

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2640

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2018

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

Fiche: Verordening minimum vereisten waterhergebruik (Kamerstuk 22 112, nr. 2637)

Fiche: Wijziging EG-Bewijsverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 2638)

Fiche: Wijziging EG-Betekenningsverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 2639)

Fiche: Verordening afstemming rapportageverplichtingen in EU-Milieuwetgeving

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Verordening afstemming rapportageverplichtingen in EU-milieuwetgeving

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge afstemming van de verslagleggingsverplichtingen op het gebied van milieubeleid en tot wijziging van Richtlijnen 86/278/EEG, 2002/49/EG, 2004/35/EG, 2007/2/EG, 2009/147/EG en 2010/63/EU, Verordeningen (EG) nr. 166/2006 en (EU) nr. 995/2010 en Verordeningen (EG) nr. 338/97 en (EG) nr. 2173/2005 van de Raad
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
31 mei 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2018)381
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0381&from=EN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
N.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikelen 114, 192, lid 1, en 207 VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gewone wetgevingsprocedure
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

In 2017 heeft de Commissie een *fitness check* uitgevoerd gericht op de rapportage over en het toezicht op het milieubeleid van de EU¹. De Commissie heeft gekozen voor een horizontale benadering en daarbij gekeken naar 181 rapportageverplichtingen in 58 EU-wetgevingsinstrumenten op het gebied van milieu. Naar aanleiding van de resultaten van de *fitness check* stelt de Commissie nu voor om 10 bestaande EU-wetgevingsinstrumenten op milieugebied te wijzigen om zo de rapportagebepalingen in die instrumenten te stroomlijnen. Het gaat om aanpassingen in de richtlijn zuiveringsslib²; richtlijn geluid³; richtlijn milieuaansprakelijkheid⁴; richtlijn INSPIRE⁵; de vogel- en de habitat-richtlijn⁶; richtlijn dierproeven⁷; verordening register verontreinigende stoffen (PRTR-verordening)⁸; EU-hout-verordening⁹; Cites-verordening¹⁰

¹ Commission Staff Working Document SWD(2017) 230.

² Richtlijn 86/278/EEG.

³ Richtlijn 2002/49/EG.

⁴ Richtlijn 2004/35/EG.

⁵ Richtlijn 2007/2/EG.

⁶ Richtlijnen 2009/147/EG en 92/43/EEG.

⁷ Richtlijn 2010/63/EU.

⁸ Verordening (EG) nr. 166/2006.

⁹ Verordening (EU) nr. 995/2010.

¹⁰ Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad.

en de Flegt-verordening¹¹. De aanpassingen hebben als doel om de transparantie te vergroten, informatie te bieden voor toekomstige evaluaties en de administratieve lasten voor lidstaten en de Commissie te vereenvoudigen en te verminderen. De Commissie stelt aanpassingen voor met betrekking tot de rapportageverplichtingen in de genoemde richtlijnen in verband met de relevantie en het nut van verplichtingen, het tijdstip en de frequentie waarmee aan de rapportageverplichtingen moet zijn voldaan, de mogelijkheden voor uitbreiding van toegang tot informatie, de rol van de Commissie en de Europese agentschappen, de afstemming van de inhoud, en de frequentie en de procedure op de beoordelingscyclus in het kader van de EU agenda voor betere regelgeving.

b) Impact assessment Commissie

Er heeft geen impact assessment plaatsgevonden omdat in o.a. de *fitness check* en het actieplan Stroomlijnen milieurapportages al voldoende gegevens waren verzameld.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland heeft in 2014 het initiatief genomen voor het Make it Work project. Daarbij werkt Nederland samen met andere lidstaten en de Europese Commissie aan meer uniforme en eenvoudige Europese regels. Het doel is te komen tot consistentere, coherente en beter uitvoerbare Europese milieuregelgeving. Make it Work heeft in 2016, in nauwe samenwerking met de Commissie en het EU milieuagentschap, zogenaamde Drafting Principles ontwikkeld voor efficiëntere en effectievere milieurapportage door lidstaten aan de EU.¹³ De Commissie heeft bij het opstellen van de Fitness Check gebruik gemaakt van de input van het project Make it Work. De huidige milieurapportages door de lidstaten aan de EU vereisen vaak aanzienlijke inspanning en geven niet altijd de juiste informatie. De Drafting Principles zijn gebaseerd op een stapsgewijze benadering, waarbij de juiste vragen worden gesteld, in de juiste volgorde. Als vertrekpunt is de informatiebehoefte op EU-niveau genomen en niet rapportage als doel op zich. Nagegaan moet worden voor welk doel de informatie nodig is, welk type informatie nodig is voor dit doel, aan welke criteria de informatie moet voldoen om effectief en efficiënt in de praktijk te worden toegepast, of de informatie al beschikbaar is op EU-niveau en of rapporteren op een slimmere manier kan. Het uitgangspunt is dat informatie één keer wordt gerapporteerd en daarna voor verschillende doeleinden kan worden gebruikt («*report once, use many times*»). Indien duidelijk is dat een rapportageverplichting nodig is, dan heeft het de voorkeur het volgende in het EU-wetgevingsinstrument zelf vast te stellen: het doel, de reikwijdte van de verplichting, welke type informatie nodig is en het beoogde gebruik van de gerapporteerde informatie. Nadere details over wat en hoe gerapporteerd moet worden is aan verandering onderhevig. Het heeft de voorkeur deze details op te nemen in gedelegeerde handelingen of uitvoeringshandelingen of (indien niet-bindend) in een informele leidraad.

Bij het bepalen van de Nederlandse onderhandelingsinzet in de Raadswerkgroepen voor voorstellen op milieugebied worden de Drafting Principles gebruikt.

¹¹ Verordening (EG) nr. 2173/2005 van de Raad.

¹³ http://minisites.ieep.eu/assets/2154/MiW_Drafting_principles_on_environmental_reporting_-_version_adopted_by_project_team_2016-11-22.pdf

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland is het overwegend eens met de uitkomsten van de *fitness check* en hecht daarbij veel waarde aan de horizontale benadering van de Commissie. Nederland kan zich goed vinden in de doelstellingen van het voorstel om de transparantie te vergroten en de administratieve lasten voor lidstaten en de Commissie te vereenvoudigen en te verminderen. Ook is het positief dat de Commissie in het voorstel opmerkt dat bij de voorbereidingen daarvan gebruikt is gemaakt van de input van het Make it Work project en de Drafting Principles.¹⁴ Tot slot ondersteunt Nederland de aanpak van de Commissie om rapportageverplichtingen af te stemmen met de richtlijn INSPIRE. Het gebruik van geo-informatie die in het kader van de richtlijn beschikbaar is, kan het rapportageproces verbeteren en de administratieve lasten verlagen.

Nederland kan instemmen met het doel van de voorgestelde wijzigingen, maar voor de afzonderlijke voorstellen moet de Nederlandse inzet nog meer in detail worden bepaald. In grote lijnen kan Nederland instemmen met de voorgestelde wijzigingen in de richtlijnen INSPIRE, dierproeven, zuiveringsslib, vogel- en habitat en in de CITES-verordening. Nederland kan niet instemmen met het behandelen van de voorgestelde wijziging van de richtlijn milieuaansprakelijkheid als onderdeel van dit verzamelvoorstel, omdat deze wijziging als enige niet beleidsneutraal is. In de onderhandelingen zal de Nederlandse inzet daarom zijn om de rapportagebepaling voor milieuaansprakelijkheid uit dit voorstel te halen en de discussie in de daarvoor bestaande expertgroep te vervolgen. Verder zal per EU-wetgevingsinstrument meer in detail worden beoordeeld of de door de Commissie voorgestelde wijzigingen inhoudelijk aansluiten bij het Nederlands standpunt en of ze in lijn zijn met de Drafting Principles for smart environmental reporting, zoals vastgesteld door het Make it Work project. Nederland zal zich bovendien blijven inzetten voor een horizontale benadering van de verschillende acties uit het Actieplan Stroomlijning rapportageverplichtingen. Indien rapportageverplichtingen voor iedere richtlijn of verordening apart worden gezien, is er het risico dat mogelijkheden voor coherentie en efficiëntieverbeteringen in de uitvoering worden gemist.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zal de stroomlijning en vereenvoudiging van rapportageverplichtingen door een grote meerderheid van de lidstaten worden verwelkomd. De bezwaren ten aanzien van de wijziging van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn worden gedeeld door andere lidstaten.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De voorgestelde rechtsgrondslag voor dit voorstel wordt gevormd door artikel 114, artikel 192, lid 1, en artikel 207 VWEU, overeenkomstig de rechtsgrondslagen van de EU-wetgevingsinstrumenten die gewijzigd worden. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen. Het gaat om een gedeelde bevoegdheid op basis van artikel 4, lid 2, sub a en sub e VWEU.

¹⁴ Op 3 oktober 2017 heeft een technische briefing plaatsgevonden, waarbij leden van de Tweede Kamer nader zijn geïnformeerd over de uitkomsten van de EU Fitness Check en over de wijze waarop de Europese Commissie daarbij van de input vanuit Make it Work gebruik heeft gemaakt.

b) Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit van dit voorstel als positief. De bestaande EU-wetgevingsinstrumenten waarin rapportageverplichtingen zijn opgenomen, kunnen alleen op EU-niveau worden gewijzigd. Rapportageverplichtingen kunnen verschillende doelen dienen, zoals het controleren van de naleving van de betreffende regelgeving door de lidstaten en het genereren van informatie voor het evalueren van de effectiviteit van het beleid. Zowel het toezien op de naleving van het Europese milieu acquis als het evalueren van de effectiviteit van het eigen beleid, is een taak van de Commissie.

c) Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel als positief met een kanttekening. De voorstellen beperken zich in algemene zin tot de aanpassing van rapportageverplichtingen in bestaande instrumenten en gaan daarmee niet verder dan noodzakelijk om de algemene doelstellingen van het voorstel, i.c. verkrijgen van de juiste informatie op het juiste moment, vereenvoudiging en efficiëntieverbetering, te bereiken. De kanttekening betreft de proportionaliteit van de voorgestelde rapportageverplichting in de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn. Onder punt 3b is hier reeds op ingegaan. Verder zal per EU-wetgevingsinstrument nader worden beoordeeld of de door de Commissie voorgestelde wijzigingen proportioneel zijn gelet op de genoemde doelstellingen van die wijziging.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen

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

De Commissie geeft aan dat er een lastenreductie verwacht wordt van 1,4 tot 2 miljoen Euro per jaar voor de 28 lidstaten, van alle acties die voortvloeien uit de fitness check. Ze geeft ook aan dat daarbij de nodige slagen om de arm gehouden moeten worden, omdat een adequate berekening eigenlijk niet goed mogelijk is, de omvang van de lastenreductie van land tot land zal verschillen en eerst investeren nodig kan zijn. Wat de gevolgen voor Nederland zijn, is nu niet in te schatten. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Geen

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De precieze administratieve lasten van het voorstel konden niet door de Commissie worden vastgesteld. In de Fitness Check die aan dit voorstel vooraf is gegaan is geschat dat de stroomlijning van rapportageverplichtingen minimaal zou leiden tot een jaarlijkse lastenverlaging van 1,4 tot 2 miljoen euro voor de lidstaten gezamenlijk uit alle acties die voortvloeien uit de fitness check.

Zoals hierboven aangegeven zullen bij het bepalen van de Nederlandse onderhandelingsinzet in de Raadswerkgroepen de Drafting Principles on smarter environmental reporting worden gebruikt.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Geen

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Als voor het voldoen aan een rapportageverplichting een uitvraag van informatie bij decentrale overheden of waterschappen moet plaatsvinden, is daarvoor een wettelijke basis vereist. Voor de nieuwe rapportageverplichtingen zal moeten worden nagegaan of die binnen de bestaande kaders kunnen worden nagekomen.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De Commissie stelt in het geval van vier EU-wetgevingsinstrumenten een bevoegdheid voor om uitvoeringshandelingen (artikel 291 VWEU) vast te stellen: de richtlijn zuiveringsslib, de PRTR-verordening, de EU-hout-verordening en de Flegt-verordening.

In het geval van de PRTR-verordening (artikel 7, lid 2) betreft het een bevoegdheid om het format en de termijn waarbinnen de gegevens moeten worden verstrekt vast te stellen. In het geval van de richtlijn zuiveringsslib (artikel 17), de EU-hout-verordening (art. 20, lid 1) en de Flegt-verordening (artikel 8) betreft het, naast het vaststellen van het format, de bevoegdheid tot het vaststellen van de procedure voor bekendmaking van informatie aan het publiek. In alle gevallen is de onderzoeksprocedure van toepassing. Volgens het kabinet is de onderzoeksprocedure hier passend omdat het gaat om maatregelen van algemene strekking (zie art. 2, lid 2, onder a, Verordening 182/2011 (de Comitologieverordening)).

Per EU-wetgevingsinstrument zal moeten worden bekeken of de door de Commissie voorgestelde bevoegdheid inhoudelijk aansluit bij het Nederlands standpunt en of ze in lijn zijn met de Drafting Principles for smart environmental reporting, zoals vastgesteld door het Make it Work project. Het heeft de voorkeur wat en hoe gerapporteerd moet worden niet op te nemen in de basishandeling zelf, maar in een niet-wetgevingshandeling. Het kabinet kan instemmen met de keuze voor uitvoeringshandelingen omdat het hier gaat om de vaststelling van maatregelen die gericht zijn op de uitvoering van de EU-regelgeving volgens eenvormige voorwaarden in alle lidstaten.

In het geval van de richtlijn geluid stelt de Commissie een aanpassing voor in een oude comitologie-procedure: regelgevingsprocedure met toetsing (PRAC). Deze procedure zal, in verband met aanpassing aan het bij het Verdrag van Lissabon ingevoerde rechtskader in de huidige herziening vervangen moeten worden door het toekennen van een delegatiebevoegdheid aan de Commissie dan wel de Commissie de bevoegdheid te verlenen uitvoeringshandelingen vast te stellen. Het gaat in alle gevallen om een bevoegdheid tot het vaststellen van een format voor rapportage.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening werkt rechtstreeks vanaf een dag na bekendmaking in het Officiële Publicatieblad van de Europese Unie. Naast een inwerkingstredingsdatum, is er ook een datum waarop de bepalingen uit de verordening van toepassing moeten zijn in de lidstaten. Deze datum is in het voorstel van de Commissie nog niet ingevuld. Indien aanpassing van regelgeving nodig is zal Nederland pleiten voor een haalbare termijn in verband met aanpassing van bestaande nationale regelgeving.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Evaluatie vindt plaats in het kader van de EU-wetgevingsinstrumenten die nu gewijzigd worden.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De rapportageverplichtingen die gewijzigd worden door het voorstel van de Commissie worden uitgevoerd door verschillende overheidsinstanties, waaronder Rijkswaterstaat, RIVM en gemeenten en provincies. Het voorstel zou moeten leiden tot vereenvoudiging van de uitvoering en tot efficiëntieverbeteringen. Beoordeeld zal worden of dit ook het geval is.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden