

Vergaderjaar 2015–2016

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2167

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2016

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

Fiche 1: Mededeling stimuleren grensoverschrijdende elektronische handel (Kamerstuk 22 112, nr. 2166)

Fiche 2: Verordening geoblocking

Fiche 3: Verordening betreffende samenwerking Europese nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor consumentenbescherming (Kamerstuk 22 112, nr. 2168)

Fiche 4: Mededeling online platforms (Kamerstuk 22 112, nr. 2169)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Verordening geoblocking

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de aanpak van geoblocking en andere vormen van discriminatie van klanten op basis van nationaliteit, verblijfplaats of plaats van vestiging in de interne markt en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
25 mei 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016)289
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=COM:2016:289:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
SWD(2016)173; SWD(2016)174; SEC(2016)0239
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken
- h) *Rechtsbasis*
Art. 114 VWEU
- i) *besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Het voorstel voor de verordening COM(2016)289 inzake geoblocking (hierna: de verordening) betreft een compact voorstel dat transparantie voor klanten vergroot en in een aantal specifieke situaties de ongerechtvaardigde ongelijke behandeling van klanten op grond van nationaliteit, locatie of verblijfplaats verbiedt.

De verordening is eerder aangekondigd in de digitale interne marktstrategie¹ en de interne marktstrategie² uit 2015, gericht op het ontsluiten van het groeipotentieel van de (digitale) interne markt. Het voorstel moet in een brede context gezien worden, waarin ook maatregelen passen die andere aspecten van grensoverschrijdende e-commerce moeten stimuleren. Dat betreft bijvoorbeeld de gelijktijdig gepubliceerde mededeling voor het stimuleren van grensoverschrijdende elektronische handel (COM(2016)320), de eerder gepubliceerde richtlijnen rond het contractrecht (COM(2015)634 en COM(2015)635) en de gelijktijdig gepubliceerde verordening rond pakketbezorging (COM(2016)285).

De verordening behelst zowel online als offline aankopen en richt zich zowel op Europese handelaren als op handelaren uit derde landen die op de Europese markt actief zijn. Het voorstel ziet er op toe dat websites volledig toegankelijk zijn voor klanten, ongeacht of zij daar vervolgens ook kunnen bestellen, om zo transparantie te garanderen. Het blokkeren van toegang en het zogenaamde automatische «rerouten», waarbij gebruikers

¹ COM(2015)192.

² COM(2015)550.

naar een nationale versie van een webpagina worden doorgestuurd, worden daarmee in principe verboden.

De Commissie is voorts van mening dat er in een aantal specifieke gevallen geen objectieve rechtvaardiging kan zijn voor het anders behandelen van klanten. Het voorstel verbiedt ongelijke behandeling op grond van nationaliteit, verblijfplaats of plaats van vestiging in een aantal situaties, omdat er volgens de Commissie geen sprake kan zijn van afwijkende regels of anderszins bijkomende kosten voor ondernemers om hun aanbod op verzoek aan klanten uit andere lidstaten te leveren. Het gaat om de volgende situaties:

- Een klant die goederen koopt en zelf zorg draagt voor vervoer tot buiten de lidstaat van de handelaar;
- Diensten die volledig via elektronische middelen geleverd worden (bijvoorbeeld clouddiensten), behalve waar het gaat om auteursrechtelijk beschermde werken;
- Diensten waarbij de consument naar het land van de handelaar toe komt en de dienst ter plaatse wordt verleend (bijvoorbeeld een hotelovernachting).

De verordening verbiedt handelaren in deze situaties klanten anders te behandelen op grond van hun nationaliteit, verblijfplaats of plaats van vestiging. Zoals uiteengezet in de overwegingen kunnen bedrijven dat in die gevallen volgens hun eigen toepasselijk recht doen. De verordening biedt verder non-discriminatiebepalingen voor betaalmethodes.

Om handelaren in staat te stellen deze bepalingen na te leven, stelt de verordening dat contractuele bepalingen nietig zijn als die verplichtingen voor handelaren bevatten ten aanzien van passieve verkoop³ die niet in lijn zijn met de bepalingen van dit voorstel.

Het voorstel rondt af met bepalingen betreffende de handhaving van de verordening door nationale bevoegde autoriteiten en voorziet verankering in de Verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming (Verordening 2006/2004) en de Richtlijn betreffende inbreuken (Richtlijn 2009/22/EG)⁴ om dit te versterken. Ook bepaalt de verordening dat lidstaten assistentie aan consumenten bij de bepalingen uit deze richtlijn moeten organiseren.

b) Impact assessment Commissie

Het impact assessment schetst allereerst de context waarin het voorstel gedaan wordt en beargumenteert dat de reikwijdte van het voorstel beperkt is gehouden.

Belanghebbenden en studies geven aan dat klanten op verschillende momenten in een aankoopproces hinder kunnen ondervinden die leidt tot het niet doorgaan van de aankoop. Dit kan gerechtvaardigd zijn, maar in die gevallen waar marktsegmentatie plaatsvindt, constateert het impact assessment juridische onduidelijkheid en een gebrekkige handhaving van de bepalingen uit art. 20.2 van de Dienstenrichtlijn. Gezien de grensoverschrijdende dimensie van de problematiek oordeelt de Commissie dat ingrijpen op Europees niveau het meest effectief is.

³ Waarbij de handelaar zich niet actief op de markt van de klant richt, zoals gedefinieerd in Verordening 330/2010.

⁴ Aanpassing van deze verordening is voorzien door het gelijktijdig gepubliceerde voorstel (COM(2016)148), waarover een separaat BNC fiche wordt opgesteld.

Het impact assessment analyseert daarom een aantal beleidsopties:

- 1) Transparantie vergroten door bedrijven aan te laten geven waarom er discriminatie plaatsvindt en handhaving van bestaande wetgeving. Deze optie wordt gezien als ontoereikend.
- 2) Het verbieden van het ontnemen van toegang (verbod op automatisch «rerouten»). Deze optie wordt gunstig beoordeeld, maar zal slechts een deel van het probleem oplossen.
- 3) «Shop like a local» is de combinatie van optie 2 plus een plicht tot gelijke behandeling in specifieke situaties. Dit is de optie waaraan de Commissie de voorkeur geeft.
- 4) Een zwarte lijst met onacceptabele rechtvaardigingsgronden voor geoblocking. De Commissie verwacht dat het maken van een zwarte lijst niet alle vormen van discriminatie zou dekken en niet afdoende rechtszekerheid zou bieden.
- 5) Een leveringsplicht voor ondernemers door de gehele EU. Deze optie zou een onevenredig zware belasting voor het bedrijfsleven zijn, met name voor het mkb.

Op basis van bovengenoemde afweging kiest de Commissie voor optie 3.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Voor het kabinet is het van groot belang dat burgers en bedrijven de voordelen van zowel de Europese interne markt als van digitalisering volop kunnen benutten. Daarom verwelkomt het kabinet de doelstelling van de Commissie om naar een digitale interne markt toe te werken. Op nationaal niveau is het e-commercebeleid ingebed in de Retailagenda.⁵ Deze agenda is gericht op het stimuleren van detailhandel, e-commerce is één van specifieke thema's van de agenda. Hierbij wordt vooral ingezet op het ontwikkelen van e-commerce vaardigheden onder retailers.

Er liggen nadrukkelijk ook kansen op de internationale markt. Nederland ziet het Europese niveau dan ook als het juiste om het stimuleren van grensoverschrijdende e-commerce gezamenlijk op te pakken. Daar hoort ook het tegengaan van ongerechtvaardigde geoblocking bij. Dit was ook gedurende het Nederlands voorzitterschap een prioriteit, waardoor het voorzitterschap actief de dialoog met lidstaten en belanghebbenden in voorbereiding op onder andere dit voorstel mede heeft gefaciliteerd.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is van mening dat niet alleen ongeoorloofde praktijken tegengegaan dienen te worden, maar dat juist ook vaart gemaakt moet worden met het wegnemen van barrières voor handelaren om de Europese markt te bedienen. In dat kader is het kabinet verheugd met de keuze van de Commissie om dit voorstel parallel te publiceren aan andere voorstellen die juist dit doel nastreven.

Het kabinet vindt dat er in de interne markt geen sprake kan zijn van discriminatie van afnemers op grond van hun nationaliteit, verblijfplaats of geografische locatie. De huidige bepaling daartegen in artikel 20, lid 2 van de Dienstenrichtlijn (richtlijn 2006/123) blijkt onvoldoende te werken. Tegelijkertijd, zoals ook aangegeven in het BNC-fiche aan uw Kamer betreffende een Strategie voor een digitale eengemaakte markt⁶, is het

⁵ Kamerstuk 27 838, nr. 13.

⁶ Kamerstuk 22 112, nr. 1967, 22 mei 2015.

kabinet van mening dat een gedifferentieerde benadering van verschillende markten door handelaren mogelijk moet blijven.

Het kabinet is verheugd dat de Commissie in het kader van betere regelgeving met een gefocust voorstel komt. Met het voorstel beoogt de Commissie geoblocking aan te pakken in een aantal nauw afgebakende situaties en worden duidelijkheid en transparantie voor afnemers versterkt. Het kabinet waardeert dat door het gerichte toepassingsbereik de additionele lasten voor het bedrijfsleven beperkt blijven, terwijl klanten wel actief gebruik kunnen maken van een uitgebreider aanbod van goederen en diensten. Het kabinet vindt het ook positief dat het voorstel het voor ondernemers eenvoudiger maakt om in te gaan op zogenaamde passieve verzoeken van buitenlandse klanten (wanneer een ondernemer niet actief zijn producten of diensten in de lidstaat van de betreffende klant promoot). Tegelijkertijd kunnen consumenten met dit voorstel toch profiteren van een groter aanbod.

In de onderhandelingen zal het kabinet zich inzetten voor een uitkomst die een duidelijk en handhaafbaar kader schept voor alle betrokken partijen, met name waar dat het toepasselijk recht betreft.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Vertegenwoordigers van zowel bedrijfsleven als consumenten hebben reeds laten weten zich te kunnen vinden in het voornemen van de Commissie om een einde te maken aan discriminatoire praktijken. Bedrijven benadrukken daarbij dat het voor hen van belang is dat een oplossing niet leidt tot disproportionele lasten, mede gezien het feit dat verschillen in regelgeving tussen lidstaten voor hen soms de reden kunnen zijn om buitenlandse afnemers te weren. Uit eerste reacties op het voorstel maakt het kabinet op dat het onderhavige voorstel aan dit belang tegemoet komt.

Samen met het kabinet delen verschillende lidstaten de visie dat discriminatie op de interne markt in veel gevallen ongeoorloofd is, en wijzen tegelijkertijd op de noodzaak om barrières weg te nemen voor grensoverschrijdend zakendoen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De bevoegdheidsgrondslag is artikel 114 VWEU (meerderheidsbesluitvorming en medebeslissing door het Europees Parlement). Artikel 114 VWEU ziet op de harmonisatie van nationale wetgeving die de instelling en de goede werking van de interne markt betreffen. Het kabinet acht dit de juiste rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van subsidiariteit over de verordening is positief. Het voorstel richt zich nadrukkelijk op grensoverschrijdende handel. Het wegnemen van barrières en het aanpakken van ongeoorloofde praktijken in die context kan het beste op Europees niveau worden geregeld, zodat overal dezelfde voorwaarden gelden. Zodoende zijn zowel klanten als handelaren gebaat bij een Europees uniform kader voor non-discriminatie. Op binnenlandse transacties heeft de verordening geen impact.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van de voorgestelde verordening positief. De reikwijdte van het voorstel richt zich op een aantal specifieke situaties, waarbij de Commissie rekening heeft gehouden met factoren die een gelijke behandeling van afnemers in specifieke sectoren bemoeilijken of reeds garanderen. De voorgestelde maatregelen gaan niet verder dan het beoogde doel. Het doel rechtvaardigt ook het voornemen om te kijken naar de aansluiting op andere sectoren.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Er worden geen consequenties voorzien voor de EU-begroting.

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

Lidstaten moeten voorzien in handhaving van de verordening en ondersteuning aan consumenten. Afhankelijk van de uiteindelijke verordening kan de belasting van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) daardoor toenemen. Een exacte kwantificering van de extra belasting is in dit stadium niet mogelijk. Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Er zijn geen grote directe financiële consequenties voor bedrijfsleven en burger, want de provisies uit de tekst houden sterk rekening met bestaande regels, waardoor bedrijven buitenlandse klanten kunnen bedienen alsof zij uit hun thuismarkt kwamen. Voorts wordt verwezen naar de hierop volgende paragrafen 5d en 5e.

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

Het voorstel is van toepassing op zowel handelaren als klanten, namelijk consumenten en ondernemingen als eindgebruikers. De kosten voor het bedrijfsleven, die uit het voorstel voortvloeien, bestaan hoofdzakelijk uit nalevingskosten. Van bedrijven zal worden gevraagd dat zij hun websites niet langer automatisch ontoegankelijk maken voor bezoekers op basis van hun nationaliteit of locatie. Dit vergt in een beperkt aantal gevallen (2% van de online winkels, volgens een studie van de Commissie) eenmalig een naar verwachting kleine aanpassing aan de websites van handelaren.

De maatregel kan ook leiden tot beperkte structurele nalevingskosten voor bedrijven die te maken hebben met de noodzaak om het BTW-tarief te identificeren in het land van de klant in het geval van verkoop van diensten die enkel langs elektronische weg geleverd worden zoals uiteengezet in art. 4.1.b (de registratie kan voor deze transacties worden afgehandeld door middel van een «mini one-stop-shop»). De voorgestelde non-discriminatiebepaling uit art. 4.1.b geldt overigens niet voor kleine bedrijven die volgens de nationale wetgeving zijn vrijgesteld van de afdracht van BTW.

Het voorstel beoogt verder sterk rekening te houden met de bestaande regelgevende realiteit en heeft om die reden een beperkte reikwijdte. Omdat verduidelijkt wordt in welke gevallen bedrijven hun klanten volgens nationale regels mogen behandelen, vergroot dit de rechtszekerheid voor ondernemers en vergt het geen additionele inspanning of kosten van hen om zich in de regels van het land van de afnemer te verdiepen.

Van consumenten die gebruik willen maken van aanbod over de grens dat niet beschikbaar is in hun lidstaat wordt met dit voorstel wel verwacht dat zij zich voegen naar de regelgeving van het land van de handelaar.

Zoals onder 5b) uiteengezet kan de uiteindelijke verordening leiden tot een uitbreiding van de belasting van de ACM. Andere administratieve lasten voor de rijksoverheid zijn niet voorzien.

Er wordt geen impact voorzien op decentrale overheden.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Doordat het voorstel beoogt de keuzevrijheid van afnemers en de rechtszekerheid voor ondernemers te vergroten, valt een positief effect op de concurrentiekracht te verwachten. De Commissie heeft in het impact assessment becijferd dat de netto effecten op het handelsvolume 0,4% kunnen zijn, waarbij het producenten- als het consumentensurplus gemiddeld zouden toenemen met respectievelijk 1% en 0,8%. Ook zou zowel online als offline een lichte daling van prijzen te verwachten zijn van respectievelijk 0,6% en 0,5%.

De specifieke impact op het Nederlandse bedrijfsleven zal naar verwachting op basis van het impact assessment en de reacties van belanghebbenden gering zijn.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel verplicht lidstaten tot aanwijzing van handhavingsautoriteiten in situaties waarbij de verordening wordt overtreden ten aanzien van 1) consumenten en 2) zakelijke afnemers. Hiervoor moet Nederlandse wetgeving worden aangepast. In het eerste geval kan dat door een wetswijziging van de Wet handhaving consumentenbescherming door te voeren teneinde de Autoriteit Consument en Markt (ACM) bevoegd te laten zijn. Dat de ACM hiervoor wordt aangewezen voor consumenten ligt voor de hand gelet op de aard van de materie en omdat het voorstel Verordening (EG) nr. 2006/2004 wijzigt waardoor de autoriteiten die het consumentenrecht handhaven effectief kunnen samenwerken.

In het tweede geval, waarbij de verordening wordt overtreden in situaties met zakelijke afnemers, heeft de ACM geen bevoegdheden. Voor zakelijke afnemers moet dus nog een afweging worden gemaakt.

Het voorstel voorziet niet in de toepassing van de lex silencio positivo.

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

Het voorstel voorziet niet in de mogelijkheid om gedelegeerde of uitvoeringshandelingen vast te stellen. Op dit punt behoeft het voorstel aanpassing. Artikel 8 van het voorstel voorziet in een bevoegdheid voor een of meer door de lidstaat aangewezen instanties om praktische bijstand te verlenen aan consument in geval van een geschil tussen consument en handelaar. Het voorstel voorziet echter in artikel 8 wel in een uniform klachtenformulier. Dit is een onduidelijke procedure waarbij de rol van de Europese Commissie niet transparant is en ook de status

van het formulier onzeker. Daarom heeft het de voorkeur om het uniform klachtenformulier te laten vaststellen door middel van een uitvoerings-handeling via de raadplegingsprocedure van artikel 4 van Verordening (EU) nr. 182/2011.

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

Het voorstel voorziet in een inwerkingtreding op de twintigste dag na publicatie in het officieel Publicatieblad. De verordening wordt van toepassing zes maanden na de dag van publicatie. Deze termijn is te kort en moet langer, gelet op de noodzakelijke aanpassing van de Wet handhaving consumentenbescherming en het inrichten en voorbereiden van de handhaving.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel voorziet in een evaluatie- en herzieningsclausule. Dit past bij de Nederlandse inzet om nut en effectiviteit van uniewetgeving periodiek te toetsen. Uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding van deze verordening en vervolgens om de vijf jaar brengt de Commissie verslag uit over de evaluatie van deze verordening aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Door het gekozen rechtsinstrument zijn de bepalingen direct in de gehele Unie van toepassing. Dit vergt geen implementatiewetgeving, wel is uitvoeringswetgeving noodzakelijk om te voorzien in de aanwijzing van handhavingsautoriteiten. De bepalingen in de verordening zijn zodanig geformuleerd dat de verplichtingen voor handelaren en voor de handhavingsautoriteiten voldoende helder lijken te zijn.

b) Handhaafbaarheid

De verordening geeft specifieke richtsnoeren betreffende de handhaving door de bevoegde autoriteiten en verplicht de lidstaten tot het aanwijzen van instanties die belast worden met de handhaving van de verordening (zie artikel 7). In Nederland zal de ACM met de handhaving van de verordening belast zijn voor wat betreft consumenten. Voor zakelijke afnemers moet nog een afweging worden gemaakt (zie punt 6a)

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen specifieke implicaties voor ontwikkelingslanden.