

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2569

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 mei 2018

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

Fiche: Wijziging Verordening Algemene Levensmiddelenwetgeving & onderliggende sectorale wetgeving i.v.m. de risicobeoordelingssystematiek (Kamerstuk 22 112, nr. 2567)

Fiche: Wijziging verordening grensoverschrijdende betalingen en Valutawisselkosten (Kamerstuk 22 112, nr. 2568)

Fiche: Mededeling Een Europese detailhandel die past bij de 21e eeuw

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Mededeling Een Europese detailhandel die past bij de 21e eeuw

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel:*
Een Europese detailhandel die past bij de 21e eeuw
- b) *Datum ontvangst COM document:*
19 april 2018
- c) *Nr Cie-document:*
COM (2018) 219/ SWD (2018) 236
- d) *EUR-lex:*
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/NL/COM-2018-219-F1-NL-MAIN-PART-1>
- e) *Nr impact assesment:*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad:*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*
Economische Zaken en Klimaat

2. Essentie voorstel

Op 19 april 2018 presenteerde de Europese Commissie de mededeling over de Europese detailhandel. Samen met deze mededeling publiceerde de Commissie ook een tweetal werkdocumenten, een bevat meer achtergrondinformatie bij de mededeling (SWD 2018 236) en een over de uitkomsten van de publieke consultatie die de Commissie heeft gehouden (SWD 2018 237).

De mededeling vloeit voort uit de Interne Markt Strategie die in oktober 2015 werd aangenomen¹. Daarin kondigde de Commissie aan dat zij zou komen met een lijst van *best practices* voor de retail. Deze kunnen vervolgens richtinggevend zijn voor lidstaten wanneer deze hun beleid omtrent de retail tegen het licht houden. Het doel van de mededeling is bij te dragen aan het ontsluiten van het potentieel van de detailhandel voor de Europese economie door het presenteren van *best practices*.

In de mededeling zet de Commissie allereerst het belang uiteen van een dynamische en concurrerende detailhandel voor de consument en bedrijven en daarmee indirect voor de gehele Europese economie. De retail is als sector door omvang en toegevoegde waarde essentieel voor de economische groei in de EU en kan werken als katalysator voor innovatie en productiviteit. Tegelijkertijd geeft de Commissie aan dat de sector ook te maken heeft met tal van beperkingen zoals regels omtrent vestigingsbeleid en operationele beperkingen (bijvoorbeeld openings-tijden). Het verminderen van deze beperkingen is niet alleen goed voor de sector zelf maar kan ook positieve spill-over effecten hebben op andere sectoren in bijvoorbeeld de productieketen.

De reeks *best practices* die de Commissie in haar mededeling presenteert heeft als doel de retailsector opener, beter geïntegreerd en concurrerder te maken. De mededeling gaat vooral in op de positie van offline retail. De retail is in alle lidstaten een van de grootste bedrijfstakken in termen van omzet, werkgelegenheid en aantallen bedrijven en staat steeds meer onder druk vanwege de sterke groei van online-verkopen. Tegelijkertijd blijven innovatie en arbeidsproductiviteitsgroei achter bij andere sectoren.

¹ (COM (2015) 550).

De door de Commissie genoemde *best practices* hebben betrekking op meerdere thema's:

- Proportionaliteit van regelgeving
- Eenvoudige procedures bij vestiging van bedrijven
- Nieuwe manieren om de vitaliteit van binnensteden te stimuleren
- Openingstijden verruimen
- Uitverkoop en andere kortingen

Er is sprake van grote verschillen tussen lidstaten, zodat er voldoende aanleiding lijkt voor lidstaten om regelgeving nog eens kritisch te bezien. Om dit te illustreren heeft de Commissie een zogenaamde *restrictiveness indicator* ontwikkeld. Hiermee wil ze enerzijds laten zien met hoeveel regels het vestigen van een bedrijf gepaard gaat en anderzijds waar ondernemers bij hun dagelijkse bedrijfsvoering mee te maken hebben. Nederland scoort volgens de Commissie middelmatig op deze indicator. De Commissie legt dit niet verder uit. De Europese Commissie erkent echter ook dat lidstaten het recht hebben regels te hanteren en beperkingen op te leggen, zolang deze maar bijdragen aan het realiseren van publieke doelen en proportioneel zijn. De mededeling legt dan ook nadruk op het belang van proportionaliteit bij beperkende regelgeving. Ook onderstreept de Commissie nogmaals dat de Dienstenrichtlijn het verbiedt om een economische behoefte-onderzoek een voorwaarde te maken voor vestiging. De overheid hoort dus niet te bepalen of er in een straat economische ruimte bestaat voor nog een bakkerswinkel, als basis voor een vestigingsvergunning. Het realiseren van vitale binnensteden wordt expliciet genoemd als een legitieme reden om regels te hanteren richting retail.

Benadrukt wordt dat retail een dienst is en daardoor onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt, zoals bevestigd door het Hof in de zaak Visser-vastgoed². Tevens geeft de Commissie aan dat restricties die zich richten op de bedrijfsvoering, zoals voorschriften over de winkelopeningstijden, buiten de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen en getoetst moet worden aan het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie. Aan de mededeling is ook een praktische handreiking toegevoegd³, opgesteld door Ecorys, om lokale overheden beter in staat te stellen kleine retailers te helpen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a. Essentie Nederlands beleid op dit terrein:

Nederland heeft relatief weinig regels voor de retail en veelal liggen deze op lokaal niveau. Vergunningsprocedures zijn over het algemeen kort. Nederland heeft wel regels voor de verkoop van tabak, alcohol en niet-voorgeschreven medicijnen. De landelijke regels uit de Drank- en Horecawet zitten sommige ondernemers in de weg, omdat beperkingen botsen met hun innovatieve blurring-concept⁴. Dit is een voorbeeld van regels en mogelijke beperkingen die mogen worden opgelegd om publieke doelen proportioneel te bereiken, zoals bescherming van de volksgezondheid.

In de afgelopen jaren is in Nederland veel regelgeving komen te vervallen, zoals bijvoorbeeld de regels rond uitverkoop, of omdat gemeenten de ruimte hebben gekregen regels toe te snijden op de lokale behoeften, zoals bijvoorbeeld bij winkelopeningstijden. Daarnaast heeft bijvoorbeeld

² Recent arrest van 30 januari 2018, *Visser*, C-31/16, punt 97.

³ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/28683>.

⁴ Verdienmodellen waarbij grenzen tussen branches vervagen, bijvoorbeeld kappers die ook wijn schenken.

de pilot «Verlichte regels winkelgebieden» laten zien dat met goede communicatie op lokaal niveau oplossingen gevonden kunnen worden voor de hindernissen die ondernemers in de praktijk ervaren. Op basis van een eerdere doorlichting van ruimtelijke plannen op provinciaal niveau in het kader van het *European Retail Action Plan* verwachten we dat de ruimtelijke plannen op lokaal en regionaal niveau (bestemmingsplannen en provinciale verordeningen) conform de Europese regelgeving zijn. De onderbouwing van de ruimtelijke keuzes in het beleid en bijbehorende voorschriften kunnen wel sterker gemotiveerd worden. Het is daarbij belangrijk om economische argumentatie als onderbouwing van besluiten te vermijden. In Nederland wordt al enkele jaren onderkend dat de retailsector een lastig en ingrijpend transitietraject door moet maken en dat toekomstbestendige winkelgebieden een belangrijk onderdeel zijn van vitale binnensteden. Alle belangrijke landelijke stakeholders, zowel marktpartijen als overheden, hebben zich begin 2015 achter de Retailagenda geschaard, die zich op deze problematiek richt. Deze partijen hebben eind 2017 mensen en middelen beschikbaar gesteld voor de vervolgaanpak van de Retailagenda. Tot de uitspraak in de zaak Visser-Vastgoed heeft Nederland de reikwijdte van de dienstenrichtlijn smaller uitgelegd in het kader van de toepassing op retail.

b. Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel:

Nederland is groot voorstander van het verbeteren van de interne markt voor diensten, in dat kader onderschrijft het kabinet het pleidooi van de Commissie voor de volledige en correcte toepassing van bestaande Europese regelgeving. Het delen van *best practices* kan daarbij een behulpzaam instrument zijn. Het kabinet deelt de mening van de Commissie dat het goed is om kritisch te blijven kijken naar regelgeving en overbodige regelgeving te schrappen en te blijven kijken of procedures slimmer, sneller en goedkoper kunnen.

Het kabinet waardeert het dat de Commissie onderkent dat regels soms legitiem en nodig zijn. Het kabinet deelt de noodzaak van een strenge toepassing van de proportionaliteitstoets. De weging of regelgeving proportioneel is ligt primair bij de regelgevende instantie onder toezicht van de nationale en de Europese rechter.

Duidelijk is wel dat Nederland de conclusie van de Commissie dat voorschriften over bijvoorbeeld winkelopeningstijden niet onder de Dienstenrichtlijn vallen, betwijfelt op basis van de uitspraak in de zaak Visser-vastgoed. Over de uitleg van het arrest voert Nederland nog nader overleg met de Commissie.

Eerder is aan het parlement toegezegd om een nadere analyse van de betekenis van de uitspraak in de zaak Visser-Vastgoed met het parlement te delen. Aan deze nadere analyse wordt gewerkt en deze zal het parlement voor de zomer toekomen.

Wat betreft de uitkomsten van de *restrictiveness indicator* verbaast het kabinet zich erover dat Nederland middelmatig scoort als het gaat om regels bij vestiging van retailbedrijven. Uit de mededeling van de Commissie wordt niet duidelijk op basis van welke gegevens Nederland zo laag zou scoren. De achterliggende studie is ook niet -voor zover bekend- met de lidstaten besproken. Nederland zal hierover het gesprek met de Commissie aangaan. Nederland scoort hoog op de *Retail Operations Restrictions pillar*, waaruit blijkt dat Nederland weinig regelgeving kent die gerelateerd is aan de bedrijfsvoering.

c. Eerste inschatting krachtenveld:

Het voorstel is nog niet aan bod gekomen tijdens een Raadswerkgroep of Raad. Het lijkt er echter op dat de meeste lidstaten geen moeite hebben met de inhoud van de mededeling.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

- a. *Bevoegdheid*: De grondhouding t.a.v. de bevoegdheid van de mededeling is positief. Waar het de werking van de interne markt betreft heeft de Europese Unie een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten op grond van artikel 4, lid 2, onder a VWEU. De mededeling van de Commissie over de retailsector past binnen deze bevoegdheid. Met deze mededeling wordt bijgedragen aan het ontsluiten van het potentieel van de detailhandel voor de Europese economie door het presenteren van *best practices*.
- b. *Subsidiariteit*: De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling is positief. Deze mededeling heeft tot doel om de retailsector opener, beter geïntegreerd en concurrerender te maken door middel van onder andere *best practices* en het in kaart brengen van de verschillen tussen de lidstaten in de retailsector. Zulks kan alleen op EU niveau worden verwezenlijkt. Dit optreden op Unie-niveau kan een bijdrage leveren aan een goed functionerende interne markt.
- c. *Proportionaliteit*: De Commissie doet geen concrete wetgevingsvoorstellen in deze mededeling. In dat kader kan de proportionaliteit van deze mededeling als positief beoordeeld worden omdat het aandacht vraagt voor potentiële belemmeringen voor de retailsector en de verantwoordelijkheden voor lidstaten. Het door de Commissie gekozen instrument van *best practices* is hiertoe geschikt en gaat niet verder dan hiervoor noodzakelijk is.
- d. *Financiële gevolgen*: uit deze mededeling vloeien geen nieuwe financiële gevolgen voort.
- e. *Regeldruk*: De mededeling zelf heeft geen regeldrukeffecten. De vraag is of de aangekondigde maatregelen uiteindelijk zullen leiden tot merkbare regeldrukvermindering voor de Nederlandse retailsector, gezien het feit dat in Nederland de afgelopen jaren veel regelgeving is komen te vervallen. Het aanpakken van beperkingen die voortvloeien uit bestaande wet- en regelgeving kan worden onderschreven, en is ook staand beleid.