

Vergaderjaar 2008–2009

21 109

Uitvoering EG-Richtlijnen

Nr. 189

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 februari 2009

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 vierde kwartaal van 2008.¹

Deze brief volgt in grote lijnen de gebruikelijke opbouw zoals bij de voorgaande appreciatiebrieven. Eerst wordt ingegaan op de implementatie-achterstand zoals die op 31 december jl. gold. Daarna worden de oorzaken van de implementatie-achterstand behandeld en worden tevens dreigende implementatie-achterstanden genoemd. Vervolgens volgt een opsomming van de ingebrekestellingsprocedures die de Europese Commissie tegen Nederland is gestart als gevolg van niet-tijdige implementatie. De brief sluit af met een korte terugblik op de implementatieresultaten over het gehele jaar 2008. Zoals toegezegd in de reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer «Europese regelgeving» zal voortaan in de appreciatiebrief bij het laatste kwartaaloverzicht ook worden teruggekeken op de resultaten van het gehele jaar.

Huidige achterstand

De totale implementatie-achterstand is in het vierde kwartaal van 2008 met één richtlijn afgenomen ten opzichte van het derde kwartaal. Daarmee bedraagt de totale achterstand ultimo 2008 11 richtlijnen/kaderbesluiten². De ministeries van Verkeer en Waterstaat en Justitie hebben in het overzicht de grootste achterstand: beide hebben 3 richtlijnen/kaderbesluiten waarvan de implementatietermijn is verstreken³.

Aan het einde van het derde kwartaal 2008 waren 12 richtlijnen waarvan de implementatietermijn is verlopen, nog niet geïmplementeerd. Van deze richtlijnen is de helft gedurende het vierde kwartaal verwerkt, hetgeen betekent dat 6 van de «oude» richtlijnen ook in de loop van het laatste kwartaal nog niet zijn weggewerkt. Tegenover de afname met 6 «oude» richtlijnen staat dat in de periode 1 oktober–31 december jl. 5 nieuwe richtlijnen/kaderbesluiten (die in het vierde kwartaal geïmplementeerd

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Door een tijdelijke storing in de i-Timer staan per abuis op het overzicht 15 richtlijnen in achterstand. Dit zijn er vier meer dan de feitelijke situatie: richtlijn 2007/45/EG van het ministerie van Economische Zaken, richtlijn 2007/47/EG van het ministerie van VWS en de richtlijnen 2006/38/EG en 2006/40/EG van het ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn in deze versie van het kwartaaloverzicht uit de i-Timer opgenomen als richtlijnen in achterstand, maar zijn wel geïmplementeerd gedurende het vierde kwartaal van 2008.

³ Voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat toont het overzicht uit de i-Timer abusievelijk 5 richtlijnen als gevolg van een tijdelijke storing in het systeem. Zie ook voetnoot 1.

dienden te worden) zijn toegevoegd aan de achterstand. Het gaat om een richtlijn van het ministerie van VROM¹, een kaderbesluit van Justitie² en een drietal richtlijnen van het ministerie van V&W³. Laatstgenoemd ministerie heeft echter tegelijkertijd ook twee «oude» richtlijnen in het vierde kwartaal kunnen wegwerken.

Bij dit alles wordt vermeld dat in het vierde kwartaal van 2008 7 richtlijnen tijdig zijn geïmplementeerd. Over heel 2008 bezien bedraagt het aantal tijdig geïmplementeerde richtlijnen/kaderbesluiten 36 (op een totale hoeveelheid van 61 geïmplementeerde richtlijnen/kaderbesluiten⁴).

De overschrijding van de implementatiedatum varieert hierbij sterk: op 31 december 2008 bedroeg de kleinste overschrijding 2 dagen (voor drie richtlijnen bij het ministerie van V&W⁵), terwijl de uiterste implementatiedatum van een andere richtlijn (bij het ministerie van Justitie) met bijna 19 maanden was overschreden⁶. Een exacte aanduiding van de overschrijding per richtlijn wordt vermeld op pagina 78 van bijgevoegd kwartaaloverzicht.

Het kabinet is verheugd dat de achterstand in het derde en vierde kwartaal van 2008 de laagste niveaus tot nu toe heeft bereikt: ultimo derde kwartaal 2008 bedroeg de achterstand officieel 12 richtlijnen/kaderbesluiten, maar materieel lag dit cijfer zelfs op 10. Het vierde kwartaal heeft daarbij met een achterstand van 11 zelfs het laagste officiële cijfer tot heden. Uiteraard blijft het kabinet ook tegen deze achtergrond het implementatieproces nauwlettend in de gaten houden waarbij gestreefd wordt naar een 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.

Economische Zaken: Op 31 december bedroeg de implementatieachterstand van het ministerie van Economische Zaken één richtlijn, 2006/32/EG van 5 april 2006 betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten en houdende intrekking van richtlijn 93/76/EEG. De oorzaken van die achterstand zijn reeds in de vorige appreciatiebrief genoemd. Intussen is er wel sprake van vooruitgang. Zo heeft de vaste Commissie voor Economische Zaken op 23 september 2008 de implementatiewetgeving behandeld en wordt de stemming in de Eerste Kamer in het eerste kwartaal van 2009 verwacht.

Financiën: De implementatie-achterstand bij het ministerie van Financiën bedroeg op 31 december 2008 één richtlijn, namelijk richtlijn 2007/14/EG (ter vaststelling van concrete uitvoeringsvoorschriften van een aantal bepalingen van richtlijn 2004/109/EG). De notificatie van deze richtlijn bij de Europese Commissie heeft echter op 6 januari 2009 plaatsgevonden en de richtlijn is daarmee inmiddels in werking getreden. Daarmee is de implementatie achterstand van Financiën volledig weggewerkt, maar wordt deze richtlijn hier toch genoemd omdat deze brief en het kwartaaloverzicht de periode tot en met 31 december 2008 in beschouwing nemen.

Justitie: Over de drie openstaande richtlijnen/kaderbesluiten bent u ook reeds bij voorgaande appreciatiebrieven geïnformeerd. 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

¹ Richtlijn 2006/117/Euratom betreffende toezicht en controle op overbrenging van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstof.

² 2006/783 inzake de toepassing van wederzijdse erkenning bij beslissing tot confiscatie.

³ Richtlijnen 2006/87/EG, 2006/137/EG en 2008/87/EG (alle met technische voorschriften voor binnenschepen). Eigenlijk gaat het hier om één «hoofdrichtlijn» (2006/87) en twee zeer kleine wijzigingen (2006/137 en 2008/87) daarop. Ook de laatste twee richtlijnen worden echter wel geteld als «volwaardige» richtlijnen.

⁴ Het bijgevoegd kwartaaloverzicht toont 21 te laat geïmplementeerde richtlijnen/kaderbesluiten in 2008 tegen 36 tijdig verwerkte richtlijnen/kaderbesluiten, dus een totaal van 57. Hierbij zijn echter de vier richtlijnen die genoemd zijn bij voetnoot, pagina 1, niet meegeteld. Het feitelijke aantal in 2008 geïmplementeerde richtlijnen/kaderbesluiten bedraagt derhalve 61.

⁵ Voor een beschrijving van deze drie richtlijnen, zie voetnoot 5.

⁶ Richtlijn 2006/24/EG m.b.t. de bewaring van gegevens die zijn gegenereerd of verwerkt i.v.m. het aanbieden van elektronische communicatiediensten.

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 2008 (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. De wijzigingen van artikelen 2: 381 en 2:391 BW zijn geïmplementeerd bij de wet van 11 december 2008, Stb 550 en op 23 december 2008 in werking getreden. De aanpassing van het besluit omtrent voorschriften voor het jaarverslag (waarvoor de wettelijke basis in het genoemde artikel 2:391 BW is verruimd) ligt inmiddels bij de Raad van State. Ten aanzien van kaderbesluit 2006/783 (toepassing beginsel van wederzijdse erkenning op beslissing tot confiscatie) heeft de minister van Justitie u ook middels de eerdergenoemde brief van 7 april 2008 (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. Het wetsvoorstel ter implementatie van het kaderbesluit is op 15 augustus jl. bij de Tweede Kamer ingediend en is thans gereed voor plenaire behandeling.

OCW: De implementatie van richtlijn 2005/36/EG (erkenning van beroepskwalificaties) heeft vertraging opgelopen door de omvang en complexiteit van de betreffende 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: Bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat is vertraging opgelopen bij het omzetten van richtlijn 2006/87/EG inzake technische voorschriften aan binnenschepen. Formeel betreft de termijnoverschrijding ook de richtlijnen 2006/137/EG en 2008/87/EG; dit zijn echter geen richtlijnen met zelfstandige betekenis, maar strekken tot wijziging van richtlijn 2006/87¹. De uiterste datum voor implementatie voor dit drietal richtlijnen was 30 december 2008. De Binnenvaartwet, die het kader biedt voor deze implementatie, is inmiddels tot stand gekomen en gepubliceerd (Stb. 2007, 498). Het Binnenvaartbesluit en de Binnenvaartregeling, die strekken tot uitvoering van de wet, zijn gereed voor publicatie. De Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aangegeven om alvorens de Binnenvaartregeling wordt gepubliceerd en daarmee het gehele complex van regelgeving in werking treedt, een AO te willen houden. Dit AO is inmiddels gepland voor 3 februari a.s., waarna spoedige implementatie alsnog kan worden gerealiseerd. De consequenties van het uitstel zijn gering: de richtlijn bevat technische voorschriften die op de Rijn al van toepassing zijn (vastgesteld door de Centrale Commissie voor de Rijnvaart) en daarmee hun feitelijke doorwerking in geheel Nederland hebben.

VROM: Voor VROM is er een achterstand bij de omzetting van richtlijn 2006/7/EG (zwemwater) en 2006/117/Euratom (toezicht op overbrenging van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstof). In de vorige kwartaalrapportage is reeds aangegeven dat de achterstand bij 2006/7/EG is veroorzaakt doordat veel overleg nodig is geweest met uitvoeringsinstanties en bevoegde autoriteiten over de uitvoering en toedeling van bevoegdheden in het kader van de implementatie van deze richtlijn.

¹ Zie ook voetnoot 3, pagina 2.

Helaas kan de opgelopen vertraging niet meer worden ingehaald. Het wetsvoorstel is op 5 juli 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden. Het is niet gelukt de nota naar aanleiding van het verslag meteen na ontvangst van het verslag aan de Tweede Kamer te zenden. De eerdere planning van een jaar overschrijding moet daarom worden bijgesteld naar een overschrijding van een jaar en twee maanden. De overige implementatiewetgeving voor de richtlijn is in procedure en zal naar verwachting, net als de wet, rond half mei in werking kunnen treden.

Voor richtlijn 20006/117/Euratom zal de implementatietermijn met enkele maanden worden overschreden. Achtergrond is de implementeerbaarheid van de richtlijn, die complex en in zichzelf tegenstrijdig is. Het was nodig hierover te overleggen met ambtenaren van de Europese Commissie.

Dreigende overschrijding

Slechts bij één richtlijn (van het ministerie van VROM) dreigt werkelijke overschrijding. Van zo'n werkelijke dreiging 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 kwartaaloverzicht. 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, veel minder groot is dan het aantal dat in dit overzicht door de i-Timer wordt aangegeven. Vooral nog is de dreiging van overschrijding van de implementatietermijn voor de richtlijn 2008/43/EG van VROM (identificatie en traceerbaarheid van explosieven voor civiel gebruik) echter dusdanig serieus, dat rekening gehouden dient te worden met de mogelijkheid dat deze richtlijn niet tijdig kan worden geïmplementeerd. De uiterste implementatiedatum voor de richtlijn ligt een jaar na de vaststellingsdatum. Voor de omzetting van deze richtlijn is een wijziging van een formele wet nodig. Hoewel alles erop is gericht de wijziging zo snel mogelijk tot stand te brengen, ligt in dit geval overschrijding in de lijn der verwachting.

Ingebrekestellingsprocedures

Tenslotte meld ik uw Kamer hierbij dat op 31 december 2008 formeel sprake was van 6 ingebrekestellingsprocedures van de Commissie jegens Nederland vanwege het niet voldoen aan tijdige implementatie van richtlijnen (van deze 6 procedures zullen er 3 echter al op korte termijn worden gestaakt; zie hieronder). Dit betekent dat de formele ingebrekestellingsprocedures meer dan gehalveerd zijn ten opzichte van het derde kwartaal van 2008, toen dit aantal nog 13 bedroeg.

Het gaat hierbij om twee richtlijnen van het ministerie van Financiën¹, één bij het ministerie van VROM², het ministerie van EZ³ en het ministerie van Justitie⁴; voor één andere richtlijn zijn Justitie en EZ gezamenlijk verantwoordelijk⁵.

De richtlijnen 2005/68 en 2007/16 van het ministerie van Financiën zijn inmiddels echter beide op 2 oktober 2008 aan de Europese Commissie genotificeerd en in werking getreden. Deze ingebrekestellingsprocedures zullen daarom geseponeerd worden.

Hetzelfde geldt voor richtlijn 2005/29 (Justitie/EZ): deze is per 24 oktober jl. volledig geïmplementeerd en de Commissie heeft derhalve reeds medegedeeld de procedure te zullen staken.

¹ Richtlijn 2005/68/EG inzake herverzekering en richtlijn 2007/16/EG inzake ICBEs (instellingen voor collectieve belegging in effecten).

² Richtlijn 2006/7/EG m.b.t. het beheer van zwemwaterkwaliteit.

³ Richtlijn 2006/32/EG over energie-efficiëntie bij eindgebruik en energiediensten.

⁴ Richtlijn 2006/46/EG inzake geconsolideerde jaarrekening van banken en andere financiële instellingen.

⁵ Richtlijn 2005/29/EG m.b.t. oneerlijke handelspraktijken.

Terugblik implementatie-achterstanden in 2008

Conform de toezegging in de kabinetsreactie (d.d. 19 mei 2008) op het rapport «Europese regelgeving» van de Algemene Rekenkamer geef ik u hierbij nog een overzicht van de resultaten van het gehele jaar 2008 (tabel 1). In deze tabel wordt per departement en per kwartaal van 2008 de implementatie-achterstand weergegeven, waardoor in één oogopslag de ontwikkeling van de implementatie-achterstand in 2008 zichtbaar wordt.

Tabel 1: Overzicht van implementatie-achterstanden per ministerie per kwartaal van 2008

DEPARTEMENT	RICHTLIJNEN	RICHTLIJNEN	RICHTLIJNEN	RICHTLIJNEN
	Uitvoeringstermijn verstreken	Uitvoeringstermijn verstreken	Uitvoeringstermijn verstreken	Uitvoeringstermijn verstreken
Kwartaal	Vierde kwartaal 2008	Derde kwartaal 2008	Tweede kwartaal 2008	Eerste kwartaal 2008
BZK	0	0	0	0
EZ	1	1	1	0
FIN	1	4	7	7
JUST	3	3	3	4
LNV	0	0	1	0
OCW	1	1	1	1
SZW	0	0	1	0
V&W	3	2	3	2
VROM	2	1	1	2
VWS	0	0	0	0
Totaal	11	12	18	16

Uit deze tabel blijkt dat de laatste twee kwartalen van 2008 een significante reductie laten zien ten opzichte van de eerste helft van 2008. Met name tussen het tweede en derde kwartaal is de implementatie-achterstand flink afgenomen: met maar liefst 33% (van 18 richtlijnen/kaderbesluiten naar 12)¹. Het algemene verloop van de implementatie-achterstand in 2008 stemt het kabinet tevreden. Het is uiteraard wel zaak om dit momentum vast te houden.

Tijdige implementatie van richtlijnen en kaderbesluiten is en blijft een belangrijk aandachtspunt voor het kabinet, ook nu sprake is van een achterstand die twee kwartalen achtereenvolgend het laagste niveau tot nu toe laat zien. Een juiste toepassing van de voorrangregel (waarvan de strekking is dat implementatie van Europese richtlijnen prioriteit dient te krijgen boven regelgeving van nationale oorsprong) is hierbij een belangrijk aandachtspunt van het kabinet.

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 Materieel bedroeg de winst in reductie van de implementatie-achterstand tussen het tweede en derde kwartaal zelfs 44% (van 18 richtlijnen/kaderbesluiten naar 10; zie ook bladzijde 3 voor de opmerking bij het verschil tussen de materiële en formele implementatie-achterstand in het derde kwartaal van 2008.