

Vergaderjaar 2007–2008

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 627

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 maart 2008

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

1. Beschikking betreffende beperkingen en gebruik van gevaarlijke stoffen en preparaten
2. Besluit inzake sociale zekerheidshandhaving
3. Richtlijn inzake accijns.

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

Fiche 1: Beschikking betreffende beperkingen en gebruik van gevaarlijke stoffen en preparaten

1. Algemene gegevens

Voorstel: Beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 76/769/EEG van de Raad betreffende beperkingen van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten (Dichloromethaan) (wijziging van Richtlijn 76/769/EEG van de Raad)

Datum Commissiedocument: 14 februari 2008

Nr. Commissiedocument: COM (2008)80

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196726

Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: SEC(2008) 192 en SEC(2008)193
http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia_2008/d_2007_9976_iab_opinion_dichloromethane.pdf.

Behandelingstraject Raad: Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie: VWS

Rechtsbasis: Artikel 95 EG-verdrag

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Gekwalificeerde meerderheid, codecisie

Comitologie: Nee.

2. Samenvatting BNC-fiche

Richtlijn 76/769/EEG regelt de beperking (in sommige gevallen een verbod) van het op de markt brengen en het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten (mengsels van stoffen). In deze beschikking wordt voorgesteld om de risico's voor de mens veroorzaakt door Dichloromethaan (DCM) als afbijtmiddel te beheersen door ze voor die toepassing aan bijlage I van richtlijn 76/769/EEG toe te voegen. Uit risicobeoordelingen, uitgevoerd in het kader van verordening 793/93/EEG is gebleken dat het gebruik van DCM onaanvaardbare risico's inhoudt voor de gezondheid van de mens. Er zijn in Europa diverse ongevallen als gevolg van gebruik van DCM als afbijtmiddel geregistreerd, in een aantal gevallen met dodelijke afloop. In het voorstel wordt DCM als afbijtmiddel voor de consument en voor professioneel gebruik verboden. Voor professioneel (onvervangbaar) gebruik zou de mogelijkheid moeten bestaan om op nationaal niveau een vergunning te verkrijgen. Industrieel gebruik is alleen toegestaan wanneer voldaan is aan strenge eisen t.a.v. opleiding en beschermingsmiddelen. Er zijn diverse (chemische, thermische en mechanische) alternatieven voor DCM in de toepassing van afbijtmiddelen op de markt verkrijgbaar.

Nederland staat vanwege de ernstige gezondheidseffecten en het onaanvaardbare risico voor de mens positief tegenover dit voorstel betreffende een verbod op DCM als verfabijtmiddel, met een beperkte uitzondering voor defensiematerieel. Nederland ondersteunt niet de uitzondering van het verbod op industrieel gebruik en het onderdeel t.a.v. nationale

vergunningverlening voor onvervangbare toepassingen. Dit laatste onderdeel van het voorstel verstoort de interne markt en zorgt voor een grote toename van nationale administratieve lasten voor overheid en bedrijven. Daarnaast is een nationaal vergunningstelsel in tegenspraak met de Europese stoffenverordening REACH, die vanaf 1-6-2009 de richtlijn 76/769/EEG zal vervangen. Een beter alternatief is volgens Nederland een EU-breed totaalverbod vanaf een bepaalde datum of een EU-breed verbod met op EU-niveau enkele goed beargumenteerde uitzonderingen. Voor deze uitzonderingen zou dan een termijn afgesproken moeten worden waarop DCM door een veiliger alternatief vervangen kan worden. In Nederland is het professioneel gebruik van DCM al zeer beperkt.

3. Samenvatting voorstel

a) Inhoud voorstel:

Richtlijn 76/769/EEG regelt de beperking (in sommige gevallen een totaalverbod) van het op de markt brengen en het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten (mengsels van stoffen). De richtlijn levert een bijdrage aan het beheersen van de risico's voor de menselijke gezondheid en het milieu als gevolg van blootstelling aan gevaarlijke stoffen en bevordert de werking van de interne markt. Stoffen en preparaten opgenomen in (bijlage I van) de richtlijn worden geheel of voor specifieke toepassingen verboden of mogen alleen onder specifieke, in deze bijlage omschreven, voorwaarden op de markt gebracht en gebruikt worden. In deze beschikking wordt voorgesteld om de risico's voor de mens veroorzaakt door Dichloromethaan (DCM) als afbijtmiddel te beheersen door ze aan bijlage I van richtlijn 76/769/EEG toe te voegen. Uit risico-beoordelingen, uitgevoerd in het kader van verordening 793/93/EEG betreft bestaande stoffen, is gebleken dat het gebruik van DCM onaanvaardbare risico's inhoudt voor de gezondheid van de mens. De belangrijkste risico's hangen samen met de dampen en toxische effecten van deze stof op het centrale zenuwstelsel in relatie tot slechte gebruiks- en arbeidsomstandigheden. Er hebben in Europa veel ongevallen met gebruik van DCM als afbijtmiddel plaatsvonden, in een aantal gevallen met dodelijke afloop. In het voorstel van de Commissie wordt DCM als afbijtmiddel voor de consument en voor professioneel gebruik verboden. Voor professioneel (onvervangbaar) gebruik zou de mogelijkheid moeten bestaan om op nationaal niveau een vergunning te verkrijgen. Industrieel gebruik is alleen toegestaan wanneer voldaan is aan strenge eisen voor opleiding en beschermingsmiddelen.

b) Impact Assessment Commissie:

In het *impact assessment* (IA) zijn diverse opties onderzocht variërend van geen actie, vrijwillige actie door het bedrijfsleven, diverse aanvullende beschermingsmiddelen en opleidingen, tot een verbod. Uit het IA blijkt dat de enige effectieve maatregel om het risico terug te dringen een verbod is op DCM als afbijtmiddel voor de consument en professioneel gebruik. Dit verbod zal een impact hebben op de DCM-producerende bedrijven (in totaal een verlies voor heel Europa variërend van € 1,3 tot € 3,2 miljoen per jaar). Echter, veel bedrijven produceren naast DCM ook alternatieven en die markt zal na een verbod op DCM veel meer open staan voor veel (ook kleine) bedrijven die alternatieve afbijtmiddelen produceren. De totale financiële effecten zullen volgens het IA naar verwachting dan ook neutraal zijn. De meerderheid van DCM-producerende bedrijven zullen dan ook geen effecten ten aanzien van verlies van werkgelegenheid ondervinden. De verwachting is dat voor consumenten in eerste instantie alternatieve afbijtmiddelen duurder zullen zijn dan DCM. Dit verschil zal afnemen naarmate er meer alternatieve afbijtmiddelen op de markt komen.

De *Impact Assessment Board* heeft in november 2007 een opinie uitgebracht over het IA van DCM. Positief is dat deze een goed en begrijpelijk overzicht geeft van de beleidsopties. Aanbevelingen voor verbeteringen zijn onder andere dat de risicoanalyse van blootstelling aan DCM en alternatieven verbeterd moet worden door verschillende gebruikersgroepen te onderscheiden en dat de onzekerheden en robuustheid van kostenberekeningen gereviewd moet worden. Daarnaast stelt de Board vragen bij de effectiviteit van sommige voorgestelde maatregelen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*: De Commissie baseert de bevoegdheid van de Gemeenschap op artikel 95 EG. Het betreft een gedeelde bevoegdheid.

b) *Functionele toets*

- Subsidiariteit: positief
 - *Proportionaliteit*: negatief
- *Onderbouwing*

De subsidiariteit wordt positief beoordeeld. Het voorstel noopt tot wijziging van de bestaande richtlijn, dit kan alleen op Europees niveau gebeuren.

Het merendeel van het voorstel is proportioneel. Echter, het door de Commissie voorgestelde nationale vergunningverleningstelsel voldoet niet aan het proportionaliteitsbeginsel. Nederland staat negatief tegenover de invoering van dit nationale vergunningstelsel, omdat dit de interne markt verstoort en zorgt voor een grote toename van nationale administratieve lasten voor de nationale overheid en bedrijven. Daarnaast is een dergelijk stelsel in tegenpraak met de Europese stoffenverordening REACH, die vanaf 1-6-2009 de richtlijn 76/769/EEG zal vervangen. Deze verordening kent geen nationaal vergunningstelsel, beperkingen worden aan de stoftoepassing gekoppeld en werken direct vanuit de verordening door op nationaal niveau.

De overige voorgestelde maatregelen (verboden) gaan niet verder dan wat nodig is om de doelstelling – de menselijke gezondheid beter te beschermen – te verwezenlijken en tegelijkertijd de economische kosten voor het bedrijfsleven en de samenleving voor alle specifieke toepassingen zo laag mogelijk te houden.

c) *Nederlands oordeel*:

Nederland hecht waarde aan geharmoniseerde voorschriften die zowel de menselijke gezondheid beschermen als de werking van de interne markt bevorderen. Mede vanwege de ernstige effecten van DCM op de gezondheid van de mens veroorzaakt door de toepassing van afbijtmiddel acht Nederland het noodzakelijk dat deze maatregelen genomen worden. Dit kan het best op Europees niveau, door middel van de herziening, geregeld worden.

Het door de Commissie voorgestelde nationale vergunningverleningstelsel voor onvervangbare toepassingen is een verstoring van de interne markt en veroorzaakt een aanzienlijke toename van administratieve lasten voor overheid en bedrijfsleven. Dit onderdeel van het voorstel wordt niet door Nederland ondersteund.

5. Implicaties financieel

a) *Consequenties EG-begroting*: Geen

b) *Financiële, consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/of decentrale overheden*:

Voor de overheid zijn er kosten voor de handhaving te verwachten, maar die zullen beperkt zijn. De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) en

de Arbeidsinspectie houden toezicht op deze richtlijn. De kosten hiervoor worden jaarlijks begroot in de jaarprogramma's van beide inspecties. De begrotingen van de ministeries van VWS en SZW bieden dekking voor deze kosten van respectievelijk de VWA en de Arbeidsinspectie. Budgettaire gevolgen worden ingepast in de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

- c) *Financiële, consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger:* Het bedrijfsleven dat nu DCM als afbijtmiddel produceert zal dit productieproces moeten stopzetten. Aangezien er veel alternatieven zijn en veel bedrijven nu ook al naast DCM alternatieven produceren zullen de netto kosten te overzien zijn. De verwachting is dat voor consumenten in eerste instantie alternatieve afbijtmiddelen (en beschermingsmiddelen) duurder zullen zijn dan DCM. Dit verschil zal afnemen naarmate er meer alternatieve afbijtmiddelen op de markt komen.
- d) *Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:* Voor de voorgestelde verboden zijn administratieve lasten niet van toepassing. Het door de Commissie voorgestelde nationale vergunningverleningstelsel voldoet echter niet aan het proportionaliteitsbeginsel en veroorzaakt voor overheid en bedrijfsleven een aanzienlijke toename van administratieve lasten. Het nut en noodzaak om een nationaal vergunningverleningstelsel in te stellen wordt niet aangetoond. Dit onderdeel van het voorstel wordt dan ook niet door NL ondersteund. Zie hiervoor verder punt 9.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctienering beleid:*

Per 1 juni zal richtlijn 76/769/EEG, zoals gewijzigd door deze beschikking, worden ingetrokken en in zijn geheel worden geïntegreerd in annex XVII van de Reach verordening (Vo 1907/2006/EG). Deze verordening is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten. Lidstaten dienen per 1 juni 2009 de aanpassing van de nationale regelgeving en de strafbaarstelling van de op die titel gebaseerde Annexen XVII van de REACH verordening hebben geregeld.

Er dient nader gekeken te worden hoe de strafbaarstelling bij overtreding van het door de beschikking voorgestelde vergunningstelsel wordt geregeld.

- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De beschikking treedt in werking op de 3e dag volgend op bekendmaking in het Publicatieblad. De verboden uit de beschikking worden binnen 12 of 24 maanden van toepassing. Dit lijkt haalbaar.

- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:*

Per 1 juni 2009 zal bijlage I van richtlijn 76/769/EEG worden ingetrokken en in zijn geheel worden geïntegreerd in annex XVII van de REACH verordening (Vo 1907/2006/EG).

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

Informatie over het inschakelen van nationale agentschappen, zelfstandige bestuursorganen e.d.

- a) *Uitvoerbaarheid:* De beschikking is goed uitvoerbaar voor het bedrijfsleven.
- b) *Handhaafbaarheid:* De beschikking is duidelijk en goed handhaafbaar voor de inspecties (VWA en Arbeidsinspectie).

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

- a) Wel
- b) *Toelichting implicaties:* Leveranciers uit ontwikkelingslanden zullen rekening moeten gaan houden met de voorgestelde wijzigingen in deze beschikking.

9. Nederlandse positie

Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt:

Nederland hecht waarde aan geharmoniseerde voorschriften die zowel de menselijke gezondheid beschermen als de werking van de interne markt bevorderen. Nederland steunt het voorstel ten aanzien van het verbod op DCM als afbijtmiddel voor de consument en professioneel gebruik vanwege de ernstige en onaanvaardbare gezondheidsrisico's van deze toepassing en de aanwezigheid van bruikbare alternatieven op de markt. De herziening levert aanzienlijke gezondheidswinst op voor de gebruikers van afbijtmiddelen.

Nederland ondersteunt echter niet de uitzondering van het verbod op industrieel gebruik en het onderdeel nationale vergunningverlening voor onvervangbare toepassingen en zal dit tijdens de onderhandelingen krachtig naar voren brengen. Dit laatste onderdeel van het voorstel verstoort namelijk de interne markt en zorgt voor een grote toename van nationale administratieve lasten voor overheid en bedrijven. Bovendien is in Nederland het professioneel/industrieel gebruik van DCM al zeer beperkt. Een beter alternatief is volgens Nederland een EU-breed totaalverbod (met als enige uitzondering defensiematerieel in de luchtvaart) vanaf een bepaalde datum of een EU-breed verbod met op EU niveau enkele goed beargumenteerde uitzonderingen. Voor deze uitzonderingen zou dan een termijn afgesproken moeten worden, waarop DCM door een veiliger alternatief vervangen kan worden.

Fiche 2 : Besluit inzake sociale zekerheidshandhaving

1. Algemene gegevens

Voorstel:

- 1) Voorstel voor een Besluit van de Raad betreffende het standpunt met betrekking tot de goedkeuring van bepalingen voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels dat de Gemeenschap zal innemen in de Stabilisatie- en associatieraad die is opgericht bij de Stabilisatie- en associatieovereenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, anderzijds
- 2) Idem voor de Republiek Kroatië
- 3) Voorstel voor een Besluit van de Raad betreffende het standpunt met betrekking tot de goedkeuring van bepalingen voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels dat de Gemeenschap zal innemen in de Associatieraad die is opgericht bij de Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds.
- 4) Idem voor de Staat Israël
- 5) Idem voor de Republiek Algerije
- 6) Idem voor de Republiek Tunesië

Datum Commissiedocument: 1) en 5) 11 december 2007, 2, 3, 4 en 6) 12 december 2007

Nr. Commissiedocument:

- 1) COM (2007) 787 final
- 2) COM (2007) 790 final
- 3) COM (2007) 792 final
- 4) COM (2007) 793 final
- 5) COM (2007) 789 final
- 6) COM (2007) 788 final

PreLex:

- 1) COM (2007) 787 final
http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196514
- 2) COM (2007) 790 final
http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196516
- 3) COM (2007) 792 final
http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196517
- 4) COM (2007) 793 final
http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196518
- 5) COM (2007) 789 final
http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196513
- 6) COM (2007) 788 final
http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196515

Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: (http://ec.europa.eu/governance/impact/practice_en.htm) Niet opgesteld.

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep Sociale Vraagstukken Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen
De behandeling van de besluiten zal naar verwachting onder Frans voorzitterschap plaatsvinden.

Eerstverantwoordelijk ministerie: SZW

Rechtsbasis: Artikel 310 EG-Verdrag, juncto artikel 300, lid 2, eerste alinea, laatste zin en tweede alinea

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Artikel 310 EG-Verdrag, juncto artikel 300, lid 2, eerste alinea, laatste zin en tweede alinea; de raad besluit met eenparigheid van stemmen. Artikel 300 EG-Verdrag, lid 2, derde alinea: het Europees Parlement wordt onverwijld en volledig op de hoogte gebracht van het besluit van de Raad. Na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zal waarschijnlijk besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid van toepassing zijn op dit onderwerp.

Comitologie: N.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

De socialezekerheidsbepalingen uit de voorgestelde besluiten geven werknemers die onderdaan zijn van de geassocieerde landen of een EU-lidstaat en hun gezinsleden recht op export van een beperkt aantal socialezekerheidsuitkeringen naar de geassocieerde landen. Op basis van weder-

kerigheid geldt de exportmogelijkheid ook vanuit de geassocieerde landen naar de EU toe. De besluiten bevatten daarnaast handhavings- en samenwerkingsbepalingen. Het betreft een pakket soortgelijke voorstellen. Om deze reden wordt voor alle voorstellen één BNC-fiche opgesteld. Het subsidiariteitsoordeel is positief en het proportionaliteitsoordeel is negatief. (zie 2c en 4c).

Risico's/implicaties/kansen zijn:

- door de export van uitkeringen ook in overeenkomsten van de Gemeenschap met derde landen vast te leggen is Nederland ten aanzien van die landen niet autonoom bevoegd in het besluit om al dan niet uitkeringen te exporteren;
- onduidelijk is wat de *impact* van de associatiebesluiten is op de huidige bilaterale handhavingsverdragen;
- met Algerije is er tot op heden geen bilateraal handhavingsverdrag. Nederland is op zich positief over het feit dat de handhaving in de sociale zekerheid in het associatiebesluit is opgenomen. Nederland wil echter graag zeker stellen dat het huidige handhavingsbeleid, dat mede geënt is op de Wet Beperking Export Uitkeringen (BEU), gehandhaafd blijft. Het betreft met name een viertal aspecten die onder punt 4 c aan de orde komen.

3. Samenvatting voorstel

a) Inhoud voorstel

De zes voorstellen omvatten besluiten van de Raad betreffende het standpunt dat de Gemeenschap zal innemen in de Stabilisatie- en associatieraden die zijn opgericht bij de Stabilisatie- en Associatieovereenkomsten (SAO) met Macedonië en Kroatië en de Euro-mediterrane overeenkomst (EMO) met Marokko, Algerije, Tunesië en Israël. De voorgestelde besluiten zijn nodig om de socialezekerheidsbepalingen uit de SAO's en de EMO ten uitvoer te kunnen leggen.

De besluiten voorzien ten behoeve van werknemers met de nationaliteit van de geassocieerde landen of van een EU-lidstaat in de export naar de geassocieerde landen van ouderdomspensioenen, nabestaandenpensioenen en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, voor zover de arbeidsongeschiktheid voortvloeit uit een arbeidsongeval of beroepsziekte. De totstandkoming van deze exportbepalingen is reeds voorzien in de respectievelijke SAO's en de EMO. De exportbepalingen zijn wederkerig. De besluiten bevatten voorts bepalingen die administratieve en medische controle mogelijk maken, alsook bepalingen die de samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten bevorderen. Ten aanzien van werknemers en hun gezinsleden met de Kroatische, de Macedonische of de Israëlische nationaliteit is gelijke behandeling op het gebied van gezinsbijslagen voorgeschreven mits de kinderen in het werkland van de werknemer wonen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid: Op grond van artikel 310 EG-Verdrag, juncto artikel 300, lid 2, eerste alinea, laatste zin en tweede alinea bestaat er in deze een bevoegdheid voor de Gemeenschap. De lidstaten blijven bevoegd voor de inrichting en financiering van hun nationale socialezekerheidsstelsel.

b) Functionele toets

Subsidiariteit: positief

Proportionaliteit: negatief.

Onderbouwing:

- de subsidiariteit wordt positief beoordeeld. Het gaat om besluiten, genomen krachtens de Associatieverdragen, die een nadere regeling bevatten van de in die verdragen opgenomen materie. Het voorstel beoogt de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten en de geassocieerde landen te regelen zodat hun sociale-verzekeringssystemen beter op elkaar aansluiten.
- De proportionaliteit wordt negatief beoordeeld. Het associatiebesluit ontnemt de bevoegdheid aan de lidstaten om export te schorsen in geval blijkt dat adequate controle van de uitkeringsvoorwaarden niet mogelijk is; zie verder rubriek 4c.

c) Nederlands oordeel:

Positief. Wel is Nederland bezorgd over de handhavingsmogelijkheden. Nederland zal zich tot het uiterste inspannen om een effectieve handhaving in het kader van de besluiten te realiseren.

De subsidiariteit wordt positief beoordeeld (zie 2c en 4b).

- De Gemeenschap heeft zich bij de totstandkoming van de Associatieovereenkomsten met de zes betrokken landen reeds gecommitteerd aan de totstandkoming van besluiten van de Associatieraden waarin export van enkele langlopende uitkeringen wordt geregeld. De proportionaliteit wordt negatief beoordeeld.
- De Wet BEU is op een later tijdstip dan de Associatieovereenkomsten (1 januari 2000) van kracht geworden. Gelet op de doelstelling van de Wet BEU, dient een effectieve handhaving in de geassocieerde landen mogelijk te zijn. Nederland wil het huidige handhavingsbeleid dat met name gebaseerd is op de Wet BEU veilig stellen. Hierbij zijn de volgende vier aspecten van belang:
 1. Positief is dat Nederland de EU heeft «meegekregen» in de aandacht voor de handhaving in de sociale zekerheid. Het voorstel van de Raad ligt in het verlengde van de doelstelling van de Wet beperking export uitkeringen (wet BEU), namelijk dat socialezekerheidsuitkeringen alleen worden geëxporteerd wanneer er in het woonland een effectieve handhaving mogelijk is. Met vijf van de zes landen heeft Nederland een bilateraal sociaalverzekeringsovereenkomst op basis waarvan export van socialeverzekeringsovereenkomsten plaatsvindt en waarmee handhavingsafspraken zijn gemaakt om uitwerking te geven aan de Wet BEU. Vooral nog lijken de Besluiten inderdaad te voorzien in een effectieve handhaving. Echter, er dient zeker te worden gesteld dat artikel 11 van de Besluiten een voldoende rechtsbasis vormt voor de huidige handhavingsbepalingen van de bilaterale verdragen met de desbetreffende landen.
 2. Verder is voor Nederland van belang dat de export van uitkeringen naar een bepaald land als ultimum remedium in zijn geheel kan worden opgeschort indien een goede handhaving in dat land niet meer is te realiseren. Deze mogelijkheid heeft Nederland nu ook wanneer Nederland een bilateraal sociaalverzekeringsovereenkomst zou opzeggen.
 3. Ook is van belang voor Nederland dat export van uitkeringen niet eerder plaatsvindt dan nadat er afspraken zijn gemaakt over handhaving en die handhaving ook feitelijk mogelijk is. Dit geldt met name ten aanzien van Algerije waarmee geen bilateraal handhavingsovereenkomst is gesloten. Omdat Nederland geen bilateraal verdrag heeft met Algerije brengt het Associatiebesluit met Algerije zich mee dat, ten behoeve van Algerijnse werknemers en hun gezinsleden enkele Nederlandse socialeverzekeringsovereenkomsten naar Algerije moeten worden geëxporteerd. Het voorstel voor het Associatiebesluit voorziet in handhavingsbepalingen. Vast moet komen te staan dat in de praktijk een goede handhaving in Algerije

mogelijk is. Daarover zijn geen gegevens voorhanden. Er is een handhavingsrisico, zij het per saldo beperkt gelet op het geschatte geringe aantal te exporteren uitkeringen naar Algerije. Voor Nederland is derhalve van belang dat export van uitkeringen niet eerder kan plaatsvinden dan nadat er handhavingsafspraken met Algerije zijn gemaakt die ook feitelijk uitvoerbaar zijn.

4. Zeker moet zijn dat Nederland in een individueel geval op grond van de nationale wet waarop de uitkering berust, de uitkering moet kunnen beëindigen/verlagen/schorsen etc. e.e.a. met inachtneming van de betreffende regels ter zake.

Nederland zal zich tot het uiterste inspannen om deze punten te realiseren.

5. Implicaties financieel

a) *Consequenties EG-begroting:* Geen.

b) *Financiële, consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/of decentrale overheden:*

Uitkeringslasten:

- De uitkeringslasten wijzigen als gevolg van de besluiten in zeer beperkte mate, omdat Nederland met vijf van de zes landen (Macedonië, Kroatië, Marokko, Tunesië en Israël) bilaterale verdragen heeft waarin de export van uitkeringen reeds is geregeld. De vijf betreffende Associatiebesluiten brengen daar geen wijziging in.
- Er zijn uitsluitend financiële consequenties ten aanzien van Algerije, waarmee Nederland geen sociaalverzekeringsverdrag heeft. Naar Algerije moeten aan Algerijnse werknemers of werknemers met de nationaliteit van een EU-lidstaat de volgende uitkeringen worden geëxporteerd: aanvullingen op grond van de AOW bovenop het basis gehuwdenpensioen AOW (het basisgehuwdenpensioen kan namelijk al worden geëxporteerd op grond van de AOW zelf), nabestaandenpensioenen op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw) en invaliditeitspensioenen (WAO/WIA) voor zover deze voortvloeien uit een arbeidsongeval of beroepsziekte.
- Het besluit verplicht niet tot export van uitkeringen die uit de openbare middelen worden gefinancierd en waarvoor geen premie is betaald, zoals de Wajong en de Toeslagenwet.
- Geschatte uitkeringslasten UWV: Op 31 december 1999 (datum voor het effectief worden van het exportverbod van de Wet BEU) werden er geen arbeidsongeschiktheidsuitkeringen naar Algerije geëxporteerd. De uitkeringslasten per datum inwerkingtreding besluit worden op nihil of zeer laag geschat.
- Geschatte uitkeringslasten SVB: Voor zover bij de SVB bekend dient t.a.v. Algerije per ingangsdatum van het associatiebesluit in 7 gevallen een toeslag in het kader van de AOW te worden toegekend en in 5 gevallen dient een pensioen voor een gehuwde te worden herzien naar een pensioen voor een ongehuwde (verschil tussen het zogenaamde 50% pensioen naar een 70% pensioen). De SVB kan de omvang van de hiermee gemoeide bedragen niet op zeer korte termijn aangeven omdat de SVB geen zekerheid heeft over de feitelijke situatie van de gerechtigden en hun eventuele partners.
Wat betreft de gevolgen voor de export van uitkeringen krachtens de Anw naar Algerije heeft de SVB geen zicht op de aantallen potentiële gerechtigden. De SVB verwacht dat het hier gaat om een zeer beperkt aantal, vermoedelijk minder dan 10.

Uitvoeringskosten:

Er zal een zeer lichte stijging zijn in de uitvoeringskosten gelet op het

feit dat er naar een nieuw land (Algerije) export van uitkeringen AOW/ANW/WIA dient plaats te vinden.

Indien het voorstel budgettaire gevolgen heeft, zullen deze worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budget discipline.

c) Financiële, consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger: Gerechtigden op onder punt 5b genoemde uitkeringen die in Algerije gaan wonen behouden het recht op uitkering.

d) Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger: De administratieve lasten voor de uitvoeringsorganen UWV en SVB nemen in zeer beperkte mate toe vanwege het feit dat een beperkt aantal uitkeringen naar Algerije kan worden geëxporteerd.

6. Implicaties juridisch

- a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctio-nering beleid:* De Wet BEU regelt dat alleen socialeverzekerings-uitkeringen kunnen worden geëxporteerd naar landen waarmee op grond van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organi-satie recht op uitkering kan bestaan. Op grond van het Associatie-besluit kunnen enkele langlopende uitkeringen naar Algerije worden geëxporteerd. Dit vergt geen wetsaanpassing, wel een bekendmaking in de Staatscourant.
- b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:* De besluiten treden in werking op de eerste dag van de eerste maand volgende op de bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Gemeen-schappen.
- c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:* Nee, niet opgenomen.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) Uitvoerbaarheid:*

Gelet op de beperkte materiële implicaties (zie punt 5) zijn de uitvoeringsconsequenties gering. Een complicatie is dat het UWV bij de beoordeling of een WAO- of WIA-uitkering naar Algerije kan worden geëxporteerd moet onderzoeken of de uitkering voortvloeit uit een arbeidsongeval of beroepsziekte. Gelet op het feit dat Nederland geen specifieke uitkeringen kent voor arbeidsongevallen of beroepsziekten is de uitvoering daar niet op ingericht. Dat vergt maatwerk, zij het in een zeer beperkt aantal gevallen.
- b) Handhaafbaarheid:*
 - Zie punt 4 c.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

- a) Wat betreft de Nederlandse bijdrage zijn de implicaties gering, uitslui-tend ten aanzien van Algerije.*
- b) Toelichting implicaties:* Het associatiebesluit is in algemene zin positief voor de deelnemende landen. De werkelijke betekenis van het besluit is echter moeilijk in te schatten. Het is niet bekend hoeveel personen op EU-niveau zullen profiteren van de coördinatieverdragen omdat gege-vens ontbreken over de aantallen migranten uit deelnemende landen op EU-niveau en over de bilaterale verdragen die binnen de afzonder-lijke EU-landen geldig zijn. Wat betreft de Nederlandse bijdrage kan worden gezegd dat de implicaties gering zullen zijn. Het aantal

personen dat als gevolg van het Associatiebesluit met behoud van uitkering in Algerije kan wonen is naar schatting zeer beperkt (zie punt 5).

9. Nederlandse positie

Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt:

Algemeen standpunt: positief, wel is Nederland bezorgd over de handhavingsmogelijkheden. Nederland zal zich inspannen om een effectieve handhaving in het kader van de besluiten te realiseren.

Uitgangspunt van de Nederlandse wetgeving (wet BEU) is dat er alleen socialeverzekeringen worden geëxporteerd wanneer er een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie tot stand is gekomen op grond waarvan de handhaving gewaarborgd wordt. Nederland heeft inmiddels met 53 landen een bilateraal handhavingsverdrag gesloten. Van belang is dat de handhaving ook daadwerkelijk -op basis van het bilateraal verdrag- uitgevoerd kan worden.

De vraag rijst hoe het voorgestelde associatiebesluit van de gemeenschap zich verhoudt tot het uitgangspunt van de wet BEU. Door het associatiebesluit ontstaat er een overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en het andere land (Kroatië, Macedonië, Marokko, Algerije, Tunesië en Israël) waar Nederland aan gebonden is.

Nederland mist op deze manier een drukmiddel naar de betreffende landen wanneer die landen geen handhaving mogelijk maken of uitvoeren. In het verleden is gebleken dat een drukmiddel nodig kan zijn.

Fiche 3: Richtlijn inzake accijns

1. Algemene gegevens

Voorstel: Richtlijn van de Raad houdende een algemene regeling inzake accijns

Datum Commissiedocument: 14 februari 2008

Nr. Commissiedocument: COM(2008) 78 definitief

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196725

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

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep Fiscale Vraagstukken (eerste vergadering waarschijnlijk maart 2008); Ecofin Raad.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Financiën

Rechtsbasis: Artikel 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Raad: eenparigheid. EP: raadpleging.

Comitologie: N.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

De bepalingen van de huidige accijnsrichtlijn 92/12/EEG moeten worden herzien in het licht van de invoering van het geautomatiseerde systeem

voor toezicht op het verkeer van accijnsgoederen (*Excise Movement Control System, EMCS*). De voorgestelde wijzigingen zullen zorgen voor een vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven, terwijl ook de accijnsautoriteiten de mogelijkheid zullen krijgen om hun toezicht te integreren en sneller uit te voeren.

Behalve deze herziening worden ook enkele andere wijzigingen noodzakelijk geacht. Dit betreft vooral nieuwe formuleringen, herschikking van teksten en vereenvoudiging van de accijnsprocedures. De nieuwe voorgestelde tekst omvat ook de essentie van een eerder voorstel (COM(2004) 227), dat tot wijziging van de artikelen 7 tot en met 10 van richtlijn 92/12/EEG strekte.

Gelet op de aard en omvang van vorenbedoelde wijzigingen dient de accijnsrichtlijn in haar geheel te worden vervangen.

De subsidiariteit wordt als positief beoordeeld evenals de proportionaliteit. Het Nederlandse oordeel over de voorstellen is in beginsel positief, met uitzondering echter van het voorgestelde artikel 30.

3. Samenvatting voorstel

a) Inhoud voorstel richtlijn:

In richtlijn 92/12/EEG – de zogenoemde horizontale accijnsrichtlijn – zijn bepalingen opgenomen voor de productie, het voorhanden hebben en het intracommunautaire verkeer van accijnsgoederen, zowel het verkeer van goederen onder schorsing van accijns als het verkeer van goederen die in een lidstaat reeds aan accijns onderworpen zijn geweest. De artikelen 7 tot en met 10 van die richtlijn bevatten de bepalingen voor deze laatste categorie producten, dus het verkeer van goederen waarvoor ergens in de Europese Unie al accijns is betaald.

De bepalingen van richtlijn 92/12/EEG moeten worden herzien in het licht van de invoering van het geautomatiseerde systeem voor toezicht op het verkeer van accijnsgoederen (*Excise Movement Control System*, hierna: *EMCS*). Het *ECMS* is ingesteld bij beschikking nr. 1152/2003/EG¹.

Als gevolg hiervan moeten met name de bepalingen betreffende het verkeer van goederen onder schorsing van accijns worden aangepast, zodat het overbrengen van die goederen volgens de procedures van het nieuwe systeem kan gebeuren. Met een zodanige aanpassing zal het bedrijfsleven eenvoudiger en zonder papieren rompslomp kunnen opereren, terwijl ook de accijnsautoriteiten de mogelijkheid zullen krijgen om hun toezicht te verbeteren.

Behalve deze nieuwe bepalingen worden ook andere wijzigingen van de in richtlijn 92/12/EEG vastgestelde voorschriften noodzakelijk geacht, zoals een herschikking van de tekst om de logische structuur ervan te verbeteren en verouderde bepalingen te schrappen en een vereenvoudiging van de accijnsprocedures, met als doel de lasten voor het bedrijfsleven en met name de bedrijven die grensoverschrijdend actief zijn, te verminderen zonder afbreuk te doen aan de controles.

De nieuwe voorgestelde tekst omvat ook de essentie van een eerder voorstel (COM(2004) 227)², dat tot wijziging van de artikelen 7 tot en met 10 van richtlijn 92/12/EEG strekte. Het *BNC*-fiche voor dit richtlijnvoorstel is op 3 september 2004 aan de Tweede Kamer verzonden³. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

Gelet op de aard en de omvang van vorenbedoelde wijzigingen dient richtlijn 92/12/EEG in haar geheel te worden vervangen.

b) Impact-assessment Commissie:

Niet van toepassing.

¹ Beschikking van het Europees Parlement en de Raad van 16 juni 2003 betreffende geautomatiseerde verwerking van gegevens inzake het verkeer van en de controle op accijnsgoederen (PB L 162 van 1 juli 2003).

² PB C 122 van 30 april 2004.

³ Kamerstukken II 2003/04, 22 112, nr. 335, fiche 8.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

- a) *Bevoegdheid:*
Gedeelde bevoegdheid (zie rechtsbasis).
- b) *Functionele toets*
- *Subsidiariteit*
Positief
 - *Proportionaliteit:*
Positief
Onderbouwing:
De subsidiariteit wordt positief beoordeeld. Het voorstel noopt tot wijziging van bestaande communautaire wetgeving (richtlijn 92/12/EEG); dit kan alleen op Europees niveau gebeuren. De proportionaliteit wordt positief beoordeeld omdat het voorstel in verhouding staat tot de nagestreefde harmonisatie-doelstelling; op onderdelen wordt nadere normstelling overgelaten aan lidstaten. De voorgestelde wijzigingen zijn deels bedoeld om de bestaande richtlijn te moderniseren en deels noodzakelijk vanwege de invoering van het EMCS.
- c) *Nederlands oordeel:*
Met uitzondering van hoofdstuk V (vooral artikel 30) positief; het voorstel is naar inhoud en vorm opportuun.

5. Implicaties financieel

- a) *Consequenties EG-begroting:*
De richtlijn heeft geen consequenties voor de begroting van de Gemeenschap.
- b) *Financiële, consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/of decentrale overheden:*
De wijziging van de richtlijn als zodanig heeft geen financiële gevolgen. Het EMCS leidt wel tot uitvoeringskosten voor de belastingdienst; Het ECMS is ingesteld bij beschikking nr. 1152/2003/EG. Het betreft de kosten voor de bouw van het Nederlandse deel van het EMCS systeem (€ 6,3 mln in 2008; € 8 mln in 2009, € 4,3 mln in 2010 en € 2 mln in de jaren 2011 t/m 2013).
- c) *Financiële consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger:*
N.v.t.
- d) *Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:*
Met het EMCS systeem zullen zowel het bedrijfsleven als de belastingdienst eenvoudiger en zonder papieren rompslomp kunnen opereren.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctio-nering beleid:*
Indien de richtlijn wordt aangenomen zal deze geïmplementeerd moeten worden in de nationale wetgeving.
- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:*
De voorgestelde implementatiedatum is 1 april 2009. Dit is de voorziene datum waarop het EMCS in werking moet treden. Het is nog onduidelijk of deze datum voor alle lidstaten haalbaar is. Voorts is het nog onduidelijk hoe lang de onderhandelingen over het richtlijn-voorstel in de Raad zullen duren en wanneer de richtlijn wordt vastgesteld. Omdat implementatie deels via een wijziging van de Wet op de accijns geschiedt, lijkt de voorgestelde datum daarom op voorhand niet haalbaar.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

Informatie over het inschakelen van nationale agentschappen, zelfstandige bestuursorganen e.d.

a) Uitvoerbaarheid:

Met het EMCS systeem zal de belastingdienst eenvoudiger en zonder papieren rompslomp kunnen opereren. Het systeem biedt tevens de mogelijkheid om het toezicht te verbeteren. Afgezien hiervan leidt het richtlijnvoorstel qua uitvoerbaarheid niet tot wijziging van de huidige situatie.

b) Handhaafbaarheid:

De belastingdienst is belast met het toezicht. Het EMCS systeem biedt de mogelijkheid om het toezicht te verbeteren. Het richtlijnvoorstel leidt voor het overige niet tot wijziging van de huidige situatie.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt:

Nederland is met de Commissie van mening dat er aanleiding is tot herziening van de bepalingen van richtlijn 92/12/EEG. Voor zover die herziening voortvloeit uit de invoering van het EMCS, is zij noodzakelijk. De wijzigingen die beogen tot een herschikking van de tekst te komen om de logische structuur ervan te verbeteren, verouderde bepalingen te schrappen en een vereenvoudiging van de accijnsprocedures te bewerkstelligen, zijn voor Nederland aanvaardbaar.

Met betrekking tot de wijzigingen die zijn overgenomen uit het eerdere voorstel van de Commissie (COM(2004) 227) is Nederland met de Commissie van mening dat er aanleiding is tot een aanpassing van de artikelen 7 tot en met 10 van richtlijn 92/12/EEG. In het onderhavige richtlijnvoorstel zijn de aangepaste artikelen opgenomen in hoofdstuk V (artikelen 30 t/m 36). Het merendeel van de wijzigingen, zeker die welke betrekking hebben op het wegnemen van onduidelijkheden en die welke betrekking hebben op het vereenvoudigen van de procedures zijn voor Nederland aanvaardbaar.

Voor Nederland zijn echter de wijzigingen van vooral het bestaande artikel 8 van richtlijn 92/12/EEG (artikel 30 van het richtlijnvoorstel) moeilijk aanvaardbaar. De accijns wordt geheven volgens het bestemmingslandbeginsel. Slechts in een enkel geval wordt daarvan afgeweken. Zolang er geen verdergaande harmonisatie van de accijnstarieven mogelijk lijkt, is het niet gewenst het aantal gevallen waarin van dat beginsel mag worden afgeweken, uit te breiden. Vanuit dat gezichtspunt ligt het niet voor de hand om de voorwaarden waaronder een particulier zonder betaling van accijns in het land van bestemming accijnsproducten mag binnenbrengen te versoepelen, zelfs niet indien tabaksproducten daarvan worden uitgezonderd. Een dergelijke regeling draagt niet bij aan het streven naar een harmonisatie van de accijnstarieven.

Er is eveneens reden voor een kritische houding ten opzichte van de voorgestelde «vrijstelling» van accijns voor accijnsgoederen die van particulier aan particulier worden gezonden. Vooral het criterium dat het moet gaan om een zending waarvoor geen directe of indirecte tegenprestatie is verricht, is niet of nauwelijks te controleren. Een dergelijke vrijstelling zet de weg open voor moeilijk te controleren en dus moeilijk te stuiten

«verkopen op afstand», iets dat vooral voor sigaretten een lucratieve aangelegenheid kan zijn.

Het zonder meer doen vervallen van de hoeveelheden waarboven de lidstaten van een reiziger mogen verlangen dat deze aantoont dat de in zijn bagage aanwezige accijnsgoederen voor eigen gebruik bestemd zijn, geeft ook aanleiding tot vraagtekens. Totdat duidelijkheid is verkregen over de mogelijkheden die de lidstaten houden om te kunnen controleren of de vanuit een andere lidstaat meegebrachte hoeveelheden accijnsgoederen voor eigen gebruik zijn bestemd, is een kritische houding op zijn plaats. Bovendien biedt de huidige bepaling helderheid naar de burger, omdat overal in de EU in beginsel dezelfde bepalingen gelden als het gaat om de controle op accijnsgoederen in het reizigersverkeer.