

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1394

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2012

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

Fiche 1: Verordening niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren en wijziging Richtlijn betreffende handelsverkeer en de invoer van o.a. honden, katten en fretten (Kamerstuk 22 112, nr. 1393)

Fiche 2: Mededeling verbetering tenuitvoerlegging en handhaving van EU-milieumaatregelen

Fiche 3: Verordening uitoefening recht op collectieve actie in relatie tot de vrijheden van vestiging en dienstverlening (Kamerstuk 22 112, nr. 1395)

Fiche 4: Richtlijn handhaving detacheringsrichtlijn (Kamerstuk 22 112, nr. 1396)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: Mededeling Verbetering tenuitvoerlegging en handhaving van EU-milieumaatregelen

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Mededeling van de Commissie «Meer voordelen door EU-milieumaatregelen: vertrouwen kweken door de kennis en de reactiecapaciteit te verbeteren»

Datum Commissiedocument: 7 maart 2012

Nr. Commissiedocument: COM(2012)95

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DossierId=201395

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:
Niet van toepassing

Behandelingstraject Raad: Wordt verder uitgewerkt in het kader van de evaluatie van het 6^e Milieuactieprogramma. De Milieuraad van 11 juni 2012 zal naar verwachting raadconclusies aannemen.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

2. Essentie voorstel

In de voorbereidingen voor het zevende milieuactieprogramma blijkt dat een versterking en verbetering van de tenuitvoerlegging als een prioritaire doelstelling van het Europees milieubeleid moet worden beschouwd. Met de in deze mededeling uiteengezette ideeën wordt tegemoet gekomen aan het verzoek van de Milieuraad van december 2010 aan de lidstaten en de Commissie om de tenuitvoerlegging en de handhaving van EU-milieuwetgeving te verbeteren en te versterken om zo de toestand van het milieu te verbeteren en een gelijk speelveld te creëren. In deze mededeling geeft de Commissie aan welke middelen lidstaten kunnen inzetten om op systematische wijze kennis over de feitelijke implementatie bijeen te brengen en te verspreiden om op basis hiervan beter te kunnen reageren op concrete problemen. Ook gaat de Commissie nader in op mogelijkheden om toezicht en handhaving naar een hoger plan te tillen.

Aan beide werkrichtingen zijn doelstellingen gekoppeld:

Kennis over de tenuitvoerlegging verbeteren

- De lidstaten actiever te stimuleren tot de invoering van meer doelmatige informatiesystemen met betrekking tot de tenuitvoerlegging;
- Verbetering van de informatie op EU-niveau;
- Meer vertrouwen in de op nationaal, regionaal en lokaal niveau gegenereerde informatie;
- Belangrijke informatieleemten opvullen bij het bevorderen van de naleving en de handhaving van de regelgeving en de bewaking van het landgebruik.

Verbetering van de reactiecapaciteit op nationaal, regionaal en lokaal niveau

- Inspecties en toezicht op de uitvoering van EU-wetgeving verbeteren;
- Betere afhandeling van klachten en bemiddeling op nationaal niveau;

- De toegang tot de rechter verbeteren;
- Verbetering van de resultaten voor het milieu door capaciteitsopbouw en voor de lidstaten bindende tenuitvoerleggingsovereenkomsten.

De Commissie beseft dat aan de uitvoering van deze doelstellingen een prijskaartje hangt. De kosten voor niet-uitvoering liggen echter hoger. De voorgestelde stappen zijn een investering, voor het heden en de toekomst.

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

De subsidiariteit van deze mededeling wordt positief beoordeeld. Het EU niveau is het geschikte niveau voor het verbeteren van de tenuitvoerlegging en handhaving van EU-milieumaatregelen. Hierbij staat overigens voorop dat handhaving de bevoegdheid van de lidstaten is en moet blijven. De proportionaliteit wordt ook positief beoordeeld. In algemene zin deelt Nederland de visie van de Europese Commissie dat juiste tenuitvoerlegging en adequate handhaving de sleutel vormen om milieudoelen en level playing field te realiseren.

Op basis van het onderhavige voorstel is een inschatting van de financiële gevolgen nauwelijks te maken. Indien in een later stadium sprake is van budgettaire gevolgen, dan worden deze ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Indien uit de latere voorstellen kosten voor de EU voortvloeien, dan is Nederland van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting.

De Mededeling kondigt geen concrete wet- en regelgeving aan en is op hoofdlijnen. Uitwerking zal plaatsvinden in het 7^e Milieuactieprogramma.

4. Nederlandse positie over de mededeling

In algemene zin deelt Nederland de visie van de Europese Commissie dat juiste tenuitvoerlegging en handhaving een belangrijke sleutel vormen om milieudoelen en een *level playing field* te realiseren. Lidstaten moeten echter wel de ruimte hebben om op de meest effectieve manier toezicht te houden. Daarnaast vindt Nederland dat ook het ingezette instrumentarium, de coherentie en consistentie van de regelgeving en de administratieve lasten in ogenschouw moeten worden genomen als blijkt dat doelen niet worden gehaald, omdat deze mede bepalend zijn voor de vraag op welke manier uitvoering, toezicht en handhaving verder verbeterd kunnen worden. Vanuit deze uitgangspunten worden de Europese voorstellen bekeken.

Vooruitlopend op verdere uitwerking door de Commissie is de grondhouding van Nederland ten aanzien van de diverse elementen van het voorstel als volgt.

- *Het opzetten van een informatiesysteem waarmee efficiënt en tijdig de tenuitvoerlegging kan worden gevolgd;* Nederland is voorstander van doelmatige en flexibele informatiesystemen waarbij de systemen van de individuele lidstaten benut kunnen worden. Nederland heeft deze systemen ook in gebruik (bijvoorbeeld Nationaal Geo-register, RO-online, basisregistraties, Atlas Leefomgeving). Daarnaast heeft Nederland zich met de in voorbereiding zijnde Omgevingswet een betere monitoring van de uitvoering van EU-richtlijnen en de toestand van het fysieke milieu als doel gesteld. Nederland heeft evenwel

reserve bij het opzetten van nieuwe Europese informatiesystemen, tenzij deze bijdragen aan het verminderen van administratieve lasten en kosteneffectief zijn voor wat betreft het na te streven doel om de uitvoering van Europese milieuwetgeving naar een hoger niveau te tillen.

- *Systematisch toegankelijk maken van monitoring gegevens*; Samen met andere relevante informatie kan dit overheden, burgers en bedrijven eenvoudiger inzicht verschaffen in de feitelijke en juridische kenmerken van een bepaalde locatie in de fysieke leefomgeving. Daarmee zal een adequate uitvoering van EU-richtlijnen worden bevorderd en tegelijk bij het initiëren van bepaalde activiteiten onderzoekslasten worden verminderd en besluitvorming worden versneld. Nederland ziet dan ook parallellen met de voorstellen in de mededeling. Het nu al op EU-niveau formuleren van richtsnoeren voor informatiesystemen acht Nederland echter voorbarig. Los van de vraag of deze richtsnoeren wenselijk dan wel nodig zijn, lijkt het in dit stadium veel zinvoller dat de lidstaten komen tot een meer intensieve uitwisseling van ervaringen op dit terrein.
- *Verbetering van de inspecties en toezichtregimes door modernisering, nagaan van nut en noodzaak van het opnemen van specifieke(re) toezichtbepalingen in nieuwe EU regelgeving of bij of het aanvullen met toezicht- of inspectiecapaciteit op EU-niveau of met een beperkte inspectierol voor de Commissie en door meer systematisch gebruik te maken van peer-reviews door bestaande netwerken of door het betrekken van onafhankelijke deskundigen*;
Nederland kan akkoord gaan met modernisering van de bestaande richtsnoeren voor inspecties en toezicht op installaties en inrichtingen, mits:
 1. het kader de vorm van een aanbeveling houdt;
 2. ook in het vernieuwde kader uitgegaan wordt van een risicobenadering;
 3. er ruimte wordt geboden voor verschillende aanpakken gericht op de borging van de naleving naast inspecties;
 4. het kader centraal wordt gesteld en bijzondere voorschriften in sectorale richtlijnen zo veel mogelijk worden vermeden. Waar deze onmisbaar zouden zijn, dienen ze op het kader te zijn afgestemd.
 Om een eenvormige toepassing te faciliteren kunnen als aanvullende instrumenten worden ingezet: het verder verbeteren van de toepassing van de richtsnoeren, het uitwisselen van informatie en ervaringen, het uitvoeren van gezamenlijke projecten, het aanmoedigen en faciliteren van de verbetering van de kennis en kunde van de uitvoerders en toezichthouders, het uitwisselen van *best practices* en in het bieden van richtsnoeren, instrumenten en gemeenschappelijke standaarden binnen het kader van de aanbeveling. Het IMPEL netwerk (*European Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law*) heeft zich bewezen als het gaat om het organiseren van bijeenkomsten die hierop gericht zijn.
- Voor het domein stoffen en producten (op Europees niveau veelal uitputtend geharmoniseerd in verordeningen) geldt dat de zogenaamde *administrative cooperations* (Adco's) goede aanknopingspunten bieden voor een meer verplichtende samenwerking van *market surveillance authorities*. Bovendien kunnen de Adco's ingezet worden om een beleidsonafhankelijke toets op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de Europese regelgeving vanuit het perspectief van de gezamenlijke toezichthouders uit de lidstaten te bevorderen.
- *Verbetering van de mogelijkheden voor burgers tot klachtenafhandeling op nationaal niveau door richtsnoeren te ontwikkelen die ervoor moeten zorgen dat nationale rechters en economische en milieubelanghebbenden meer zekerheid hebben over de jurisprudentie van het EU-hof en de gevolgen daarvan voor de toegang tot de rechter*;

Nederland vindt een goede klachtenafhandeling belangrijk. Daar komt bij dat in vergelijking met andere lidstaten het aantal klachten over de Nederlandse tenuitvoerlegging van het Europese recht op dit beleidsterrein beperkt is.¹ Nederland kan dit voornemen van de Commissie dan ook ondersteunen.

- *Verbetering van de toegang tot de rechter voor alle EU milieu onderwerpen; richtsnoeren met een uitleggend karakter kunnen een bijdrage leveren aan het verbeteren van de kennis en kunde van rechters en juiste uitleg van het EU-recht.* Nederland is niet op voorhand tegenstander van een nieuwe poging om het Verdrag van Aarhus verder uit te werken in een Europese richtlijn met betrekking tot toegang tot de rechter, als maar verzekerd wordt dat daarbij niet afgedaan wordt aan het beschermingsniveau dat het Verdrag van Aarhus biedt. Daarbij geldt tevens als randvoorwaarde dat de administratieve lasten hierdoor niet mogen stijgen. Nederland zal daarom inzetten op een impact assessment op dit punt.
- *Daar waar het gaat om klachtenafhandeling voor burgers, verbetering van toegang tot de rechter voor alle milieuonderwerpen alsook informatie over recht en jurisprudentie, geldt ten aanzien van ontwikkeling van richtsnoeren dat Nederland niet wil dat die richtsnoeren een zelfstandige bron van (semi)recht worden. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen als daarin interpretaties over vraagstukken worden gegeven die verder gaan dan onomstreden weergaves van het recht of de rechtspraak.*
- *Actieve samenwerking met EU-netwerken op het terrein van implementatie (tenuitvoerlegging) van EU milieuregels. Daarbij gaat het om bestaande netwerken van ombudsinstanties, inspecteurs, overheidsjuristen, rechters en openbaar aanklagers;*
Nederland ondersteunt het meer structureel betrekken van professionele netwerken en zal de Commissie verzoeken ook het netwerk van Europeesrechtelijke milieujuristen werkzaam bij de overheid (NEEL) en het op Nederlands initiatief gestarte EU netwerk om milieucriminaliteit te bestrijden, (Envicrimenet) meer nadrukkelijk een rol te geven in het proces van voorbereiding en omzetting van EU milieuregelgeving om de implementeerbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van die regelgeving te verbeteren.
Nederland deelt de mening van de Commissie dat al deze netwerken geholpen moeten worden bij het opbouwen van stabiele secretariaten, dat deze netwerken onderling méér moeten samenwerken, dat zij een brugfunctie kunnen vervullen naar regionale en lokale overheden en dat zij in een goede positie verkeren om te adviseren over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regels. Nederland is verheugd dat in de Mededeling het belang wordt ingezien om informatie uit te wisselen via EU-netwerken over succesvolle *aanvullende* aanpakken op het gebied van de naleving en handhaving. Nederland merkt op dat goede ervaringen met deze aanpakken aanleiding moeten kunnen vormen om in de EU-regelgeving daarvoor méér ruimte te scheppen of belemmeringen weg te nemen. In het kader van de in voorbereiding zijnde Omgevingswet zal Nederland actief zoeken naar mogelijkheden voor de borging van de naleving van regels door private partijen.
- *Bevorderen van samenwerking met de lidstaten in de vorm van uitvoerings- en partnerschapsovereenkomsten.*
Dit voornemen van de Europese Commissie is nog niet voldoende uitgewerkt om een standpunt te bepalen. Uitwerking in het kader van het 7^e Milieu Actie Programma wordt afgewacht.

¹ Klachten die via EU pilot binnenkomen, zijn niet openbaar. Er is wel een relatie tussen aantallen klachten en aantallen inbreuken. NL heeft relatief weinig inbreuken voor milieuzaken. Zie bijvoorbeeld Kamerstukken 21 109, nr. 204, bijlage inbreuken in relatie tot http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/annual_report_28/com_2011_588_nl.pdf, p. 4.