

Vergaderjaar 2018–2019

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2703

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 oktober 2018

Met deze brief ga ik in op het verzoek van het lid Wörsdörfer (brief commissie van 7 juni 2018) om uw Kamer een nadere uitwerking te sturen van de stappen ter verbetering van de Europese interne markt op economisch gebied, waarop het kabinet in Europees verband inzet. Ook worden de vragen zoals gesteld in het SO RvC van 21 september jl. geadresseerd. Tevens is deze brief een vervolg op de brief van maart jl. (Kamerstuk 22 112, nr. 2506). Met die brief stuurde ik uw Kamer een overzicht van maatregelen ter verbetering van de interne markt en meldde ik dat het kabinet inzet op een toekomstgerichte en eerlijke interne markt die klaar is voor het digitale tijdperk, bijdraagt aan de Europese concurrentiekracht en kansen biedt aan industrie, ondernemers en burgers. Deze inzet geldt nog steeds. In deze brief ga ik nader in op de inzet die het kabinet kiest om het vrij verkeer van goederen en diensten te verbeteren, en de stappen die op dit gebied in de nieuwe Commissieperiode genomen moeten worden. Het kabinet bepleit een nieuwe aanpak, gericht op het beter implementeren en handhaven van internemarktregelgeving en het directer adresseren van behoeften van ondernemers en consumenten door het bieden van maatwerk, specifiek voor de dienstenmarkt.

Vooraleer deze nieuwe aanpak nader toe te lichten, hecht ik eraan de inzet in zijn context te plaatsen. Het kabinet vindt een goed werkende interne markt voor goederen en diensten één van de belangrijkste instrumenten van de Europese Unie voor welvaart en banen. Deze biedt niet alleen kansen voor ondernemers en consumenten, maar is ook essentieel voor het concurrentievermogen van Nederland en de EU ten opzichte van andere delen van de wereld. Tegelijkertijd kunnen de vruchten van de interne markt alleen worden geplukt in een stabiel macro-economisch klimaat en met het juiste flankerende Europees en nationaal beleid dat bedrijven en burgers in staat stelt te floreren op die interne markt.

Het kabinet hecht eraan dat een verbeterde interne markt ook een duurzamere, eerlijkere en inclusievere interne markt is. Duurzamer omdat een verbeterde interne markt kan bijdragen aan de circulaire economie en verduurzaming in den brede. Nieuwe en bestaande wetgeving, bijvoorbeeld rond afvaltransport en -verwerking of CO₂, dient hier zo adequaat mogelijk aan bij te dragen en helderheid te bieden aan ondernemers over waar ze in de EU aan dienen te voldoen. Tegelijk is het belangrijk dat iedereen in Europa kan profiteren van de kansen die de interne markt biedt. Om tot een diepere en eerlijkere interne markt te komen die een gelijk speelveld biedt voor alle EU-burgers, is het versterken van de sociale dimensie van Europa van belang. Hiertoe is al een aantal stappen gezet met de aanpassing van de regels rond grensoverschrijdende arbeid, zoals de Handhavingsrichtlijn, Detacheringsrichtlijn en de oprichting van het platform zwartwerk. Het kabinet is van mening dat verdere voortgang mogelijk en nodig is. Daarom heeft het kabinet de SER verzocht begin 2019 een advies te presenteren over een diepere en eerlijkere interne markt. Het streven is dat rond de kabinetsreactie op het SER-advies ook de zienswijze van het kabinet op een sociaal Europa aan uw Kamer zal worden aangeboden. Daarbij zal het kabinet tevens ingaan op de verhouding tussen de EU en de lidstaten op het sociale domein, zoals de Minister van SZW heeft toegezegd tijdens het AO WSBVC van 7 maart jl. (Kamerstuk 21 501-31, nr. 480).

Zoals aangegeven in bovengenoemde brief van maart jl. is het toerusten van de interne markt op het digitale tijdperk een prioriteit voor Nederland. Tegelijkertijd heeft het kabinet geconcludeerd dat dit vraagstuk niet los te trekken is van de bredere uitdagingen op het gebied van Europees digitaal beleid, waarbij juist een integrale aanpak belangrijk is. Dat sluit ook aan bij de gekozen integrale aanpak in de Nederlandse digitaliseringsstrategie (Kamerstuk 26 643, nr. 541). Richting de toekomst zien we dat digitalisering een steeds fundamentele rol in alle delen van de economie en maatschappij gaat spelen. Digitalisering kent een sterk grensoverschrijdend karakter en in het mondiale speelveld hebben we de slagkracht van gezamenlijk Europees beleid en een goed functionerende interne markt nodig om concurrerend te blijven. Een goed functionerende Europese digitale markt is dan ook een kabinetsambitie uit het regeerakkoord. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat er in de nieuwe Commissieperiode gewerkt wordt aan een Europees digitaal beleid dat integraal de uitdagingen en kansen rond digitalisering tegemoet treedt. De breedte van deze uitdaging reikt echter te ver voor deze brief om in detail op in te gaan.

Het vervolg van deze brief zal ingaan op de nieuwe aanpak die het kabinet bepleit op het gebied van het vrij verkeer van goederen en diensten. Mede op basis van de ervaringen in de huidige Commissieperiode wordt de gewenste aanpak voor de toekomst uiteengezet. Tot slot worden de Nederlandse acties en vervolgstappen in Europa geschetst. Deze brief gaat niet in op de Kapitaalmarktunie of de Energie Unie.

Europese Interne Markt Strategie 2015–2019

Eind 2015 presenteerde de huidige Commissie haar Interne Markt Strategie om de interne markt te verstevigen en optimale randvoorwaarden daarvoor te scheppen (zie ook Kamerstuk 22 112, nr. 2029). Nu de verschillende onderdelen van deze strategie zich in een afrondende fase bevinden, kan de balans worden opgemaakt. Op diverse punten zijn

positieve resultaten bereikt, zoals de Single Digital Gateway¹, geoblocking en het verbeteren van het principe van wederzijdse erkenning van goederen. Nederland heeft aangedrongen op afronding van de Strategieën en hier een centraal punt van gemaakt tijdens het Nederlandse EU-Voorzitterschap, maar al met al zijn op belangrijke terreinen als handhaving en het beter laten functioneren van de dienstenmarkt in de huidige Commissieperiode maar beperkte stappen gezet. Voorstellen voor een e-kaart (diensten) en de Single Market Information Tool (handhaving) bleken niet aan te sluiten bij de behoeften van ondernemers en van lidstaten. Over deze voorstellen wordt inmiddels ook niet langer onderhandeld. Tegen deze achtergrond is het Ministerie van EZK sinds begin dit jaar actief bezig een nieuwe balans op te maken van wensen en behoeften binnen Nederland. De aanloop naar de Europese verkiezingen in 2019 en de nieuwe Commissieperiode creëert immers momentum voor de vorming en het uitdragen van beter gefundeerde ideeën over de toekomst van de interne markt.

Een gefundeerde aanpak: meer inzicht in feiten en behoeften

Om een gegrond antwoord te vinden op de vraag hoe de interne markt verder te verbeteren, en om toekomstig beleid meer vraaggestuurd en doelgericht te maken, onderzoekt het Ministerie van EZK de ambities van en belemmeringen ervaren door ondernemers. Het ministerie heeft onderzoek uitgezet bij het Centraal Bureau voor de Statistiek om inzicht te krijgen in de Nederlandse dienstensector (met name de diverse subsectoren) en de import- en exportpatronen. Op basis van de eerste cijfers is een aantal brancheorganisaties en sectoren geselecteerd waarmee, ook met ondernemers, gesprekken zijn gevoerd. Daarnaast is via het ondernemerspanel van de Kamer van Koophandel een enquête uitgezet om beter inzicht te krijgen in de ambities en ervaringen van ondernemers op de interne markt.

Over het algemeen heerst tevredenheid over de interne markt bij ondernemers. Handelen op de interne markt is significant eenvoudiger dan buiten Europa. Uiteraard ervaren ondernemers nog wel belemmeringen. Deze zijn divers van aard en verschillen per (sub)sector. Naast algemene belemmeringen die worden ervaren door taal- en cultuurverschillen, gaat het bij een zakelijke dienstverlener bijvoorbeeld om verschillende eisen qua aansprakelijkheid, reclame of vestiging, in de transportsector bijvoorbeeld om een gebrek aan uniforme implementatie en handhaving, of verschillende tolsystemen. Ook verschillen kansen en belemmeringen per lidstaat of grensregio waarmee gehandeld wordt. Er is onder stakeholders geen brede roep om *nieuwe* horizontale Europese wetgeving. Wel wordt breed gedeeld dat verschillen tussen lidstaten in de implementatie en handhaving van bestaande regelgeving verminderd moeten worden. Zo lopen ondernemers er regelmatig tegenaan dat autoriteiten uniforme Europese regels verschillend interpreteren. Nederlandse mkb'ers geven aan juist behoefte te hebben aan een gelijk Europees speelveld waarin regels in elke lidstaat op dezelfde wijze toegepast en gehandhaafd worden. Toezichthouders in verschillende lidstaten weten elkaar momenteel nog onvoldoende te vinden. Andere punten die door ondernemers uit allerlei sectoren genoemd worden, zijn het gebrek aan informatie over geldende regelgeving in andere lidstaten, complexe procedures en gebrek aan kennis van de markten en netwerken in andere lidstaten. Dit zijn zogenaamde zachte (niet regelgevende) belemmeringen waar meer aandacht voor nodig is. Verschillen in

¹ Via de Single Digital Gateway kunnen burgers en ondernemers die zich bewegen op de interne markt in de toekomst op een eenvoudige manier toegang krijgen tot informatie per lidstaat over regels en procedures, rechten en plichten.

ationale regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van btw of vestigingseisen, worden desgevraagd door ondernemers ook genoemd, maar worden veelal niet als belangrijkste obstakel gezien.

Met het naderende einde van de huidige Commissieperiode bepleit het kabinet derhalve een andere aanpak. Daarin moet enerzijds een betere implementatie en handhaving van huidige regelgeving meer centraal gezet worden. En daarin moeten anderzijds meer gericht daadwerkelijk ervaren problemen worden opgelost door een maatwerkaanpak per (sub)sector of regio. Betere informatievoorziening kan daar ook een rol bij spelen. Zo komen we tot een doelgerichter beleid met een breder palet aan instrumenten om de interne markt beter te laten functioneren. Deze inzet is reeds betrokken bij de Nederlandse standpuntbepaling over het Commissievoorstel voor een verordening voor een programma voor de interne markt (als onderdeel van het toekomstig MFK) waarover u bent geïnformeerd bij BNC-fiche (Kamerstuk 22 112, nr. 2647).

Implementatie, uitvoering en handhaving

Het kabinet zet voor de nieuwe Commissieperiode in op een betere, transparantere en objectievere implementatie, uitvoering en handhaving van internemarktregelgeving: het echt laten werken van wat we met elkaar afgesproken hebben. Hiertoe moet in eerste instantie gekeken worden naar het verbeteren van het governance-systeem. Dit begint met meer transparantie over de prestaties van zowel de lidstaten als de Commissie, bijvoorbeeld door middel van een verbeterd Single Market Scoreboard². Op basis daarvan is belangrijk dat in Raadsverband gesproken wordt over een betere handhaving, opdat er meer politieke druk en aandacht komt voor naleving van EU-regels. Ook zal het kabinet de Commissie oproepen vaker een actieve en faciliterende rol te spelen richting lidstaten, met als doel dat Commissie en lidstaten gezamenlijk kunnen werken aan een betere uitvoering en handhaving van regels. Binnen de nieuwe Commissie zelf zou het handhavingsmandaat nadrukkelijker en onafhankelijker belegd kunnen worden met het oog op een politiek neutralere handhaving. Om te werken aan een betere implementatie, en meer uniforme toepassing en handhaving van EU-regels door lidstaten, kunnen daarnaast meer praktische stappen genomen worden. Zo is een betere samenwerking tussen autoriteiten in verschillende lidstaten gewenst. Nederland zal de Europese Commissie oproepen om deze samenwerking te faciliteren. Tot slot dient vanuit de *Better Regulation*-agenda in een nieuwe Commissieperiode verder gekeken worden naar het vereenvoudigen en beter uitvoerbaar en handhaafbaar maken van regelgeving.

Maatwerkaanpak en informatievoorziening

Specifiek de dienstenmarkt in al zijn diversiteit lijkt meer gebaat bij een sectorale of regionale aanpak dan bij (enkel) nieuwe horizontale Europese wetgeving. Het is effectiever en kansrijker als meer specifiek binnen sectoren wordt gekeken naar wat de belangrijkste belemmeringen zijn en deze gericht worden aangepakt. Daarbij is het goed te beseffen dat meer dan driekwart van de dienstenexport van Nederland binnen de Europese interne markt blijft, en hiervan zijn Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk weer goed voor gemiddeld meer dan 80% van de export per sector. Verdere afspraken over het leveren van diensten met

² In het huidige Single Market Scoreboard wordt al wel een beknopt overzicht gegeven van de implementatie van regelgeving door lidstaten, echter dit overzicht is te beperkt, bevat geen informatie over verordeningen, mist kwalitatieve informatie, en gaat niet voldoende in op de acties en prestaties van de Europese Commissie op het gebied van handhaving.

deze landen zouden voor veel dienstenverleners, waaronder het mkb, van grote waarde zijn. De nieuwe Commissie zou zich moeten richten op het faciliteren van specifieke oplossingen op een bepaalde plek in een bepaalde sector. Daarmee wordt de gereedschapskist om aan de interne markt te werken verbreed. Dat gebeurt ook door extra inzet op een betere informatievoorziening en ondersteuning voor ondernemers die grensoverschrijdend werken. Veel zaken zijn op papier al goed geregeld, maar in de werkelijkheid valt het soms tegen, omdat regels slecht vindbaar zijn, of alleen in andere talen, en procedures complex en onoverzichtelijk zijn. Met meer maatwerk en een toegankelijker informatievoorziening wil het kabinet beter inspelen op behoeften van ondernemers. Daarmee kan worden aangesloten op bestaande initiatieven vanuit de private sector en brancheorganisaties, om bijvoorbeeld informatievoorziening aan ondernemers of erkenning van beroepskwalificaties te verbeteren.

Inzet en vervolgstappen in Europa

Sinds het begin van dit jaar heeft het kabinet, gelijktijdig met het verder onderzoeken en ontwikkelen van de Nederlandse inzet, diverse stappen gezet om de toekomstige interne marktagenda van de Commissie te beïnvloeden. In maart van dit jaar werd op Nederlands initiatief en samen met 16 andere lidstaten een tekstvoorstel ingestuurd voor de conclusies van de Europese Raad (ER) op de interne markt. Dit leidde tot ER-conclusies waarin de Commissie werd uitgenodigd om voor de ER van december a.s. met een analyse te komen over belemmeringen en kansen op de interne markt, alsmede de stand van zaken bij implementatie, toepassing en handhaving. Deze analyse moet wat het kabinet betreft dienen als solide basis voor een gesprek over de toekomst van de interne markt in de ER van december, waar in het kader van de Leaders» Agenda gesproken zal worden over dit onderwerp. Het is nu aan de Commissie om gevolg te geven aan dit verzoek. De Commissie zal naar verwachting in november a.s. een Mededeling uitbrengen. Het kabinet ziet dit overigens niet als een eenmalige exercitie. Als het aan het kabinet ligt, wordt een dergelijke analyse in de toekomst jaarlijks herhaald – al dan niet in de vorm van een «staat van de interne markt» rapportage of in combinatie met een verbeterd Single Market Scoreboard.

Nederland levert deze inzet niet alleen. In juli jl. is namens 16 lidstaten een brief gestuurd naar de Commissie over de toekomst van de interne markt. In aanvulling op de kern van traditionele gelijkgestemde lidstaten op de interne markt, is ook hier een groot aantal andere lidstaten aangehaakt. Daarnaast heeft Nederland met vele lidstaten, ook buiten de traditionele gelijkgestemde lidstaten, bilateraal gesproken over de toekomst van de interne markt. Binnen deze landen is zowel met ministeries als met stakeholders gesproken. Op basis van deze gesprekken ontstaat het beeld dat er veel steun lijkt voor de Nederlandse benadering en dat veel lidstaten naar Nederland kijken om het voortouw te nemen op de interne markt.

De Nederlandse inzet zal zijn om op de ER van december een basis te leggen voor een nieuwe aanpak voor de toekomst van de interne markt. Op basis van het werk dat sinds begin dit jaar op dit gebied is verzet, valt te concluderen dat de voorgestelde inzet goede kansen biedt voor het uitbreiden van onze gelijkgestemde coalitie. Nederland kan voor een brede groep landen een serieuze en constructieve partner zijn. Naar verwachting zullen er vervolgens in 2019 diverse momenten komen waarop de ER zal proberen nader richting te geven aan de Europese

agenda voor de volgende Commissieperiode, onder meer via de informele top in Sibiu in mei 2019. Uw Kamer zal ook in de aanloop naar deze bijeenkomsten over de inzet worden geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer