

Vergaderjaar 2008–2009

21 109

Uitvoering EG-Richtlijnen

Nr. 187

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 oktober 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 derde kwartaal van 2008.¹

In deze brief wordt eerst ingegaan op de implementatie-achterstand zoals die op 30 september 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 derde kwartaal van 2008 met 6 richtlijnen gedaald ten opzichte van het tweede kwartaal. Daarmee bedraagt de totale achterstand ultimo derde kwartaal 2008 12 richtlijnen.² Het ministerie van Financiën heeft in het overzicht de grootste achterstand met 4 richtlijnen¹ waarvan de implementatietermijn is verstreken, gevolgd door het ministerie van Justitie met 3 richtlijnen en het ministerie van Verkeer en Waterstaat met 2 richtlijnen.

Van de in het derde kwartaal van 2008 verlopen implementatietermijnen voor EG-richtlijnen en EU-kaderbesluiten is 86% (12 van de 14) binnen de termijn afgerond.

Aan het einde van het tweede kwartaal waren 18 richtlijnen waarvan de implementatietermijn is verlopen, nog niet geïmplementeerd. Van deze richtlijnen zijn er 7 gedurende het derde kwartaal verwerkt, hetgeen betekent dat 11 van de «oude» richtlijnen ook in de loop van het derde kwartaal nog niet zijn weggewerkt. Tegenover de afname met 7 «oude» richtlijnen staat dat in de periode 1 juli–30 september jl. 1 nieuwe richtlijn (die in het derde kwartaal geïmplementeerd diende te worden) is toegevoegd aan de achterstand. Het gaat om een richtlijn van het ministerie van Justitie³.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Bij het ministerie van Financiën zijn richtlijnen 2005/68/EG en 2007/16/EG meegeteld in dit overzicht; deze richtlijnen zijn op 2 oktober jl. genotificeerd bij de Europese Commissie, waarmee het formele implementatieproces is afgesloten. Aangezien het overzicht echter de situatie weergeeft tot en met 30 september, zijn deze twee richtlijnen – omwille van de nauwkeurigheid – bij Financiën toch opgenomen. Zonder richtlijn 2005/68/EG en 2007/16/EG bedraagt de achterstand van Financiën 2 richtlijnen, en zou de totale achterstand neerkomen op 10 richtlijnen.

³ Richtlijn 2006/46/EG betreffende de jaarrekening van bepaalde vennootschapsvormen, 83/349/EEG van de Raad betreffende de geconsolideerde jaarrekening, 86/653/EEG van de Raad betreffende de jaarrekening van banken en andere financiële instellingen en 91/674/EEG van de Raad betreffende de jaarrekening en de geconsolideerde jaarrekening van verzekeringsondernemingen wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen.

Volledigheidshalve wordt vermeld dat bij het ministerie van Financiën richtlijn 2005/68/EG betreffende herverzekering en houdende wijziging van richtlijnen 73/239/EEG en 92/49/EEG van de Raad en van richtlijnen 98/78/EG en 2002/83/EG is opgenomen. Voor deze richtlijn (uiterste implementatiedatum 10 december 2007) is inmiddels, te weten op 1 september jl., de noodzakelijke regelgeving tot stand gekomen, doch de richtlijn komt nog op het kwartaaloverzicht voor, omdat dit overzicht uitgaat van de datum waarop notificatie aan de Europese Commissie heeft plaatsgevonden (i.c. 2 oktober 2008). Daarnaast is bij dit ministerie vermeld richtlijn 2007/16/EG tot uitvoering van richtlijn 85/611/EEG van de Raad tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende bepaalde instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbes) wat de verduidelijking van bepaalde definities betreft. Voor deze richtlijn (uiterste implementatiedatum 23 maart 2008) is de noodzakelijke regelgeving totstandgekomen op 23 juli jl., doch de richtlijn komt nog op het kwartaaloverzicht voor, omdat ook de notificatie hiervan aan de Europese Commissie 2 oktober 2008 heeft plaatsgevonden. Zonder deze richtlijnen zou de totale achterstand derhalve neerkomen op 10 richtlijnen.

Bij dit alles wordt vermeld dat in het derde kwartaal van 2008 14 richtlijnen tijdig zijn geïmplementeerd. Over de eerste negen maanden van 2008 bezien bedraagt het aantal tijdig geïmplementeerde richtlijnen 29 (op een totale hoeveelheid van 44 geïmplementeerde richtlijnen in het lopende jaar).

De overschrijding van de implementatiedatum varieert sterk: op 30 september 2008 bedroeg de kleinste overschrijding 26 dagen (voor één richtlijn bij het ministerie van Justitie¹), terwijl de uiterste implementatiedatum van een andere richtlijn (bij het ministerie van Financiën) met 20 maanden was overschreden². Een exacte aanduiding van de overschrijding per richtlijn wordt vermeld op pagina's 117–118 van bijgevoegd kwartaaloverzicht.

In tegenstelling tot de cijfers over de eerste twee kwartalen van 2008 die duiden op een breuk met de trend van een dalende implementatie-achterstand in 2007, is het kabinet verheugd dat de stijging van de achterstand in het derde kwartaal weer omgebogen is in een sterke daling doordat de achterstanden voor een groot deel zijn weggewerkt. Het kabinet blijft het implementatieproces uiteraard nauwlettend in de gaten houden waarbij gestreefd wordt naar een zich doorzettende dalende trend in de implementatie-achterstand.

Achterstanden en hun oorzaken

Wat betreft de oorzaken voor de implementatie-achterstand ultimo derde 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, de benodigde intradepartementale voorbereiding en bijbehorend overleg en de gecombineerde behandeling met de wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet ter verbetering van de werking van de elektriciteits- en gasmarkt (Marktmodel).

Het wetsvoorstel is 3 juli jl. aan de Eerste Kamer aangeboden. Het voorlopig verslag van de vaste Commissie voor Economische Zaken is op 3 oktober jl. vastgesteld.

¹ Dit betreft richtlijn 2006/46; zie ook voetnoot 3, pag. 1.

² Richtlijn 2004/109 betreffende de transparantievereisten die gelden voor informatie over uitgevende instellingen waarvan effecten tot de handel op een gereguleerde markt zijn toegelaten en tot wijziging van Richtlijn 2001/34/EG.

FIN: Ondanks de hoge werklast die de implementatie van een groot aantal richtlijnen op het gebied van de financiële markten met zich meebrengt, is de implementatie-achterstand van Financiën nagenoeg weggewerkt. Enkel de implementatie van Richtlijnen 2007/14/EG (vaststelling van concrete uitvoeringsvoorschriften van een aantal bepalingen van richtlijn 2004/109/EG) en 2004/109/EG loop nog achter. Echter de planning is dat de wet ter implementatie van richtlijn 2004/109/EG binnenkort in het Staatsblad verschijnt, na te zijn aangenomen in de Eerste Kamer. De inwerkingtredingsdatum wordt 1 januari 2009. Het hieraan gekoppelde besluit ter implementatie van richtlijn 2004/17/EG zal op 25 oktober 2008 in de ministerraad worden behandeld. Ook daarvan is de inwerkingtredingsdatum gepland voor 1 januari 2009.

JUS: 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. Inmiddels is het voorstel op 23 september jl. aanvaard door de Eerste Kamer. De wet zal half oktober in werking treden, waarmee de implementatie zal zijn voltooid.

Het wetsontwerp bij richtlijn 2006/24/EG (bewaring van gegevens) betreft een technisch gecompliceerd en niet onomstreden onderwerp, als gevolg waarvan de voorbereiding en parlementaire behandeling meer tijd in beslag neemt dan geraamd. Het wetsontwerp is op 22 mei jl. door de Tweede Kamer aangenomen en is sindsdien in behandeling in de Eerste Kamer.

Ten aanzien van Richtlijn 2006/46/EG (jaarrekeningen) heeft de minister van Justitie u bij brief van 7 april jl. (Kamerstukken 2007/2008, 21 109, nr. 178) geïnformeerd over de reden voor vertraging. De richtlijn vergt aanpassing van de artikelen 2:381 en 2:391, vijfde lid, BW en van het Besluit van 23 december 2004 tot vaststelling van nadere voorschriften omtrent de inhoud van het jaarverslag. De richtlijnvoorschriften over gezamenlijke verantwoordelijkheid van bestuur en raad van commissarissen behoeven geen omzetting. Verder verhoogt de richtlijn de grensbedragen die gelden voor kleine en middelgrote rechtspersonen, waardoor meer bedrijven kunnen profiteren van de vrijstellingen van jaarrekeningvoorschriften. Dit deel van de richtlijn is al geïmplementeerd: overeenkomstig de regeling van artikel 2:398, vierde lid, BW zijn de nieuwe bedragen bij besluit opgenomen in de artikelen 396, eerste lid, en 397, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Mede gelet op de destijds in het verslag door de Kamer uitgesproken aarzeling over de meerwaarde van de door de richtlijn voorgeschreven informatie en over de wijze waarop informatie die bij ons in de code *corporate governance* is opgenomen, moet worden verwerkt, is voorrang gegeven aan omzetting van die richtlijnvoorschriften waarvan het bedrijfsleven snel kon profiteren. Zie het besluit van 11 oktober 2006, Stb. 474, in werking getreden 25 oktober 2006. De nieuwe grensbedragen kunnen worden toegepast sinds de jaarrekening over boekjaren die beginnen op of na 1 januari 2006. Het wetsvoorstel tot uitvoering van de overige voorschriften ligt inmiddels bij de Tweede Kamer.

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. De betrokken ministeries maken de nodige vorderingen.

VenW: 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, die op 21 oktober a.s. in de Eerste Kamer zal worden behandeld. 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 van 2008 kon worden behandeld.

De overschrijding van richtlijn 2006/40/EG (emissies van klimaatregeling-apparaatuur 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 op 21 oktober a.s. in de Eerste Kamer zal worden behandeld. 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: In voorgaande appreciatiebrieven is aangegeven wat de oorzaken voor de vertraging in de voorbereiding zijn geweest voor Richtlijn 2006/7/EG (beheer van zwemwaterkwaliteit). Inmiddels is de implementatiewet op 5 juli jl aangeboden aan uw Kamer.

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.

EZ: Voor Richtlijn 2007/45/EG inzake voorverpakte producten staan nog twee punten open. Het ministerie van VWS dient een algemene maatregel van bestuur te publiceren. Publicatie zal naar verwachting 15 oktober a.s. plaatsvinden. Daarnaast dient het Productschap Dranken een wijziging van een verordening goed te keuren¹. Dit is nog steeds niet gebeurd,

¹ Wijziging van de Verpakkingsverordening Productschap Dranken 2003.

ondanks herhaaldelijk (ook schriftelijk) aandringen vanuit het ministerie van Economische Zaken. Het streven is de wijziging vóór 10 november gepubliceerd te krijgen, opdat deze te late implementatie niet meeteelt in het Scoreboard Interne Markt van de Europese Commissie. De minister van Economische Zaken beraadt zich daarnaast op nadere stappen ten aanzien van het Productschap.

JUS: Ten aanzien van kaderbesluit 2006/783/EG (toepassing beginsel van wederzijdse erkenning op beslissing tot confiscatie) heeft de minister van Justitie u bij brief van 7 april jl. (Kamerstukken 2007/2008, 21 109, nr. 178) geïnformeerd over de reden voor vertraging. 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 gereed is om in april a.s. in de ministerraad te worden behandeld. Het wetsvoorstel ter implementatie van het kaderbesluit is op 15 augustus jl. bij de Tweede Kamer ingediend.

VROM: Richtlijn 2006/117/EG (radioactieve afvalstoffen en bestraalde spijlstof) is een lastig te implementeren richtlijn gebleken. De richtlijn onderscheidt voor verschillende overbrengsituaties verschillende regimes. Bovendien hebben inconsistenties op wezenlijke onderdelen van de richtlijn voor vertraging gezorgd. Inmiddels is afronding van de voorbereiding op de korte termijn voorzien. Verwacht wordt dat de implementatietermijn met een aantal maanden zal worden overschreden.

Ingebrekestellingsprocedures

Tenslotte meld ik uw Kamer hierbij dat op 30 september 2008 sprake was van 13 ingebrekestellingsprocedures van de Commissie jegens Nederland vanwege het niet voldoen aan tijdige implementatie van richtlijnen. Dit aantal ingebrekestellingsprocedures is ten opzichte van het tweede kwartaal met 1 gestegen. Het gaat hierbij om 5 richtlijnen van het ministerie van Financiën¹, 3 van het ministerie van Justitie (waarvan één gezamenlijk met het ministerie van Economische Zaken)², 3 van het ministerie van V&W³, 1 van het ministerie van VROM⁴ en 1 van het ministerie van Economische Zaken⁵.

Hierbij dient in acht te worden genomen dat 5 richtlijnen waartegen een ingebrekestellingsprocedure is gestart, inmiddels zijn geïmplementeerd. Naar verwachting zal de Europese Commissie op korte termijn overgaan tot het seponeren van deze ingebrekestellingsprocedures. Het gaat hierbij om Richtlijn 2006/68/EG (oprichting naamloze vennootschap) van het ministerie van Justitie, waarvoor de noodzakelijke regelgeving tot stand is gekomen op 12 juni jl. en notificatie aan de Europese Commissie heeft plaatsgevonden op 16 juni jl.

Richtlijn 2006/43/EG (betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad en houdende intrekking van richtlijn 84/253/EEG van de Raad) is op 8 augustus in werking getreden en volledig geïmplementeerd op 18 augustus middels notificatie aan de Europese Commissie.

Ook van het ministerie van Financiën zijn de richtlijnen 2005/68/EG (herverzekering), en 2007/16/EG (icbe's), waarvoor op 1 september en

¹ Richtlijn 2004/109/EG (transparantievereisten effectenuitgevende instellingen en wijziging van richtlijn 2001/34/EG), 2005/68/EG (herverzekering), 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) en Richtlijn 2006/43/EG (betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad en houdende intrekking van richtlijn 84/253/EEG van de Raad).

² Richtlijn 2005/29/EG (oneerlijke handelspraktijken). Deze laatste richtlijn dient door Justitie en EZ te worden geïmplementeerd. Richtlijn 2006/68/EG (oprichting naamloze vennootschap) en Richtlijn 2006/24/EG (bewaring van gegevens).

³ Richtlijn 2003/59/EG (Vakbekwaamheid en opleiding bestuurders voor goederen- en personenvervoer), Richtlijn 2006/40/EG (emissie van klimaatregelingsapparatuur in motorvoertuigen) en Richtlijn 2006/38/EG (infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen).

⁴ Richtlijn 2006/7/EG (beheer zwemwaterkwaliteit).

⁵ Richtlijn 2006/32/EG (energie-efficiëntie bij eindgebruik en energiediensten).

respectievelijk 23 juli jl. de noodzakelijke regelgeving tot stand is gekomen. Notificatie aan de Europese Commissie heeft voor beide richtlijnen plaatsgevonden op 2 oktober jl.

De noodzakelijke regelgeving voor Richtlijn 2003/59/EG (vakbekwaamheid en opleiding bestuurders voor goederen- en personenvervoer) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is tot stand gekomen op 4 september jl. en op 9 september jl. genotificeerd aan de Europese Commissie.

Het kabinet is verheugd dat het aantal te laat geïmplementeerde besluiten ten opzichte van de voorgaande periode weer gedaald is, en dat de achterstand in het derde kwartaal een sterke daling laat zien ten opzichte van de voorgaande periode. Daarbij is en blijft de toepassing van de voorrangregel, waarvan de strekking is dat implementatie van Europese richtlijnen prioriteit dient te krijgen boven regelgeving van nationale oorsprong, een belangrijk aandachtspunt voor het kabinet.

In de brief van de minister van Justitie en mij aan uw Kamer van (15 oktober jl.) betreffende de beantwoording van de vragen van de Commissie voor de rijksuitgaven van uw Kamer inzake het ARK-rapport «Europese regelgeving – Implementatie van Europese richtlijnen en handhaving van Europese verordeningen in Nederland» is op dit punt aangegeven dat hieraan in het programma versterking juridische functie nadere aandacht zal worden gegeven¹.

De medewerking van uw Kamer bij het tijdig implementeren van richtlijnen en kaderbesluiten, die tot de gezamenlijke verantwoordelijkheid van kabinet en Staten-Generaal behoort, speelt hierbij een belangrijke rol. Het kabinet vertrouwt op een goede voortzetting van deze gezamenlijke verantwoordelijkheid.

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

¹ Kamerstukken 2007–2008, 31 201, nr. 33.