

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1896

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 september 2014

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

Fiche 1: Mededeling programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT): stand van zaken en vooruitzichten

Fiche 2: Mededeling onderzoek en innovatie: de bronnen van toekomstige groei (Kamerstuk 22 112, nr. 1897)

Fiche 3: Mededeling data-economie (Kamerstuk 22 112, nr. 1898)

Fiche 4: Mededeling naar een circulaire economie (Kamerstuk 22 112, nr. 1899)

Fiche 5: Wijzigingsvoorstel Afval Richtlijnen (Kamerstuk 22 112, nr. 1900)

Fiche 6: Mededeling groen actieplan voor het mkb (Kamerstuk 22 112, nr. 1901)

Fiche 7: Mededeling over circulaire economie in de bouwsector (Kamerstuk 22 112, nr. 1902)

Fiche 8: Mededeling groene werkgelegenheid (Kamerstuk 22 112, nr. 1903)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Mededeling Programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT): stand van zaken en vooruitzichten

1. Algemene gegevens

a) 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, Programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT): stand van zaken en vooruitzichten.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

18 juni 2014.

c) Nr. Commissiedocument

COM (2014) 368.

d) Pre-lex

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0368&qid=1404132950752&from=EN)

[?uri=CELEX:52014DC0368&qid=1404132950752&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0368&qid=1404132950752&from=EN)

http://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/scoreboard_en.pdf.

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld.

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen.

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken.

2. Essentie voorstel

Op 2 oktober 2013 heeft de Commissie haar mededeling «Gezonde en resultaatgerichte regelgeving: resultaten en volgende stappen» (mededeling REFIT) gepresenteerd en daarbij een breed pakket aan maatregelen aangekondigd om Europese regeldruk te verminderen en de kwaliteit van EU-regelgeving te verbeteren. Over die mededeling is een BNC-fiche opgesteld dat op 29 november 2013 aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstuk 22 112, nr. 1743).

In de nu voorliggende mededeling van 18 juni 2014 kijkt de Commissie terug op de inmiddels behaalde resultaten, wordt geschetst welke acties nu lopen en presenteert de Commissie nieuwe beleidsvoornemens. In een omvangrijke bijlage, door de Commissie aangeduid als «scorebord», wordt ingegaan op de stand van zaken op de talrijke concrete stukken wet- en regelgeving die onderdeel uitmaken van de REFIT-werkagenda en wordt een indicatie gegeven voor verdere actie.

Voortgang en behaalde resultaten van de al aangekondigde acties

Ten aanzien van de door de Commissie genomen maatregelen, wordt geschetst dat de meeste wetgevingsvoorstellen voor vereenvoudiging en lastenvermindering die in oktober 2013 zijn gedaan, inmiddels zijn aangenomen of naar verwachting later dit jaar worden aangenomen. De Commissie heeft in mei 2014, na raadpleging van het parlement en de Raad, alle 9 voorstellen voor REFIT-intrekkingen goedgekeurd. Dit betreft o.a. voorstellen op het gebied van de levering van ruwe olie en petroleumproducten, de indeling, verpakking en etikettering van gevaarlijke preparaten en staalstatistieken.

De Commissie heeft ook besloten een aantal voorstellen niet in te dienen. De Commissie bereidt daarnaast de intrekking van bepaalde stukken EU-wetgeving voor en er is een begin gemaakt met de werkzaamheden inzake evaluaties en gezondheidstests (REFIT-fitnesschecks) op het gebied van wetgeving inzake afval, veiligheid en gezondheid op het werk en de algemene levensmiddelenwetgeving.

De Commissie meldt verder dat de wetgever (parlement en Raad) sinds oktober 2013 een aantal belangrijke voorstellen voor vereenvoudiging en lastenvermindering heeft aangenomen, waaronder wetgeving inzake de erkenning van beroepskwalificaties, aanbestedingen en de digitale tachograaf.

Tot slot signaleert de mededeling dat lidstaten niet altijd gebruikmaken van alle ruimte die EU-wetgeving biedt voor vereenvoudiging van regelgeving op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Dit is bijvoorbeeld het geval op het gebied van voorschriften inzake bedrijfsboekhouding en voedselveiligheid. De Commissie kondigt aan toezicht te zullen houden op de uitvoering door de lidstaten van deze en alle andere REFIT-maatregelen en in de volgende, voor 2015 geplande editie van haar scorebord, de actuele stand van zaken op te nemen.

Nieuwe REFIT-maatregelen

De Commissie presenteert als nieuwe acties:

- a) *Nieuwe initiatieven van de Commissie voor vereenvoudiging van wetgeving op de volgende terreinen:* identiteits- en reisdocumenten, bedrijfs- en sociale statistieken, btw- en visumvoorschriften.
- b) *Het intrekken van regelgeving op de volgende terreinen:* energie-etikettering, vervoerstarieven en -voorwaarden, het gemeenschappelijk landbouwbeleid en gestandaardiseerde rapportage op het gebied van milieu. Ook onderzoekt de Commissie de mogelijkheid tot intrekking van regelgeving op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken.
- c) *Het intrekken van voorstellen voor regelgeving op de volgende terreinen:* beleggerscompensatiestelsels, zwangere werkneemsters, heffingen voor de beveiliging van de luchtvaart, een fonds voor de vergoeding van schade als gevolg van olieverontreiniging en waarschijnlijk het vrijstellen van micro-ondernemingen van bepaalde voorschriften inzake levensmiddelenhygiëne.
- d) *Het evalueren en uitvoeren van gezondheidstests op diverse terreinen waaronder:* bescherming inzake deeltijdeigendom, betalingsachterstanden, verpakkingen, het modellenstelsel, richtlijnen inzake het prospectus, wederzijdse erkenning in het kader van de interne markt, afvang en opslag van kooldioxide en CO₂-emissies, telecommunicatie en wetgeving inzake illegale binnenkomst, doortocht en verblijf.

Horizontale acties

Naast vermindering, vereenvoudiging en evaluatie van regelgeving zet de Commissie ook in op versterking van de volgende horizontale regelgevingsinstrumenten:

- a) *Effectbeoordeling:* De Commissie zal de richtsnoeren voor het uitvoeren van impact assessments actualiseren en daarover een consultatie organiseren die loopt van 1 juli tot 30 september 2014.
- b) *Ex-postevaluatie:* Tussen november 2013 en februari 2014 heeft een consultatie plaatsgevonden over de nieuwe evaluatierichtsnoeren van de Commissie. Er zijn 53 antwoorden ontvangen (waaronder van het Nederlandse kabinet) en met deze reacties zal rekening worden gehouden bij de aanstaande herziening van de evaluatierichtsnoeren.

- c) *Raadpleging van belanghebbenden*: De Commissie zal interne richtsnoeren uitbrengen om de diensten van de Commissie te adviseren en te ondersteunen bij het uitvoeren van consultaties. Consultatie hiervoor loopt van 1 juli tot 30 september 2014.
- d) *Het bepalen van kosten van regelgeving*: De Commissie signaleert dat de werkelijke kosten aanzienlijk kunnen afwijken van de raming vooraf. Bij haar werkzaamheden op het gebied van ex-postevaluatie kijkt de Commissie steeds meer naar de mate waarin de reële kosten en baten overeenkomen met in het kader van eerdere effectbeoordelingen gemaakte schattingen.
- e) *Rapportagevereisten*: De Commissie heeft evaluaties uitgevoerd op terreinen als milieu en gezondheid, veiligheid op het werk en cohesie- en energiebeleid. Op deze terreinen is vooruitgang geboekt met het stroomlijnen en vereenvoudigen van de rapportageverplichtingen en kunnen deels nog verdere verbeteringen worden doorgevoerd.

Conclusies en vooruitblik

De Commissie wijst op 5 lessen die uit de met REFIT opgedane ervaring inmiddels kunnen worden getrokken.

- a) Gezonde regelgeving vergt permanente aandacht in alle stadia van de beleidscyclus met actieve betrokkenheid van alle belanghebbenden.
- b) De *Impact Assessment Board* van de Commissie vervult een essentiële rol. De Commissie wil doorgaan met deze effectbeoordelingen en is geen voorstander van het creëren van een extra entiteit voor externe kwaliteitscontrole.
- c) Tijdens de hele regelgevingscyclus moeten de kosten en baten zoveel mogelijk worden gekwantificeerd. Bij iedere wetgevingsherziening moet de kwantificering worden aangepast zodat de werkelijke kosten en baten zo goed mogelijk kunnen worden gemeten.
- d) Iedere wijziging brengt kosten met zich mee en teveel en te vaak wijzigen gaat ten koste van rechtszekerheid en voorspelbaarheid van regelgeving.
- e) Inbreng van hen die direct door wetgeving worden geraakt, is heel belangrijk. Consultatie en debat zijn daarom essentieel.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling/aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Regeldruk is een rem op innovatie en economische groei. Daarom werkt het kabinet aan verdere verlaging van de regeldruk en verbetering van de kwaliteit van regelgeving. Het kabinet schrapt onnodige regels, versoepelt waar mogelijk wettelijke verplichtingen en zorgt ervoor dat regelgeving uitvoerbaar, handhaafbaar en begrijpelijk is. Hierdoor besparen burgers, bedrijven en mensen die in de publieke sector werken samen € 2,5 miljard in de periode tot en met 2016.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet acht het van groot belang dat EU-beleidsdoelen op de meest efficiënte en effectieve wijze gerealiseerd worden en dat daarbij de beginselen subsidiariteit en proportionaliteit effectief worden toegepast. Het verbeteren van de kwaliteit van regelgeving en het verminderen van regeldruk zijn ook belangrijk in relatie tot het stimuleren van economische groei. Het is essentieel dat deze onderwerpen ook op EU-niveau een prioriteit blijven, onder andere via het REFIT-programma. Een doortastende voortzetting van dit programma is wat Nederland betreft een belangrijke component van de wijze waarop de EU uitvoering geeft aan de, met het aannemen van de Strategische Agenda tijdens de Europese Raad van afgelopen juni, ingeslagen weg.

Er is veel waardering voor deze voortgangsrapportage, voor het werk dat onder de vlag van REFIT is verricht en voor het feit dat er nieuwe acties zijn aangekondigd. De beleidsmatige aanpak van het gezonde regelgevings-beleid en de «verinnerlijking» daarvan binnen de EU-instellingen, begint meer en meer gestalte te krijgen.

Nederland zal op de diverse REFIT-dossiers waar nu al aan wordt gewerkt en op de dossiers waarop in de mededeling nieuwe actie wordt aangekondigd, zo goed mogelijk met de Commissie, het Europees parlement en de andere lidstaten samenwerken. Per dossier zal telkens een apart oordeel worden geveld over welke mogelijkheden er concreet zijn om kwaliteit van regelgeving te verbeteren en regeldruk te verminderen.

Daarbij is wel van belang dat Nederland, anders dan de Commissie, de voorstellen mede beziet vanuit de nationale context waarin deze inpassing moeten vinden. Dat betekent dat beleidsruimte voor de lidstaten om aansluiting te vinden bij de bestaande nationale context, van belang kan zijn om op lidstaatsniveau een optimaal resultaat te kunnen bereiken, ook al kan dat soms in de berekeningen van de Commissie op dossierniveau tot suboptimale resultaten leiden. Daar waar Nederland kansen ziet voor het verminderen van regeldruk en het verbeteren van de kwaliteit van regelgeving, zal Nederland ze in EU-verband actief onder de aandacht brengen.

De Commissie geeft aan dat REFIT een gedeelde verantwoordelijkheid is van de EU- instellingen en de lidstaten en vraagt van alle partijen een actieve inzet, ook ten aanzien van de wijze waarop EU-regelgeving nationaal wordt geïmplementeerd. Hoewel Nederland van mening is dat nationale wet- en regelgeving, en dus ook de daarmee gemoeide regeldruk, een zaak is van nationale lidstaten, onderschrijft Nederland deze noodzaak. Dit blijkt ook uit meerdere evaluaties die lastenluwe implementatie in Nederland hebben aangetoond.

Het blijft voor Nederland een continu aandachtspunt dat de stroomlijning van de regelgeving niet alleen symbolisch is, maar dat door het stroomlijnen en het herzien van de EU-regelgeving de uitvoeringskosten en lastendruk ook daadwerkelijk worden gereduceerd en de kwaliteit van regelgeving daadwerkelijk wordt verbeterd

Namens het kabinet zal er worden gereageerd op de aangekondigde consultaties over impact assessments en de wijze van raadplegen van belanghebbenden. Het kabinet is het grotendeels eens met de «conclusies en vooruitblik» van de Commissie en verwelkomt de horizontale acties die zijn aangekondigd, maar heeft ook een aantal aandachtspunten bij deze voortgangsrapportage.

Aandachtspunten bij deze voortgangsrapportage

- In de huidige REFIT-mededeling is veel aandacht voor betere regelgeving, maar verhoudingsgewijs weinig aandacht voor *minder* regelgeving. Het zou goed zijn als het REFIT-programma in dit kader aansluit bij de focus op prioriteiten, zoals de Europese Raad eind juni 2014 heeft vastgesteld.
- Het «scorebord» dat de Commissie bij deze voortgangsrapportage heeft geleverd, geeft onvoldoende strategische informatie om te kunnen beoordelen of de stand van zaken op de vele wetgevingsdossiers spoort met de eerdere REFIT-plannen (liggen we op koers?) of juist reden is voor zorg.
- Met betrekking tot het scorebord mist Nederland ook een kwantificering van de effecten; (hoeveel lastenvermindering is inmiddels

bereikt?) en concrete informatie over wat het de doelgroep in kwalitatieve zin heeft opgeleverd (welke vereenvoudigingen zijn gerealiseerd en wat merkt de doelgroep daarvan?).

- De Europese Raad van december 2013 heeft de Commissie opgeroepen om het accent te leggen op sectoren met de grootste knelpunten en op de sectoren die belangrijk zijn vanwege de kansen op economische groei, innovatie en werkgelegenheid. De Raad heeft daarbij ook voorgesteld om het gebruik van sectorale reductiedoelstellingen te overwegen. Deze sectorale aanpak ziet Nederland helaas nog niet terug, evenmin als het gebruik van reductiedoelstellingen. Nederland is voorstander van het gebruik van een kwantitatieve doelstelling en is ook positief over een sectorale aanpak.
- De Europese Raad van december 2013 heeft de Commissie opgeroepen om bij de implementatie van REFIT rekening te houden met nalevingskosten. Hoewel de Commissie meer en meer aandacht geeft aan het berekenen van de werkelijke kosten van wet- en regelgeving, is nog niet duidelijk of ook nalevingskosten structureel in kaart worden gebracht en welke methode daarvoor wordt gebruikt. Meer duidelijkheid en transparantie hierover is gewenst.
- Focus op mkb, is een ander punt waar de Europese Raad van december 2013 aandacht voor heeft gevraagd. In eerdere mededelingen over REFIT ging de Commissie specifiek in op de acties gericht op het mkb, met name ten aanzien van de Top 10 van grootste mkb-knelpunten. Deze voortgangsrapportage gaat niet specifiek in op het mkb, waardoor minder duidelijk is hoe het staat met de aanpak van de knelpunten top 10.
- Nederland pleit voor onafhankelijke toetsing van impact assessments. Eén Impact Assessment Adviesgroep zou zowel de EU-Commissie, het Europees parlement als de Raad kunnen bijstaan door impact assessments te toetsen die gemaakt worden van voorstellen voor Europese regelgeving, inclusief de door het Europees parlement en de Raad aangebrachte wijzigingen. Deze constructie zorgt voor een gezamenlijk denkkader en uitgangspunt voor de EU-instellingen en stimuleert zo de nodige onderlinge samenwerking.
- Het is belangrijk om vooraf te weten wanneer de verschillende evaluaties, gezondheidstests (fitnesschecks) en consultaties plaatsvinden en te weten wanneer wijzigingsvoorstellen in de verschillende gremia zullen worden besproken om tijdig Nederlandse belanghebbenden (overheid, bedrijfsleven en andere partijen) in staat te stellen hun mening te geven. Een duidelijke en transparante tijdsplanning voor de komende jaren is daarom van belang, waarbij waar mogelijk wordt aangesloten op bestaande evaluatieprocessen zoals voor REACH al in gang is gezet. Daarnaast is transparantie van de resultaten en uitkomsten van de consultaties, evaluaties en gezondheidstest van groot belang.
- Er zou meer aandacht moeten worden gegeven aan alternatieven voor regelgeving, zoals voorlichting en sectorinitiatieven.
- In nieuwe EU-regelgeving zou meer gewerkt kunnen worden met horizon- en evaluatiebepalingen.
- De regeldruk en de uitvoerbaarheid van EU-regelgeving aan de overheidskant krijgen nauwelijks aandacht, terwijl dit volgens het kabinet ook een belangrijk element is om bij stil te staan. Dankzij input vanuit de uitvoering (toezichthouders en medeoverheden) liggen er kansen om de regeldruk te verminderen en de uitvoerbaarheid en effectiviteit van EU-regelgeving te vergroten.
- Nederland ziet graag meer ruimte voor een cross-sectorale benadering van gezonde regelgeving. Hierbij kan het optreden van de Commissie aan effect winnen als zij meer gecoördineerd met één mond spreekt vanuit de diverse DG's. Nederland heeft al een *best practice* in de vorm van de Omgevingswet onder de aandacht gebracht van de Commissie

en de andere lidstaten in het project «*Make it work; towards a roadmap for future EU environmental legislation.*»

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Vrijwel alle lidstaten onderschrijven het belang van het REFIT-programma en ondersteunen actie van de Commissie op dit punt. Verschillende landen hadden net als Nederland meer verwacht van deze voortgangsrapportage en zouden meer ambitie van de Commissie willen zien. Deze landen pleiten met name voor een kwantificering van de effecten van het REFIT-programma, maar bijvoorbeeld ook voor meer onafhankelijke inbreng bij de totstandkoming van impact assessments.

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

a) Bevoegdheid

Het REFIT-programma ziet op het gehele EU-acquis en daarmee op alle beleidsterreinen van de EU. De Commissie heeft in de meeste gevallen het recht om voorstellen te doen ten aanzien van het intrekken of wijzigen van wet- of regelgeving. Mede vanuit haar rol als hoedster van de Verdragen is er een rol weggelegd voor de Commissie om EU wet- en regelgeving tegen het licht te houden vanuit een oogpunt van regeldruk en kwaliteit van wetgeving. Bovendien is in veel gevallen de Commissie belast met evaluatie van wet- of regelgeving.

b) Subsidiariteit

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

c) Proportionaliteit

Nederland staat in beginsel positief tegenover de proportionaliteit van deze mededeling. Nederland vindt het van groot belang dat regeldruk zoveel mogelijk wordt verminderd. De mededeling heeft betrekking op reeds geldende EU-regelgeving die tegen het licht wordt gehouden vanuit een oogpunt van regeldruk en kwaliteit.

d) Financiële gevolgen

In dit stadium is het niet duidelijk wat de concrete positieve financiële gevolgen zijn voor het bedrijfsleven en wat de daadwerkelijke impact is op de regeldruk.

Het is daarnaast onduidelijk wat de impact van de voorgestelde maatregelen is op de EU-lidstaten en regionale en lokale overheden. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast in de begroting van het beleidsverantwoordelijke ministerie, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De mededeling is gericht op het verbeteren van EU-regelgeving en het verminderen van onnodige regeldruk en administratieve lasten. Deze aanpak zal een positief effect hebben op het verbeteren van de kwaliteit van EU-regelgeving en het wegnemen van knelpunten voor (mede)overheden, burgers en het bedrijfsleven, vooral voor het mkb. Bij herziening van beleid op het ene punt, moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat er voor (mede)overheden en burgers nieuwe regeldruk ontstaat op andere punten.