

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2481

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 februari 2018

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

Fiche 1: Verordening voor de wederzijdse erkenning van goederen

Fiche 2: Verordening markttoezicht op producten (Kamerstuk 22 112, nr. 2482)

Voor de volgende mededeling is besloten geen BNC fiche op te stellen:

COM(2018)43 – Mededeling Betere bescherming, nieuwe mogelijkheden – Richtsnoeren Commissie voor de directe toepassing van de algemene verordening gegevensbescherming m.i.v. 25 mei 2018

Reden hiervoor is dat in de bovengenoemde mededeling door de Commissie geen nieuwe beleidsvoornemens of regelgeving wordt aangekondigd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. Zijlstra

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
 - 1. Een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de wederzijdse erkenning van goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht.
 - 2. Een mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch Sociaal Comité: Het goederenpakket: Het vertrouwen in de eengemaakte markt versterken
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
19 december 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2017) 796; COM (2017) 787
- d) *Pre-lex*
Verordening COM(2017) 796:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1516287245102&uri=CELEX:52017PC0796>
Mededeling COM(2017) 787:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1516287245102&uri=CELEX:52017DC0787>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
SWD (2017) 471
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2017:0471:FIN>
SWD (2017) 472
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2017:0472:FIN>
SWD (2017) 475
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2017:0475:FIN>
SWD (2017) 476
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2017:0476:FIN>
SWD (2017) 477
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2017:0477:FIN>
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- h) *Rechtsbasis*
De rechtsbasis van de verordening is artikel 114 van het verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU).
- i) *besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *rol Europees Parlement*
Medebeslissing van het Europees Parlement

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Europese Commissie presenteerde in oktober 2015 haar interne marktstrategie. Onderdeel van deze strategie is het versterken van de goederenmarkt. Op 19 december 2017 werd het zogeheten «goederenpakket» gepubliceerd dat invulling geeft aan deze ambitie. Het pakket bestaat uit drie onderdelen; een mededeling en twee wetgevingsvoorstellen (verordeningen).

De mededeling (COM(2017) 787) gaat over de versterking van het vertrouwen in de interne markt voor goederen. De Commissie stelt dat de interne markt een van de grootste troeven is van de EU. Volgens de Commissie zijn er echter momenteel nog twee structurele tekortkomingen

op de interne markt voor goederen. Dit betreft ten eerste tekortkomingen in de handhaving van de geharmoniseerde EU-veiligheidsvoorschriften voor producten. Ondanks verreichende veiligheidsvoorschriften zijn er nog te veel onveilige en illegale producten op de markt, aldus de Commissie. De tweede tekortkoming is volgens de Commissie gelegen in producten die niet of slechts gedeeltelijk onder geharmoniseerde EU-veiligheidsvoorschriften voor producten vallen (bijvoorbeeld meubelen, tafelgerei of bepaalde bouwmaterialen). Dergelijke producten kunnen in de ene lidstaat als veilig en in overeenstemming met het openbaar belang worden beschouwd, maar in een andere lidstaat problemen ondervinden om in de handel te worden gebracht. Het doel van de twee voorgestelde verordeningen is het ondervangen van de geconstateerde tekortkomingen.

Dit BNC-fiche heeft betrekking op de verordening ten aanzien van wederzijdse erkenning van goederen (COM(2017) 796). Over de verordening ten aanzien van regels en procedures voor de naleving en handhaving van de harmonisatiewetgeving van de Unie inzake producten (COM(2017) 795) is een separaat fiche opgesteld. Over de mededeling zelf wordt geen BNC-fiche opgesteld, omdat de standpunten die de Commissie uiteenzet in de mededeling overeenkomen met die in de voorstellen voor de twee verordeningen. De conclusies uit de mededeling worden derhalve in de beide fiches meegenomen. In beide fiches worden de termen «goederen» en «producten» als synoniemen gebruikt. Het beginsel van wederzijdse erkenning, dat voortvloeit uit de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie, is één van de beginselen om vrij goederenverkeer binnen de interne markt te bevorderen. Het beginsel van wederzijdse erkenning geldt voor producten waarop geen geharmoniseerde wetgeving van toepassing is, alsook voor aspecten van producten die buiten het toepassingsgebied van dergelijke wetgeving vallen. Volgens dat beginsel kan een lidstaat de verkoop van producten die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht, op zijn grondgebied niet verbieden, zelfs indien deze producten werden vervaardigd overeenkomstig andere technische voorschriften dan die waaraan binnenlandse geproduceerde producten moeten voldoen.

In haar conclusies van maart 2015 over het interne marktbeleid riep de Raad voor Concurrentievermogen de Commissie op ervoor zorg te dragen dat het principe van wederzijdse erkenning voldoende effectief functioneert en hiertoe met voorstellen te komen. In reactie hierop en op basis van indicaties dat wederzijdse erkenning niet optimaal werkt, startte de Commissie een externe evaluatie en diverse consultaties. De conclusies toonden dat kennis van het principe van wederzijdse erkenning bij ondernemers nog steeds beperkt is, dat gebrek aan rechtszekerheid een obstakel is bij het vrij verkeer van niet-geharmoniseerde goederen en dat de communicatie en samenwerking tussen de nationale autoriteiten onvoldoende is.

In dit voorstel definieert de Commissie een duidelijk toepassingsbereik van wederzijdse erkenning. Dit moet de rechtszekerheid voor bedrijven en nationale autoriteiten/toezichhouders verbeteren. Daarnaast stelt de Commissie een vrijwillige verklaring van wederzijdse erkenning voor waarmee een ondernemer kan aantonen dat zijn product al rechtmatig in een andere lidstaat in de handel is gebracht. Bovendien wil de Commissie dat ondernemers vaker het SOLVIT-netwerk inzetten voor geschilbeslechting daar waar hun product niet toegelaten wordt. Hiermee beoogt de Commissie de kosten voor de bedrijven bij het opkomen tegen een nationaal besluit te beperken.

Tot slot moeten de nationale Productcontactpunten (PCP's)¹ beter samenwerken, moet de communicatie en het vertrouwen tussen de nationale autoriteiten verbeterd worden en moeten in uitvoeringshandelingen wederzijdse erkenningsclausules worden opgenomen.

b) Impact assessment Commissie

In het impact assessment van de Commissie zijn verschillende beleids-opties doorgenomen om de werking van het principe van wederzijdse erkenning te verbeteren. Volgens het impact assessment kan het tekort aan kennis over wederzijdse erkenning, rechtsonzekerheid en een gebrek aan efficiënte communicatie en samenwerking tussen stakeholders het beste aangepakt worden door een combinatie van *soft law* (niet-bindende maatregelen zoals trainingen en uitwisselen van ambtenaren) en aanpassingen van de bestaande verordening.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het komen tot een goed functionerende interne markt is reeds sinds het begin van het proces van Europese integratie in de jaren «50 een van de centrale doelstellingen geweest van Nederland. Ook voor het huidige kabinet is het versterken van de interne markt nog steeds een prioriteit². Het beter functioneren van de goederenmarkt is een belangrijk onderdeel van een betere functionerende interne markt aangezien 75% van de handel op de interne markt van de EU uit goederen bestaat, goed voor 21% van het bbp van de EU. Het Nederlandse bedrijfsleven is gebaat bij een beter werkende goederenmarkt, zo kan het immers makkelijker goederen op de markt van andere lidstaten verhandelen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland is van mening dat het beginsel van wederzijdse erkenning een passend alternatief kan vormen wanneer specifieke EU-wetgeving ontbreekt. Daar waar geen geharmoniseerde EU-regels gelden is het van belang dat er een effectief mechanisme is om de handel van goederen zo soepel mogelijk te laten verlopen.

Het impact assessment van de Commissie geeft aan dat het schort aan de werking van het – al jarenlang geldende – beginsel van wederzijdse erkenning. De Commissie concludeert dat met name de onbekendheid van het principe hieraan debet is. Hoewel volgens de Commissie de precieze baten niet exact in te schatten zijn, zou het vereenvoudigen en vergemakkelijken van de procedure een verbetering met zich mee moeten brengen voor de ondernemers. Ook kan het bijdragen aan een groter vertrouwen van consumenten en autoriteiten. Het kabinet kan deze redeneerlijn van de Commissie volgen en heeft daarom een positieve grondhouding ten aanzien van de maatregelen die de Commissie voorstelt. Het kabinet acht het van belang dat de Commissie betrouwbare en efficiënte monitoringmechanismen invoert over de uitvoering van de verordening en over de directe invloed ervan op het vrije verkeer van goederen.

¹ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/internationaal-ondernemen/kennis-en-informatie/eu-wetgeving/wetgeving/handelswetgeving/wederzijdse-erkenning>

² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europese-unie/nederland-en-de-europese-interne-markt>

Naast de voorgestelde verordening ziet het kabinet graag dat de Commissie lidstaten blijft aansporen nationale regelgeving voor producten kritisch te beoordelen in het kader van vrij verkeer van goederen, regelgeving te vereenvoudigen en onnodige regelgeving te schrappen.

Met betrekking tot de controlebevoegdheid (markttoezicht) van de individuele lidstaat merkt het kabinet op dat dit voorstel niets afdoet aan de mogelijkheid voor de lidstaten om zich op basis van risico's voor veiligheid, milieu of basis van andere dwingende redenen van openbaar belang te verzetten tegen het in de handel brengen van producten die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht.

Ook de door de Commissie voorgestelde vrijwillige verklaring – waar Nederland positief tegenover staat omdat het de administratieve lasten van bedrijven kan verminderen – mag en kan hier niets aan afdoen. Met betrekking tot de door de Commissie voorgestelde koppeling met SOLVIT³ is de grondhouding van het kabinet in beginsel positief. SOLVIT behandelt ook klachten die verband houden met het vrij verkeer van goederen en kan derhalve een goed alternatief zijn voor lange en dure juridische procedures.

Het kabinet is echter van mening dat de rol van de Commissie – in gevallen waar SOLVIT geen soelaas biedt – te vrijblijvend is. Voorgesteld wordt dat wanneer SOLVIT er niet uitkomt, de Commissie om een mening gevraagd kan worden. De Commissie heeft dan drie maanden de tijd een reactie te geven. Vervolgens wordt die mening naar SOLVIT gestuurd en dient deze bij de beoordeling van de klacht meegenomen te worden. Wat hier volgens het kabinet ontbreekt is een duidelijk voorstel over hoe de Commissie daadwerkelijk follow-up geeft aan onopgeloste SOLVIT-klachten.

Het kabinet merkt tot slot op dat het tijdpad dat de Commissie voorstelt erg ambitieus is. Het kabinet acht het niet reëel dat er in 2018 al begonnen wordt met o.a. bewustwordingscampagnes aangezien het niet in de lijn der verwachting ligt dat er voor het eind van 2018 een akkoord over het voorstel wordt bereikt.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De verwachting is dat de meeste lidstaten – met name de interne markt gezinde lidstaten – ten principale positief zullen reageren ten aanzien van het voorstel.

Tevens behoort het Goederenpakket tot de prioriteiten van het Bulgaars Voorzitterschap, die dit dan ook ambitieus wil oppakken.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikel 114 VWEU. Op grond van artikel 114 VWEU kunnen maatregelen worden vastgesteld inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de goede werking van de interne markt betreffen. Het kabinet acht dit de juiste rechtsgrondslag. Op

³ SOLVIT is een gratis dienst die sinds 2002 door de nationale overheid van elke EU-lidstaat (en IJsland, Liechtenstein en Noorwegen) wordt verstrekt. SOLVIT is kosteloos, werkt met korte termijnen en biedt EU/EER-burgers en -bedrijven pragmatische oplossingen wanneer zij problemen ondervinden in verband met de erkenning van hun EU-rechten door overheidsinstanties, met name bij grensoverschrijdend verkeer en zaken doen in de EU.

basis van artikel 4 lid 2 onder a, VWEU, is er een gedeelde bevoegdheid voor de EU en lidstaten op het gebied van de interne markt.

b) subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit positief. Het bestaan van een gemeenschappelijke en uniforme set aan regels draagt bij aan en is nodig voor de gelijke behandeling van marktdeelnemers en een coherente toepassing van het principe van wederzijdse erkenning. Indien er enkel sprake zou zijn van acties door individuele lidstaten bestaat het risico op 28 verschillende en potentieel tegenstrijdige nationale procedures.

c) proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit positief. Het voorstel gaat niet verder dan strikt noodzakelijk om de geïdentificeerde problemen aan te pakken en is ook geschikt om de gestelde doelen te bereiken. Het voorstel weet een goede balans te vinden tussen enerzijds de regelgevingsautonomie van de lidstaten voor het vaststellen van het beschermingsniveau dat zij noodzakelijk achten om legitieme openbare belangen te beschermen en anderzijds het aanpakken van bestaande barrières bij het vrij verkeer van goederen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het probleemoplossingsmechanisme brengt extra werkdruk mee voor de Commissie wat betreft het personeel dat de beroepen behandelt (3 of 4 extra Fte's). Ook de verhoogde administratieve samenwerking tussen de lidstaten brengt bepaalde kosten met zich mee die worden geraamd op € 1.200.000 per jaar. De extra kosten zullen worden gefinancierd via een herschikking van bestaande middelen binnen het Meerjarig Financieel Kader. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

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

De lidstaten en de Commissie zouden bepaalde noodzakelijke kosten dragen; deze zien er naar schatting als volgt uit: aan de optie met *soft law* zijn kosten verbonden in verband met de organisatie en coördinatie van bewustmakings- en opleidingsactiviteiten (€ 500.000) alsook kosten in verband met het uitwisselingsprogramma voor ambtenaren (€ 100.000). Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

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

De kosten voor het bedrijfsleven ontstaan momenteel met name door incorrect gebruik van het principe van wederzijdse erkenning. Dit leidt ertoe dat bedrijven hun producten gaan aanpassen en diverse testen en procedures meerdere malen herhalen. Volgens de Commissie kunnen de kosten voor het aanpassen van deze producten oplopen tot € 1.500 per product voor iedere markt waarvoor het product aangepast moet worden.

Bedrijven lopen hierdoor mogelijk kansen mis. De kosten hiervan raamt de Commissie op € 500.000 per product. Het voorstel zou dus moeten leiden tot een kostenreductie voor bedrijven.

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

De Commissie gaat ervan uit dat de kosten voor de marktdeelnemers minimaal zijn; dit heeft betrekking op de vrijwillige verklaring van wederzijdse erkenning, waarvoor de administratieve kosten naar schatting minimaal zullen zijn (een marktdeelnemer zou gemiddeld 20 minuten nodig hebben om de verklaring in te vullen).

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Dit voorstel raakt direct aan de interne Europese markt en het versterken van het gelijke speelveld. Bedrijven kunnen makkelijker grensoverschrijdend handelen en er is dus sprake van meer concurrentie. Dit voorstel zal dus een positieve impact hebben op de concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven.

6. Implicaties juridisch

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

Het betreft een voorstel voor een verordening. Verordeningen hebben directe werking in de rechtsorde van lidstaten en zijn direct toepasselijk (art. 288 VWEU). De volledige en effectieve toepassing van de verordeningen kunnen echter vereisen dat er nationale uitvoeringsmaatregelen getroffen worden. De verwachting is dat er geen uitvoeringsmaatregelen nodig zijn maar wel technische aanpassingen (verwijzing) in onder andere het Warenwetbesluit.

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

Voorgesteld wordt om in artikel 11 de bevoegdheid aan de Commissie te verlenen om door middel van uitvoeringshandelingen de details en functies vast te stellen van het in het eerste lid van dit artikel bedoelde informatie- en communicatiebeheersysteem. Het kabinet kan instemmen met de keuze voor uitvoeringshandelingen, omdat de vast te stellen uitvoeringshandeling erop gericht zijn om de verordening volgens eenvormige voorwaarden uit te voeren. De keuze voor de onderzoeksprocedure (zie artikel 15, lid 2) is ook geschikt, omdat het hier gaat om handelingen van algemene strekking (zie art. 2, lid 2, onder a van Verordening 182/2011 (de Comitologieverordening)).

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 20 dagen na publicatie in het publicatieblad van de Europese Unie. Aangezien er wel technische uitvoeringsmaatregelen noodzakelijk zijn acht het kabinet deze periode te kort en is een termijn van 6 maanden meer geëigend.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel wordt de mogelijkheid geboden om te bepalen wanneer de eerste evaluatie zal plaatsvinden. Voorts zal de verordening dan iedere vijf jaar worden geëvalueerd. Een regelmatige evaluatie acht Nederland wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Geen

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen