

Vergaderjaar 2018–2019

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2809

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 mei 2019

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

Fiche: Mededeling versterking rechtsstatelijkheid in de EU (Kamerstuk 22 112, 2807)

Fiche: Wijziging btw-richtlijn en accijnsrichtlijn op het gebied van defensie-inspanningen (Kamerstuk 22 112, 2808)

Fiche: Mededeling Stand van zaken en toekomst EU Betere Regelgevingsbeleid

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Mededeling Stand van zaken en toekomst EU Betere Regelgevingsbeleid

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en sociaal comité en het comité van de Regio's: Betere regelgeving: inventarisatie en verdere inzet
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
15 april 2019
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2019) 178
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2019%3A178%3AFIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken & Klimaat in nauwe samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

Op 15 april 2019 heeft de Commissie de uitkomsten gepresenteerd van een inventarisatie van de resultaten van haar beleid inzake Betere Regelgeving. De uitkomsten van deze inventarisatie (Stocktaking exercise) zijn ook bedoeld als boodschap richting de volgende Europese Commissie.

De Europese Commissie stelt vast dat er veel is verbeterd als het gaat om impact assessments, consultaties en evaluaties en dat de kwaliteit hiervan door de OESO¹ hoog wordt gewaardeerd.

Ook zijn er veel inspanningen geleverd om bestaande regelgeving te vereenvoudigen. Er zijn verder belangrijke nieuwe initiatieven genomen zoals de oprichting van het REFIT (Regulatory Fitness) -platform, gericht op vermindering van regeldruk en de komst van de Raad voor Regelgevingstoetsing (Regulatory Scrutiny Board, RSB) die de oude Raad voor Effectbeoordelingen (Impact Assessment Board) heeft vervangen. De Europese Commissie constateert dat er binnen de Commissie een cultuurverandering heeft plaatsgevonden, maar dat deze nog niet verankerd is en dat daarom verdere inzet nodig is.

Uit de inventarisatie blijkt dat er heel breed door belanghebbenden en bij Betere Regelgeving betrokken partijen wordt gevraagd te blijven werken aan Betere Regelgeving als integraal onderdeel van de werkmethode van de Commissie, met een aanhoudende inzet om in de toekomst nog meer verbeteringen tot stand te brengen.

¹ De OESO stimuleert dat lidstaten beleid voeren ten aanzien van Betere Regelgeving. De OESO werkt hiervoor samen met haar leden aan het formuleren van aanbevelingen en het uitwisselen van «goede voorbeelden». Het gaat dan om onder andere instrumenten zoals impact assessments, consultaties en evaluaties, die belangrijk zijn om de kwaliteit van regelgeving te verbeteren en onnodige regeldruk te verminderen en te voorkomen. In dat kader wordt ook gekeken naar het werk van de Europese Commissie op het terrein van Betere Regelgeving.

Het beleid van de Europese Commissie om te streven naar Betere Regelgeving berust op twee pijlers. De eerste pijler bestaat uit beleid om het wetgevingsproces structureel te verbeteren. Het gaat dan met name om de wijze waarop consultaties, impact assessments en evaluaties worden uitgevoerd. Tot die eerste pijler behoort verder ook bijvoorbeeld het werk van de **Raad voor Regelgevingstoetsing (Regulatory Scrutiny Board, RSB)** die toezicht houdt op de kwaliteit van impact assessments en evaluaties die de Commissie uitvoert. De tweede pijler bestaat uit inspanningen gericht op het oplossen van concrete knelpunten in bestaande regelgeving. Hierbij moet vooral gedacht worden aan het REFIT-programma van de Europese Commissie en aan het werk van het REFIT-platform, dat de Commissie adviseert over vermindering van regelgeving in bestaande regelgeving.

De Commissie wijst op een aantal concrete verbeterpunten, die betrekking hebben op beide pijlers. Ten aanzien van **consultaties** stelt de Commissie dat de bekendheid van consultaties kan worden vergroot. Ook stelt zij dat er behoefte is aan meer informatie over de uitkomst van consultaties.

Ten aanzien van **impact assessments** zou beter moeten worden uitgelegd waarom er in een bepaald geval afgezien wordt van het maken van een impact assessment. Ook geven belanghebbenden aan dat verslagen van impact assessments moeilijk leesbaar en te weinig gebruiksvriendelijk zijn.

Voor **evaluaties** geldt dat de kwaliteit achterblijft bij die van impact assessments. Belangrijkste aandachtspunten hier zijn timing, het stellen van de juiste vragen en een objectieve benadering. Ook is het zo dat evaluaties niet altijd optimaal worden gebruikt. Europees Parlement en de Raad houden bijvoorbeeld bij hun werkzaamheden doorgaans geen rekening met evaluaties. Verder zouden evaluaties en effectbeoordelingen beter op elkaar moeten worden afgestemd zodat de bevindingen over en weer effectiever worden gebruikt. Een ander probleem tot slot bij evaluaties is volgens de Commissie dat lidstaten onvoldoende informatie aandragen over de effecten van EU-regelgeving. De Commissie wil meer gaan samenwerken met lokale en regionale overheden in de hoop meer informatie te krijgen over hoe EU-regelgeving uitpakt.

De Commissie geeft aan dat de positieve bijdrage van de **Raad voor Regelgevingstoetsing** aan de verbetering van de kwaliteit van wetgevingsvoorstellen breed wordt erkend, hoewel sommige belanghebbenden de voorkeur zouden geven aan een andere opzet van de RSB. Ook oordeelt de Commissie dat de RSB beter bekend moet worden bij het publiek en dat de ervaring en kennis van de RSB beter benut zou kunnen worden binnen de Commissie om processen structureel te verbeteren.

Uit de inventarisatie blijkt dat over de resultaten van de inspanningen om **bestaande regelgeving te vereenvoudigen en regeldruk te verminderen**, onvoldoende is gecommuniceerd en dat de resultaten in het algemeen niet toereikend worden geacht.

De Commissie herhaalt haar eerdere standpunt geen gehoor te willen geven aan de oproep van de Raad voor Concurrentievermogen om gebruik te maken van **streefcijfers om strategisch sturing te geven aan de inspanningen om regeldruk te verminderen**. De Commissie kondigt in deze mededeling evenmin aan om op een andere manier strategisch te gaan sturen op de uitkomsten van de inspanningen om regeldruk te verminderen. De Commissie is van mening dat bij een op streefcijfers gebaseerde benadering doorgaans voorbij wordt gegaan aan

het feit dat het legitiem en noodzakelijk is bepaalde kosten op te leggen om belangrijke maatschappelijke doelstellingen na te streven. Dit zou volgens de Commissie ongewenste deregulerings-effecten hebben.

De Commissie concludeert dat er steun is voor het **REFIT-platform** en dat belanghebbenden graag zouden zien dat er meer suggesties voor vereenvoudigingen worden verzameld en voor het sneller omzetten van deze suggesties in concrete veranderingen. Om het platform effectiever en efficiënter te laten werken moeten o.a. de werkmethodes worden gestroomlijnd en moet het platform meer bekendheid bij het publiek krijgen. Ook zou het platform zich volgens de Commissie meer moeten richten op de thema's subsidiariteit, proportionaliteit en wetgevingsdichtheid. Ten behoeve van het bredere takenpakket bepleit de Commissie dat de betrokkenheid van lokale en regionale overheden bij het platform wordt vergroot.

Tot slot benadrukt de Commissie dat het streven naar Beter Regelgeving **ondersteund moet worden door de andere EU-instellingen**. Lidstaten zouden hun inwoners beter kunnen informeren over de mogelijkheden voor inspraak in EU-wetgevingsprocessen en lidstaten zouden ook zelf meer kunnen deelnemen aan impact assessments en evaluaties door informatie aan te dragen. Ook vindt de Commissie dat lidstaten beter zouden moeten rapporteren over de gevallen waarin zij bij het omzetten van EU-regelgeving in nationale wetgeving, méér regels stellen dan strikt nodig is (gold-plating). Verder wijst de Commissie erop dat de Raad sinds kort eigen capaciteit heeft om impact assessments te maken, maar dat deze capaciteit nog niet is benut.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet hecht aan voortvarende uitvoering van de huidige Agenda voor Beter Regelgeving, die Europese wet- en regelgeving en het proces van totstandkoming van wet- en regelgeving moderner, transparanter, inclusiever en eenvoudiger moet maken. Het gaat hierbij om drie kernpunten: strikte toepassing van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel bij voorgestelde wet- en regelgeving, kritische herziening en vereenvoudiging van bestaande regelgeving, en effectieve, uitvoerbare en handhaafbare nieuwe regelgeving zonder onnodige regeldruk. Innovatievriendelijke regelgeving en het verminderen en voorkomen van regeldruk voor het mkb als gevolg van Europese regelgeving hebben de bijzondere aandacht van het kabinet.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet onderschrijft dat er beslist veel is bereikt en in gang gezet door de huidige Commissie. Dat er een cultuurverandering heeft plaatsgevonden en dat de OESO positief heeft geoordeeld over de kwaliteit van de instrumenten die de Commissie gebruikt, zijn belangrijke prestaties. Het kabinet heeft dan ook veel waardering voor het werk van de Commissie.

De Commissie erkent tegelijkertijd dat het werk niet af is, dat er nog diverse uitdagingen zijn en dat voortdurende aandacht voor Beter Regelgeving nodig blijft. Het kabinet vindt het belangrijk dat de goede resultaten worden behouden en dat de nieuwe Commissie ambitieus verder bouwt aan Beter Regelgeving. Hiervoor is het noodzakelijk dat ook de nieuwe Commissie zorgt voor een sterke interne centrale coördinatie en politieke zichtbaarheid op hoog niveau.

Het kabinet kan zich grotendeels vinden in de balans die de Commissie heeft opgemaakt. Het kabinet herkent veel van de successen en herkent ook veel van de genoemde verbeterpunten, maar plaatst tegelijkertijd ook enkele kanttekeningen:

- Het kabinet is van mening dat de Commissie strategisch zou moeten gaan sturen op de gewenste resultaten van het REFIT-programma om effectiever te zijn en meer te bereiken. Het kabinet is het met de Commissie eens dat een op één streefcijfer gebaseerd instrument niet het beste middel is om strategisch te sturen op de juiste resultaten. Het kabinet pleit dan ook niet voor een dergelijke kwantitatieve aanpak maar voor een kwalitatieve benadering waarbij de Commissie strategisch gaat sturen door uit te spreken wat het concreet en merkbaar op een bepaald terrein van wetgeving wil bereiken met het REFIT-programma. Hiervoor zou de Commissie concrete en meetbare ambities moeten formuleren, gericht op acties die in de ogen van de doelgroep daadwerkelijk oplossingen bieden voor relevante knelpunten en merkbaar zorgen voor betere regelgeving en vermindering van regeldruk, net zoals dat momenteel in de Nederlandse nationale aanpak het geval is.
- De Commissie heeft het belangrijke probleem geschetst dat de resultaten van het REFIT-programma door het publiek als ontoereikend worden gezien en dat er te weinig over de REFIT-inspanningen is gecommuniceerd. Het formuleren van concrete ambities zou helpen bij het oplossen van dit probleem. Immers, met geformuleerde concrete ambities kan er helder vooraf met belanghebbenden worden gecommuniceerd en worden overlegd over de resultaten van het REFIT-programma. Dan kan worden vastgesteld of de maatregelen en acties in de ogen van de doelgroep daadwerkelijk oplossingen bieden voor relevante knelpunten en merkbaar zullen bijdragen aan het verminderen van regeldruk. De conclusies van een rapport van 12 juni 2018 van de Europese Rekenkamer ondersteunen het strategisch gebruik van concrete ambities, in de zin dat de Rekenkamer kritisch heeft geoordeeld dat niet duidelijk is wat de definiërende criteria en de verwachte resultaten zijn van de REFIT-acties en dat het moeilijk is om vast te stellen wat de strategie is van het REFIT-programma².
- Het kabinet is het grotendeels eens met de analyse van de Commissie ten aanzien van het REFIT-platform maar benadrukt dat het zorgen voor meer bekendheid van het platform, een gedeelde taak is van Commissie en platform. Verder heeft het kabinet vragen bij de concrete invulling van het voornemen om het REFIT-platform zich in de toekomst ook te laten buigen over vraagstukken op het terrein van subsidiariteit. Het kabinet is van mening dat het REFIT-platform met name zijn toegevoegde waarde heeft in het adviseren over vermindering van regeldruk en het oplossen van concrete knelpunten in EU-regelgeving. Die knelpunten doen zich ook voor op lokaal en regionaal niveau en verbreding van het takenpakket met subsidiariteit kan daarom bijdragen aan betere regelgeving. De afspraken hierover moet echter concreet zijn en mogen geen afbreuk doen aan de effectiviteit van het platform.³
- Veel lidstaten -waaronder Nederland- hebben eerder opgeroepen tot versterking van de onafhankelijkheid van de Raad voor Regelgevings-toetsing (RSB). Het ging dan om de samenstelling van de RSB en om het kunnen beschikken over een eigen secretariaat dat de RSB zelf kan aansturen. De conclusies van bovengenoemd rapport van de Europese Rekenkamer ondersteunen deze oproep. De Commissie is helaas niet

² https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_16/SR_BETTER_REGULATION_NL.pdf

³ Zie ook uitleg subsidiariteit in relatie tot het REFIT-platform in BNC-fiche Kamerstuk 22 112, nr. 2734

inhoudelijk ingegaan op deze oproep en noemt dit punt slechts kort in de inventarisatie.

- Aan brede belangrijke thema's als de positie van het mkb en het streven naar innovatievriendelijke regelgeving, wordt in de inventarisatie van de resultaten van het beleid geen aandacht besteed.
- Het kabinet vindt dat er in nog te veel gevallen impact assessments ontbreken. Uitgangspunt zou moeten zijn dat voor elk voorstel voor nieuwe regelgeving of aanpassing van bestaande regelgeving, een impact assessment wordt uitgevoerd door de Commissie. Afhankelijk van het concrete geval kan de Commissie ervoor kiezen om bij het verslag van de impact assessment slechts kort in te gaan op bepaalde gevolgen voor bijvoorbeeld de regeldruk als evident is dat er nauwelijks of geen gevolgen zijn voor de regeldruk. Dit laat echter onverlet dat in elk geval wel een impact assessment zou moeten worden uitgevoerd.
- Ten aanzien van de opmerking van de Commissie over het rapporteren als lidstaten méér regels stellen dan strikt nodig is voor omzetting van richtlijnen, wijst het kabinet op het volgende. Lidstaten die kiezen om te notificeren over de omzetting van richtlijnen hebben de mogelijkheid om te rapporteren dat zij méér regels stellen dan uit de richtlijn volgt en waarom daar voor gekozen wordt⁴. Het kabinet kiest ervoor om, zoals de Aanwijzingen voor de regelgeving reeds eisen, in de toelichting bij de implementatieregeling aan te geven waarom de omzetting op de gekozen wijze is uitgevoerd. Handhaving van bestaande verdergaande nationale maatregelen en normen, bijvoorbeeld op het gebied van milieu of de veiligheid van werknemers, kan een reden zijn om bij de omzetting van richtlijnen méér regels te stellen dan strikt genomen nodig is voor de omzetting.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Alle lidstaten onderschrijven het belang van Betere Regelgeving en unaniem vinden lidstaten dat de Commissie tijdens haar mandaat veel heeft bereikt.

Het overgrote deel van de lidstaten zal de balans die de Commissie opmaakt op dezelfde manier appreciëren als Nederland.

Een belangrijke kanttekening die veel lidstaten maken is dat de Commissie geen gehoor geeft aan de herhaaldelijk in Raadsconclusies gedane oproep om te werken met vooraf geformuleerde streefcijfers en dat de Commissie evenmin aankondigt om op een andere manier strategisch te gaan sturen op de uitkomsten van de inspanningen om regeldruk te verminderen. Veel lidstaten geloven dat een systeem van strategisch sturen en toewerken naar een vooraf gedefinieerd resultaat zou helpen om effectiever te zijn en meer te bereiken.

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

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het programma van de Commissie ten aanzien van Betere Regelgeving heeft betrekking op het gehele EU-acquis en daarmee op alle beleidsterreinen van de EU. Het is van groot belang dat bij het uitoefenen van de regelgevende bevoegdheden van de EU voldoende aandacht wordt gegeven aan de kwaliteit van regelgeving, regeldruk, correcte implementatie en toepassing in de lidstaten. Vanwege haar rol als

⁴ Dit wordt ook wel goldplating genoemd.

hoedster van de Verdragen is er op dit gebied een taak weggelegd voor de Commissie.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het verbeteren van bestaande en toekomstige Europese regelgeving, het transparanter maken van het Europese beleids- en regelgevingsproces en het toezien op een correcte en tijdige implementatie en toepassing van het Europees recht in lidstaten, kan alleen op Europees niveau worden verwezenlijkt.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De werkzaamheden en voornemens in het kader van betere regelgeving zijn geschikte en evenredige middelen om bestaande en toekomstige regelgeving moderner, transparanter, inclusiever en eenvoudiger te maken.

d) Financiële gevolgen

In deze mededeling worden slechts weinig nieuwe acties en maatregelen aangekondigd. Het is op dit moment niet geheel duidelijk wat de impact is op de EU-lidstaten en regionale en lokale overheden van deze nieuwe acties en maatregelen. Daarvoor zijn de aangekondigde acties en maatregelen nog onvoldoende concreet. De verwachting is wel dat er slechts zeer beperkt sprake zal zijn van financiële gevolgen omdat de bijdrage van EU-lidstaten en regionale en lokale overheden aan het streven naar Betere Regelgeving voor het grootste deel wordt geleverd in de vorm van de inzet van ambtenaren.

Ten algemene geldt dat eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

In dit stadium is niet duidelijk wat de concrete gevolgen zijn van de in deze mededeling aangekondigde nieuwe acties en maatregelen. De mededeling is gericht op een aanpak om EU-regelgeving te verbeteren en onnodige regeldruk te verminderen. Deze aanpak zal naar verwachting (en tot nu toe gebleken) een positief effect hebben op de kwaliteit van EU-regelgeving en het wegnemen van knelpunten voor burgers, (mede)overheden en het bedrijfsleven, vooral voor het mkb en dientengevolge ook voor de concurrentiekracht.