

Vergaderjaar 2014–2015

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1983

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2015

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

Fiche 1: Mededeling EU-ASEAN (Kamerstuk 22 112, nr. 1982)

Fiche 2: Mededeling «Betere regelgeving voor betere resultaten – Een EU-agenda»

Fiche 3: Mededeling Voorstel voor een interinstitutioneel akkoord over Betere regelgeving (Kamerstuk 22 112, nr. 1984).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Mededeling «Betere regelgeving voor betere resultaten – Een EU-agenda»

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: Betere regelgeving voor betere resultaten – Een EU-agenda
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
19 mei 2015
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2015) 215.
- d) *Pre-lex*
http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm
- 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 19 mei 2015 heeft eerste vicevoorzitter van de Commissie Timmermans zijn pakket «Betere Regelgeving» gepresenteerd. Het pakket bestaat uit een mededeling «Betere Regelgeving voor betere resultaten – Een EU-agenda» en een mededeling aan de Raad en het parlement over een voorstel voor een nieuw Interinstitutioneel Akkoord (IIA) over Betere Regelgeving.

De mededeling «Betere Regelgeving voor betere resultaten» bestaat uit:

- Een mededeling «Betere Regelgeving voor betere resultaten – Een EU-agenda»;
- Richtsnoeren voor Betere Regelgeving;
- Een toolbox ten behoeve van deze richtsnoeren;
- De stand van zaken en een vooruitblik met betrekking tot het «Regulatory Fitness and Performance Programme» (REFIT) van de Commissie;
- Het besluit van de Commissie om een REFIT-platform in te stellen;
- Een Commissie-mededeling over de structuur en het functioneren van dit REFIT-platform;
- Een besluit van de voorzitter van de Europese Commissie over het instellen van een onafhankelijke «Regulatory Scrutiny Board» (RSB);
- Een Commissie-mededeling over de missie, de taken en de staf van deze «Regulatory Scrutiny Board».

Over het voorstel voor het IIA, inclusief bijlagen, ontvangt uw Kamer separaat een BNC-fiche.

«Betere Regelgeving» is één van de topprioriteiten van de Commissie Juncker. De Commissie stelt dat Betere Regelgeving niet gaat over «meer» of «minder» regelgeving maar om het verbeteren van bestaande en toekomstige regelgeving, anders wetgeven en het op de meest efficiënte manier halen van beleidsdoelstellingen. Dit zonder daarbij de

sociale impact, de impact op het milieu en economische doelstellingen uit het oog te verliezen en zonder het naar beneden bijstellen van bestaande beschermingsniveaus. Leidend is dat er geen afbreuk wordt gedaan aan het primaat van de politiek. Nog scherper dan voorheen zal bij het lanceren van nieuwe voorstellen worden gezien of nieuwe regels nodig zijn en zal eerst worden bekeken of alternatieven voor regelgeving mogelijk zijn. De Commissie is voornemens nieuwe Europese voorstellen vooraf beter te toetsen op hun effectiviteit. Daarnaast wil men het gehele wetgevingsproces transparanter maken.

Voorgestelde maatregelen om «Betere Regelgeving» te realiseren

- In de voorstellen wordt – naast een brede benadering van ondernemers, burgers en overheid – extra aandacht besteed aan het midden- en kleinbedrijf. Waar mogelijk en noodzakelijk komen er voor kleine ondernemers lichtere of zelfs geen regels.
- De Commissie wil haar aanpak met betrekking tot impact assessments van wetsvoorstellen en evaluaties van bestaande regelgeving versterken en verbeteren. Daartoe zal de Impact Assessment Board (IAB) van de Commissie worden omgebouwd tot een onafhankelijke Regulatory Scrutiny Board (RSB). Deze zal bestaan uit een voorzitter en zes personen; drie personen van de Commissie en drie externen. De voorzitter zal de status hebben van een DG en onafhankelijk zijn van andere Commissiestructuren. De RSB zal zowel een uitgebreide rol krijgen bij het beoordelen van de kwaliteit van impact assessments van nieuwe voorstellen als ook evaluaties en «fitness checks» van bestaande regelgeving tegen het licht houden.
- Impact assessments zullen ook worden uitgevoerd gedurende het gehele wetgevingsproces en niet alleen wanneer de Commissie haar voorstel presenteert. Daarnaast zouden het parlement en de Raad volgens de Commissie ook impact assessments moeten uitvoeren van substantiële wijzigingen die zij voorstellen tijdens het wetgevingsproces.
- De Commissie is voornemens haar stakeholder-consultatie te verbeteren, onder andere via een interactieve online tool op haar website genaamd «Lighten the Load – Have Your Say».
- Voor het eerst worden voorstellen voor gedelegeerde EU-regelgeving, zogenaamde «delegated and implementing acts», waarin EU-regelgeving wordt uitgewerkt in nadere regelgeving, vier weken voordat ze worden aangenomen, openbaar gemaakt en voor consultatie voorgelegd aan stakeholders.
- Het Regulatory Fitness en Performance Programme (REFIT) van de Commissie richt zich op verbetering van de bestaande EU-regelgeving. REFIT zal, vanwege het belang hiervan, onderdeel worden van het jaarlijkse werkprogramma van de Commissie en van de dialoog met het Europees parlement en de Raad.
- De REFIT-mededeling bevat een scoreboard met concrete maatregelen gericht op verbetering van bestaande EU-regelgeving.
- Er komt een REFIT-Platform dat uit twee clusters bestaat; een cluster met nationale experts uit de 28 lidstaten; en een cluster met 20 stakeholders (ondernemers -inclusief- mkb, sociale partners, NGO's, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's). Het Platform heeft als taak het beoordelen van huidige EU-regelgeving op potentieel om regelgeving te verbeteren, te vereenvoudigen en om regeldruk te verminderen. Stakeholders worden uitgenodigd met suggesties te komen.
- Een ad-hoc en onafhankelijk technisch panel kan op verzoek van het parlement, de Raad of de Commissie worden gevraagd te analyseren of een door het parlement of de Raad gewijzigd voorstel praktisch is te implementeren, of het de rechten en plichten van de betrokken partijen op begrijpelijke wijze in kaart brengt en of het onevenredige (regel-

druk)kosten vermijdt. Het panel staat los van de RSB of het REFIT Platform en bestaat uit drie experts. Per instelling wordt één expert geselecteerd.

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 waarin 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 stakeholders 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. De Betere Regelgeving agenda biedt ook gelegenheid om de kwaliteit van Europese regelgeving te verbeteren voor het openbaar bestuur.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Eerste vicevoorzitter van de Commissie Timmermans heeft een breed en ambitieus pakket met maatregelen gepresenteerd. Het kabinet heeft veel waardering voor deze plannen en zal hem zo veel mogelijk ondersteunen om deze ambities te realiseren.

Het is bijvoorbeeld positief dat elk Commissievoorstel een betere uitleg zal bevatten van het doel van het voorstel, wat de sociaaleconomische gevolgen zijn van het voorstel, de gevolgen voor het milieu, de concurrentiekracht, het mkb en de naleving van grondrechten.

Op bepaalde aspecten zou het kabinet graag verdergaande ambitie zien. De aanbeveling tot deze grotere ambitie die de Minister van Economische Zaken begin dit jaar mede namens 10 gelijkgezinde landen per brief aan de heer Timmermans heeft verzonden is ten dele terug te vinden in de gepresenteerde plannen. In deze brief wordt vooral gepleit voor reductiedoelstellingen op Europees niveau op beleidsterreinen die veel regeldruklasten veroorzaken, één gezamenlijke en onafhankelijke Joint Impact Assessment Board voor de drie EU-instellingen, meer aandacht voor het mkb, de toekomstbestendigheid van regelgeving – met name het meten en in acht nemen van de effecten van regelgeving op (digitale) innovatie – en het concurrentievermogen.

Ontwikkelingen in de plannen van de Commissie die in lijn zijn met de inzet van het kabinet:

- Elk Commissievoorstel zal een betere uitleg gaan bevatten over het doel van het voorstel, de gevolgen voor de concurrentiekracht en het mkb, de sociaaleconomische gevolgen en de gevolgen voor het milieu. Dit zal ook de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets faciliteren.
- De Commissie wil impact assessments gaan uitvoeren gedurende het gehele wetgevingsproces, dus ook bij ingrijpende wijzigingen door het parlement en de Raad.
- De Commissie zal meer aandacht besteden aan het midden- en kleinbedrijf door middel van lichtere of zelfs geen regels voor kleine ondernemers. Het kabinet is hier voorstander van. Tegelijkertijd mag

een vermindering van regeldruk voor het bedrijfsleven niet leiden tot lastenverschuiving naar andere actoren, zoals decentrale overheden.

- Er zal meer aandacht zijn voor regelgeving die «digital, innovation and competitiveness proof» is.
- De Commissie verbetert de consultatie van belanghebbenden. Het beter betrekken van belanghebbenden bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving, bijvoorbeeld door het creëren van inspraakmogelijkheden bij gedelegeerde EU-regelgeving en de introductie van een interactieve online tool op de website van de Commissie zijn belangrijke stappen om besluitvorming dichter bij burgers en bedrijven te brengen en resulteren in een grotere mate van transparantie van het besluitvormingsproces gedurende de gehele beleidscyclus.
- De transformatie van de Impact Assessment Board naar een Regulatory Scrutiny Board (RSB) met fulltime (deels extern aangetrokken) leden, een uitgebreider takenpakket en de introductie van een ad hoc en onafhankelijk technisch panel van de drie instellingen gezamenlijk, ziet Nederland als stappen in de goede richting teneinde onafhankelijkheid en meer samenwerking tussen de instellingen te bevorderen. Het is positief dat de RSB zal bestaan uit drie personen van de Commissie, drie onafhankelijke externen en een onafhankelijke voorzitter.
- Positieve ontwikkeling is dat er sprake is van meer kwantificering van het REFIT-scorebord wat helpt bij meer sturing op resultaten. Het kabinet heeft hiervoor lange tijd gepleit.
- Positief is eveneens de introductie van een REFIT Platform, onder voorzitterschap van de eerste vicevoorzitter van de Commissie, dat uit twee clusters bestaat met vertegenwoordigers van lidstaten en belanghebbenden. Op deze manier wordt de dialoog tussen lidstaten en stakeholders met de Commissie over het «Betere regelgeving» programma mogelijk gemaakt en zal de transparantie van het besluitvormingsproces van de Commissie ten aanzien van voorstellen voor vermindering van regeldruk en verbetering van de kwaliteit van regelgeving, worden vergroot.
- Het kabinet is verheugd met de vermelding van het project «Make It Work», een Nederlands, Brits en Duits initiatief dat erop is gericht de huidige milieuregelgeving meer samenhangend en beter uitvoerbaar te maken.
- Het kabinet onderschrijft de stelling dat alle overheidsniveaus – nationaal, regionaal en lokaal – in aanraking komen met Europese regelgeving en het beste begrijpen wat de impact daadwerkelijk is. Niet alleen in de beginfase van het besluitvormingsproces maar zeker ook bij de evaluatie van regelgeving zou deze expertise moeten worden betrokken en gewogen.
- Het kabinet zal aandacht vragen voor en inzicht geven in de effecten van Europese regelgeving op lokale en regionale overheden. Bij de ontwikkeling, implementatie en evaluatie van nieuw beleid zou volgens het kabinet ook rekening moeten worden gehouden met de gevolgen voor decentrale overheden.
- In de mededeling van de Commissie worden voorstellen aangedragen voor de vereenvoudiging van EU-financiering. Dit wordt van harte ondersteund door het kabinet.

Ontwikkelingen in de plannen van de Commissie die niet in lijn zijn met de inzet van het kabinet of waar het kabinet meer ambitie zou willen zien:

- De Commissie introduceert geen reductiedoelstellingen op beleids-terreinen die veel regeldruklasten veroorzaken en kondigt ook geen stappen aan in die richting. In de conclusies van de Raad van Concurrentievermogen van december 2014 (en bekrachtigd door de Europese Raad van december 2014) werd echter de wens uitgesproken voor reductiedoelstellingen, in het bijzonder op die beleidsterreinen die veel regeldruklasten veroorzaken. Het kabinet had graag de introductie van

deze reductiedoelstellingen, op gebieden die veel regeldruklasten veroorzaken, teruggezien in deze mededeling. De Commissie neemt deze wens van de Raad niet over. Volgens de Commissie gaat het niet om minder regelgeving maar om betere regelgeving. Kwantitatieve doelstellingen zouden in dat licht een arbitrair karakter hebben. Ook voor de Raad is minder regelgeving niet het doel maar juist het verbeteren van de kwaliteit van regelgeving en het verminderen van onnodige regeldruk. Reductiedoelstellingen zijn naar het oordeel van de Raad een middel om dit doel te bereiken. Het kabinet zal hiervoor blijven pleiten en dit opnieuw in Raadsverband aan de orde stellen. De verwachting is dat andere lidstaten dit ook zullen doen.

- In het verlengde van bovengenoemde positieve ontwikkelingen met betrekking tot de Regulatory Scrutiny Board (RSB) van de Commissie en het ad hoc en onafhankelijk technisch panel van de drie instellingen gezamenlijk, ziet het kabinet echter graag op de middellange termijn één gezamenlijke en onafhankelijke impact assessment board van de drie instellingen die de RSB van de Commissie en de Impact Assessment unit van het parlement zal vervangen. Daar zal het kabinet zich voor blijven inzetten. Verder wenst het kabinet meer inzicht en duidelijkheid in de werking en activiteiten van het voorgestelde onafhankelijke panel en de betekenis hiervan voor de rolverdeling tussen de instellingen in het besluitvormingsproces.
- Op dit moment is onvoldoende duidelijk op welke wijze de Commissie wil verzekeren dat nieuwe regelgeving toekomstige (digitale) innovatie en toekomstige verdienmodellen faciliteert. Het kabinet heeft al eerder de Commissie uitgenodigd om mogelijkheden hiertoe te verkennen, zoals het toetsen op deze aspecten een vast onderdeel te maken van impact assessments. Het verzekeren van toekomstbestendige regelgeving is van belang, gelet op het razendsnelle tempo van de (digitale) technologische ontwikkelingen, die leiden tot nieuwe verdienmodellen en nieuwe producten en diensten. Deze vernieuwing draagt in belangrijke mate bij aan economische groei¹. Om als Europa te kunnen blijven inspelen op deze razendsnelle ontwikkelingen moet regelgeving wendbaar zijn en rekening houden met veranderende omstandigheden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Vrijwel alle lidstaten onderschrijven het belang van het Betere Regelgeving programma van de Commissie en vinden dat de Commissie op de goede weg is met de gepresenteerde plannen. Dat neemt niet weg dat verschillende landen positief kritisch zijn ten aanzien van het gepresenteerde pakket, onder andere door het ontbreken van reductiedoelstellingen op gebieden die veel regeldruklasten veroorzaken. Een aantal lidstaten is minder uitgesproken over reductiedoelstellingen of één gezamenlijke en onafhankelijke impact assessment board voor de drie EU-instellingen. Deze lidstaten vinden het voldoende dat de Commissie onafhankelijke en externe expertise toevoegt aan haar Regulatory Scrutiny Board, maar zijn wel van mening dat de Commissie haar Betere Regelgeving beleid zou moeten kwantificeren om op deze manier de resultaten van dit beleid te kunnen monitoren. De Raadsconclusies over Betere Regelgeving van eind vorig jaar² riepen de Commissie op tot meer ambitie. Deze Raadsconclusies bieden voldoende aanknopingspunten voor de Commissie om nog ambitieuzer te zijn.

¹ Tussen 2001 en 2011 droeg digitalisering volgens de Commissie voor 30% bij aan de groei van het Europees BNP.

² Raadsconclusies Raad voor Concurrentievermogen 4 en 5 december 2014.

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. De Commissie heeft het recht om voorstellen te doen ten aanzien van het intrekken of wijzigen van regelgeving. Mede vanwege haar exclusieve initiatiefrecht is er een rol weggelegd voor de Commissie om EU-regelgeving tegen het licht te houden vanuit een oogpunt van kwaliteit van regelgeving en regeldruk. Vanuit haar rol als hoedster van de Verdragen zou de Commissie open moeten staan voor signalen vanuit lidstaten over kwaliteit van regelgeving en regeldruk. Bovendien is de Commissie belast met evaluatie van EU-regelgeving.

b) Subsidiariteit

Positieve grondhouding. Het verbeteren van bestaande en toekomstige Europese regelgeving en het transparanter maken van het Europese regelgevingsproces kan enkel op Europees niveau worden geregeld.

c) Proportionaliteit

Positieve grondhouding. Het opstellen van richtsnoeren voor betere regelgeving, het instellen van een REFIT platform en de (digitale) stakeholders consultatie zijn geschikte middelen om bestaande en toekomstige regelgeving te verbeteren als ook de transparantie daarover en om de meerwaarde van regelgeving op Europees niveau te verzekeren.

d) Financiële gevolgen.

In dit stadium is het niet duidelijk wat de concrete positieve financiële gevolgen zijn voor het bedrijfsleven. Het is daarnaast onduidelijk wat de impact van de voorgestelde maatregelen is op de EU-lidstaten en regionale en lokale overheden. 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

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 de kwaliteit van EU-regelgeving en het wegnemen van knelpunten voor (mede)overheden, burgers en het bedrijfsleven, vooral voor het mkb en dientengevolge ook voor de concurrentiekracht. Van belang blijft erop toe te zien dat afspraken die voortvloeien uit de mededeling niet leiden tot verschuiving van regeldruk-lasten van burgers en bedrijven naar overheden en vice versa.