

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

JB

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2023

Geachte voorzitter,

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 6 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling hernieuwde Maritieme Veiligheidsstrategie EU

Fiche 2: Verordening tegen marktmanipulatie op de groothandelsmarkt voor energie

Fiche 3: Mededeling 30 jaar interne markt

Fiche 4: Mededeling meerjarig strategisch beleid Europees geïntegreerd grensbeheer

Fiche 5: Mededeling over EU Space Strategy for Security and Defence (EUSSED)

Fiche 6: Verordening ter verbetering van het EU elektriciteitsmarktontwerp

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche 3: Mededeling 30 jaar interne markt

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: 30 jaar interne markt
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
16 maart 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2023) 162
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0162&qid=1679660022255>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet van toepassing
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Economische Zaken en Klimaat

2. Essentie voorstel

Dit jaar viert de Europese interne markt zijn 30-jarig bestaan. De interne markt is één van de grootste verworvenheden van de EU. Sinds 1993 hebben burgers en ondernemers de voordelen kunnen benutten van het vrij verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal. In haar mededeling ter gelegenheid van het 30-jarig bestaan van de interne markt kijkt de Europese Commissie (hierna: Commissie) terug op de vele verworvenheden op het terrein van de interne markt die in het dagelijks leven vanzelfsprekend lijken maar dat niet zijn. Daarnaast kijkt zij vooruit en komt zij met enkele voorstellen. De mededeling sluit aan bij de tegelijk gepresenteerde Commissiemededeling over het lange termijn concurrentievermogen¹ waar de Europese Raad eerder om verzocht.

De Commissie benadrukt de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Commissie en de lidstaten voor implementatie en toepassing van interne marktregels. De Commissie is bereid om daarin met lidstaten en stakeholders samen te werken en hen te ondersteunen en streeft daarbij naar maatwerk. Zij zet haar huidige handhavingsbeleid voort en kiest daarbij een strategische benadering. Ook benadrukt zij het belang van wetgeving die bijdraagt aan concurrentiekracht op de lange termijn.

De Commissie blijft verder inzetten op het wegnemen van ongerechtvaardigde belemmeringen en het verminderen van regeldruk. Oplossingen zitten daarbij niet alleen in nationale regelgeving, een verantwoordelijkheid van lidstaten zelf, maar juist ook in betere informatievoorziening en toegankelijker administratieve procedures. Diensten zijn van belang vanwege hun grote aandeel in het BNP, maar de dienstensector is divers. Versterkte samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten is nodig, specifiek bij het agenderen van belemmeringen en het verzamelen van stakeholders, ondernemers en burgers. Het werk van de Europese Taskforce interne markthandhaving (SMET) in dit kader berust volgens de Commissie op goede samenwerking en gezamenlijke inspanningen van de Commissie en de lidstaten om concrete resultaten te bereiken. Structurele betrokkenheid van stakeholders is van belang. De huidige

¹ COM (2023) 168. Over deze mededeling zal geen BNC-fiche worden opgesteld.

instrumenten moeten volop worden benut. De Commissie roept lidstaten bijvoorbeeld op om voor voldoende middelen voor SOLVIT-centra te zorgen.

De Commissie doet een aantal concrete nieuwe voorstellen. Zo doet zij een voorstel om de huidige notificatieverplichtingen voor lidstaten te vereenvoudigen door één toegangspunt voor notificaties te ontwikkelen. Het gaat hierbij om melding door lidstaten van nieuwe nationale regels die aan het vrij verkeer van goederen en diensten kunnen raken. Verder wil de Commissie samenwerken met lidstaten om belemmeringen voor het dienstenverkeer in vier ecosystemen weg te nemen. Het gaat om de ecosystemen bouw, *retail*, toerisme en zakelijke dienstverlening waarbinnen volgens de Commissie een grote dienstencomponent zit.² Ook doet ze een voorstel om in elke lidstaat een specifiek interne-marktbureau op te richten om interne-marktbelemmeringen aan te pakken. Zo'n bureau zou op hoog niveau geleid moeten worden en voldoende capaciteit moeten hebben, evenals de taak om vraagstukken te agenderen en oplossingen voor te stellen inzake genoemde belemmeringen binnen nationale besluitvormingsprocessen. Het bureau zou complementair zijn aan SOLVIT en de SMET.

Daarnaast is hernieuwd politiek commitment op alle niveaus nodig ten behoeve van betere toepassing en handhaving van interne-marktregels en het nakomen van afspraken. De Commissie stelt vast dat hernieuwde politieke betrokkenheid nodig is om toepassing en handhaving van interne-marktregels te verbeteren. Zij is daarom voornemens om regelmatig resultaten van het interne-marktscorebord onder de aandacht te brengen van nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de interne markt, met name in de Raad voor Concurrentievermogen. De Commissie wil samen met lidstaten verkennen hoe breder gebruik kan worden gemaakt van de huidige Proportionaliteitstoets richtlijn³ die ziet op het toetsen van nieuwe eisen voor gereguleerde beroepen. Dit zou moeten geschieden via aanpassing van het notificatie-instrument onder de Dienstenrichtlijn⁴ en via richtsnoeren voor lidstaten voor de toepassing van de proportionaliteitscriteria. Tot slot stelt de Commissie concrete doelen vast voor handhaving met als doel om de achterstand in de omzetting bij richtlijnen terug te brengen tot 0,5% en een benchmark voor SOLVIT om 90% van de zaken binnen 12 maanden op te lossen.

Ten behoeve van het versterken van de groene en digitale dimensies van de interne markt noemt de Commissie naast een aantal lopende wets-trajecten een aantal voorstellen die zij eerder aankondigde in het Commissiewerkprogramma voor 2023. Dit betreft onder meer voorstellen voor digitalisering van sociale-zekerheidscoördinatie, hervorming van de Douane-unie en een voorstel om erkenning van kwalificaties van burgers uit derde landen te vergemakkelijken.

² Dit betreft de veertien industriële ecosystemen, zoals aangeduid door de Europese Commissie als onderdeel van de Europese industriestrategie (COM (2020) 102). Zie voor een overzicht: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_en#documents.

³ Richtlijn (EU) 2018/958 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen.

⁴ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet zet zich in voor een sterke, duurzame en eerlijke interne markt. De interne markt is van groot belang voor onze mondiale concurrentiepositie en voor een aantrekkelijk vestigings- en ondernemingsklimaat in Nederland, en draagt bij aan welvaart en bestaanszekerheid. Daarnaast levert de interne markt een belangrijke bijdrage aan het bereiken van open strategische autonomie. Een groot aantal Nederlandse ondernemers doet zaken over de grens en benut de kansen en voordelen die de interne markt biedt. Op 17 juni 2022 heeft het kabinet een Kamerbrief gestuurd met zijn inzet op het terrein van de interne markt en specifiek een interne markt actieagenda.⁵ Het borgen van een goed functionerende interne markt is gezien de breedte van het dossier de verantwoordelijkheid van alle departementen en vergt een kabinetsbrede inspanning. Bij het wegnemen van belemmeringen heeft het kabinet de volgende prioriteiten: arbeidsmobiliteit, digitalisering en vergroening. Verder werkt het aan randvoorwaarden gericht op versterking van de interne markt.

Onderdeel van deze inzet is het wegnemen van ongerechtvaardigde belemmeringen van het vrij verkeer en verbeteren van de toepassing en naleving van interne-marktregels maar ook het werken aan een meer weerbare interne markt. Het kabinet zet zich in om de interne markt gereed te maken voor toekomstige crises in de breedste zin van het woord. Dit houdt in dat het vrij verkeer ook in tijden van crises niet ongerechtvaardigd mag worden belemmerd.

Een sterke, duurzame en eerlijke interne markt vereist dat zowel in de EU als in Nederland op alle relevante beleidsterreinen het interne-marktperspectief sterker wordt meegenomen. In algemene zin zet het kabinet daartoe in EU-verband in op een sterkere politieke sturing op versterking van de interne markt, waarbij feiten, knelpunten en behoeften uit de praktijk steeds het uitgangspunt vormen voor concrete te nemen acties.

Voor het dossier Europese Betere Regelgeving werkt het kabinet onder meer aan verbetering van regelgeving en vermindering van regeldruk door onder andere het schrappen van overbodige regels en vereisten. Net als op interne-marktterrein werkt het onder meer aan betere informatie-voorziening, eenvoudiger en toegankelijker procedures en betere implementatie en handhaving van interne-marktregels.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Hoewel de mededeling enkele nieuwe voorstellen bevat, ziet het kabinet graag meer ambitie en een nog meer concrete agenda op het terrein van de interne markt, waarbij evenwel voldoende oog moet blijven voor het waarborgen van de bescherming van veiligheid, volksgezondheid, milieu, consumenten en werknemers. Het is wenselijk dat binnen de Europese Unie op alle niveaus en binnen alle relevante gremia, oftewel binnen de gehele Commissie en niet alleen binnen het directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf (GROW)⁶ en in alle Raadsformaties politiek eigenaarschap wordt verankerd. Dat moet ervoor zorgen dat er op politiek niveau commitment bestaat voor concrete acties om ongerechtvaardigde belemmeringen weg te nemen en de toepassing en naleving van interne-marktregels te verbeteren. De

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 3437.

⁶ Interne markt, industrie, ondernemerschap en mkb.

Commissie stipt dit wel aan, maar werkt niet concreet uit hoe zij hiertoe wil komen.

De mededeling bevat op een aantal punten wel een aanzet voor acties die op zich positief zijn, maar die nog ambitieuzer en breder kunnen worden opgepakt. Allereerst is het kabinet positief over het commitment dat de Commissie uitspreekt voor de Europese Taskforce interne-markthandhaving. Verder heeft de Commissie een aantal Nederlandse suggesties, soms deels, overgenomen. Dit betreft bijvoorbeeld het voorstel van één toegangspunt voor notificaties en de suggestie om nader te kijken naar belemmeringen binnen ecosystemen. Daarover is het kabinet zeer positief.

Waar de Commissie bij het wegnemen van belemmeringen voor het dienstenverkeer voornemens is naar vier ecosystemen te kijken, ziet het kabinet graag dat naar belemmeringen in alle veertien door de Commissie aangeduide ecosystemen wordt gekeken. Daarbij zou bovendien niet alleen naar belemmeringen gekeken moeten worden die worden ervaren voor het dienstenverkeer. Er zou ook naar belemmeringen op andere terreinen zoals het goederen- en personenverkeer moeten worden gekeken, zonder afbreuk te doen aan de bescherming van veiligheid, volksgezondheid, milieu, consumenten en werknemers.

Het voornemen om een interne-marktbureau in elke lidstaat op te richten roept veel vragen op en behoeft verduidelijking. Zo blijkt uit de mededeling niet over welke precieze bevoegdheden en middelen dit bureau zou moeten beschikken en hoe dit zich verhoudt tot reeds bestaande faciliteiten. Ook het voornemen van bredere toepassing van de Proportionaliteitstoets richtlijn dan op gereguleerde beroepen roept vragen op evenals de wijze waarop de Commissie deze zou willen toepassen. Zo is het onder meer niet duidelijk hoe zij het notificatie-instrument onder de Dienstenrichtlijn zou willen aanpassen en welke richtsnoeren de Commissie beoogt.

Het kabinet is over het algemeen positief over de vaststelling van concrete doelen voor handhaving maar deze moeten wel haalbaar zijn, in het bijzonder voor het omzettingstekort. Wat betreft de doelstelling voor SOLVIT geldt dat deze geen afbreuk moet doen aan het geven van opvolging aan structurele en terugkerende problemen die het netwerk behandelt. Het kabinet is positief over de hernieuwde oproep aan lidstaten om voor voldoende middelen voor SOLVIT te zorgen. Binnen de Commissie moeten er ook voldoende middelen voor SOLVIT beschikbaar zijn.

De Commissie bekritiseert voorts lidstaten die naar de mening van de Commissie bij het implementatieproces nog steeds te vaak regels toevoegen die niet nodig zijn voor het correct en volledig implementeren van de EU-regelgeving. Dat leidt tot ongerechtvaardigde belemmeringen, aldus de Commissie en het zorgt voor onnodige regeldruk. Het kabinet onderschrijft het belang van lastenluwe implementatie van EU-regelgeving en brengt dit uitgangspunt ook in de praktijk. Er kunnen evenwel in bepaalde gevallen goede beleidsmatige redenen zijn voor het kabinet om bij de implementatie van regelgeving ons niet te beperken tot de minimale implementatie van EU-regelgeving. Bijvoorbeeld als het gaat om het handhaven van al in Nederland bestaande normen voor de veiligheid van burgers of de bescherming van consumenten. Anders dan de Commissie suggereert in haar formulering, is het in geval van minimumharmonisatie niet verboden voor lidstaten om bij de implementatie dergelijke keuzes te maken.

Voor een eerste appreciatie van de in het Commissiewerkprogramma voor 2023 aangekondigde voorstellen, zoals voor digitalisering van sociale-zekerheidscoördinatie, hervorming van de Douane-Unie en erkenning van kwalificaties van burgers uit derde landen, wordt verwezen naar de kabinetsreactie op het Commissiewerkprogramma.⁷

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten zullen naar verwachting positief zijn over diverse van de aangekondigde voorstellen. Wel zullen zij ook de nodige vragen hebben, met name over het voorstel om per lidstaat een interne-marktbureau op te richten en zullen zij daarover pas na het verkrijgen van meer informatie van de Europese Commissie een meer definitief standpunt kunnen innemen. Het Europees Parlement zal naar verwachting positief zijn over de mededeling, maar deze mogelijk ook te weinig ambitieus vinden.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet over de bevoegdheid is positief. De mededeling ziet op een continu behoud en verbetering van de interne markt. Op grond van artikel 4, tweede lid, onderdeel a, van het EU-Werkingsverdrag is de interne markt een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De mededeling heeft tot doel om de voordelen van de interne markt te behouden en verder te versterken. Alleen op EU-niveau kan er effectief en structureel worden gewerkt aan het wegnemen van belemmeringen ten behoeve van een vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal op de interne markt. Om die reden is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De aangekondigde acties in de mededeling dragen bij aan een goed functionerende interne markt als ruimte zonder binnengrenzen. Dat doen zij door belemmeringen weg te nemen en bij te dragen aan een betere toepassing en naleving van interne-marktregels, bijvoorbeeld door één toegangspunt voor notificaties op te richten. De maatregelen zijn daarmee geschikt om het doel van de mededeling te bereiken, hoewel het kabinet graag meer ambitie had gezien bij de voorgestelde acties ter versterking van de interne markt (waarbij o.a. naar belemmeringen in alle veertien in plaats van slechts vier ecosystemen wordt gekeken). Overwegend gaat het optreden gelet op de vormgeving van de acties niet verder dan noodzakelijk om genoemd doel te bereiken. Minder ingrijpende maatregelen zullen naar verwachting niet in dezelfde mate aan het bereiken van het doel bijdragen. Wel heeft het kabinet vragen bij het voorstel voor een interne-marktbureau in elke lidstaat, mede vanuit de eigen verantwoordelijkheid van lidstaten voor de inrichting van hun eigen administratieve organisatie.

⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 3573.

d) Financiële gevolgen

De mededeling heeft naar verwachting geen gevolgen voor de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

De oprichting van een interne-marktbureau heeft mogelijk wel gevolgen voor de nationale begroting, maar gelet op de onduidelijkheid over de precieze taken van genoemd bureau zijn de exacte gevolgen nog niet duidelijk. Eventuele budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De mededeling heeft naar verwachting een positieve invloed op regeldruk. Het wegnemen van belemmeringen in het vrij verkeer vermindert de regeldruk voor ondernemers en burgers. Dat draagt bij aan het vestigings- en ondernemingsklimaat in Nederland en andere EU-landen en daarmee aan het Europese concurrentievermogen. Een sterke, duurzame en eerlijke interne markt is essentieel om te werken aan open strategische open autonomie en aan een sterke economische positie van de EU in de wereld.