

Vergaderjaar 2015–2016

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2029

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2015

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

Fiche 1: Mededeling De nieuwe handelsstrategie «Handel voor iedereen» (Kamerstuk 22 112, nr. 2028)

Fiche 2: Mededeling De eengemaakte markt verbeteren.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Mededeling De eengemaakte markt verbeteren

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: «Upgrading the Single Market: more opportunities for people and business».
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
28 oktober 2015
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2015)550
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1446193518140&uri=COM:2015:550:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet opgesteld.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie heeft voor de periode 2014–2019 als belangrijkste doel om het concurrentievermogen van Europa te versterken en investeringen te stimuleren. De Commissie beoogt dit doel te bereiken door middel van onder andere de in mei 2015 verschenen strategie voor een digitale eengemaakte markt voor Europa (hierna: de digitale internemarktstrategie) en de voorliggende internemarktstrategie.

Met deze mededeling wil de Commissie een strategisch kader bieden om de interne markt te verstevigen en optimale randvoorwaarden daarvoor te scheppen. Op deze manier wil de Commissie een versterkte interne markt realiseren. De strategie bevat acties op 11 onderwerpen, die zijn opgebouwd rond drie kernpijlers:

1. Kansen creëren voor consumenten en bedrijven
2. Modernisering en innovatie stimuleren
3. De praktische tenuitvoerlegging garanderen

Kernpijler 1: Kansen creëren voor consumenten en bedrijven

De eerste pijler heeft tot doel het wegnemen van belemmeringen voor consumenten, entrepreneurs en ondernemingen op het gebied van de deeleconomie, mkb en start-ups, diensten, detailhandel en geo-blocking om de interne markt ten volle te benutten.

I Deeleconomie

De Commissie markeert welke verschillende mogelijkheden de *collaborative economy* (deeleconomie) biedt: het maakt een efficiëntere benutting van natuurlijke bronnen, kennis, vaardigheden en bezittingen mogelijk. Tegelijkertijd ziet de Commissie ook dat nieuwe bedrijfsmodellen in de deeleconomie impact hebben op bestaande markten. Dit leidt tot onzekerheid bij de toepassing van wet- en regelgeving, onder andere met betrekking tot consumentenbescherming, belasting, veiligheidsnormen en gezondheid. De Commissie stelt dat deze onzekerheid moet worden weggenomen om de verdere ontwikkeling van de deeleconomie te faciliteren. Hiertoe komt zij met een Europese agenda voor de deeleco-

nomie, waarbinnen onder meer nadere duiding zal worden gegeven over de toepassing van bestaande EU wet- en regelgeving op initiatieven op dit gebied. Ook zal eventuele ontbrekende wet- en regelgeving in kaart worden gebracht.

II Het mkb en start-ups

De Commissie stelt verder dat zij knelpunten wil wegnemen voor bedrijven, in het bijzonder het mkb en start-ups die grensoverschrijdend actief zijn of willen worden, bijvoorbeeld door middel van het eenvoudiger maken van registratie en procedures rondom oprichting van een (grensoverschrijdend) bedrijf en grensoverschrijdende fusies in Europa. Ook zal de Commissie nieuwe wetgeving voorstellen voor bedrijfsfaillissement om de angst voor falen te verkleinen en ervoor te zorgen dat ondernemers een tweede kans krijgen. De Commissie is tevens van plan om maatregelen te nemen om het huidige btw-systeem te versimpelen voor grensoverschrijdende transacties van kleine (e-commerce) bedrijven. Ook zal zij een actieplan maken voor een efficiënt en fraudebestendig btw-systeem. Daarnaast is de Commissie van plan om een start-up initiatief te lanceren om zo met alle belangrijke spelers het start-upklimaat te verbeteren. De Commissie zal publieke consultaties organiseren en ook input vragen aan het REFIT-platform om te kijken naar de grootste knelpunten voor start-ups. Samen met de deelnemers van het start-upinitiatief ontwikkelt de Commissie specifieke mogelijkheden voor de *Single Digital Gateway*¹ om grensoverschrijdend ondernemen te faciliteren en op te schalen in Europa.

Ook het vergroten van toegang van het mkb tot kapitaal is nog altijd een belangrijk knelpunt. In aanvulling op de verschillende maatregelen die reeds zijn aangekondigd in onder meer het *Europees Fonds voor Strategische Investerings* (EFSI) en de kapitaalmarktunie, stelt de Commissie voor om COSME-fondsen (*Competitiveness of Enterprises and SMEs*) te gebruiken voor informatiecampagnes over grensoverschrijdend ondernemen gericht op jonge innovatieve bedrijven. Als laatste staat het oplossen van barrières voor innovatie en het aantrekken van start-ups en vernieuwende ondernemers van buiten de EU ook op de agenda. Daarbij wordt gekeken naar de uitbreiding van de richtlijn inzake de Europese blauwe kaart voor ondernemers.

III Diensten

Op het gebied van diensten maakt de Commissie een onderscheid tussen professionele diensten (gereguleerde beroepen) enerzijds en diensten in den brede anderzijds. Ten aanzien van gereguleerde beroepen is de Commissie van plan om specifieke acties via periodieke landenspecifieke adviezen voor te stellen om de toegang tot gereguleerde beroepen te verbeteren op zowel nationaal als Europees niveau. In een eerste fase ligt de focus op voorrangsectoren en -beroepen zoals bouwkundigen, architecten, accountants, advocaten, makelaars, gidsen in de toerismesector en octrooigemachtigden. In de tweede fase zullen de hervormingen worden geëvalueerd en overblijvende barrières worden aangepakt. De Commissie zal aanbevelingen ten aanzien van gereguleerde beroepen opnemen in de landenspecifieke aanbevelingen die in het kader van het Europees Semester worden opgesteld. Ook zal de Commissie een analytisch afwegingskader opstellen dat lidstaten kunnen gebruiken om bestaande wetgeving rondom gereguleerde beroepen te herzien. Dit kader kan ook gebruikt worden bij het vaststellen van

¹ Een online portaal waar bedrijven die grensoverschrijdend actief zijn toegang hebben tot interne markt-gerelateerde zaken en advies.

additionele gereguleerde beroepen. Als lidstaten afwijken van het kader zouden zij moeten aantonen dat publieke belangen niet op een andere manier kunnen worden behartigd (de proportionaliteits- en noodzakelijkheidstoets). Ook wil de Commissie barrières voor gereguleerde beroepen, zoals rechtsvormen, aandeelhouderschapseisen, multidisciplinaire beperkingen en indien geschikt ook organisatorische eisen voor bouwbedrijven aanpakken door middel van wetgeving. Daarnaast voorziet de Commissie een wetgevend initiatief voor grensoverschrijdende dienstverleners, met name in de bouw en de zakelijke dienstverlening, waarbij een zogeheten dienstenpaspoort wordt geïntroduceerd. Dit dienstenpaspoort omvat een geharmoniseerd notificatieformulier en een *common electronic repository*, en zal worden gebruikt om belemmeringen te verminderen en zekerheid te bieden voor dienstverleners die andere markten binnen de EU willen aanboren.

IV Detailhandel

Op het gebied van de detailhandel wil de Commissie mogelijk door middel van *best practices* aangeven op welke wijze lidstaten om kunnen gaan met het spanningsveld tussen vrij verkeer van vestiging en bescherming publieke belang.

V Geo-blocking

Als laatste onderdeel van deze pijler spreekt de Commissie, voortbordurend op de digitale internemarktstrategie voor Europa, over een wetgevend voorstel en handhavingsmaatregelen om ongerechtvaardigd onderscheid tussen afnemers op basis van nationaliteit of woonplaats aan te pakken. Deze maatregelen zijn bedoeld om expliciet bepaalde vormen van geo-blocking aan te pakken, transparantie te verhogen voor afnemers en de handhaving van geo-blocking door lidstaten te versterken onder meer via de al geplande herziening van de verordening betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming.²

Kernpijler 2: Modernisering en innovatie stimuleren

Onder de tweede pijler kondigt de Commissie acties aan op de gebieden van normalisatie, aanbesteding en intellectuele eigendomsrechten.

VI Normalisatie

De Commissie stelt een gezamenlijk normalisatie-initiatief voor, om samen met normalisatie-instituten, het bedrijfsleven en andere betrokkenen goed in te spelen op de belangrijkste uitdagingen op dit gebied, zoals de veranderende economie, diversificatie van bedrijfsmodellen, de alsmaar groter wordende rol van ICT, het grotere belang van diensten en de opkomst van *servicification* waarin goederen en diensten samen worden geleverd als een pakket. Dit initiatief zal een bijzondere focus op normalisatie voor diensten hebben.

VII Aanbestedingen

De Commissie ziet veel mogelijkheden om aanbestedingen in Europa te verbeteren. Zo is zij van plan om 1) een register van aanbestedingscontracten op te zetten, zodat onregelmatigheden bij aanbesteding beter zijn op te sporen; 2) een netwerk van *First review bodies* te faciliteren, en lidstaten te helpen deze te versterken en beter te trainen; 3) het monitoren

² Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004.

van nationale controlesystemen te verbeteren door middel van regelmatige beoordelingen zoals het *Single Market Scoreboard*; en 4) een vrijwillige ex-ante evaluatie van de aanbestedingsprocedure bij grote infrastructurele projecten op te zetten.

VIII Intellectuele eigendomsrechten

Vanwege het grote belang van intellectuele eigendomsrechten (IE-rechten) voor zowel grote bedrijven als het mkb, kondigt de Commissie initiatieven aan om het IE-kader te consolideren en moderniseren. Bedrijfstakingen die intensief gebruik maken van intellectuele eigendomsrechten (IE-rechten) zijn goed voor 39% van het bnp en 35% van de banen in de EU. De Commissie kondigt daarom aan om, in opvolging op het EU-actieplan handhaving intellectuele eigendomsrechten, met name hulp te bieden aan het mkb zodat ook kleine bedrijven hun IE-rechten meer effectief kunnen gebruiken, beheren en handhaven. De Commissie wil dit onder andere realiseren door meer informatie te verschaffen en programma's te ontwikkelen waarmee financiële assistentie kan worden geboden. Daarnaast overweegt de Commissie verdergaande maatregelen om het octrooisysteem in de EU te verbeteren. Op het gebied van het unitair octrooi moet nu verbinding worden gemaakt met nationale octrooien en aanvullende beschermingscertificaten (ABC), en de mogelijkheden worden onderzocht om een unitair ABC te creëren. Ook moet een herijking van bepaalde aspecten van octrooi- en ABC-bescherming plaatsvinden om EU-bedrijven die onderworpen zijn aan marktregulering te versterken. Voorts wil de Commissie met een herziening van het IE-handhavingkader het hoofd bieden aan grensoverschrijdende inbreuken op IE-rechten, middels een *follow-the-money*-benadering oftewel het afpakken van inkomsten van partijen die op commerciële schaal inbreuk maken op IE-rechten.

Tenslotte wil de Commissie vooruitgang boeken op het gebied van de bescherming op EU niveau van geografische aanduidingen voor niet-landbouwproducten.

Kernpijler 3: De praktische tenuitvoerlegging garanderen

Met de derde pijler beoogt de Commissie de in de strategie aangekondigde initiatieven kracht bij te zetten door het opstellen van geschikte randvoorwaarden op het gebied van naleving, de notificatieprocedure voor diensten en wederzijdse erkenning van goederen.

IX Effectieve handhaving

Volgens de Commissie moet er een cultuuromslag op het gebied van naleving plaatsvinden. Daartoe stelt zij een *smart enforcement* strategie voor met als doel om een effectieve handhaving te bewerkstelligen, met een gerichte sectorale focus. Ook zal de Commissie een wetgevend voorstel doen voor het vergroten van haar onderzoeksmogelijkheden voor het verzamelen van informatie van marktpartijen om handhaving en naleving te verbeteren. Met hetzelfde doel wil zij samen met de lidstaten de implementatie verbeteren, jaarlijkse dialogen op het gebied van naleving opzetten en SOLVIT en andere informatie- en nalevingsinstrumenten van de Commissie versterken.

X Notificatieprocedure

Op het gebied van diensten kondigt de Commissie een wetgevend voorstel aan om de goed werkende aspecten van de notificatieprocedure neergelegd in richtlijn 2015/1535/EU (voorheen richtlijn 98/34/EG), die van

toepassing is op nationale voorschriften betreffende technische voorschriften voor goederen en betreffende diensten van de informatiemaatschappij, ook bij de notificatieprocedure voor voorschriften van lidstaten op het gebied van diensten te introduceren. Met dit voorstel zouden lidstaten nationale wet- en regelgeving die de interne markt voor diensten kan belemmeren pas kunnen vaststellen nadat de ontwerpregelgeving aan de Commissie en andere lidstaten is voorgelegd voor commentaar op het potentieel belemmerend effect voor de interne markt en voor stakeholders inzichtelijk is gemaakt. Daarmee zou de preventieve werking van de notificatieprocedure ten aanzien van nationale regelgeving die potentieel belemmerend is aanzienlijk worden versterkt en de transparantie worden verhoogd.

XI Wederzijdse erkenning van goederen

Om de interne markt voor goederen kracht bij te zetten komt de Commissie met een actieplan om meer bekendheid te geven aan de wederzijdse erkenning van goederen en wordt de bijbehorende verordening (764/2008) herzien om de voor wederzijdse erkenning vereiste administratieve procedure te stroomlijnen en te vereenvoudigen. Ook is de Commissie van plan om marktdeelnemers de mogelijkheid te bieden om met een vrijwillige eigen verklaring aan te geven dat hun product legaal op de markt aanwezig is in een bepaalde lidstaat. Tevens is de Commissie voornemens een set acties uit te voeren om ervoor te zorgen dat het markttoezicht op producten versterkt wordt en marktdeelnemers prikkels ervaren die er aan bijdragen dat alleen producten die aan de eisen voldoen verkocht kunnen worden in de EU. Op het gebied van gezondheidsproducten zal de Commissie een voorstel doen om gezondheidstechnologie te analyseren, om zo overlappende analyses door verschillende lidstaten te voorkomen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Voor het kabinet is het versterken van de interne markt een prioriteit. Volgens het kabinet ligt er met name op het gebied van diensten en digitaal nog een groot onbenut economisch potentieel. Op Europees niveau wenst Nederland dan ook een ambitieuze aanpak voor de verdere versterking van de interne markt.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland is in het algemeen tevreden over de gepresenteerde strategie. De mededeling sluit goed aan op de Nederlandse inzet voor de versterking van de interne markt met aandacht voor 1) een betere implementatie en handhaving van bestaande internemarktregels (met name de dienstenrichtlijn); 2) dienstensectoren met groot economisch potentieel – zoals de zakelijke dienstverlening, detailhandel en de bouw – door middel van aanvullende initiatieven op EU-niveau ter versterking van wederzijdse erkenning en via gerichte harmonisatie. Het kabinet ziet toekomstige concrete voorstellen van de Commissie die voortkomen uit deze mededeling tegemoet, en zal deze met name toetsen op bovengenoemde inzet.

Kernijler 1: Kansen creëren voor consumenten en bedrijven

I Deeleconomie

Het kabinet herkent het door de Commissie geschetste beeld van de deeleconomie. De deeleconomie biedt veel mogelijkheden om tot een duurzamere consumptie en productie te komen en kan zo bijdragen aan een circulaire economie. Daarnaast voorziet de deeleconomie in een laagdrempelige manier om economisch actief te worden. Het kabinet wil deze ontwikkeling graag faciliteren. Het kabinet omarmt daarom het voorstel van de Commissie om ook op Europees niveau aandacht te besteden aan dit thema onder andere door deze ontwikkelingen actief te monitoren.

Nederland is voorstander van het voorstel voor een Europese agenda voor de deeleconomie. Op deze wijze wordt voorkomen dat verschillende lidstaten hun eigen invulling hieraan geven, wat slechts tot versnippering en meer onzekerheid over regelgeving leidt zowel onder nieuwe als bestaande spelers. Dit is belangrijk omdat dit factoren zijn die de verdere ontwikkeling van de deeleconomie en investeringen in de deeleconomie in de weg kunnen staan. Hetzelfde zal het kabinet daarom doen voor nationale wet- en regelgeving indien hierover onduidelijkheid bestaat. Momenteel laat het kabinet daartoe een onderzoek uitvoeren waarin de belemmeringen voor de verdere ontwikkeling van de deeleconomie worden onderzocht. Aan de hand van deze inventarisatie zal het kabinet nader bezien of nationale wet- en regelgeving om nadere interpretatie vragen en indien het Europese wet- en regelgeving betreft deze belemmeringen aan de orde stellen bij de Commissie.

De deeleconomie illustreert een bredere ontwikkeling waar technologische vooruitgang vraagstukken met betrekking tot de toepassing van bestaande wet- en regelgeving oplevert. Daar waar wet- en regelgeving innovatie onnodig belemmert vormt dit een rem op groei. Het kabinet moedigt de Commissie aan om in den brede aan de slag te gaan met deze thematiek.

II Het mkb en start-ups

Nederland vindt het van groot belang dat er aandacht is voor het mkb en start-ups. Nationaal zet het kabinet daar ook stevig op in met een *Special Envoy* voor start-ups, StartupDelta, en het Aanvullend Actieplan mkb-financiering. Het is goed dat hier in de EU ook aandacht voor is. Het kabinet acht het van belang dat start-ups hun producten en diensten grensoverschrijdend kunnen afzetten. Nederland hecht er belang aan dat de EU hierin een rol neemt.

Nederland kan de wens om btw-vereenvoudiging voor grensoverschrijdende e-commerce transacties bij het mkb onderschrijven.³ Vereenvoudiging kan mogelijk leiden tot lagere administratieve lasten voor het mkb en lagere kosten voor extern advies. Hierdoor zal het mkb in deze sector mogelijk ook minder moeite hebben om zich aan de btw-wetgeving te houden. De Commissie doet nog geen concrete voorstellen over hoe vereenvoudiging kan worden bereikt. Het kabinet ziet het actieplan met belangstelling tegemoet.

De voorgestelde maatregelen om registratie en procedures rondom oprichting van een bedrijf en grensoverschrijdende fusies eenvoudiger te maken moeten bij het verschijnen van de concrete voorstellen van de

³ Kamerstuk 22 112, nr. GZ.

Commissie bekeken worden op proportionaliteit, subsidiariteit en implicaties. Efficiëntie en fraudebestendigheid zijn hierbij aandachtspunten.

Nederland staat positief tegenover het voorstel van de Commissie om op Europees niveau een start-upinitiatief te lanceren om het start-upklimaat in Europa te verbeteren ten behoeve van de concurrentiepositie ten opzichte van bijvoorbeeld de Verenigde Staten. Het kabinet vindt het daarnaast positief dat er binnen de Commissie zoveel aandacht is voor het mkb en de toegang tot financiering daarbij in het bijzonder. Voorzichtigheid is wel geboden bij het onttrekken van middelen uit COSME om een informatiecampagne te financieren. Duidelijk zou moeten worden welke impact dit op het COSME-programma heeft en juist de financieringsmogelijkheden van innovatieve bedrijven daarbij.

De Commissie is voornemens om maatregelen te nemen om het stigma voor ondernemers rond bedrijfsfaillissementen te verminderen en ondernemers een tweede kans te geven. Zo geeft de Commissie aan met een voorstel voor convergentie op het gebied van insolventiewetgeving te willen komen, op basis van eerdere aanbevelingen van de Commissie. Het is de verwachting dat de Commissie in dit kader begin volgend jaar een consultatie start. Het kabinet verzoekt de Commissie bij de consultatie rekening houdt met de nieuwe EU-insolventieverordening, die op 20 mei 2015 van kracht is geworden.⁴ Het kabinet ziet voordelen van effectieve insolventiewetgeving in alle lidstaten, met name op terreinen als de duur en transparantie van insolventieprocedures. Adequate en transparante insolventiewetgeving heeft een positief effect op economische groei doordat het een optimale allocatie van middelen faciliteert en de bereidwilligheid tot kapitaal- en kredietverstrekking vergroot. Het kabinet ziet het aangekondigde Commissievoorstel daarom met belangstelling tegemoet.

De richtlijn inzake de Europese blauwe kaart is de Europese variant van de Kennismigrantenregeling. De Commissie heeft hier een herziening voor aangekondigd en hier is een consultatie over gehouden. Nederland staat positief tegenover uitbreiding van de reikwijdte van de blauwe kaart naar ondernemers. Daarnaast ziet het kabinet kansen voor buitenlandse (niet-Europese) start-ups die van de interne markt gebruik willen maken.

III Diensten

Ten aanzien van de voorstellen over diensten, staat Nederland in het algemeen positief tegenover de initiatieven die door de Commissie worden voorgesteld. Het kabinet ondersteunt het plan van de Commissie om specifieke acties via periodieke landenspecifieke adviezen voor te stellen om de toegang tot gereguleerde beroepen te verbeteren op zowel nationaal als Europees niveau, zodat meer Europese burgers diensten kunnen leveren. Daarnaast is het kabinet voorstander van een EU-breed analytisch afwegingskader dat lidstaten kunnen gebruiken om bestaande wetgeving dan wel eisen rondom gereguleerde beroepen te herzien. De Commissie baseert zich met het voorstel voor een afwegingskader op het «analysekader reglementering», zoals dat is opgenomen in het Nederlandse nationaal actieplan gereguleerde beroepen⁵ en tevens is uitgewerkt samen met gelijkgezinde lidstaten in het kader van het Frontrunnersinitiatief. Nederland wil bezien of de ervaring in het kader van dit initiatief benut kan worden voor de

⁴ Verordening (EG) nr. 1346/2000 van de Raad van 29 mei 2000 betreffende insolventieprocedures.

⁵ Kamerstuk 24 036, nr. 409.

uitwerking van dit analytisch afwegingskader. Zoals ook aangegeven in dit nationaal actieplan, is het kabinet van mening dat modernisering van deze eisen de werking van de arbeidsmarkt kan verbeteren, kan zorgen voor een betere verhouding van prijs en kwaliteit van diensten, de mobiliteit tussen lidstaten kan bevorderen, en zo het groeivermogen van de Nederlandse en Europese economie kan vergroten.

Het analysekader reglementering dient als handvat om de proportionaliteit van nieuwe beroepsreglementering te bepalen. Nederland heeft zich in het verleden ingezet om zo min mogelijk belemmeringen aan beroepsbeoefenaars op te leggen om onnodige toetredingsdrempels te voorkomen.

Het stellen van beroepseisen alvorens iemand dergelijke diensten mag verrichten of het reserveren van een titel is gerechtvaardigd als er redenen zijn om aan te nemen dat bij gebrek aan zulke reglementering publieke belangen in het geding zijn en deze niet op een andere wijze efficiënt te borgen zijn.

Voor Nederland als open economie is het van groot belang dat wordt gewerkt aan modernisering van eisen aan gereguleerde beroepen en erkenning van de kwalificaties van beroepsbeoefenaars opdat de werking van de interne markt wordt verbeterd. Volgens het kabinet moet een dergelijk analytisch afwegingskader daarom ook op EU-niveau worden ontwikkeld. Dit kan lidstaten helpen een bewuste afweging te maken of bepaalde eisen nodig zijn om publieke belangen te borgen die met de dienstverlening zijn gemeoid.

Voorts steunt het kabinet de ontwikkeling van oplossingen, zoals het door de Commissie voorgestelde dienstenpaspoort, om grensoverschrijdende dienstverlening te faciliteren. Het kabinet zet in op ambitieuze uitwerking van dit dienstenpaspoort dat de werkelijke barrières aanpakt, wederzijdse erkenning versterkt en verder gaat dan een documentenopslagplek waar de ondernemer zijn documenten upload om te bewijzen dat hij aan de eisen voldoet. Bij verschijning van het concrete voorstel dient het door de Commissie genoemde *common electronic repository* nader onderzocht te worden in het licht van uitvoerbaarheid.

IV Detailhandel

Het kabinet verwelkomt het plan van de Commissie om *best practices* op te stellen op het gebied van detailhandelbeleid. De Commissie merkt volgens het kabinet terecht op dat lidstaten een zekere mate van discretionaire bevoegdheid hebben in het reguleren van de detailhandelmarkt, maar de Commissie maakt ook duidelijk dat het zaak is te zorgen dat huidige ongerechtvaardigde inperkingen door lidstaten van het vrije verkeer van goederen, diensten en de vrijheid van vestiging niet mogen voortbestaan. Het kabinet is van mening dat in dit stadium een aanbeveling met *best practices* de meest aangewezen methode is om lidstaten aanwijzingen te geven hoe om te gaan met de afweging tussen de vrijheden van de interne markt enerzijds en gerechtvaardigde publieke belangen ten aanzien van de detailhandel anderzijds. Een dergelijke aanbeveling zou een richtsnoer geven voor de nationale praktijk, ook voor nationale rechters.

De Commissie geeft in haar mededeling aan dat het naar de volgende barrières wil kijken: rechtsvormen, aandeelhouderschapseisen, multidisciplinaire beperkingen en, indien van toepassing, organisatorische eisen.

V Geo-blocking

Het kabinet steunt de doelstelling van de Commissie ten aanzien van geo-blocking, eerder aangekondigd in de digitale internemarktstrategie voor Europa, om ongerechtvaardigd onderscheid tussen afnemers (consumenten en bedrijven) op basis van hun nationaliteit of locatie tegen te gaan, zodat zij optimaal kunnen profiteren van de Europese markt. Gezien de uiteenlopende problemen die de Commissie schetst, benadrukt het kabinet het belang van een gedegen onderzoek naar de schaal en impact van de gesignaleerde problematiek. Een gedifferentieerde aanpak van verschillende markten door handelaren moet mogelijk zijn. In dit kader vraagt het kabinet derhalve tevens aandacht voor resterende wettelijke en administratieve barrières op de interne markt die in veel gevallen ten grondslag kunnen liggen aan een gedifferentieerde aanpak van afnemers in verschillende lidstaten.

Kernpijler 2: Modernisering en innovatie stimuleren

VI Normalisatie

Nederland kan het voorstel om een gezamenlijk initiatief ter verbetering van het functioneren van het Europese normalisatiestelsel steunen. Juist omdat de kracht van normalisatie zit in het feit dat alle belanghebbenden betrokken zijn is het van belang dat de Commissie bij dit initiatief om de werking van het stelsel te verbeteren ook alle belanghebbenden betreft. Ook kan Nederland het voorstel steunen om normalisatie in te zetten om de interne markt voor diensten te verbeteren. Tegelijkertijd kent normalisatie als instrument ook beperkingen. Juridische barrières zullen bijvoorbeeld niet verholpen kunnen worden door ontwikkeling van een private vrijwillige norm.

VII Aanbestedingen

Nederland waardeert de inzet van de Commissie om tot kwalitatief betere aanbestedingen te komen. Nederland is hier zelf ook mee bezig naar aanleiding van de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012. Een systeem waarin vrijwillig een ex-ante oordeel van de Europese Commissie over grote infrastructurele projecten kan worden verkregen acht Nederland niet nodig, maar is hier niet op tegen. Nederland ziet de voorstellen van de Commissie tegemoet ten aanzien van het ondersteunen van *first review bodies*. In Nederland is dit reeds vormgegeven door instelling van de Commissie van Aanbestedingsexperts. Ten aanzien van de *Single Market Scoreboard* in relatie tot aanbesteden wil Nederland de Commissie vragen extra aandacht te besteden aan de validiteit van de onderliggende gegevens. Nederland heeft vraagtekens bij het huidige voorstel van de Commissie om een databank met contracten op te richten, mede omdat het onduidelijk is op welke wijze de Commissie dit wenst te organiseren. Nederland wil benadrukken dat zij geen verplichting aan aanbestedende diensten wenst op te leggen om contracten te verstrekken aan een dergelijke databank. Een dergelijke verplichting past niet goed bij het Nederlandse privaatrecht en de verhouding tussen de wetgever, aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven. Nederland is niet tegen een vrijwillig systeem waarin aanbestedende diensten kunnen kiezen om een contract te verstrekken aan een dergelijke databank.

VIII Intellectuele eigendomsrechten

Het kabinet is van mening dat intellectuele eigendomsrechten (IE-rechten) voor bedrijven van groot belang zijn bij het versterken van hun concurrentiekracht. Nederlandse ondernemingen – van groot tot klein – kunnen

meer profiteren van innovatie als zij van deze rechten gebruikmaken.⁷ Als er inbreuken op commerciële schaal op deze IE-rechten worden gepleegd is effectief optreden geboden omdat deze grote schade kunnen toebrengen aan bedrijven, handel en economie. Over het algemeen juicht Nederland meer hulp aan het mkb toe. Vooral voor het technologiegedreven innovatieve mkb en start-ups zijn IE-rechten van bijzonder belang. Zoals wordt aangegeven in de mededeling, wees een onderzoek van de Commissie uit dat slechts 9% van het mkb in Europa IE-rechten bezit. Het kabinet vindt dit een laag percentage. Volgens het kabinet dient de Commissie daarom ook nadruk te leggen op het feit dat het overgrote deel van het mkb geen IE-recht heeft en blijkbaar onvoldoende bewust is van het bedrijfseconomische belang ervan. Meer informatie geven en bewustwording van het belang van IE-rechten bij het mkb creëren is derhalve essentieel. Ook het bieden van financiële assistentie en het wegnemen van onzekerheden die zijn gemoeid met de handhaving van IE-rechten kunnen in dit kader nuttig zijn.

Voor wat betreft de handhaving van IE-rechten, moet de balans worden gevonden tussen effectieve handhaving van en de rechten en behoeften van rechthebbenden en die van anderen. Vooralsnog heeft Nederland een kritische grondhouding ten opzichte van aanpassing van het huidige handhavingsinstrumentarium.

Nederland is wel voorstander van een effectieve en efficiënte toepassing en bevordering van het bestaande EU-acquis op het gebied van de IE-regels door het inzetten van nieuwe beleidsinstrumenten die, door middel van samenwerking met alle belanghebbenden, het bestrijden van inbreuken op commerciële schaal op IE-rechten als doel hebben. De genoemde *follow-the-money* aanpak is daarom toe te juichen mits inbreuken op IE-rechten door consumenten niet onder «commerciële schaal» vallen. Dit is een belangrijk aandachtspunt voor Nederland bij de definiëring en uitwerking van dit begrip door de Commissie. Daarnaast mogen ter uitvoering van deze aanpak activiteiten via het internet niet de vrije toegang hiertoe belemmeren.

Ten aanzien van de mogelijke bescherming van niet-agrarische geografische aanduidingen is er nog geen rapport van de gehouden consultatie verschenen, noch geeft de Commissie aan welke maatregelen zij wil treffen. Daarom handhaaft Nederland het eerder ingenomen standpunt⁸ dat voor deze categorie producten afdoende bescherming wordt geboden door het civiele recht (zoals het bestrijden van oneerlijke concurrentie of misleiding van de consument) en door het merkenrecht (registratie van de aanduiding als collectief merk). Nieuwe wettelijke maatregelen lijken dus niet noodzakelijk.

IX Effectieve handhaving

Het kabinet steunt het streven van de Commissie naar een sterker, slimmer en transparanter handhavingssysteem voor de regels van de interne markt. De Commissie geeft aan dat er veel inbreukprocedures (medio 2015 circa 1100) zijn en dat die procedures gemiddeld circa 30 maanden duren. Het is echter niet transparant wat het resultaat is van deze procedures en of daarmee werkelijk belemmeringen in de interne

⁷ O.a. «Global Competitiveness Index» van het World Economic Forum en «Innovation Union Scoreboard; Analyserapport «De bijdrage van IPR-intensieve bedrijfstakken aan de economische prestatie en werkgelegenheid in de Europese Unie», Europees Octrooibureau en Harmonisatiebureau voor de Interne Markt (september 2013); Onderzoek «Intellectueel Eigendom in de topsectoren», Panteia/EIM i.s.m. Octrooicentrum Nederland (2013).

⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 1196

markt worden opgelost. Uit het jaarlijkse rapport over de toepassing van EU-recht (COM(2015)329) blijkt dat sinds 2010 het aantal door de Commissie ontvangen klachten is gestegen, maar het aantal ingezette inbreukprocedures en het aantal EU-Pilotprocedures is gedaald. Op zijn minst maakt dat duidelijk dat de inzet van de Commissie op handhaving in kwantitatieve zin afneemt, terwijl dat in tegenspraak lijkt met het stijgend aantal klachten.

In dat opzicht is het kabinet dan ook op voorhand positief over het voorstel van de Commissie om regulier in lidstaten te gaan toetsen op de naleving van internemarktregels, bijvoorbeeld door het verbeteren van het internemarktscoreboard. Volgens het kabinet is een versterkte inzet op handhaving dus een belangrijk aspect van de onderhavige strategie, waarbij de Commissie zo snel mogelijk over zou moeten gaan tot concrete invulling. De versterking van SOLVIT, bijvoorbeeld, zou kunnen worden vormgegeven door onopgeloste SOLVIT-zaken sneller en transparanter te laten opvolgen door de Commissie en lidstaten gezamenlijk, zodat er meer druk ontstaat op het oplossen van de door SOLVIT gesignaleerde internemarktobstakels. Daar zou onder andere de EU-Pilot procedure eerder en consistentier gebruikt kunnen worden. Het kabinet zal de Commissie derhalve aansporen om snel de genoemde voornemens concreet te maken en aan de lidstaten voor te leggen. Voorts kan de naleving van afspraken en regels van de interne markt worden verbeterd door beter gebruik te maken van de instrumenten van het Europees Semester.

Het kabinet vindt het voornemen van de Commissie om met een wetgevend voorstel te komen ten aanzien van het verzamelen van markt informatie van ondernemers en andere marktdeelnemers interessant. Dergelijk optreden van de Commissie zou de informatie die voorhanden is over naleving in de lidstaten kunnen vergroten, zodat «slimmere», effectievere handhaving mogelijk is. Het zou ook de transparantie in de handhaving van de Commissie kunnen vergroten. Wel is het van belang dat met zo'n voorstel geen onnodige administratieve lasten met zich meebrengen voor het bedrijfsleven.

X Notificatieprocedure

Het kabinet steunt in algemene zin de inzet van de Commissie om de notificatieprocedure voor diensten te verbeteren en te versterken en effectiever te laten zijn. Dit past bij het Nederlandse streven naar de vervolmaking van de interne markt voor diensten, een juiste en effectieve implementatie van de dienstenrichtlijn in alle lidstaten en het realiseren van een gelijk speelveld. Nederland is echter niet overtuigd dat de gewenste verbeteringen een wetgevend voorstel vergen dat geënt is op richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (beter bekend als de «Securitel»-richtlijn). Diverse door de Commissie geschetste gebreken kunnen met feitelijke maatregelen door de Commissie zelf worden verholpen. Daarom zal Nederland er bij de Commissie op aandringen dat actiever follow-up geven wordt aan genotificeerde eisen en vergunningstelsels en deze ook via TRIS⁹ openbaar te maken. Tevens dient de Commissie via effectieve en transparante inbreukprocedures lidstaten aan te spreken die niets of nauwelijks iets notificeren. Het kabinet kan de Commissie wel steunen in een beperkte wijziging van de notificatieverplichting onder de dienstenrichtlijn, onder meer met als doel om deze meer coherent te laten zijn en

⁹ Een online informatiesysteem via welke de Commissie en lidstaten informatie over technische verordeningen kunnen uitwisselen

te laten gelden voor alle vergunningstelsels en eisen die onder de dienstenrichtlijn vallen. De notificatieverplichting zoals geformuleerd in artikel 15(7) van de dienstenrichtlijn zou daarom over de hele richtlijn verbreed moeten worden.

XI Wederzijdse erkenning van goederen

Het kabinet steunt de inzet van de Commissie om het gebruik van wederzijdse erkenning van goederen te verbeteren. Volgens het kabinet is de huidige wederzijdse erkenningsprocedure administratief te belastend, waardoor de procedure niet optimaal gebruikt wordt. Naast de door de Commissie voorgestelde vereenvoudiging van de wederzijdse erkenningsprocedure zou het kabinet graag zien dat de Commissie ook lidstaten zou aansporen om nationale regelgeving voor producten kritisch te beoordelen in het kader van vrij verkeer van goederen, regelgeving te vereenvoudigen en onnodige regelgeving te schrappen. Ook zou de Commissie kunnen onderzoeken of er domeinen zijn waar Europese harmonisatie van bestaande nationale regelgeving een goede oplossing kan bieden.

Het kabinet plaatst een kanttekening bij het voorstel voor een vrijwillige eigen verklaring om te verklaren dat producten aan de eisen voldoen. Niet duidelijk aan het voorstel is voor welke regelgeving deze verklaring dan mogelijk wordt. Indien het nationale regelgeving betreft is het namelijk aan de betreffende lidstaat om te bepalen hoe aangetoond moet worden of aan de eisen is voldaan.

Nederland steunt het voorstel voor een actieplan voor versterking van markttoezicht en het tegengaan van producten die niet aan de eisen voldoen. Hierbij is het goed dat de Commissie kiest voor een brede benadering en niet alleen de nadruk legt op het markttoezicht. Nederland zet er op in dat er in het actieplan aandacht zal zijn voor actuele uitdagingen in de uitvoering van het markttoezicht, zoals toezicht op producten die online worden verkocht en dat producten uit derde landen ook alleen op de markt komen als ze aan de eisen voldoen, onder andere door borging van gelijke controledruk op de buitengrenzen van de EU.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De strategie wordt door de meeste lidstaten in het algemeen verwelkomd. Lidstaten erkennen het belang om het functioneren van de interne markt verder te verstevigen. Prioriteiten verschillen voor groepen lidstaten, hoewel diensten en handhaving als voornaamste prioriteiten worden genoemd. Ook wordt de aandacht van de Commissie voor het mkb en start-ups als positief ervaren.

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

a) Bevoegdheid

De interne markt is een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten (art. 4 VWEU). De Unie is bevoegd om maatregelen vast te stellen op het gebied van de interne markt en de werking ervan te verzekeren (art. 26 VWEU). Ten aanzien van de mededingingsregels die voor de werking van de interne markt nodig zijn, is de Unie exclusief bevoegd (art. 3 VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De interne markt vormt de kern en basis van de Europese integratie. Grensoverschrijdende problemen en belemmeringen die zich op de interne markt voordoen zijn meestal het gevolg van verschillen in nationale regulering door de lidstaten. Maatregelen ten behoeve van de interne markt kunnen in de meeste gevallen dan ook beter op Europees dan op nationaal niveau genomen worden. Door op Europees niveau optimale randvoorwaarden te creëren kan het volledig potentieel van de Europese (digitale) economie verder ontsloten worden. De uiteindelijke voorstellen die op deze mededeling gebaseerd worden, zullen door Nederland steeds afzonderlijk worden beoordeeld op subsidiariteit.

c) Proportionaliteit

In de mededeling geeft de Commissie aan bij welke onderwerpen zij op korte termijn met wetgevingsvoorstellen zal komen en op welke terreinen andere beleidsinitiatieven zijn te verwachten. De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief met uitzondering van het wetgevend voorstel voor de versterking van de notificatieprocedure, zoals toegelicht onder punt 3b. De vervolgcacties die in de mededeling worden opgevoerd lijken de juiste maatvoering voor het bereiken van de doelen die de interne markt nastreeft. De uiteindelijke voorstellen die op deze mededeling gebaseerd worden, zullen door Nederland steeds afzonderlijk worden beoordeeld op proportionaliteit.

d) Financiële gevolgen

Gezien de aard van de mededeling heeft deze geen directe financiële of administratieve consequenties. Toekomstige voorstellen die zullen voortvloeien uit deze mededeling zullen door Nederland worden beoordeeld op financiële implicaties voor de EU-begroting, de rijks-overheid en medeoverheden, alsmede administratieve en financiële gevolgen voor bedrijfsleven en burger. Indien er sprake is van kosten voor Nederland, dan zullen budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Ingeval van gevolgen voor de EU-begroting is Nederland 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.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Gezien de aard van de mededeling heeft deze geen directe consequenties voor regeldruk en administratieve lasten. Bij de uitwerking van de voorgestelde maatregelen zal het kabinet zich uiteraard inzetten om bij de invulling daarvan de huidige regeldruk waar mogelijk te verlagen. Bij de uitwerking van het dienstenpaspoort vindt het kabinet van belang dat dit niet leidt tot verdubbelingen met bestaande EU-instrumenten zoals de Europese beroepskaart. Toekomstige voorstellen die zullen voortvloeien uit deze mededeling zullen door Nederland afzonderlijk worden beoordeeld op het punt van regeldruk en administratieve lasten. Daarbij zal eraan worden gehecht dat regelgeving innovatie stimuleert. Het kabinet ondersteunt het uitgangspunt dat de versterking van de interne markt leidt tot een versterking van de concurrentiekracht van de Europese economie.