor kwaliteit van regelgeving, regeldruk, correcte implementatie en toepassing in de lidstaten. Vanwege haar rol als hoedster van de Verdragen is er op dit gebied een taak weggelegd voor de Commissie. Gezien haar exclusieve initiatiefrecht is de Commissie voorts bevoegd om voorstellen te doen tot intrekking of wijziging van regelgeving. De grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid is positief.

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het verbeteren van bestaande en toekomstige Europese regelgeving, het transparanter maken van het Europese beleids- en regelgevingsproces en het toezien op een correcte en tijdige implementatie en toepassing van het Europees recht in lidstaten, kan alleen op Europees niveau worden verwezenlijkt.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De werkzaamheden in het kader van het REFIT-programma, inclusief het REFIT-platform en de komst van een nieuw transparantieregister zijn geschikte en evenredige middelen om bestaande en toekomstige

regelgeving te verbeteren, het Europees regelgevingsproces transparanter te maken en het Europees recht te handhaven.

d) Financiële gevolgen

Het is onduidelijk wat de impact is op de EU-lidstaten en regionale en lokale overheden van de in deze mededeling aangekondigde nieuwe acties en maatregelen. Daarvoor zijn de aangekondigde acties en maatregelen nog onvoldoende concreet. Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

In dit stadium is niet duidelijk wat de concrete gevolgen zijn van de in deze mededeling aangekondigde nieuwe acties en maatregelen. De mededeling is gericht op een aanpak om EU-regelgeving te verbeteren en onnodige regeldruk te verminderen. Deze aanpak zal naar verwachting (en tot nu toe gebleken) een positief effect hebben op de kwaliteit van EU-regelgeving en het wegnemen van knelpunten voor burgers, (mede)overheden en het bedrijfsleven, vooral voor het MKB en dienstengevolge ook voor de concurrentiekracht.