

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2359

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juni 2017

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

Fiche: SOLVIT-actieplan (Kamerstuk 22 112, nr. 2357)

Fiche: Verordening generieke onderzoeksbevoegdheid (Kamerstuk 22 112, nr. 2358)

Fiche: Verordening voor het creëren van een Single Digital Gateway

Fiche: Aanpassing van de EMIR-verordening en communicatie over verdere uitdagingen voor kritieke marktinfrastructuur (Kamerstuk 22 112, nr. 2360)

Fiche: Mededeling vernieuwde impuls voor het Afrika-EU partnerschap (Kamerstuk 22 112, nr. 2361)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Verordening voor het creëren van een Single Digital Gateway

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing a single digital gateway to provide information, procedures, assistance, and problem solving services and amending Regulation (EU) No 1024/2012.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
2 mei 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2017) 256
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1494428656713&uri=CELEX:52017PC0256>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
SWD(2017) 211 final
SWD(2017) 212 final
SWD(2017) 213 final
SWD(2017) 214 final
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 21 lid 2, 48 en 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
- i) *besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

In haar strategie van 28 oktober 2015 ten aanzien van de eengemaakte markt¹ kondigde de Europese Commissie (Commissie) een handhavingsstrategie aan die onder meer een cultuur van naleving en slimme handhaving teweeg moet brengen. Met het nalevingspakket, waar het onderhavig voorstel onderdeel van is, geeft de Commissie uitwerking aan haar voornemen.

De Single Digital Gateway (SDG) moet dé online toegangspoort worden voor burgers en bedrijven die zich willen bewegen binnen de interne markt. De Commissie is van mening dat de informatie over grensoverschrijdend wonen, studeren en werken nu gefragmenteerd en hierdoor moeilijk vindbaar is, wat een hindernis is binnen de interne markt. Via dit nieuwe portaal dienen burgers en ondernemers op een eenvoudige manier toegang te krijgen tot alle informatie² per lidstaat over wetgeving, (administratieve) procedures en assisterende/probleemoplossende diensten³.

¹ COM(2015) 550, 28.10.2015.

² Zie Annex I voor een compleet overzicht van informatie voor burgers en bedrijven.

³ In Annex III worden in ieder geval genoemd: het Point of Single Contact, het Product Contactpunt, het Contactpunt Bouwproducten, het Contactpunt Erkenning Beroepskwalificaties (in NL: Nuffic), het Nationaal Contactpunt voor grensoverschrijdende zorg (in NL: CAK), EURES en Onlinegeschillenbeslechting.

Lidstaten dienen te verzekeren dat nationale informatie over rechten en plichten (zie annex 1) volledig is gedekt via portals op nationaal en EU niveau. Tevens dienen lidstaten bepaalde procedures die te maken hebben met belangrijke «life events» voor burgers en bedrijven volledig online én in een andere EU-taal beschikbaar te stellen. Deze procedures – in NL veelal aangeduid met de term «digitale overheidsdiensten» – zijn:

- het aanvragen van een geboortecertificaat;
- het aanvragen van studiefinanciering of studiebeurs;
- het registreren voor socialezekerheidsuitkeringen;
- het doen van een verzoek tot diploma-erkenning;
- het laten registreren van een adreswijziging;
- het aanvragen van een nieuw paspoort of nieuwe identiteitskaart;
- het registreren van een motorvoertuig;
- het beroep doen op pensioenuitkeringen van publieke en semipublieke instellingen;
- het doen van een algemene registratie van bedrijfsactiviteit (niet de oprichting en totstandkoming van een bedrijf);
- het registreren als werknemer of werkgever voor sociale verzekeringen;
- het berichtgeven over het beëindigen van de arbeidsovereenkomst door een werkgever aan de sociale instanties in het kader van de socialezekerheidspremies en -bijdragen en
- het afdragen van de sociale premies en bijdragen door werkgevers.

In het voorstel wordt tevens geregeld dat er een technisch systeem wordt ingericht voor de uitwisseling van bewijsstukken tussen de organisaties die verantwoordelijk zijn voor bovengenoemde informatie, diensten en procedures en de bevoegde autoriteiten in andere lidstaten ter validatie van de authenticiteit ervan. Indien de gebruiker er expliciet om vraagt dient de dienstverlenende organisatie direct bij de bevoegde autoriteiten in andere lidstaten het bewijs op te vragen.

De verordening dient twee jaar na het in werking treden te zijn geïmplementeerd; dit betekent dat de betreffende diensten/procedures dan digitaal beschikbaar moeten zijn voor burgers en bedrijven.

b) Impact assessment Commissie

Volgens de Europese Commissie zal het voorstel zal voor de burgers en het bedrijfsleven geen lasten met zich meebrengen. In de eerste plaats mogen burgers en bedrijven zelf bepalen of en in hoeverre zij gebruik maken van de SDG en ten tweede zal de burger/ondernemer via de SDG juist eenvoudiger tot de benodigde informatie kunnen komen waardoor er hoogstwaarschijnlijk juist minder lasten voor hen zullen ontstaan.

De verwachting van de Europese Commissie is dat – mede omdat de EU qua uitvoering en budget zal bijspringen – het voorstel in de huidige wijze binnen twee jaar geïmplementeerd moet kunnen worden door de lidstaten. In het impact assessment zijn er drie beleidsopties onder de loep genomen, te weten: 1. Het gebruik van nationaal gecentraliseerde portals voor burgers en bedrijven. 2. Een meer EU-gecoördineerde aanpak waarbij lidstaten vrij worden gelaten in het bepalen waar ze de benodigde informatie aanbieden zo lang er maar wordt doorgelinkt naar de SDG. 3. Een volledig EU-brede en gecentraliseerde aanpak in de zin dat alle toegang tot informatie, procedures en assisterende/probleemoplossende diensten op de SDG zelf wordt aangeboden. Uiteindelijk is er door de Europese Commissie gekozen voor optie 2. Volgens de Europese Commissie is dit de meest proportionele manier om de belangen van de stakeholders – die behoefte hebben aan eenduidige en toegankelijke informatievoorziening en gebruiksvriendelijke toegang tot bepaalde

procedures – voldoende te dienen. Een belangrijk punt dat opvalt in het impact assessment is het gebrek aan aandacht voor decentrale overheden en andere uitvoeringsinstanties. Deze (semi)overheden zullen echter in de uitvoering een belangrijke rol spelen als het gaat om het aanbieden van online procedures. Het kabinet acht het impact assessment van de Europese Commissie daarom vooral op dit belangrijke punt onvolledig. Daarnaast acht het kabinet verschillende onderdelen van het Impact Assessment, zoals de kostenraming, onvoldoende realistisch.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland, met een internationaal georiënteerde economie, heeft zich altijd voorstander getoond van een goed functionerende interne markt in Europa.⁴ Voor het kabinet is het versterken van de interne markt daarom een prioriteit. Volgens het kabinet ligt er met name op het gebied van handhaving van de regels op de interne markt nog een groot onbenut economisch potentieel. Op Europees niveau is Nederland dan ook voorstander van een ambitieuze aanpak voor de verdere versterking van de interne markt. Het kabinet is positief over de grotere aandacht van de Europese Commissie voor daadwerkelijke uitvoering van Europese regels. Regels krijgen immers pas betekenis als ze worden toegepast en uitgevoerd. Het is een belangrijke randvoorwaarde voor het goed functioneren van de interne markt voor burgers en bedrijfsleven.

Het nalevingspakket waarvan onderhavig voorstel onderdeel is een stap in de goede richting, maar er is meer nodig om structureel een grotere inzet op handhaving te bewerkstelligen. Daarbij gaat het vooral om het creëren van meer transparantie over de implementatie en de handhaving zowel door lidstaten als de Europese Commissie. Met meer transparantie kan ook de basis gelegd worden voor meer politiek commitment door elkaar aan te spreken en actie te ondernemen waar nodig.

Nederland heeft daarom de voorkeur om het bestaande Single Market Scoreboard⁵ te verbeteren door kwalitatieve gegevens over de prestaties van lidstaten toe te voegen en de frequentie van het uitbrengen ervan te verhogen. Het Single Market Scoreboard biedt nu wel kwantitatief vergelijkingsmateriaal, maar duiding ontbreekt: waarom is er in bepaalde gevallen een achterstand en wie kan er wat aan doen om deze weg te nemen? Is implementatie goed en volledig uitgevoerd of niet? Wanneer deze informatie bekend is, kunnen de handhavingstekorten op de interne markt efficiënter aangepakt worden. Ook zou dit instrument inzicht moeten bieden in het handhavingsbeleid van de Europese Commissie. Het kabinet wil graag de mogelijkheden onderzoeken hoe ook in Raadsverband tot betere handhaving kan worden gekomen opdat er meer politieke aandacht komt voor (het door de Commissie te bewerkstelligen van) naleving van EU-regels. Door dit onderwerp ook met regelmaat op de Raad van Ministers te agenderen, wordt rekenschap over de toepassing van EU-regels door de lidstaten afgedwongen en kunnen lidstaten de Europese Commissie gezamenlijk aanspreken op haar handhavingsbeleid.

⁴ Raadsconclusies van de Raad voor Concurrentievermogen van 2 februari 2016, tijdens het Nederlands Voorzitterschap, document 6260/16. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6622-2016-INIT/en/pdf>.

⁵ Het Scorebord van de interne markt is gebaseerd op uitgebreide verslagen over 13 governance-instrumenten, waaronder instrumenten om toe te zien op de juiste omzetting van EU-richtlijnen, inbreukprocedures te analyseren en netwerken voor administratieve samenwerking en verschillende informatie- en probleemoplossende diensten te ondersteunen.

Het kabinet ondersteunt en voert het beleid om te komen tot een meer adequate, betrouwbare en transparante informatievoorziening. Het vrije verkeer kan worden gestimuleerd indien ondernemers eenvoudiger te weten kunnen komen wat hun rechten en plichten zijn en aan wat voor (wettelijke) vereisten moet worden voldaan bij bepaalde grensoverschrijdende activiteiten. Vooral voor het MKB is dit een belangrijke ondersteuning bij het benutten van de mogelijkheden die de interne markt te bieden heeft. De inschatting is namelijk dat veel potentieel in de interne markt niet wordt benut als de ondernemer lastig toegang kan krijgen tot de benodigde informatie. Indien een ondernemer namelijk niet weet wat precies de wettelijke vereisten zijn in een lidstaat om een bepaalde bedrijfsactiviteit uit te oefenen, zal hij er naar verwachting ook niet voor kiezen om de stap naar die lidstaat te zetten.

Nederland is momenteel voor ondernemers al bezig om een voorlichtings- en contactportaal te creëren in het kader van het Point of Single Contact/Single Market Centreproject. Dit is de samengevoegde website van het Ondernemersplein en *Answers for Business*. Deze respectievelijk Nederlands- en Engelstalige websites geven praktische informatie over ondernemen in Nederland. Op dit moment is het PSC echter niet gericht op burgers; er kunnen via deze weg geen overheidsdiensten worden aangeboden en geen (administratieve) procedures worden doorlopen.

Ook op het burgerterrein heeft Nederland al behoorlijke stappen gezet in het digitaal aanbieden van informatie en waar mogelijk procedures. Burgers kunnen bijvoorbeeld terecht bij rijksoverheid.nl, overheid.nl, netherlandsandyou.nl en op domeinspecifieke websites van (semi)overheidsinstanties. Bovendien kan de voortgang op het gebied van deze digitale informatievoorziening in Nederland goed worden gevolgd op een website zoals digitaleoverheid.nl.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover het idee om één online toegangsportaal te creëren waar bedrijven op een eenvoudige manier per lidstaat toegang hebben tot alle informatie over grensoverschrijdende activiteiten binnen de interne markt. Het kabinet steunt derhalve deze doelstelling van het voorstel, maar is kritisch over de gekozen invulling. Momenteel verschilt het niveau van informatievoorziening aan de burger/ondernemer met betrekking tot de (digitale) overheidsdienstverlening en juridische en administratieve verplichtingen bij grensoverschrijdende activiteiten aanzienlijk tussen de verschillende lidstaten. Het kabinet is positief over de onderdelen in het voorstel ten aanzien van de informatievoorziening over de toegang tot informatie voor bedrijven⁶ en steunt de Commissie in haar streven om via één portaal site informatie van nationale overheden vindbaar te maken. Nederland zal echter benadrukken dat dit in geen geval mag betekenen dat de Commissie harmoniserende maatregelen over de te gebruiken online vorm of de op de nationale websites aan te bieden inhoud aan de lidstaten oplegt. Het kabinet is van mening dat bij bedrijven de behoefte aan het ontsluiten van informatie het grootst is.

Het kabinet is voorts niet van mening dat het voorstel ook zou moeten toezien op gedetailleerde informatie die zowel burgers als het bedrijfsleven kan raken. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de 500 CAO's in

⁶ Dit betekent concreet dat het kabinet uitsluitend het deel van Annex I steunt dat gericht is op informatievoorziening aan bedrijven met uitzondering van de gebieden die tevens het burgerdomein raken zoals, sociale zekerheid, cao's, gedetailleerde informatie omtrent de Arbowetgeving, pensioenen en arbeidsmigratie.

Nederland en het socialezekerheidsstelsel. Verder kan er bijvoorbeeld worden gedacht aan de Arbowetgeving. Voor dergelijke onderdelen is de Nederlandse inzet dat dit kan worden beperkt tot een overzicht van de algemene rechten en plichten. Een vertaling op detailniveau acht het kabinet onwenselijk daar de (nieuwe) wet- en regelgeving op dit terrein niet op voorhand wordt vertaald. Bovendien zal er – om te voorkomen dat meerdere portalen los van elkaar dezelfde functie vervullen – goed moeten worden gekeken wat de relatie zal zijn met andere EU-portalen die voorzien in de informatievoorziening aan burgers/bedrijven zoals EURES of Europa.eu

Als het gaat om het digitaal aanbieden van overheidsdiensten en het online doorlopen van (administratieve) procedures acht het kabinet dit voorstel niet wenselijk. Het kabinet heeft als ambitie dat burgers en bedrijven hun zaken digitaal met de overheid kunnen afhandelen, omdat dit voor de burger en de ondernemer – zeker indien zij gevestigd zijn in een andere lidstaat – voordelen zou kunnen opleveren. Het voorstel omvat echter elementen, met name het digitaal aanbieden van specifieke overheidsdiensten en doorlopen van procedures, die het kabinet niet noodzakelijk, niet doelmatig en binnen de voorgestelde implementateterminen niet realistisch acht. Het kabinet is voorstander van convergentie van overheidsdienstverlening in de EU lidstaten. Dit dient echter veelal op vrijwillige basis met respect voor de bestaande bevoegdheidsverdeling te geschieden. Het verplicht volledig digitaal aanbieden van de genoemde procedures in Annex II wordt derhalve niet gesteund door het kabinet.

Het vereiste dat een lidstaat een bepaalde procedure volledig online dient aan te bieden, kan voorts in concrete gevallen voor problemen zorgen. Zo is het voor de patiëntveiligheid van belang dat de authenticiteit van behaalde diploma's van zorgverleners kunnen worden gecontroleerd. Dit is echter momenteel niet mogelijk om dit digitaal te uit te voeren. Daarnaast dienen er in het geval van het aanvragen van een nieuw paspoort vingerafdrukken te worden afgegeven. Het is op dit moment praktisch niet uitvoerbaar om een dergelijke procedure volledig online aan te bieden. Opmerkelijk hierbij is dat dit op gespannen voet staat met de afspraken in 1) Verordening 2252/2004 over paspoorten (artikel 1 bis: De biometrische identiteitskenmerken worden afgenomen door gekwalificeerd en bevoegd personeel van de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de afgifte van paspoorten en reisdocumenten) en 2) de eIDAS verordening, waarin eisen zijn gesteld aan de wijze van authenticatie van eID-middelen. Ook dient een eerste inschrijving (vanuit het buitenland) bij een gemeente in persoon plaats te vinden. Dit in verband met de identiteitsvaststelling en het voorkomen van fraude. Een adres in de Basisregistratie Personen (BRP) geeft namelijk toegang tot verschillende aanspraken. Weliswaar kan er in strikt noodzakelijke en objectief gerechtvaardigde gevallen worden verlangd dat een persoon fysiek aanwezig moet zijn bij de bevoegde autoriteit in een bepaalde fase van de procedure, maar deze gevallen dienen vervolgens wel eerst genotificeerd te worden aan de Europese Commissie. Het is op dit moment nog onduidelijk hoe dit proces precies in zijn werk dient te gaan en het is onzeker of deze situatie na notificatie aan de Europese Commissie kan worden uitgezonderd van het vereiste «volledig online aanbieden». Bovendien vindt het kabinet dat een dergelijke verandering – in tegenstelling tot wat in het voorstel wordt gesuggereerd – de procedure inhoudelijk significant verandert.

Van een aantal documenten, zoals het aanvragen van een geboortecertificaat – een onderwerp op het terrein van personen- en familierecht – heeft het kabinet verder twijfels bij de noodzaak in het kader van het verbeteren van de interne markt, bijvoorbeeld in de situaties waarbij het

gaat over geboorten in Nederland. Voorts is het in Nederland landelijk niet mogelijk om digitaal aangifte van geboorte te doen en wordt niet voorzien in digitale afgifte van het document(akte). Tevens geldt dat voor het aanvragen van een uittreksel van de akte al verordening (EU) nr. 2016/1191 (PbEU 2016, L 200) is aangenomen en gepubliceerd. Het kabinet acht het online aanbieden van procedures zoals neergelegd in het voorstel om deze redenen onwenselijk. Volledige uitvoering van de verordening wordt bovendien niet mogelijk geacht binnen de door de Commissie aangegeven termijn van twee jaar na inwerkingtreding van de verordening voor de toepassing van alle bepalingen van de verordening.

Met betrekking tot de uitvoerbaarheid plaatst het kabinet verder – naast de bezwaren omtrent het volledig online aanbieden van bepaalde procedures – vraagtekens bij de termijn van twee jaar waarbinnen het voorlichtingsportaal voor burgers en bedrijven gerealiseerd dient te worden. Op dit moment dienen er namelijk nog behoorlijke stappen te worden gemaakt wanneer het gaat om de informatievoorziening aan burgers en het online aanbieden van digitale overheidsdiensten, waaronder de genoemde (administratieve) procedures. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de informatievoorziening van decentrale overheden en overheidsinstanties. Dergelijke informatie is momenteel veelal alleen in het Nederlands beschikbaar. Indien alle gemeentelijke en provinciale verordeningen ook tot de genoemde informatie behoren, dan dienen er nog behoorlijk wat stappen te worden gezet om dit alles in een andere EU-taal en de door de Commissie voorgestelde manier aan te bieden.

Ten slotte zet het kabinet, hoewel het ten principale positief staat ten aanzien van het «once only principle», kritische vraagtekens bij de uitwerking van dit principe in het voorstel.

In Nederland is invulling gegeven aan dit principe (eenmalige levering meervoudig gebruik) middels het regelen van basisregistraties waarin data (bijvoorbeeld over natuurlijk personen, rechtspersonen, onroerende goederen etc.) zitten die in verschillende domeinen worden gebruikt door het verlenen van autorisatie om dergelijke informatie in te zien door de beherende autoriteit. In dit voorstel wordt geregeld dat de gebruiker expliciet toestemming geeft aan de dienstverlener om bewijsstukken direct op te vragen bij de bevoegde autoriteit in andere EU lidstaten. Hiervoor wordt een technisch systeem geregeld. Met het voorgestelde systeem lijkt de dienstverlener geen directe toegang te hebben tot registraties in andere EU lidstaten, maar een aanvraag te doen via de bevoegde autoriteit.

Het kabinet heeft twijfels bij de haalbaarheid en doelmatigheid van het opzetten van een dergelijke grootschalige gegevensuitwisseling tussen lidstaten, temeer daar onduidelijk is wat precies onder de voorgestelde procedures wordt verstaan. Daarbij roept het de vraag op hoe de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen op adequate wijze kan worden gewaarborgd. Onduidelijk is wie de regie heeft over de gegevens en of het mogelijk is voor de burger om te achterhalen welke landen welke gegevens met elkaar uitwisselen. In het voorstel wordt hier alleen over aangegeven dat het belangrijk is dat deze bescherming voldoende wordt gewaarborgd. Uitwisseling van persoonsgegevens dient volgens het kabinet in lijn te zijn met de algemene verordening gegevensbescherming. Het kabinet acht het van belang dat er duidelijke standaarden worden gehanteerd en dat er uniforme kwaliteitseisen worden gesteld aan de data – voornamelijk in het kader van de veiligheid – bij de uitwisseling van informatie, zodat deze op een veilige manier kunnen worden hergebruikt door andere overheden. Daarnaast dienen tal van interoperabiliteitsaspecten nader ingevuld te worden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

In principe staan de meeste lidstaten positief ten opzichte van het verbeteren van de informatievoorziening aan bedrijven over het opereren in de interne markt. De verwachting is dat meerdere lidstaten kritisch zullen zijn over de uitvoerbaarheid van het voorstel, met name met betrekking tot het online doorlopen van de genoemde procedures.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Europese Commissie baseert de bevoegdheid op basis van artikel 21 tweede lid, 48 en 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Via artikel 21 tweede lid VWEU kunnen maatregelen worden genomen om de doelstelling van het reizen en verblijven van burgers op het grondgebied van andere lidstaten te verwezenlijken. Het kabinet merkt hierbij op dat in het kader van dit artikel alleen maatregelen kunnen worden genomen die noodzakelijk zijn.

Via artikel 48 VWEU kunnen maatregelen worden genomen op het gebied van de sociale zekerheid voor werknemers en artikel 114 VWEU betreft in combinatie met artikel 26 VWEU harmonisatiemaatregelen om de interne markt tot stand te brengen en de werking ervan te verzekeren. Het kabinet acht de rechtsgrondslagen voor het voorstel juist.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit positief met kanttekeningen. Als het gaat om digitale informatievoorziening aan bedrijven beoordeelt het kabinet de subsidiariteit positief. Het doel van het versterken van de interne markt kan worden ondersteund. Het creëren van uniforme en gelijkwaardige informatievoorziening aan bedrijven per lidstaat binnen de interne markt kan in principe onvoldoende worden bereikt op nationaal niveau. Het is daarom goed dat een dergelijk voorstel op EU-niveau tot stand komt. Dit voorstel kan een goede bijdrage leveren in het reduceren van de kosten die burgers en bedrijven moeten maken om achter de juiste informatie te komen met betrekking tot het ontplooiën van grensoverschrijdende activiteiten tussen lidstaten.

Wanneer het daarnaast gaat om het aanbieden van digitale overheidsdiensten en het doorlopen van nationale procedures zoals aangegeven in Annex II, is het kabinet van mening dat dit terrein in veel gevallen niet door de Unie geregeld dient te worden. De invulling van de nationale procedures is namelijk in veel gevallen een bevoegdheid die bij de lidstaten ligt. Waar grensoverschrijdende effecten aan de orde kunnen zijn, zouden deze *gericht* moeten worden geharmoniseerd. Volgens de Europese Commissie zou de inhoud van de genoemde procedures met dit voorstel weliswaar ongemoeid blijven, maar het kabinet vindt dat er op dit gebied een zeer dunne lijn is tussen de vorm waarin de dienst wordt aangeboden en de inhoud. Bovendien geldt dat bepaalde diensten zijn voorbehouden aan personen met de Nederlandse nationaliteit (paspoort) of personen die in Nederland bepaalde rechten hebben opgebouwd. Tevens veronderstelt non-discriminatoire digitale toegang een niet bestaande Europese digitale overheidsinfrastructuur. Er gelden dus grenzen aan non-discriminatoire toegang tot deze diensten.

Het kabinet plaatst derhalve kanttekeningen ten aanzien van de subsidiariteit van dit voorstel op het punt van verplichte digitale overheidsdienstverlening en het volledig online en non-discriminatoire aanbieden en

doorlopen van procedures. Deze aspecten van het voorstel acht het kabinet niet noodzakelijk, niet doelmatig en binnen de voorgestelde implementatietermijn niet realistisch.

Bij de procedures die de genoemde «life events» regelen, dient er voorts voor te worden gewaakt dat dit geen gevolgen gaat hebben voor het nationale personen- en familierecht en belastingrecht. Het kabinet is kortom van mening dat digitale overheidsdienstverlening en het doorlopen van nationale procedures niet op EU-niveau geregeld dient te worden.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel deels positief deels negatief. Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit ten aanzien van de informatievoorziening positief wanneer het gaat om bedrijven vanwege de positieve effecten die dit kan hebben ten aanzien van de interne markt. Het kabinet is echter negatief ten aanzien van de verplichting tot informatievoorziening in het burgerdomein, het aanbieden van digitale overheidsdienstverlening en het digitaal doorlopen van (administratieve) procedures.

Door te kiezen voor een SDG waarbij er wordt doorgelinkt naar de informatie die op de nationale portalen beschikbaar is, zal dit aspect van het voorstel naar verwachting niet verdergaan dan noodzakelijk om te zorgen voor eenduidige informatievoorziening aan ondernemers per lidstaat op EU-niveau. De Europese Commissie heeft gekozen om het voorstel te presenteren in de vorm van een verordening. Het kabinet acht dit het juiste instrument ten aanzien van de informatievoorziening aangezien het doel van het gelijktrekken van het informatievoorzieningsniveau tussen de lidstaten lastiger valt te realiseren in een richtlijn die dient te worden omgezet in nationale wetgeving.

Wanneer het echter gaat om het volledig online aanbieden van digitale overheidsdiensten en procedures is het kabinet negatief over de proportionaliteit van het voorstel. Er zou bijvoorbeeld ook voor kunnen worden gekozen om via de SDG alleen *informatie* te geven over hoe dergelijke procedures per lidstaat kunnen worden doorlopen en vervolgens door te verwijzen naar waar en hoe dergelijke procedures – al dan niet online – kunnen worden doorlopen.

Het kabinet acht verder de verplichting om alle informatie omtrent wetgeving en de online beschikbare procedures in een tweede EU-taal aan te bieden niet proportioneel. In de eerste plaats dient er volgens het kabinet meer gericht te worden gekeken wanneer het zinvol is om deze informatie in een andere EU-taal aan te bieden en daarnaast ziet het kabinet niet de meerwaarde van het kunnen kiezen van «iedere» andere EU-taal als alternatief.

Het kabinet betwijfelt of de baten voor burgers en bedrijven van het voorstel zullen opwegen tegen de uitvoeringskosten. Vooral ten aanzien van de burgers is de verwachting dat de verwachte baten in geen verhouding staan tot de uitvoeringskosten van rijksoverheid, decentrale overheden en uitvoeringsinstanties.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Europese Commissie heeft aangegeven om in samenwerking met de lidstaten zorg te dragen voor de uitvoering van dit voorstel. In het voorstel wordt aangegeven dat de initiële kosten voor het implementeren van dit

voorstel voor alle lidstaten en de Europese Commissie gezamenlijk 109 miljoen euro zullen bedragen. Daarnaast schat de Europese Commissie in dat het operationeel houden van de SDG zo'n 8 miljoen euro per jaar zal kosten voor de Europese Commissie en de lidstaten gezamenlijk. De additionele kosten voor alle lidstaten en de Europese Commissie gezamenlijk met betrekking tot zaken als vertaling en certificering worden geschat op 86 miljoen euro. Het kabinet acht de inschatting van de Europese Commissie te optimistisch. Het impact assessment van de Europese Commissie heeft bijvoorbeeld weinig aandacht voor de gevolgen voor de decentrale overheden en nationale uitvoeringsinstanties in de lidstaten, terwijl ingevolge het voorstel zij juist hun diensten digitaal moeten aanbieden.

Specifiek worden de initiële kosten van de Commissie geraamd tussen de 4,3 en 4,8 miljoen euro. De jaarlijkse kosten voor het operationeel houden worden geraamd op 2,2 miljoen euro voor de Commissie. Het algemene budget van de EU zal zorg dragen voor de kosten van de ontwikkeling en het onderhoud van de IT-middelen ter ondersteuning van de implementatie, de promotie van de SDG op EU-niveau en de vertaling tot een afgesproken maximum per lidstaat. Nederland is van mening dat de 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 EU-jaarbegroting.

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

Er wordt door de Europese Commissie geschat dat het voor de lidstaten die de minste procedures online hebben een investering van 6,6 miljoen euro zal vergen om alle procedures online te krijgen. De raming lijkt op het oog echter veel te rooskleurig ingeschat. Het kabinet zal dan ook aan de Europese Commissie vragen op welke manier deze raming tot stand is gekomen.

Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. De budgettaire gevolgen voor decentrale overheden moeten worden getoetst aan artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet (Fvw).

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

Er zullen geen directe financiële consequenties voor burgers en bedrijven voortvloeien uit dit voorstel. De verwachting is wel dat burgers en bedrijven via de SDG makkelijker en beter geïnformeerd in staat zijn om de mogelijkheden te benutten die de interne markt te bieden heeft. De Europese Commissie geeft aan dat bedrijven volgens de «Study on information and assistance needs of businesses operating cross-border within the EU, Final Report, April 2017» 11 tot 55 miljard euro zouden kunnen besparen indien de online informatie duidelijk te raadplegen is voordat er besloten wordt om grensoverschrijdende activiteiten te ondernemen. Dit is een tamelijk breed bereik en de waarde van deze cijfers is onduidelijk. Het kabinet zal de Commissie vragen hoe tot deze raming is gekomen. De verwachte baten voor burgers betreffen 885.000 uren voor de gehele Unie, hetgeen een bedrag van ca 13 miljoen vertegenwoordigt.

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

De implementatie en uitvoering van het Commissievoorstel zoals het er nu ligt zal zorgen voor aanzienlijke extra uitvoeringslasten voor zowel de rijksoverheid als de decentrale overheden en uitvoeringsinstanties op de diverse beleidsdomeinen. Het volledig online aanbieden van de genoemde procedures en het aanbieden in een tweede taal zal bijvoorbeeld ook van toepassing zijn op alle decentrale overheden. De verwachting is dat het voorstel voor de rijksoverheid tot aanzienlijke inspanningen zal leiden in de uitvoering van het voorstel. Hoewel hier in het impact assessment weinig over wordt vermeld, is tevens de verwachting van het kabinet dat ook van de decentrale overheden en uitvoeringsinstanties een grote inspanning zal worden gevergd bij de uitvoering van dit voorstel. Om de uitvoerbaarheid te borgen, zal er in een vroeg stadium overleg tussen alle betrokken overheden plaatsvinden.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Doordat de informatievoorziening aan burgers en bedrijven omtrent de wetgeving en administratieve procedures per lidstaat wordt verbeterd en meer gelijk wordt getrokken, zal er een gelijk spelveld worden gecreëerd binnen de interne markt. Het zal naar verwachting makkelijker worden voor burgers en bedrijven om de kansen binnen de interne markt te benutten. Dit voorstel zou zodoende kunnen bijdragen aan de concurrentieverhoudingen binnen de EU.

Het kabinet verwacht alleen niet dat het vereiste van het online doorlopen van procedures zal bijdragen aan een verbetering van de concurrentiekracht aangezien er op dit terrein geen gelijk spelveld wordt gecreëerd. De nationale procedures dienen namelijk inhoudelijk niet te worden veranderd volgens het voorstel.

6. Implicaties juridisch

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

Het kabinet verwacht dat er aanzienlijke consequenties zullen zijn voor de nationale wetgeving. De verwachting is dat onder meer de Dienstenwet naar aanleiding van dit voorstel op punten zal moeten worden aangepast en er moet worden bezien hoe het voorstel inpast in de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht.

Dit geldt bijvoorbeeld ten eerste ten aanzien van het «once only principle» dat in de SDG wordt gehanteerd. Dit houdt in dat burgers en ondernemers slechts één keer hun gegevens hoeven achter te laten bij het doorlopen van de genoemde procedures. In het kader van artikel 28 lid 7 jo. 10 lid 3 van de Dienstenrichtlijn kent artikel 30 van de Dienstenwet wel een bepaling waarin staat dat een bevoegde instantie geen nader onderzoek zal doen naar een bepaalde eis indien hier reeds door bijvoorbeeld een bevoegde instantie in een andere lidstaat onderzoek naar is gedaan. Bevoegde instanties uit andere lidstaten dienen vervolgens op dezelfde wijze toegang te kunnen krijgen tot de registers als de nationale instanties. Het «once only principle» in dit voorstel regelt dat de gebruiker de mogelijkheid wordt geboden de dienstverlener toestemming te geven de bewijsstukken direct op te vragen bij de bevoegde autoriteit in de andere EU lidstaat.

Verder kan er worden vermeld dat het vereiste «fully online» ook een aanpassing van de Dienstenwet vereist. Naar verwachting zal artikel 5 van de Dienstenwet dat o.a. ten dele artikel 6 en 8 van de Dienstenrichtlijn

implementeert moeten worden aangepast om zodoende via bijvoorbeeld het PSC zowel voor burgers als ondernemers volledig online toegang te bieden tot informatie en procedures.

Bovendien zal moeten worden gezien hoe het voorstel zich verhoudt tot artikel 4:5 Awb, waarin aanvragen in een vreemde taal worden geregeld. De procedures in Annex II dienen namelijk tevens in een tweede EU-taal aan te worden geboden.

Voorts zal er moeten worden gekeken naar artikel 13 lid 2 van de Dienstenwet en artikel 9 lid 1 van de Dienstenregeling centraal loket en interne markt informatiesysteem in relatie tot het bewaren van de gebruikersstatistieken. Deze dienen namelijk tevens op de SDG te worden bewaard ten einde de gebruiksvriendelijkheid te bevorderen.

Daarnaast zal in zijn algemeenheid moeten worden gezien hoe het voorstel zich verhoudt tot de generieke bepalingen van hoofdstuk 2 van de Algemene wet bestuursrecht die van toepassing zijn op het verkeer tussen de burger en het bestuursorgaan. Mogelijk zal een afwijking van de Algemene wet bestuursrecht nodig zijn voor een aantal specifieke gevallen. Naar aanleiding van dit voorstel zal naar verwachting namelijk ook het verkeer via de SDG in alle genoemde gevallen mogelijk moet worden gemaakt. Dit betekent bijvoorbeeld een aanpassing van artikel 2:15 Awb waarin het bestuursorgaan de keuze krijgt om aan te geven of elektronisch verkeer mogelijk is. Een wetswijziging die de burger het recht geeft om berichten digitaal aan de overheid te zenden is in voorbereiding, maar dit geldt niet voor het recht om berichten in digitale vorm van de overheid te ontvangen.

Uitgaande van het voorstel om het aanvragen van reis- en identiteitsdocumenten digitaal mogelijk te maken, dient in elk geval ook de Paspoortwet aangepast te worden. Hetzelfde geldt voor de wet BRP indien een aangifte van verblijf en adres niet in persoon hoeft te geschieden.

Bezien moet voorts worden of ook andere domeinspecifieke wetgeving moet worden gewijzigd.

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

De Europese Commissie kan op grond van artikel 21 lid 3 van de Verordening gedelegeerde handelingen vaststellen over de vastgelegde data in de SDG en over de manier waarop de informatie, de procedures en de assisterende diensten via de SDG wordt weergegeven. Het kabinet ziet liever dat dit wordt veranderd in uitvoeringshandelingen. Dit zou meer passend zijn aangezien de bevoegdheid voor de Commissie op grond van art. 21, lid 3 van de Verordening ziet op uniforme toepassing van juridisch bindende handelingen van de Unie door de Europese Commissie die volgens eenvormige voorwaarden dienen te worden uitgevoerd.

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

De Verordening zal in werking treden op de twintigste dag na de publicatie in het Publicatieblad van de EU. Een verordening is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Voor een aantal bepalingen van de verordening geldt dat deze van toepassing zullen zijn met ingang van twee jaar na de inwerkingtreding van de verordening. Het kabinet is van mening dat het niet haalbaar is om het gefragmenteerde landschap aan informatievoorziening binnen die termijn geüniformeerd via de SDG te structureren. Dit zou helemaal het geval zijn indien de plicht tot het digitaal beschikbaar stellen van overheidsdiensten c.q. het volledig online doorlopen van de genoemde procedures in het

voorstel blijft. Het kabinet zal daarom inzetten op een termijn van zeven jaar om uitvoering te kunnen geven aan de verordening.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Europese Commissie zal twee jaar na de inwerkingtreding van de verordening en vervolgens iedere twee jaar daarna een rapport uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot het functioneren van de SDG. Het kabinet staat positief ten aanzien van deze evaluatiebepaling.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het kabinet heeft zorgen over de uitvoerbaarheid van het voorstel als het gaat om de informatievoorziening aan burgers en het volledig digitaal laten lopen van (administratieve) procedures, te meer als dit ook nog in een andere EU-taal dient te geschieden. In een dergelijk geval zou er namelijk – denk bijvoorbeeld aan het feit dat ook de decentrale overheden aan dit vereiste zal moeten voldoen – een zware administratieve druk op zowel de centrale als de decentrale bestuursorganen en de uitvoeringsinstanties komen te liggen. Een voorbeeld dat hierbij kan worden gegeven is de uitvoering van de Participatiewet (bijstand). In Nederland is deze uitvoering gedecentraliseerd en dat betekent dat de 388 gemeenten individueel verantwoordelijk zijn voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen arbeidsondersteuning. Het is niet functioneel en realistisch om de op burgers gerichte en sociale zekerheid betreffende informatie over procedures van al deze 388 gemeenten online aan te bieden in een andere EU-taal. Bovendien druist dit in tegen de gedachte van de decentralisatie. Het voorstel biedt lidstaten slechts beperkte ruimte om de keuze met betrekking tot het online aanbieden van procedures zelf te maken, mits dit op een non-discriminatoire wijze geschiedt ten aanzien van de SDG in een andere EU-taal in vergelijking met de «normale» nationale procedure. Dit vergt naar alle waarschijnlijkheid zware extra inspanningen van zowel rijksoverheid als decentrale overheden en uitvoeringsinstanties. De nationale lidstaten zijn namelijk nog steeds verantwoordelijk voor het aanbieden van de informatie of de betreffende procedures.

Niet alleen zal dit voorstel voor bepaalde diensten en procedures lastig te realiseren zijn, maar bovendien stelt het kabinet de vraag in hoeverre het nodig en doelmatig is om alle online beschikbare procedures bijvoorbeeld in een tweede EU-taal aan te bieden. In het kader van bijvoorbeeld medische beroepen merkt het kabinet bijvoorbeeld op dat het een vereiste is om de Nederlandse taal te beheersen. Het zou daarom weinig zinvol zijn om het doorlopen van procedures die hieruit kunnen voortvloeien tevens in het Engels of een andere EU-taal aan te bieden.

Daarnaast wordt er in het voorstel gesproken over het opzetten van een technisch systeem waarbinnen de competente autoriteiten bewijs kunnen uitwisselen. Het is niet duidelijk hoe een dergelijk systeem eruit moet komen te zien en wat de relatie zal zijn met het huidige IMI-systeem (Interne Markt Informatiesysteem) dat anderzijds als ondersteunend in het voorstel zal worden genoemd.

Het kabinet staat wel positief ten opzichte van de uitvoeringsimplicaties indien het voorstel zich zou beperken tot informatievoorziening aan bedrijven. In dat kader zal Nederland met een uitbreiding van de beschikbare content op bijvoorbeeld het Point of Single Contact naar verwachting wel aan de uitvoeringsvereisten kunnen voldoen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.