

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1288

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 19 december 2011

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).

Fiche 1 : Mededeling «kleine ondernemingen in een grote wereld»
– internationalisering van het MKB (kamerstuk 22 112, nr. 1286)

Fiche 2 : Verordening actieprogramma FISCUS 2014–2010 (Kamerstuk 22 112, nr. 1287)

Fiche 3 : Verordening consumentenprogramma 2014–2020

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

Fiche : Verordening consumentenprogramma 2014–2020

1. Algemene gegevens

Titel voorste: Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een consumentenprogramma 2014–2020.

Datum Commissiedocument: 9 november 2011

Nr. Commissiedocument: COM(2011) 707

Prelex:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201012

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board: SEC(2011)1320 definitief en SEC(2011)1321 definitief

Behandelingstraject Raad: Raad voor Concurrentievermogen. De financiële aspecten van dit voorstel, dat deel uitmaakt van het pakket voorstellen onder het meerjarig Financieel Kader 2014–2020 (MFK; meerjarenbegroting van de EU) worden behandeld in de Raad Algemene Zaken.

Eerstverantwoordelijk ministerie: ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in nauwe samenwerking met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

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

- a) *Rechtsbasis:* Artikel 169 VWEU
- b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement:* Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsrecht Europees Parlement (artikel 294 VWEU).
- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:*
 - De Commissie is gemachtigd gedelegeerde handelingen vast te stellen om de indicatoren zoals opgenomen in Annex II van de Verordening aan te passen (artikel 3 lid 3). Deze indicatoren betreffen concrete prestaties in de zevenjaars periode ten aanzien van de voorgestelde doelen: veiligheid, voorlichting en educatie, rechten en rechtsmiddelen en handhaving. De indicatoren zijn in percentages weergegeven, en zien bijvoorbeeld op een gewenste toename van 10% van meldingen in het RAPEX systeem (veiligheid), 50% toegenomen consumentenvertrouwen voor grensoverschrijdende transacties (voorlichting en educatie), 50% toename van grensoverschrijdende zaken voor ADR (rechten), en een toename van 50% van het aantal consumentencontacten door de Europese Consumentencentra (handhaving).
 - De Commissie stelt in artikel 12 voor om het consumentenprogramma uit te voeren door jaarlijkse werkprogramma's aan te nemen via uitvoeringshandelingen (conform de Verordening 1605/2002). Hierop is de adviesprocedure op basis van Verordening 182/2011 van toepassing.
 - De Commissie kan besluiten uitvoeringstaken te delegeren aan het uitvoerend agentschap EAHC (Executive Agency for Health and Consumers), dat nu ook belast is met het beheer van het huidige consumentenprogramma 2007–2013.

2. Samenvatting BNC-fiche

Het Consumentenprogramma 2014–2020 (hierna ook: consumentenprogramma) biedt de (financiële) basis voor het consumentenbeleid van de Europese Unie in de jaren 2014–2020. Dit consumentenprogramma bouwt voort op het huidige consumentenprogramma 2007–2013 door acties die zijn gericht op de versterking van de positie van de consument. De precieze invulling van het consumentenbeleid wordt in jaarlijkse werkprogramma's vastgelegd.

Het subsidiariteitsoordeel is in beginsel positief omdat het consumentenprogramma niet ingrijpt in de nationale structuren of inhoud van de nationale programma's. Een groot deel van het programma moet later nog worden uitgewerkt in concrete initiatieven. Nederland zal daarbij de meerwaarde van die concrete initiatieven apart beoordelen. Het proportionaliteitsoordeel is positief. Nederland gaat er dan wel vanuit dat de in Annex II opgenomen indicatoren voor de lidstaten een inspanningsverplichting inhouden, en geen resultaatsverplichting. Nederland zal hierover de Commissie om opheldering vragen.

Indien consumenten beter in staat zijn doordachte besluiten te nemen leidt dit tot een versterking van de interne markt en de stimulering van de groei doordat zij vragen naar goede waarde, kwaliteit en dienstverlening. Dit biedt kansen voor een beter functionerende interne markt.

Nederland ondersteunt de Commissie in haar werk om de positie van de consument op de interne markt te verbeteren, maar heeft ook enkele aandachtspunten voor de Commissie.

3. Samenvatting voorstel

– Inhoud voorstel

Het consumentenprogramma vormt de juridische basis voor de (uitvoering van de) acties op het gebied van consumentenbescherming in de jaren 2014–2020 zoals opgenomen in het programma en biedt een raamwerk voor de financiering van deze activiteiten. Het programma bouwt voort op de resultaten van het huidige programma dat eind 2013 afloopt en is in lijn met de Europa 2020-strategie en de Akte voor de Interne Markt. Het programma zal het beleid van de lidstaten aanvullen, ondersteunen en monitoren. Het doel van het consumentenprogramma is de consument centraal te stellen in het interne markt beleid. De precieze invulling wordt in jaarlijkse werkprogramma's vastgelegd. De acties in het kader van het consumentenprogramma omvatten vier specifieke doelstellingen, te weten: veiligheid, voorlichting en educatie, rechten en rechtsmiddelen, en handhaving.

Het voorgestelde programmabudget bedraagt EUR 197 miljoen in huidige prijzen (EUR 175 miljoen in constante prijzen 2011). Het budget voor het huidige consumentenprogramma 2007–2013 bedraagt 156 miljoen euro.

– Impact assessment Commissie

Tussen februari en juli 2011 is een impact assessment uitgevoerd door de Commissie, waarbij 4 opties bestudeerd zijn. Gekozen is voor optie 2, een meer ambitieuze aanpak in lijn met de prioriteiten van de Commissie (focus op Europa 2020, akte voor de interne markt) en de lopende bezinning over de toekomst van het consumentenbeleid. De Commissie bouwt hierbij voort op de positieve resultaten van het huidige programma. Tegelijkertijd kiest de Commissie voor een beperkte verhoging van het budget, omdat de Commissie ervoor kiest het huidige programma bij te sturen en nieuwe prioriteiten aan te pakken.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

- a) *Bevoegdheid*: De EU heeft op het gebied van consumentenbescherming een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onderdeel f EU-werkingsverdrag). Op grond van artikel 169 VWEU kan de EU maatregelen nemen om het beleid van de lidstaten te ondersteunen, aan te vullen en te controleren. Dit is in de ogen van Nederland de juiste rechtsbasis.
- b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*
Subsidiariteit: In positief
Voor dit meerjarenplan als zodanig is van belang dat het niet ingrijpt op de nationale structuren of de inhoud van de nationale programma's. Het Nederlandse subsidiariteitsoordeel is positief omdat een besluit over financiering van projecten uit communautaire middelen alleen op EU-niveau kan worden genomen. Dit meerjarenplan wordt in de loop der jaren nader uitgewerkt. Daar waar de Commissie via individuele wetgevende voorstellen (zoals richtlijnen of verordeningen) uitwerking aan dit meerjarenplan zal geven, zullen deze voorstellen op dat moment apart op hun meerwaarde (waaronder subsidiariteit en proportionaliteit) worden beoordeeld.
Proportionaliteit: positief.
Nederland gaat er van uit dat de indicatoren een inspanningsverplichting inhouden voor de lidstaten. Nederland is van mening dat de Commissie de lidstaten hier niet op kan aansturen waardoor geen gevolgen zijn te verwachten voor de nationale autonomie van de lidstaten op het gebied van consumentenbeleid. Op basis hiervan kan Nederland een positief oordeel vellen over proportionaliteit. Nederland zal er in het contact met de EU op toezien dat er op dit punt opheldering ontstaat.
- c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*
Gedelegeerde handelingen:
In het voorstel heeft de Commissie de bevoegdheid om de indicatoren van het consumentenprogramma aan te passen. Voorop moet staan dat geen essentiële elementen van het voorstel gewijzigd worden via delegatie. Nederland gaat er van uit dat de indicatoren een inspanningsverplichting inhouden voor de lidstaten. Nederland zal hierover de Commissie om opheldering vragen.
Uitvoeringshandelingen:
Voor de vaststelling van de jaarlijkse werkprogramma's is de adviesprocedure van toepassing. De lidstaten hebben daarbij (via het comité) een adviserende rol. Deze procedure is ook van toepassing bij het huidige consumentenprogramma en heeft tot op heden naar tevredenheid gefunctioneerd.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

- a) *Consequenties EU-begroting*
De Commissie stelt een budget voor van EUR 197 miljoen in lopende prijzen voor de periode van 2014–2020 (EUR 175 miljoen in constante prijzen 2011).
- b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*
In het voorstel wordt intensivering van taken door consumentenorganisaties voorgesteld, zoals de Europese Consumentencentra (ECC). Door deze plichten kunnen de kosten voor de nationale begroting stijgen, gelet op de subsidieverdeling uit artikel 8 van het voorstel. De exacte omvang van deze kosten is nog niet bekend. In ieder geval

dienen de bestaande begrotingsregels in acht worden genomen en staat voor het Rijk centraal dat de beleidsverantwoordelijke departementen de financiële gevolgen moeten opvangen binnen de eigen begroting, conform de regels van de budgetdiscipline. Aan de andere kant kunnen autoriteiten, handhavingsambtenaren en klachteninstanties uit de lidstaten subsidies ontvangen (artikel 5).

- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger: Er zijn vooralsnog geen financiële consequenties voor bedrijfsleven en/of burgers voorzien.*
- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*
De Commissie doet specifieke voorstellen die de lastendruk verlagen, door bijvoorbeeld bij auditactiviteiten gebruik te maken van vaste bedragen, standaardschalen van eenheidskosten of financiering tegen vaste tarieven en proportionele auditlasten. De voorstellen kunnen mogelijk leiden tot complexere regels en een verzwaring van uitvoeringskosten voor lidstaten doordat de Commissie om informatie kan verzoeken over de uitvoering en effect van het consumentenprogramma. Nederland zal de Commissie vragen de «administratieve lasten en andere regeldruk» zo spoedig mogelijk inzichtelijk te maken. Uitgangspunt bij de behandeling en uitwerking van het consumentenprogramma is de administratieve lasten niet te laten toenemen of indien mogelijk te laten dalen.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel bevat een bepaling op grond waarvan de Commissie doeltreffende controles kan uitvoeren om te bepalen of de financiële belangen van de EU bij uitvoering van de programma gefinancierde acties geen gevaar lopen. De Commissie kan geldbedragen terugvorderen of sancties opleggen. Verder kan de Commissie bij de uitvoering van de taken op basis van de jaarlijkse werkplannen wetgevingsinstrumenten gebruiken zoals richtlijnen en verordeningen die gevolgen kunnen hebben voor regelgeving en taken van nationale toezichthouders.

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

Aangezien de beoogde start van het programma 2014 is, dient er vóór eind 2013 een politiek akkoord te liggen. Dit akkoord is ook mede afhankelijk van de besluitvorming rondom het MFK 2014–2020.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:

De verordening bevat reeds een evaluatiebepaling. De verordening geldt voor de programmaperiode 2014–2020 en zal na deze programmaperiode worden herzien. Er is derhalve geen additionele evaluatiebepaling gewenst.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De exacte acties zullen, net als onder het huidige consumentenprogramma, nader worden uitgewerkt in jaarlijkse werkplannen en in concrete individuele wetgevende voorstellen. De Commissie is daarnaast

voornemens in 2012 een Consumer Agenda uit te vaardigen, waar verder zal worden ingegaan op de beleidsdoelstellingen van de Commissie op het gebied van consumentenbescherming. Nederland zal zowel per concreet initiatief als ook voor de Consumer Agenda de uitvoerbaarheid beoordelen voor uitvoeringsinstanties, zoals het Nederlandse Europese Consumentencentra (ECC), de nieuwe Voedsel en Warenautoriteit (nVWA) en de Consumentenautoriteit.

b) Handhaafbaarheid

Het consumentenprogramma 2014–2020 betreft de financiële basis voor het consumentenbeleid van de EU. Net zoals bij het huidige consumentenprogramma zal worden gewerkt met jaarlijkse werkplannen. Nederland is tevreden met het proces rond het huidige consumentenprogramma en ziet voornamelijk geen problemen met de handhaafbaarheid van het nieuwe voorstel. Wel ziet Nederland kans op overlap met bijvoorbeeld de gezamenlijke activiteiten van DG Enterprise en DG Sanco voor wat betreft de informatieuitwisseling ten behoeve van het markttoezicht op productveiligheid door lidstaten. Ook kan de uitvoering en handhaving door de bredere opzet intensiever en ingewikkelder worden indien een integrale aanpak op onderdelen ontbreekt, waardoor veel afstemming nodig zal zijn.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Algemene appreciatie

Nederland ondersteunt de Commissie in haar werk om de positie van de consument in het interne markt beleid te verbeteren. Consumentenbeleid speelt een belangrijke rol bij het functioneren van markten. Voortbouwen op de positieve resultaten die het huidige consumentenprogramma op dat terrein heeft behaald, ligt dan ook voor de hand. De vier geformuleerde doelstellingen (veiligheid, voorlichting en onderwijs, rechten en rechtsmiddelen, en handhaving) van de Commissie sluiten aan bij het huidige programma en kunnen zeker bijdragen aan de verdere versterking van de consument in het interne markt beleid. Zo zal goede voorlichting van rechten leiden tot geïnformeerde, kritische consumenten, die ondernemers bij de les houden om kwaliteit te leveren en tijdig te innoveren. Dit geldt ook voor de actie om waar mogelijk de samenwerking tussen autoriteiten te intensiveren.

De Commissie zal nadere invulling geven aan het consumentenprogramma in de jaarlijkse werkplannen, in nog komende concrete wetgevende voorstellen alsmede in de voor 2012 aangekondigde Consumer Agenda. Deze nog komende voorstellen zullen apart worden behandeld, waarbij Nederland per voorstel de meerwaarde en proportionaliteit voor een aanpak op Europees niveau zal beoordelen.

Nederland ziet erop toe dat de Commissie ingaat op de relatie tussen het Consumenten Programma 2014–2020 met het meerjarig actieplan voor markttoezicht op alle soorten producten, waarbij het niet alleen gaat om productveiligheid maar bijvoorbeeld ook milieueisen. Dit actieplan is opgenomen in het werkplan 2012 van de Europese Commissie. In het consumentenprogramma lijkt het alsof het markttoezicht op de veiligheid van consumentenproducten een separaat traject wordt. Nederland zet erop in dat de Commissie het markttoezicht op producten

integraal benadert. Daarnaast vraagt Nederland een toelichting van de Commissie voor wat betreft de rechtsbasis van de voorgenomen samenwerkingsacties op het gebied van de veiligheid van consumentendiensten. De Commissie lijkt de concrete acties op het gebied van veiligheid van diensten te baseren op de Richtlijn algemene productveiligheid (2001/95/EG). De veiligheid van diensten valt echter buiten de reikwijdte van deze richtlijn.

De Commissie dient tevens enkele indicatoren te verduidelijken. Een verhoging van 10% in RAPEX zou namelijk eerder betekenen dat er meer onveilige producten op de markt zijn. Nederland leest deze indicator zo dat de Commissie met deze indicator bedoelt dat er nu onveilige producten zijn waar geen RAPEX meldingen over binnenkomen. Ook vraagt Nederland zich bijvoorbeeld af hoe een verhoogd aantal contacten tussen de Europese Consumentencentra en consumenten (verhoging van 50%) kan bijdragen aan een betere handhaving van consumentenrechten.

Nederland gaat ervan uit dat de in de Annex II geformuleerde indicatoren inspanningsverplichtingen zijn en geen resultaatsverplichtingen. Anders zou worden ingegrepen in de nationale autonomie van lidstaten. Nederland ziet erop toe dat de Commissie hierover opheldering geeft.

Nederland draagt de ambitieuze doelstellingen van de Commissie een warm hart toe. Nederland is immers voorstander van een breed consumentenbeleid. Daarbij is echter wel het uitgangspunt om bij de behandeling en uitwerking van het consumentenprogramma de administratieve lasten niet te laten toenemen of indien mogelijk te laten dalen. Nederland vraagt de Commissie de administratieve lasten zo snel mogelijk inzichtelijk te maken.

Relatie met Meerjarig Financieel Kader

De onderhandelingen over consumentenprogramma maken voor wat betreft de financiële aspecten integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014–2020. Nederland hecht eraan dat besprekingen over het consumentenprogramma niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de vormgeving van het consumentenprogramma zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.