

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1241

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2011

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

Fiche 1: mededeling voorstel Gemeenschappelijk standpunt Busan (kamerstuk 22 112, nr. 1236)

Fiche 2: verordening inzake gemeenschappelijke regels voor de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden (kamerstuk 22 112, nr. 1237)

Fiche 3: verordening instelling Schengen-evaluatiemechanisme (kamerstuk 22 112, nr. 1238)

Fiche 4: verordening Interne Markt Informatiesysteem (IMI) (kamerstuk 22 112, nr. 1239)

Fiche 5: wijziging verordening elektronische identificatie (EID) van runderen (kamerstuk 22 112, nr. 1240)

Fiche 6: Verordening registratiesysteem voor vervoerder van radioactief materiaal

Fiche 7: verordening gearomatiseerde wijnbouwproducten (kamerstuk 22 112, nr. 1242)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: verordening registratiesysteem voor vervoerder van radioactief materiaal

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Verordening van de RAAD tot vaststelling van een communautair systeem voor de registratie van vervoerders van radioactief materiaal.

Datum Commissiedocument: 30 augustus 2011

Nr. Commissiedocument: COM(2011) 518 definitief

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200767

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board: st/13408/add1 en add2

Behandelingstraject Raad: Kader is Euratom, behandeling in Raad Algemene Zaken, naar verwachting 2e helft 2012.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in samenwerking met Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:

a) *Rechtsbasis*

Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EURATOM), en met name de artikelen 31 en 32 daarvan.

b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Gekwalificeerde meerderheid in de Raad, na raadpleging van het Europees Parlement

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Er wordt geen comitologieprocedure voorgesteld.

2. Samenvatting BNC-fiche

• *Korte inhoud voorstel*

Transport van radioactief materiaal vindt grensoverschrijdend plaats. De verordening stelt een communautair systeem vast voor de registratie van vervoerders van radioactief materiaal. Dat vergemakkelijkt de taak van de lidstaten om te waarborgen dat de Europees vastgestelde basisnormen voor de bescherming van de gezondheid van de bevolking en de werknemers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren worden nageleefd.

• *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*
De Commissie baseert de bevoegdheid op artikelen 31 en 32 van het Euratom verdrag. Omdat het een exclusieve bevoegdheid van Euratom betreft, is het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing.

• *Proportionaliteitsoordeel: Positief*

Het opzetten van een Europees registratiesysteem is een goede manier om de vergunning- en meldingsystemen in de verschillende lidstaten te harmoniseren. Wat dat betreft deelt Nederland de conclusies van de Impact Assessment van de Commissie. Voor een goede werking van het voorgestelde registratiesysteem is het wel van belang dat de bovengenoemde opmerkingen worden geadresseerd.

• *Implicaties/risico's/kansen*

Het doel van de verordening is harmonisatie van de vergunning- en meldingsystemen in de verschillende lidstaten. Momenteel is er een verschil tussen de lidstaten: in de ene lidstaat moet een vervoerder vergunning aanvragen voor het vervoeren van radioactief materiaal en in de andere lidstaat hoeft hij slechts een melding te doen. Door dit registratiesysteem in te voeren, zouden alle lidstaten de geregistreerde vervoerders erkennen. Wel bestaat het risico dat het registratiesysteem nog niet werkt op het moment dat de verordening van kracht is. Hoe wordt dan in tussentijd omgegaan met de aanvragen voor vergunningen dan wel meldingen van vervoerders? De meldings- en vergunningsprocedures die geregeld worden door richtlijn 96/29 worden namelijk door deze verordening vervangen. Ook zijn de technische eisen aan het registratiesysteem (waaronder die aan de functionaliteit en de beveiliging) op dit moment niet bekend. Deze zullen nog door de Commissie worden vastgesteld. Mede hierdoor is het moeilijk de precieze kosten en baten zoals beschreven in de impact assessment van de Commissie te bevestigen.

• *Nederlandse positie en eventuele acties*

Nederland is van mening dat harmonisatie van vergunningen- en meldingsysteem de veiligheid kan versterken. Deze verordening heeft dit als doel. Echter, er is nog een aantal punten waar nog niet voldoende duidelijkheid over bestaat. Zie de inhoudelijke opmerkingen. Nederland kan het voorstel pas goed beoordelen nadat duidelijkheid is verschaft over deze punten.

3. Samenvatting voorstel

• *Inhoud voorstel*

De verordening stelt een communautair systeem vast voor de registratie van vervoerders van radioactief materiaal dat de taak van de lidstaten vergemakkelijkt om te waarborgen dat de Europees vastgestelde basisnormen voor de bescherming van de gezondheid van de bevolking en de werknemers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren worden nageleefd.

Deze verordening vervangt de bij richtlijn 96/29/Euratom ingestelde meldings- en vergunningsprocedures in de lidstaten door een registratieprocedure. Bij de verordening wordt een Europees systeem voor de registratie van vervoerders ingevoerd. Vervoerders moeten een registratie aanvragen via een centrale webinterface. Deze aanvragen worden vervolgens doorgelicht door de nationale bevoegde instanties waar de aanvrager zijn aanvraag heeft ingediend. Wanneer de aanvrager voldoet aan de basisnormen voor de bescherming van de gezondheid wordt de registratie goedgekeurd. Daarnaast biedt dit Europees registratiesysteem voor de bevoegde instanties een beter overzicht van de vervoerders die in hun land actief zijn.

• *Impact assessment Commissie*

Bij het voorstel is een bijlage gevoegd met de conclusies van de impact assessment door de Commissie (st/13408/add1 en add2) waarin een drietal opties wordt vergeleken. Naast het voorliggende voorstel gaat het om:

- een verdergaand voorstel, met een nieuwe, centrale Europese bevoegde autoriteit, en
- een minder vergaand voorstel waarin de Commissie de aanbeveling doet aan de bevoegde gezagen van de lidstaten hun vergunning- en meldingsystemen te harmoniseren.

In de impact assessment worden deze drie opties vergeleken met de nuloptie (niets doen).

De commissie concludeert dat de voorgestelde optie het meest optimaal is qua kosten en kostenbesparing en bovendien effectief, haalbaar is en de hoogste waarschijnlijkheid heeft om door de lidstaten geaccepteerd te worden.

Hoewel Nederland de conclusies van deze analyse deelt, kunnen de precieze implicaties voor de Nederlandse situatie pas worden nagegaan nadat duidelijkheid is verschaft over de bij 9. genoemde inhoudelijke opmerkingen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Bevoegdheid: De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikelen 31 en 32 van het Euratom verdrag. Nederland acht deze rechtsgrondslag adequaat.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteitsoordeel: niet van toepassing

Omdat de juridische bevoegdheden van de Gemeenschap overeenkomstig titel II, hoofdstuk III, van het Euratom-Verdrag van exclusieve aard zijn, zijn die bevoegdheden niet onderworpen aan het subsidiariteitsbeginsel.

Proportionaliteitsoordeel: positief

De Commissie is van mening dat op basis van een uitgevoerde effectbeoordeling het voorgestelde mechanisme voor een goed evenwicht zorgt tussen enerzijds de daadwerkelijke bescherming van werknemers en bevolking gedurende vervoersoperaties en anderzijds de rechtmatige belangen van de betrokken partijen en van de lidstaten. Het belangrijkste is dat de gekozen optie het minimum is dat noodzakelijk is om de beoogde doelstellingen te bereiken en de kosten daarbij binnen redelijke grenzen te houden. Nederland kan zich vinden in de doelstelling van deze verordening en beoordeelt het voorstel als positief. Zoals bij 9. aangegeven heeft Nederland wel enkele kanttekeningen bij het voorstel die geadresseerd moeten worden om het Europese registratiesysteem goed te laten werken.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen
N.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie geeft in het bij het voorstel gevoegde financieel memorandum aan dat de realisatie van het elektronische registratiesysteem 350 000 euro zal kosten. Het onderhouden van het systeem kost vervolgens jaarlijks 50 000 euro. Deze kosten komen ten laste van de EU begroting, waarvoor 5% voor rekening komt voor Nederland (BNI sleutel per 2009), dus eenmalig 17 500 euro en daarna jaarlijks 2 500 euro. Gelet op andere systemen lijken de geraamde jaarlijkse kosten aan de lage kant en vragen om een onderbouwing.

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

Eventuele gevolgen voor de rijksbegroting zullen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger:
Volgens het EU impact assessment document zal de kostenbesparing voor de hele Europese Unie 13,6 miljoen euro per jaar bedragen.

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

Gevolgen voor rijksoverheid: Het voorstel van de Commissie zelf geeft aanleiding tot aanpassing van regelgeving in Nederland (huidige regels die in strijd zijn met de verordening). In casu dient de meldingsplicht voor vervoer van radioactief materiaal vervangen te worden door een registratieplicht waarbij vervoerders zich eenmalig moeten registreren. Tevens ontstaat een conflict met de Nederlandse definitie van splijtstoffen in de Kernenergiewet en het Besluit kerninstallaties, splijtstoffen en ertsen. Dit omdat de verordening eist dat nationale meldings- en vergunningseisen die bovenop de bij de verordening vastgestelde eisen komen, uitsluitend mogen gelden voor vervoerders van splijtbaar materiaal, met uitzondering van verarmd uranium. Zoals de definitie in Nederland nu luidt, is verarmd uranium een splijtstof en geldt voor het vervoer een vergunningplicht. Naar verwachting zal een aanpassing van de Kernenergiewet (waarin de definitie is opgenomen) niet nodig zijn. Hierom zal Nederland bij de Commissie voor een voldoende lange overgangstermijn na inwerkingtreding pleiten.

Tot slot zal de behandeling van de registratieaanvragen voor de overheid extra werk opleveren en daardoor extra kosten voor de rijksoverheid met zich meebrengen. De hoogte van deze kosten zal afhangen van het aantal aanvragen tot registratie. Ook zullen de kosten afhangen van hoe het registratiesysteem eruit komt te zien en de diepgang van de beoordeling door de overheid.

Onvoorzien stijgingen van de administratieve lasten dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, waarbij compensaties zoveel mogelijk dienen te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt.

Gevolgen voor het bedrijfsleven: Op grond van richtlijn 96/29 is het vervoer van radioactieve bronnen en stoffen momenteel meldingsplichtig. Ieder transport dient 3 weken vooraf te worden gemeld. Het vervoer van splijtstoffen en de in- of uitvoer van gebruiksartikelen en radiopharmaca is vergunningplichtig.

Op grond van het voorstel zullen vervoerders van meldingsplichtig radioactief materiaal zich (eenmalig) moeten laten registreren en hoeven dus niet ieder transport te melden (ongeveer honderdtal bedrijven). De verwachting is (maar dit is uiteraard afhankelijk van het registratiesysteem) dat de administratieve lasten voor deze bedrijven minder worden of op zijn minst neutraal blijven. Daarnaast zullen een dertigtal bedrijven die vergunningplichtig radioactief materiaal vervoeren, bovenop het aanvragen van een vervoersvergunning, zich moeten laten registreren. Voor deze groep zullen de administratieve lasten dus iets stijgen (naar verwachting een halve dag extra werk).

Onder de aanname dat 120 bedrijven zich moeten laten registreren, en dit per registratie een halve dag kost, met een uurtarief van EUR 49,-, kunnen de eenmalige administratieve lasten voor het bedrijfsleven worden geschat op ongeveer EUR 25 000,-. Zoals aangegeven is dit bedrag afhankelijk van het aantal bedrijven dat zich moet laten registreren en de implementatie van het registratiesysteem.

Onder de aanname dat er maandelijks ca. 50 meldingen komen te vervallen die elk ca. 1 manuur kosten van EUR 49,-, kan de structurele lastenverlichting voor het bedrijfsleven worden geschat op jaarlijks zo'n EUR 30 000,-.

6. Implicaties juridisch

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

De verordening heeft gevolgen voor regelgeving. Deze verordening vervangt de bij richtlijn 96/29/Euratom ingestelde meldings- en verguningsprocedures in de lidstaten door een registratieprocedure. In Nederland bestaat een meldingsprocedure voor het vervoer van radioactieve stoffen, die dus vervangen zal moeten worden door de registratieprocedure. Omdat een vervoerder in beroep moet kunnen gaan (artikel 5 onder 12) moet de registratie worden gezien als een besluit op grond van de AWB.

Het Besluit vervoer splijtstoffen, ertsen en radioactieve stoffen waarin de vergunning- en meldingsplicht is geregeld zal aangepast moeten worden. Zoals aangegeven bij de opmerkingen onder 2 en de gevolgen voor de rijksoverheid onder 5, is de Nederlandse wettelijke definitie van splijtstoffen niet geheel adequaat nu verarmd uranium daar in beginsel ook onder valt. Naar verwachting zal een aanpassing van de Kernenergiewet (waarin de definitie is opgenomen) echter niet nodig zijn nu deze voldoende ruimte lijkt te bieden om verarmd uranium in lijn met de verordening uit te zonderen van vergunningplicht. In ieder geval zal Nederland bij de Commissie – zowel in het belang van de feitelijke organisatie van de uitvoering als in het belang van tijdige aanpassing van de nationale wetgeving – voor een voldoende lange overgangstermijn na inwerkingtreding pleiten.

Tot slot zal ook de strafbaarstelling van het overtreden van deze verordening geregeld moeten worden door een verbod op te nemen in het Besluit vervoer, zodat net als bij alle andere overtredingen van bepalingen uit de Kernenergiewet en aanverwante regelgeving, de strafbaarstelling in de Wet economische delicten is geregeld.

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

De verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de EU en is van toepassing zes maanden daarna. Zoals aangegeven is deze termijn te kort. Nederland zal bij de Commissie voor een voldoende lange overgangstermijn van minimaal 2 jaar na inwerkingtreding pleiten.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:

Geen

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De verordening heeft geen gevolgen voor de uitvoerbaarheid.

b) Handhaafbaarheid

De handhaafbaarheid van de verordening is nog onvoldoende uitgewerkt. Zoals aangegeven bij de opmerkingen onder 2. biedt artikel 7 van het voorstel een aanzet, maar moet met name nog een mechanisme voor de intrekking van een registratie worden uitgewerkt en het optreden tegen eventuele lakse lidstaten.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland is van mening dat harmonisatie van vergunningen- en meldingensysteem de veiligheid kan waarborgen. Deze verordening heeft dit als doel. Echter, er zijn nog een aantal punten waar nog niet voldoende duidelijkheid over bestaat en waarover eerst duidelijkheid verschaft moeten worden. Nederland zal zich in de onderhandelingen inzetten om deze onduidelijkheden weg te nemen.

Inhoudelijk leidt het voorstel tot de volgende opmerkingen:

- Het registratiesysteem moet goed werken en toegankelijk zijn voor de bevoegde overheden en vervoerders alvorens verordening in werking treedt. In het voorstel is dit nu geen voorwaarde voor de inwerkingtreding.
- De criteria voor het kunnen weigeren van een aanvraag tot registratie zijn in dit voorstel te algemeen. Hierdoor kunnen grote verschillen ontstaan tussen de beoordeling in de verschillende lidstaten. In dit voorstel wordt gezegd dat het niet voldoen aan de basisnormen reden is voor weigering. De manier waarop dit getoetst moet worden is niet beschreven.
- Het mechanisme voor het intrekken van een registratie is nog erg open. In artikel 7 wordt een aanzet gedaan, maar onduidelijk is welke zeggenschap over intrekking de lidstaten onderling hebben. Bovendien lijkt intrekking in het voorstel pas mogelijk nadat een vervoerder de opgelegde handhavingsmaatregelen naast zich neer heeft gelegd. Bij een zeer ernstige overtreding zou directe intrekking mogelijk moeten zijn. Tevens moet er een mechanisme zijn hoe om te gaan met conflicten tussen lidstaten en eventuele correctieve maatregelen.
- In het voorstel treedt de verordening in werking op de twintigste dag na publicatie en van toepassing vanaf zes maanden daarna. Deze termijn is te kort om de relevante nationale regelgeving in lijn te brengen met de verordening. Ook het in een keer uitrollen van het registratiesysteem naar alle lidstaten is op zijn minst een stevige uitdaging.
Beide problemen zouden kunnen worden opgelost door een overgangstermijn van bijvoorbeeld 2 jaar te hanteren, waarbinnen lidstaten apart of per groep overgaan op het nieuwe systeem. Naar verwachting zal een aanpassing van de Kernenergiewet niet nodig zijn. In ieder geval zal Nederland bij de Commissie voor een voldoende lange overgangstermijn na inwerkingtreding pleiten.
- Gelet op ervaringen met andere ICT-systemen lijken de geraamde jaarlijkse kosten aan de lage kant en vragen om een onderbouwing.