

Vergaderjaar 2007–2008

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 608

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 januari 2008

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

1. Kaderbesluit persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens)
2. Richtlijn btw-stelsel verzekerings- en financiële diensten
3. Mededeling financiële educatie
4. Mededeling precommerciële inkoop
5. Verordening EURO VI
6. Richtlijn industriële emissies (IPPC).

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

Fiche 1: Kaderbesluit persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens)

1. Algemene gegevens

Voorstel: Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor wetshandhavingsdoeleinden

Datum Commissiedocument: 6 november 2007

Nr. Commissiedocument: COM (2007) 654 definitief

Pre-lex:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196362

Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board
http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia_2007/sec_2007_1453_en.pdf

http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia_2007/sec_2007_1422_en.pdf

http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia_2007/sec_2007_1457_en.pdf

Opinie Impact Assessment board niet opgesteld

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep Multidisciplinary Group on organised crime, CATS, JBZ-Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie: Justitie, in nauwe samenwerking met BZK

Rechtsbasis: Artikel 29, artikel 30, eerste lid, onder b en artikel 34, tweede lid, onder b, EU-Verdrag

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:

De Raad besluit met eenparigheid van stemmen. Het EP heeft adviesrecht.

Comitologie:

Ja, raadplegingsprocedure.

2. Samenvatting BNC-fiche:

De Commissie stelt voor dat gegevens van vliegtuigpassagiers (de zogenaamde *Passenger Name Records*, of PNR-gegevens) van vluchten van en naar landen van de Europese Unie door de luchtvervoerders worden overgedragen aan een nationale passagiersinformatie-eenheid. De betreffende gegevens zijn opgenomen in een bijlage bij het kaderbesluit. Een dergelijke maatregel is bedoeld als bijdrage aan de voorkoming en bestrijding van terroristische misdrijven en georganiseerde criminaliteit door het verzamelen van informatie over terroristen en criminelen en het in kaart brengen van hun gedragspatronen. Het voorstel heeft uitsluitend betrekking op passagiers van *vliegtuigen* die lijndiensten uitvoeren (dus niet boot, trein, bus en chartervluchten) en uitsluitend op vluchten van en naar landen *buiten de Europese Unie* (dus niet vluchten binnen de Europese Unie).

De Europese Unie is volgens de Commissie bevoegd op basis van artikel 29, artikel 30, eerste lid, onder b en artikel 34, tweede lid, onder b, van het EU-Verdrag.

Nederland staat positief ten opzichte van het initiatief tot oprichting van een systeem in de EU dat ertoe strekt relevante gegevens te verzamelen over personen die per vliegtuig in- en uitreizen in de Europese Unie, zodat inzicht kan worden verkregen in de reisbewegingen van personen die betrokken zijn bij terrorisme of bij georganiseerde criminaliteit en, op basis van de verkregen inzichten, maatregelen kunnen worden getroffen en de kans dat er op het grondgebied van de Europese Unie terroristische aanslagen of ernstige misdrijven worden gepleegd, kleiner wordt en de veiligheid wordt verhoogd. Bovendien zal een gezamenlijke EU-aanpak van een dergelijk systeem leiden tot een meer efficiënte benadering doordat voorkomen wordt dat de onderscheiden aspecten van de systemen voor de uitwisseling en het gebruik van PNR-gegevens tussen de lidstaten verschillen. Bij de bespreking van het voorstel dient met name aandacht te bestaan voor het bereiken van het met dit voorstel gestelde doel, namelijk de veiligheid van de samenleving. Andere relevante factoren, zoals privacy en regeldruk voor het bedrijfsleven, mogen daarbij niet uit het oog worden verloren. De uiteindelijk overeen te komen systematiek (met name de gegevenselementen die moeten worden verzameld maar ook de wijze van doorgifte van de gegevens tussen de PNR-eenheden van de lidstaten en de technische voorwaarden voor die doorgifte enz.) moet daaraan zo optimaal mogelijk bijdragen. Daarbij dient een adequate privacybescherming te worden gewaarborgd. Tenslotte dient verkend te worden, omwille van kosten-effectiviteit, efficiency en eenvormigheid, hoe kan worden aangesloten bij gegevensverzamelingsystematieken gebaseerd op reeds bestaande verplichtingen van de luchtvaartmaatschappijen tot het verzamelen van passagiersgegevens met het oog op handhaving van de vreemdelingenwetgeving (*check in/Advanced Passenger Information*, ofwel API-gegevens).

¹ De overige drie voorstellen zijn:

- Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Intensivering van de strijd tegen terrorisme, COM (2007) 649
- Voorstel voor een Kaderbesluit van de Raad tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding, COM (2007) 650
- Mededeling van de Commissie over het verbeteren van de beveiliging van explosieven, COM (2007) 651.

² Met een push-systeem wordt bedoeld dat de luchtvaartmaatschappijen worden verplicht hun gegevens te verstrekken aan de Passenger Information Unit van de EU-lidstaat waar de vlucht aankomt. Dit systeem is de tegenhanger van een pull-systeem waarbij de Passenger Information Unit de informatie uit het reserveringssysteem van de luchtvaartmaatschappijen moet halen.

³ De laatste verstrekking (bij sluiting vlucht) vindt plaats na voltooiing van de check-in en komt dus overeen met de huidige verstrekking van de Advanced Passenger Informatie (API). API-gegevens bestaan uit de persoonsgegevens van de passagier (zoals weergegeven in het reisdocument) en gegevens over de vlucht. Deze gegevens worden bij de check-in verzameld. Luchtvaartmaatschappijen die vanuit derde landen op EU-landen vliegen, zijn verplicht om – na voltooiing van de check-in – deze gegevens op verzoek te verstrekken aan de grenscontroleerende autoriteiten in het EU-land van aankomst (Richtlijn 2004/82/EC van 29 april 2004). De API-gegevens worden dus niet bij iedere vlucht verstrekt maar alleen na verzoek van de grenscontroleerende autoriteit in een EU-land daartoe. De Richtlijn over de verstrekking van API-gegevens bepaalt dat de gegevens alleen mogen worden gebruikt voor migratiedoel-einden.

3. Samenvatting voorstel:

a) Inhoud voorstel:

Dit ontwerp-kaderbesluit maakt deel uit van een pakket van vier voorstellen gericht op het verbeteren van de mogelijkheden om binnen de EU terrorisme te bestrijden¹.

De Commissie stelt voor dat gegevens van vliegtuigpassagiers (de zogenaamde *Passenger Name Records*, of PNR-gegevens) van vluchten van en naar landen van de Europese Unie door de luchtvaartmaatschappijen worden overgedragen aan een nationale passagiersinformatie-eenheid, ter voorkoming en bestrijding van terroristische misdrijven en georganiseerde criminaliteit.

De luchtvaartmaatschappijen moeten de PNR-gegevens door middel van de zogenaamde *push-methode*² van tevoren verstrekken (24 uur voor de geplande vertrektijd) en onmiddellijk na beëindiging van het inchecken (circa een half uur vóór vertrek; artikel 5, derde lid)³.

Het ontwerp-kaderbesluit verplicht de EU-lidstaten een passagiersinformatie-eenheid aan te wijzen, die verantwoordelijk is voor het verzamelen en analyseren van PNR-gegevens van internationale vluchten die aankomen of vertrekken vanaf het grondgebied van die lidstaten (artikel 3, eerste lid). De passagiersinformatie-eenheid is daarnaast verantwoordelijk voor het uitvoeren van risicobeoordelingen en het versturen van de gegevens van geïdentificeerde personen naar rechtshandhavende diensten in eigen land (artikel 3). De voor deze risicobeoordeling te hanteren criteria en waarborgen worden bij de nationale wetgeving vastgesteld (artikel 3, derde lid). Richtsnoeren voor gemeenschappelijke algemene criteria voor

dergelijke risicobeoordelingen zouden moeten worden verstrekt door middel van Comitologie (overweging 19).

De lidstaten dienen voorts te waarborgen dat luchtvervoerders de PNR-gegevens van passagiers op internationale vluchten overdragen aan de nationale PNR-eenheid (artikel 5, eerste lid). De betreffende gegevens zijn opgenomen in een bijlage bij het ontwerp kaderbesluit. Voorzover de PNR-gegevens speciale categorieën van gevoelige gegevens bevatten (ras, geloof, politieke opvattingen e.d.), worden deze gegevens onmiddellijk gewist (artikel 3, tweede lid).

Als doel van het verzamelen en analyseren van *Passenger Name Records* worden genoemd:

- het voorkomen dat terroristen en zware criminelen de Europese Unie binnenkomen (*Impact Assessment*, p. 8 bovenaan);
- het voorkomen dat terroristen en zware criminelen toegang hebben tot passagiersvliegtuigen en deze inzetten als wapen (*Impact Assessment*, p. 8 bovenaan);
- het monitoren van reisbewegingen van terroristen en zware criminelen (*Impact Assessment*, p. 9 laatste bullet);
- een efficiëntere grens- en veiligheidscontrole, zowel bij vertrek en na aankomst (*Impact Assessment*, p. 8, vierde alinea, laatste zin), en
- het identificeren van personen die connecties hebben met terroristen en zware criminelen (*Impact Assessment*, p. 8, tweede bullet).

De gegevensverwerking door de PNR-eenheid is uitsluitend toegestaan voor een gelimiteerd aantal doeleinden, ter voorkoming en bestrijding van terroristische misdrijven en georganiseerde criminaliteit (artikel 3, vijfde lid). De PNR-gegevens kunnen worden overgedragen aan de door de lidstaten aangewezen bevoegde autoriteiten, die verantwoordelijk zijn voor de voorkoming en bestrijding van terroristische misdrijven en de bestrijding van georganiseerde criminaliteit (artikel 4, eerste lid). De PNR-gegevens kunnen worden uitgewisseld met de passagiersinformatie-eenheden van andere lidstaten, uitsluitend ten behoeve van de voorkoming en bestrijding van terroristische misdrijven en georganiseerde criminaliteit (artikel 7, eerste lid). De gegevens kunnen tevens worden overgedragen aan een derde land, uitsluitend ten behoeve van de voorkoming en bestrijding van terroristische misdrijven en georganiseerde criminaliteit. De gegevens mogen niet overgedragen worden aan een ander derde land zonder de uitdrukkelijke instemming van de betrokken lidstaat (artikel 8).

De gegevens worden bewaard gedurende een periode van vijf jaar. Na afloop van die periode worden de gegevens voor een verdere periode van acht jaar bewaard, gedurende welke de gegevens uitsluitend in uitzonderlijke omstandigheden kunnen worden gebruikt, om te kunnen reageren op een specifieke en daadwerkelijke dreiging die verband houdt met de voorkoming en bestrijding van terroristische misdrijven en georganiseerde criminaliteit (artikel 9). Daarna worden de gegevens gewist. De toegang tot de gegevens geschiedt uitsluitend door daartoe gemachtigde personeelsleden van de bevoegde autoriteiten. Het kaderbesluit tot bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken is van toepassing op de verwerking van de persoonsgegevens (artikel 11).

Het ontwerp kaderbesluit is niet van toepassing op passagiersgegevens van boot, trein, bus en chartervluchten van en naar het grondgebied van de Europese Unie. Het ontwerp kaderbesluit is evenmin van toepassing op passagiersgegevens van lijnvluchten binnen de Europese Unie.

b) Impact-assessment Commissie:

In de effectbeoordeling geeft de Commissie aan dat de voorkeur wordt gegeven aan een gedecentraliseerd EU-PNR-*(push-)* systeem. Met een gedecentraliseerd systeem wordt bedoeld dat iedere EU-lidstaat verantwoordelijk is voor de verzameling en analyse van de PNR-gegevens van luchtvaartmaatschappijen. Dit biedt volgens de Commissie voordelen vanuit het oogpunt van de veiligheid op het EU-grondgebied, de effecten op de interne markt en de lasten voor de luchtvervoerders, het gemak van de passagiers en de harmonisatie van de verwerking van PNR-gegevens.

Een alternatief van deze optie is een gecentraliseerd systeem. Volgens de Commissie bestaat er een grote kans op mislukking bij een gecentraliseerd systeem, vanwege politieke en praktische risico's. Bij een gecentraliseerd systeem is één centrale unit op EU-niveau verantwoordelijk voor de verzameling en analyse van PNR-gegevens op alle vluchten van en naar landen buiten de EU. Een dergelijk systeem impliceert echter dat de centrale eenheid toegang moet hebben tot verschillende nationale databanken van de EU-lidstaten om zijn analysetaken goed te kunnen uitvoeren. De meeste EU-lidstaten hebben aangegeven dat toegang tot nationale databanken door een centrale EU-instantie niet wenselijk is, en waarschijnlijk ook niet haalbaar.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

De EU is volgens de Commissie bevoegd op basis van artikel 29, artikel 30, eerste lid, onder b en artikel 34, tweede lid, onder b, van het EU-Verdrag.

De Juridische Dienst van de Raad heeft aangegeven serieuze kanttekeningen te plaatsen bij de gekozen rechtsgrondslag. Belangrijke onderdelen van het voorstel zouden volgens de Juridische Dienst gebaseerd moeten worden op het EG-verdrag (eerste pijler). Hierover is inmiddels een schriftelijk advies uitgebracht. De Juridische Dienst van de Raad concludeert dat maatregelen die de lidstaten verplichten om van luchtvaartmaatschappijen te vorderen dat PNR-gegevens beschikbaar worden gehouden ten behoeve van de politieke of andere bevoegde autoriteiten ter voorkoming van criminaliteit, gebaseerd moeten worden op de eerste pijler (artikel 80, tweede lid, EG-Verdrag). De maatregelen als voorzien in de artikelen 3, 4, 7, 8 en 9 van het ontwerp kaderbesluit kunnen worden gebaseerd op de derde pijler (artikel 30, eerste lid, EU-Verdrag). Nederland heeft nog geen positie bepaald ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling en wacht eerst af hoe de discussie zich verder ontwikkelt.

b) Functionele toets

- *Subsidiariteit:* positief
- *Proportionaliteit:* positief

Onderbouwing:

Subsidiariteit: De doelstellingen van het voorstel kunnen niet door de lidstaten worden bereikt. De lidstaten zullen geen eenduidige regels kunnen opleggen voor luchtvaartmaatschappijen die vluchten van en naar de Europese Unie verzorgen. Ook zouden de lidstaten niet verzekerd zijn van de beschikbaarstelling van relevante PNR-gegevens door de bevoegde autoriteiten in de andere lidstaten.

Een EU-brede regeling zal leiden tot een meer efficiënte benadering doordat voorkomen wordt dat de onderscheiden aspecten van de systemen voor de uitwisseling en het gebruik van PNR-gegevens tussen de lidstaten verschillen. Met een regeling op het niveau van de Unie kan

worden gewaarborgd dat een aantal essentiële onderdelen tussen de lidstaten gelijk is.

De dreiging van terrorisme kent geen nationale grenzen. Als gevolg daarvan is er een noodzaak tot gezamenlijk Europees optreden. Door de gezamenlijke aanpak kan een EU-brede uitwisseling van de relevante informatie worden gewaarborgd en kan de EU zich bovendien eenduidig naar de buitenwereld presenteren. De voorgestelde regeling sluit aan en vormt een reactie op de door de Verenigde Staten ingevoerde regels over de verzameling van PNR-gegevens.

Het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Denemarken hebben reeds wetgeving aangenomen voor het vastleggen en gebruiken van PNR-gegevens en zijn momenteel aan het studeren op wetgeving voor de invoering van nationale PNR-systemen.

Een pilot met het verzamelen van passagiersgegevens van inkomende en uitgaande vluchten in het Verenigd Koninkrijk heeft inmiddels tot verschillende aanhoudingen en tot de identificatie van mensenhandelnetwerken geleid.

Ook de overdracht van PNR-gegevens door de Europese Unie aan de Verenigde Staten en Canada, in het kader van de gesloten overeenkomsten met die landen, heeft tot aantoonbare resultaten geleid in de strijd tegen het terrorisme en de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit.

Deze ervaringen geven aan dat ook een Europees PNR-systeem een meerwaarde voor de terrorismebestrijding en de rechtshandhaving kan hebben.

Proportionaliteit: Het toepassingsgebied van het voorstel is beperkt tot die elementen waarvoor een geharmoniseerde EU-aanpak nodig is, met inbegrip van de omschrijving van de taken van de PNR-eenheden, de gegevens-elementen die moeten worden verzameld, de doeleinden waarvoor de informatie kan worden gebruikt, de doorgifte van de gegevens tussen de PNR-eenheden van de lidstaten en de technische voorwaarden voor die doorgifte. De keuze voor een gedecentraliseerd systeem biedt de lidstaten de nodige ruimte ten aanzien van de opzet van een PNR-systeem. Wel zal een dergelijk systeem (ten opzichte van een gecentraliseerd systeem) leiden tot een hogere belasting van de luchtvaartmaatschappijen.

c) Nederlands oordeel:

Positief. Een gezamenlijk EU-PNR-systeem strekt ertoe dat relevante gegevens worden verzameld over personen die in- en uitreizen in de Europese Unie, zodat inzicht kan worden verkregen in de reisbewegingen van personen die betrokken zijn bij terrorisme of bij georganiseerde criminaliteit. Op basis van de verkregen inzichten kunnen maatregelen worden getroffen waardoor de kans dat er op het grondgebied van de Europese Unie terroristische aanslagen of ernstige misdrijven worden gepleegd kleiner wordt en de veiligheid wordt verhoogd. Bij de vormgeving van het systeem dient voldoende aandacht te worden besteed aan de werkbaarheid ervan voor de luchtvaartmaatschappijen. De gegevensbescherming dient adequaat en in overeenstemming met nationale en internationale verplichtingen te worden geregeld.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting:

Het voorstel heeft geen consequenties voor de EG-begroting.

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

Naar verwachting komen de kosten voor de implementatie van het ontwerp-kaderbesluit volledig voor rekening van de EU-lidstaten en de luchtvaartmaatschappijen. Het gaat hierbij om kosten voor het oprichten van een passagiersinformatie-eenheid, het functioneren van een dergelijke eenheid, het verzamelen van de betreffende PNR-gegevens, het opzetten en onderhouden van een beveiligd netwerk tussen de luchtvaartmaatschappijen en de passagiersinformatie-eenheden en het ontwikkelen van – waarschijnlijk – een *push*-systeem voor het verstrekken van de PNR-gegevens aan de *Passenger Information Units*.

In Annex C bij de effectbeoordeling geeft de Commissie een zeer globale inschatting van de (aanzienlijke) kosten. De werkelijke kosten zijn afhankelijk van de definitieve inhoud van het ontwerp-kaderbesluit. In het huidige voorstel zijn geen bepalingen opgenomen die richting geven voor het ontwikkelen van centrale technische voorzieningen voor het communicatienetwerk of informatiesystemen, noch andere gemeenschappelijke regelingen over bijvoorbeeld de wijze van aanlevering van gegevens door luchtvaartmaatschappijen.

Op het moment dat er meer duidelijkheid bestaat over de definitieve inhoud van het ontwerp-kaderbesluit dienen de budgettaire consequenties in beeld te worden gebracht. Op basis van de Regels Budgetdiscipline zal daarvoor dekking moeten worden gevonden ten laste van de begrotingen van de betrokken ministeries.

Onderzocht moet worden of het mogelijk is om voor de implementatie van het EU-PNR-instrument aansluiting te zoeken bij het *Advanced Passenger Information System* voor de overdracht van de zogenoemde API-gegevens door luchtvaartmaatschappijen aan grenscontroleerende autoriteiten¹. Dit zou mogelijk kosten kunnen besparen.

c) Financiële, consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger:
Zie ook het vorige onderdeel. Het opzetten en onderhouden van een gedecentraliseerd nationaal systeem komt volledig voor rekening van de lidstaten en de luchtvaartmaatschappijen. Het is denkbaar dat de luchtvaartmaatschappijen de gemaakte kosten deels zullen doorberekenen aan de consument.

d) Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

Vanwege de keuze voor een gedecentraliseerd systeem drukken de administratieve lasten op de lidstaten en de luchtvaartmaatschappijen. Op het moment dat er duidelijkheid bestaat over de definitieve inhoud van het ontwerp-kaderbesluit kan een inschatting worden gemaakt van de administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger, welke gepaard gaan met het opzetten en onderhouden van een gedecentraliseerd nationaal systeem. Verkend zou kunnen worden of gebruik kan worden gemaakt van de informatie die beschikbaar is als gevolg van de nieuwe ticketbelasting. Als daarvoor ook passagiersgegevens beschikbaar komen, dan zouden deze ook kunnen worden gebruikt. Onvoorziene stijgingen van de administratieve lastendruk (voortvloeiend uit zowel nationale als Europese wet- en regelgeving) dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement conform de interdepartementale hoofdafspraken voor compensatie van administratieve lastentegenvallers (bijlage 7 Miljoenennota).

¹ Dit betreft de gegevens die op basis van Richtlijn 2004/82/EG door de luchtvaartmaatschappijen worden verzameld met het oog op de handhaving van de vreemdelingenwetgeving. De laatste verstrekking van PNR-gegevens in het kader van het voorgestelde EU-PNR-instrument – bij sluiting van de vlucht – komt overeen met de huidige verstrekking van de Advanced Passenger Informatie (API) door de luchtvaartmaatschappijen. De betekenis van API na invoering van het EU-PNR-instrument en de redenen waarom niet is gekozen voor het gebruik van API-gegevens ten behoeve van terrorisme- en criminaliteitsbestrijdingsdoeleinden, verdient nadere verheldering.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid:

De lidstaten zijn verplicht een speciale dienst (een zogenoemde passagiersinformatie-eenheid) in het leven te roepen die zich bezighoudt met verzamelen van PNR-gegevens. Het wordt aan de lidstaten overgelaten te bepalen op welke wijze en binnen welke organisatie die dienst wordt georganiseerd, en in hoeverre daarbij wordt aangesloten bij reeds bestaande instanties, welke taken uitvoeren in het kader van terrorisme- en (georganiseerde) criminaliteitsbestrijding. De PNR-eenheid zal risico-beoordelingen uitvoeren, de daarbij te hanteren gemeenschappelijke criteria en waarborgen worden bij nationale wetgeving vastgesteld. Elke lidstaat dient een lijst op te stellen van de bevoegde autoriteiten, die verantwoordelijk zijn voor de voorkoming en bestrijding van terroristische misdrijven en georganiseerde criminaliteit, die het recht zullen hebben om PNR-gegevens van de PNR-eenheid te ontvangen en te verwerken.

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

De voorgestelde implementatietermijn is 31 december 2010. Deze termijn lijkt, als gevolg van de vergaande juridische, organisatorische en technische consequenties van dit voorstel en gelet op het feit dat de onderhandelingen nog moeten aanvangen, aan de krappe kant. Nader zal moeten worden bezien in hoeverre er aanleiding bestaat tot verruiming van de implementatietermijn.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:

Het ontwerp kaderbesluit bevat een evaluatiebepaling (de werking van het voorgestelde kaderbesluit dient binnen drie jaar na implementatie te worden geëvalueerd). Nederland vindt dit zeer wenselijk, en is tevens voorstander van meerdere (tussentijdse) evaluatiemomenten.

d) Comitologie:

Dit voorstel bevat een voorstel voor Comitologie. Dit betreft in de eerste plaats de vaststelling van methoden voor de elektronische overdracht van de PNR-gegevens. De gemeenschappelijke protocollen en versleutelingsstandaarden worden vastgesteld in overeenstemming met de in artikel 15 van het ontwerp kaderbesluit voorgestelde procedure («raadplegings-procedure»). Verder wordt aangegeven (Overweging 19) dat de richtsnoeren voor gemeenschappelijke criteria voor de risicobeoordelingen door middel van Comitologie zouden moeten worden vastgesteld.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

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

a) Uitvoerbaarheid:

Nagegaan zal moeten worden in hoeverre er aanleiding bestaat tot oprichting van een zelfstandige eenheid die wordt belast met de verzameling en analyse van de PNR-gegevens, dan wel dat daarvoor kan worden aangesloten bij bestaande structuren. Naar verwachting zijn extra investeringen nodig binnen de betrokken instanties voor het verzamelen, verwerken en analyseren van PNR-gegevens, en voor het optreden naar aanleiding van de uitkomsten van het verzamelen, verwerken en analyseren van PNR-gegevens, alsmede voor de daaruit voortvloeiende onderzoeken. Daarnaast zal een inventarisatie moeten plaatsvinden van de door de luchtvaartmaatschappijen te treffen maatregelen, mede in verhouding tot de bestaande verplichtingen tot het verzamelen van passagiersgegevens

met het oog op de handhaving van de vreemdelingenwetgeving. Voor de ontwikkeling van het in het ontwerp-kaderbesluit voorgestelde push-systeem zullen naar verwachting aanvullende ICT-investeringen nodig zijn. Op nationaal niveau zal op dit punt nog uitvoerig overleg met de luchtvaartmaatschappijen plaats moeten vinden. In een eerste reactie heeft de KLM laten weten te streven naar harmonisering bij het verstrekken van PNR-gegevens. Naar het oordeel van de KLM zou gekozen moeten worden voor een gecentraliseerde verzameling van gegevens, omdat een gedecentraliseerde verzameling (per EU-lidstaat) ertoe zal leiden dat de luchtvaartmaatschappijen de verstrekking van PNR-gegevens moeten afstemmen op de verschillende nationale systemen binnen de Europese Unie (maximaal 27 systemen).

b) Handhaafbaarheid:

Hetgeen in het voorgaande onderdeel is opgemerkt over de uitvoerbaarheid, geldt evenzeer voor de handhaafbaarheid. In het ontwerp-kaderbesluit wordt bepaald dat de lidstaten sancties moeten treffen wanneer een luchtvaartmaatschappij onvolledige of incorrecte PNR-gegevens verstrekt (artikel 10). Aangezien de PNR-gegevens worden verstrekt door de passagier (of reisagent), kunnen de luchtvaartmaatschappijen hier niet voor verantwoordelijk worden gehouden.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

a) Geen

b) Toelichting implicaties: –

9. Nederlandse positie

Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt:

Nederland staat positief ten opzichte van het initiatief tot oprichting van een EU-PNR systeem. Een EU-PNR-systeem strekt ertoe dat relevante gegevens worden verzameld over personen die in- en uitreizen in de Europese Unie, zodat inzicht kan worden verkregen in de reisbewegingen van personen die betrokken zijn bij terrorisme of bij georganiseerde criminaliteit en, op basis van de verkregen inzichten, de kans dat er op het grondgebied van de Europese Unie terroristische aanslagen of ernstige misdrijven worden gepleegd kleiner wordt en de veiligheid wordt verhoogd. Bovendien zal een EU-PNR-systeem leiden tot een meer efficiënte benadering doordat voorkomen wordt dat de onderscheiden aspecten van de systemen voor de uitwisseling en het gebruik van PNR-gegevens tussen de lidstaten verschillen.

Een belangrijk argument voor het gebruik van PNR voor terrorisme en criminaliteitsbestrijding is dat de PNR-gegevens 24 uur van te voren worden verstrekt en er dus voldoende tijd is om te voorkomen dat een gezochte terrorist of zware crimineel aan boord gaat van een vliegtuig. Momenteel kunnen de rechtshandhavende instanties pas ingrijpen bij grenscontrole aan de EU-buitengrens nadat de persoon geland is. Ook kan er een meerwaarde liggen in het gebruik van PNR-gegevens voor informatie gestuurd optreden, en een meer efficiënte en effectieve persoons- en douanecontrole.

De voor- en nadelen en de technische mogelijkheden van gecentraliseerde, dan wel gedecentraliseerde verzameling van PNR-gegevens moeten onderzocht worden. Wat betreft de gecentraliseerde analyse van PNR-gegevens, hebben de meeste EU-lidstaten kenbaar gemaakt dat niet wenselijk te vinden, en waarschijnlijk is dit ook niet uitvoerbaar. Een gecentraliseerde analyse-eenheid zal namelijk, om goed te kunnen functioneren, toegang dienen te hebben tot de verschillende nationale data-

banken van alle lidstaten. Anderzijds zal een gedecentraliseerd systeem leiden tot een hogere belasting van de luchtvaartmaatschappijen.

Enkele andere elementen van het voorgestelde EU-PNR-systeem vereisen evenzeer een nadere verkenning.

Uitgangspunt is dat de uiteindelijk overeen te komen systematiek (met name de gegevenselementen die moeten worden verzameld, de doeleinden waarvoor de informatie kan worden gebruikt, de wijze van doorgifte van de gegevens tussen de PNR-eenheden van de lidstaten en de technische voorwaarden voor die doorgifte enz.) zo optimaal mogelijk bijdraagt aan het te dienen doel, namelijk de veiligheid van de samenleving. Daarbij dient ook een adequate privacybescherming te worden gewaarborgd. Tenslotte zou, omwille van efficiency en eenvormigheid, verkend moeten worden hoe kan worden aangesloten bij gegevensverzamelingsystematieken gebaseerd op reeds bestaande verplichtingen van de luchtvaartmaatschappijen tot het verzamelen van passagiersgegevens met het oog op handhaving van de vreemdelingenwetgeving.

Verder geldt dat het voorstel uitsluitend betrekking heeft op de sector luchtvaart (en dan uitsluitend op de luchtvaartmaatschappijen die lijndiensten uitvoeren). Op kortere termijn dient dit Commissievoorstel over het verzamelen en analyseren van PNR-gegevens beperkt te blijven tot de luchtvaart en de buitengrenzen van de Europese Unie. Nederland onderschrijft de keuze die de Commissie op dit punt heeft gemaakt. Vanuit de belangen van de omschreven doelen (veiligheid samenleving) wil Nederland niet uitsluiten dat op langere termijn de systematiek wordt uitgebreid tot andere sectoren.

Vanuit veiligheidsoverwegingen zou moeten worden overwogen ook *Advanced Passenger Information*-gegevens en PNR-gegevens van vluchten binnen de EU (en binnenlandse vluchten) te verzamelen en analyseren. Ook voor het monitoren van terroristen is het verzamelen en de analyse van PNR- en «check-in/API»-gegevens van intra-EU-vluchten relevant. Uiteraard moet worden voorkomen dat grenscontrole binnen de Europese Unie feitelijk opnieuw wordt ingevoerd, maar vanwege de specifieke kwetsbaarheid van het vliegverkeer voor terrorisme zou het analyseren van PNR- en «check-in/API»-gegevens van intra-EU-vluchten door een Passenger Information Unit essentieel kunnen zijn.

Aandacht verdient dat het aantal passagiers op luchthavens sterk is toegenomen (en nog altijd toeneemt). Uit een oogpunt van efficiëntie zal moeten worden gewaarborgd dat een bepaalde groep passagiers (van wie, op basis van risicoprofielen, van tevoren duidelijk is dat die geen extra aandacht behoeven) snel door de controles kan worden geleid. Bovendien zijn sommige luchthavens (waaronder Schiphol) sterk afhankelijk van transferpassagiers. Het systeem zal er in moeten voorzien dat er geen vertragingen optreden op deze luchthavens als gevolg van de verstrekking van PNR-gegevens. De Europese Unie zal moeten onderhandelen met alle luchtvaartmaatschappijen die de Europese Unie aandoen om de (tijdige) verstrekking van passagiersgegevens te garanderen.

Fiche 2: Richtlijn btw-stelsel verzekerings- en financiële diensten

1. Algemene gegevens

Voorstel: Richtlijn van de Raad tot wijziging van enkele bepalingen van Richtlijn 2006/112/EG van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft de behandeling van verzekerings- en financiële diensten

– Verordening van de Raad tot vaststelling van maatregelen ter uitvoe-

ring van Richtlijn 2006/112EG van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft de behandeling van verzekerings- en financiële diensten

Datum Commissiedocument: – Voorstel Richtlijn: 5.12.2007
– Voorstel Verordening: 5.12.2007

Nr. Commissiedocument: – Voorstel Richtlijn: COM(2007) 747 definitief
– Voorstel Verordening: COM(2007) 746 definitief

Pre-lex:

Voorstel Richtlijn:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196486

Voorstel Verordening:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196485

Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:
COM(2007) 747 final, SEC(2007) 1555 IAB advies: SEC(2007)1581,
http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia_2007/sec_2007_1581_en.pdf

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep Fiscale Vraagstukken (eerste vergadering is gepland op 18 januari 2007); 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 huidige BTW-vrijstelling voor verzekerings- en financiële diensten is verouderd en wordt door de lidstaten verschillend uitgelegd en toegepast. Daarom dient deze vrijstelling te worden gemoderniseerd om meer rechtszekerheid te creëren en de administratieve lasten voor belastingplichtigen en belastingautoriteiten te verminderen. Het richtlijnvoorstel omvat drie maatregelen:

1. een verduidelijking van de onderhavige BTW-vrijstellingsregels;
2. een verruiming van de bestaande mogelijkheid om voor belastingheffing te kiezen;
3. de introductie van een samenwerkingsverband dat betrokkenen in staat stelt hun investeringen te poolen en de kosten ervan met BTW-vrijstelling over de leden om te slaan.

Het richtlijnvoorstel wordt vergezeld van een voorstel voor een Verordening. Dit voorstel omvat een niet-uitputtende opsomming van gevallen die onder de nieuw geredigeerde BTW-vrijstelling voor verzekerings- en financiële diensten vallen dan wel van deze vrijstelling zijn uitgesloten.

3. Samenvatting voorstel:

a) Inhoud voorstel richtlijn:

Momenteel is het merendeel van de financiële en/of verzekeringsdiensten vrijgesteld van BTW en bestaat doorgaans geen recht op aftrek van voorbelasting. De bestaande BTW-wetgeving voor financiële en verzekerings-

diensten loopt achter bij de complexiteit van deze sector. Hierdoor wordt een ondubbelzinnige en consistente toepassing van de vrijstelling voor financiële en verzekeringsdiensten in de gehele Gemeenschap steeds problematischer. Daarbij speelt tevens dat de BTW op ingekochte goederen en diensten niet kan worden verrekend, wat doorwerkt in de kostenstructuren van financiële en verzekeringsproducten. Het meest uitgesproken nadeel van de bestaande vrijstelling blijft evenwel het verlies van belastingneutraliteit. Dat wil zeggen het verschil in BTW-heffing bij het uitbesteden van bepaalde werkzaamheden ten opzichte van de situatie waarbij deze werkzaamheden intern worden verricht.

Het bovenstaande heeft geleid tot een voorstel van de Commissie voor een nieuwe BTW-richtlijn waarbij wordt gestreefd naar verduidelijking van de BTW-vrijstellingsregels, verruiming van het keuzerecht voor volledige belastingheffing en invoering van een samenwerkingsverband gericht op het delen van kosten. Waar dit mogelijk was, is met de nieuwe definities nauwer aansluiting gezocht bij de bestaande regelgeving van de interne markt (bijv. beleggingsfondsen, ratings, derivaten).

Het richtlijnvoorstel omvat drie concrete maatregelen:

1. Verduidelijking van de BTW-vrijstellingsregels voor verzekerings- en financiële diensten door middel van:
 - het afhankelijk stellen van de toepassing van de BTW-vrijstelling van objectieve economische criteria;
 - invoering van een concept waarbij de BTW-vrijstelling van toepassing is op iedere component van een verzekerings- of financiële dienst die een afzonderlijk geheel vormt en het kenmerkende en essentiële karakter van de vrijgestelde dienst in kwestie heeft;
 - invoering van het gemeenschappelijke geharmoniseerde begrip «bemiddeling», en;
 - waar mogelijk nauwere aansluiting bij de regelgeving van de interne markt (bijvoorbeeld: beleggingsfondsen).
2. Verruiming van de bestaande mogelijkheid om voor volledige belastingheffing te kiezen door het keuzerecht over te dragen van de lidstaten naar de marktdeelnemers. Bij keuze voor volledige belastingheffing wordt het mogelijk de voorbelasting op investeringen in aftrek te brengen. Lidstaten krijgen de nodige speelruimte om de regels voor de toepassing van die mogelijkheid zelf nader in te vullen.
3. Invoering van een samenwerkingsverband dat met name kleinere marktdeelnemers in staat stelt hun investeringen te poolen in en de kosten van deze investeringen met vrijstelling van BTW over de leden van het samenwerkingsverband om te slaan.

Inhoud voorstel verordening:

In het voorstel voor een verordening is een niet-uitputtende opsomming gegeven van prestaties die onder de BTW-vrijstelling voor verzekerings- en financiële diensten vallen, dan wel van deze vrijstelling zijn uitgesloten.

b) Impact-assessment Commissie:

Bij het opstellen van de effectbeoordeling is gebleken dat een ondubbelzinnige en consistente toepassing van de huidige BTW-vrijstelling in de gehele Gemeenschap steeds problematischer wordt. Een niet onbelangrijk gevolg van de vrijstelling is dat een bedrijf de voorbelasting op goederen of diensten die het inbrengt (of inkoopt), niet kan terugkrijgen. Het meest uitgesproken nadeel van de vrijstelling blijft evenwel het verlies van de belastingneutraliteit. Met de onderhavige voorstellen wordt een oplossing voor deze nadelen gezocht.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

- a) *Bevoegdheid:*
Zowel voor het voorstel voor een Richtlijn als het voorstel voor een Verordening gedeelde bevoegdheid (zie rechtsbasis).
- b) *Functionele toets*
- *Subsidiariteit*
Richtlijn: positief
Verordening: positief
 - *Proportionaliteit:*
Richtlijn: positief
Verordening: positief
 - *Onderbouwing:*
De subsidiariteit wordt als positief beoordeeld. De voorstellen beogen de bestaande regels te moderniseren en het *level playing field* te herstellen. Dit kan alleen op Europees niveau gebeuren door wijziging van bestaande communautaire wetgeving (Richtlijn 2006/112/EG) en vaststelling van een verordening ter uitvoering van deze voorstellen. De proportionaliteit wordt als positief beoordeeld omdat het voorstel in verhouding staat tot de nagestreefde harmonisatie-doelstelling.
- c) *Nederlands oordeel:*
Positief; het voorstel is naar inhoud en vorm opportuun.

5. Implicaties financieel

- a. *Consequenties EG-begroting:*
De Richtlijn en de Verordening hebben geen consequenties voor de begroting van de Gemeenschap.
- b. *Financiële, consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/of decentrale overheden:*
De omvang van de derving is nog niet bekend. Voor Nederland zal het gaan om een relatief grote derving als gevolg van vermindering van inkomsten uit niet-terugvorderbare BTW
- c. *Financiële consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger:*
De richtlijn en de verordening hebben gunstige structurele financiële consequenties voor het bedrijfsleven. Dit omdat:
1. als gevolg van de voorgestelde vereenvoudigingen in de vrijstellingsregels een kostenreductie met betrekking tot de toepassingskosten van de belastingwetgeving optreedt;
 2. een reductie optreedt als gevolg van uitbreiding van het recht op keuze voor belastingheffing waardoor in die gevallen de btw op investeringen en «outsourcing» kan worden teruggevraagd;
 3. reducties kunnen optreden door gebruikmaking van een samenwerkingsverband waarbij de kosten zonder BTW-heffing over de leden kunnen worden omgeslagen.
- d. *Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:*
De richtlijn en de verordening hebben
1. een structurele vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven tot gevolg omdat de regels betreffende de BTW-vrijstelling voor verzekerings- en financiële diensten worden vereenvoudigd;
 2. een structurele vermeerdering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven tot gevolg door de uitbreiding van het recht op keuze voor belastingheffing waardoor in die gevallen de btw op investeringen en «outsourcing» kan worden teruggevraagd;
 3. een structurele vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven tot gevolg bij gebruikmaking van een samenwer-

kingsverband waarbij de kosten zonder BTW-heffing over de leden kunnen worden omgeslagen.

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 BTW-wetgeving. De verordening behoeft bij aanname niet te worden geïmplementeerd, aangezien deze rechtstreekse werking heeft. Wel moet worden gezien of bestaande nationale regels moeten worden aangepast om volledig recht te kunnen doen aan de in de verordening neergelegde verplichtingen.

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

Voorgestelde implementatietermijn Richtlijn: 1-1-2012 (keuzerecht belastingheffing) en 1-1-2010 (overige bepalingen)
Voorgestelde inwerkingtreding Verordening: niet genoemd.

Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

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

a. Uitvoerbaarheid:

Uitvoering van de maatregelen geschiedt, in het kader van toepassing van de Wet op de omzetbelasting 1968, door de Belastingdienst en leidt bij deze tot een beperkte taakverzwaring door de uitbreiding van de keuze voor belastingheffing waardoor in die gevallen de btw op investeringen en «outsourcing» kan worden teruggevraagd.

b. Handhaafbaarheid:

Handhaving van de maatregelen vindt plaats door de Belastingdienst op de voet van de Wet op de omzetbelasting 1968. De Belastingdienst is in staat de maatregelen te handhaven.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt:

Nederland ondersteunt het standpunt van de Europese Commissie dat de BTW-vrijstelling voor de financiële diensten- en verzekeringssector het uitgangspunt blijft. Tevens stemt Nederland in met de gerichte focus op het bieden van meer rechtszekerheid en verlaging van de administratieve lasten, voor zowel het bedrijfsleven (om te voldoen aan fiscale wetgeving) als ook de fiscale autoriteiten (met het oog op het handhaven van fiscale wetgeving). Nederland hecht in Europees perspectief bijzonder veel waarde aan BTW-harmonisatie en concurrentieneutraliteit. De voorgestelde aanpak, die een verduidelijking en vereenvoudiging van de communautaire BTW-wetgeving behelst, wordt zodoende volledig onderschreven aangezien ze meer dan momenteel het geval is, zal leiden tot een Europees level playing field door uniforme uitleg van de onderhavige vrijstellingsbepalingen (bijvoorbeeld met betrekking tot het extern beheer van vermogen van pensioenfondsen). Met de verordening wordt bovendien veel meer dan thans het geval is duidelijkheid geboden voor een

behoorlijk aantal prestaties dat al dan niet in de BTW-heffing betrokken dient te worden.

De door de Commissie gedane voorstellen voor verruiming van de keuze-mogelijkheid voor volledige belastingheffing (en de daarmee samenhan-gende mogelijkheid tot verrekening van BTW op investeringen/gemaakte kosten) alsmede het poolen van investeringen worden verwelkomd als zinvolle initiatieven om de financiële en verzekeringssector te versterken en daarbij de verborgen BTW in financiële en verzekeringsdiensten te beperken.

Wat betreft de «outsourcing» van werkzaamheden beoogt het richtlijn-voorstel geen afwijkende fiscale behandeling ten opzichte van de toepas-sing van de huidige BTW-richtlijn. Het «outsourcen» van werkzaamheden blijft normaliter een met BTW belaste dienst, tenzij de betreffende werk-zaamheden een afzonderlijk geheel vormen en tevens het kenmerkende en essentiële karakter van de vrijgestelde dienst in kwestie hebben. Neder-land ondersteunt dit uitgangspunt, maar stemt tevens in met de voorges-telde mogelijkheid voor betrokkenen om voor volledige belastingheffing te kiezen, aangezien deze in bepaalde gevallen een oplossing kan bieden voor de hiervoor beschreven outsourcingproblematiek.

Tenslotte moet gesteld worden, dat de voorstellen van de Commissie momenteel niet op alle punten voldoende helderheid bieden. Nederland zal bij de Commissie dan ook extra informatie vragen alvorens een gede-tailleerder standpunt in te kunnen nemen.

Fiche 3: Mededeling financiële educatie

1. Algemene gegevens

Voorstel: Mededeling van de Commissie Financiële Educatie

Datum Commissiedocument: 18 december 2007

Nr. Commissiedocument: COM (2007) 808 final

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196564

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: niet opgesteld

Behandelingstraject Raad: RWG, Ecofin, datum vooralsnog onbekend

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Financiën

2. Essentie voorstel

Het doel van deze mededeling is het stimuleren van financiële educatie-projecten om de financiële educatie van consumenten te kunnen verbe-teren. Dit gebeurt vanuit het uitgangspunt dat Europeanen niet alleen in hun eigen lidstaat maar ook daarbuiten zullen zoeken naar de beste finan-ciële dienst. Ook vindt de Commissie het van belang dat individuen een beter begrip krijgen van de basisvoorwaarden van hun persoonlijke finan-ciële situatie. Want betere financiële educatie levert niet alleen voordelen op voor individuen, maar ook voor de samenleving en de economie. De Commissie wil financiële educatie van hoogwaardige kwaliteit in de EU stimuleren en *best practices* op dit gebied verspreiden. Deze doelstel-lingen wil de Commissie bereiken door bepaalde praktische en facilite-rende instrumenten te ontwikkelen.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

De Commissie stelt in de mededeling geen concrete maatregelen of wet- en regelgeving voor. Wel verwoordt de Commissie algemene beginselen die de lidstaten, financiële dienstverleners, consumentenorganisaties en anderen behulpzaam kunnen zijn bij het opzetten van financiële educatie.

De Commissie gaat de volgende prioritaire initiatieven ontplooiën:

- Het opzetten van een Europees netwerk van experts op het gebied van financiële educatie;
- Het sponsoren en praktisch ondersteunen van lidstaten en private partijen bij het organiseren van nationale en regionale conferenties op het gebied van financiële educatie;
- Het opzetten van een database van financiële educatie programma's en onderzoek in de EU;
- Het ontwikkelen van een module om onderwijzers van het primair en secundair onderwijs te stimuleren om aandacht te besteden aan financiële onderwerpen in hun lessen.

Het betreft hier aanvullend beleid ter ondersteuning van de lidstaten. Lidstaten kunnen zelf beslissen of ze gebruik maken van de ondersteuning die de Commissie aanbiedt. De nationale bevoegdheid van de lidstaten wordt dan ook niet aangetast. Wel bestaat enige onduidelijk hoe de Commissie de module voor onderwijzers zal promoten in de verschillende lidstaten. Dit is naar mening van Nederland een bevoegdheid van de lidstaten die niet mag worden aangetast en daarom zal dit nauwgezet worden gevolgd. Daarna zal een definitief oordeel kunnen worden geveld.

Nederland zal de Commissie vragen precies aan te geven wat het financiële beslag van de voorstellen zal zijn en hier een kritisch oordeel over vormen.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Het kabinet is in Nederland gestart met een breed nationaal project op het gebied van financiële educatie door middel van het Platform CentiQ. Het doel van dit project is vergroting van financieel inzicht van consumenten en schoolgaande jeugd. Nederlandse kinderen en jongeren moeten overigens ook, op grond van (door het ministerie van OCW ontwikkelde) kern-doelen en eindtermen, onderwijs ontvangen over consumeren en budgetteren. Gebruik maken van de kennis van en ondersteuning door de EU is hierbij behulpzaam. Want voor het vormgeven van het Nederlandse project kan Nederland alleen vergelijken met/ leren van soortgelijke nationale projecten in het buitenland. Nederland ziet de definitieve voorstellen van de Commissie dan ook met belangstelling tegemoet.

Fiche 4: Mededeling precommerciële inkoop

1. Algemene gegevens

Voorstel: Precommerciële inkoop: aansturen van innovatie voor het waarborgen van duurzame hoogkwalitatieve overheidsdiensten in Europa

Datum Commissiedocument: 14 december 2007

Nr. Commissiedocument: COM(2007) 799 def

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:
beide documenten niet opgesteld

Behandelingstraject Raad: Nog onbekend

Eerstverantwoordelijk ministerie: Economische Zaken

2. Essentie voorstel

De Commissie introduceert het begrip «precommerciële inkoop» en wil daarmee de lidstaten attenderen op de mogelijkheden die overheidsinkoop biedt voor a) het bevorderen van innovatie in de marktsector en b) het bereiken van betere oplossingen van maatschappelijke vraagstukken zoals gezondheidszorg en klimaatverandering. Het concept «precommerciële inkoop» heeft betrekking op de fase van onderzoek en ontwikkeling (O&O) vóór commercialisering. Onder «precommerciële inkoop» wordt verstaan *een aanpak* voor het inkopen van O&O-diensten. In tegenstelling tot normale overheidsopdrachten, geldt voor O&O-diensten dat de resultaten niet geheel toekomen aan de aanbestedende dienst voor gebruik ervan in de uitoefening van zijn eigen werkzaamheden (voor zover de dienstverlening volledig door de aanbestedende dienst wordt beloond) en waarbij geen staatssteun wordt verleend. De Europese aanbestedingsrichtlijnen (2004/18/EG en 2004/17/EG) zijn niet van toepassing op de O&O-diensten. Het gaat bij precommerciële inkoop om:

1. O&O-diensten bestaande uit activiteiten van oplossingenexploratie- en ontwerp *prototyping* tot originele ontwikkeling van een beperkte hoeveelheid testproducten;
2. het delen van de risico's en voordelen (waaronder intellectuele eigendomsrechten) tussen overheid en dienstverlener, waarbij de resultaten niet uitsluitend voor gebruik van de overheid zijn, maar de industrie ook meedeelt in de voordelen van O&O, nodig voor het ontwikkelen van nieuwe innovatieve oplossingen die beter presteren dan die welke beschikbaar zijn op de markt;
3. concurrerende inkoop om staatssteun (bv. in de vorm van een onevenredige vergoeding voor ontwikkelingskosten) uit te sluiten.

De mededeling roept geen nieuwe verplichtingen in het leven voor lidstaten.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

In deze mededeling worden geen acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aangekondigd. De Commissie overweegt wel de behoefte aan platforms (met bv. beleidsmakers, kennisinstellingen en industrie) te verkennen waar ervaringen met precommerciële inkoop kunnen worden uitgewisseld, bij voorkeur op nader te bepalen gebieden van publiek belang, zoals energie-efficiency, milieubescherming, gezondheidsdiensten, veiligheid. Bij de keuze van die gebieden kan een relatie worden gelegd met de wens van de Commissie om te komen tot Europese «lead markets».

Nederland participeert al in een project waar met 11 lidstaten ervaringen op het gebied van inkoop en innovatie worden uitgewisseld. Aan deze mededeling zijn geen financiële consequenties verbonden.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Het beleidsprogramma van het kabinet onderstreept het belang van de overheid als innovatieve klant en geeft daar via onder andere het *Small Business Innovation Research Programme* (SBIR Programma) inhoud aan. Nederland staat positief t.o.v. de mededeling; de Commissie wil met deze mededeling lidstaten stimuleren om voor O&O-opdrachten samen met de markt naar innovatieve oplossingen te zoeken en innovatieve initiatieven te ontwikkelen in de fase dat er nog geen sprake is van een specifieke inkoopvraag m.b.t. een dienst. Aandacht moet volgens Nederland worden besteed aan een heldere afbakening van het begrip precommerciële inkoop, zodat de mogelijkheid van precommerciële inkoop door overheden niet oneigenlijk wordt gebruikt om aanbestedingsregels te ontlopen.

Precommerciële inkoop kan een eerste stap zijn in een (meer) langdurige relatie tussen een aanbestedende dienst en een bedrijf. Duidelijkheid van de Commissie moet worden verkregen wanneer precommerciële inkoop ophoudt en de commerciële fase begint, en welke rechten en plichten de aanbestedende dienst heeft ten aanzien van het bedrijf/de markt als geheel (en vice versa) gedurende al deze fases. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat deze fasering bij nadere uitwerking door de Commissie geen extra belemmeringen of aanvullende rapportage verplichtingen voor het bedrijf of de lidstaten met zich meebrengt.

Fiche 5: Verordening EURO VI

1. Algemene gegevens

Voorstel: Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en van de Raad betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen en motoren met betrekking tot emissies van zware bedrijfsvoertuigen (Euro VI) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie.

Datum Commissiedocument: 21 december 2007

Nr. Commissiedocument: COM(2007) 851

Pre-lex:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196599

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: SEC(2007) 1718

http://ec.europa.eu/enterprise/automotive/pagesbackground/pollutant_emission/sec_2007_1718.pdf

Opinie Assessment Board niet opgesteld

Behandelingstraject Raad: Behandeling in de Raadswerkgroep Milieu start in januari 2008. Presentatie in de Milieuraad van maart 2008. Een politiek akkoord is voorzien in de Raad van juni 2008. Voorzitterschap streeft naar een eerste lezing-akkoord; Commissie en Raad steunen deze ambitie.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van VROM

Rechtsbasis:

Artikel 95 EG-verdrag.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:

Gekwalificeerde meerderheid en medebeslissing.

Comitologie:

Een aantal aspecten van de richtlijn wordt nader uitgewerkt in comitologie. Belangrijkste onderdelen zijn de nog nader uit te werken introductie van een meetprocedure en emissienorm voor deeltjesaantallen (die beide in VN/ECE-verband worden voorbereid), de introductie van een wereldwijd geharmoniseerde testcyclus voor emissiemeting en indien daar aanleiding toe is, de introductie van een toelaatbaar niveau van de NO₂-component in de NO_x-limietwaarde. Het betreffende comité is een regelgevend comité met toetsing cf art. 5 bis van het Comitologiebesluit. Het betreft het Comité dat is ingesteld op basis van Richtlijn 2007/46/EG (Technisch Comité Voertuigen).

2. Samenvatting BNC-fiche:

De Europese Commissie heeft een voorstel voor een verordening gepubliceerd ter aanscherping van de emissie-eisen van motoren die worden toegepast in vrachtwagens, bussen en andere zware voertuigen bestemd voor de weg. De voorgestelde Euro VI normen zouden vanaf april 2013 voor nieuwe type-goedkeuringen en vanaf oktober 2014 voor alle nieuw verkochte voertuigen moeten gelden. Met het oog op de verbetering van de luchtkwaliteit zijn de belangrijkste aanscherpingen die van de limietwaarden voor NO_x en fijn stof. Tevens introduceert de Commissie bepalingen om toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie door onafhankelijke garagebedrijven en pechdiensten te regelen.

Nederland ondersteunt de door de Commissie gemaakte keuze voor een verordening. Nederland heeft herhaaldelijk opgeroepen tot een snelle inwerkingtreding van strenge Euro VI emissienormen, omdat ambitieus Europees bronbeleid vereist is om in Nederland, maar ook in andere lidstaten, de Europese luchtkwaliteitsdoelen te kunnen halen. De voorgestelde limietwaarden zijn voldoende streng. Nederland zal aandringen op versnelling van de inwerkingtreding van Euro VI, met name vanwege het belang ervan voor het halen van de NO₂ luchtkwaliteitsdoelen in 2015. Nederland zal het opnemen van de bepalingen om toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie door onafhankelijke garagebedrijven en pechdiensten te regelen, steunen.

3. Samenvatting voorstel

De Commissie stelt voor de Europese emissienormen voor motoren die worden toegepast in vrachtwagens, bussen en andere zware voertuigen bestemd voor de weg aan te scherpen. De voorgestelde Euro VI normen zouden vanaf april 2013 voor nieuwe type-goedkeuringen en vanaf oktober 2014 voor alle nieuw verkochte voertuigen moeten gelden. Ten opzichte van de Euro V normen die in oktober 2008 (nieuwe type-goedkeuringen) en oktober 2009 (alle nieuw verkochte voertuigen) van kracht worden, zijn de belangrijkste wijzigingen een aanscherping van de limietwaarden voor NO_x met 80% en voor fijn stof met 67%. De Commissie motiveert het voorstel vanuit de benodigde verbetering van de luchtkwaliteit in Europa ter bescherming van de gezondheid en de benodigde emissievermindering om aan de nationale emissieplafonds voor No_x te kunnen voldoen. Met het oog op de goede werking van de Europese interne markt is, zoals ook voor Euro V en eerdere normen gold, gekozen voor geharmoniseerde technische voorschriften.

De Commissie grijpt de gelegenheid aan om ook toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie door onafhankelijke garagebedrijven en pechdiensten te regelen. Ook bij de Verordening voor Euro 5 en 6 emissienormen voor *personenauto's* is deze aanpak gevolgd. Deze bepalingen worden nodig geacht voor een effectieve concurrentie op de markt voor reparatie- en onderhoudsdiensten.

De introductie van een meetprocedure en emissienorm voor deeltjes-

aantallen (die beide in VN/ECE-verband worden voorbereid), de introductie van een wereldwijd geharmoniseerde testcyclus voor emissiemeting en, indien daar aanleiding toe is, de introductie van een toelaatbaar niveau van de NO₂-component in de NO_x-limietwaarde zullen in Comité worden uitgewerkt.

De Euro V richtlijn 2005/55/EG zal op het moment van volledige inwerkingtreding van Euro VI worden ingetrokken.

Het voorstel wordt begeleid door een *impact assessment*. Het *impact assessment* ondersteunt de keuze van het beleidsinstrument, een verordening, en de keuze voor de Euro VI limietwaarden. De effectbeoordeling gaat echter niet in op de keuze van de data van inwerkingtreding van Euro VI en geeft ook geen oordeel over de gevolgen voor defensievoertuigen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

de Commissie is bevoegd om, met het oog op de bescherming van de luchtkwaliteit en met het oog op de goede werking van de interne markt, geharmoniseerde voorschriften voor de constructie van motorvoertuigen voor te stellen.

b) Functionele toets

- *Subsidiariteit:* positief. de doelstelling van het voorstel kan niet voldoende door maatregelen van de lidstaten worden verwezenlijkt, een Europees kader is hier noodzakelijk. Voor een goede werking van de interne markt in de EU zijn gemeenschappelijke normen nodig om de emissie van luchtverontreinigende stoffen door motorvoertuigen te beperken, omdat moet worden voorkomen dat belemmeringen voor de interne markt worden opgeworpen en omdat luchtverontreiniging grensoverschrijdende gevolgen heeft. De doelstellingen kunnen beter door een communautaire maatregel worden bereikt, omdat fragmentatie van de interne markt wordt voorkomen, de luchtkwaliteit in de EU wordt verbeterd en problemen van grensoverschrijdende luchtverontreiniging worden aangepakt.
- *Proportionaliteit:* Positief. Een verordening is het geëigende instrument om de doelstellingen van Euro VI te behalen: het biedt de nodige garanties voor naleving van de bepalingen uit het voorstel, omdat het rechtstreekse werking heeft. Op deze wijze wordt een hoog beschermingsniveau van het milieu bewerkstelligd zonder het concurrentievermogen van de industrie aan te tasten.

c) Voorlopig Nederlands oordeel:

Het voorstel voor aanscherping van de emissienormen voor vrachtwagens en bussen sluit aan bij de Nederlandse inzet in het kader van luchtkwaliteit: ambitieus Europees bronbeleid is vereist om in Nederland, maar ook in andere lidstaten, aan de Europese luchtkwaliteitsdoelen te kunnen voldoen. In het bijzonder zou Euro VI in de ogen van Nederland een belangrijke bijdrage moeten leveren aan het halen van de NO₂-luchtkwaliteits-eisen in 2015. Nederland vindt de data van inwerkingtreding vrij laat, omdat Euro VI zo slechts een beperkte bijdrage kan leveren aan de luchtkwaliteitsdoelstellingen in 2015.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting:

Er zijn geen gevolgen voor de EG-begroting.

b) Financiële consequenties voor rijksoverheid en/of decentrale overheden:

Volgens de effectbeoordeling zullen de maatschappelijke baten de stijging

van de prijs van Euro VI-voertuigen (t.o.v. Euro V) overstijgen. Ook MNP (Nederlandse effectbeoordeling uitgevoerd: «Effecten van de Euro VI emissienorm voor zwaar wegverkeer in Nederland», rapport 500094006, januari 2008) omschrijft Euro VI als een kosteneffectieve manier om het aantal NO₂-knelpunten in 2015 te verminderen. Met Euro VI wordt voorkomen dat (tallose) nationale en lokale initiatieven moeten worden getroffen om aan de Europese luchtkwaliteitsdoelen en de nationale emissieplafonds te voldoen. Voor de overheid zijn niet of nauwelijks extra kosten voorzien.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger: Bedrijven zullen bij de aanschaf van nieuwe transportmiddelen worden geconfronteerd met een prijsstijging: in de orde van € 2500–4000, afhankelijk van de omvang van de gemonteerde motor. Omdat sprake is van EU-brede geharmoniseerde eisen kunnen deze kosten (in ieder geval voor een groot deel) worden doorberekend aan de afnemers van transportdiensten. De auto-industrie zal profiteren van de interne markt, de innovatie-impuls die van het voorstel uitgaat en de wereldwijde harmonisatie die met het voorstel wordt ingezet.

d) Administratieve lasten:

Voor overheden: Hoewel het een verordening betreft (die nationaal niet geïmplementeerd hoeft te worden), is enige personele inzet nodig omdat enkele bepalingen nog wel in nationale besluiten moeten worden geregeld. Voor bedrijfsleven: slechts de vrachtwagen- en busproducenten en de aan hen toeleverende industrie krijgen te maken met wijziging van de administratieve lasten. In hun geval zal het voorstel positief uitpakken, omdat met de verordening EU-brede harmonisatie tot stand komt. Nationale implementatie en interpretatieverschillen worden vermeden.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving:

Met de verordening worden enkele richtlijnen ingetrokken: omdat richtlijnen nationaal zijn geïmplementeerd vraagt dit initieel een beperkte aanpassing van de nationale wet- en regelgeving. In nationale regelgeving dienen voorts sancties te worden vastgesteld die bij overtreding van de verordening worden opgelegd, o.g.v. art. 11 van de verordening. Dit zal waarschijnlijk gebeuren via het Besluit typekeuring motorrijtuigen luchtverontreiniging. Via de Wet inzake de luchtverontreiniging en de Wet Economische Delicten wordt overtreding van de verordening strafrechtelijk handhaafbaar. Daarnaast zullen de lidstaten ook de voorschriften uit de artikelen 8 en 9 (aangaande publicatie van de prestaties van de fabrikanten resp. derogaties voor kleine onafhankelijke fabrikanten) in nationale regelgeving moeten omzetten, omdat de verplichtingen uit die artikelen zijn gericht tot de nationale autoriteiten.

b) Implementatietermijn:

De verordening treedt in werking 20 dagen na de publicatie. Voor de aanpassing van de nationale wet- en regelgeving is een periode voorzien tot oktober 2014.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:

het voorstel bevat slechts een zeer open evaluatiebepaling («de Commissie beoordeelt regelmatig ...»). Er is geen aanleiding voor een meer concrete bepaling. Het voorstel bevat geen horizonbepaling.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

Het betreft een aanscherping van bestaande emissienormen en in het algemeen een voortzetting van bestaande uitvoerings- en handhavingvormen. Door de keuze voor het instrument verordening worden natio-

nale implementatie- en interpretatieverschillen, zoals in de huidige Euro IV en V richtlijnen, voorkomen. Dit komt de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid ten goede.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt

Nederland heeft herhaaldelijk opgeroepen tot een snelle inwerkingtreding van strenge Euro VI emissienormen, omdat ambitieus Europees bronbeleid vereist is om in Nederland, maar ook in andere lidstaten, de Europese luchtkwaliteitsdoelen te kunnen halen. In het bijzonder zou Euro VI in de ogen van Nederland een belangrijke bijdrage moeten leveren aan het halen van de NO₂-luchtkwaliteitseisen in 2015. In dat licht vindt NL de limietwaarden streng genoeg, maar de data van inwerkingtreding zijn vrij laat, omdat Euro VI dan slechts een beperkte bijdrage kan leveren aan de luchtkwaliteitsdoelstellingen in 2015. Euro VI ziet immers slechts op nieuwe voertuigen. Nederland zal streven naar versnelling van die data. Nederland steunt het opnemen van de bepalingen voor toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie, om het kunnen opereren van onafhankelijke garagebedrijven en pechdiensten, zoals wegwacht, en daarmee het functioneren van de Europese interne markt te bewaken. Mogelijk is sprake van specifieke problemen voor defensievoertuigen: omdat defensievoertuigen wereldwijd worden ingezet bij sterk wisselende brandstofkwaliteiten, bestaat er voor defensievoertuigen behoefte aan de mogelijkheid het motormanagementsysteem anders in te stellen (dan vereist onder Euro VI). Of dit mogelijk blijft, is de vraag. Nederland zal aandacht vragen bij de Commissie voor deze problematiek. Een ander punt is dat lidstaten sancties moeten vaststellen en opleggen aan fabrikanten en onder bepaalde voorwaarden aan reparateurs en bestuurders. Uit de formulering van het artikel volgt dat de lidstaat zelf kan bepalen om wat voor soort sancties het gaat, zodat het aan de lidstaten is om te bezien hoe de instrumentenmix wordt ingezet. Wel zal Nederland ervoor pleiten hiervan een «should»- i.p.v. een «shall»-bepaling te maken met het oog op het opportuniteitsbeginsel.

Fiche 6: Richtlijn industriële emissies (IPPC)

1. Algemene gegevens

Voorstel: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over industriële emissies

Datum Commissiedocument: 21 december 2007

Nr. Commissiedocument: COM(2007)844 (RI) en COM (2007) 843 (mededeling)

Pre-lex:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196594 (RI)

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196593 (mededeling)

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board SEC(2007)1679, link

Behandelingstraject Raad:

Behandeling van de richtlijn zal plaatsvinden in de Milieuraad en in de Raadswerkgroepen Milieu daaraan voorafgaand. Het Sloveense voorzitterschap zal naar verwachting pas in de laatste fase van zijn voorzitterschap het onderwerp ter bespreking in de raadsgroepen agenderen, waarna het Franse voorzitterschap het actief zal oppakken. Naar verwachting zal het voorstel wel worden gepresenteerd in de Milieuraad van maart 2008.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van VROM

Rechtsbasis: Artikel 175 EG-verdrag

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:

Gekwalificeerde meerderheid en de medebeslissingsprocedure

Comitologie

Een aantal aspecten van de richtlijn worden nader uitgewerkt in comitologie. Het betreffende comité is een regelgevend comité met toetsing, conform art. 5a en 7 van het comitologiebesluit. Bepalingen die in het comité worden vastgelegd betreffen onder meer: criteria op basis waarvan bevoegd gezag mag afwijken van BREF's¹; criteria voor de inhoud van inspectierapporten; criteria voor de inhoud van «baseline reports» over de kwaliteit van bodem en grondwater; gemiddelde emissiegrenswaarden voor uitstoot van zwaveldioxide door stookinstallaties; typen industriële activiteiten waarbij innovatieve technieken moeten worden gestimuleerd; eisen ten aanzien van rapportages; aanpassing van bijlagen met onder meer specifieke eisen voor categorieën van installaties.

2. Samenvatting BNC-fiche

De voorstellen sluiten deels aan bij eerder door Nederland voorgestelde wijzigingen van de al bestaande IPPC-richtlijn (bijvoorbeeld stroomlijning van de IPPC-richtlijn en gerelateerde richtlijnen, meer mogelijkheden voor algemene regels). Op andere onderdelen is die aansluiting met de Nederlandse wensen er niet (bijvoorbeeld geen link met emissiehandel voor NO_x). Nederland beoordeelt de subsidiariteit en proportionaliteit voorlopig positief. De bij de voorstellen gevoegde *impact assessment* van de Commissie is met name relevant voor de Europese situatie. Nederland onderzoekt de juridische en financiële consequenties en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voor de Nederlandse situatie. Thema's voor de Nederlandse impact assessment zijn onder meer afstemming met gerelateerde Europese regelgeving, eisen aan monitoring en rapportage, uitbreiding van de reikwijdte, in het bijzonder voor intensieve veehouderij en uitrijden van mest.

3. Samenvatting voorstellen

De voorstellen behelzen een wijziging van de bestaande IPPC-richtlijn, alsmede een mededeling die deze wijziging «begeleidt» (aankondigt, uitlegt).

De IPPC-richtlijn die in 1996 werd gepubliceerd en nu wordt herzien, heeft als doel milieuverontreiniging door industriële activiteiten en intensieve veehouderij te voorkomen en te bestrijden. Het belangrijkste instrument van de richtlijn is de milieuvergunning. Om een milieuvergunning te krijgen, moet een bedrijf de best beschikbare technieken toepassen om emissies te voorkomen dan wel zo ver mogelijk te reduceren. Om te

¹ Afkorting van Beste beschikbare technieken REferentiedocumenten. BREF's zijn het resultaat van de krachtens artikel 16, lid 2 IPPC-richtlijn door de Europese Commissie georganiseerde informatie-uitwisseling over beste beschikbare technieken. BREF's worden opgesteld door het European Integrated Pollution Prevention Control Bureau, onderdeel van het DG Joint Research Centre van de Europese Commissie. BREFs zijn te downloaden van <http://eippcb.jrc.es>. Zie verder www.infomil.nl

bepalen wat de beste beschikbare technieken zijn, maken vergunningverleners en bedrijven onder meer gebruik van Europese referentiedocumenten voor beste beschikbare technieken, afgekort BREF's¹.

De Commissie stelt voor de Europese regelgeving voor industriële emissies te stroomlijnen door de IPPC-richtlijn te integreren met andere richtlijnen op het gebied van industriële emissies (waaronder grote stookinstallaties, afvalverbrandingsbedrijven, bedrijven die vluchtige organische stoffen «VOS» gebruiken en titaandioxide-industrie). Het voorstel legt geen relatie met emissiehandel voor NO_x en nationale emissieplafonds (richtlijn 2001/61). Om bij vergunningverlening sneller te kunnen inspelen op technische ontwikkelingen kunnen minimum milieueisen aan belangrijke installaties door middel van uitvoeringsbesluiten (comité-procedure) worden geactualiseerd. Het voorstel geeft meer ruimte aan het instrument algemene regels ter vereenvoudiging van de inhoud en procedure van milieuvergunningen. De voorstellen bevatten concretisering van de eisen aan de doorwerking van de BREF's, actualisatie van vergunningen, monitoring en rapportage en toezicht op bedrijven. De Commissie wil meer bedrijven en bedrijfscategorieën onder de reikwijdte van de richtlijn laten vallen. Dit alles heeft als doel milieuwinst te boeken en een gelijk speelveld te bevorderen. De herziening is ook een van de prioritaire voorstellen uit het EU-actieplan ter vermindering van regeldruk voor bedrijven met 25% in 2012.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*: de Commissie heeft op het vlak van milieubeleid een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten.

b) *Functionele toets*

- Subsidiariteit: Positief
- Proportionaliteit: positief
- Onderbouwing:

Subsidiariteit: Het betreft een instrument (IPPC-vergunning) om emissies van industriële bedrijven te reguleren waarbij het veelal ook emissies betreft die een grensoverschrijdend karakter hebben (emissies naar onder meer lucht en water) en waarbij het van belang is een gelijk speelveld in Europa te bevorderen. Deze emissies kunnen vanuit hun aard het beste via gemeenschapsregelgeving worden gereguleerd.

Proportionaliteit: Het instrument van een richtlijn is hier het meest geëigende instrument om zeker te stellen dat er een verregaand geharmoniseerde aanpak is ter bestrijding van de industriële emissies met behoud van de nationale wetgevings- en uitvoeringsstructuren. Dat was het uitgangspunt bij het opstellen van de oude IPPC richtlijn in 1996 en dit geldt nog steeds bij de herziening van deze richtlijn. Daarnaast betreft het de integratie in die richtlijn van een aantal andere Europese richtlijnen. Ook gaat het hier om een instrument dat het mogelijk moet maken om de milieudoelstellingen te realiseren die vanuit andere richtlijnen aan de lidstaten worden opgelegd (richtlijn nationale emissieplafonds «NEC», richtlijn luchtkwaliteit en Kaderrichtlijnen water). Zo wordt zeker gesteld dat ook aan die verplichtingen, voor zover relevant voor industriële emissies, op een zoveel mogelijk geharmoniseerde wijze wordt voldaan. Het is op dit moment echter nog de vraag of alle voorgestelde maatregelen (invulling herziene richtlijn) inhoudelijk in verhouding staan tot de doelstelling van het initiatief.

c) *Nederlands oordeel*:

Nederland beoordeelt de subsidiariteit en proportionaliteit van het voorstel voorlopig positief. Een *impact assessment* dat meer inzicht zal geven in de financiële gevolgen voor Nederland (m.n. regeldruk voor het

¹ Afkorting van Beste beschikbare technieken REFerentiedocumenten. BREF's zijn het resultaat van de krachtens artikel 16, lid 2 IPPC-richtlijn door de Europese Commissie georganiseerde informatie-uitwisseling over beste beschikbare technieken. BREF's worden opgesteld door het European Integrated Pollution Prevention Control Bureau, onderdeel van het DG Joint Research Centre van de Europese Commissie. BREFs zijn te downloaden van <http://eippcb.jrc.es>. Zie verder www.infomil.nl

betrokken bedrijfslevenen gevolgen voor decentrale overheden) wordt momenteel opgesteld. Nederland heeft vanwege het grensoverschrijdend karakter van de industriële emissies belang bij regulering en reductie van deze emissies op Europees niveau, met name in verband met het behalen van de luchtkwaliteitsdoelen. Daarnaast heeft Nederland belang bij een gelijk speelveld binnen de EU met het oog op de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. De richtlijn zorgt daarvoor. Het is op dit moment echter nog de vraag of alle voorgestelde maatregelen (invulling herziene richtlijn) inhoudelijk in verhouding staan tot de doelstelling van het initiatief. Nederland is teleurgesteld dat het richtlijnvoorstel geen ruimte biedt voor nationale systemen voor NO_x-emissiehandel. De afstemming met de richtlijn broeikasgasemissiehandel (2003/87), de NEC-richtlijn (2001/61) en de E-PRTR-verordening (166/2006) is vooralsnog onvoldoende. De eisen die de Commissie voorstelt aan doorwerking in vergunningen van de referentiedocumenten voor beste beschikbare technieken (BREF's¹) hebben het risico dat de BREF's een gemiddeld Europees milieueiseniveau gaan weerspiegelen. Dit is onvoldoende voor Lidstaten met strenge emissieplafonds zoals Nederland. De voorgestelde verruiming van de reikwijdte beperkt de mogelijkheden voor Nederland bedrijven uit te zonderen van vergunningplicht en door middel van andere instrumenten (emissiehandel, algemene regels) emissiereducties te realiseren.

5. Implicaties financieel

a) *Consequenties EG-begroting:* Geen.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden:* Het interdepartementale dossierteam IPPC bereidt hiertoe een nationale *impact assessment* voor.

c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger:* Geen gevolgen voor de burger.

Het interdepartementale dossierteam IPPC bereidt een nationale *impact assessment* voor over onder meer de gevolgen voor het bedrijfsleven in termen van regeldruk in brede zin (administratieve lasten, toezichtlasten, nalevingkosten, praktische uitwerking algemene regels, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid). Op voorhand is het volgende relevant:

De Europese Commissie berekent in haar impact assessment (SEC(2007)1679, hst. 6 en Annex 9) een afname van de administratieve lasten voor bedrijfsleven van bijna € 16 mln. als gevolg van de voorgestelde integratie van de richtlijnen voor industriële emissies (ca. € 15 mln.) en vereenvoudiging van de monitoring van emissies van afvalverbranding (ca. € 1 mln.). Daar staat een toename van lasten tegenover van ca. € 35 mln. bestaande uit ca. € 15 mln. door eisen aan monitoring en rapportage, inspectie en actualisatie van vergunningen en ca. € 20 mln. door uitbreiding van de reikwijdte. Een netto toename van lasten dus. Dit vraagt om nadere toelichting van de Commissie, omdat het voorstel een van de prioritaire voorstellen is in het kader van het EU-actieplan ter vermindering van regeldruk voor bedrijven met 25% in 2012. *mailto:*

¹ Afkorting van Beste beschikbare technieken REferentiedocumenten. BREF's zijn het resultaat van de krachtens artikel 16, lid 2 IPPC-richtlijn door de Europese Commissie georganiseerde informatie-uitwisseling over beste beschikbare technieken. BREF's worden opgesteld door het European Integrated Pollution Prevention Control Bureau, onderdeel van het DG Joint Research Centre van de Europese Commissie. BREFs zijn te downloaden van <http://eippcb.jrc.es>. Zie verder www.infomil.nl

Deze berekening geeft in ieder geval geen representatief beeld van de baten- en lastenverdeling voor de Nederlandse situatie. In Nederland zijn de diverse milieuvergunningen al geïntegreerd in de Wet milieubeheer- vergunning en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren-vergunning (met de Omgevingsvergunning en Waterwetvergunning komen daar ook vergunningen voor andere beleidsterreinen dan milieu bij). Nederland kent een milieuvergunningplicht voor meer categorieën van bedrijven dan

de huidige IPPC-richtlijn. Nederland stelt al wettelijke eisen aan actualisatie van vergunningen en inspectie.

Risico van de uitbreiding van de reikwijdte is dat de mogelijkheden om op nationaal niveau lasten te reduceren worden beperkt, omdat het niet langer mogelijk is bedrijven uit te zonderen van de vergunningplicht.

Nieuwe eisen aan monitoring en rapportage leiden afhankelijk van de sector zeer waarschijnlijk tot extra lasten, in ieder geval voor bedrijven die nu niet een milieujaarverslag maken (ca. één derde van de bedrijven die onder de IPPC-richtlijn vallen maakt milieujaarverslagen) en voor bedrijven die niet onder de E-PRTR-verordening (*Pollutant Release and Transfer Registration* 166/2006) vallen.

Voor Nederland is voorts relevant dat, doordat afstemming van vergunningverlening met emissiehandel voor NO_x ontbreekt, de mogelijkheden tot verlaging van de nalevingskosten van NO_x emissiehandel niet of onvoldoende benut worden. Overigens vormt dit geen wijziging ten opzichte van de huidige situatie.

De voordelen van de inhoudelijke en procedurele vereenvoudiging van milieuvergunningen door gebruik van algemene regels heeft de Commissie niet berekend, omdat dit optioneel is voor de lidstaten.

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden en/ of bedrijfsleven en burger:

De Europese Commissie berekent in haar impact assessment (SEC(2007)1679, hst. 6 en Annex 9) een afname van lasten voor de lidstaten van ca. € 15 mln. als gevolg van de integratie van de richtlijn voor industriële emissies (ca. € 14,5) en stroomlijning van rapportageverplichtingen (ca. € 0,5 mln.). Daar staat een toename van lasten tegenover voor de lidstaten van ca. € 43 mln. bestaande uit ca. € 25 door eisen aan doorwerking BREF's, inspectie en actualisering van vergunningen en ca. € 18 mln. door uitbreiding van de reikwijdte. Ook deze berekening geeft geen representatief beeld voor de Nederlandse situatie.

Zie voor toelichting c). De gevolgen voor het bedrijfsleven zijn ook onder c) verwoord.

Risico van het voorstel is dat het mogelijk leidt tot onvoorziene stijgingen van de administratieve lasten die dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement om het kabinetsdoel voor reductie administratieve lasten te kunnen halen.

6. Implicaties juridisch

Met behulp van een juridische *impact assessment* zullen de juridische effecten in beeld worden gebracht.

a) Consequenties voor nationale regelgeving:

Ter implementatie van het voorstel is een groot aantal wijzigingen van regelgeving nodig: Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), Wet milieubeheer, Waterwet/Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet ammoniak en veehouderij, (wellicht) Wet bodembescherming en uitvoeringsbesluiten, zoals Besluit emissie-eisen stookinstallaties, Besluit verbranden afvalstoffen, Besluit kwaliteit handhavingseisen milieubeheer, Besluit milieujaarverslag (gaat t.z.t. op in E-PRTR-regelgeving), Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij. Het voorstel biedt de mogelijkheid meer algemene regels te stellen, maar dit is geen verplichting. De huidige koppeling in de Wet milieubeheer tussen vergunningverlening en BREF's, «rekening houden met», moet worden heroverwogen.

Consequenties voor decentrale regelgeving:
Vooralsnog onbekend.

Sanctionering beleid: Artikel 70 introduceert de verplichting voor lidstaten tot het formuleren van sancties bij overtreding van de verplichtingen uit de richtlijn.

b) Voorgestelde implementatietermijn is 18 maanden na inwerkingtreding. Dit is een vrij korte termijn en Nederland zal bepleiten deze termijn te verlengen (tot in ieder geval 2 jaar).

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling: Het betreft een herziening van een bestaande richtlijn. Er is geen nieuwe evaluatiebepaling opgenomen in het voorstel. Wel zal de Commissie elke drie jaar de implementatie van de regelgeving bezien en hierover rapporteren aan Raad en EP.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid/b) Handhaafbaarheid

De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid wordt in het kader van een door Nederland geïnitieerd project onder IMPEL¹ getoetst. Op voorhand is de verwachting dat enerzijds de uitvoerbaarheid van de IPPC-richtlijn verbetert door diverse verduidelijkingen en stroomlijning met andere regelgeving. Anderzijds worden nieuwe onduidelijkheden geïntroduceerd, zoals de reikwijdte van de richtlijn voor intensieve veehouderij en uitrijden van mest. Aandachtspunt is daarnaast de beschikbaarheid, kwaliteit en vergelijkbaarheid van monitoringinformatie, ook voor een meer *level playing field* bij de uitvoering.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Uit de MNP studie «Milieubeleid en concurrentiepositie» blijkt het volgende: «Uit de literatuur komt naar voren dat het (positieve dan wel negatieve) effect van milieubeleid op de concurrentiepositie, handelspatronen en locatiekeuze van bedrijven in het algemeen beperkt is. Andere factoren spelen een veel belangrijker rol, zoals de aanwezigheid van geschoolde arbeid, goede infrastructuur en de aanwezigheid van andere bedrijven».

In het geval van de IPPC-richtlijn lijkt dit nog minder het geval te zijn, omdat de richtlijn bedoeld is om grote milieuvervuilende bedrijven te reguleren met een integrale vergunning. Het gaat om bedrijven in de energiesector, metaalproductie en -verwerking, chemie, afvalsector en agro-voedingsindustrie.

Voor deze grote bedrijven brengt het zeer hoge investeringskosten met zich mee om zich te verplaatsen. Er zijn daarom geen effecten voor ontwikkelingslanden te verwachten. Voor nieuwbouw is de impact van milieubeleid op het concurrentievermogen echter mogelijk groter.

9. Nederlandse positie

Nederlands belangen en eerste algemene standpunt

De voorstellen sluiten deels aan bij eerder door Nederland voorgestelde wijzigingen van de al bestaande IPPC-richtlijn (bijvoorbeeld stroomlijning van de IPPC-richtlijn en gerelateerde richtlijnen, meer mogelijkheden voor algemene regels). Op andere onderdelen is die aansluiting met de Nederlandse wensen er niet (bijvoorbeeld geen link met emissiehandel voor NO_x en SO₂). Vanwege deze diversiteit is het de vraag of de voorstellen voor Nederland de milieudoelen voor de industrie en intensieve veehou-

¹ European Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law.

derij dichterbij brengen (bijvoorbeeld emissieplafonds en luchtkwaliteit). Het is ook de vraag wat de effecten zijn op de regeldruk (bijvoorbeeld administratieve lasten, nalevingskosten en toezichtlasten). Nederland maakt daarom een studievoorbehoud voor een nationale impact assessment. Op voorhand heeft Nederland de volgende aandachtspunten:

De Europese *impact assessment* lijkt te wijzen op een toename van administratieve en bestuurlijke lasten, terwijl de nieuwe IPPC-richtlijn een voorstel is in het kader van het EU-actieplan ter vermindering van regeldruk voor bedrijven met 25% in 2012. De nieuwe IPPC-richtlijn zou tot vermindering van de regeldruk moeten leiden.

Door de integratie van de IPPC-richtlijn met gerelateerde richtlijnen verduidelijkt in potentie de milieuregelgeving voor industrie en intensieve veehouderij. Dit kan de uitvoering voor bedrijven en bevoegd gezag vergemakkelijken, helpen bij het halen van milieudoelen en een geharmoniseerde uitvoering in de Lidstaten bevorderen. De afstemming met de richtlijn broeikasgasemissiehandel (2003/87), de NEC-richtlijn (2001/61) en de E-PRTR-verordening (166/2006) is vooralsnog onvoldoende. Ook de gestroomlijnde monitoring- en rapportageverplichtingen vereisen nadere studie, omdat zowel lastenverlichtingen (afvalverbranding, lidstaat-rapportages) als -verzwaringen (bedrijfsrapportages over naleving) onderdeel van voorstellen uitmaken.

Enerzijds verbetert de uitvoerbaarheid van de IPPC-richtlijn door diverse verduidelijkingen en stroomlijning met andere regelgeving. Anderzijds worden ook nieuwe onduidelijkheden geïntroduceerd, zoals de reikwijdte van de richtlijn voor intensieve veehouderij en uitrijden van mest. Ook is het op dit moment zeer de vraag of alle voorgestelde bindende en gedetailleerde EU-eisen aan inspectie echt nodig zijn.

De voorgestelde verruiming van de reikwijdte beperkt de mogelijkheden voor Nederland bedrijven uit te zonderen van vergunningplicht en door middel van andere instrumenten (emissiehandel, algemene regels) emissiereducties te realiseren. Dit maakt wellicht aanpassing van de tweede fase van het project Modernisering Algemene Regels noodzakelijk.

Lidstaten krijgen meer mogelijkheden om via algemene regels de procedure en inhoud van milieuvergunningen te vereenvoudigen. De verwachting is dat dit de lasten voor bedrijven en bevoegd gezag kan verminderen met behoud van een hoog milieubeschermingsniveau.

De Commissie zegt in de begeleidende mededeling (COM(2007)843) toe in een later stadium te komen met een voorstel voor Europese regels over emissiehandel voor NO_x. Deze toezegging is bemoedigend, maar feit is dat met het huidige voorstel de barrières voor het facultatief en op nationaal niveau inzetten van emissiehandel niet worden weggenomen. Hiermee wordt een kans gemist om bedrijven via emissiehandel te stimuleren innovatieve en kosteneffectieve oplossingen te zoeken die nodig zijn om de emissieplafonds uit de NEC-richtlijn te halen.

De eisen die de Commissie voorstelt aan doorwerking in vergunningen van de referentiedocumenten voor beste beschikbare technieken (BREF's¹) zijn sympathiek, maar geven de BREF's meer status en hebben het risico dat de BREF's een gemiddeld Europees milieuambitieniveau gaan weerspiegelen. Dit is onvoldoende voor Lidstaten met strenge emissieplafonds zoals Nederland. Het is vooralsnog niet duidelijk hoe de Commissie dit risico gaat verkleinen. De voorstellen lossen wel het probleem op dat in veel Lidstaten de verouderde minimumvereisten uit de sectorrichtlijnen voor grote stookinstallaties en afvalverbranding nog worden gehanteerd in plaats van de BREF's. Dit bevordert naar verwachting het gelijke speelveld en reduceert emissies op Europees niveau.

¹ Afkorting van Beste beschikbare technieken REferentiedocumenten. BREF's zijn het resultaat van de krachtens artikel 16, lid 2 IPPC-richtlijn door de Europese Commissie georganiseerde informatie-uitwisseling over beste beschikbare technieken. BREF's worden opgesteld door het European Integrated Pollution Prevention Control Bureau, onderdeel van het DG Joint Research Centre van de Europese Commissie. BREFs zijn te downloaden van <http://eippcb.jrc.es>. Zie verder www.infomil.nl