

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2316

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 februari 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 4 fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling hervormingsaanbevelingen gereguleerde beroepen; (Kamerstuk 22 112, nr. 2313)

Fiche: Richtlijnhandhaving notificatieverplichting onder de dienstenrichtlijn; (Kamerstuk 22 112, nr. 2314)

Fiche: Richtlijn proportionaliteitstoets gereguleerde beroepen; (Kamerstuk 22 112, nr. 2315)

Fiche: Richtlijn en verordening Europese e-kaart voor diensten.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Verordening en richtlijn Europese e-kaart voor diensten

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Verordening tot invoering van een Europese e-kaart voor diensten en de bijbehorende administratieve faciliteiten
Richtlijn inzake het juridische en operationele kader van de Europese e-kaart voor diensten
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
10 januari 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016) 823
COM(2016) 824
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1484311061408&uri=COM:2016:824:FIN>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1484311061408&uri=COM:2016:823:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
SWD(2016) 437
SWD(2016) 439
SEC(2016)533
SEC(2016)534
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken
- h) *Rechtsbasis*
Verordening: 114 VWEU
Richtlijn: artikel 53, lid 1, en 62 VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Dit voorstel is een onderdeel van het dienstenpakket, een pakket met vier wetgevende voorstellen en een mededeling ter implementatie van de interne marktstrategie.¹ Deze strategie heeft de Commissie in oktober 2015 gepresenteerd welke optimale randvoorwaarden voor een versterkte interne markt dient te scheppen.

De Commissie constateert dat er voor bedrijven en dienstverrichters in de dienstensectoren (zakelijke dienstverlening en de bouw) het lastig is om in andere lidstaten te kunnen opereren. Ten eerste worden dienstverrichters die hun diensten in andere lidstaten willen aanbieden geconfronteerd met een complexe administratie. Ten tweede ontbreekt het aan goede en gestructureerde samenwerking tussen de lidstaten in het kader van de dienstenrichtlijn. Ten derde komt het mkb vaak moeilijk aan de verplichte verzekeringsdekking voor activiteiten in andere lidstaten. Tot slot verschilt het regelgevingskader voor een aantal zakelijke diensten nog altijd sterk van lidstaat tot lidstaat. De huidige situatie wordt gekenmerkt door te weinig wederzijds vertrouwen tussen nationale autoriteiten en diepgewortelde belangen op nationaal niveau, met als gevolg dat de lidstaten hun

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 2029

nationale voorschriften blijven opleggen aan binnenkomende dienstverrichters, zonder voldoende rekening te houden met de eisen waaraan de dienstverrichter al moet voldoen in zijn lidstaat van herkomst. Deze factoren leiden ertoe dat er weinig dienstverrichters grensoverschrijdend tijdelijk hun diensten aanbieden of een tweede vestiging openen. Er is weinig concurrentie, wat leidt tot inefficiëntie in gebruik van productiefactoren, minder keuze voor de consument en hoge prijzen.

Om de ondernemingen of beroepsbeoefenaren die grensoverschrijdend actief willen zijn te helpen, stelt de Commissie een Europese e-kaart voor diensten voor: een elektronisch bewijs dat een onderneming of dienstverrichter voldoet aan de administratieve eisen (zoals een vergunning, rechtmatige vestiging, meldingen voorafgaand aan eerste dienstverrichting) van de lidstaat waar het actief in wil zijn. De e-kaart voor diensten is bedoeld om de administratieve lasten te verminderen voor dienstverrichters. Via een volledig elektronische procedure op EU-niveau worden dienstverrichters in staat gesteld de nodige formaliteiten te vervullen, wat meer rechtszekerheid biedt en de administratieve rompslomp vermindert. Daarnaast biedt het een oplossing voor administratieve belemmeringen zoals onzekerheid over de geldende eisen, het invullen van uiteenlopende formulieren in vreemde talen, het vertaalwerk, de waarmerking of legalisering van documenten en andere niet-elektronische procedurele stappen. De e-kaart voor diensten wordt afgegeven door de lidstaat van herkomst in geval van tijdelijke dienstverrichting, en door de lidstaat van ontvangst in geval van vestiging. De afgifte hiervan verloopt in een procedure waarin de lidstaat van herkomst en de lidstaat van ontvangst met elkaar moeten samenwerken. De e-kaart geldt als bewijs dat de houder ervan rechtmatig gevestigd is in zijn land van herkomst en daar bevoegd is de op de e-kaart genoemde diensten te verlenen. De lidstaat van ontvangst mag na afgifte van de e-kaart geen eisen stellen qua vestiging, autorisatie en de eerste melding voorafgaand aan de eerste dienstverrichting (in het kader van de dienstenrichtlijn) vooraf alvorens de dienstverlener in de lidstaat van ontvangst kan opereren. De motivering hierachter is dat de desbetreffende dienstverrichter reeds heeft voldaan aan deze administratieve eisen in zijn lidstaat van herkomst die de lidstaat van ontvangst ook vereist. Omdat de lidstaat van herkomst reeds de verificatie van rechtmatigheid van de dienstverrichter heeft verklaard op de e-kaart, zou dit het vertrouwen in de buitenlandse dienstverrichter moeten vergroten bij de lidstaat van ontvangst met als gevolg dat een dienstverrichter sneller en gemakkelijker een buitenlandse markt kan betreden.

De richtlijn wordt samen met een verordening ingediend. De richtlijn stelt het juridisch en operationeel kader van de Europese e-kaart voor diensten vast en regelt onder meer de subsidiariteitsvoorwaarden, de bevoegdheden van de lidstaten van herkomst en ontvangst, de geldigheidsduur van de e-kaart voor diensten en de voorwaarden voor herroeping of schorsing ervan. Bij de verordening worden instrumenten (zoals de e-kaart en een verzekeringscertificaat) vastgesteld die beschikbaar worden gemaakt voor dienstverrichters in de hele EU. Tevens wordt een oplossing aangedragen m.b.t. kwesties in verband met de verzekeringsdekking van dienstverrichters die grensoverschrijdend diensten aanbieden.

Deze richtlijn en verordening raken niet aan de bestaande EU-bepalingen inzake sociale kwesties, arbeidsvoorwaarden (met name de terbeschikkingstelling van werknemers, de rechten van werknemers en de sociale pijler), gezondheid en veiligheid en bescherming van het milieu. Noch de richtlijn, noch de verordening brengt wijziging aan of doet afbreuk aan de bestaande waarborgen in dit verband.

b) Impact assessment Commissie

Met de e-kaart voor diensten wil de Commissie het eenvoudiger maken voor dienstverrichters in specifieke sectoren om grensoverschrijdend actief te zijn. De Commissie stelt dat er belemmeringen zijn die een betere integratie van de interne markt in een aantal belangrijke dienstensectoren verhinderen. Vooral in een aantal zakelijke diensten (zoals architectuur-, accounting- en ingenieursdiensten) en in de bouwsector is grensoverschrijdende dienstverrichting niet makkelijk vanwege administratieve belemmeringen. Een aantal problemen die de Commissie in hun bevindingen presenteren zijn:

- Het gebrek aan duidelijkheid over de manier waarop bestaande regels moeten worden toegepast;
- Moeilijkheidsgraad van het verkrijgen van de juiste informatie over de toepasselijke wetgevingsvoorschriften en de procedures die moeten worden vervuld om toegang te krijgen tot de markt van een andere lidstaat;
- Gebrek aan duidelijkheid hoe de nationale voorschriften toegepast kunnen worden op dienstverrichters uit andere lidstaten;
- Disproportioneel hoge kosten voor dienstverrichters bij voldoen aan administratieve formaliteiten in andere lidstaten.

De beleidsopties die de Commissie heeft overwogen zijn als volgt:

1. De dienstverrichter de mogelijkheid bieden om in zijn lidstaat van herkomst zowel een certificaat over zijn rechtmatige vestiging als een attest van verzekeringsdekking voor zijn activiteiten verkrijgen;
2. De dienstverrichter de mogelijkheid bieden om gebruik te maken van een procedure op EU-niveau om daadwerkelijk toegang te krijgen tot de markt van een andere lidstaat. Daarnaast zou het de praktische problemen in verband met verzekeringsdekking in grensoverschrijdende situaties aanpakken;
3. Naast de opties van het tweede pakket ook de verschillen in regelgeving met betrekking tot een aantal belangrijke zakelijke diensten doen afnemen door de regelgeving voor binnenlandse en buitenlandse dienstverrichters te harmoniseren;
4. Het derde optiepakket aanvullen met specifieke oplossingen voor het aanpakken van de verschillen in regelgeving met betrekking tot nevenvestigingen (filialen en agentschappen), zodat buitenlandse dienstverrichters worden vrijgesteld van bepaalde eisen, maar de lidstaat van ontvangst andere garanties kan inbouwen.

De Commissie heeft gekozen voor het tweede pakket. De Commissie geeft aan dat het derde of vierde pakket meer impact heeft kunnen maken op de interne markt voor diensten aangezien deze twee opties ook een antwoord bieden aan het overbruggen van regelgevende belemmeringen die bedrijven en dienstverrichters ondervinden. Echter heeft de Commissie gekozen voor optie twee omdat gerichte handhavingsmaatregelen bij schending van de dienstenrichtlijn meer proportioneel werd geacht dan de invoering van minimumharmonisatiemaatregelen op een beperkt aantal eisen met betrekking tot een beperkt aantal dienstensectoren.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland, als sterk internationaal georiënteerde economie, heeft zich altijd voorstander getoond van een diepere en eerlijkere interne markt in Europa. Voor het kabinet is het versterken van de interne markt daarom een prioriteit. Volgens het kabinet ligt er met name op het gebied van diensten nog een groot onbenut economisch potentieel. Op Europees

niveau wenst Nederland dan ook een ambitieuze aanpak voor de verdere versterking van de interne markt.

Zoals eerder gemeld in het BNC-fiche over de interne marktstrategie, zet Nederland zich in voor de versterking van de interne markt met aandacht voor 1) een betere implementatie en handhaving van bestaande interne-marktregels (met name de dienstenrichtlijn); 2) dienstensectoren met groot economisch potentieel – zoals de zakelijke dienstverlening en de bouw – door middel van aanvullende initiatieven op EU-niveau versterken door wederzijdse erkenning en via gerichte harmonisatie.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het dienstenpakket past goed in het Nederlandse beleid ten aanzien van de interne markt. Zo pleit Nederland al langer voor betere regelgeving waarbij alleen proportionele, noodzakelijke en non-discriminatoire regels worden vastgesteld op grond van dwingende redenen van algemeen belang. De samenhang van de verschillende voorstellen is volgens Nederland dan ook de kracht van het gehele pakket.

Met de onderhavige voorstellen wil de Commissie de administratieve lasten, waar ondernemers mee te maken krijgen op het moment dat zij hun diensten willen aanbieden in een andere lidstaat, transparanter en eenvoudiger maken door hen één digitaal loket in hun thuisland te bieden waar zij indien gewenst gebruik van kunnen maken. Het kabinet waardeert het voordeel dat dit voor ondernemers biedt: zij kunnen zich in hun eigen taal op eenvoudige elektronische wijze tot een vertrouwde instantie wenden. Door lidstaten te verplichten een dergelijk loket aan te bieden kan een sluitend netwerk van samenwerkende nationale autoriteiten worden geborgd.

Het kabinet waardeert ook de verplichting aan de lidstaat van ontvangst om transparant te zijn, en wel binnen voor de aanvrager heldere en redelijke termijnen, over de gestelde eisen en een eventuele weigering van de e-kaart te onderbouwen. Het komt op dit moment nog te vaak voor dat bij gestelde eisen niet duidelijk is of dat in lijn is met de dienstenrichtlijn. Het feit dat de Europese Commissie deze onzekerheid wil aanpakken, kan op de steun van het kabinet rekenen.

Het kabinet is tevreden dat het voorstel geen impact heeft op nationale regels rond belastingen, sociale zekerheid en arbeid. Het kabinet is ook tevreden dat het voorstel de bestaande verplichtingen onder de dienstenrichtlijn over administratieve samenwerking en vereenvoudiging van procedures en formaliteiten, het één-loket en het aanbieden van digitale procedures versterkt. De Commissie streeft er eveneens naar dat de e-kaart doorgeleidt naar reeds ingerichte nationale procedures. In het kader van efficiëntie is dat voor het kabinet belangrijk.

Op een aantal punten is Nederland echter minder tevreden over het voorstel. Allereerst pakt de e-kaart in deze vorm de werkelijke belemmeringen die bestaan in de interne markt voor diensten, nl. de regelgevende barrières, niet aan. De e-kaart voorziet niet in wederzijdse erkenning van elkaars wet- en regelgeving: het faciliteert slechts de administratieve kant van uitbreiding naar andere lidstaten, maar het biedt geen garantie voor volledige toegang tot de dienstenmarkt van een andere lidstaat. Nederland heeft zich altijd sterk gemaakt om de resterende, werkelijke barrières in de interne markt voor diensten weg te nemen. De wens van Nederland is dat deze verlaagd dan wel weggenomen worden via gerichte Europese harmonisatie op een aantal regelgevende barrières zoals rechtsvormen, aandeelhouderschapseisen en multidisciplinaire

restricties die lidstaten stellen aan dienstverrichters. Voldoen aan één Europese regel (harmonisatie) of de toepassing van wederzijdse erkenning is namelijk makkelijker voor dienstverrichters die in een echte interne markt voor diensten willen opereren. De Raad voor Concurrentievermogen heeft in februari 2016 tijdens het Nederlands Voorzitterschap Raadsconclusies aangenomen waarin de Raad aangaf een dienstenpaspoort te willen dat niet alleen administratieve maar ook regelgevende barrières aanpakt. Met de huidige voorstellen worden echter alleen administratieve barrières aangepakt. Voor Nederland is de e-kaart voor diensten in zijn huidige vorm in de richtlijn en verordening daarmee niet ambitieus genoeg. Voor het mogelijke effect dat de e-kaart voor diensten kan sorteren voor het beslechten van administratieve barrières is Nederland van mening dat er een risico bestaat dat de lasten op basis van het huidige voorstel voor de overheid onevenredig groot kunnen worden. Gezien het Nederlands beleid en de inzet die tot nu toe door het kabinet is gepleegd om een diepere en eerlijkere interne markt te verwezenlijken, zal Nederland inzetten op het aanpassen van het voorstel opdat regelgevende barrières middels de e-kaart voor diensten worden aangepakt.

Een specifiek aandachtspunt voor Nederland is dat dienstverrichters die in het bezit zijn van een e-kaart de meldingsplicht in het kader van de handhavingsrichtlijn ook via een op het IMI aangesloten elektronisch platform kunnen voldoen, als de lidstaat van ontvangst de Commissie heeft medegedeeld dat deze mogelijkheid zal worden aangeboden voor de terbeschikkingstelling van werknemers op het gebied van de betrokken lidstaat. Lidstaten kunnen zelf kiezen of zij deze mogelijkheid willen aanbieden. Het kabinet wenst van deze optie geen gebruik te maken op basis van het huidige voorstel, aangezien die niet overeen komt met de Nederlandse praktijk, qua werkbaarheid en informatiebehoefte. Nederland zal, als onderdeel van de implementatie van de handhavingsrichtlijn, de dienstverrichters deze melding te laten doen via het nationale meldingssysteem dat thans in opbouw is en meer gegevens uitvraagt dan het voorliggende voorstel. Nederland zal er voor waken dat niet via dit voorstel een mindere uitvoeringspraktijk tot stand komt.

Het kabinet stelt ook de vraag waarom in de verordening (art. 4, lid 1(a)) gesproken wordt over «fiscale en socialezekerheidsdoeleinden», terwijl de e-kaart voor diensten bedoeld is voor het vergemakkelijken van markttoetreding in andere lidstaten en derhalve niet zien op socialezekerheidsdoeleinden. Het kabinet zal erop inzetten dat de term «socialezekerheidsdoeleinden» uit dit artikel wordt gehaald; sociaal beleid is immers nationaal beleid.

Het kabinet identificeert daarnaast een groot aantal zorgpunten over het voorstel, waaronder het toepassingsbereik, de wisselwerking van beide voorstellen met de bestaande EU-wetgevingsinstrumenten zoals de dienstenrichtlijn, zowel de mogelijke aantasting van de interne bevoegdheidsverdeling tussen de bevoegde instanties binnen Nederland, als het overdragen van bevoegdheden naar instanties van andere lidstaten, de toegang van de Commissie tot bezwaarschriften nog voordat de nationale rechtsgang volledig heeft plaatsgevonden, de innerlijke consistentie en uitvoerbaarheid zoals qua implementatie door middel van wet- en regelgeving alsmede feitelijke uitvoering en handhaafbaarheid.

Nederland zal zich actief inzetten om deze zorgpunten weg te nemen en de tekst van beide voorstellen substantieel te wijzigen om deze beter implementeerbaar en uitvoerbaar te maken en coherent te laten zijn met de dienstenrichtlijn en de richtlijn erkenning beroepskwalificaties. Het kabinet zal ook in het bijzonder letten op de taakverdeling tussen de lidstaat van herkomst en de lidstaat van ontvangst, en of de taken voor de

lidstaten die door het voorstel worden geschetst naar Nederlandse mening proportioneel en te verdedigen zijn. Daarbij is het van belang dat de eisen in wet- en regelgeving die zijn opgenomen in overeenstemming met de Dienstenrichtlijn en de geldende EU-jurisprudentie gelet op een legitiem publiek belang toepasselijk blijven en controleerbaar door de betreffende Nederlandse instantie. Nederland zal daarom tijdens de behandeling van deze voorstellen kritisch zijn op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en de gevolgen van administratieve lasten voor de overheden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De Raadsconclusies over de interne marktstrategie van 29 februari 2016 onderstrepen dat de Raad een e-kaart voor diensten wenst welke niet alleen administratieve maar ook regelgevende barrières aanpakt. Er is op de langere termijn de wil om de regelgevende barrières aan te pakken. Wat betreft dit voorstel is daarom ook een groot deel van de lidstaten positief. Enkele lidstaten vrezen de uitvoeringslasten die bij de overheid komt te liggen. Ook het aanpakken van regelgevende belemmeringen met de e-kaart voor diensten ligt in een aantal lidstaten gevoelig. Wat betreft de belanghebbenden, hadden ook VNO-NCW en BusinessEurope (de Europese koepel van werkgeversorganisaties) graag meer ambitie gezien om regelgevende barrières aan te pakken. Zij steunen dit voorstel echter als het toegevoegde waarde biedt aan de bedrijven in de beoogde sectoren en werkelijk tijd en kosten zal besparen bij het grensoverschrijdend ondernemen. Van de beoogde sectoren die de voordelen van de e-kaart voor diensten moeten ondervinden (nl. de zakelijke dienstverlening en de bouwsector), hebben de Nederlandse en Europese van de bouwsector en vakbonden FNV en CNV aangegeven tegen het voorstel te zijn. Ook IPO en VNG zijn kritisch vanwege de voorziene uitvoeringslasten, zij worden nauw betrokken bij de verdere behandeling van dit voorstel. De Europese koepel van zelfstandigen/ zzp'ers (*European Forum of Independent Professionals*) steunt dit voorstel.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De interne markt is een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten (art. 4, tweede lid, onderdeel a, VWEU). Het voorstel voor een richtlijn kent als rechtsgrondslag de artikelen 53, lid 1, en 62 VWEU. Het voorstel voor een verordening kent als rechtsgrondslag artikel 114 VWEU. De gekozen grondslagen zijn correct en passen bij het beoogde doel van beide voorstellen. Gelet op de nauwe samenhang met de dienstenrichtlijn en de IMI-verordening die dezelfde rechtsgrondslagen kennen, is de keuze van de rechtsgrondslagen ook correct.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De interne markt vormt de kern en basis van de Europese integratie. Grensoverschrijdende problemen en belemmeringen die zich op de interne markt voordoen zijn meestal het gevolg van verschillen in nationale regulering door de lidstaten. De voorgestelde e-kaart wil het voor dienstverleners eenvoudiger maken daaraan op elektronische wijze te voldoen, zonder aan nationale competenties te raken.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van dit voorstel positief met kanttekening. Om de barrières die in de interne markt voor diensten nog bestaan op een effectieve wijze aan te pakken, past een maatregel op EU-niveau. De reikwijdte van het voorstel richt zich op twee sectoren (zakelijke dienstverlening en de bouw), waarbij de Commissie rekening heeft gehouden met het groeipotentieel van deze sectoren als zij meer diensten zouden verhandelen binnen de interne markt. Een e-kaart, ingevoerd door een verordening, en het juridische en operationele kader van de e-kaart in de vorm van een richtlijn zijn dan volgens het kabinet de juiste instrumenten. Desalniettemin kennen beide voorstellen diverse bepalingen en verplichtingen die – zonder aanpassing – een te grote bevoegdheids- en taakoverdracht naar een coördinerende instantie van een lidstaat van herkomst van de dienstverrichter impliceren en de invoering en werking kunnen aantasten van rechtmatige eisen en vergunningstelsels die in overeenstemming met de dienstenrichtlijn zijn vastgesteld. Deze effecten dienen weggenomen te worden. Voorts zijn de gevolgen met betrekking tot de administratieve lasten van dit voorstel een belangrijk punt van aandacht. Binnen de gehele rijksoverheid, medeoverheden en uitvoeringsinstanties, en in afstemming met andere EU-lidstaten, zal een systeem moeten worden ingericht van coördinatie, gegevensuitwisseling, samenwerking en administratieve bijstand. Hierbij dient zoveel mogelijk aansluiting te worden gezocht bij bestaande infrastructuur rond de dienstenrichtlijn en de Europese Beroepskaart. De administratieve inspanningen dienen in verhouding te staan tot de winst die het systeem voor dienstverrichters biedt. Teneinde een goede afweging te kunnen maken, zal het kabinet daarom continu aandacht hebben voor de verwachte juridische, bestuurlijke, financiële en praktische effecten.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie geeft aan dat het voorstel naar verwachting gevolgen zal hebben voor de EU-begroting voor zover de toekomstige Europese e-kaart voor diensten het Informatiesysteem interne markt (IMI) zal gebruiken als operationele systeem. Het IMI zal moeten worden aangepast om de e-kaart en de daarmee gepaarde geheugenbehoeften te ondersteunen. Het systeem zal ook moeten worden aangevuld met enkele nieuwe functies, met name een publieksinterface voor dienstverrichters, koppelingen met andere relevante systemen en een backoffice voor de nationale instanties. De gevolgen voor de begroting zullen beperkt zijn, vooral omdat het gebruik van het IMI ter ondersteuning van de e-kaart belangrijke schaal- en breedtevoordelen biedt. Het benodigde budget zal worden vrijgemaakt door middel van herschikking.

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

De rijksoverheid zal een coördinerende nationale instantie moeten aanwijzen bij wie een bedrijf of dienstverrichter een aanvraag voor een e-kaart kan indienen. Deze nationale instantie zal dan ook zorg moeten dragen voor de gehele procedure, moeten coördineren met alle relevante Nederlandse bevoegde instanties en mede namens hen een juridisch bindende e-kaart afgeven. Deze nationale instantie zal in permanent contact staan met de nationale instanties van andere lidstaten en een permanente samenwerking in de vorm van gegevensuitwisseling,

administratieve bijstand en overname. Deze nieuwe aan te wijzen nationale instantie krijgt taken toebedeeld die in deze vorm nog niet bestaan binnen de rijksoverheid. Daarom zullen hier ook personele kosten mee gemoeid zijn. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline. De budgettaire gevolgen voor decentrale overheden moeten worden getoetst aan artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet (Fvw). Hierbij moet het beleidsverantwoordelijk departement aangeven of er sprake is van financiële consequenties voor decentrale overheden en op welke wijze deze worden gedekt.

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

Lidstaten mogen een vergoeding vragen aan de dienstverrichter die een e-kaart aanvraagt om de kosten van de nationale instantie te dekken. Deze vergoeding mag niet disproportioneel hoog zijn. Dit past bij de Nederlandse benadering voor het doorberekenen van kosten voor administratieve formaliteiten zoals leges en heffingen in overeenstemming met artikel 13, tweede lid, van de dienstenrichtlijn.

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

Het kabinet zal kritisch kijken naar de effecten op administratieve lasten voor bedrijven, de rijksoverheid en medeoverheden. De aanvraag van een e-kaart mag volgens het kabinet niet gepaard gaan met dusdanig onevenredige administratieve lasten dat de aanvraag voor de bedrijven niet meer zou lonen. Lidstaten dienen een nationale autoriteit aan te wijzen die de e-kaart voor diensten dient af te geven. Voorafgaand aan zo'n afgifte is het de verantwoordelijkheid van de nationale instantie om de door de aanvrager ingediende gegevens te onttrekken uit andere registers en de rechtmatige vestiging van een dienstverrichter te verklaren. Dit zal aanzienlijke mate van gegevensuitwisseling tussen Nederlandse bevoegde instanties vergen in de volle breedte van de Nederlandse overheid zowel op Rijksniveau als op het niveau van de medeoverheden, beroepsorganisaties en zelfstandige bestuursorganen. Er zal – afhankelijk van de hoeveelheid aanvragen voor e-kaart – een intensief interbestuurlijk gegevensverkeer en coördinatie tussen bevoegde instanties moeten plaatsvinden. Om de uitvoerbaarheid te borgen, zal er in een vroeg stadium overleg tussen alle betrokken overheden plaatsvinden.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

De Commissie stelt dat in het algemeen het voorstel naar verwachting een positieve en aanzienlijke impact zal hebben door bij te dragen tot een globale vermindering van de administratieve belemmeringen voor grensoverschrijdende dienstverrichters en tot meer informatie en transparantie voor consumenten. Daarnaast wordt verwacht dat het zal leiden tot aanzienlijke kostenbesparingen voor dienstverrichters die grensoverschrijdend diensten verrichten. Verwacht wordt dat dit zal leiden tot een verhoging van de marktdynamiek en het concurrentieniveau, wat dan weer zal leiden tot meer keuze en toegevoegde waarde voor de consument.

6. Implicaties juridisch

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

Uitvoering van de verordening en omzetting van de richtlijn vergt substantiële wijziging en uitbreiding van de Dienstenwet, waar de bepalingen niet uitsluitend het verkeer tussen lidstaten met de Commissie of andere lidstaten betreffen maar ook de verhouding met dienstverleners, verstrekkers van verzekeringen. De specifieke lex silencio positivo als voorzien in de artikelen 12 lid 3 en 13 lid 6 sluit op zich aan bij het kabinetsbeleid en het door het kabinet ondersteunde doel van de e-card, maar moet kritisch worden bekeken in samenhang met de in de artikelen 11 lid, 12 lid 1 en 13 lid 1 neergelegde zeer korte termijnen voor de behandeling van aanvragen voor e-card en de brede reikwijdte van het toepassingsbereik van de e-kaart. Ook is onduidelijk hoe de lex silencio positivo zoals voorzien in de artikelen 12 lid 3 en 13 lid 6 zich verhoudt tot artikel 13, vierde lid, van de dienstenrichtlijn en bijbehorende implementatie in artikel 28 van de Dienstenwet en paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht.

Daarnaast zal uitvoering van de verordening en de implementatie van de richtlijn mogelijk aanpassingen vergen van de Handelsregisterwet, Wet controle op rechtspersonen, de Algemene wet bestuursrecht, de Aanbestedingswet 2012, de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties en diverse sectorale wet- en regelgeving die zien op de regulering van zakelijke dienstverlening en de bouwsector. Bij dit laatste valt te denken aan de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, de Wet allocatie arbeid door intermediairs, Wet op de architectentitel en de Omgevingswet, gelet op de sectoren die volgens de bijlage bij het richtlijnvoorstel in aanmerking komen voor toepassing van de e-kaart. Bij de betrokken aanpassingen in wetgeving gaat het onder meer om regeling van de procedure voor de behandeling van de e-kaart en van het beoordelingskader voor de afgifte van e-kaarten, om het opheffen van belemmeringen in de regelgeving voor e-kaarthouders om hun diensten in Nederland te kunnen verrichten (vergunning- en registratievereisten) en om het stellen van regels gericht tot verzekeraars over de non-discriminatoire verstrekking van verzekeringscertificaten inzake de aansprakelijkheid van de dienstverlener en informatieverstrekking over het beroep op de aansprakelijkheidsverzekering in voorgaande jaren.

Tenslotte heeft het voorstel interbestuurlijke digitale gegevensuitwisseling tot gevolg, met alle privacyaspecten van dien. De verwerking van persoonsgegevens (inclusief bijzondere persoonsgegevens², dient plaats te vinden binnen de kaders die gelden binnen de verordening gegevensbescherming, richtlijn gegevensbescherming en het recht op bescherming van persoonsgegevens.

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

De verordening (artikelen 4, lid 2, 8, lid 2, 9, lid 4, 10, lid 3 en 14, lid 3) en de richtlijn (artikelen 11, lid 4, 12, lid 6, 13, lid 10 en 17, lid 6) voorzien in de bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen voor de uitwerking van enkele technische zaken, overeenkomstig de onderzoeksprocedure als voorzien in artikel 5 van verordening (EU) 182/2011. Het kabinet steunt deze bevoegdheid van de Commissie en acht

² Bijzondere persoonsgegevens zijn gegevens die direct op de persoon herleidbaar zijn zoals geboortedatum, BSN-nummer, etc.

het wenselijk zoals de Commissie ook voorstelt dat de onderzoeksprocedure wordt toegepast. Gelet op het ingrijpende karakter van de e-kaart of de juridische en feitelijke uitvoering van de wettelijke bevoegdheden van zowel de coördinerende instantie alsmede de bevoegde instanties die de sectorale wet- en regelgeving toepassen en handhaven, is deze keuze verstandig.

Op grond van artikel 4, lid 3 van de verordening kan de Commissie gedelegeerde handelingen vaststellen ter verdere specificatie van de gegevens die dienstverleners moeten verstrekken voor de e-card en van de bij wijze van uitzondering over te leggen bewijsstukken. Het kabinet steunt deze bevoegdheid van de Commissie en acht de keuze voor een gedelegeerde handeling correct. Het betreft een aanvulling van een wetgevingshandeling die het toepassingsbereik van de verordening voor wat betreft de vereiste informatie uitbreidt. Het kabinet stelt evenwel de vraag waarom in de verordening (art. 4, lid 1(a)) gesproken wordt over «fiscale en socialezekerheidsdoeleinden», terwijl de e-kaart voor diensten bedoeld is voor het vergemakkelijken van markttoetreding in andere lidstaten en derhalve niet zien op socialezekerheidsdoeleinden. Het kabinet zal erop inzetten dat de term «socialezekerheidsdoeleinden» uit dit artikel wordt gehaald.

Op grond van artikel 12, lid 4 en 13, lid 7 van de richtlijn kan de Commissie gedelegeerde handelingen vaststellen ter precisering van de nadere informatie die de coördinerende instantie aan de lidstaat van herkomst of de aanvrager kan vragen en voor de vaststelling van afwijkende termijnen voor de behandeling van een aanvraag. Voor deze bevoegdheid is een vergelijkbare redenering van toepassing als bovengenoemd. Daarnaast kunnen wijzigingen van basishandelingen voor niet-essentiële onderdelen enkel geschieden bij gedelegeerde handeling overeenkomstig artikel 290 VWEU.

De delegatie van de bevoegdheid kan op grond van artikel 15 van de verordening resp. artikel 18 van de richtlijn door de Raad of het Europees Parlement op elk moment worden ingetrokken. Tevens is overeenkomstig het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeving de correcte tekstformulering voor de bevoegdheidsdelegatie en de relevante overweging gekozen (zie bijv. overweging 34 bij het richtlijnvoorstel).

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

Gegeven de doorlooptijd van de wetgevingsprocedure (naar verwachting in ieder geval 18 à 24 maanden) en het inregelen in de uitvoeringspraktijk, vergt de invoeringstermijn van de verordening en de richtlijn aandacht. Pas als de verordenings-/richtlijntekst is vastgesteld kunnen de formele stappen in de wetgevingsprocedure worden gezet. Er moet voor gewaakt worden dat de in artikel 21 2^e alinea van de verordening en artikel 22 lid 1 van de richtlijn voorgestelde termijn van 2 jaar niet wordt ingekort.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel voorziet in een evaluatie- en herzieningsclausule. Dit past bij de Nederlandse inzet om nut en effectiviteit van nieuwwetgeving periodiek te toetsen. Uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn gaat de Commissie over tot een beoordeling, waarbij wordt nagegaan of er aanvullende maatregelen nodig zijn voor de coördinatie van de bepalingen m.b.t. de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten waarvoor een e-kaart is ingevoerd. Uiterlijk drie jaar na omzetting van de richtlijn, uiterlijk vijf jaar na de inwerkingtreding van de verordening en

ten minste om de vijf jaar brengt de Commissie verslag uit over de evaluatie van de richtlijn en de verordening. Wel zou een coherentie en mogelijk samenloop en integratie met andere evaluaties en verslagen die reeds zijn voorzien bij de dienstenrichtlijn en andere onderdelen van het dienstenpakket wenselijk zijn. Er is bijvoorbeeld een evaluatie voorzien in het kader van Richtlijn 2014/67/EU (handhavingsrichtlijn) waarin de Commissie ook zal beoordelen of en in welke mate het in artikel 6 van deze verordening vermelde op IMI aangesloten elektronisch platform het vervullen van de formaliteiten voor de terbeschikkingstelling van werknemers overeenkomstig artikel 9 van Richtlijn 2014/67/EU kan vergemakkelijken. Nederland zal hier aandacht voor vragen.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het kabinet zal kritisch kijken naar de uitvoeringslasten voor de rijksoverheid en voor decentrale overheden. Lidstaten dienen een nationale coördinerende autoriteit aan te wijzen die de e-kaart voor diensten dient af te geven. Voorafgaand aan zo'n afgifte is het de verantwoordelijkheid van de nationale instantie om de door de aanvrager ingediende gegevens te onttrekken uit andere registers en de rechtmatige vestiging van een dienstverrichter te verklaren. De vraag is of de in de artikelen 11 lid 1, 12 lid 1 en 13 lid 1 neergelegde korte termijnen voor de behandeling van aanvragen voor e-kaart realistisch zijn. Ook roept de complexiteit van de voorgestelde richtlijn en de onduidelijke samenhang met de dienstenrichtlijn diverse vragen op. Daarnaast wil het kabinet duidelijkheid over de rol van uitvoering en handhaving ten aanzien van de e-kaart voor nationale instanties zoals de RVO, het Ondernemersplein en de Inspectie SZW. Ook zal het kabinet toezien op de verhouding van de uitvoering van de verordening tot reeds bestaande initiatieven.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.