

Vergaderjaar 2019–2020

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2864

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 april 2020

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

Fiche: Commissiemededeling over een nieuwe industriestrategie voor Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 2862)

Fiche: Mededeling over de Europese mkb-strategie (Kamerstuk 22 112, nr. 2863)

Fiche: Mededeling lange-termijnactieplan betere implementatie en handhaving interne-marktregel

Fiche: Mededeling – nieuw actieplan circulaire economie (Kamerstuk 22 112, nr. 2865)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Mededeling lange-termijnactieplan betere implementatie en handhaving interne-marktregels

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
lange-termijnactieplan voor betere implementatie en handhaving van interne-marktregels
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
maart 2020
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2020) 94
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1584523781773&uri=CELEX:52020DC0094>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
N.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

2. Essentie voorstel

Voorliggend actieplan is onderdeel van een breder pakket Commissievoorstellen voor de industrie, de interne markt en het mkb. Ook het nieuwe actieplan circulaire economie¹ maakt deel uit van dit pakket.

Met voorliggend actieplan beoogt de Commissie de implementatie en handhaving van regelgeving over de (Europese) interne markt te verbeteren. Het plan geeft daarmee gehoor aan oproepen van de Europese Raad van 21-22 maart 2019² en van de Raad voor Concurrentievermogen van 27 mei 2019³. De Commissie wil in nauwe samenwerking met de lidstaten werken aan verbetering van de implementatie en handhaving, in verschillende fasen van de wetgevingscyclus. Zo wil zij een Task Force interne-markthandhaving instellen die rapporteert aan de Raad voor Concurrentievermogen. Daarnaast moet er een netwerk komen van nationale handhavingscoördinatoren. Ook wil zij het huidige jaarlijkse interne-marktscorebord verbeteren en met een jaarlijks strategisch rapport over interne-markthandhaving komen.

Het plan bevat 22 concrete acties die zijn gegroepeerd in zes onderdelen: Allereerst wil de Commissie de kennis en het bewustzijn over interne-marktregels vergroten, onder meer door de toegang tot informatie over regelgeving voor gebruikers te verbeteren (o.a. via de Single Digital Gateway) en door training en capaciteitsopbouw bij nationale overheden. De Commissie wil eveneens mogelijke maatregelen ter verbetering van naleving van productregelgeving bij de verkoop via onlineplatforms onderzoeken. Tevens wordt er gekeken hoe de digitale veiligheid van producten ook onderdeel kan gaan uitmaken van het begrip productveiligheid.

¹ COM (2020) 98.

² Conclusies van de Europese Raad van 21 en 22 maart 2019 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1428).

³ Conclusies van de Raad voor Concurrentievermogen van 27 mei 2019 over «een nieuw van ambitie voor een concurrerende interne markt» (Kamerstuk 21 501-30, nr. 461).

Ten tweede zet de Commissie in op het verbeteren van de omzetting, implementatie en toepassing van EU-regels door nauwere samenwerking met lidstaten bij de omzetting van richtlijnen en de toepassing van verordeningen. De Commissie beoogt een gestructureerde dialoog met lidstaten met het oog op tijdige en correcte implementatie van richtlijnen. Ook overweegt zij implementatieworkshops te organiseren om lidstaten te helpen bij de toepassing van verordeningen.

Ten derde streeft de Commissie naar een beter gebruik van preventiemechanismen om nieuwe belemmeringen op de interne markt te voorkomen, onder meer via toetsing van nieuwe voornemens voor beroepsreglementering, zoals vastgelegd in de Richtlijn proportionaliteitstoets en notificatieprocedures. De Commissie roept het Europees Parlement en de Raad op om spoedig een akkoord over het voorstel voor de Notificatierichtlijn te bereiken.

Ten vierde wil de Commissie werken aan betere naleving van interne-marktwetgeving aan de buitengrenzen van de EU door verbetering van ICT-systemen en het opzetten van een platform voor online-handhaving. Zij wil onder meer een mechanisme onder de Single Digital Gateway opzetten waar burgers en bedrijven regelgevende belemmeringen kunnen melden.

Ten vijfde heeft de Commissie als inzet om de handhaving «op de grond» te verbeteren via het EU-productnalevingsnetwerk en SOLVIT. Het productnalevingsnetwerk bestaat uit vertegenwoordigers van nationale verbindingsbureaus van toezichthouders die toezien op productveiligheid. Het netwerk moet zorgen voor meer samenwerking tussen toezichthouders uit verschillende lidstaten, zoals het uitvoeren van gezamenlijke toezichtacties. SOLVIT is een informeel Europees netwerk dat burgers en bedrijven helpt wanneer zij tegen problemen aanlopen op de Europese interne markt. Wanneer een overheidsinstantie de Europese regels verkeerd toepast, kan SOLVIT helpen om dit probleem op te lossen. Doel van de Commissie is om het SOLVIT-netwerk te versterken en te kijken of het huidige model aanpassing behoeft naar aanleiding van nieuwe regelgeving, zoals de nieuwe Verordening wederzijdse erkenning.

Ten slotte streeft de Commissie ernaar de behandeling van inbreukprocedures te verbeteren. Jaarlijks zal zij een rapport met een handhavingstrategie publiceren met daarin opgenomen aandachtsgebieden en prioriteiten voor handhaving. Ook streeft zij naar meer duidelijkheid in consistentie in de behandeling van klachten en wil zij de EU PILOT beter gaan gebruiken. De EU-PILOT is een instrument van de Commissie om in een vroeg stadium met lidstaten in dialoog te gaan over implementatie en omzetting van EU-wetgeving vóór en ter voorkoming van een infractieprocedure. De Commissie wil deze dialoog doelgerichter maken en meer structureren.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling/aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet zet in op versterking van de Europese interne markt (duurzamer, eerlijker, inclusiever), zoals uiteengezet in de brief van 19 oktober 2018⁴. Beleid moet worden gemaakt op basis van feiten en behoeften uit de praktijk. Dat moet uitmonden in meer maatwerk en betere informatievoorziening voor ondernemers. Ondernemers moeten

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 2703.

klachten over gebrekkige of inconsistente handhaving van Europese regels op een eenvoudige en laagdrempelige manier kunnen melden. Dit netwerk kan wat het kabinet betreft worden versterkt. Zo kunnen de Commissie en lidstaten een betere follow-up geven aan structurele en terugkerende problemen.

Het kabinet zet in op verbetering van implementatie, uitvoering en handhaving van interne-marktregelgeving. Zo beoogt het kabinet de governance van de interne markt te verbeteren en zet het in op meer transparantie over hoe de Europese Commissie en lidstaten presteren op de interne markt, bijvoorbeeld door verbetering van het jaarlijkse interne-marktscorebord. Op basis hiervan kan vervolgens in Raadsverband worden gesproken over een betere handhaving. Doel van de kabinetsinzet is meer politiek eigenaarschap, oftewel meer politieke druk en aandacht voor de naleving van interne-marktregels. De Commissie kan wat het kabinet betreft vaker een actievere en faciliterende rol spelen tegenover lidstaten, opdat de Commissie en lidstaten nauwer samenwerken aan een betere uitvoering en handhaving. Om te werken aan een betere implementatie en meer uniforme toepassing en handhaving zet het kabinet in op verbetering van samenwerking tussen betrokken autoriteiten in verschillende lidstaten. Tot slot, vindt het kabinet, kan de Better Regulation-agenda van de Europese Commissie een belangrijke bijdrage leveren door het vereenvoudigen en beter uitvoer- en handhaafbaar maken van regelgeving. Er moet meer aandacht komen voor uitvoering en handhaving in alle fasen van de beleidscyclus: van impact assessments bij nieuwe wetgeving tot evaluaties van bestaande wetgeving.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het actieplan en de inzet van de Europese Commissie op handhaving. Dat kan helpen om de klachten van ondernemers over gebrekkige of uiteenlopende handhaving van regels op de interne markt te verhelpen. Bij zijn nadere beoordeling van de voorgestelde acties zal het kabinet lessen uit de Coronacrisis en de als gevolg daarvan opgeworpen belemmeringen op de interne markt betrekken.

Om concurrerend te zijn moet de EU aan een excellent ondernemingsklimaat werken dat bedrijven van topniveau voortbrengt. Daarom is het goed dat de Commissie in eerder genoemd pakket van voorstellen inzet op een transitie naar een groene en digitale economie, waarbij eerlijke concurrentie voorop staat. Het kabinet vindt het van belang dat deze voorstellen nauw met elkaar samenhangen en elkaar versterken. Daarbij gaat het om de relatie tussen circulaire economie en industrie en het bewaken van de coherentie tussen de plannen voor de industrie, het mkb en de interne markt in het algemeen.

De aangekondigde acties in het actieplan sluiten aan bij de kabinetsinzet om handhaving van interne-marktregels te versterken met behulp van meer transparantie en politiek eigenaarschap. Het instellen van een Task Force interne-markthandhaving en rapportage aan de Raad voor Concurrentievermogen kunnen zorgen voor meer aandacht voor handhaving op politiek niveau. Op 7 april heeft de Commissie naar aanleiding van de Coronacrisis de Task Force interne-markthandhaving voor een eerste maal bijeengeroepen. Doel was om te spreken over belemmeringen voor het goederenverkeer binnen de EU die als gevolg van genoemde crisis zijn ingesteld, met name exportverboden en grenscontroles.

Ook het netwerk van nationale handhavingscoördinatoren zou tot meer actie van lidstaten inzake handhaving kunnen leiden. Vraag is wel hoe dit netwerk wordt ingevuld. Het Actieplan geeft daar weinig duidelijkheid

over. Verbetering van het Interne-marktscorebord en het jaarlijkse strategische rapport over interne-markthandhaving dragen bij aan meer transparantie over hoe de Commissie en lidstaten op de interne markt presteren.

Meer kennis en bewustzijn over interne-marktregels dragen bij aan betere implementatie en handhaving en het kabinet verwelkomt de aangekondigde acties in dit verband. Ook is het positief dat de Commissie maatregelen wil onderzoeken om de naleving van productveiligheidsregels bij verkoop via onlineplatforms te verbeteren. Ook nationaal wordt er nagedacht over de rol en verantwoordelijkheden van platforms die producten aanbieden aan EU-consumenten.

Eveneens positief is de nauwere samenwerking en dialoog die de Commissie nastreeft bij implementatie van richtlijnen en toepassing van verordeningen. Het kabinet streeft naar een lastenluwe implementatie van EU-regelgeving en ondersteunt de wens van de Commissie om praktijken waarbij lidstaten bij het omzetten van EU-regelgeving in nationale wetgeving méér regels stellen dan strikt nodig is (gold-plating) zoveel mogelijk tegen te gaan. Het kabinet kiest er daarom voor om, zoals de Aanwijzingen voor de regelgeving reeds eisen, in de toelichting bij de implementatieregeling aan te geven waarom de omzetting op de gekozen wijze is uitgevoerd. Handhaving van bestaande verdergaande nationale maatregelen en normen, bijvoorbeeld op het gebied van milieu of de veiligheid van werknemers, kan een reden zijn om bij de omzetting van richtlijnen méér regels te stellen dan strikt genomen nodig is voor de omzetting.»

Het voorkomen van belemmeringen is van groot belang. Daarom steunt het kabinet de ambitie van de Commissie om ongerechtvaardigde belemmeringen op de interne markt tegen te gaan en verwelkomt het kabinet de oproep om spoedig een akkoord te bereiken over het voorstel voor de notificatierichtlijn. Het notificeren van relevante wet- en regelgeving onder de Dienstenrichtlijn is belangrijk voor Nederlandse burgers en bedrijven of zelfstandigen die actief zijn in een andere lidstaat, omdat het bijdraagt aan het voorkomen van oneerlijke handelsbelemmeringen. Het kabinet zet zich in om de notificatieprocedure onder de Dienstenrichtlijn te moderniseren om deze effectiever, transparanter en coherenter te maken. De onderhandelingen over de Notificatierichtlijn zijn o.a. beïnvloed door de uitspraak van het Europees Hof van Justitie inzake Visser Vastgoed (Appingedam).⁵ Het kabinet hecht belang aan rechtszekerheid en het beperken van onnodige administratieve lasten voor (mede)overheden blijft zich daarom inzetten voor het opnemen van een expliciete bepaling in de richtlijn waarin wordt vastgelegd dat relevante maatregelen in bestemmingsplannen en daarmee gelijk te stellen ruimtelijke instrumenten van de notificatieverplichting uitgezonderd worden. Het kabinet hecht tevens belang aan adequate naleving van de bestaande notificatieverplichting onder de Dienstenrichtlijn en kijkt daarom met aandacht naar de voorstellen van de Commissie op dit terrein. Het kabinet is van mening dat eventuele maatregelen om naleving te verbeteren tot stand moeten komen in nauwe samenwerking met de lidstaten.

Het voornemen om de naleving van interne-marktregels aan de buitengrenzen van de Europese Unie te verbeteren, sluit aan bij de kabinetsinzet. Van belang is dat de Commissie in dit verband, waar nodig en wenselijk, tijdig zorgt voor goed functionerende ICT-systemen en lidstaten tijdig de nodige data en functionaliteiten biedt die elektronische uitwisseling met

⁵ HvJ EU 30 januari 2018, gevoegde zaken C-360/15 (Amersfoort) en C-31/16 (Visser Vastgoed Beleggingen) (ECLI:EU:C:2018:44).

de systemen in de lidstaten mogelijk maakt. Het kabinet hecht eraan dat de Europese Commissie, conform de afspraken en regels in respectievelijk het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven⁶ en de Comitologieverordening⁷, zorgt voor zorgvuldige raadpleging van deskundigen/vertegenwoordigers van de lidstaten over, (na vaststelling van de desbetreffende wetgevingshandeling) tijdig voorleggen van concept-gedelegeerde handelingen en concept-uitvoeringshandelingen en vervolgens tijdige vaststelling, zodat lidstaten voldoende tijd hebben om deze te implementeren. Positief is dat de Commissie een mechanisme onder de Single Digital Gateway wil opzetten voor het melden van interne-marktbelemmeringen. Het is van belang dat burgers en bedrijven klachten over belemmeringen op een toegankelijke manier kunnen melden. Het kabinet zet zich ervoor in dat zij ook klachten kunnen indienen die niet strikt passen binnen het SOLVIT-mandaat, zoals klachten over onduidelijke informatie en ontoegankelijke procedures. Het voornemen van de Commissie om het systeem voor indienen van klachten te herzien en SOLVIT te versterken sluit goed aan bij de kabinetsinzet.

Tot slot verwelkomt het kabinet de aangekondigde acties om de behandeling van inbreukprocedures op het terrein van de interne markt te verbeteren. Zo is het voornemen om de EU Pilot-procedure beter te gaan gebruiken positief ontvangen. Dit dialooginstrument is een laagdrempelig middel om informatie uit te wisselen tussen de Commissie en lidstaten en eventuele problemen omtrent implementatie en toepassing van EU-wetgeving daarmee weg te nemen. Verder vindt het kabinet het positief dat bij het jaarlijkse strategische rapport over interne-markthandhaving onder meer naar structurele en terugkerende problemen in SOLVIT-zaken wordt gekeken. Dit rapport moet vervolgens leiden tot oplossingen en acties om de gesignaleerde knelpunten daadwerkelijk aan te pakken.

Bij een aantal acties zal het kabinet de Commissie vragen om verduidelijking over hoe deze worden uitgewerkt, zoals het voornemen om etiketterings- en volgsystemen te ontwikkelen. Daarbij zal het scherp letten op eventuele nieuwe administratieve lasten die hieruit voortvloeien. Verder is het zaak dat de te nemen acties goed worden afgestemd met maatregelen op andere beleidsterreinen en dat lidstaten goed bij de nadere uitwerking worden betrokken. Ook zal het kabinet aandacht vragen voor enkele aspecten die in het actieplan in mindere mate naar voren komen. De Commissie stelt dat zij de aandacht voor implementatie en handhaving in alle fasen van de wetgevingscyclus wil vergroten, zodat wetgeving in de praktijk handhaafbaar is. De wetgevingscyclus houdt niet op bij de toepassing van regelgeving. Ook bij de evaluatie dient er meer naar implementatie en handhaving te worden gekeken, opdat lessen worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan voor betere implementatie en handhaving van wetgeving. Een ander punt waar het kabinet zal aandringen op nadere actie is het verbeteren van samenwerking tussen autoriteiten in verschillende lidstaten. Dit punt wordt nu onvoldoende concreet in het actieplan geadresseerd. Doel hierbij is om door nauwere samenwerking en meer uitwisseling van ervaringen tussen autoriteiten te komen tot een meer uniforme interpretatie en toepassing van EU-regels in verschillende lidstaten. Daarmee geeft het kabinet gehoor aan de klacht van ondernemers dat autoriteiten in verschillende

⁶ Interinstitutioneel akkoord tussen het Europees parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven (L 123, 2016).

⁷ Verordening (EU) Nr. 182/2011 van het Europees parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (L 55, 2011).

lidstaten dezelfde interne-marktregel verschillend toepassen, wat niet bevorderlijk is voor een gelijk speelveld.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het streven naar betere implementatie, uitvoering en handhaving wordt door lidstaten breed gedeeld. Naarmate de voornemens concreter worden, beginnen de standpunten in de praktijk echter meer uiteen te lopen. Met name het streven naar transparantie ligt gevoelig bij diverse lidstaten, hoewel er wel draagvlak lijkt te zijn voor verbetering van het interne-marktscorebord. Het Europees parlement zal naar verwachting positief staan tegenover de maatregelen aangekondigd in het actieplan.

Onder stakeholders uit het bedrijfsleven en de wetenschap is er, ook blijkens recente consultatie, steun voor de inzet van het actieplan, onder meer voor het tegengaan van nieuwe belemmeringen en het verminderen van verschillen in implementatie en handhaving.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding over de bevoegdheid voor deze mededeling. De mededeling beoogt om in partnerschap met de lidstaten de implementatie en handhaving van regelgeving over de (Europese) interne markt te verbeteren. Op het beleidsterrein van de interne markt is sprake van gedeelde bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten (zie artikel 4, tweede lid, onder a, VWEU). Op grond van artikel 26 VWEU stelt de EU de maatregelen vast die ertoe bestemd zijn om de interne markt tot stand te brengen en de werking ervan te verzekeren, overeenkomstig de bepalingen terzake van de Verdragen. Dit actieplan sluit ook aan bij de rol van de Commissie als «hoedster van de verdragen». Zij heeft op grond van artikel 17 VEU de taak om toe te zien op de toepassing van het Unierecht.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding over de subsidiariteit van het actieplan. Het grensoverschrijdende karakter van de interne marktregels en de verantwoordelijkheid die de EU heeft om te zorgen voor meer transparantie over handhaving op de interne markt, rechtvaardigen optreden op EU-niveau. De doelstellingen van het actieplan kunnen door (enkel) optreden van de lidstaten niet worden verwezenlijkt. De Europese Commissie heeft bovendien als «hoedster» van de Europese verdragen een rol bij de handhaving van interne-marktregels, onder meer door het starten van verdragsinbreukprocedures. Zij houdt toezicht op de naleving van interne-marktwetgeving en heeft daartoe verschillende instrumenten (o.a. klachtprocedure, SOLVIT, EU Pilots). Het actieplan beoogt verbetering van deze instrumenten tot stand te brengen.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding over de proportionaliteit van het actieplan. De Commissie streeft ernaar om op verschillende wijzen de implementatie en de handhaving te verbeteren, via een partnerschap en dialoog met de lidstaten. De aangekondigde acties zijn met name ondersteunend richting lidstaten. Het actieplan wordt in grote lijnen passend geacht om de werking van de interne markt in de toekomst

te waarborgen. De aangekondigde acties in het actieplan lijken naar het oordeel van het kabinet over het algemeen geschikt om dit doel te bereiken en gaan niet verder dan noodzakelijk is voor het behalen van het beoogde doel.

d) Financiële gevolgen

De acties gerelateerd aan verbetering van Europese ICT-systemen zouden mogelijk financiële gevolgen kunnen hebben. Dat blijkt niet duidelijk uit het actieplan en nadere voorstellen zullen op hun merites worden beoordeeld. Indien er gevolgen zijn voor de EU-begroting, is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De kabinetsinzet voor het volgende MFK is leidend voor een integrale afweging van middelen voor de periode na 2020. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de besluitvorming over het volgende MFK.

(Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Een betere implementatie en meer uniforme uitvoering en handhaving van interne-marktwetgeving kunnen bijdragen aan minder regeldruk. Burgers en ondernemers krijgen zo niet meer te maken met uiteenlopende toepassing van één en dezelfde EU-regel. Ze weten zo beter waar ze aan toe zijn in een andere lidstaat. Betere implementatie, uitvoering en handhaving van interne-marktregelgeving dragen zo bij aan een gelijk(er) speelveld binnen de Europese Unie. Het maakt het voor bedrijven makkelijker om zaken te doen over de grens. Dat levert een positieve bijdrage aan de concurrentiekracht van de EU.