

Vergaderjaar 2018–2019

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2709

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 oktober 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 10 fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Verordening tot oprichting van het Europees kenniscentrum voor industrie, technologie en onderzoek op het gebied van cyberbeveiliging en het netwerk van nationale coördinatiecentra (Kamerstuk 22 112, nr. 2705)

Fiche: Verordening ter voorkoming van de verspreiding van online terroristische inhoud (Kamerstuk 22 112, nr. 2706)

Fiche: Mededeling voorstel uitbreiding bevoegdheden EOM (Kamerstuk 22 112, nr. 2707)

Fiche: Pakket vrije en eerlijke verkiezingen (Kamerstuk 22 112, nr. 2708)

Fiche: Richtlijn betreffende het einde van de omschakeling tussen winter- en zomertijd

Fiche: Mededeling Versterking van het Uniekader voor prudentieel en antiwitwastoezicht voor financiële instellingen (Kamerstuk 22 112, nr. 2710)

Fiche: Gewijzigd voorstel tot aanpassing van de verordeningen m.b.t. de Europese Toezichthoudende Autoriteiten en tot wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn (Kamerstuk 22 112, nr. 2711)

Fiche: Mededeling nieuwe Afrikaans-Europese alliantie voor duurzame investeringen en banen (Kamerstuk 22 112, nr. 2712)

Fiche: Mededeling Naar een doeltreffendere financiële architectuur voor investeringen buiten de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 2713)

Fiche: Mededeling over efficiëntere besluitvorming in het GBVB (Kamerstuk 22 112, nr. 2714)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Richtlijn betreffende het einde van de omschakeling tussen winter- en zomertijd

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het einde van de omschakeling tussen winter- en zomertijd en tot intrekking van Richtlijn 2000/84/EG
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
12 september 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2018) 639
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1537258898313&uri=CELEX:52018PC0639>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD (2018)406
- f) *Behandelingstraject Raad*
Transportraad (Ministerie I&W)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 114 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

In dit voorstel stelt de Commissie voor om het huidige systeem met omschakeling tussen zomertijd en wintertijd af te schaffen. Ook stelt ze voor dat lidstaten gedurende alle seizoenen zelf besluiten of zij voor de zomertijd dan wel de wintertijd kiezen. Ingangsdatum van de voorgestelde richtlijn is 1 april 2019. Richtlijn 2000/84/EG die de zomertijd regelt, wordt op 1 april 2019 ingetrokken. Dat betekent dat onder de huidige richtlijn op de laatste zondag van maart 2019 voor de laatste keer wordt overgeschakeld op de zomertijd. Lidstaten, die de standaardtijd (is nu de wintertijd) willen hanteren, kunnen onder het voorstel op 27 oktober de klok voor de laatste keer terugzetten. De lidstaten moeten uiterlijk op 1 april 2019 de benodigde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen om aan deze richtlijn te voldoen vaststellen en publiceren.

In het voorstel behouden de lidstaten de verantwoordelijkheid om zelf hun standaardtijd vast te stellen, net als in de geldende richtlijn inzake de zomertijd¹. Nieuw in het voorstel is dat wanneer lidstaten hun

¹ Het grondgebied van de lidstaten op het Europese continent bestrijkt op dit moment drie tijdzones: de Westelijke Europese tijd of Greenwich Mean Time (GMT), de Midden-Europese tijd (GMT+1) en de Oost-Europese tijd (GMT+2). Acht EU-lidstaten (Bulgarije, Cyprus, Estland, Finland, Griekenland, Letland, Litouwen en Roemenië) hanteren GMT+2 als standaardtijd. 17 lidstaten (België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Kroatië, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Zweden) passen GMT+1 toe en 3 lidstaten (Ierland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk) hanteren GMT. Voor de Azoren en de Canarische eilanden gelden specifieke regelingen. Voor de Azoren en de Canarische Eilanden gelden specifieke regelingen.

standaardtijd wensen aan te passen, zij de Europese Commissie zes maanden van tevoren moeten notificeren. De lidstaat moet de voorziene verandering daadwerkelijk doorvoeren zolang zij de notificatie niet minstens zes maanden voor de beoogde overgangsdatum intrekt.

Met dit voorstel reageert de Europese Commissie op toenemende kritiek door lidstaten, burgers en het Europees Parlement op het tweejaarlijks verzetten van de tijd. Van de lidstaten hebben Finland en Litouwen zich inmiddels uitgesproken voor afschaffing ervan. Verder heeft het Europees Parlement de Europese Commissie opgeroepen om het afschaffen van de zomertijd nader te onderzoeken en zo nodig met een voorstel te komen². De Europese Commissie heeft in reactie daarop een publieke consultatie gehouden. Aan de publieke consultatie van de Europese Commissie werd 4,6 miljoen keer deelgenomen en sprak 84% zich uit vóór afschaffing. Deze opkomst is voor Europese consultaties bijzonder hoog en kan worden verklaard door de relatief hoge opkomst in Duitsland, Oostenrijk en Luxemburg waar veel media-aandacht was voor dit onderwerp. Nederlandse deelname aan de consultatie was relatief beperkt met 27.700 reacties, ofwel 0,16% respons op de totale bevolking. Van de Nederlandse respondenten wil 79% het huidige systeem afschaffen. Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek het belang van eenduidige regelgeving voor de interne markt. Vandaar dat seizoensgebonden tijdsverandering in het voorstel wordt verboden.

b) Impact assessment Commissie

De Europese Commissie heeft geen eigen impact assessment uitgevoerd, maar maakt gebruik van een ex-post impact assessment van richtlijn 2000/84/EG door het onderzoeksbureau van het Europees Parlement. In het ex-post impact assessment worden verschillende onderzoeken aangehaald, waaruit het volgende beeld naar voren komt:

- Interne markt: wanneer tijdsveranderingen tussen lidstaten ongecoördineerd verlopen, is dat schadelijk voor de interne markt, wegens duurdere internationale handel, ongemak en verstoring in het transport, communicatie en reizen en lagere productiviteit voor goederen en diensten.
- Energie: de besparingen door het verzetten van de klok zijn over het algemeen marginaal en verschillen per lidstaat.
- Gezondheid: er zijn geen eenduidige conclusies over de effecten van het verzetten van de klok op de gezondheid. Volgens sommige studies zou de zomertijd een positief effect kunnen hebben wegens toegenomen activiteiten in de buitenlucht. Aan de andere kant lijken resultaten van chrono-biologisch onderzoek erop te wijzen dat het effect op het menselijk bioritme mogelijk groter is dan tot dusver werd aangenomen.
- Verkeersveiligheid: Er is geen eenduidig wetenschappelijk bewijs voor het verband tussen de zomertijd en verkeersongevallen.
- Landbouw: De omschakeling tussen winter- en zomertijd heeft tot ongerustheid geleid over de ontregeling van het bioritme en de voeder- en melktijden van dieren. Die problemen lijken echter geleidelijk te verdwijnen door de invoering van nieuwe apparatuur, kunstverlichting en de automatisering.

² Resolutie van 8 februari 2018 inzake het verzetten van de tijd (2017/2968(RSP)).

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse beleid inzake de zomertijd is sinds de invoering van de zomertijd in 1977 niet veranderd (zie ook Kamerstuk 14 266, nrs. 1–3 en Stb. 1977, nrs. 131 en 149). Belangrijkste reden was destijds om daarmee aansluiting te zoeken bij buurlanden die ook de zomertijd hadden ingevoerd, met uniforme Europese regeling van de zomertijd als uitgangspunt. Overigens kende Nederland ook tussen 1916 en 1946 de zomertijd, gericht op energiebesparing.

In de jaren »60 was er een toenemende belangstelling voor de herinvoering van de zomertijd, waarop het kabinet de Sociaal-Economische Raad (SER) om advies vroeg. Het advies over de herinvoering van de zomertijd uit 1968 kwam erop neer dat aan het invoeren van zomertijd weliswaar voordelen te verwachten zijn die de nadelen overtreffen, maar dat invoering alleen moet plaatsvinden indien in ruim internationaal verband hiertoe wordt overgegaan en voorts op uniforme wijze toegepast. Dit advies leidde ertoe dat vooralsnog niet werd overgegaan tot invoering in ons land van de Midden-Europese Zomertijd.

Tijdens de energiecrisis van eind 1973–begin 1974 werd de vraag van het al dan niet invoeren van zomertijd als energiebesparende maatregel opnieuw actueel. Berekeningen wezen evenwel uit dat van een dergelijke maatregel nauwelijks besparing ten opzichte van het totale energieverbruik was te verwachten. De Benelux-landen besloten niettemin de wenselijkheid van het invoeren van zomertijd op nationaal niveau te bestuderen. Een interdepartementale ambtelijke commissie adviseerde dat er in de omstandigheden en overwegingen, die destijds het advies van de SER hadden bepaald, niet zodanige wijzigingen waren opgetreden dat herziening van dat advies mogelijk c.q. wenselijk zou zijn. Invoering van zomertijd had naar de mening van de commissie zowel in economisch als in sociaal opzicht voor- en nadelen, waarvan de omvang zich moeilijk liet kwantificeren. Over unilaterale c.q. internationale invoering ervan was zij echter unaniem van oordeel dat eenzijdige invoering van zomertijd door Nederland moest worden afgewezen. Mede op basis van dat advies heeft de ministerraad in september 1974 een voorkeur uitgesproken voor invoering van zomertijd gezamenlijk met andere West-Europese landen. Drie jaar later en vooruitlopend op uniforme regeling van de Europese zomertijd, heeft de Nederlandse regering in 1977 de zomertijd geïntroduceerd door aanpassing van de Wet tot nadere regeling van de wettelijke tijd in coördinatie met de Benelux en Frankrijk. Deze wet bepaalt sinds 1977 dat de Midden-Europese Tijd de wettelijke tijd (standaardtijd) is en biedt de mogelijkheid om met een algemene maatregel van bestuur het tijdvak te bepalen waarin de Midden-Europese zomertijd geldt. Weer drie jaar later is in 1980 de zomertijd Europees geregeld in Richtlijn 80/737/EEG, gevolgd door andere richtlijnen die steeds voor een bepaald aantal jaren de momenten voor de omschakeling regelden. Met Richtlijn 2000/84/EG werd het tijdvak voor de zomertijd niet langer voor enkele jaren geregeld, maar voor onbepaalde tijd. Deze Europese richtlijnen zijn in Nederland steeds geïmplementeerd in de AMvB waarvoor de wet uit 1977 de grondslag biedt.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is kritisch ten aanzien van het voorstel zoals het er nu ligt:

1. Nederland hecht grote waarde aan een zoveel mogelijk geharmoniseerde tijdsysteem in de EU. Dat vergt in ieder geval overeenstemming over welk tijdsysteem de lidstaten hanteren, waarbij het kabinet drie

opties ziet: (1) het huidige systeem met wisseling tussen zomertijd en wintertijd (standaardtijd), (2) «permanente wintertijd» of (3) «permanente zomertijd». Bovendien is voor Nederland van belang dat Nederland en omliggende landen daarbij dezelfde keuze maken. Pas als hierover overeenstemming is, kan Nederland beoordelen in hoeverre het voorstel van de Europese Commissie daarin past. Nederland acht besluitvorming met het oog op implementatie op 1 april 2019 dan ook niet realistisch. De aanpak van de Europese Commissie voorziet bovendien in getrapte besluitvorming: eerst besluitvorming over afschaffen van de huidige omschakeling, waarna de lidstaten zelf hun standaardtijd moeten vaststellen. Dit doorkruist de beoogde harmonieuze aanpak. Het kabinet is van mening dat afschaffing van het huidige systeem niet los kan worden gezien van de keuze voor een alternatief. Pas wanneer helder is welke tijd lidstaten hanteren, kan worden overgegaan tot intrekking van de huidige richtlijn.

2. Het kabinet is kritisch over de inhoudelijke onderbouwing van het voorstel. Hoewel de Commissie een aantal onderzoeken noemt, komt volgens het kabinet onvoldoende naar voren wat de exacte voor- en nadelen van de diverse keuzes zijn. Ook blijft een inhoudelijke weging achterwege. Daarnaast kan op basis van de methode van de publieke consultatie niet worden gesproken van een representatieve uitslag. Daarnaast is het kabinet van mening dat een goede impactanalyse van dit voorstel noodzakelijk is om een gedegen beoordeling te maken van de (o.a. financiële) gevolgen van het voorstel. Het kabinet stelt vast dat er geen impact assessment is uitgevoerd. Het kabinet acht van belang dat deze zo spoedig mogelijk wordt uitgevoerd en zal de Commissie vragen deze zo spoedig mogelijk uit te voeren. Daarnaast zal het kabinet de implicaties voor Nederland nader onderzoeken. Deze nieuwe Impactanalyse moet dan bijdragen aan de overeenstemming over het te hanteren tijdssysteem en de implementatie ervan.
3. Het kabinet is kritisch over de haalbaarheid van het voorstel, gelet op de beoogde implementatiedatum van 1 april 2019. Het kabinet acht van belang dat maatschappelijke belangen zorgvuldig worden meegenomen in de nationale voorkeur en heeft hiervoor tijd en ruimte nodig. Daarom zal het kabinet een inventarisatie doen onder burgers via een flitspeiling en via gesprekken met belanghebbenden en experts. De uitkomsten van dit traject zal het kabinet meenemen bij de Nederlandse inzet gedurende de afstemming met de naburige landen. Daarnaast acht Nederland het onhaalbaar om de genoemde benodigde internationale overeenstemming te realiseren binnen de gestelde termijnen van het voorstel. Het kan nu ook nog niet beoordelen of het voorstel past in die overeenstemming. De totstandkoming van het huidige geharmoniseerde tijdsysteem heeft jaren in beslag genomen. Los daarvan acht Nederland het niet haalbaar om op 1 april 2019 het voorstel in Nederlandse wet- en regelgeving geïmplementeerd te hebben, omdat het voorstel wetswijziging vergt. Ten slotte houdt het voorstel te weinig rekening met de benodigde implementatietijd voor uiteenlopende organisaties en of het voorstel voor hen haalbaar is. Nederland vindt de snelheid waarmee de Commissie deze wijziging wil doorvoeren dan ook niet passend.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het Europees Parlement heeft in februari een resolutie aangenomen die de Europese Commissie oproept tot nader onderzoek en zo nodig met wijzigingsvoorstellen te komen. Deze resolutie kwam tot stand nadat een eerdere resolutie van het comité voor Transport en Toerisme, die oprise tot afschaffing van de zomertijd, was geamendeerd. Uit de inbreng bij de discussie over de resolutie komt een gefragmenteerd beeld naar voren.

Deze resolutie was voor de Commissie aanleiding voor de publieke consultatie.

Enkele lidstaten hebben zich voor het voorstel uitgesproken. Het merendeel van de lidstaten heeft nog geen formeel standpunt ingenomen. Meerdere lidstaten hebben bij de bespreking tot nog toe aangegeven dat zij belang hechten aan een zorgvuldig besluitvormingsproces met bijbehorende voorbereiding boven de snelheid die de Commissie voorstaat.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet oordeelt positief dat de Unie op basis van artikel 114 VWEU de bevoegdheid heeft voor dit voorstel omdat deze bedoeld is voor de waarborging van de goede werking van de interne markt. De huidige richtlijn die de zomertijd regelt is op hetzelfde artikel gebaseerd.

b) Subsidiariteit

Het kabinet oordeelt positief over de subsidiariteit van het voorstel. De interne markt was destijds de aanleiding om tot Europese regulering van de zomertijd over te gaan. Nadat lidstaten uiteenlopende zomertijden introduceerden. Indien de huidige Europese regeling van de zomertijd niet langer wenselijk is, is een vaste standaardtijd gedurende alle seizoenen (ofwel een verbod op seizoensgebonden tijdswisseling) de enige manier om de huidige geharmoniseerde aanpak te handhaven. Het alternatief is dat iedere lidstaat zelf weer kan besluiten over het al dan niet hanteren van een zomertijd.

c) Proportionaliteit

Het kabinet oordeelt negatief over de proportionaliteit van het voorstel. De Commissie stelt dat het doel van dit voorstel is om een geharmoniseerde aanpak met betrekking tot de tijdsomschakeling in stand te houden. Volgens het kabinet is het huidige voorstel niet geschikt om deze doelstelling te bereiken. Dit voorstel voorziet er alleen in dat alle lidstaten voortaan gedurende alle seizoenen dezelfde standaardtijd moeten hanteren. De beoogde uniformiteit wordt niet bereikt, omdat de lidstaten met het wegvallen van de tijdelijke zomertijd nog hun positie moeten innemen over welke standaardtijd zij nu willen hanteren. Van uniformiteit kan dan pas sprake zijn als lidstaten overeenstemming hebben bereikt over het hanteren van zowel de zomertijd als van de standaardtijd.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Niet van toepassing.

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

Op basis van dit voorstel is het lastig om een gedegen inschatting te maken van de financiële gevolgen. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Deze worden nog in kaart gebracht.

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

Deze worden nog in kaart gebracht. Er lijkt geen sprake van verzwaring van administratieve lasten. Tijdswisseling leidt wel tot inhoudelijke nalevingskosten. Een wijziging van de regeling brengt overgangskosten mee. Terwijl de huidige kosten voor de halfjaarlijkse omschakeling wegvallen, brengt de omschakeling naar een nieuwe regeling zonder seizoen verandering overgangskosten mee. IT-systemen moeten opnieuw worden geprogrammeerd en geconfigureerd. Dit is van cruciaal belang voor plannings- en agendasoftware (gezondheidsstelsels, boekingssystemen), tijdsafhankelijke software en «slimme» technologieën. In de vervoerssector zouden de dienstregelingen moeten worden aangepast. Zoals sommige belanghebbenden in hun antwoord op de openbare raadpleging hebben benadrukt, is het essentieel dat voor een dergelijke wijziging een zekere voorbereidingstijd wordt uitgetrokken.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Geen.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel van de Europese Commissie vergt dat deze uiterlijk 1 april wordt geïmplementeerd in de regelgeving van de lidstaten.

De Wet tot nadere regeling van de tijd regelt dat in Nederland de Midden Europese de wettelijke tijd is (de standaardtijd) en dat bij algemene maatregel van bestuur een tijdvak kan worden bepaald waarbinnen de Midden Europese zomertijd geldt. In de algemene maatregel van bestuur wordt de Europese richtlijn 2000/84/EG geïmplementeerd.

Het voorstel van de Europese Commissie vergt wetswijziging, omdat het voorstel expliciet seizoensgebonden tijdsverandering verbiedt, terwijl de huidige wet deze mogelijkheid openhoudt. Daarnaast moet de algemene maatregel van bestuur die voortvloeit uit de wet en ziet op de tijdstippen van de seizoensgebonden tijdswisseling worden ingetrokken. Ook eventuele verandering van de standaardtijd naar de zomertijd vergt wetswijziging.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

N.v.t.

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

Volgens het voorstel van de Europese Commissie moet het afschaffen van de tijdelijke zomertijd op 1 april 2019 in Europese en landelijke regelgeving zijn geregeld. Het kabinet acht dat voor Nederland niet haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Op 31 december 2024, dus vijf jaar na inwerkingtreding van de richtlijn, moet de Commissie volgens het voorstel rapporteren over de toepassing ervan aan het Europees Parlement. De lidstaten verstrekken de Commissie uiterlijk op 30 april 2024 de relevante informatie. Het kabinet steunt de rapportageverplichting, om zo de effectiviteit van de richtlijn te beoordelen.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Zie 5d.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.