

Vergaderjaar 2009–2010

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1022

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 mei 2010

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 1 fiche aan te bieden dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Verordening inzake statistieken over toerisme.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

Fiche : Verordening inzake statistieken over toerisme

1. Algemene gegevens

Voorstel: Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende Europese statistieken over toerisme

Datum Commissiedocument: 29 maart 2010

Nr. Commissiedocument: COM(2010) 117

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=199161

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

Behandelingstraject Raad: Het voorstel wordt behandeld in de Raadswerkgroep Statistiek. Wanneer behandeling in de Raad zal plaatsvinden is nog niet bekend.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Economische Zaken/ Centraal Bureau voor de Statistiek

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

- a) *Rechtsbasis* artikel 338, lid 1 van het VWEU.
- b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement:* gekwalificeerde meerderheid, medebeslissing Europees Parlement (gewone besluitvormingsprocedure)
- c) *Comitologie:* De Commissie wordt bijgestaan door het Comité voor het Europees statistisch Systeem. Dit Comité zal handelen via de regelgevingsprocedure.

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel

Deze verordening vervangt Richtlijn 95/57/EG van de Raad van 23 november 1995 betreffende de verzameling van statistische informatie op het gebied van het toerisme. Deze richtlijn is volgens de Commissie achterhaald, gelet op de veranderingen in de toeristische sector en de informatiebehoefte van de gebruikers van Europese toerismestatistieken. Daarom wordt voorgesteld de werking van de huidige Richtlijn voor de samenstelling van Europese statistieken over toerisme te actualiseren en te optimaliseren. Het voorliggende voorstel voor een verordening heeft als doel een gemeenschappelijk kader vast te stellen voor de verzameling, opstelling, verwerking en verstrekking van geharmoniseerde Europese statistieken over toerisme om de structuur en de ontwikkeling van de vraag en het aanbod in het toerisme te monitoren en evalueren. De Commissie is van oordeel dat een verordening het meest geschikte rechtskader is om het gebruik van gemeenschappelijke normen en de productie van vergelijkbare statistieken te garanderen. Daarnaast stelt de Commissie voor om bevoegdheid te krijgen voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen op grond van artikel 290 van het EU-Werkingsverdrag, om de definities, de onderwerpen en de kenmerken van de vereiste informatie, het waarnemingsgebied en de indieningstermijnen van de gegevens vast te stellen. Volgens de Commissie leveren de voorgestelde maatregelen een bijdrage aan de vermindering van de administratieve lastendruk.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel
Nederland acht artikel 338 lid 1, VWEU de juiste rechtsbasis voor dit voorstel. Nederland beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel positief en de proportionaliteit deels positief en deels negatief.

Nederlandse positie en eventuele acties

Nederland verwelkomt, net als het merendeel van de lidstaten het initiatief van de Commissie om het bestaande rechtskader te actualiseren aan de huidige gebruikersbehoeften. Echter, Nederland plaatst kanttekingen bij het voorstel in de huidige vorm. Het voorstel zou moeten worden aangepast.

Nederland is van mening dat de Commissie in het onderhavige voorstel nog onvoldoende rekening houdt met de mate van evenwicht tussen enerzijds de vraag naar nieuwe statistische informatie en anderzijds de (her) prioritering van bestaande statistische vereisten. Nederland deelt de mening van de Commissie niet dat dit voorstel een bijdrage levert aan de vermindering van de administratieve lastendruk. Nederland kan het onderhavige voorstel op dit moment niet lastendruk- en budgetneutraal uitvoeren. De verordening vereist namelijk een aanpassing van al bestaande onderzoeken¹. Daarnaast wenst Nederland, net als een aantal lidstaten, dat in het onderhavige voorstel bepalingen dienen te worden opgenomen om satellietrekeningen² over het toerisme te ontwikkelen, omdat dergelijke metingen het mogelijk maken om het toerisme nauwkeurig met andere economische sectoren te vergelijken. Hierdoor kan volgens Nederland een beter inzicht worden gegeven in de daadwerkelijke omvang en waarde van de toerismesector. Vervolgens plaatst Nederland kanttekingen bij de helderheid en redactionele kwaliteit van de voorgestelde Verordening, aangezien bepaalde onderdelen onduidelijk zijn geformuleerd³.

¹ Aanpassing van het onderzoek naar gasten en overnachtingen in logiesaccomodaties. (onderzoek bij bedrijven). Daarnaast moet de vraagstelling in het bestaand Continue Vakantie Onderzoek (CVO) worden aangepast. (onderzoek bij personen).

² Satellietrekeningen geven aanvullende informatie weer voor bepaalde sectoren, activiteiten of aspecten van het economische gebeuren die onvoldoende aan bod komen in de nationale rekeningen.

³ Het voorstel bevat een onevenredig aantal verwijzingen naar bepalingen waarin weer naar een andere bepalingen verwezen wordt. (zogenoemde cascadeverwijzingen)

⁴ Richtlijn 95/57/EG van de Raad van 23 november 1995 betreffende de verzameling van statistische informatie op het gebied van het toerisme.

⁵ Hotels en dergelijke logiesverstrekking bedrijven, kampeertreinen voor toeristen, vakantiehuizen.

⁶ Informatie over de toeristische vraag betreft vragen over reizen voor vakantie- of zaken-doeleinden.

⁷ Deze cijfers moeten op basis van de verordening binnen 8 weken na de verslagperiode worden geleverd. De definitieve cijfers moeten binnen 13 weken na afloop worden geleverd.

⁸ Accommodatie die kosteloos door familie of vrienden beschikbaar wordt gesteld en door de eigenaar gebruikte vakantiehuizen, inclusief timeshare woningen. Op basis van het voorstel is op dit moment nog niet duidelijk is of hier sprake is van een verplichte of facultatieve levering aan de Commissie (Eurostat).

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Het analyseren en evalueren van de toeristische sector op EU-niveau vindt thans plaats op basis van Richtlijn 95/57/EG⁴. Op grond van deze Richtlijn dienen de lidstaten al statistische gegevens in bij de Commissie (Eurostat). Dit betreft maandelijks, kwartaal en jaarlijkse statistische informatie over de capaciteit van en de bezetting in collectieve logiesverstrekking bedrijven⁵, alsmede over de toeristische vraag⁶.

Het onderhavige voorstel omvat:

1. het bieden van een gewijzigd rechtskader voor de verzameling, verwerking en verstrekking van Europese statistieken met een maandelijks, jaarlijkse en driejaarlijkse frequentie over het binnenlandse, inkomend en uitgaand toerisme door ingezetenen en niet ingezetenen van Nederland. Daarnaast schrijft de verordening voor de levering van snel beschikbare hoofdindicatoren (voorlopige cijfers die op basis van statistische schattingsmethoden beschikbaar komen⁷) over overnachtingen van ingezetenen en niet ingezetenen in logiesverstrekking bedrijven.
2. twee bijlagen met de onderverdeling van de te leveren verplichte en facultatieve gegevens aan de Commissie (Eurostat) over:
 - de capaciteit van en de bezetting in logiesverstrekking bedrijven;
 - de toe te passen classificaties, zoals type accommodatie en type locatie;
 - toerisme in niet-gehuurde accommodatie⁸;
 - deelname aan toerisme alsmede over toeristische reizen en toeristen.
3. voorstellen om de Commissie bevoegdheden te geven om op basis van artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gedelegeerde handelingen vast te stellen.

4. een aantal definities en regels voor de verzameling, toezending en verspreiding van de gegevens.

Impact assessment Commissie

Er is geen Impact assessment door de Commissie opgesteld.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*

De Commissie baseert haar voorstel op artikel 338 lid 1 VWEU (volgens Nederland de juiste grondslag). Op grond van dit artikel neemt de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen aan voor de opstelling van statistieken wanneer dat voor de vervulling van de taken van de Unie nodig is.

b) *Functionele toets:*

- *Subsidiariteit:* positief
- *Proportionaliteit:* deels positief, deels negatief.
- *Onderbouwing:*

De subsidiariteit wordt positief beoordeeld; de verordening heeft tot doel vergelijkbare Europese statistieken over toerisme samen te stellen. Deze zijn nodig voor het monitoren en evalueren van het aanvullend beleid¹ van de Unie. Dit kan niet op een afdoende wijze door de lidstaten afzonderlijk worden uitgevoerd en kan daarom beter door de Unie worden verwezenlijkt. Een verordening is het juiste instrument, aangezien hierdoor in de gehele Europese Unie dezelfde regels gelden. Het voordeel van een Verordening boven een (herziene) Richtlijn is het feit dat geen risico bestaat op verschillende implementatie per lidstaat. Hierdoor kan het gebruik van gemeenschappelijke normen en de productie van hoogwaardige kwalitatieve en vergelijkbare statistieken op EU-niveau worden gegarandeerd.

De proportionaliteit wordt echter deels negatief beoordeeld omdat Nederland kanttekeningen plaatst bij de bijdrage van dit voorstel aan de vermindering van de administratieve lastendruk en vereenvoudiging op het gebied van de Europese statistiek². Ondanks het voorstel van de Commissie om de kwartaalinformatie en een aantal variabelen te schrappen, wijzigt de administratieve lastendruk als gevolg van de verordening niet. Dit heeft te maken met de omstandigheid dat het voorstel tegelijkertijd voorziet in de toevoeging van een (zij het beperkt) aantal nieuwe variabelen. Voor Nederland zal de administratieve lastendruk hierdoor mogelijk toenemen. Nederland vindt het voorstel in zijn huidige vorm dan ook deels disproportioneel. Dit geldt met name voor kenmerken in het voorstel die voor de Europese beleidsbehoefte minder relevant worden geacht. Daarnaast worden kanttekeningen geplaatst met betrekking tot de voorstellen in het kader van de bevoegdheidsdelegatie. De voorstellen van de Commissie op dit onderdeel zullen door Nederland kritisch worden beschouwd.

c) *Nederlands oordeel:*

Nederland plaatst op dit moment kanttekeningen bij het voorstel in de huidige vorm en ziet op deze punten gaarne aanpassing.

5. Implicaties financieel

a) *Consequenties EU-begroting*

n.v.t.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

In Nederland vindt de uitvoering van de bestaande Richtlijn 95/57/EG voor wat betreft het onderzoek naar de capaciteit van en de bezetting in logiesverstrekkende bedrijven plaats door het Centraal Bureau voor

¹ Het EU-beleid dient ter aanvulling van het optreden van de lidstaten in de toerismesector, met name door bevordering van het concurrentievermogen van de ondernemingen van de Unie in die sector.

² De verordening is één van de voorstellen die de Commissie heeft aangekondigd in het kader van het Actieprogramma ter vermindering van de administratieve lasten in de EU; Sectorale plannen ter vermindering van de lasten en acties in 2009. Bijlage bij de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement Actieprogramma ter vermindering van de administratieve lasten in de EU Sectorale plannen ter vermindering van de lasten en acties in 2009 COM(2009) 544 definitief.

de Statistiek (CBS). Naast dit CBS bedrijvenonderzoek vindt 4 keer per jaar het Continue Vakantie Onderzoek (CVO) onder 6.500 personen plaats. Dat onderzoek wordt uitgevoerd door NBTC-NIPO research¹. Dit is een samenwerkingsverband van TNS NIPO en het Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen (NBTC). Het CBS dient vervolgens de statistische resultaten in bij de Commissie (Eurostat)

Het merendeel van de werkzaamheden die voortkomen uit deze verordening worden al door het CBS en NBTC-NIPO research verricht, en kunnen worden opgevangen binnen de bestaande capaciteit. Echter, als gevolg van het onderhavige voorstel moet het bestaande onderzoek naar de capaciteit van en de bezetting in logiesverstrekkende bedrijven gedeeltelijk worden herzien. Daarnaast zal er een uitbreiding van het bestaand onderzoek moeten plaatsvinden met elementen die op dit moment niet binnen het kader van de Richtlijn vallen. Voor de herziening en uitbreiding, het kunnen verzamelen en integreren van statistieken, en vervolgens te rapporteren aan de Commissie (Eurostat) is in 2011 eenmalig additionele capaciteit van 2 fte en vanaf 2012 structurele additionele capaciteit van 1 fte nodig. De eenmalige kosten voor 2011 bedragen € 273 000,-. Vanaf 2012 zullen de jaarlijkse kosten € 163 000,- bedragen. Deze kosten zijn al door het CBS meegenomen in het kader van de eigen begrotingsvoorbereiding 2011.

Daarnaast worden zeer beperkte materiële kosten verwacht om het bestaande Continue Vakantie Onderzoek naar vakanties (CVO) van Nederlanders aan de verordening aan te passen. Nederland heeft echter op dit moment nog geen inzicht in de omvang en de gevolgen van de aanpassingen. Hiervoor is eerst onderzoek en overleg met NBTC-NIPO research noodzakelijk. Daarom is het in dit stadium moeilijk een inschatting te maken van de kosten voor de aanpassingen van het CVO als gevolg van dit voorstel. Eventuele budgettaire gevolgen van een toekomstige nieuwe verordening dienen te worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement conform de regels budgetdiscipline.

- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
De verzameling van de gegevens onder personen en de levering hiervan aan het CBS met betrekking tot toeristische reizen en toeristen – het Continue Vakantie Onderzoek (CVO) – wordt op dit moment 4 keer per jaar uitgevoerd door NBTC-NIPO research. Het betreft een steekproefonderzoek onder circa 6.500 Nederlanders. Als gevolg van het onderhavige voorstel zal aan het bestaande steekproefonderzoek enkele vragen moeten worden toegevoegd. Omdat de gevolgen van de aanpassingen nog moeten worden onderzocht is het op dit moment lastig een inschatting te maken van de kosten.
- d) *Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden*
Op basis van de huidige Richtlijn vinden thans gegevensleveranties plaats over de capaciteit van en de bezetting in logiesverstrekkende bedrijven, alsmede over de toeristische vraag. Het onderhavige voorstel zorgt voor het CBS voor extra rapportageverplichtingen richting de Commissie (Eurostat). Dit is het gevolg van een uitbreiding van de bestaande Europese regelgeving met nieuwe kenmerken.
- e) *Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger*
De verordening laat voor de lidstaten de mogelijkheid open om zelf te beslissen welke nationale gegevensbronnen zij voor de opstelling van de statistieken gebruiken. Om de administratieve lastendruk voor de toeristische sector zoveel mogelijk te beperken streeft het CBS naar een maximale invulling van de verplichting uit al bestaande bronnen. Op dit moment is echter nog niet bekend hoe Nederland de uitbreiding

¹ <http://www.nbtcniporesearch.nl/cvo/>

van de verzameling van de nieuwe kenmerken naar het gebruik van Nederlandse logiesaccommodaties zal gaan invullen en uitvoeren. Hiervoor is eerst onderzoek noodzakelijk.

In dat kader dient te worden onderzocht of bestaande gegevensbronnen kunnen worden gebruikt of dat toch een enquête nodig is voor de gegevensinwinning.

In het geval dat een enquête nodig is, zal dat leiden tot een toename van de administratieve lastendruk voor de circa 8 000 Nederlandse logiesaccommodaties. Voor het invullen zal per enquête 10 minuten tijd nodig zijn. Zodoende 80 000 minuten in het totaal aan administratieve lastendruk veroorzaken. Dat zijn 1333 uren. De kosten hiervan bedragen (€ 45,45*1.333 uren)= € 60 600,-.

Het toenemen van de regeldruk en administratieve lasten voor het bedrijfsleven dienen zo laag mogelijk te worden gehouden. Dit streven vormt nadrukkelijk onderdeel van de Nederlandse onderhandelingsinzet. Onvoorziene stijging van de administratieve lasten dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, waarbij compensaties zoveel mogelijk dienen te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaats vindt.

6. Implicaties juridisch

- *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid*
n.v.t.
- *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. Het eerste verslagjaar waarover de lidstaten gegevens dienen samen te stellen, is in de verordening vastgesteld op 1 januari van het kalenderjaar dat volgt op het jaar waarin de verordening in werking treedt. Voor Nederland lijkt dit haalbaar.
- *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
In het voorstel is geen evaluatiebepaling opgenomen. Nederland acht het wenselijk dat er wel een evaluatiemoment in de verordening wordt opgenomen. Dat zou volgens Nederland kunnen door middel van een verslag, dat de Commissie indient bij het Europees Parlement en de Raad, over de uitvoering, de resultaten en de algehele beoordeling van de verordening. Nederland zal zich hiervoor inzetten.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

In artikel 4 van de Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek is bepaald dat het CBS op nationaal niveau belast is met de productie van communautaire statistieken. Het CBS dient de statistische resultaten in bij de Commissie (Eurostat).

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Ondanks het feit dat Nederland het van belang acht dat voor het evalueren en monitoren van de agenda voor een duurzaam en concurrerend Europees toerisme zowel op nationaal alsmede op Europees niveau onderling vergelijkbare statistische gegevens over toerisme

worden verzameld, kan Nederland vooralsnog niet instemmen met het huidige voorliggende voorstel. Het voorstel zou moeten worden aangepast. Nederland heeft meerdere bezwaren bij het voorstel van de Commissie.

- Nederland heeft bezwaar tegen de mogelijkheid dat het voorstel zou kunnen leiden tot toename van de administratieve lasten en kosten. Nederland zal daarom in samenwerking met gelijkgezinde lidstaten, zich maximaal inzetten dat een toename van zowel de administratieve lasten alsmede de kosten wordt voorkomen, door er op aan te dringen dat nog eens kritisch gekeken wordt naar kenmerken in het voorstel die voor de Europese beleidsbehoefte minder relevant worden geacht.
- Nederland plaatst vraagtekens bij de keuze van de Commissie om in het onderhavige voorstel geen bepalingen op te nemen met betrekking tot de opstelling van toerismesatellietrekeningen. Nederland acht het van belang dat in het onderhavige voorstel hierover bepalingen worden opgenomen, aangezien dergelijke metingen het mogelijk maken om het toerisme nauwkeurig met andere economische sectoren te vergelijken en derhalve tot een beter inzicht in de daadwerkelijke omvang en waarde van de toerisme-industrie kunnen bijdragen. Daarom zal Nederland in samenwerking met gelijkgezinde lidstaten er op aandringen dat bepalingen in het voorstel worden opgenomen om de mogelijkheden en de haalbaarheid hiervan te onderzoeken.
- Daarnaast wenst Nederland dat de Commissie niet op alle onderdelen van het voorstel de bevoegdheid krijgt om gedelegeerde handelingen vast te stellen. Voorgesteld wordt om door middel van gedelegeerde handelingen bevoegdheden aan de Commissie over te dragen om de definities, de onderwerpen en de kenmerken van de vereiste informatie, het waarnemingsgebied en de indieningstermijnen van de gegevens vast te stellen. Dit leidt weliswaar tot meer flexibiliteit, maar Nederland zal kritisch zijn met het overdragen van bevoegdheden, omdat al kleine aanpassingen van de voorgestelde onderdelen door middel van toekomstige gedelegeerde handelingen kunnen leiden tot additionele lasten en kosten. Gelet hierop zal Nederland voorstellen dat de toekomstige gedelegeerde handelingen dienen te worden voorzien van een kosten-batenanalyse. Hierbij is voor Nederland van belang dat de administratieve belasting voor de toeristische sector, andere belanghebbenden en het statistisch systeem expliciet in kaart wordt gebracht, voordat de gedelegeerde handelingen worden vastgesteld.
- Omdat bij het voorstel geen impact assessment aanwezig is, zal Nederland de Commissie vragen om alsnog een impact assessment met betrekking tot het onderhavige voorstel op te stellen.
- Nederland plaatst kanttekeningen bij de helderheid en de redactionele kwaliteit van het voorstel. In het algemeen laat de leesbaarheid van het voorstel te wensen over. Het voorstel bevat onder andere te veel verwijzingen naar bepalingen waarin weer naar andere bepalingen wordt verwezen.
- De Commissie heeft in het voorstel geen evaluatiebepalingen opgenomen. Nederland acht het van belang dat er wel een evaluatiemoment in de verordening wordt opgenomen. Dat zou volgens Nederland kunnen door middel van een verslag, dat de Commissie om de vijf jaar indient bij het Europees Parlement en de Raad, over de uitvoering, de resultaten en de algehele beoordeling van de verordening. Nederland zal zich hiervoor inzetten.