

Vergaderjaar 2007–2008

21 109

Uitvoering EG-Richtlijnen

Nr. 185

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juli 2008

Hierbij leg ik uw Kamer het overzicht voor van de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van EG-richtlijnen en EU-kaderbesluiten in de Nederlandse wet- en regelgeving aan het einde van het tweede kwartaal van 2008¹.

In deze brief wordt eerst ingegaan op de implementatie-achterstand zoals die op 30 juni jl. gold. Daarna worden de oorzaken van de implementatie-achterstand behandeld en worden tevens dreigende implementatie-achterstanden genoemd. Tenslotte volgt een opsomming van de ingebrekestellingsprocedures die de Europese Commissie tegen Nederland is gestart als gevolg van niet-tijdige implementatie.

Huidige achterstand

De totale implementatie-achterstand is in het tweede kwartaal van 2008 met 2 richtlijnen gestegen ten opzichte van het eerste kwartaal. Daarmee bedraagt de totale achterstand ultimo tweede kwartaal 2008 18 richtlijnen. Het ministerie van Financiën heeft de grootste achterstand met 7 richtlijnen, gevolgd door de ministeries van Justitie en V&W met elk 3 richtlijnen waarvan de implementatietermijn is verstreken.

In de loop van 2007 liet de implementatie-achterstand een gestage en significante daling zien; deze werd met ruim 55% gereduceerd (van 27 naar 12 richtlijnen en kaderbesluiten). Helaas heeft deze daling zich niet voortgezet in de eerste twee kwartalen van dit jaar, waarin weer een stijging van de achterstand is opgetreden: van 12 in het begin van 2008 via 16 aan het einde van het eerste kwartaal naar 18 richtlijnen op 30 juni 2008.

Ultimo eerste kwartaal 2008 waren 16 richtlijnen waarvan de implementatietermijn is verlopen, nog niet volledig geïmplementeerd.

Van deze richtlijnen zijn er 3 gedurende het tweede kwartaal verwerkt, hetgeen betekent dat 13 van de «oude» richtlijnen ook in de loop van het tweede kwartaal nog niet zijn weggewerkt. Tegenover de afname met 3

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

«oude» richtlijnen staat dat in de periode 1 april–30 juni jl. 5 nieuwe richtlijnen (die in het tweede kwartaal geïmplementeerd dienden te worden) zijn toegevoegd aan de achterstand. Het gaat om richtlijnen van het ministerie van EZ¹, Financiën/Justitie², LNV³ en V&W⁴. Volledigheidshalve is onder SZW richtlijn 2006/42/EG betreffende machines en tot wijziging van richtlijn 95/16/EG opgenomen. Deze richtlijn (uiterste implementatiedatum 28 juni 2008) is weliswaar op 27 juni 2008 geïmplementeerd, doch komt nog op het kwartaaloverzicht voor, omdat dit overzicht uitgaat van de datum waarop notificatie aan de Europese Commissie heeft plaatsgevonden (i.c. 1 juli 2008).

Bij dit alles wordt vermeld dat in het tweede kwartaal van 2008 6 richtlijnen tijdig zijn geïmplementeerd. Over de eerste zes maanden van 2008 bezien bedraagt het aantal tijdig geïmplementeerde richtlijnen 14 (op een totale hoeveelheid van 21 geïmplementeerde richtlijnen in het lopende jaar).

Volgens de meest recente cijfers van de Europese Commissie (d.d. 9 juni jl.)⁵ staat Nederland bij de implementatie van richtlijnen met een 13de plaats in de middenmoot.

De overschrijding van de implementatiedatum varieert sterk: op 30 juni 2008 bedroeg de kleinste overschrijding twee dagen (voor één richtlijn bij het ministerie van Financiën⁶), terwijl de uiterste implementatiedatum van een andere richtlijn (bij het ministerie van V&W) met 22 maanden was overschreden⁷. Een exacte aanduiding van de overschrijding per richtlijn wordt vermeld op pagina's 115–116 van bijgevoegd kwartaaloverzicht.

De cijfers over de eerste twee kwartalen van 2008 duiden op een breuk met de trend van een dalende implementatie-achterstand in 2007 en zijn voor het kabinet reden tot zorg. Het kabinet zal het implementatieproces nauwlettend in de gaten blijven houden. Het is immers van groot belang de stijging van de achterstand weer om te buigen in een daling door de achterstanden zo snel mogelijk weg te werken.

¹ Richtlijn 2006/32/EG betreffende energie-efficiëntie.

² Richtlijn 2006/43/EG betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen. Een gedeeltelijke implementatie van deze richtlijn is op 28 juni jl. door het ministerie van Financiën (eerstverantwoordelijk ministerie) aan de Europese Commissie genotificeerd; het ministerie van Justitie dient echter ook nog een klein onderdeel van de richtlijn te implementeren. Voor details wordt verwezen naar pagina 3.

³ Richtlijn 2006/88/EG betreffende veterinaire rechtelijke voorschriften voor aquacultuurdieren en de producten daarvan en betreffende de preventie en bestrijding van bepaalde ziekten bij waterdieren.

⁴ Richtlijn 2006/38/EG tot wijziging van richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorziening en aan zware vrachtoerstuigen.

⁵ http://ec.europa.eu/community_law/docs/docs_directives/mne_country_20080609_en.pdf

⁶ Dit betreft richtlijn 2006/43; zie ook de opmerking bij voetnoot 2 en de beschrijving op pagina 3.

⁷ Richtlijn 2003/59/EG inzake de vakbekwaamheden de opleiding en nascholing van bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen.

Achterstanden en hun oorzaken

Wat betreft de oorzaken voor de implementatie-achterstand ultimo tweede kwartaal van 2008, speelt een aantal factoren een rol. Deze factoren zullen hieronder – per ministerie – worden toegelicht.

EZ: De oorzaak voor de niet-tijdige implementatie van de richtlijn met betrekking tot energie-efficiëntie (2006/32/EG) ligt in een combinatie van factoren: de complexiteit van de betreffende materie, de onduidelijkheid van de richtlijn en de benodigde intradepartementale voorbereiding en bijbehorend overleg. Het wetsontwerp is inmiddels op 3 juli jl. door de Tweede Kamer aangenomen.

Financiën: Het ministerie van Financiën is eerstverantwoordelijk voor de implementatie van richtlijn 2006/43/EG, maar ook het ministerie van Justitie dient een deel van de implementatie voor zijn rekening te nemen. Een gedeeltelijke implementatie van deze richtlijn is op 28 juni jl. aan de Europese Commissie genotificeerd (o.a. de wijziging van de Wet toezicht accountantorganisaties), waarmee Financiën op tijd klaar was met de verwerking van deze richtlijn. Het ministerie van Justitie dient echter nog een klein onderdeel van de richtlijn te implementeren. Het besluit waarmee dit gebeurt, is in het voorjaar van 2007 opgesteld, maar diende voorgehangen te worden alvorens het vastgesteld kon worden. Het voorhangen is geschied nadat de wettelijke basis voor het besluit tot stand was gebracht (de hiervoor genoemde wijziging van de Wet toezicht

accountantsorganisaties; in werking getreden op 28 juni jl.). Naar verwachting zal het besluit vóór eind juli a.s. in werking kunnen treden, waarna de richtlijn volledig geïmplementeerd zal zijn.

Over de oorzaken van de opgelopen vertragingen bij de andere richtlijnen op het terrein van het ministerie van Financiën is de Tweede Kamer reeds een aantal malen geïnformeerd door de minister van Financiën. In de meeste gevallen was en is sprake van een combinatie van zware wetgevingsprogramma op het terrein van financiële diensten, de keuzes ten aanzien van de implementatie van specifieke richtlijnen met een bijzonder belang voor de financiële sector (bijvoorbeeld MiFID en Bazel2), de taakstellingen ten aanzien van het overheidspersoneel en ook parlementaire behandelingstermijnen die langer uitvielen dan verwacht.

De stand van zaken bij de andere richtlijnen van het ministerie van Financiën die nog niet zijn geïmplementeerd, is als volgt. Richtlijn 2007/14/EG (vaststelling van concrete uitvoeringsvoorschriften van een aantal bepalingen van richtlijn 2004/109/EG) is in behandeling bij de Eerste Kamer. Omzetting van richtlijn 2004/109/EG (transparantievereisten) is nu ruim een jaar te laat. De implementatiewet is op dit moment in behandeling bij de Eerste Kamer.

Richtlijn 2007/14/EG hangt samen met richtlijn 2004/109/EG. Beide richtlijnen zullen naar verwachting in het najaar van 2008 geïmplementeerd worden.

Richtlijnen 2005/60/EG (derde Witwasrichtlijn) en 2006/70/EG (uitvoeringsmaatregelen) hadden op 13 december 2007 geïmplementeerd moeten zijn. Momenteel zijn beide richtlijnen in behandeling bij de Eerste Kamer. Het wetsvoorstel waarmee de implementatie van beide richtlijnen geregeld wordt, zal naar verwachting in augustus a.s. in werking treden.

Richtlijn 2005/68/EG (herverzekeringsrichtlijn) had op 10 december 2007 omgezet moeten zijn. Het wetsvoorstel ter implementatie van deze richtlijn is op 1 juli jl. door de Eerste Kamer aangenomen. De inwerkingtreding ervan is voorzien voor aanstaande september.

Richtlijn 2007/16/EG (verduidelijking van definities voor instellingen voor collectieve beleggingen in effecten) zal op korte termijn worden geïmplementeerd door middel van een dynamische verwijzing. De richtlijn diende per 23 maart 2008 te zijn omgezet en dient per 23 juli 2008 te worden toegepast op betrokken bedrijven. Naar verwachting zal het besluit terzake nog voor laatstgenoemde datum in werking treden.

Voor de richtlijnen die reeds bij de Eerste Kamer liggen of door de Eerste Kamer zijn aangenomen, geldt dat de opgelopen achterstanden op korte termijn zullen zijn weggewerkt.

Justitie: Met betrekking tot richtlijn 2005/29/EG (oneerlijke handelspraktijken) kon de tekst van het wetsvoorstel pas worden gefinaliseerd nadat de parlementaire behandeling van de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc) in de Tweede Kamer was afgerond (dit is gebeurd in juni 2006). In de Whc zijn keuzes gemaakt ten aanzien van de wijze van handhaving en deze systematiek van handhaving is ook toegepast op deze richtlijn. In de Eerste Kamer zijn vragen gesteld over de bij amendement gewijzigde handhavingssystematiek, hetgeen tot een verdere vertraging leidde. Plenaire behandeling in de Eerste Kamer staat gepland voor 23 september 2008.

Het implementatietraject van richtlijn 2005/56/EG (grensoverschrijdende fusies van kapitaalvennootschappen) is in eerste instantie volgens plan verlopen. De vertraging is ontstaan doordat de behandeling van het voorstel door de Tweede Kamer, anders dan gepland, pas na de zomer van 2007 heeft plaatsgevonden. Het voorstel is inmiddels op 24 juni jl. aange-

nomen door de Eerste Kamer en treedt in werking op 15 juli 2008, waarmee de implementatie voltooid zal zijn. Het wetsontwerp bij richtlijn 2006/24/EG (bewaring van gegevens) betreft een technisch gecompliceerd en niet onomstreden onderwerp. In verband daarmee heeft de noodzakelijke afstemming met het veld (internetproviders en opsporingsinstanties) veel tijd gekost, hetgeen tot vertraging in de fase van het opstellen van het wetsontwerp heeft geleid. Ook de behandeling in de Tweede Kamer heeft langer geduurd dan was geraamd. Het wetsontwerp is op 22 mei jl. door de Tweede Kamer aangenomen.

LNV: Richtlijn 2006/88/EG (veterinairrechtelijke voorschriften voor aquacultuurdieren en de producten daarvan) bepaalt dat de vaststelling en bekendmaking van de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen uiterlijk op 1 mei 2008 diende te hebben plaatsgevonden. De bepalingen dienen met ingang van 1 augustus 2008 in werking te treden. Vanwege een prioritering van werkzaamheden is de termijn van 1 mei jl. voor publicatie niet gehaald. Zowel het besluit als de regeling staan echter gepland om op 1 augustus a.s. in werking te treden.

OCW: De implementatie van richtlijn 2005/36/EG (erkenning van beroepskwalificaties) heeft vertraging opgelopen door de omvang en complexiteit van desbetreffende materie; deze richtlijn vervangt namelijk 15 eerdere richtlijnen. Intensieve afstemming met andere ministeries en overleg met de Europese Commissie (over de nadere uitleg van specifieke bepalingen in de richtlijn) hebben geleid tot overschrijding van de implementatietermijn.

V&W: Voor richtlijn 2006/38/EG (in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorziening) geldt dat de regelgeving van V&W reeds in overeenstemming is met de richtlijn. De vertraging betreft een wijziging van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit om vast te leggen dat bij de toepassing van deze laatstgenoemde Wet de richtlijn in acht moet worden genomen. Deze wijziging is onderdeel van een wetsvoorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994, de Wet bereikbaarheid en mobiliteit, de Binnenschepenwet en de Wet wegvervoer goederen op enkele technische punten, dat gereed is voor plenaire behandeling in de Tweede Kamer. Bij het opstellen van de planning van dit wetsvoorstel is onvoldoende rekening gehouden met de recesperiode van de Tweede Kamer als gevolg waarvan het wetsvoorstel niet meer voor de zomer kan worden behandeld.

Aan de implementatie van richtlijn 2003/59/EG (vakbekwaamheid en opleiding van bestuurders van bepaalde wegvoertuigen) bleken na overleg met de uitvoeringsorganisaties dusdanig veel praktische consequenties te zitten, dat het opstellen van de uitvoeringsregelgeving niet tijdig kon worden afgerond. Zowel de amvb voor de uitvoering als de bijbehorende regeling zijn gereed en zullen nog deze maand in respectievelijk het Staatsblad en de Staatscourant gepubliceerd worden. Het eerste vakbekwaamheidsbewijs zal op tijd, d.w.z. vanaf 10 september 2008, worden uitgegeven.

De overschrijding van richtlijn 2006/40/EG (emissies van klimaatregeling-apparaat in motorvoertuigen) betreft slechts een klein onderdeel van de implementatie. De richtlijn introduceert, onder andere, een nieuwe normadressaat, de aircobijvuller, welke nog niet voorkomt in de regelgeving van Verkeer en Waterstaat, waardoor een wetswijziging noodzakelijk werd. Deze wijziging is onderdeel van een wetsvoorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994, de Wet bereikbaarheid en mobiliteit, de Binnenschepenwet en de Wet wegvervoer goederen op enkele technische punten, dat – zoals hierboven reeds vermeld – gereed is voor plenaire behandeling in de Tweede Kamer. Bij de voorbereiding van de richtlijn is voor dit specifieke onderdeel onvoldoende onderkend dat de gebruikelijke

methode van implementatie voor dit type richtlijn niet geschikt is, waardoor een wijziging van de formele wet noodzakelijk is.

VROM: De achtergrond van de overschrijding van de implementatiedatum van richtlijn 2006/7/EG (beheer van zwemwaterkwaliteit) is dat veel overleg nodig is geweest met uitvoeringsinstaties en bevoegde autoriteiten over de uitvoering en toedeling van bevoegdheden in het kader van de implementatie van deze richtlijn. De opgelopen vertraging kan helaas niet worden ingehaald. Het wetsvoorstel is voor het zomerreces aan de Tweede Kamer aangeboden.

Dreigende overschrijding

Bij een aantal richtlijnen en kaderbesluiten dreigt in meer of mindere mate overschrijding. Hiervan is sprake wanneer de implementatietermijn niet is verstreken, maar waarvoor, op basis van de stand van zaken van het implementatieproces ten opzichte van de planning, aangenomen kan worden dat tijdige omzetting in nationaal recht extra aandacht behoeft. Ik verwijs u hierbij naar het bijgevoegde kwartaal-overzicht. Daarin wordt met de kleur oranje aangegeven dat van dreigende overschrijding sprake is. Overigens dient hierbij te worden opgemerkt dat de i-Timer reeds bij een discrepantie van één dag tussen de actuele stand van zaken en de planning de implementatie van de desbetreffende richtlijn of het kaderbesluit met oranje markeert. Derhalve is hier de opmerking op haar plaats dat het aantal richtlijnen waarvoor werkelijk overschrijding van de implementatietermijn dreigt, minder groot is dan het aantal dat in dit overzicht door de i-Timer wordt aangegeven. Vooralsnog is de dreiging van overschrijding van de implementatietermijn voor de richtlijn 2007/38/EG¹ (van het ministerie van V&W) echter dusdanig serieus, dat rekening gehouden dient te worden met de mogelijkheid dat deze richtlijn niet tijdig kan worden geïmplementeerd. De betreffende amvb is momenteel aanhangig bij de Raad van State.

Hetzelfde geldt voor het Kaderbesluit 2006/783/JBZ (van het ministerie van Justitie) van 6 oktober 2006 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissing tot confiscatie.

De implementatie van dit kaderbesluit heeft vertraging opgelopen doordat nader onderzoek wenselijk bleek in verband met de verhouding tussen de regels van het kaderbesluit en de bestaande regels op dit terrein in de strafwetgeving. Algehele wijziging van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties, zoals aanvankelijk voorzien, bleek bij nadere beschouwing tot een weinig overzichtelijke systematiek te leiden. Inmiddels is gewerkt aan een andere opzet, hetgeen ertoe heeft geleid dat een concept-wetsvoorstel begin juli jl. naar de Raad van State is gezonden en naar verwachting vóór september a.s. bij de Tweede Kamer zal kunnen worden ingediend. Het is aannemelijk dat de uiterste implementatiedatum van dit kaderbesluit (24 november 2008) niet gehaald zal worden.

¹ Betreffende de uitrusting van vrachtwagens met spiegels.

² Richtlijn 2004/109/EG (transparantievereisten effectenuitgevende instellingen en wijziging van richtlijn 2001/34/EG), 2005/60/EG (witwassen/bestrijden terrorisme), 2005/68/EG (hervestzekering), 2006/70/EG (uitvoeringsmaatregelen richtlijn 2005/60/EG wat betreft technische criteria voor vereenvoudigde klantenonderzoeksprocedures en voor vrijstellingen op grond van occasionele of zeer beperkte financiële activiteiten), 2007/14/EG (vaststelling van concrete uitvoeringsvoorschriften van een aantal bepalingen van richtlijn 2004/109/EG) en 2007/16/EG (verduidelijking van definities voor instellingen voor collectieve belegging in effecten).

Ingebrekestellingsprocedures

Tenslotte meld ik uw Kamer hierbij dat op 30 juni 2008 sprake was van 12 ingebrekestellingsprocedures van de Commissie jegens Nederland vanwege het niet voldoen aan tijdige implementatie van richtlijnen. Ook dit aantal ingebrekestellingsprocedures heeft de afgelopen zes maanden helaas een stijging laten zien: van 5 aan het begin van het jaar naar 10 ultimo eerste kwartaal 2008 tot 12 op 30 juni jl. Het gaat hierbij om 6 richtlijnen van het ministerie van Financiën², 3 van het ministerie van Justitie (waarvan één gezamenlijk met het ministerie van Economische

Zaken)¹, 2 van het ministerie van V&W² en 1 van het ministerie van VROM³.

Om wille van de vergelijkbaarheid met voorgaande jaren wijs ik er hierbij op dat ingebrekestellingen tegenwoordig automatisch gegenereerd worden door het voortgangsbewakingssysteem van de Europese Commissie zodra de implementatietermijn is overschreden, waar in het verleden veelal eerst informeel informatie werd ingewonnen bij de lidstaat alvorens een ingebrekestelling werd verzonden.

Tijdige implementatie van richtlijnen en kaderbesluiten is en blijft een belangrijk aandachtspunt voor het kabinet. Zeker nu de achterstand voor het tweede opeenvolgende kwartaal een stijging laat zien, is extra inzet en aandacht nodig. Een juiste toepassing van de voorrangsregel (waarvan de strekking is dat implementatie van Europese richtlijnen prioriteit dient te krijgen boven regelgeving van nationale oorsprong) zou de trend van de stijgende achterstand kunnen doen keren.

Aangezien het tijdig implementeren van richtlijnen en kaderbesluiten tot de gezamenlijke verantwoordelijkheid van kabinet en Staten-Generaal behoort, blijft het kabinet vertrouwen op de medewerking van uw Kamer hierbij.

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

¹ Richtlijn 2005/56/EG (grensoverschrijdende fusies kapitaalvennootschappen), richtlijn 2006/68/EG (oprichting naamloze vennootschap) en richtlijn 2005/29/EG (oneerlijke handelspraktijken). Deze laatste richtlijn dient door Justitie en EZ te worden geïmplementeerd.

² Richtlijn 2003/59/EG (vakbekwaamheid en opleiding bestuurders voor goederen- en personenvervoer) en richtlijn 2006/40/EG (emissie van klimaatregelingsapparatuur in motorvoertuigen).

³ Richtlijn 2006/7/EG (beheer zwemwaterkwaliteit).