

Vergaderjaar 2008–2009

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 825

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 maart 2009

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

1. Mededeling inzake haaienactieplan (kamerstuk 22 112, nr. 824);
2. Mededeling inzake betere regelgeving;
3. Besluit inzake gemeenschapsprogramma ondersteuning activiteiten inzake financiële diensten (kamerstuk 22 112, nr. 826).

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

Fiche: Mededeling inzake Betere Regelgeving

1. Algemene gegevens

Voorstel: Derde strategische evaluatie van betere regelgeving in de Europese Unie

Datum Commissiedocument: 28 januari 2009

Nr. Commissiedocument: COM (2009) 15, COM (2009) 16, SEC (2009) 17, SEC (2009) 55

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=197869

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

Behandelingstraject Raad: Ecofin (9 maart 2009), Raad voor Concurrentievermogen (5–6 maart 2009), Voorjaarsraad (19–20 maart 2009), Raad voor Concurrentievermogen (28–29 mei 2009)

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministeries van Financiën en Economische Zaken (Regiegroep Regeldruk)

2. Essentie voorstel

Het voornaamste doel van de derde strategische evaluatie van de Europese Commissie is om de tot op heden geboekte resultaten van het programma Betere Regelgeving uiteen te zetten en aan te geven op welke gebieden verdere inspanningen nodig zijn. Het onderstreept het belang van het programma, niet alleen als onderdeel van de Lissabonagenda, maar ook in het licht van de financiële crisis.

De evaluatie bespreekt het programma Betere Regelgeving, met als onderdelen het actieprogramma administratieve lasten (AL) voor bedrijven, het simplificatieprogramma (breder dan AL) en de *Impact Assessments* (IA's). Wat betreft het Actieprogramma wordt uiteengezet welke reductievoorstellen al zijn aangenomen en welke nog gepland staan om de reductie van AL met 25% te behalen voor 2012. De kwaliteit van IA's zal toenemen door verbeterde richtsnoeren en strengere toetsing door de *Impact Assessment Board*. Wat betreft het Simplificatieprogramma geldt dat er nog steeds gestreefd wordt naar een zo doelgerichte en eenvoudig mogelijke Europese regelgeving.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete weten 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?

Uit deze mededeling en achterliggende werkdocumenten vloeit nog geen concrete wet- en regelgeving voort. De Commissie heeft onlangs een voorstel goedgekeurd voor een ambitieuze herziening van de BTW-richtlijn om de obstakels voor elektronische facturering te verwijderen en de factureringsregels te moderniseren (COM (2009) 20/21). Dit zal in een apart fiche worden behandeld.

Voor de overige 12 prioritaire gebieden van het AL-actieprogramma moeten er nog reductiedoelstellingen worden opgesteld en maatregelen worden ontworpen. Inzake vennootschapsrecht is de Commissie van plan

een voorstel in te dienen om de lidstaten toe te laten micro-ondernemingen van de werkingssfeer van de jaarrekeningrichtlijnen van de EU uit te sluiten.

Voor zover tot een voorlopige beoordeling over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit dient te worden overgegaan, is het algemene oordeel positief. Ruwweg de helft van de regeldruk voor Nederlandse bedrijven komt voort uit EU-regels. Een merkbare aanpak op nationaal niveau kan dus niet zonder een soortgelijke operatie op EU-niveau. Het verminderen van AL met 25% is een ambitieus maar – zoals blijkt uit Nederlandse ervaring – realistisch doel. De Commissieplannen bestaan hoofdzakelijk uit verdere implementatie en versterking van de bestaande instrumenten voor betere wetgeving, zoals het geval is bij het Simplificatieprogramma en de aanpak van Impact Assessments.

Het pakket maatregelen van het programma Betere Regelgeving van de Commissie kan in potentie bijdragen tot een substantiële vermindering van de regeldruk voor Nederlandse bedrijven en burgers, zowel veroorzaakt door nationale als (direct of indirect) door decentrale regelgeving. De aard en implicaties hiervan kunnen echter pas worden beoordeeld bij het verschijnen van concrete voorstellen tot vereenvoudiging van bestaande communautaire wet- en regelgeving.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland kan de strategische evaluatie in algemene zin verwelkomen. De uitwerking van de derde strategische evaluatie lijkt veel op die van vorig jaar; het is meer een overkoepelende voortgangsanalyse dan een concreet stappenplan met ambitieuze maatregelen. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat het meer ambitie toont dan eerdere evaluaties. Het is positief dat de Commissie in de strategische evaluatie vooruit kijkt naar de mogelijkheden en vervolgacties voor de nieuwe Commissie. Dit is van groot belang voor de continuïteit in de aanpak van de regeldruk voor bedrijven.

Vaste verandermomenten nemen daarnaast voor het eerst een belangrijke plek in het denken van de Commissie. De invoering hiervan bij toekomstige regulering voor bedrijven heeft een gunstig effect op het MKB, omdat zij zich kunnen voorbereiden en aanpassen aan de wettelijke veranderingen. Dit sluit goed aan bij de nationale aanpak ten aanzien van het in werking treden van nieuwe wetgeving. Een dergelijke invoer heeft het grote voordeel dat dan vanuit de Europese regelgeving coördinatie en harmonisatie wordt bewerkstelligd als het gaat om de frequentie en data waarop regelgeving met relevantie voor bedrijven in werking treedt.

AL-actieprogramma bedrijven

Het actieprogramma gericht op AL-vermindering voor bedrijven heeft tot nu toe geleid tot voorstellen voor reductiemaatregelen die, volgens inschattingen van de Commissie, 30 miljard euro aan besparingen zullen opleveren. Nederland verzoekt de Commissie om tijdige aanlevering van de resterende reductievoorstellen. Hierbij blijft het voor Nederland vooral van groot belang dat er specifieke AL-doelstellingen per prioritair domein («*sectoral targets*») worden opgesteld door de huidige Commissie. Dit wordt eveneens door het Tsjechische voorzitterschap onder de aandacht gebracht in haar voortgangsrapport Betere Regelgeving. Ook moet het een aandachtspunt blijven dat er een (minimaal) jaarlijkse rapportage komt van de netto AL-ontwikkelingen (monitoring van de lasten). Nederland heeft vorig jaar de Commissie opgeroepen een netto reductiedoelstelling te formuleren, om te zorgen dat nieuwe lasten er niet via de achterdeur weer bijkomen (de Europese 25% doelstelling voor de

reductie van administratieve lasten is een bruto doelstelling; nationaal hanteert Nederland al een netto reductiedoelstelling van 25%). Hier bleek echter niet voldoende draagvlak voor bij de Commissie en andere lidstaten (behalve het VK, Denemarken, Tsjechië en Oostenrijk). Zweden en Duitsland zijn geen tegenstander, maar omdat zij nationaal nog geen netto reductiedoelstelling hebben, zetten zij in op specifieke doelstellingen per prioritair domein. Bij hen kunnen we in ieder geval op algemene steun rekenen. Gelet op de huidige situatie is een afgezwakte vorm van de netto reductiedoelstelling, in de vorm van robuuste AL-monitoring, meer haalbaar en een noodzakelijke voorwaarde om de netto reductiedoelstelling alsnog te bereiken onder de nieuwe Commissie.

Nederland verwelkomt de onlangs gepubliceerde reductiemaatregelen van de Commissie over het BTW-pakket. Volgens inschattingen van de Commissie zouden de kosten jaarlijks op middellange termijn met € 18 miljard kunnen worden verlaagd. Het is een goede start, maar er moet nu ook aandacht worden besteed aan de andere prioritaire domeinen. Wat betreft het BTW pakket deelt Nederland de visie van de Commissie dat het gebruik van elektronisch factureren zal bijdragen aan een vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Het internationale bedrijfsleven zal baat hebben bij een verdere harmonisering van de eisen. Daarbij zouden eisen zoveel mogelijk beperkt moeten blijven tot doelvoorschriften, aangezien voorschriften t.a.v. het middel de innovatie tegenhouden. Dat neemt niet weg dat zoals Nederland zelf doet wel aanwijzingen kunnen worden gegeven over bestaande middelen. Het nog niet uitgebrachte voorstel m.b.t. vennootschapsrecht/micro-ondernemingen zou volgens berekeningen van de Commissie € 7 miljard extra besparingen kunnen opleveren.

Het nog te publiceren pakket met betrekking tot de overige 12 domeinen wordt gebaseerd op de uitkomsten van de EU-nulmeting, dat zich nu in een afrondende fase bevindt, en suggesties van de lidstaten. Het beginsel «*Think small first*» wordt op alle richtlijnen en verordeningen van het programma toegepast om het systeem op de behoeftes van het MKB toe te snijden. Nederland hecht er belang aan dat in de aanloop naar reductiepakketten op de overige 12 domeinen, specifieke reductiedoelstellingen per prioritair domein door de huidige Commissie worden vastgelegd, zodat de nieuwe Commissie hier invulling aan kan geven. Om dit proces te stimuleren komt Nederland met een pakket aanvullende reductievoorstellen, dat en marge van de Voorjaarsraad wordt aangeboden. Het pakket dient ter verdieping én verbreding van het huidige AL-actieprogramma van de Commissie. Het is voor NL van belang dat de huidige Commissie deze suggesties overneemt binnen haar mandaat, zodat de nieuwe Commissie daar verder op kan doorborden.

Sinds de Commissie heeft voorgesteld de AL voor bedrijven met 25% in 2012 te verlagen en ook de lidstaten bij dit initiatief heeft betrokken, is het aantal lidstaten dat soortgelijke nationale doelstellingen heeft vastgesteld aanzienlijk gestegen van 7 (2006) tot 14 (2007) en 21 (2008).

Het is van belang dat de Commissie ook aandacht heeft voor informatieverplichtingen die opgelegd worden aan regionale en lokale overheden, omdat deze in de praktijk kunnen resulteren in AL voor bedrijven die door deze nationale publieke autoriteiten worden gecontroleerd.

Simplificatieprogramma (breder dan AL)

De Commissie streeft naar een relevant, effectief en proportioneel EU-wetgevingssysteem. In de evaluatie van het Simplificatieprogramma geeft de Commissie aan dat simplificatie van EU-wetgeving een inherent onderdeel van herziening van beleid is geworden, wat een gestroomlijnd *regulatory framework* tot gevolg heeft. ICT wordt gepromoot als instrument om procedures te vereenvoudigen.

Een groeiend aantal simplificatiemaatregelen wordt aangenomen door de Raad en het Europees Parlement (16 in januari 2008, 39 in januari 2009). Toch valt hier veel winst te behalen, door middel van versnelling van de besluitvorming bij aanname, bij voorkeur in het co-decisie proces. De Commissie moet in dit streven gesteund worden door de andere EU-instellingen en de lidstaten.

In het kader van de simplificatie-operatie zijn tot dusver voorstellen gedaan om ongeveer 1300 besluiten – samen goed voor ongeveer 10% van het acquis of 7800 bladzijden van het Publicatieblad – te schrappen. Er is echter nog ruimte voor meer simplificatie en de Commissie zal in 2009 33 nieuwe initiatieven nemen. Na een doorlichting van het Gemeenschapsrecht voorziet de Commissie dat er nog eens 81 acties in toekomstige simplificatie-activiteiten kunnen worden geïntegreerd. De volgende Commissie zou de simplificatie-operatie bijgevolg moeten kunnen voltooien.

Bij het Simplificatieprogramma blijft het risico bestaan dat de doorgevoerde vereenvoudigingen en codificaties vooral van cosmetische aard zijn (schrappen van overbodige wetspagina's en stroomlijnen van richtlijnen). Duidelijke cijfers van reducties zijn hier (nog) niet aan te verbinden. De concrete resultaten van het Simplificatieprogramma zijn relatief beperkt, mede doordat er weinig vernieuwende elementen naar voren zijn gebracht door de Commissie. Dit terwijl dit programma zich bij uitstek leent voor gerichte aanpak van andere belastende EU-regeldruk zoals nalevingkosten en toezichtlasten die niet in verhouding staan tot het belang dat er mee gediend is. Nalevingskosten worden binnen het Nederlandse regeldrukprogramma nu ook gemeten en aangepakt, wat als voorbeeld zou kunnen dienen voor de Europese aanpak. Ook zou men vaker kunnen kijken naar flexibelere alternatieven voor regelgeving, zoals systemen van co- en zelfregulering.

Evaluatie Impact Assessments en Impact Assessment Board

Voor Nederland blijven de *Impact Assessments* (IA's) van cruciaal belang als instrument voor een hogere kwaliteit van wet- en regelgeving. Nederland is tevreden dat haar suggesties ter verbetering van de IA richtsnoeren, in gebruik vanaf januari 2009, zijn overgenomen en dat er meer aandacht is voor de structurele kwantificering van de AL, voor een degelijke onderbouwing van de subsidiariteit en voor de effecten op het MKB. Daarnaast zal de Commissie meer rekening houden met de impact op regionaal en lokaal niveau, wat een gunstige invloed op AL reductie bij bedrijven kan hebben. De richtsnoeren vragen meer aandacht voor de administratieve lasten voor burgers (hoewel het Nederlandse verzoek tot het opnemen van een verplichte kwantitatieve AL-toets voor burgers niet is overgenomen).

De Commissie geeft aan meer aandacht te besteden aan het *executive summary* (van maximaal 10 pagina's). Dit is een eerste stap in de goede richting. Nederland blijft echter nog steeds voorstander van de invoering van een 2 pagina lang *summary sheet*, als politiek instrument voor de kwantitatieve monitoring van netto AL-ontwikkelingen. Helaas is hier momenteel geen draagvlak voor bij andere lidstaten en daarbij speelt ook een rol dat de IA richtlijnen net zijn aangepast, en de Commissie hoogstwaarschijnlijk geen aanpassingen zo kort na de invoering zou willen doorvoeren. Dit punt zal Nederland op een later, geschikter, moment alsnog onder de aandacht van de nieuwe Commissie brengen. Nederland verwelkomt dat de Europese Commissie een sterkere focus zal hebben met betrekking tot IA's op de zogeheten comitologiedossiers, die een significant effect hebben op het bedrijfsleven.

Nederland hecht belang aan de rol van de *Impact Assessment Board*, die

oproept tot betere kwantificering van effecten evenals een systematische onderbouwing van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Nederland sluit zich aan bij dit standpunt van de IA Board en verwelkomt de strengere benadering van de Board ten opzichte van de ingediende IA's. De Board benadrukt in zijn evaluatie dat er meer aandacht moet komen voor het verbeteren van de kwaliteit van de IA's vóór verzending naar de Board. Tevens moeten de directoraten meer rekening houden met de planning van procedures rond de IA's, zodat er tijd is om de aanbevelingen van de Board ook op te volgen in een nieuwe versie van het IA. Om dit te benadrukken worden er vaker *resubmissions* door de Board geëist, wat bijdraagt aan de kwaliteit van de Impact Assessments.

In de strategische evaluatie verwijst de Cie ook, evenals in vorige jaren, naar de verantwoordelijkheid van alle EU instituties om Betere Regelgeving tot uiting te brengen, in 2009 door middel van het afronden van de «*Review of the Common Approach to Impact Assessments*». Tsjechië en Zweden, als huidige en volgend voorzitterschap, hebben aangegeven dat dit één van de aandachtspunten van Betere Regelgeving zal zijn tijdens hun voorzitterschap, wat opgepakt wordt samen met de meest geavanceerde lidstaten.