

Vergaderjaar 2022–2023

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 3541**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2022

Fiche: Raadsaanbeveling betreffende toereikende minimuminkomens die actieve inclusie borgen (Kamerstuk 22 112, nr. 3538)

Fiche: Herziening richtlijn bescherming van werknemers tegen blootstelling aan asbest (Kamerstuk 22 112, nr. 3539)

Fiche: Raadsaanbeveling EU-aanpak van Kankerscreening (Kamerstuk 22 112, nr. 3540)

Fiche: Verordening interne-marktnoodinstrument en bijbehorende aanpassings-regelgeving

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
W.B. Hoekstra

## **Fiche: Verordening interne-marktnoodinstrument en bijbehorende aanpassings-regelgeving**

*Leeswijzer*

Het fiche betreft drie ondergenoemde voorstellen. Elk onderdeel van het fiche gaat ten eerste in op de verordening interne-marktnoodinstrument en ten tweede op de bij het noodinstrument behorende aanpassingsregelgeving, meer specifiek de verordening en de richtlijn over noodprocedures voor de conformiteitsbeoordeling, voor gezamenlijke specificaties en voor markttoezicht in geval van een interne-marktnoodsituatie.

### **1. Algemene gegevens**

- a) *Titel voorstel*  
Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a Single Market emergency instrument and repealing Council Regulation No (EC) 2679/98  
Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulations (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426, (EU) 2019/1009 and (EU) No 305/2011 as regards emergency procedures for the conformity assessment, adoption of common specifications and market surveillance due to a Single Market emergency  
Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directives 2000/14/EC, 2006/42/EC, 2010/35/EU, 2013/29/EU, 2014/28/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/33/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU and 2014/68/EU as regard emergency procedures for the conformity assessment, adoption of common specifications and market surveillance due to a Single Market emergency
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
19 september 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*  
COM(2022) 459  
COM(2022) 461  
COM(2022) 462
- d) *EUR-Lex*  
EUR-Lex – 52022PC0459 – EN – EUR-Lex (europa.eu)  
EUR-Lex – 52022PC0461 – EN – EUR-Lex (europa.eu)  
EUR-Lex – 52022PC0462 – EN – EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*  
SWD(2022) 289  
SEC(2022) 323
- f) *Behandelingstraject Raad*  
Raad van Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*  
Economische Zaken en Klimaat
- h) *Rechtsbasis*  
Het eerste voorstel is gebaseerd op artikelen 21, 45 en 114 VWEU.  
Het tweede voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU.  
Het derde voorstel is gebaseerd op artikelen 91 en 114 VWEU.
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*  
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*  
Medebeslissing

## 2. Essentie voorstel

### a) Inhoud voorstel

De interne markt en het functioneren daarvan zijn van groot belang voor de Europese welvaart. Een crisis zoals de coronapandemie laat zien dat de interne markt kwetsbaar is. Bijvoorbeeld door onvoorziene verstoringen van toeleveringsketens en lidstaten die op nationaal niveau crisismaatregelen nemen. Dit kan leiden tot een tekort aan crisisrelevante goederen en diensten, maar ook tot belemmeringen van het vrij verkeer van goederen, personen en diensten. De verordening interne-marktnoodinstrument en de bijbehorende aanpassingsregelgeving heeft tot doel het functioneren van het vrij verkeer op de interne markt te waarborgen en verstoringen van strategische toeleveringsketens te voorkomen of beperken.

#### *Verordening interne-marktnoodinstrument*

Het voorstel bestaat uit vier elementen, namelijk een adviesgroep en drie kaders voor *contingency planning*, de waakzaamheidsfase en de noodfase. Hieronder worden deze elementen beschreven. Geneesmiddelen, medische hulpmiddelen, andere zogeheten medische tegenmaatregelen, halfgeleiders, energieproducten, elektriciteit en financiële diensten zijn uitgezonderd van de toepassing van de verordening interne-marktnoodinstrument. Voor deze producten en diensten is sectorale crisiswetgeving op EU-niveau aanwezig of in onderhandeling.<sup>1</sup>

Het eerste element betreft een adviesgroep die via deze verordening wordt ingesteld. De taak van deze groep is het adviseren van de Europese Commissie (hierna: Commissie) over het nemen van de geschikte maatregelen om de impact van een crisis op de interne markt te voorkomen of aan te pakken. De adviesgroep kan betrokken worden bij het activeren van de waakzaamheidsfase en de noodfase en bij het analyseren van informatie die vrijwillig of verplicht is verstrekt door bedrijven. Elke lidstaat heeft recht op een vertegenwoordiger in de adviesgroep.

Het tweede element betreft het kader voor de *contingency planning*. Het voorstel voorziet in een aantal maatregelen om beter voorbereid te zijn op toekomstige crises. Dit kader bestaat uit afspraken voor crisiscommunicatie, crisisprotocollen, trainingen en crisissimulaties voor lidstaten en de Commissie. Daarnaast regelt dit kader ook ad hoc-waarschuwingen («*early warning system*») voor gebeurtenissen die mogelijk het functioneren van vrij verkeer op de interne markt en toeleveringsketens verstoren of kunnen verstoren in de toekomst.

Het derde element betreft het kader voor de waakzaamheidsfase. Dit kader heeft tot doel het reguleren van versturende effecten van vrij verkeer op de interne markt waar nog geen sprake is van een interne-marktnoodsituatie. Deze fase wordt geactiveerd als de Commissie vindt dat er sprake is van een significante verstoring van de toelevering van

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 22 112, nr. 3369.

strategische goederen en diensten<sup>2</sup> en dat dit mogelijk leidt tot een interne-marktnoodsituatie binnen zes maanden. Dit gebeurt via een uitvoeringshandeling van de Commissie met gebruik van de onderzoeksprocedure.

Een eerste maatregel die de Commissie na activering van deze fase kan nemen is het monitoren van toeleveringsketens van strategische goederen en diensten via vrijwillige informatieverzoeken aan lidstaten. Informatie die de Commissie kan verzoeken betreft gegevens over productiecapaciteit, voorraden, leveringsbeperkingen, vervangingsmogelijkheden en andere knelpunten in de toeleveringsketens.

Een tweede maatregel die de Commissie kan nemen, via een uitvoeringshandeling, is het opzetten van individuele en niet-bindende doelstellingen voor strategische voorraden die lidstaten moeten aanhouden. De Commissie mag, in uitzonderlijke gevallen op haar eigen initiatief of op aanvraag van ten minste 14 lidstaten, beoordelen of het nodig is om meer maatregelen te nemen om strategische voorraden op te bouwen. Na deze beoordeling mag de Commissie via een uitvoeringshandeling individuele doelstellingen aan één of meer lidstaten opleggen.

Een laatste maatregel is het aanbesteden van strategische goederen en diensten door de Commissie namens lidstaten op hun verzoek of gezamenlijk door de Commissie en lidstaten.

Het vierde onderdeel van het hoofdvoorstel betreft het kader voor de noodfase. Zodra deze fase wordt geactiveerd via een uitvoeringshandeling van de Raad worden de volgende noodmaatregelen van toepassing. Lidstaten zijn verplicht om voorgenomen crisisrelevante noodmaatregelen en de redenen daarvoor te notificeren die het vrij verkeer van goederen, diensten en personen beperken. Een lijst met nadere voorwaarden voor het beperken van het vrij verkeer en verboden beperkingen is tijdens deze fase van kracht. Lidstaten mogen geen intra-EU-exportverbod introduceren voor crisisrelevante goederen en diensten en geen andere exportbeperkingen van goederen en diensten die het vrij verkeer hinderen, toeleveringsketens verstoren en tekorten creëren of vergroten.

Ook in deze fase kan de Commissie crisisrelevante goederen namens lidstaten aanbesteden op hun verzoek. Daarnaast mag de Commissie de lidstaten aanbevelen om de strategische voorraden die zij tijdens de waakzaamheidsfase hebben aangelegd te verdelen onder lidstaten. Ook mag de Commissie een aantal uitzonderlijke noodmaatregelen nemen via een extra uitvoeringshandeling. Deze uitzonderlijke maatregelen betreffen informatieverzoeken aan bedrijven en zogenaamde *priority rated orders* waarbij de Commissie bedrijven vraagt om bestellingen te prioriteren voor de productie of toelevering van crisisrelevante goederen. Als bedrijven niet meewerken aan deze verzoeken kunnen zij bestraft worden met een boete, tenzij bedrijven met legitieme argumenten komen waarom ze niet aan het verzoek kunnen voldoen (*«comply or explain»*).

Tenslotte kan de Commissie bepaalde noodprocedures met betrekking tot goederenregelgeving activeren. Deze noodprocedures zien op het wijzigen van de procedure tot conformiteitsbeoordeling van geharmoniseerde goederen, het aannemen van gemeenschappelijke specificaties die

---

<sup>2</sup> Definitie strategische goederen en diensten: «... goods and services that are indispensable for ensuring the functioning of the Single Market in strategically important areas and which cannot be substituted or diversified.»

Definitie «strategically important areas»: «... those areas with critical importance to the Union and its Member States, in that they are of systemic and vital importance for public security and vital importance for public security, public safety, public order or public health, and the disruption, failure, loss or destruction of which would have a significant impact on the functioning of the Single Market.»

het vermoeden van conformiteit toekennen en het prioriteren van markttoezicht op crisisrelevante geharmoniseerde goederen.

*Verordening en richtlijn over noodprocedures voor conformiteitsbeoordeling, gemeenschappelijke specificaties en markttoezicht in geval van interne-marktcrisis*

De verordening en richtlijn passen bestaande verordeningen en richtlijnen<sup>3</sup> aan van drie categorieën over 1) conformiteitsbeoordeling, 2) technische specificaties en 3) markttoezicht met als doel het snel op de markt brengen van crisisrelevante goederen. De voorgestelde aanpassing van wetgeving voorziet in verschillende noodprocedures die de Commissie op basis van het interne-marktnoodinstrument kan activeren. De eerste categorie regelt dat aangemelde instanties («*notified bodies*») de conformiteitsbeoordeling van crisisrelevante producten moeten prioriteren. Daarnaast krijgen de nationale bevoegde autoriteiten de mogelijkheid om tijdelijke autorisaties van crisisrelevante goederen te verlenen, die niet de standaard conformiteitsbeoordelingsprocedures door aangemelde instanties hebben doorlopen.

De tweede categorie voorziet in de mogelijkheid voor fabrikanten om, in afwezigheid van geharmoniseerde normen, uit te gaan van nationale of internationale normen. Tevens regelt de voorgestelde aanpassing van wetgeving dat de Commissie via gedelegeerde handelingen vrijwillige of verplichte gemeenschappelijke technische specificaties voor crisisrelevante goederen op kan stellen.

De derde categorie van het voorstel maakt prioritering van markttoezicht-activiteiten door lidstaten (op aansturing van de Commissie) in het kader van crisisrelevante goederen mogelijk. Ook stuurt de Commissie aan op versterkte wederzijdse bijstand tussen lidstaten voor crisisrelevante goederen.

*b) Impact assessment Commissie*

Op basis van de vier elementen van de conceptverordening interne-marktnoodinstrument en de bijbehorende aanpassingsregelgeving heeft de Commissie acht bouwstenen met ieder drie beleidsopties geïdentificeerd, van niet-wetgevende maatregelen tot een hybride aanpak en een integraal wetgevend kader. De drie beleidsopties reflecteren verschillende niveaus van politieke ambities die de Commissie als volgt omschrijft: 1) transparantie, 2) samenwerking, 3) solidariteit. De eerste bouwsteen gaat over bestuur, coördinatie en samenwerking. De tweede bouwsteen betreft crisis *contingency planning*. De derde bouwsteen bestaat uit interne-marktwaakzaamheid. De vierde bouwsteen bestaat uit principes en maatregelen voor het faciliteren van vrij verkeer tijdens een noodsituatie. De vijfde bouwsteen gaat over transparantie en administratieve ondersteuning tijdens een noodsituatie. De zesde bouwsteen betreft het versnellen van het op de markt brengen van crisisrelevante goederen. De zevende bouwsteen gaat over aanbesteden tijdens een noodsituatie. De laatste bouwsteen gaat over maatregelen die een effect hebben op crisisrelevante toeleveringsketens tijdens de noodfase.

De voordelen en kosten van de drie beleidsopties zijn als volgt. Ten aanzien van de eerste beleidsoptie, transparantie, verwacht de Commissie meer economische voordelen voor bedrijven tijdens de noodfase door beter crisismanagement op Europees niveau. Dit leidt tot minder vrij verkeer belemmeringen en betere beschikbaarheid van crisisrelevante goederen. Deze beleidsoptie bezorgt bedrijven, waaronder het midden- en kleinbedrijf (MKB), geen kosten gezien de vrijwillige aard van de maatre-

<sup>3</sup> Zie pagina 1.

gelen. Er zijn directe administratieve kosten voor de Commissie en lidstaten gelinkt aan het organiseren en beheren van de adviesgroep, evenals nalevingskosten gelinkt aan notificaties (onder andere).

De tweede beleidsoptie, samenwerking, levert volgens de Commissie meer economische voordelen op vergeleken met de eerste beleidsoptie door bindende maatregelen die de Commissie neemt om de impact op crisisrelevante toeleveringsketens tijdens de noodfase te beperken. Deze beleidsoptie kan bedrijven en lidstaten kosten opleveren die zijn verbonden aan informatieverzoeken en vergroting of vervanging van de productiecapaciteit. Voor het MKB levert dit juist voordelen op. De Commissie en lidstaten maken kosten gerelateerd aan trainingen en crisissimulaties.

De derde beleidsoptie, solidariteit, levert naar verwachting nog meer economische voordelen op tijdens een noodsituatie vergeleken met beleidsoptie twee. De Commissie stelt in het impact assessment dat een geharmoniseerd EU-breed instrument voorkomt dat lidstaten individuele maatregelen nemen wat resulteert in een gefragmenteerde interne markt. Deze beleidsoptie kan bedrijven kosten opleveren die zijn verbonden aan de zogeheten *priority rated orders*. Volgens de Commissie levert dit het MKB juist voordelen op. Lidstaten kunnen op kosten rekenen gerelateerd aan het coördineren van het opbouwen en behouden van strategische voorraden.

Volgens de Commissie zijn de voorgestelde acties gericht op de doelstellingen van haar initiatief en gaan deze niet verder dan nodig is om de veerkracht en werking van de interne markt in tijden van crisis te versterken. De Commissie heeft geen voorkeursvariant uit de bovengenoemde opties gekozen.

Stakeholders en lidstaten uitten twijfels over de proportionaliteit van de maatregelen die de impact op crisisrelevante toeleveringsketens dienen te beperken. Daarnaast heeft de Raad van Regelgevingstoetsing in eerste instantie het impact assessment van de Commissie negatief beoordeeld. Na aanpassingen van de Commissie heeft de Raad van Regelgevingstoetsing het impact assessment positief beoordeeld. Dit wordt nader toegelicht in de beoordeling van het impact assessment in onderdeel 3b.

### **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. Een groot aantal Nederlandse ondernemers doet zaken over de grens en benut de vele kansen en voordelen die de interne markt biedt. In zijn brief van 17 juni 2022 heeft het kabinet zijn inzet op het terrein van de interne markt en specifiek een interne-marktactieagenda aan de Tweede Kamer gestuurd.<sup>4</sup> Onderdeel van deze inzet is het wegnemen van belemmeringen van het vrij verkeer maar ook het werken aan een meer weerbare interne markt. De inzet van het kabinet is 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. Voorts ontmoedigt het kabinet exportbeperkingen door derde landen in tijden van crises en spreekt het zich in multilateraal verband regelmatig tegen exportbeperkingen uit. Dergelijke maatregelen ondermijnen de weerbaarheid van mondiale leveringsketens.

<sup>4</sup> Kamerstukken 22 112 en 21 501-31, nr. 3437.

Ten aanzien van Europees crisismanagement vindt het kabinet dat de primaire bevoegdheid en verantwoordelijkheid bij de lidstaten ligt. De Unie als geheel is sterker als zij is opgebouwd uit 27 sterke (en in het geval van crisis: goed voorbereide) lidstaten. Daarnaast vindt het kabinet dat politieke sturing bij crises bij de Raad vandaan moet komen. Grondwettelijke regelingen in de lidstaten vereisen van democratisch gekozen regeringen dat zij verantwoordelijkheid en rekenschap afleggen jegens hun kiezers en parlementen bij het waarborgen van de veiligheid van hun burgers. In het geval van een overweldigende, sector-overstijgende crisis die bestaande Europese (overleg)structuren overstijgt, is de geïntegreerde regeling politieke crisisrespons (IPCR) wat het kabinet betreft het juiste forum om de politieke sturing binnen de Raad te coördineren. De IPCR heeft zich tijdens de coronapandemie bewezen. Het kabinet blijft daarnaast terughoudend tegenover de proliferatie van crisisinstrumenten in de EU en alert op eventuele samenloop en overlap van die instrumenten.

*b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

De coronapandemie toonde dat het toenmalige crisisinstrumentarium in de EU in bepaalde opzichten tekort schoot en aanvulling behoefde. In bepaalde gevallen waren maatregelen noodzakelijk die voorheen niet hadden kunnen worden voorzien. Met deze maatregelen werd ook in de economie ingegrepen, omdat de markt op dat moment geen oplossing bood en niet in bestaande behoeften voorzag. Ten slotte heeft de pandemie laten zien dat de interne markt ernstig gehinderd kan worden door nationale beperkende maatregelen. Het kabinet steunt daarom het doel van de voorgestelde wetgeving, namelijk 1) het waarborgen van het vrij verkeer op de interne markt in tijden van crisis en 2) het voorkomen of beperken van de verstoring van toeleveringsketens.

Tegelijk heeft het kabinet wel een aantal zorgen over het voorliggende voorstel, omdat onderdelen daarvan verder lijken te gaan dan noodzakelijk. Een te ruime definitie van het begrip crisis, open geformuleerde en daarmee onduidelijke verplichtingen, tekortschietende politieke zeggenschap over specifieke crisisfasen en -maatregelen en gebrek aan nadere voorwaarden hiervoor maken dat het voorstel nu in feite een *blanco cheque* geeft aan de Europese Commissie. Politieke betrokkenheid van de Raad is onvoldoende geborgd en lidstaten en bedrijven weten niet waar ze aan toe zijn. Daarnaast zijn toeleveringsketens zeer complex en zijn bedrijven in een markteconomie zelf primair verantwoordelijk voor hun toeleveringsketens. Het kabinet wil oog blijven houden voor de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Het kabinet wil het voorstel daarom op een aantal punten meer inkaderen en in balans brengen. Doel van het kabinet is een duidelijk handelingsperspectief in tijden van crisis, zonder dat maatregelen verder gaan dan nodig is. Verder zet het kabinet in op zorgvuldige besluitvorming met politieke betrokkenheid van de Raad.

Gelet hierop onderschrijft het kabinet de noodzaak van de voorgestelde wetgeving om vrij verkeer op de interne markt in crisistijd te waarborgen. Het kabinet is echter nog niet overtuigd van de noodzaak van de voorgestelde maatregelen om verstoring van toeleveringsketens te voorkomen of beperken. Daarom is een meer gedegen impact assessment van de Commissie nodig. Het kabinet heeft gelet op het voorgaande diverse aandachtspunten bij de voorgestelde wetgeving. Dit onderdeel gaat eerst in op brede aandachtspunten en daarna op specifieke aandachtspunten.

Ten algemene zou het noodinstrument slechts als maatregel in laatste instantie moeten worden ingezet en dan op proportionele wijze en slechts in specifieke, goed onderbouwde situaties. Ook zou het noodinstrument niet gebruikt moeten kunnen worden om handelspolitiek te bedrijven met de facto exportrestricties, waarover meer onder het kopje «Voorwaarden activering en proportionaliteit (nood)maatregelen».

### *Definities en verplichtingen*

Het huidige voorstel is op diverse onderdelen niet duidelijk, waardoor lidstaten en ondernemers niet weten waar zij aan toe zijn. Duidelijke verplichtingen zijn noodzakelijk ten behoeve van de rechtszekerheid temeer omdat bepaalde voorziene maatregelen diep in het productieproces kunnen ingrijpen. Volgens het kabinet zijn de definities van een crisis, interne-marktnoodsituatie, strategische en crisisrelevante goederen en diensten ook niet duidelijk. Het kabinet zal tijdens het onderhandelingsproces pleiten voor duidelijkere definities. Ook zal het kabinet pleiten voor duidelijkere verplichtingen.

### *Eigen verantwoordelijkheid bedrijfsleven*

Het huidige voorstel legt met name verplichtingen op aan bedrijven en heeft te weinig oog voor de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven om voorbereid te zijn op toekomstige crisissituaties. Aan deze eigen verantwoordelijkheid wil het kabinet alleen afbreuk doen als het niet anders kan. Het bedrijfsleven zelf vervult juist een sleutelrol in het werken aan een weerbare EU en interne markt. Het kabinet wil het werken aan weerbaarheid door het bedrijfsleven juist aanmoedigen en ondersteunen en deze verantwoordelijkheid niet overnemen. Tot het activeren van de waakzaamheidsfase en de noodfase en de inzet van maatregelen moet steeds in nauwe afstemming met het bedrijfsleven worden besloten.

### *Verhouding tot andere crisismechanismen*

De Commissie presenteert het noodinstrument als een vangnet en een aanvullend instrument ten opzichte van meer specifieke crisisinstrumenten zoals het Union Civil Protection Mechanism (UCPM), Crossborder Health Threat Regulation, Health Emergency Preparedness and Response (HERA)<sup>5</sup>, de Data Act<sup>6</sup> en het voorstel voor de Chips Act<sup>7</sup> waarover nog wordt onderhandeld. De verhouding tussen deze voorstellen en het voorliggende voorstel is onduidelijk. Een duidelijke afbakening van een crisissituatie ontbreekt en hoe crisismechanismen met hun eigen governancestructuur zich tot elkaar verhouden en welk effect ze op elkaar hebben ten tijde van verschillende crises is ook onduidelijk. Bepaalde eindproducten waar deze instrumenten op zien, zijn expliciet uitgezonderd in het voorliggende voorstel. Zo zijn medicijnen en halfgeleiders bijvoorbeeld expliciet uitgezonderd, maar grondstoffen en halffabricaten die zijn benodigd voor de productie van deze eindproducten niet. Ook de crises waar deze instrumenten op zien, zijn echter niet uitgezonderd, zodat het erop lijkt dat de maatregelen uit het voorliggende voorstel ingezet kunnen worden bovenop de maatregelen uit genoemde instrumenten als het gaat om niet-uitgezonderde goederen. Daarnaast komt het voor dat andere instrumenten een crisismechanisme bevatten ten aanzien van een goed dat ook onder het voorliggende voorstel valt. Zo regelt bijvoorbeeld het voorstel voor een verordening van de Raad over waarborging van

<sup>5</sup> COM(2021) 577.

<sup>6</sup> COM(2022) 68.

<sup>7</sup> COM(2022)45, COM(2022)46, COM(2022)47 en COM/2022/782.



levering van crisisrelevante medische tegenmaatregelen<sup>8</sup> het bestaan van een Health Crisis Board met verstrekkende bevoegdheden ook op het terrein van grondstoffen, infrastructuur en in te zetten noodmaatregelen en budgetten. Medische tegenmaatregelen omvatten in diezelfde regeling ook persoonlijke beschermende materialen die ook in het nieuwe voorstel worden genoemd. Het kabinet zal de Commissie verzoeken om in kaart te brengen (mapping) hoe de verschillende crisisinstrumenten en structuren zich tot elkaar (gaan) verhouden.

Bepaalde maatregelen voorzien in het noodinstrument, waaronder de *priority rated orders*, bevatten verdergaande verplichtingen dan vergelijkbare maatregelen in bijvoorbeeld de Chips Act. Wat het kabinet betreft zouden maatregelen voorzien in het noodinstrument zonder duidelijke onderbouwing van de noodzaak niet verder mogen gaan dan vergelijkbare (sectorspecifieke) maatregelen voorzien in specifieke crisisinstrumenten. Gaten en overlap met bestaande instrumenten moeten daarnaast voorkomen worden. In specifieke, sectorale wetgeving stelt de Commissie regelmatig een crisismechanisme voor.<sup>9</sup> Het kabinet ziet een voordeel in een dergelijke specifieke aanpak, waarmee gerichte maatregelen worden genomen en een duidelijke afbakening gebruikt wordt. Het kabinet zal de Commissie verzoeken om de noodzaak van een generiek crisisinstrument ten opzichte van deze specifieke crisisinstrumenten toe te lichten.

#### *Besluitvormingsprocedures en zeggenschap lidstaten*

Het kabinet vindt dat de lidstaten en de Raad in het voorstel onvoldoende zeggenschap hebben in het activeren van verre gaande (nood)maatregelen in de waakzaamheidsfase en de toepassing van maatregelen in de noodfase. Dit komt met name doordat deze maatregelen via uitvoeringshandeling van de Commissie worden geactiveerd. Naast de uitvoeringshandelingen heeft de Commissie ook de bevoegdheid om in een enkel geval gedelegeerde handelingen aan te nemen. Het kabinet zet zich in voor een zo groot mogelijke politieke betrokkenheid van de Raad bij het activeren van de diverse fases en de inzet van maatregelen. Idealiter zou in alle gevallen dezelfde besluitvormingsprocedure van toepassing moeten zijn die genoemde zeggenschap van lidstaten waarborgt. Omdat de maatregelen die genomen kunnen worden, verre gaande effecten hebben op de productie en bedrijfsvoering van bedrijven, is meer politieke betrokkenheid absoluut noodzakelijk. Het kabinet is van mening dat de juiste mate van politieke betrokkenheid bereikt wordt, indien de verre gaande maatregelen genomen worden via een uitvoeringshandeling van de Raad. Bovendien beargumenteert de Commissie dat, vanwege de exceptionele aard en mogelijk verre gaande gevolgen van een interne-marktnoodsituatie voor de fundamentele werking van de interne markt, een uitvoeringshandeling van de Raad op zijn plaats is voor het activeren van de noodfase (waarin een deel van de verre gaande maatregelen genomen worden). Wat het kabinet betreft geldt dit ook voor het activeren van de waakzaamheidsfase. U leest meer over dit aandachtspunt en de inhoud van het voorstel bij het onderdeel juridische implicaties.

#### *Voorwaarden activering en proportionaliteit (nood)maatregelen*

Diverse maatregelen in het voorstel kunnen leiden tot verre gaande verplichtingen voor ondernemers en tot ingrijpen in het productieproces. Dit geldt met name voor informatieverzoeken aan bedrijven, het aanleggen en verdelen van strategische voorraden door lidstaten en voor

<sup>8</sup> COM(2021) 577.

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld ook de mededeling over Europees Noodplan voor vervoer; (Kamerstuk 22 112, nr. 3466).

*priority rated orders*. Het kabinet is nog niet overtuigd van de noodzaak van deze maatregelen in dit noodinstrument. Aandachtspunten zijn ook de administratieve lasten bij informatieverzoeken, de mogelijke effecten van het bekend worden van dergelijke informatieverzoeken op de markt zelf en de mogelijke gevolgen van *priority rated orders* voor ondernemers. Dergelijke maatregelen kunnen leiden tot schade, onder meer voor de reputatie van bedrijven en hun betrouwbaarheid tegenover handelspartners binnen en buiten de Europese Unie. Ook leidt dit tot verstoring van de concurrentie. Het kabinet zal dan ook scherp zijn op mogelijke gevolgen van de maatregel op het Nederlandse en Europese ondernemingsklimaat. In het licht hiervan zal het kabinet kritisch beoordelen of de uitsluiting van aansprakelijkheid van bedrijven ingeval zij een *priority rated order* krijgen in de praktijk ook werkbaar is. In tijden van crises en daarmee schaarste kunnen *priority rated orders* uitwerken als exportrestricties naar derde landen en de weerbaarheid van mondiale leveringsketens ondermijnen. Het kabinet vindt dat de EU terughoudend moet zijn bij het nemen van maatregelen die kunnen leiden tot exportrestricties.

Het kabinet is zich ervan bewust dat wanneer de Commissie individuele lidstaten kan opdragen bepaalde strategische voorraden aan te leggen, dat kan leiden tot het op Europees niveau gemene zaak maken van bepaalde voorraden. Dat betekent dat de regels voor verdeling van die op Europees niveau «gepoolde» voorraden robuust genoeg moeten zijn om zeker te stellen dat lidstaten gelijke toegang hebben tot die voorraden.

Het kabinet is dan ook scherp op de administratieve lasten en uitvoeringslasten voor het Europese en Nederlandse bedrijfsleven en voor lidstaten en staat terughoudend tegenover een toename van deze lasten. Ook is het kabinet er scherp op dat het nemen van specifieke maatregelen niet juist tot een crisissituatie leidt als gevolg van bepaald marktgedrag in reactie op genoemde specifieke maatregelen.

#### *Beperkende maatregelen vrij verkeer*

Het kabinet is positief over het stellen van grenzen aan maatregelen die lidstaten kunnen nemen ter beperking van het vrij verkeer, in het bijzonder het vrij verkeer van personen en werknemers. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat deze grenzen niet alleen in de noodfase maar ook in de waakzaamheidsfase gelden. Daarbij acht het kabinet het van belang dat het recht op vrij verkeer van grenswerkers en seizoenswerkers in vitale sectoren zoveel mogelijk doorgang kan vinden onder fatsoenlijke omstandigheden en zonder directe of indirecte discriminatie op basis van nationaliteit.

#### *Stakingsrecht*

Het kabinet zet zich er voor in dat in het voorstel wordt opgenomen dat het stakingsrecht van werknemers op geen enkele wijze beschouwd mag worden als een crisis in het kader van het noodinstrument en geen reden vormt om het noodinstrument in gang te zetten. Het stakingsrecht wordt gewaarborgd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en behoort tot de bevoegdheid van de lidstaten ingevolge artikel 153, vijfde lid van het VWEU.

#### *Aanbesteden namens lidstaten*

Het kabinet is positief over de mogelijkheid dat de Commissie namens twee of meer lidstaten een aanbesteding in de markt zet als er onzekerheid bestaat over de haalbaarheid van het aanbesteden van strategische en crisisrelevante goederen en diensten. Wel heeft het

kabinet enkele vragen over de uitwerking van deze mogelijkheid. Als de Commissie namelijk geen geschikte partij vindt, kunnen deze lidstaten op basis van de voorgestelde wetgeving zelf niet meer een aanbesteding in de markt zetten; het kabinet zal zich ervoor inzetten hier een ontsnapingsmogelijkheid aan te verbinden. Ten tweede vindt het kabinet het van belang dat de Commissie de adviesgroep of lidstaten informeert wanneer zij besluit om aan te besteden namens lidstaten, omdat dit besluit effect kan hebben op de markt voor andere aanbestedende diensten (waaronder lidstaten die zich niet aangesloten hebben bij de Commissie). Dit staat niet in het huidige voorstel en het kabinet zal zich tijdens het onderhandelingsproces inzetten voor deze toevoeging.

#### *Aanpassingen geharmoniseerde goederenregulering*

1. Noodprocedures voor conformiteitsbeoordelingen  
Het kabinet vindt de mogelijkheden van prioritering van conformiteitsbeoordelingen door aangemelde instanties («notified bodies») en het passeren van deze beoordeling voor crisisrelevante goederen problematisch. In Nederland zijn aangemelde instanties commerciële bedrijven die maar een klein deel van hun omzet uit keuringsactiviteiten halen. Ingrijpen in de werkzaamheden van deze instanties kan daarom nadelige gevolgen hebben voor het aanbod van aangemelde instanties in Nederland. De instanties kunnen bijvoorbeeld hun activiteiten in dit kader staken. De Nederlandse overheid beschikt in het algemeen niet over de kennis of faciliteiten om zelf de conformiteit van producten te beoordelen. Het autoriseren van producten zonder kennis van zaken levert veiligheidsrisico's op, alsmede vragen over aansprakelijkheid als die risico's materialiseren.
2. Noodprocedures met betrekking tot technische specificaties  
Het kabinet kan zich in beginsel vinden in het mogelijk maken van de aanneming van (al dan niet verplichte) technische specificaties, mits de situaties waarin dit mogelijk is ingekaderd worden. In de ogen van het kabinet zou dit alleen mogelijk moeten zijn als Europese normalisatie-instellingen niet in staat zijn om, al dan niet via versnelde procedures, voorstellen voor geharmoniseerde standaarden op te leveren. Ook zouden technische specificaties ingetrokken moeten worden zodra deze instellingen erin geslaagd zijn alsnog het normalisatieproces te doorlopen. Dit is met name belangrijk vanwege de inspraakmogelijkheden en expertise van nationale normalisatie-instellingen in dat proces.
3. Noodprocedures met betrekking tot markttoezicht  
Het kabinet is kritisch op het verplichten tot prioritering van markttoezichtactiviteiten door lidstaten, op aanwijzing van de Commissie, in het kader van crisisrelevante goederen. Gezien de beperkte capaciteit van de toezichthouders zal deze prioritering ten koste gaan van de kwaliteit en/of kwantiteit van toezicht op de overige terreinen. Dit kan leiden tot onveilige situaties met betrekking tot niet crisisrelevante productcategorieën. Tevens is de verplichte prioritering in strijd met de onafhankelijkheid van markttoezichtautoriteiten.

Indien het voorstel voor deze prioritering niet wordt geschrapt, is het cruciaal dat er een afwegingskader wordt opgezet. Via dit afwegingskader dienen de veiligheidsrisico's van non-conforme niet crisisrelevante goederen zorgvuldig worden afgewogen tegen de veiligheidsrisico's van non-conforme crisisrelevante goederen.

Het kabinet vindt het impact assessment van de Commissie niet uitgebreid genoeg en heeft twijfels bij de juistheid en volledigheid van de afwegingen die de Commissie maakt. De periode waarin reacties konden worden gegeven was vier weken. Deze periode acht het kabinet te kort om voldoende reacties te ontvangen en op basis daarvan een representatieve impactsbeoordeling op te stellen. De Commissie schetst het pakket maatregelen in de beoordeling bovendien als één geheel, zonder uitvoerig te motiveren waarom zij tot dit pakket maatregelen is gekomen en alternatieven niet voldoen. Daarnaast geeft de Commissie niet duidelijk aan in haar impact assessment welke van de drie beleidsopties het meest proportioneel en effectief zijn om de beoogde doelstellingen te behalen. Ook heeft het kabinet twijfels over de economische voordelen voor bedrijven die de Commissie voorziet in haar impact assessment. Verder is het onduidelijk welke aanpassingen de Commissie in het impact assessment heeft gedaan om na een negatieve beoordeling van de Raad van Regelgevingstoetsing een positieve beoordeling te verkrijgen. Het kabinet zal de Commissie vragen om nader kenbaar te maken welke aanpassingen de Commissie heeft gedaan om na de negatieve beoordeling een positieve beoordeling te bemachtigen.

*c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Diverse lidstaten delen aandachtspunten en zorgen van het kabinet. Zo is er een bredere roep om een duidelijke definitie van crisis. Daarnaast zijn er zorgen over de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen. De in het voorstel voorgestelde waakzaamheids- en noodfase moeten volgens meer lidstaten niet langer duren dan strikt noodzakelijk. Ook vindt een groot aantal lidstaten dat het doel van de voorgestelde wetgeving alleen het waarborgen van vrij verkeer op de interne markt moet zijn.

Ten algemene leven er in het Europees Parlement nog vragen over de reikwijdte van het noodinstrument. De Commissie interne markt en consumentenbescherming zal de voorgestelde wetgeving behandelen. Er is nog geen rapporteur aangewezen.

#### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

*a) Bevoegdheid*

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel voor het noodinstrument is gebaseerd op artikelen 21, 45, en 114 VWEU. De voorstellen voor de aanpassingswetgeving zijn respectievelijk op de artikelen 114, en 91 en 114 gebaseerd. Op grond van artikel 21, lid 1, VWEU heeft iedere Unieburger het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. Op grond van artikel 21, lid 2, VWEU, is de EU bevoegd bepalingen vast te stellen die de uitoefening van genoemd recht vergemakkelijken. Artikel 45 VWEU waarborgt het vrij verkeer van werknemers. Op grond van artikel 91 VWEU is de EU onder meer bevoegd gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer vanuit of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van één of meer lidstaten vast te stellen. Artikel 114 is de EU bevoegd maatregelen vast te stellen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Op het terrein van de interne markt en vervoer is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (zie artikel 4, tweede lid, onder a en g, VWEU).

### *b) Subsidiariteit*

Het oordeel van het kabinet is positief. Doelstelling van de voorstellen is het waarborgen van het vrij verkeer en functioneren van toeleveringsketens in tijden van crisis. Gezien het grensoverschrijdende karakter van het handelsverkeer en mogelijke economische belemmeringen, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. De COVID-crisis heeft dit laten zien. Daarom is bij toekomstige crises een EU-aanpak voor het behalen van de doelstelling nodig. Door optreden op EU-niveau, worden belemmeringen op de interne markt ten tijden van crisis inzake het vrij verkeer van diensten, goederen en personen, weggenomen. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

### *c) Proportionaliteit*

Het oordeel van het kabinet is positief met kanttekening. De (hoofd)verordening en de richtlijn en verordening met aanpassingsregelgeving, hebben tot doel het waarborgen van het vrij verkeer en functioneren van toeleveringsketens in tijden van crisis. Aangezien de richtlijn en verordening ten aanzien van aanpassingsregelgeving inhoudelijk geen maatregelen opleggen, zal de beoordeling ten aanzien van de proportionaliteit zich focussen op de hoofdverordening.

Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken. Een verordening is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat op deze manier zo min mogelijk beleidsruimte blijft bestaan voor de lidstaten. Een richtlijn of lagere, nationale regelgeving biedt onvoldoende garantie voor een coherent beleid, waardoor het risico zou blijven bestaan dat lidstaten zelf uiteenlopende maatregelen nemen en Europese regels verschillend interpreteren met als gevolg mogelijke nieuwe beperkingen aan het vrij verkeer in crisistijd. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat er beperkingen worden opgelegd aan het belemmeren van het vrije verkeer van goederen, diensten en personen. Met het opleggen van deze beperkingen wordt ervoor gezorgd dat beter kan worden gewaarborgd dat lidstaten het vrij verkeer onnodig belemmeren in tijden van crises. Bovendien gaat het grootste deel van het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat tijdens de COVID 19-pandemie is gebleken dat dergelijke specifieke beperkingen ten aanzien van belemmeringen van het vrij verkeer die lidstaten mogen oprichten nodig zijn om dit doel te bereiken. Zonder specifieke maatregelen die zien op hoe, wanneer en voor hoe lang dergelijke belemmeringen mogen worden opgeworpen, gaan alle lidstaten een eigen koers varen als gevolg waarvan de doelstelling van het voorgestelde optreden niet kan worden behaald.

De kanttekening die het kabinet stelt bij de proportionaliteit, ziet op artikel 12 over het aanleggen van strategische voorraden, artikel 24 over het uitvragen van informatie aan bedrijven, en artikel 27 over de priority rated orders. Met betrekking tot artikel 12 en 24 heeft het kabinet twijfels over de geschiktheid en de noodzaak van de wijze waarop en wanneer lidstaten strategische voorraden moeten aanleggen en over informatieverzoeken aan bedrijven omdat beide maatregelen niet duidelijk en niet specifiek genoeg zijn. Zo bepaalt het voorgestelde artikel 12 dat de Commissie de lidstaten kan opleggen strategische voorraden van strategische goederen en diensten op te bouwen en aan te houden om voor te bereiden op een interne-marktnoodsituatie. De definitie van de term «interne-marktnoodsituatie» is bijvoorbeeld onduidelijk en niet voldoende afgebakend. Artikel 24 beschrijft bijvoorbeeld geen doel waarvoor informatie wordt ingewonnen en hoe deze gebruikt zal worden.

Ook wordt er geen verband gelegd tussen het inwinnen van informatie en andere specifieke maatregelen zoals priority rated orders.

De verplichting op grond van artikel 27 vindt het kabinet niet geschikt om het vrij verkeer en functioneren van toeleveringsketens in tijden van crisis te waarborgen. In tijden van crisis kunnen priority rated orders dezelfde werking hebben als exportrestricties naar derde landen en de weerbaarheid van mondiale leveringsketens ondermijnen. De maatregel gaat ook verder dan noodzakelijk. Reden hiervoor is dat de voorgestelde maatregel diep ingrijpt in de bedrijfsvoering en het productieproces van ondernemingen. De maatregel kan leiden tot schade, onder meer voor de reputatie van bedrijven en hun betrouwbaarheid tegenover handelspartners binnen en buiten de Europese Unie. Gelet op al deze mogelijke effecten gaat de voorgestelde maatregel verder dan noodzakelijk is om genoemd doel te bereiken. Een minder verre gaande maatregel zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat bedrijven een bepaald percentage van de productiecapaciteit moeten reserveren, zodat ze in tijden van crisis snel kunnen reageren.

## **5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

### *a) Consequenties EU-begroting*

De drie voorstellen hebben geen consequenties voor de EU-begroting. In het geval van een crisis zullen kosten die de Europese Commissie hierdoor moet maken vallen onder de huidige EU-begroting. Waar nodig zal er een herverdeling plaatsvinden van de bestaande EU-begroting. Het kabinet is van mening dat de 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.

### *b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/ of medeoverheden*

Na inwerkingtreding van de drie voorstellen zullen er administratieve en nalevingskosten zijn voor een reeks maatregelen die genomen worden tijdens *contingency planning*, in de waakzaamheidsfase en in de noodfase voor de Rijksoverheid. Deze zijn gelinkt aan het opstellen van crisisprotocollen (onder andere), de monitoring van strategische toeleveringsketens en de aanleg van strategische voorraden. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. De voorgestelde wetgeving levert echter geen structurele financiële consequenties op, gezien de tijdelijke aard van de toepassing van het instrument. Naar verwachting kan de benodigde (personele) inzet binnen de bestaande capaciteit vrijgemaakt worden zodra de waakzaamheidsfase of noodfase actief is.

### *c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger*

De voorgestelde wetgeving zal naar verwachting, als de waakzaamheidsfase of noodfase actief is, incidentele (geen structurele) regeldruk opleveren voor het bedrijfsleven. Dit komt voort uit specifieke noodmaatregelen die de Commissie kan nemen tijdens deze fases. De aanleg en het beheren van strategische voorraden, de monitoring van toeleveringsketens, informatieverplichtingen en het accepteren van zogeheten *priority rated orders* zullen administratieve lasten, toezichtlasten en inhoudelijke

nalevingskosten veroorzaken voor alle betrokken bedrijven. Deze financiële consequenties zijn een inschatting omdat de Commissie deze kosten in het impact assessment niet heeft berekend. Tijdens de consultatiefase hebben bedrijven overigens kritische opmerkingen over de proportionaliteit van deze verplichtingen gemaakt.

Volgens de voorgestelde wetgeving worden bedrijven beboet door de Commissie indien zij niet voldoen aan de verplichte informatieverzoeken wanneer de noodfase actief is.

#### *d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

De voorgestelde wetgeving heeft mogelijk een inperkende impact op het concurrentievermogen van de EU en negatieve gevolgen voor het ondernemingsklimaat. Verplichtingen voor bedrijfsleven kunnen leiden tot administratieve en uitvoeringslasten die concurrentiepositie van EU bedrijfsleven kan verslechteren.

De Commissie verwijst in haar motivering bij het voorstel naar geopolitieke ontwikkelingen die maken dat de vaststelling ervan voor de hand ligt, nu China, de VS en Japan al soortgelijke instrumenten hebben. Het voorstel helpt volgens de Commissie om de EU weerbaarder te maken in toekomstige crises, op geopolitieke ontwikkelingen in te spelen en zo geopolitiek sterker staat.

Toepassing van onderdelen van het voorstel, met name de *priority rated orders*, kunnen zoals gesteld wel handelspolitieke en daarmee geopolitieke gevolgen hebben. Er bestaat een risico dat derde landen export restrictieve maatregelen treffen in reactie op *priority rated orders* door de EU. De leveringszekerheid van een aantal crisisrelevante goederen, die vaak geproduceerd worden in mondiale waardeketens, kan daarmee verder onder druk komen te staan. *Priority rated orders* kunnen daarom averechts werken en de leveringszekerheid ondermijnen doordat deze waardeketens verstoord kunnen worden.

## **6. Implicaties juridisch**

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

De voorgestelde wetgeving leidt hoogstwaarschijnlijk tot wijzigingen van de verantwoordelijkheden en taken van de Rijksoverheid. Het Rijk zal (waarschijnlijk) verantwoordelijk zijn voor het aanleggen van strategische voorraden. Dit is een eerste inschatting van de consequenties.

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

Het interne-markt-noodinstrument voorstel bevat twee bevoegdheden van de Raad om uitvoeringshandelingen te nemen, namelijk:

- (1) De bevoegdheid om de noodfase te activeren (artikel 14, lid 3); en
- (2) De bevoegdheid om deze fase te verlengen (artikel 15, lid 1).

Het toekennen van deze bevoegdheden aan de Raad is mogelijk op grond van artikel 291, lid 2, VWEU. De Commissie motiveert dit naar behoren in overweging 16 van het interne-marktnoodinstrument voorstel, namelijk dat vanwege de exceptionele aard en mogelijk verregaande gevolgen van een interne-marktnoodsituatie voor de fundamentele werking van de interne markt, een uitvoeringshandeling van de Raad op zijn plaats is voor het activeren van de noodfase. Het kabinet acht het wenselijk dat deze bevoegdheden aan de Raad zijn toegekend, omdat de lidstaten zo direct

invloed kunnen uitoefenen op het activeren van de noodfase, waar grote beperkingen mee gepaard kunnen gaan. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om de uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden.

Het interne-markt-noodinstrument voorstel bevat daarnaast verschillende bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen te nemen, namelijk:

- (1) de bevoegdheid om de waakzaamheidsfase te activeren (artikel 9);
- (2) de bevoegdheid om regels te stellen over het aanleggen van strategische voorraden door lidstaten (artikel 12);
- (3) de bevoegdheid om – indien de Raad de noodfase heeft geactiveerd – crisis-relevante goederen aan te wijzen (artikel 14, lid 5);
- (4) de bevoegdheid om ondersteunende maatregelen te nemen voor het vrij verkeer van personen (artikel 18);
- (5) de bevoegdheid om bindende maatregelen te nemen inzake informatieverzoeken bij bedrijven (artikel 24);
- (6) de bevoegdheid om – in het geval van tekorten van crisis-relevante goederen – de noodprocedures in andere interne markt regelgeving te activeren (artikel 26);
- (7) de bevoegdheid om van bedrijven – in uitzonderlijke omstandigheden – te eisen dat zij de priority rated orders accepteren en prioriteit geven (artikel 27);
- (8) de bevoegdheid om de technische aspecten van digitale hulpmiddelen en infrastructures vast te stellen (artikel 41).

Ten eerste is het toekennen van deze bevoegdheden aan de Commissie mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de regelgeving betreft. Ten tweede vindt het kabinet het toekennen van de bevoegdheden tot het vaststellen van nadere regelgeving in artikelen 9, 12, 24, 26 en 27 aan de Commissie echter niet wenselijk. Omdat de maatregelen die genomen kunnen worden in de hiervoor genoemde uitvoeringshandelingen van de Commissie verregaande effecten hebben op de productie en bedrijfsvoering van bedrijven, is meer politieke betrokkenheid absoluut noodzakelijk. Het kabinet is van mening dat de juiste mate van politieke betrokkenheid bereikt wordt, indien de verregaande maatregelen genomen worden via een uitvoeringshandeling van de Raad. De Commissie beargumenteert namelijk dat, vanwege de exceptionele aard en mogelijk verregaande gevolgen van een interne-marktnoodsituatie voor de fundamentele werking van de interne markt, een uitvoeringshandeling van de Raad op zijn plaats is voor het activeren van de noodfase. Het kabinet is van mening dat dezelfde argumentatie geldt voor het activeren van de waakzaamheidsfase (artikel 9) en het opbouwen van strategische voorraden (artikel 12) en de andere verregaande maatregelen (artikelen 24, 26 en 27) die in de noodfase worden genomen omdat deze van exceptionele aard zijn en mogelijk verregaande gevolgen hebben voor de fundamentele werking van de interne markt.

Ten derde ligt een bevoegdheid voor uitvoering (i.p.v. delegatie) voor de maatregelen die genomen worden voor de hand, omdat de maatregelen zich ofwel tegen lidstaten ofwel tegen bedrijven richten en omdat het doel van de bevoegdheden uitvoering van de handeling volgens eenvormige voorwaarden is.

De uitvoeringshandelingen van de Commissie worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 4 van verordening 182/2011. Ten vierde is de onderzoeksprocedure volgens het kabinet op zijn plaats, omdat het bijvoorbeeld gaat om uitvoeringshandelingen van algemene strekking (artikel 2, lid 2, onder a) verordening 182/2011). Door toepassing van de onderzoeksprocedure hebben de lidstaten de



mogelijkheid om tijdens de comitologie-fase invloed uit te oefenen op de te nemen uitvoeringshandelingen. Dit is nodig aangezien de uitvoeringshandelingen verregaande gevolgen hebben voor de fundamentele werking van de interne markt en de productie en bedrijfsvoering van bedrijven.

Ten vijfde worden de Comitologieverordening en het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven goed nageleefd.

Met betrekking tot de uitvoerende bevoegdheden die zijn uitgeschreven onder de artikelen 14, vijfde lid, 18 en 41 is toekenning aan de Commissie mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de verordening betreft. Ten tweede vindt het kabinet het toekennen van deze bevoegdheden ook wenselijk, omdat het van belang is dat dergelijke maatregelen snel genomen worden en niet het wetgevingsproces belasten. Ten derde ligt de keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie hier voor de hand, omdat het gaat om eenvormige uitvoering van de verordening. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 4 van verordening 182/2011. Ten vierde is de onderzoeksprocedure volgens het kabinet op zijn plaats, omdat het bijvoorbeeld gaat om uitvoeringshandelingen van algemene strekking (artikel 2, lid 2, onder a) verordening 182/2011). Door toepassing van de onderzoeksprocedure hebben de lidstaten de mogelijkheid om tijdens de comitologie-fase invloed uit te oefenen op de te nemen uitvoeringshandelingen. Ten vijfde worden de Comitologie-verordening en het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven goed nageleefd door de Commissie.

Daarnaast kan de Commissie voor de uitvoeringshandelingen die worden genomen op grond van artikelen 14, 18, 24, 26 en 27, indien sprake is van «duly justified imperative grounds of urgency relating to the impacts of the crisis on the Single Market», de spoedprocedure worden toegepast. [zie artikel 42(3)]. Het kabinet acht dat de gronden voor toepassing van de spoedprocedure niet voldoende zijn afgebakend en zet zich daarom in voor een verdere afbakening hiervan.

Het interne-markt-noodinstrument voorstel bevat de bevoegdheid voor de Commissie om een gedelegeerde handeling te nemen, namelijk:

(1) de bevoegdheid om crisisprotocollen op te stellen inzake de samenwerking, het uitwisselen van informatie en de communicatie ten tijde van crisis.

Ten eerste is het toekennen van deze bevoegdheid aan de Commissie mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de regelgeving betreft. Ten tweede is het kabinet van mening dat een gedelegeerde bevoegdheid wenselijk is omdat deze nadere regelgeving niet op dit moment in de verordening geregeld kan worden. Een crisisprotocol kan namelijk pas nadat een crisis ontstaat vastgesteld worden. Om dan snel te kunnen handelen is het wenselijk om dit via gedelegeerde handelen vast te kunnen stellen. Ten derde ligt delegatie voor de hand, omdat het een aanvulling van de wetgevingshandeling betreft. Ten vierde acht het kabinet deze bevoegdheid niet voldoende afgebakend, omdat de inhoud en strekking niet duidelijk is. Het kabinet zet daarom in op verdere afbakening van de bevoegdheid. Er is geen mogelijkheid tot gebruik van de spoedprocedure opgenomen, wat het kabinet wenselijk acht. Ten vijfde wordt het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven goed nageleefd door de Commissie.

De twee voorstellen tot aanpassingsregelgeving bevatten geen bevoegdheden tot het nemen van uitvoerings- dan wel delegatiehandelingen.

De twee voorstellen tot aanpassingsregelgeving bevatten geen bevoegdheden tot het nemen van uitvoerings- dan wel delegatiehandelingen.

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

De verordening interne-marktnoodinstrument en de d zullen na inwerkingtreding direct van toepassing zijn. De implementatietermijn van de richtlijn noodprocedures conformiteitsbeoordeling, gemeenschappelijke specificaties en markttoezicht in geval van een interne-marktnoodsituatie zal zes maanden na inwerkingtreding zijn. Het kabinet acht dit haalbaar. Het is nog niet duidelijk of dit procedureel kan als een uitvoeringswet die door zowel de Tweede als de Eerste Kamer moet gaan.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Het kabinet acht het zeer wenselijk dat de voorgestelde wetgeving vijf jaar na inwerkingtreding wordt geëvalueerd en iedere vijf jaar daaropvolgend. Dit is opgenomen in de voorgestelde wetgeving.

*e) Constitutionele toets*

Het kabinet heeft nog vraagtekens over de verhouding van de voorgestelde wetgeving met Europese en Nederlands constitutionele bepalingen als het gaat om bescherming van persoonsgegevens en het eigendomsrecht.

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

De monitoring van toeleveringsketens en het bijhouden van strategische voorraden zullen naar verwachting uitvoeringslasten opleveren. Dit geldt ook voor eventuele gegevensverwerking die hier uit voort vloeit. Het is nog niet duidelijk of handhaving en/of toezicht nodig is. Mogelijk ligt hierin een rol voor de ACM, het CBS en de KvK in de toekomst.

De voorgestelde aanpassingswetgeving heeft een grote impact op de uitvoering van markttoezicht. Het door de overheid laten autoriseren van crisisrelevante goederen zonder conformiteitsbeoordeling door aangemelde instanties zal zeer waarschijnlijk leiden tot een hoger aantal non-conforme goederen op de markt. De handhaving van crisisrelevante goederen vergt daarmee extra capaciteit van de markttoezichtautoriteiten. Ook zal de verplichte prioritering van markttoezichtactiviteiten in dit kader leiden tot verminderd markttoezicht op de niet crisisrelevante goederen.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Bij een *priority rated order* moet een bedrijf EU-orders prioriteren, terwijl er sprake is van schaarste op de wereldmarkt. Dit kan betekenen dat een bedrijf (een deel van) productie die normaliter bestemd zou zijn voor export naar derde landen, nu moet aanwenden om te voldoen aan de *priority rated order*. In dat geval heeft de *priority rated order de facto* een soortgelijke werking als een exportrestrictie, en zodoende mogelijk ook implicaties voor ontwikkelingslanden.

Dit kan leiden tot reacties van derde landen en mogelijk tekorten in ontwikkelingslanden, wat tot verdere verstoring van de waardeketen kan leiden. Deze verstoringen in de waardeketen kunnen grotere tekorten veroorzaken. Als gevolg stijgen de prijzen wat in het bijzonder voor ontwikkelingslanden problematisch is.