

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1579

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 maart 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij twee fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling Europees actieplan detailhandel

Fiche 2: Richtlijn ter implementatie van nauwere samenwerking op het gebied van een financiële transactiebelasting (Kamerstuk 22 112, nr. 1580)

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Mededeling Europees actieplan detailhandel

1. Algemene gegevens

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 betreffende een Europees actieplan inzake detailhandel.

Datum ontvangst Commissiedocument

31 januari 2013

Nummer Commissiedocument

COM (2013) 36

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202343

Nummer impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld.

Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

Eerst verantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken

2. Essentie voorstel

Doel van de mededeling is om belemmeringen te slechten voor de totstandbrenging van een efficiënte en concurrerende gemeenschappelijke markt in de detailhandel. Detailhandel moet hier ruim worden gezien, het is inclusief de automobielbranche en de groothandel.

De Commissie heeft vijf prioriteiten vastgesteld:

- 1) Consumenten mondig maken door meer transparantie over de prijs en kwaliteit van producten.
- 2) Betere toegang tot duurzamere en meer concurrerende detailhandeldiensten.
- 3) Eerlijkere en duurzamere handelsbetrekkingen in de hele toeleveringsketen van de detailhandel.
- 4) Innovatievere oplossingen, waarbij onderzoeksresultaten sneller naar de markt kunnen worden gebracht.
- 5) Betere werkomgeving, waarbij betere arbeidsomstandigheden en afstemming op vereiste vaardigheden profijt bieden voor zowel werkgevers als werknemers.

De Commissie stelt 11 maatregelen voor:

- 1) In dialoog met belanghebbenden (consumenten, ondernemingen en werknemers) zal de Commissie richtsnoeren voor goede praktijken en/of gedragscodes opstellen om de toegang tot transparante en betrouwbare informatie voor consumenten te verbeteren, waardoor het gemakkelijker wordt om prijs, kwaliteit en duurzaamheid van goederen en diensten te vergelijken.
- 2) De Commissie zal Europese methoden voorstellen voor het meten van en communiceren over de algemene milieueffecten van producten en organisaties.
- 3) De lidstaten moeten alle resterende gevallen van niet-naleving van de ondubbelzinnige verplichtingen in het kader van de dienstenrichtlijn

betreffende de toegang tot en de uitoefening van detailhandelsactiviteiten wegwerken, waaronder de onderzoeken naar economische behoefte in de zin van artikel 14, vijfde lid van de dienstenrichtlijn. De Commissie zal waar nodig een beleid van nultolerantie voeren door middel van inbreukprocedures.

- 4) De Commissie zal:
 - a. een prestatietest in de detailhandelsector invoeren om na te gaan hoe regels inzake commerciële en ruimtelijke planning door de bevoegde instanties worden toegepast, wanneer een potentiële dienstverlener een klein, middelgroot of groot verkooppunt wil oprichten.
 - b. via de uitwisseling van beste praktijken voor meer duidelijkheid zorgen wat betreft het juiste evenwicht tussen de vrijheid van vestiging, ruimtelijke/commerciële planning, en milieubescherming en sociale bescherming.
- 5) De Commissie heeft tegelijkertijd een groenboek gepubliceerd waarin de gemeenschappelijke kenmerken van oneerlijke handelspraktijken in de food- en non-food toeleveringsketen tussen ondernemingen nader wordt beschreven en een raadpleging wordt gestart waarvan de resultaten in het late voorjaar van 2013 beschikbaar zullen zijn. De resultaten van de raadpleging zullen bijdragen aan een effectbeoordeling van de verschillende opties om oneerlijke handelspraktijken op EU-niveau aan te pakken.
- 6) In de context van bestaande EU-platforms zal de Commissie detailhandelaren steunen om maatregelen uit te voeren ter beperking van het levensmiddelenafval zonder dat de voedselveiligheid daarbij in gevaar wordt gebracht (bewustmaking, communicatie, vergemakkelijken van herverdeling aan voedselbanken, enz.) bijvoorbeeld via de detailhandelsovereenkomst inzake afval, en door te werken aan de ontwikkeling van een lange termijnbeleid inzake levensmiddelenafval met onder andere een in 2013 aan te nemen mededeling over duurzame levensmiddelen.
- 7) In de dialoog met belanghebbenden zal de Commissie goede praktijken definiëren om toeleveringsketens milieuvriendelijker en duurzamer te maken en het energieverbruik van detailhandelsverkoop tot een minimum te beperken. De Commissie zal detailhandelaren aanmoedigen om deze praktijken toe te passen.
- 8) De Commissie zal in 2013 een innovatie-initiatief inzake detailhandel starten waarbij de Commissie met behulp van deskundigen op hoog niveau zal nagaan hoe ervoor kan worden gezorgd dat de detailhandelssector kan bijdragen aan en profiteren van innovatieve producten, diensten en technologieën. Op die basis zal de Commissie concrete maatregelen ontwerpen die gericht zijn op het stimuleren van het concurrentievermogen van de detailhandel, zoals het sneller naar de markt brengen van onderzoeksresultaten, het integreren van elektronische en traditionele handel, nieuwe manieren om consumenten te informeren over producten en de ontwikkeling van innovatievriendelijke regelgeving en normen.
- 9) De Commissie zal onderzoeken of het haalbaar is om een speciale databank op te zetten met alle etiketteringregels inzake levensmiddelen van de EU en de lidstaten, waarmee op een eenvoudige manier de etiketteringvereisten per product kunnen worden teruggevonden.
- 10) De Commissie zal maatregelen nemen om een betere integratie van de markt voor kaart-, internet- en mobiele betalingen te garanderen door:
 - a. de herziening van de richtlijn betalingsdiensten;
 - b. een beter governance-model voor detailhandelsbetalingen;
 - c. een wetgevingsvoorstel over multilaterale afwikkelingsvergoedingen voor kaartbetalingen.
- 11) De Commissie zal de samenwerking met sociale partners versterken om voorwaarden te creëren waardoor het mogelijk wordt vaardighe-

den af te stemmen op de behoeften van de arbeidsmarkt in de detailhandelsector, met name door opleidingen en scholing te verbeteren.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

a) Bevoegdheidsvaststelling

De materie van de mededeling betreft het functioneren van de interne markt. Op dat terrein heeft de EU op grond van artikel 114 VWEU de bevoegdheid om aan te zetten tot het verbeteren van de werking van de interne markt. In de mededeling worden de maatregelen niet uitgewerkt tot op het niveau van regelgevingsvoorstellen, zodat in een later stadium per maatregel beoordeeld zal moeten worden of de Unie bevoegd is op te treden.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

De Nederlandse grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van deze Commissiemededeling is positief. De mededeling beoogt de interne markt te versterken door maatregelen voor te stellen om belemmeringen in de Europese retailhandel aan te pakken.

Gezamenlijk optreden op Europees niveau is hier het meest effectief om de doelstelling van de mededeling te bereiken. Dit wordt versterkt door het feit dat de belemmeringen in de retailmarkt die de Commissie constateert van grensoverschrijdende aard zijn en daarmee Europees gecoördineerd optreden vereisen. Wel zal indien de exacte invulling van de nu aangekondigde maatregelen bekend is, de subsidiariteit van de maatregelen per maatregel kritisch moeten worden getoetst, met name op de toegevoegde waarde van optreden op EU-niveau.

De Nederlandse grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is eveneens overwegend positief. De Commissie beperkt zich in de mededeling tot het aankondigen van maatregelen die per lidstaat met verschillende intensiteit kunnen worden uitgevoerd. Evenwel worden de maatregelen in de mededeling pas op zeer verkennende wijze omschreven. Zodra de Commissie overgaat tot de uitwerking van de maatregelen zal moeten worden beoordeeld of de maatregelen daadwerkelijk proportioneel zijn.

c) Financiële gevolgen

De mededeling heeft naar verwachting geen financiële gevolgen. Indien er desondanks sprake is van budgettaire gevolgen voor Nederland, dan zullen deze worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. De mededeling heeft geen gevolgen voor de EU-begroting.

d) Regeldruk/administratieve lasten

Enkele in de mededeling aangekondigde maatregelen zouden gevolgen kunnen hebben voor de regeldruk (administratieve lasten, nalevingskosten en toezichtskosten) voor bedrijven en/of burgers in Nederland. Dit is nu nog moeilijk te bepalen, omdat de maatregelen nog slechts globaal

en onuitgewerkt benoemd zijn. Bij de uitwerking van de maatregelen zal de Commissie de regeldrukeffecten in kaart moeten brengen, zodat deze in de besluitvorming kunnen worden meegewogen. Vooralsnog lijkt het risico van hogere lasten voor het bedrijfsleven aanwezig bij de voorgenomen maatregel om methoden voor te stellen voor het meten en communiceren van milieueffecten en bij de voorgenomen maatregel om met richtsnoeren voor goede praktijken en/of gedragscodes de toegang tot transparante en betrouwbare informatie voor consumenten te verbeteren.

Overigens biedt de mededeling ook kansen om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verminderen. Zo geeft de voorgenomen maatregel over etiketteringsvereisten voor levensmiddelen de mogelijkheid om te pleiten voor vereenvoudiging van de voorschriften.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland is positief over de mededeling en de voorgestelde maatregelen. De detailhandel is een cruciale sector binnen de Nederlandse economie en biedt werk aan ongeveer 820.000 mensen, inclusief eigenaren en meewerkende gezinsleden. De totale omzet wordt geschat op 85 miljard euro.

De detailhandel zit in een transitiefase. De omzet van de gevestigde detailhandel daalde in 2012 met 1%. Het aantal faillissementen in 2012 steeg met 45%. Daarentegen stijgt de omzet van de handel via elektronische weg (e-commerce) van 9 miljard in 2011 naar geschat 9,8 miljard in 2012. Hiermee blijft elektronische handel een bescheiden aandeel van de totale detailhandel, amper 12% van de totale omzet. De toenemende elektronische handel maakt tevens grensoverschrijdende handel eenvoudiger en dat maakt een goed functionerende gemeenschappelijke markt steeds belangrijker.

Tevens is in de laatste twee decennia de toeleveringsketen van de detailhandel steeds verder verticaal geïntegreerd. Deze ontwikkeling geeft de detailhandel in toenemende mate een grensoverschrijdend karakter. Volgens Nederland is het daarom van belang om toe te zien op de goede werking van de interne markt, waarbij markttoegang en het vrije verkeer van goederen en diensten gewaarborgd worden.

Een aantal van de maatregelen die de Commissie aankondigt zouden kunnen leiden tot een hogere regeldruk en hogere lasten voor het bedrijfsleven. Nederland stelt zich op het standpunt dat lastenverhoging ongewenst is, en indien onvermijdelijk zo minimaal mogelijk moet worden gehouden. Nederland dringt er bij de Commissie op aan dat de maatregelen bij de uitwerking worden voorzien van een deugdelijk beeld over de regeldrukeffecten, zodat dit aspect een belangrijke rol kan spelen in de besluitvorming. Er zijn naast mogelijke regeldrukverzwaringen ook kansen voor regeldrukverlichting. Nederland zal daar met bijzondere belangstelling op letten.

Tot slot vindt Nederland dat het pakket aan maatregelen dat de Commissie voorstelt kansen onbenut laat om de ontwikkeling van de grensoverschrijdende retailsector te stimuleren. Ondanks dat het toenemend grensoverschrijdend karakter als een belangrijke ontwikkeling wordt aangemerkt, hebben de meeste concrete acties van de Commissie betrekking op de fysieke detailhandel. In Nederland koopt 68% van de consumenten geregeld iets online, maar slechts 13% van de consumenten doet dit wel eens grensoverschrijdend. 51% van de Europese detailhandel heeft een webshop, maar slechts 21% van de ondernemers biedt zijn

producten aan buitenlandse klanten aan. Hier ligt een groot onbenut potentieel en Nederland zal zich de komende maanden gaan inzetten om juist op deze digitale interne markt de noodzakelijke stappen te zetten.

Ten aanzien van de elf aangekondigde maatregelen is de Nederlandse positie als volgt:

Maatregel 1

Wat betreft het mondig maken van de consument onderschrijft Nederland het standpunt van de Europese Commissie dat transparantie en toegang tot betrouwbare informatie de positie van de consument kan versterken. Goed geïnformeerde consumenten worden in staat gesteld de beste keuze te maken. Nederland onderschrijft de signalering van de Commissie dat consumenten ook geïnteresseerd zijn in duurzame en ethisch verantwoorde consumptie. De supermarkten hebben volgens de Commissie en volgens Nederland een belangrijke rol in het stimuleren van consumenten tot het aannemen van een meer duurzaam consumptiepatroon. Zij kunnen het voor de consument eenvoudiger maken om de gezonde en duurzame keuze te maken. Uiteindelijk blijft de consument echter zelf verantwoordelijk voor zijn aankoopgedrag, maar door van verschillende invalshoeken en op verschillende manieren instrumenten in te zetten kan er op den duur gedragsverandering plaatsvinden.

Nederland ondersteunt het voornemen van de Commissie om door dialoog met de stakeholders richtsnoeren voor goede praktijken en/of gedragscodes te ontwikkelen om de toegang voor de consument tot betrouwbare informatie te versterken, zodat die in staat is om prijzen, kwaliteit en duurzaamheid van producten te vergelijken. Deze gedragscodes dienen wat Nederland betreft echter een vrijwillig karakter te hebben en mogen niet leiden tot juridisch bindende verplichtingen voor ondernemingen.

Maatregel 2

Nederland onderschrijft het belang van het verbeteren van de milieuprestaties van de ketens van de leveranciers en supermarkten. Nederland is het eens met de opmerking dat supermarkten – door hun dagelijks contact met miljoenen Europese consumenten – een sterke bijdrage kunnen leveren aan het ontwikkelen van meer duurzame consumptiepatronen van consumenten. Het aanbieden van meer duurzame producten zal tot een vergroening van de aanvoerketens leiden. Hierbij dient ook gekeken te worden naar de productverpakkingcombinatie. Hiermee wordt niet alleen voedselverspilling maar ook verspilling van verpakkingsmaterialen voorkomen.

Supermarkten kunnen volgens de Commissie consumenten helpen bij de grote verscheidenheid aan milieulabels door vergelijkbare milieuinformatie van de producten en bewustwording van het Europese Eco-label. Nederland is van mening dat supermarkten zelf moeten bepalen op welke wijze zij daarin hun verantwoordelijkheid nemen. Voorschriften op het gebied van milieulabels kunnen leiden tot meer administratieve lasten voor het bedrijfsleven en toezichtslasten voor de overheid.

Maatregel 3

Nederland deelt de mening van de Europese Commissie dat de lidstaten alle resterende gevallen van niet-naleving van de dienstenrichtlijnverplichtingen betreffende detailhandelsactiviteiten zo spoedig mogelijk moeten wegwerken. Op deze wijze wordt een gelijk speelveld voor ondernemers gerealiseerd, waardoor ook Nederlandse ondernemers daadwerkelijk van de voordelen van de dienstenrichtlijn in andere landen kunnen profiteren. De Commissie noemt hier specifiek artikel 14, vijfde lid van de Dienstenrichtlijn: voorafgaand onderzoek naar economische behoefte alvorens een ondernemer een ontheffing op eisen uit het bestemmingsplan kan krijgen. Dit soort onderzoeken, puur gebaseerd op economische behoefte, zijn niet toegestaan. Nederland onderschrijft dit. In ons land is het Besluit Ruimtelijke Ordening ten tijde van de dienstenrichtlijnimplementatie zodanig aangepast, dat dit een expliciete bepaling bevat dat bestemmingsplannen moeten voorkomen dat strijd ontstaat met artikel 14, vijfde lid van de Dienstenrichtlijn (artikel 1.1.2 Besluit ruimtelijke Ordening.)

Maatregel 4

De Commissie kondigt een prestatietest en een uitwisseling van beste praktijken aan in de detailhandelsector. In het kader van de dienstenrichtlijn heeft in 2011 ook een prestatietest plaatsgevonden: de lidstaten en de Commissie onderzochten hierbij gezamenlijk de werking van de interne markt in de praktijk. De focus lag op drie sectoren: bouw, toerisme en zakelijke dienstverlening. Deze prestatietest is uitgemond in een Commissiemededeling op 8 juni 2012, waarover het Parlement door middel van een kabinetsreactie is geïnformeerd (Kamerstukken II 2011–12 22 112, nr. 1438).

Naar overtuiging van het kabinet zijn met het instrument «prestatietest» goede resultaten behaald. Nederland ondersteunt dan ook een prestatietest en uitwisseling van beste praktijken in de detailhandelsector. Gerichte vraagstelling en focus vanuit de Commissie zijn hierbij van belang, daar zal Nederland dan ook op inzetten.

Maatregel 5

De Europese Commissie heeft op 31 januari 2013 een «Groenboek inzake oneerlijke handelspraktijken in de food- en non-food toeleveringsketen tussen ondernemingen in Europa» gepubliceerd. Doel van het Groenboek is het verzamelen van informatie over oneerlijke handelspraktijken in verschillende sectoren en lidstaten. Op basis van de uitkomsten hiervan wil de Europese Commissie in de tweede helft van dit jaar een standpunt bepalen.

Alle belanghebbende partijen en lidstaten kunnen tot 30 april 2013 op dit Groenboek reageren. De Kabinetsreactie op dit Groenboek wordt uiterlijk voor 1 april aan het Parlement verzonden.

Maatregel 6 en 7

Nederland kan zich vinden in de steun van de Commissie aan het voornemen van de supermarkten om voedselverspilling terug te dringen zonder dat de voedselveiligheid in gevaar komt. Ook het voornemen om een dialoog met de supermarkten te starten over «best practices» om de toeleveringsketen milieuvriendelijker te maken, wordt door Nederland onderschreven. Hierbij dient gekeken te worden naar de gehele toeleveringsketen, waaronder de verpakkingen en de afvalstroom.

Maatregel 8

Nederland onderschrijft het belang van innovatie in de detailhandel en ziet vele voorbeelden van innovatieve producten, diensten en technolo-

gieën in de detailhandel. Om die redenen betwijfelt Nederland dan ook, of de maatregelen die de Commissie zegt te gaan onderzoeken, nodig zullen blijken.

Maatregel 9

In de Mededeling wordt opgemerkt dat er een spanning bestaat tussen het Europese regime en de verplichte nationale vereisten voor etikettering van levensmiddelen. Nederland constateert dat zijn nationale bepalingen gericht zijn op uitvoering van de Europese regelgeving en relatief beperkt van karakter zijn. Volgens Nederland zou verdergaande Europese harmonisatie en vereenvoudiging van etiketteringsvereisten voor levensmiddelen, waarmee afwijkende nationale verplichtingen in lidstaten worden voorkomen een betere remedie zijn dan het inrichten van een databank voor de verschillende etiketteringsregels per lidstaat. Vereenvoudiging van de etiketteringsvereisten leidt ook tot een verlichting van de administratieve lasten van het bedrijfsleven.

Maatregel 10

Zoals reeds aangekondigd in de Single Market Act II (Handelingen II, 2012–2013, 22 112, nr. 1507) is de Commissie voornemens om de richtlijn betalingsdiensten en enkele aanverwante juridische instrumenten te herzien, zodat ook elektronische betaalinstrumenten onder het bereik van de richtlijn vallen. Het kabinet vindt het belangrijk om nieuwe initiatieven binnen het betalingsverkeer te stimuleren. Het kabinet staat daarom positief tegenover deze aankondigingen, omdat deze voorstellen kunnen bijdragen aan intensievere grensoverschrijdende e-commerce. Voorwaarde is dat dit veilig en betrouwbaar geschiedt en niet resulteert tot disproportionele stijging van de kosten voor ondernemers voor het binnenlandse betalingsverkeer en geen onnodige versturende effecten op de markt voor kaartbetalingen oplevert. Daarnaast is een noodzakelijke randvoorwaarde dat het betalingsverkeer veilig, betrouwbaar en robuust dient te blijven. De inzet van het kabinet is er bij wijziging van de richtlijn betaaldiensten daarom op gericht deze tevens te laten toezien op nieuwe vormen van betalen, zoals het Nederlandse iDeal. Het kabinet wacht de Commissievoorstellen af. Als deze voorstellen bekend worden zal de Tweede Kamer door middel van een BNC-fiche worden geïnformeerd.

Maatregel 11

De door de Commissie aangekondigde EU raad voor sectorale vaardigheden mag wat het kabinet betreft niet leiden tot invoering van nieuwe, gereguleerde beroepen in de detailhandelsector, maar moet juist bijdragen aan een verbeterde en vereenvoudigde toegang tot de arbeidsmarkt in een andere lidstaat.