

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2358

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

Fiche: Verordening voor het creëren van een Single Digital Gateway (Kamerstuk 22 112, nr. 2359)

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

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de voorwaarden en procedure op grond waarvan de Commissie van ondernemingen en ondernemersverenigingen mag vragen informatie over de interne markt en aanverwante gebieden te verstrekken
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
2 mei 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2017) 257, 2017/0087 (COD)
- d) *EUR-lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1495442742469&uri=CELEX:52017PC0257>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
SWD(2017) 215 en SWD(2017) 217
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 337 en 114, almede artikelen 43(2), 91, 100 en 192, 194(2) van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU).
- 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.

Met het voorstel voor Generieke Onderzoeksbevoegdheid (GOB) beoogt de Commissie een nieuwe onderzoeksbevoegdheid in het leven te roepen om op de terreinen van interne markt, landbouw en visserij, transport, milieu en energie, op straffe van sancties uitgebreide, vertrouwelijke, kwalitatieve en kwantitatieve bedrijfsgegevens van de geselecteerde ondernemingen of verenigingen van ondernemingen op te vragen, teneinde een beter functionerende interne markt te bewerkstelligen. GOB zal van toepassing zijn «*Wanneer een ernstige moeilijkheid bij de toepassing van het Unierecht het bereiken van een belangrijk beleidsdoel van de Unie ondermijnt*». Het onderhavig voorstel bevat niet alleen een kader waarin de Commissie informatie kan verzamelen van ondernemingen en ondernemersverenigingen, maar ook voor maatregelen om de verzoeken om informatie af te dwingen.

¹ COM (2015) 550, 28.10.2015

Volgens de Commissie is GOB noodzakelijk omdat het gros van de barrières op de interne markt opgeworpen wordt door bedrijven. Om deze barrières op te sporen en lidstaten aan te kunnen spreken op een schending van de interne markt regels, dient de Commissie te kunnen bewijzen dat bedrijven de regels van de interne markt overtreden. Hiervoor is er volgens de Commissie snel toegang tot vertrouwelijke, kwalitatieve en kwantitatieve bedrijfsgegevens nodig. De Commissie meent op dit moment niet over voldoende bevoegdheden te beschikken om snel aan dergelijke informatie te komen, waardoor er een gat ontstaat in de bewijsvoering van de Commissie bij een inbreukprocedure tegen een lidstaat bij het Hof van Justitie (HvJ). De Commissie erkent dat zij al over onderzoeksbevoegdheden beschikt die verband houden met de mededingingsregels² maar geeft tegelijk aan dat deze bevoegdheden beperkt zijn door hun rechtsgrondslag waardoor zij de inzameling en het gebruik van de verzamelde informatie voor andere interne marktgerelateerde beleidsdoeleinden verbieden. Hierdoor zou zij bij de tenuitvoerlegging van het Unierecht in grote mate afhankelijk zijn van de informatie die door klagers, door publieke en particuliere instanties en door de betrokken lidstaten wordt verstrekt. Lidstaten hebben volgens de Commissie niet altijd toegang tot de relevante en bruikbare marktinformatie die de Commissie nodig heeft. Bovendien zijn bestaande officiële statistieken onvoldoende aangezien deze onvoldoende gedetailleerd of opgesplitst kunnen worden om specifieke problemen aan het licht te brengen.

De vertrouwelijke informatie die door middel van GOB verkregen wordt, kan door de Commissie onder meer gebruikt worden als bewijs in inbreukprocedures. Daarnaast zou de verkregen informatie aanleiding kunnen geven om handhavingstekorten aan te pakken die te wijten zijn aan de sectorale wetgeving. GOB zal enkel als laatste redmiddel worden gebruikt waar informatie niet (tijdig) op een andere wijze verkregen kan worden, aldus de Commissie.

b) Impact assessment Commissie

In het *impact assessment* zijn vijf beleidsopties onderzocht, te weten:

- 1) Een niet-wetgevende optie waarbij de lidstaten en de Commissie van *best practices* en samen richtsnoeren kunnen ontwikkelen over het verzamelen van bedrijfsinformatie.
- 2) Een wetgevend voorstel om nationale regels die het delen van (geheime) bedrijfsinformatie door nationale autoriteiten met de Commissie en andere lidstaten in de weg staan op te heffen.
- 3) Een voorstel tot uitbreiding van de nationale onderzoeksbevoegdheden, mogelijk een nationale generieke onderzoeksbevoegdheid.
- 4) Een wetgevend optreden op EU-niveau om de Commissie te voorzien van een generieke onderzoeksbevoegdheid die op *case-by-case* basis gebruikt zal worden (GOB).
- 5) Een voorstel bestaande uit een combinatie van optie 2 en optie 4.

De voorkeursoptie behelst het onder 4) beschreven wetgevende optreden op EU-niveau om de Commissie te voorzien van een generieke onderzoeksbevoegdheid die op *case-by-case* basis gebruikt zal worden. De Commissie heeft voor GOB gekozen omdat dit een verbetering in de werking van de interne markt teweeg moet brengen via doeltreffendere handhaving van de regels. GOB scoort in vergelijking met de andere alternatieven het hoogste in termen van subsidiariteit en evenredigheid en is de meest kosteneffectieve optie, aldus de Commissie. Daarnaast zal

² Verordening (EG) nr. 1/2003, Verordening (EG) nr. 139/2004 en Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad.

GOB dé oplossing zijn voor de coördinatie- en juridische jurisdictieproblemen in grensoverschrijdende gevallen. De bevoegdheid zal a) toegang tot bedrijfsgegevens voor de Commissie en de lidstaten moeten vergemakkelijken om zodoende onjuiste toepassing van de EU-wetgeving op te sporen en te corrigeren, b) de lidstaten helpen de regels op het gebied van de interne markt beter op nationaal niveau te handhaven en c) de bewijsvoering van de Commissie in een inbreukprocedure verbeteren. Uiteindelijk moet GOB ertoe leiden dat bedrijven en consumenten profiteren van een beter functionerende interne markt door lagere toegangsbelemmeringen, meer concurrentie, meer concurrentievermogen en gemakkelijker en goedkoper grensoverschrijdende (en mogelijk internationale) uitbreiding.

De belangrijkste kosten van de voorgestelde maatregelen zijn gelegen in de kosten van de reactie op informatievorderingen door bedrijven. Voor grote bedrijven zouden deze kosten variëren van € 1.200 tot € 4.400. Voor het MKB variëren de kosten van € 300 tot € 1.000. Wanneer bedrijven behoefte aan juridisch advies hebben om te voldoen aan een informatieverzoek zijn er bijkomende kosten, variërend van € 1.000 tot € 4.000. De totale jaarlijkse kosten voor het voorbereiden van reacties en juridisch advies voor de geschatte vijf jaarlijkse verzoeken variëren van € 370.000 tot € 610.000.

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.³ 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, bevat stappen 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 Scoreboard^[2] ² te verbeteren door kwalitatieve gegevens over de prestaties van lidstaten toe te voegen en de frequentie van het uitbrengen

³ 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>.

² 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.

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.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Hoewel het kabinet het uiteindelijke doel van dit voorstel, te weten betere handhaving van de regels van de interne markt steunt, vraagt het zich af of het gekozen instrument wel het juiste is om dit doel te bereiken. Hindernissen binnen de interne markt zijn naar de mening van het kabinet in het overgrote deel van de gevallen het gevolg van nationale wetgeving die niet rijmt met de regels en de principes van interne markt.

Wanneer bedrijven zich schuldig maken aan marktverstorend gedrag door bijvoorbeeld misbruik te maken van hun dominante marktpositie, is het kabinet het met de Commissie eens dat dit gedrag opgespoord en aangepakt dient te worden. Het kabinet is het ook eens met de Commissie dat voor opsporing snel toegang tot informatie nodig is. Het kabinet is het echter niet eens met de Commissie dat hiertoe nieuwe bewijsvergarings-instrumenten zoals GOB nodig zijn. De Commissie heeft nu al voldoende middelen om marktinformatie te vergaren om de werking van de interne markt te onderzoeken en overtredingen van de regels op te sporen. Zo kan zij bijvoorbeeld via uitgebreide openbare overleggen, gerichte enquêtes, stakeholders events en Eurostat voldoende informatie vergaren om belemmeringen op de interne markt te onderzoeken en aan te pakken. Daarnaast kan er ook informatie worden vergaard middels de bestaande business portals zoals de *Points of Single Contact*, de *Product Contact Points* of het *Enterprise Europe Network*. Tot slot heeft de Commissie op basis van Europese mededingingsregels en op basis van sectorspecifieke harmonisatie (bijv. in de domeinen van energie en telecommunicatie) voldoende mogelijkheden om informatie te vergaren over het functioneren van de interne markt. Niet is gebleken waarom de beschikbare instrumenten niet afdoende zijn, dan wel niet gekozen is voor aanpassing van het huidige instrumentarium.

Verder vindt het kabinet het onderhavig voorstel op gespannen voet staat met de huidige institutionele verhoudingen binnen de EU. Het Werkingsverdrag gaat uit van het principe dat de lidstaten primair verantwoordelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van het EU-recht onder toezicht van de Europese Commissie en het HvJ. Dit voorstel geeft de Commissie een algemene bevoegdheid om zonder de tussenkomst van de lidstaat informatie op te vragen bij ondernemingen op straffe van sancties. De vergaarde informatie kan vervolgens door de Commissie onder andere gebruikt worden om handhavend op te treden tegen ondernemingen krachtens andere bevoegdheden die de Commissie ter beschikking staat. De Commissie kan ook de nationale toezichthouders opdragen handhavend op te treden tegen de bevraagde bedrijven. Dit geldt ook voor terreinen waar de Commissie nu niet een dergelijke rechtstreekse rol

heeft. Wanneer de Commissie de rol van de algemene toezichthouder op zich neemt, kunnen nationale toezichthouders buitenspel worden gezet.

Het kabinet vindt dit voorstel ook een ingrijpend instrument dat onvoldoende doelbinding kent en niet voldoende omkleed is met juridische waarborgen. Verder vindt het kabinet dat dit voorstel op gespannen voet staat met fundamentele rechten in het Handvest van grondrechten van de Europese Unie. Zo blijkt niet uit het voorstel dat de Commissie een redelijk vermoeden dient te hebben van een verboden gedraging alvorens zij een GOB-verzoek indient bij verschillende bedrijven binnen een marktsegment. Ook is het type op te vragen informatie niet afgebakend. Een te ruimhartige onderzoeksbevoegdheid zoals dit voorstel brengt het risico met zich dat de Commissie op «*fishing expedition*» gaat en ondernemingen dwingt tot zelfincriminatie. Door het net breed uit te gooien over de informatie van ondernemingen, bestaat er een grote kans op «bijvangst». Deze «bijvangst» kan vervolgens aanleiding zijn voor een uitbreiding van het onderzoek of het starten van een nieuw onderzoek, niet alleen door de Commissie, maar ook door andere autoriteiten waarmee de Commissie de gegevens deelt. Verder hebben de bevroegde bedrijven enkel de mogelijkheid een informatievordering of een financiële sanctie op basis van GOB bij het HOvJ aan te vechten. Het is onduidelijk of de bedrijven recht op een bezwaarprocedure hebben alvorens zij naar het HOvJ stappen en in hoeverre deze rechtsbescherming adequaat is nu de informatievergaring feitelijk ontkoppeld wordt van eventuele vervolgonderzoeken en sanctionering op grond van andere juridische grondslagen, bijvoorbeeld inschakeling door de Commissie van nationale regelgevende instanties.

Tot slot dient opgemerkt te worden dat het onderhavig voorstel voor extra verplichtingen en administratieve lasten voor de bevroegde bedrijven kan zorgen. Het kabinet hecht veel belang aan het verminderen van Europese informatieverplichtingen. Dit is ook onderwerp geweest van het recentelijk naar de Kamer gezonden BNC-fiche over het voorstel betreffende Europese bedrijfsstatistieken.⁵ Leidend principe bij de onderhandelingen in Brussel is dat het kabinet zich kritisch zal opstellen ten aanzien van de voorstellen die leiden tot een toename van de informatieverplichtingen en verzwaring van de administratieve lastendruk. De impact assessment is niet realistisch in de mate waarin het bedrijfsleven kosten moet maken om een aan informatieverzoek te voldoen, juist omdat de omvang en reikwijdte van een dergelijk informatieverzoek niet in het voorstel is afgebakend.

Nederland zal in Brussel met een groep van eensgezinde lidstaten optrekken om dit voorstel van tafel te krijgen, dan wel inzetten op een voorstel dat:

- a. geen afbreuk doet aan het huidige institutionele kader van de EU;
- b. een duidelijker afgebakende toepassingsbereik kent;
- c. een uitputtende lijst met daarin duidelijke en ondubbelzinnige verboden gedragingen bevat die een beroep op GOB rechtvaardigt;
- d. pas ingezet kan worden jegens een bedrijf indien er een redelijk vermoeden van een verboden gedraging bestaat en niet voordat uitdrukkelijk toestemming is verleend door de lidstaat waar het bedrijf is gevestigd;
- e. uitputtend aangeeft voor welk doeleinden de verkregen informatie gebruikt kan worden. De Commissie moet daarbij verzekeren dat zij deze informatie niet voor andere doeleinden of in een andere juridische procedure zal gebruiken; en

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 2335

- f. juridische waarborgen kent die in lijn zijn met het principe van eerlijk proces.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zal een groot aantal lidstaten evenals Nederland zeer kritisch staan tegenover het voorstel om de Commissie een generieke onderzoeksbevoegdheid te verlenen op de betreffende terreinen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikelen 337 en 114, almede artikelen 43(2), 91, 100 en 192, 194(2) VWEU. Op grond van artikel 337 VWEU kan de Commissie, voor de vervulling van de haar opgedragen taken, binnen de grenzen en onder de voorwaarden door de Raad met gewone meerderheid overeenkomstig de bepalingen van de Verdragen vastgesteld, alle gegevens verzamelen en alle noodzakelijke verificaties verrichten. Naast artikel 337 VWEU wordt als rechtsgrondslag ook artikel 114 VWEU gehanteerd, omdat ook het verzekeren van de werking van de interne markt tot de taken van de Commissie behoort⁶. Op basis van artikel 114 VWEU kunnen volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vastgesteld worden inzake de onderlinge aanpassing van de nationale wetgeving van de lidstaten die de werking van de interne markt betreffen. Om het toepassingsbereik van GOB nog verder te verbreden tot specifieke terreinen die buiten de algemene werking van artikel 114 VWEU vallen maar wel raakvlakken hebben met de interne markt, wordt de rechtsbasis verbreed met artikelen 43 VWEU (Gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid), 91 VWEU (Gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer), 100 VWEU (vervoer per spoor, zeevaart en luchtvaart), 194 VWEU (energiemarkt) en 192 VWEU (milieu).

De beoordeling van de rechtsbasis is gedeeltelijk negatief. Het kabinet stelt zich op het standpunt dat artikel 337 VWEU niet als juiste rechtsgrondslag kan dienen voor GOB. Deze rechtsgrondslag vergt niet dat de informatievergaring en verificaties die plaatsvinden op grond van dat artikel en binnen de grenzen en voorwaarden die de Raad vaststelt, noodzakelijk is voor de verwezenlijking van doelstellingen van een bepaald beleid van de Unie. Is de informatievergaring juist wel gericht op het realiseren van een doelstelling van een bepaald beleid van de Unie, dan dient volgens het HvJ een rechtsgrondslag te worden gebruikt die past bij die beleidsdoelstelling. Nu het voorstel gericht is op het bevorderen van de interne markt en de daarmee samenhangende beleids-terreinen, is artikel 337 VWEU geen geschikte rechtsgrondslag en dient deze rechtsgrondslag te worden geschrapt.

Daarnaast betwijfelt het kabinet of artikel 114 VWEU als rechtsgrondslag kan worden ingeroepen nu het voorstel niet gericht is op de onderlinge aanpassing van de wetgeving van de lidstaten, maar op het attribueren van een generieke informatievergaringsbevoegdheid aan de Commissie ten behoeve van het functioneren van de interne markt.

Ten aanzien van de overige ingeroepen rechtsgrondslagen concludeert het kabinet dat deze geschikte rechtsgrondslagen zijn om het voorstel te schragen op de deel-terreinen waarop deze rechtsgrondslagen van toepassing zijn. Deze rechtsgrondslagen zijn evenwel niet voldoende om het voorstel in zijn geheel te schragen qua bevoegdheidsattributie.

⁶ Artikel 26 lid 1 VWEU.

b) Subsidiariteit

Het subsidiariteitsoordeel is voorlopig negatief. Het kabinet is niet overtuigd van de noodzaak van een wetgevend optreden op EU-niveau aangezien er momenteel voldoende bronnen zijn waar de Commissie marktinformatie kan vergaren. De Commissie heeft vooralsnog niet kunnen aantonen dat de behoefte aan wetgevend optreden op EU-niveau tot een substantieel effectievere handhaving zal leiden.

Het kabinet heeft begrip voor de premisse dat voor het onderzoeken van de werking van de interne markt en het opsporen van verboden gedragingen door private partijen behoefte is aan marktinformatie. De Commissie heeft echter in het impact assessment van dit voorstel niet aannemelijk kunnen maken dat voor het verkrijgen van dergelijke marktinformatie behoefte is aan een nieuw (wetgevend) instrument. De Commissie heeft immers nu al voldoende middelen tot haar beschikking om marktinformatie te verkrijgen. Zo kan de Commissie via uitgebreide openbare overleggen, gerichte enquêtes, stakeholders events en Eurostat voldoende toegang tot informatie krijgen om belemmeringen op de interne markt te onderzoeken en aan te pakken. Daarnaast heeft de Commissie op basis van de Europese mededingingsregels de bevoegdheid om op straffe van sancties inlichtingen bij bedrijven op te vragen. Sectorspecifiek toezicht (bijv. in de domeinen van energie en telecommunicatie) geschiedt veelal op een decentrale wijze via de nationale toezichthouders die over adequate signalerings- en handhavinginstrumenten beschikken. Dit centraal toezicht is grotendeels geharmoniseerd door middel van EU-wetgeving en de Commissie onderhoudt vaak een nauwe samenwerking met de nationale toezichthouders en kan gegevens met deze toezichthouders delen.

c) Proportionaliteit

Het proportionaliteitsoordeel is negatief. Het kabinet vindt dit voorstel een ingrijpend instrument dat ruime bevoegdheden aan de Commissie verleent om op alle terreinen van de interne markt en daaraan verbonden beleidsterreinen – zoals het milieubeleid van de Unie – rechtstreeks informatie te vergaren van het bedrijfsleven. Er zijn in het voorstel onvoldoende waarborgen dat dergelijke informatieverzoeken alleen plaatsvinden indien de Commissie niet op andere wijze deze informatie kan verkrijgen. Ook de doelbinding van het voorstel en van specifieke informatieverzoeken is niet scherp genoeg. Het toepassingsbereik van het voorstel is ruim en onvoldoende afgebakend. Er wordt gesproken van «een ernstig probleem bij de toepassing van het Unierecht de verwezenlijking van een belangrijk beleidsdoel van de Unie in gevaar brengt». Het voorstel maakt niet duidelijk wanneer er sprake is van een «ernstig probleem», wat het toetsingskader hiervoor is en met welke middelen de Commissie een «ernstig probleem» dient aan te tonen alvorens zij een beroep kan doen op GOB. Verder blijkt niet uit het voorstel dat er bedenkingen van marktverstoring hoeven te bestaan tegen bedrijven die onderzocht worden. Dit geeft de Commissie veel ruimte om binnen niet-afgebakende terreinen (vertrouwelijke) informatie op te vragen bij bedrijven, wat in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel.

Voorts zijn er onvoldoende waarborgen voorzien die een doublure en doorkruising van sectorspecifiek toezicht voorkomen. Dit is met name een aandachtspunt voor de sectoren van de interne markt waarbij sprake is van een grote mate van harmonisatie waarbij is voorzien in een gedecentraliseerde vorm van toezicht door nationale regelgevende instanties of waarbij gespecialiseerde organen of instellingen van Unie zelf een rol vervullen (vb. de ECB of het Europees Medicijnen Agentschap).

Verder zijn er onvoldoende waarborgen in het voorstel opgenomen die de om informatie aangezochte ondernemingen beschermen. Het voorstel geeft weliswaar aan dat de Commissie voorafgaand aan een informatie-verzoek gericht tot ondernemingen, eerst een besluit door de Commissie wordt genomen over dit voornemen en dit besluit wordt medegedeeld aan de lidstaten. Onduidelijk is in hoeverre belanghebbende bedrijven (of zelfs de lidstaten) kunnen opkomen bij het HvJ tegen deze besluiten. Ook het type op te vragen informatie is niet afgebakend. De Commissie wil over de mogelijkheid beschikken om alle (vertrouwelijke) bedrijfsgegevens te vorderen. Daarnaast wil de Commissie ook zelf kunnen bepalen of de verkregen informatie vertrouwelijk behandeld wordt.

Dit roept de vraag op of de betreffende informatievordering een opsporing betreft met als doel het bevroegde bedrijf uiteindelijk ook te kunnen sanctioneren met gebruikmaking van andere bevoegdheden dan in dit voorstel is neergelegd. Aangegeven wordt dat er in ieder geval tegen de lidstaat een inbreukzaak gestart kan worden, maar gelet op het doel van artikel 4 van de verordening en de toelichting in overwegingen 12–14 is niet uitgesloten dat de informatie ook gebruikt wordt bij de uitoefening van andere toezichtsbevoegdheden. Alleen de toepassing van het mededingingsrecht wordt volgens overweging 14 expliciet uitgesloten. Het is denkbaar dat de bevroegde bedrijven niet buiten schot zullen blijven. Indien de onderneming niet meewerkt, loopt deze zelfs het risico op een zware financiële sanctie. Dit is met uitzondering van het mededingingsrecht uniek en kan niet op deze wijze klakkeloos op andere terreinen worden toegepast.

In het voorstel zijn slechts beperkte waarborgen opgenomen voor aangezochte ondernemingen: zo is bepaald dat aangezochte ondernemingen enkel verplicht zijn tot het verstrekken van informatie die zij ter beschikking hebben. Dit criterium is echter onvoldoende helder en houdt geen rekening met de mogelijkheid dat het informatie is die afkomstig is van een andere onderneming of waarop bijzondere vereisten van beveiliging of vertrouwelijkheid is verbonden. In het voorstel is ook onvoldoende gewaarborgd dat de informatieverstrekking niet in conflict zijn die voortvloeien uit andere juridische kaders op nationaal en EU niveau. Zo is niet voorzien in de mogelijkheid dat een onderneming de informatieverstrekking verschoonbaar kan weigeren op grond van deontologische of wettelijke verplichtingen (zoals beroepsgeheim etc.). Ook zijn er geen voorzieningen getroffen om zelfincriminatie te voorkomen, hetgeen een schending van het recht op een eerlijk proces kan opleveren. Het voorstel geeft ook dat rekening zal worden gehouden met proportionaliteit van informatieverzoeken, in het bijzonder ten aanzien van het MKB. Behalve door het uitsluiten van micro-ondernemingen is op geen enkele wijze uitgewerkt hoe deze proportionaliteit wordt betracht.

Het kabinet is van mening dat de uitvoeringslasten en de administratieve lasten als gevolg van dit voorstel niet in verhouding staan tot het doel dat de Commissie wenst te bereiken. Het kabinet hecht veel belang aan het verminderen van Europese informatieverplichtingen en verwacht dat GOB juist voor veel administratieve lasten voor het bedrijfsleven kan zorgen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Naar schatting kan de Commissie jaarlijkse kosten voor gegevensverzameling en analyse oplopen van € 120.000 – € 430.000, mits vijf informatieverzoeken per jaar worden gedaan. Deze kosten van de Commissie zouden geen nieuwe budgettaire behoeften vereisen, enkel de herverdeling van bestaand personeel en infrastructuur. Nederland is van mening dat eventuele 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 worden geen bijkomende kosten voorzien voor de rijksoverheid en de decentrale overheden. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Voor grote bedrijven zouden de kosten variëren van € 1.200 tot € 4.400 per aanvraag. Voor het MKB variëren de kosten van € 300 tot € 1.000 per aanvraag. Als bedrijven juridische bijstand nodig hebben bij het voldoen aan een informatieverordening, zullen er bijkomende kosten zijn. Deze worden geschat op € 1.000 tot € 4.000. Daarnaast is het denkbaar dat bedrijven dienen te investeren in het archiveren van bedrijfsgegevens en het versterken van hun administratieve afdelingen.

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

GOB brengt extra administratieve lasten met zich mee voor het bedrijfsleven. Deze lasten zitten vooral op rapportageverplichtingen als gevolg van een informatieverzoek vanuit de Commissie (zie 5c).

e) Gevolgen voor de concurrentiekracht

GOB zal volgens de Commissie een verbetering in de werking van de interne markt teweeg moeten brengen via doeltreffendere handhaving van de regels. Dit moet ertoe leiden dat consumenten kunnen profiteren van lagere prijzen als gevolg van minder toegangsbelemmeringen, meer concurrentie, meer concurrentievermogen en gemakkelijker en goedkoper grensoverschrijdende (en mogelijk internationale) uitbreiding.

6. Implicaties juridisch

GOB staat op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel en mogelijk ook met het *nemo tenetur* beginsel, wat inhoudt dat een verdachte niet mee hoeft te werken aan eigen veroordeling. Daarnaast maakt de onzekerheid rondom de juridische waarborgen dat er twijfels bestaan of dit voorstel voldoet aan de eisen van het principe van eerlijk proces.

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

De verordening werkt rechtstreeks in de Nederlandse rechtsorde en vergt op het eerste gezicht geen uitvoeringswetgeving. Mogelijk zou met het oog op het waarborgen van de effectiviteit van de verordening een aanpassing van de Wet op de economische delicten nodig zijn.

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

Het voorstel bevat geen grondslag voor de vaststelling van gedelegeerde handelingen of uitvoeringshandelingen. De toepassing van de procedure zoals voorzien in artikel 5, tweede lid, van het voorstel zou zich echter goed lenen voor de toepassing van een bevoegdheid voor de vaststelling van een uitvoeringshandeling die overeenkomstig de onderzoeksprocedure van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 wordt vastgesteld. Dit zou de lidstaten de mogelijkheid bieden om zich via een comité uit te spreken over de proportionaliteit van het voornemen tot vaststellen van een informatieverzoek aan het bedrijfsleven. Het kabinet zal verzoeken om een nadere toelichting waarom deze procedure niet in het voorstel is opgenomen en op grond daarvan een standpunt bepalen.

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

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie zal het gebruik van de verordening controleren om de doeltreffendheid en de evenredigheid ervan te beoordelen. De resultaten van deze monitoringactiviteiten zullen na vijf jaar na inwerkingtreding van de verordening worden beoordeeld. De Commissie zal ieder twee jaar een verslag over de toepassing van de verordening publiceren. Het kabinet acht de toevoeging van een evaluatiebepaling – indien deze verordening wordt vastgesteld – wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Nederlandse uitvoeringsinstanties en inspecties en decentrale overheden zullen niet extra belast worden door dit voorstel. Wel is het belangrijk te melden dat de bevoegdheden die met dit voorstel aan de Commissie verleend worden zeer waarschijnlijk een invloed zullen hebben op de bevoegdheden van de nationale toezichthouders, diverse inspecties en organen en agentschappen van de Unie.

a) Uitvoerbaarheid

De uitvoering van deze verordening ligt geheel bij de Commissie. Er zijn geen taken of bevoegdheden voorzien voor de lidstaten. Aandachtspunt is in hoeverre de uitvoering van deze verordening de uitvoering van het EU *acquis* door organisaties en toezichthouders van de lidstaten doorkruist. Het voorstel biedt hierover geen enkele duidelijkheid.

b) Handhaafbaarheid

De Commissie zal met mogelijkheid van beroep bij het HvJ belast zijn met de handhaving van deze verordening. Er zijn hierbij geen taken voorzien voor de lidstaten.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Dit voorstel heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.