

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Eerste Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 22
Den Haag

Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.minbuza.nl

Onze Referentie
Minbuza-2015.332186

Bijlage(n)
fichedocument

Datum 26 juni 2015
Betreft Informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen

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

Fiche 1: Mededeling EU-ASEAN

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

Fiche 3: Mededeling Voorstel voor een interinstitutioneel akkoord over betere regelgeving.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

Bert Koenders

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

Onze Referentie
DIE-BNC

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.

Onze Referentie
DIE-BNC

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

Onze Referentie
DIE-BNC

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 dichterbij 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.

Onze Referentie
DIE-BNC

- In de mededeling van de Commissie worden voorstellen aangedragen voor de vereenvoudiging van EU-financiering. Dit wordt van harte ondersteund door het kabinet.

Onze Referentie
DIE-BNC

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 beleidsterreinen 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 groei. 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 jaar riepen de Commissie op tot meer ambitie. Deze Raadsconclusies bieden voldoende aanknopingspunten voor de Commissie om nog ambitieuzer te zijn.

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 regeldruklasten van burgers en bedrijven naar overheden en vice versa.

Fiche 3: Mededeling Voorstel voor een interinstitutioneel akkoord over betere regelgeving.

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad. Voorstel voor een interinstitutioneel akkoord over betere regelgeving.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

19 mei 2015

c) Nr. Commissiedocument

COM (2015) 216

d) EUR-Lex

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1433171624077&uri=CELEX:52015DC0216>

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

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Algemene Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse 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, inclusief twee bijlagen bij dit voorstel voor een IIA over gedelegeerde handelingen en over standaardclausules.

Een interinstitutioneel akkoord (IIA) bepaalt de wijze waarop de instellingen in onderlinge overeenstemming samenwerken. Het voorgestelde IIA "betere regelgeving" betreft een akkoord tussen de Commissie, het Europees Parlement en de Raad. Het voorstel dient ter vervanging van het IIA "beter wetgeven" uit 2003 en de interinstitutionele gemeenschappelijke aanpak van effectbeoordelingen van 2005 en is erop gericht de afspraken te stroomlijnen en in overeenstemming te brengen met het Verdrag van Lissabon.

In de algemene overwegingen van het voorstel wordt gerefereerd aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de drie instellingen om tot betere regelgeving te komen. Leidende principes zijn hierbij: transparantie, consistentie,

subsidiariteit, evenredigheid, rechtszekerheid, democratische legitimiteit en vereenvoudiging. Daarnaast wordt verwezen naar de rol van nationale parlementen in de EU-verdragen (Protocolen 1 en 2 bij het EU-Werkingsverdrag), verschillende interinstitutionele akkoorden en gemeenschappelijke verklaringen. Ook wordt gerefereerd aan het kaderakkoord uit 2010 over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de Commissie. In het voorstel van de Commissie komen de drie instellingen overeen de jaarlijkse en meerjarige programmering te versterken. Voor de doelstelling van betere regelgeving komen de drie instellingen actievere en uitgebreidere inzet overeen van instrumenten voor betere regelgeving: impact assessments (IA's), consultaties en evaluaties. De Commissie zal verder op basis van het voorstel aan het EP en de Raad haar keuze voor wetgevingsinstrumenten toelichten, o.b.v. het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel en grondrechten. Daarnaast wijzen de drie instellingen op het belang van de keuze voor gedelegeerde- of uitvoeringshandelingen als integraal onderdeel van betere regelgeving. In dat kader bevat Annex I bij het voorgestelde IIA een voorstel voor herziening van de Common Understanding tussen de Raad, Europees Parlement en de Commissie waarin de procedures voor de vaststelling van gedelegeerde handelingen worden uitgewerkt, o.a. met betrekking tot de consultatie van experts van de lidstaten, en afbakeningscriteria tussen gedelegeerde- en uitvoeringshandelingen worden opgesomd. Annex II bevat standaardclausules met betrekking tot delegatie die kunnen worden opgenomen in wetgevingshandelingen. De drie instellingen komen tevens overeen de coördinatie van hun wetgevingsactiviteiten te verbeteren door een indicatief tijdschema vast te stellen voor de behandeling van elk wetsvoorstel in de instellingen.

In de mededeling worden de lidstaten verzocht de EU-wetgeving snel en correct te implementeren en toe te passen en indien mogelijk gebruik te maken van vaste inwerkingtredingsdata voor wetgeving in de lidstaten op een beperkt aantal momenten in het jaar. Voorts worden lidstaten opgeroepen bij de implementatie van EU-wetgeving duidelijk het verschil aan te geven tussen vereisten in nationale wetgeving als gevolg van EU-wetgeving en aanvullende nationale maatregelen. Tot slot is een paragraaf gewijd aan samenwerking tussen de instellingen om de wetgeving te actualiseren, te vereenvoudigen en onnodige administratieve lasten te verminderen.

Onze Referentie
DIE-BNC

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling/aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet zet zich reeds geruime tijd in voor een Europese wetgevingsagenda waarin de focus ligt op die beleidsterreinen waar 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 (zie onder andere Kamerbrief inzake uitkomsten subsidiariteitsexercitie, Kamerstuk 33 551 / 22 112, nummer F d.d. 21 juni 2013). De tijdens de Europese Raad van juni 2014 vastgestelde Strategische Agenda en het EU-brede draagvlak voor een inzet op een betere focus, balans en legitimiteit binnen de EU zijn in belangrijke mate voortgekomen uit dit

Nederlandse subsidiariteitsinitiatief. Ook de indeling van de nieuwe Europese Commissie, met een sterke coördinerende rol voor de vicevoorzitters en een speciaal mandaat van de eerste vicevoorzitter Timmermans gericht op betere regelgeving sluiten hierbij aan en bieden een positief startpunt voor de nieuwe legislatuur waarin het terugdringen van onnodige EU-inmenging en regeldruk hoog op de agenda staat. Het voorliggende voorstel IIA is een uitvloeisel hiervan. Teneinde de focus te kunnen bewaken en tot een betere balans tussen de EU-instellingen te komen, acht het kabinet het van belang dat de Raad en het Europees Parlement in gelijke mate bij de voorbereiding van het jaarlijkse Commissie Werkprogramma betrokken zijn. De democratische legitimiteit van de Europese besluitvorming dient versterkt te worden. Transparantie en openbaarheid op Europees niveau dragen daaraan bij evenals een grotere mate van betrokkenheid van nationale parlementen op Europees niveau. Nederland is voorstander van een ambitieuze Europese betere regelgeving agenda. Betere regelgeving versterkt de kwaliteit van Europese wet- en regelgeving en het onderliggende besluitvormingsproces. Kwalitatief hoogstaande en goed te implementeren wet- en regelgeving bevordert ondernemerschap en het investeringsklimaat en zonder afbreuk te doen aan de bescherming voor werknemers, gezondheid en milieu.

Onze Referentie
DIE-BNC

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet heeft zich voorafgaande aan de presentatie van het voorstel door de Commissie sterk gemaakt voor een gemeenschappelijk Raadspositie ten aanzien van het voorliggende voorstel voor het IIA, door in verschillende non-papers samen met een aantal gelijkgezinde lidstaten in de Raad en brieven aan de Commissie voorstellen te doen voor het IIA betere regelgeving (zie onder meer Kamerstuk 21 501-02).

In de overwegingen bij het akkoord wordt o.a. verwezen naar de positie van nationale parlementen en de rol van de protocollen 1 en 2 bij het EU-Werkingsverdrag. Het kabinet hecht aan de verwijzing naar de rol van nationale parlementen in dit IIA, omdat hiermee de politieke verhoudingen sinds het Verdrag van Lissabon beter worden weerspiegeld en de rol van nationale parlementen door de drie instellingen gezamenlijk worden benadrukt.

Het kabinet hecht aan de bepalingen over het evenwicht tussen Raad en Parlement in het IIA. In die zin hecht het kabinet aan overweging 8, dat erop wijst dat het akkoord een afspiegeling is van het evenwicht tussen de respectieve bevoegdheden van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, zoals vastgesteld in het verdrag. Voor het kabinet geldt dat aan de verwijzing naar het Kaderakkoord tussen het Europees Parlement en de Commissie uit 2010 geen verbintenissen voor de Raad kunnen voortvloeien, de Raad is immers geen partij bij dit Kaderakkoord. Ook sluit de verwijzing naar dit Kaderakkoord wat het kabinet betreft niet uit dat de Raad in de toekomst met de Commissie overeenkomstige bilaterale afspraken vastlegt, zoals de Commissie eerder met het Europees Parlement is overeengekomen. Het gaat dan bijvoorbeeld over de rol van de Raad in voorbereiding van het Commissiewerkprogramma. Het Kaderakkoord voorziet onder Annex IV daarbij in een procedure daartoe tussen Commissie en Europees Parlement.

I GEMEENSCHAPPELIJKE VERBINTENISSEN EN DOELSTELLINGEN

Het kabinet is om de hierboven genoemde redenen voorstander van een nieuw IIA dat het oude IIA "beter wetgeven" uit 2003 vervangt.

Onze Referentie
DIE-BNC

II PROGRAMMERING EN PLANNING

Met de Strategische Agenda heeft de Europese Raad in juni 2014 voor het eerst een agenda vastgesteld waarin de leidende principes en prioriteiten voor de komende legislatuurperiode worden vastgesteld. Voor de Raad is het van belang dat in interinstitutioneel kader ook de mogelijkheid bestaat de implementatie van de Strategische Agenda en de vertaling daarvan in het (meer)jarenprogramma van de Commissie te kunnen monitoren en indien nodig te kunnen sturen. Om deze reden is het van belang dat bij de bepaling van het jaarlijkse Commissiewerkprogramma de Raad en het Europees Parlement in gelijke mate worden betrokken. Tot voor kort was slechts het Europees Parlement hierbij intensief betrokken volgens een procedure die in Annex IV van het Kaderakkoord tussen de Commissie en het Europees Parlement uit 2010 is vastgelegd. De Commissie heeft in 2014 bewezen de Raad beter te willen betrekken. De bepalingen in hoofdstuk II van het IIA bevatten voor de Raad verbeteringen ten opzichte van de procedure tot nu toe, maar zijn ten opzichte van de hierboven genoemde afspraken tussen Parlement en de Commissie minder gedetailleerd. Het kabinet acht het van belang dat over de voorbereiding van het jaarlijkse Commissiewerkprogramma nadere procedurele afspraken worden vastgelegd. Mogelijkheden hiertoe kunnen liggen in de aanpassing van het voorliggende voorstel, in aanpassing van Raadsinterne procedures of in een bilateraal akkoord tussen Commissie en Raad. De inzet is dat de Raad Algemene Zaken een centrale rol speelt bij de planning, programmering en monitoring van het Commissie programma. Hierbij dienen andere Raadsformaties nauw te zijn aangesloten. Ten aanzien van de rol van nationale parlementen geldt op dit punt dat nauwere betrokkenheid van de Raad bij de voorbereiding van het Commissiewerkprogramma via de reguliere voorbereidende procedures in lidstaten, ook voorziet in nauwere betrokkenheid van nationale parlementen bij de totstandkoming van het Commissie werkprogramma.

Het kabinet hecht aan het initiatiefrecht van de Commissie. Het Europees Parlement en de Raad zijn niet bevoegd zelf wetsvoorstellen te doen. In het voorstel is opgenomen dat het Europees Parlement en de Raad, de Commissie wel kunnen verzoeken om wetgevingsvoorstellen in te dienen. Mocht tijdens de onderhandelingen over het IIA het voorstel worden gedaan voor een grotere rol voor het Europees Parlement ten aanzien van het intrekken van voorstellen, schrappen van regels of alternatieven voor regelgeving, dan hecht het kabinet eraan dat dergelijke bepalingen in gelijke mate voor zowel de Raad als het Europees Parlement van toepassing zijn.

III. TOEPASSING VAN INSTRUMENTEN VOOR BETERE REGELGEVING

Nederland is positief over het belang dat in het IIA wordt gehecht aan transparantie, democratische legitimiteit, subsidiariteit, evenredigheid, rechtszekerheid en eenvoud evenals aan duidelijkheid en consistentie bij het opstellen van wetgeving. Ook juicht Nederland toe de uitgebreide aandacht in het voorstel voor instrumenten (IA's, consultaties en evaluaties) die bijdragen aan de kwaliteit van een deugdelijk regelgevingskader en het onderliggende besluitvormingsproces.

Voor Nederland is het van belang dat een impact assessment een doorlopend proces is in de totstandkoming van wet- en regelgeving (niet alleen aan het begin) en daarmee een gedeelde verantwoordelijkheid wordt van alle drie instellingen. Het is voor Nederland dan ook van belang dat de Raad al in een vroeg stadium van het IA-proces wordt betrokken. Positief aan het voorstel vindt het kabinet de toetsing in IA's op subsidiariteit, proportionaliteit en grondrechten, evenals het in kaart brengen van alternatieven voor regelgeving waarbij gebruik wordt gemaakt van naast kwalitatieve, waar mogelijk ook een kwantitatieve analyse van de effecten. Nederland zou echter graag meer aandacht in IA's zien voor regelgeving die (digitale) innovatie en toekomstige verdienmodellen faciliteert om zo de toekomstbestendigheid van regelgeving te verzekeren.

Onze Referentie
DIE-BNC

De transformatie van het Impact Assessment Board naar een Raad voor regelgevingstoetsing (Regulatory Scrutiny Board) met voltijds (deels extern aangetrokken) leden en een uitgebreider takenpakket en de introductie van een onafhankelijk panel van de drie instellingen gezamenlijk, ziet het kabinet als stappen in de goede richting teneinde onafhankelijkheid en meer samenwerking tussen de instellingen te bevorderen. Op de middellange termijn ziet het kabinet echter graag een onafhankelijk tripartiet Impact Assessment Board dat vergelijkbare taken van de verschillende instellingen overneemt. Daarvoor zal het kabinet zich blijven inzetten, hoewel het krachtenveld tussen de instellingen daarvoor nog onvoldoende is. Het kabinet wenst meer inzicht in en duidelijkheid over de werking en activiteiten van het voorgestelde onafhankelijke panel en de betekenis hiervan voor de rolverdeling tussen de instellingen in het besluitvormingsproces.

Het kabinet verwelkomt de Commissieplannen ter bevordering van betrokkenheid van belanghebbenden, met de introductie van een nieuwe consultatiewebsite en het nieuwe REFIT-platform (zie het BNC-fiche over de better regulation agenda). Systematische consultatie gedurende het gehele besluitvormingsproces ondersteunt de principes van openheid en transparantie. Ook staat het kabinet positief tegenover de nadrukkelijke aandacht voor evaluatie van bestaande wet- en regelgeving en de link tussen deze ex post evaluatie en de impact assessments van nieuwe voorstellen. De verwijzing naar het raadplegingsproces van nationale parlementen in dit hoofdstuk, verleent nationale parlementen geen aanvullende rol, maar dient er slechts toe de periode van 8 weken voorafgaande aan behandeling van wetgevingsvoorstellen in verband met de subsidiariteitstoets ook effectief te benutten voor raadpleging van belanghebbenden. Deze consultaties mogen geen afbreuk doen aan de eigenstandige weging en reactie door de Commissie op de opinie van nationale parlementen. Aan deze paragraaf zou voorts een bepaling kunnen worden toegevoegd die erin voorziet dat naast het Europees Parlement en de Raad ook nationale parlementen aan het begin van het wetgevingsproces over de consultaties met belanghebbenden worden geïnformeerd door de Commissie.

IV WETGEVINGSVOORSTELLEN

Het kabinet heeft zich sterk ingezet voor betere onderbouwing van Commissievoorstellen ten aanzien van subsidiariteit en proportionaliteit en eerbiediging van de grondrechten, die onder deze paragraaf genoemd worden. In de paragraaf zou verder nog een expliciete verwijzing naar het EU-grondrechtenhandvest en het EU-grondrechtenagentschap gemaakt kunnen worden. Ook moet de rechtsgrondslag en keuze tussen gedelegeerde en

uitvoeringshandelingen onderbouwd worden. De onderbouwing van Commissievoorstellen dient deugdelijk te zijn en zich niet te beperken tot technische en juridische overwegingen.

Onze Referentie
DIE-BNC

V. GEDELEGEERDE HANDELINGEN EN UITVOERINGSHANDELINGEN

Een deugdelijke, systematische, transparante en tijdige consultatie van experts van de lidstaten voorafgaand aan de vaststelling van gedelegeerde handelingen evenals de vaststelling van duidelijke afbakeningscriteria tussen gedelegeerde- en uitvoeringshandelingen resulteert volgens het kabinet tot een verbetering van het wetgevingsproces. Het kabinet steunt daarom de voorgestelde nadere uitwerking in de Common Understanding van de consultatie van experts van de lidstaten. Echter, de verplichting tot consultatie zou nog sterker moeten worden aangezet. Hierbij behoeven ook specifiek de in Annex II opgenomen standaardbepalingen aanpassing. Het kabinet steunt daarnaast de idee om afbakeningscriteria op te nemen in de aangepaste Common Understanding, waarbij de criteria nog op inhoudelijke gronden nader besproken moeten worden, maar mist hierbij een erkenning van de zekere mate van beoordelingsvrijheid die de wetgever heeft bij de keuze tussen gedelegeerde en uitvoeringshandelingen, zoals ook door het Hof van Justitie is erkend. Deze beoordelingsvrijheid is met name van belang wanneer een voorgestelde handeling niet valt binnen een van de genoemde afbakeningscriteria. Verder hecht het kabinet ook in het kader van gedelegeerde- en uitvoeringshandelingen aan de vergroting van transparantie, in het bijzonder aan een register voor gedelegeerde handelingen. Op dit punt ontbreekt een expliciete verwijzing in het voorstel. Ten aanzien van transparantie wordt voortgang geboekt, doordat concept-gedelegeerde handelingen in een vroegtijdig stadium, voor vaststelling, openbaar worden gemaakt. Tot slot zou het kabinet graag zien dat in het IIA wordt opgenomen dat de Commissie een Impact Assessment opstelt voor gedelegeerde en uitvoeringshandelingen indien daarvan een significante impact voorzien wordt.

VI COORDINATIE VAN HET WETGEVINGSPROCES

Het kabinet hecht aan de effectiviteit van het wetgevingsproces, de bepalingen over coördinatie zien daar op toe zonder de gewenste interne flexibiliteit van de instellingen in het wetgevingsproces uit het oog te verliezen. Ten aanzien van de coördinatie van het wetgevingsproces heeft het kabinet eerder gepleit voor een grotere mate van transparantie, onder meer door het instellen van een openbaar interinstitutioneel register waarin voor elk wetgevingsvoorstel inzichtelijk is in welk stadium het in het wetgevingsproces bevindt. Het voorstel van de Raad in dit verband, is in het voorliggende voorstel niet overgenomen. Het kabinet blijft hierop echter inzetten. Tevens pleit het kabinet in het kader van het vergroten van transparantie voor het beperken van de classificering als 'limité' en het zo tijdig mogelijk openbaar maken van interne Raadsdocumenten.

VII. UITVOERING EN TOEPASSING VAN EU-WETGEVING

Het kabinet ziet graag dat realistische termijnen gehanteerd worden voor het omzetten van Europese richtlijnen teneinde fragmentatie in implementatiestatus (en daarmee verstoring van het gelijke speelveld) tussen lidstaten te voorkomen. Bij complexe wet- en regelgeving zou een termijn van 3 jaar de voorkeur hebben boven de in de tekst genoemde onveranderde, huidige termijn van 2 jaar. Daarnaast is Nederland voorstander van gebruikmaking van vaste inwerkingtredingsdata maar daartoe dient primair op EU-niveau het initiatief genomen te worden (door bij de inwerkingtredingsdatum van verordeningen en de

uiterste implementatiedatum van richtlijnen vaste data aan te houden), omdat het alleen dan mogelijk is vaste verandermomenten op nationaal niveau te realiseren. Het kabinet onderschrijft het belang van een duidelijke afbakening tussen strikte implementatie van EU-wetgeving en verdergaande nationale maatregelen, alsmede een expliciete verantwoording daarvan (dit is al regel in het Nederlandse systeem). Het kabinet is echter geen voorstander van afspraken op EU-niveau op dit terrein. Daar waar het EU-recht lidstaten de vrijheid laat om regels te stellen of te handhaven is het immers aan de lidstaten zelf om te beoordelen hoe van deze vrijheid gebruik gemaakt dient te worden.

Onze Referentie
DIE-BNC

VIII. VEREENVOUDIGING

Het kabinet verwelkomt de aandacht voor vereenvoudiging en vermindering van regeldruk in het IIA, de brede doelgroep (ondernemingen, overheden en burgers) die hierbij worden aangehouden en het voornemen het potentieel voor regeldrukvermindering te kwantificeren binnen het REFIT-programma.

Het kabinet vraagt in het kader van vereenvoudiging ook aandacht voor de effecten van Europese wet- en regelgeving op decentrale overheden. Bij de ontwikkeling, implementatie en evaluatie van nieuw beleid dient rekening te worden gehouden met de consequenties voor lokale en regionale overheden.

Het kabinet mist evenwel de introductie van reductiedoelstellingen of in elk geval de aankondiging dat de instellingen voornemens zijn reductiedoelstellingen in de toekomst te introduceren. Het kabinet wijst in dit verband op de expliciete oproep tot reductiedoelstellingen op gebieden die veel regellast veroorzaken in de conclusies over betere regelgeving vastgesteld door de Raad voor Concurrentievermogen in december 2014, die ook door de Europese Raad bevestigd zijn.

IX UITVOERING VAN EN TOEZICHT OP DIT AKKOORD

Ten slotte zal het kabinet naast de inzet op bovengenoemde aspecten in Europees verband benadrukken dat het van belang is dat de vast te leggen intenties in het IIA daadwerkelijk in praktijk worden gebracht.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Voorafgaande aan de presentatie van het voorstel voor dit IIA, hebben zowel de Raad als het Europees Parlement de wensen ten aanzien van de herziening bekend gemaakt aan de Commissie. Het Europees Parlement hecht in het bijzonder aan behoud van de bepalingen uit het Kaderakkoord tussen het Europees Parlement en de Commissie uit 2010. Het Parlement wil niet dat afspraken uit dat akkoord door het voorliggende voorstel worden aangetast en het Parlement voorziet op dit punt een geprivilegieerde positie weggelegd voor zichzelf. Daarnaast is het Europees Parlement een voorstander van versterking van transparantie, een wens die op onderdelen overeen komt met Nederlandse wensen, zoals ten aanzien van een interinstitutioneel register voor het stadium waarin elk wetgevingsvoorstel zich bevindt. Ten aanzien van gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen, verschillen de prioriteiten tussen het Europees Parlement en de Raad, waarbij de Raad primair inzet op de betrokkenheid van nationale experts. De voorstellen ten aanzien van impact assessments onder hoofdstuk VII voor nationale, regionale of lokale overheden aanvullende elementen in omzettingswetgeving (para. 31), zijn tot het Europees

Parlement te herleiden. Ook heeft het Europees Parlement om een verwijzing naar de procedure voor het onderhandelen en sluiten van internationale overeenkomsten verzocht, hetgeen de Commissie in haar voorstel niet heeft overgenomen.

Onze Referentie
DIE-BNC

In de onderhandelingen tussen de instellingen, zal naar verwachting vooral de dynamiek tussen de Raad en het Europees Parlement bepalend zijn. Toch is ook binnen Raadsverband sprake van uiteenlopende prioriteiten.

Een aantal lidstaten heeft zich in de afgelopen periode uitgesproken tegen de verwijzing naar nationale parlementen in het IIA. Ten aanzien van verdergaande transparantie is het draagvlak beperkt. Een groep lidstaten die in de Raad slechts een minderheid vertegenwoordigen, zijn op dit vlak even ambitieus als Nederland. Op veel andere punten komt de inzet in de Raad echter met de Nederlandse inzet overeen.

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

a) Bevoegdheid

Positief, op grond van art. 295 VWEU kunnen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een IIA overeenkomen over de wijze waarop zij samenwerken. Er is geen bevoegdheid van de lidstaten.

b) Subsidiariteit

Positieve grondhouding. Een akkoord tussen de drie EU-instellingen kan enkel op het EU-niveau worden gesloten. Dit geldt niet voor wat betreft het voorstel onder par. 31 over effectbeoordelingen in lidstaten van aanvullende elementen ('goldplating').

c) Proportionaliteit

Positieve grondhouding. Het voorstel tussen de drie instellingen in lijn met artikel 295 VWEU gaat niet verder dan noodzakelijk om de vereiste doelen te bereiken. Een IIA is een goed middel om betere samenwerking tussen de instellingen te bewerkstelligen. De in het akkoord omschreven afspraken, ten aanzien van bijvoorbeeld de coördinatie van het wetgevingsproces zullen bijdragen aan een betere samenwerking tussen de instellingen. Tevens zullen de omschreven betere regelgeving-instrumenten en de aandacht voor transparantie, subsidiariteit, evenredigheid, duidelijkheid en consistentie bij opstellen van wetgeving bijdragen aan de kwaliteit van regelgeving.

Aan de andere kant gaat het voorstel niet ver genoeg nu de afspraken in het Kaderakkoord tussen het Europees Parlement en de Commissie gedetailleerdere afspraken bevat op het terrein van programmering dan zoals voorzien in het IIA.

d) Financiële gevolgen

Geen.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Van belang blijft erop toe te zien dat afspraken die voortvloeien uit het IIA niet leiden tot verschuiving van administratieve lasten van burgers en bedrijven naar

overheden en vice versa. Ook dienen afspraken uit dit akkoord niet te leiden tot een toename van administratieve lasten voor nationale, regionale of lokale overheden onder verwijzing naar par. 31.

Onze Referentie
DIE-BNC