

Vergaderjaar 2008–2009

**30 991**

## **Beleidsdoorlichting Economische Zaken**

**Nr. 6**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 december 2008

Zoals toegezegd in de begroting 2007 doe ik u hierbij toekomen de beleidsdoorlichting van de operationele doelstelling «*het bevorderen van het goed functioneren van de Interne Markt*». De beleidsdoorlichting is in 2008 intern uitgevoerd en extern getoetst bij een klankbordgroep. De doorlichting betreft een terugblik op de periode 2004–2007.

Het komen tot een goed functionerende Interne Markt is reeds sinds het begin van het proces van Europese integratie in de jaren 50 een van de centrale doelstellingen geweest. Dit is niet zonder resultaat gebleken. Het Centraal Planbureau heeft onlangs berekend dat de Nederlander dankzij de Europese interne markt momenteel gemiddeld 2000 euro meer verdient. Dit geeft duidelijk aan dat er op dit vlak al veel is bereikt. Tegelijkertijd is er nog steeds een groot onbenut potentieel en ruimte voor verdere ontwikkeling. Te denken valt hierbij aan het verder invullen van witte vlekken op terreinen zoals energie, maar ook aan het verbeteren van de werking van al bestaande regels in praktijk voor burgers en bedrijven. Het bevorderen van het goed functioneren van de interne markt blijft dan ook een belangrijke doelstelling voor de toekomst.

De minister van Economische Zaken  
M. J. A. van der Hoeven

## «Het bevorderen van het goed functioneren van de interne markt (2004–2007)»

### Inleiding

De regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006<sup>1</sup> schrijft voor dat al het beleid gericht op de realisatie van de algemene of operationele beleidsdoelstellingen, aansluitend bij de beleidscyclus, periodiek wordt geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. Een beleidsdoorlichting is een evaluatie op het niveau van de algemene of operationele doelstellingen waarin aan de hand van tien kernvragen<sup>2</sup> de doelmatigheid en doeltreffendheid van bestaand beleid kan worden onderzocht.

Het Directoraat Generaal Economische Politiek (DGEP) heeft in 2007 drie beleidsdoorlichtingen uitgevoerd over de operationele doelstellingen: «het bevorderen van optimale marktordening en mededinging», «het versterken van de positie van de consument» en: «het bevorderen van structurele economische groei van Nederland en goed functioneren van de interne markt». Bij de laatstgenoemde operationele doelstelling is toen alleen het onderdeel «het bevorderen van structurele groei van Nederland» doorgelicht. Vanwege het spreiden van de capaciteitsinzet, is toen besloten om het onderdeel «het bevorderen van het goed functioneren van de interne markt» later door te lichten. De bovengenoemde operationele doelstelling is in de begroting 2008 gewijzigd in «Bevorderen van een stabiele macro-economische omgeving en versterken van de interne markt». Deze beleidsdoorlichting zal de bevordering van het goed functioneren van de interne markt, ofwel het versterken van de interne markt doorlichten voor de periode 2004–2007. 2004 is als beginpunt gehanteerd omdat toen het DGEP werd opgericht.

Een gedeelte van de directie Europese Integratie en Strategie (EIS)<sup>3</sup> (als zodanig weer onderdeel van DGEP) was in de periode van 2004–2007 verantwoordelijk voor het realiseren van de door te lichten operationele doelstelling. EIS<sup>4</sup> heeft deze beleidsdoorlichting in 2008 intern uitgevoerd. De beleidsdoorlichting is extern getoetst bij een klankbordgroep (zie bijlage). De evaluatie is uitgevoerd aan hand van de bovengenoemde tien kernvragen. Elke vraag wordt apart behandeld.

EIS zette zich in de onderzochte periode in om de interne markt, de gemeenschappelijke markt van de Europese Unie (EU), zo goed mogelijk te laten functioneren. De noodzaak om haar verder te optimaliseren werd breed erkend, gezien de meerwaarde die dit op economisch, cultureel en maatschappelijke terrein met zich mee kan brengen<sup>5</sup>. Illustratief zijn hier de resultaten van het Centraal Planbureau<sup>6</sup>, dat onlangs berekende dat de gemiddelde Nederlander 2000 euro meer verdient dankzij het bestaan van de interne markt.

Deze beleidsdoorlichting zal allereerst (onderdeel 1 – 4) ingaan op hoe de interne markt als beleidsveld is ontwikkeld, en welk probleem Nederland in de onderhavige periode poogde aan te pakken op rijksniveau en op Europees niveau. De interne markt kan namelijk niet los worden gezien van het Europese niveau, vaak hebben acties op rijksniveau als doel om beleidsvorming op Europees niveau te beïnvloeden. De subdoelstellingen die waren gesteld om het operationele doel te kunnen realiseren worden onder 5 uiteengezet. De instrumenten die werden gebruikt ter realisatie van deze subdoelstellingen worden onder 6 bekeken. Het effect daarvan wordt onder 7, 8 en 9 behandeld. Onder 10 wordt ingegaan op de hoogte van de budgetten die zijn ingezet.

<sup>1</sup> Het periodieke evaluatieonderzoek en de beleidsinformatie van de rijksoverheid.

<sup>2</sup> Het ministerie van Financiën heeft tien voorbeeldvragen voor de beleidsdoorlichting opgesteld.

<sup>3</sup> Naast haar taken op het gebied van de Interne Markt behandelde de directie EIS bijv. ook de meer algemene macroeconomische dossiers op EU gebied (zoals de Lissabonstrategie) en coördineerde zij de EZ inzet op EU dossiers in den brede (dus niet slechts op Interne markt gebied) zoals uitgedragen in interdepartementale en Brusselse overlegstructuren alsmede binnen de Raad voor Concurrentievermogen. Waar in het vervolg van dit stuk over de directie EIS wordt gesproken wordt de directie EIS bedoeld voor zover verantwoordelijk voor de hier behandelde operationele doelstelling.

<sup>4</sup> Sinds 1 januari 2008 Europa, Mededinging en Consumenten (EMC)

<sup>5</sup> In dit stuk zal slechts worden stilgestaan bij de afgebakende periode van doorlichting. Actie op het gebied van de interne markt moet echter worden gezien als een continu proces. Zowel de problemen als noodzaak voor overheidsactie spelen dan ook nog steeds en ook in de toekomst zal dit relevant blijven.

<sup>6</sup> zie CPB Document 168: The Internal Market and the Dutch Economy Implications for trade and economic growth, September 2008.

De interne markt beslaat een zeer breed terrein, waarvan de verantwoordelijkheid is ondergebracht bij verschillende ministeries en binnen verschillende onderdelen bij het Ministerie van Economische Zaken. Van het brede palet aan aspecten en actoren die het functioneren van de interne markt beïnvloeden focust deze beleidsdoorlichting zich slechts op die onderwerpen en instrumenten waar de directie EIS qua beleid of toepassing binnen Nederland verantwoordelijk voor was. Voorbeelden hier zijn de Raad voor Concurrentievermogen, het Europese staatssteunbeleid, het Klachtenloket Solvit, vrij verkeer van goederen (voor zover niet geharmoniseerd). De resultaten en het functioneren van EIS bij haar interventierol in dossiers waar zij niet direct verantwoordelijk voor was zal hier grotendeels buiten beschouwing worden gelaten. Het consumentenbeleid, mededinging en het geharmoniseerd goederenverkeer vallen onder de verantwoordelijkheid van de directie Marktwerking van het DGEF. Deze zijn bij de eerdere doorlichting van DGEF reeds behandeld, en worden hier buiten beschouwing gelaten<sup>1</sup>.

Zoals gezegd had EIS binnen Nederland geen exclusieve verantwoordelijkheid op alle terreinen die effect hebben op het goed functioneren van de interne markt. Dit was slechts voor een select aantal deelterreinen het geval. Hiernaast is op Europees niveau Nederland slechts één van de 27 lidstaten in de EU. Natuurlijk ging EIS ten behoeve van de Nederlandse positie wel mogelijkheden van o.a. coalitievorming na om de inbreng richting Brussel te kunnen versterken. EIS functioneerde als zodanig in een zeer complexe omgeving en was afhankelijk van andere actoren of (politieke) gebeurtenissen waarop het geen invloed had. Dit alles beperkte de mogelijkheden en reikwijdte van deze beleidsdoorlichting aanzienlijk en heeft ook de daadwerkelijke uitvoering bemoeilijkt.

1

*Wat was het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?*

Al in het verdrag van Rome in 1957 werden binnen de toenmalige EEG de eerste stappen gezet richting de totstandkoming van een interne markt. Hierin werd namelijk de verplichting opgenomen voor de lidstaten om onderlinge barrières te verwijderen en nieuwe barrières te voorkomen, en hierdoor progressief te komen tot de totstandkoming van een gemeenschappelijke markt. Na verwijdering van alle onderlinge tarifaire barrières met de totstandkoming van de douane unie in 1968 en een groot aantal non tarifaire barrières in de periode 1985–1992 aan de hand van het Single Market action plan van toenmalig Europees Commissievoorzitter Delors is de interne markt sinds 1 januari 1993 binnen de (nu) Europese Unie officieel tot stand gekomen.

Deze interne markt is gebaseerd op het realiseren van de zogenaamde «vier vrijheden»: het vrij verkeer van personen, het vrij verkeer van goederen, het vrij verkeer van kapitaal en het vrij verkeer van diensten, geflankeerd door een Europees mededingingsbeleid. Hierbij wordt uitgegaan van een hoog beschermingsniveau op het gebied van de volksgezondheid, de veiligheid, de milieubescherming en de consumentenbescherming. Gevolg van dit «Europa zonder binnengrenzen» is dat handel binnen de EU wordt vergemakkelijkt en bedrijven een grotere afzetmarkt hebben, wat weer meer kansen biedt voor specialisatie en schaalvergroting. Samen met de grotere concurrentie binnen de interne markt leidt dit uiteindelijk tot meer efficiëntie, hogere economische groei en meer banen. Effecten voor de burgers zijn dat prijzen zullen dalen, producten veiliger zijn en het productassortiment toeneemt en dat wonen, werken en studeren in andere landen van de EU een stuk makkelijker wordt.

---

<sup>1</sup> Beleidsdoorlichting DG EP 2006 (Kamerstukken II, 2006/2007, 30 991, nr. 1).

De interne markt heeft tastbare resultaten opgeleverd. Er is een substantieel juridisch raamwerk («het *acquis communautaire*») tot stand gebracht om de bestaande nationale barrières voor het vrij verkeer van goederen, personen, diensten, en kapitaal af te breken. Binnen de EU is dankzij de interne markt het totale BBP in de periode 1993–2006 met een extra 2,2% (oftewel 223 miljard Euro) gestegen en zijn er 2,75 miljoen extra banen gecreëerd<sup>1</sup>. Dankzij de openheid van de Nederlandse economie profiteert de Nederlandse burger flink meer dan de gemiddelde EU burger; ongeveer twee keer zoveel. Dankzij de interne markt verdient de gemiddelde Nederlander jaarlijks 4 tot 6 %, oftewel ongeveer 2000 euro meer. Dit kan nog flink oplopen, tot wel 15%, oftewel 6000 euro. Dit komt omdat nog niet alle effecten van de interne markt op de economische groei (via de extra concurrentie, innovatie etc.) zijn uitgewerkt<sup>2</sup>.

De interne markt kan echter niet als «af» worden beschouwd. Zo bleek uit diverse onderzoeken dat de interne markt niet optimaal functioneerde en er een groot onbenut potentieel bestond (en nog steeds bestaat)<sup>3</sup>. Daarnaast was de context waarbinnen de interne markt opereert sinds 1993 aanzienlijk veranderd, wat vroeg om een aanpassing van huidig en toekomstig interne marktbeleid. Hierbij kan gedacht worden aan de invoering van de Euro, de uitbreiding naar 27 lidstaten, de verschuiving naar een kennis- en diensteneconomie, snelle opeenvolging van technologische ontwikkelingen, het proces van mondialisering en de vermindering van het draagvlak voor Europa bij de burgers.

Ook op Europees niveau werd vanwege het onbenutte potentieel verdere ontmanteling van huidige interstatelijke barrières en het voorkomen van nieuwe als prioriteit gezien. De vaststelling van de Dienstenrichtlijn op 29 mei 2006 kan hierbij als een mijlpaal worden beschouwd. Het is voor dienstverleners zoals reclamebureaus, fitnesscentra en installatiebedrijven momenteel soms lastig om in andere EU-lidstaten aan de slag te gaan. De Europese Dienstenrichtlijn brengt hierin verandering. De richtlijn neemt belemmeringen zoals administratieve lasten en hoge kosten weg of vermindert ze, zodat bijvoorbeeld glazenwassers en horecaondernemers gemakkelijker in andere EU-landen kunnen ondernemen. Dit bevordert de concurrentie, economische groei en werkgelegenheid in Europa, en daarmee in Nederland. Consumenten krijgen bovendien meer keuze en meer informatie over wat er te koop is, waardoor hun positie verbetert. Na inwerkingtreding in 2009 zal de Dienstenrichtlijn naar verwachting een groei van het Nederlands BBP van tussen de 1,4 en 6,3 miljard Euro<sup>4</sup> tot gevolg hebben.

De constant veranderende context als gevolg van de hierboven omschreven ontwikkelingen zorgt ervoor dat telkens weer nieuwe barrières blijven ontstaan. Ook bestaat er de noodzaak tot simplificatie en aanpassing van huidige interne marktregelgeving die in praktijk niet goed functioneert. De interne markt zal daarom ook nooit «af» zijn. Het zoveel mogelijk blijven wegnemen en voorkomen van barrières, samen met een heldere afbakening van de gebieden waarop interne markt regels van toepassing zijn, is dan ook nog steeds actueel en blijft ook in de toekomst noodzakelijk om de maximale baten voor burgers en bedrijven zoals hiervoor omschreven te kunnen realiseren. Met deze inzet is het mogelijk om te werken aan een betere functionering van de interne markt. Dit was de EZ inzet in de periode 2004–2007.

## 2

### *Wat was de oorzaak van het probleem?*

Er was een aantal redenen waarom er geen sprake was van een goed functionerende interne markt. Kernpunt was dat er barrières bestonden

<sup>1</sup> Europese Commissie 2007: «Steps towards a deeper economic integration; The internal market of the 21st century»

<sup>2</sup> Zie CPB Document 168: The Internal Market and the Dutch Economy Implications for trade and economic growth, September 2008.

<sup>3</sup> Zo zou het verbeteren van de werking van het vrij verkeer van goederen alleen al kunnen leiden tot een welvaarts groei binnen de EU van 150 miljard Euro (Rapport High level Group (2004), Facing the challenges)

<sup>4</sup> Zie CPB notitie, «verwachte economische effecten van de Europese dienstenrichtlijn», 14 november 2007.

die een volledig vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal belemmerden. Ook was nog vaak onduidelijk op welke gebieden interne markt regelgeving al dan niet van toepassing was.

De barrières waar overheidsingrijpen kan leiden tot beter functioneren zijn grofweg toe te schrijven aan een tweetal oorzaken.

1. Het niet optimaal functioneren van het huidige acquis communautaire<sup>1</sup> (hierna acquis)

Op gebieden waar Europese regelgeving reeds van toepassing was, bestonden er nog barrières tussen lidstaten. Een belangrijke reden was dat het acquis zoals dat in het verleden is opgesteld was toegesneden op een EU van minder lidstaten, met een heel ander type economie. Daarnaast was er sprake van een verschil in toepassing van de regelgeving door de lidstaten en was er te weinig vertrouwen in de interne markt bij de verschillende actoren, zoals toezichhouders, bedrijven en burgers. Dit leidde er toe dat de afgelopen jaren barrières bleven bestaan of nieuwe barrières werden gecreëerd, waardoor de volledige potentiële baten van de interne markt nog niet werden gerealiseerd. Op specifieke gebieden zijn er de laatste jaren initiatieven geweest ter verbetering van de werking van het huidige acquis in praktijk. Een belangrijk voorbeeld is het in februari 2007 gepubliceerde pakket aan voorstellen ter verbetering van het functioneren van het vrij verkeer van goederen.

2. Het bestaan van witte vlekken op de interne markt

Alhoewel er een substantieel juridisch raamwerk tot stand was gekomen, was de interne markt op bepaalde specifieke gebieden nog niet volledig ontwikkeld. Nieuwe regelgeving was nog steeds nodig om markten verder open te stellen. Een aantal specifieke voorbeelden waar de afgelopen jaren sprake was geweest van het vullen van dit soort gaten zijn de interne markt voor netwerkindustrieën als energie, postdiensten en telecommunicatie, de interne markt voor diensten in het algemeen (Dienstenrichtlijn) en voor financiële diensten in het bijzonder. Ook het systeem van intellectuele eigendomsrechten op Europees niveau was al een aantal jaren onderwerp van discussie.

3

*Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?*

Er zijn verschillende redenen waarom de overheid het tot haar verantwoordelijkheid rekende om het bevorderen van het functioneren van de interne markt aan te pakken. Zo bestaat er onder het EG verdrag een verplichting voor lidstaten tot het aannemen van maatregelen ter totstandbrenging van een interne markt door het weghalen van bestaande barrières en het voorkomen van nieuwe barrières. Deze is terug te vinden in artikel 14 van het EG verdrag, in combinatie met artikel 10 EG.

Overige redenen voor het nastreven van een optimaal functionerende interne markt, oftewel een Europa zonder binnengrenzen, zijn reeds onder 1 uiteen gezet. Het uitblijven van de optimale allocatie van productiefactoren binnen de EU kan als marktfalen worden aangemerkt. Er is een aantal redenen waarom de overheid het tot haar verantwoordelijkheid rekende om dit marktfalen binnen de Europese interne markt op te lossen. Zo kunnen bijv. verschillen in wetgeving tussen EU lidstaten barrières creëren. Hier is het aan de overheid om deze barrières zo veel mogelijk te voorkomen en anders weer neer te halen. Ook kan de overheid het op verschillende manieren makkelijker maken voor zowel bedrijven als burgers om grensoverschrijdend te opereren (denk bijvoorbeeld aan informatieverschaffing en klachtoplossing in het buitenland). Op beide

---

<sup>1</sup> Het totaal aan EU wet- en regelgeving.

terreinen heeft de overheid een taak om de interne markt beter te laten functioneren.

Hoewel het een EU rechtelijke verplichting is dat de overheid maatregelen neemt op dit vlak was dit niet de hoofdreden waarom de overheid zich dit probleem heeft aangetrokken. De verbetering van de werking van de interne markt was namelijk vooral een prioriteit voor de overheid vanwege de grote baten die een optimaal functionerende interne markt met zich brengt voor burgers en bedrijven.

4

*Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?) Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?*

Vanwege de inherente grensoverschrijdendheid van de interne markt was hier een grote rol en verantwoordelijkheid weggelegd voor beleid op EU niveau. Het beleid op rijksniveau was dan ook voor een groot deel gericht op het optimaal vormgeven van haar rol in het besluitvormingsproces op Europees niveau. Specifiek Nederlandse input in dit Europese proces was des te meer van belang vanwege de unieke positie die Nederland met haar centrale ligging en open (diensten-)economie inneemt binnen de EU. Ook het disproportioneel veel profiteren (gemiddeld 2 maal zoveel) door Nederland als handelsland van de ontwikkeling van de interne markt rechtvaardigde een sterke rol en specifieke inzet van Nederland in het EU besluitvormingsproces.

Hiernaast hadden de rijks- en decentrale overheden de (mede) verantwoordelijkheid van een goede nationale uitvoering van EU regelgeving, het wegnemen van bestaande barrières en het voorkomen van nieuwe barrières. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de implementatie van de Dienstenrichtlijn die in 2007 is gestart en in 2009 moet worden afgerond (zie voorts ook onder 7).

5

*Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?*

Het doel van de Nederlandse overheid was het realiseren van een goed functionerende interne markt. Niet alleen is de verdere vervolmaking van de interne markt een wettelijke verplichting voortvloeiend uit Artikel 14 van het EG-Verdrag, een goed functionerende interne markt is essentieel voor de Europese concurrentiekracht, en daarmee voor groei en werkgelegenheid in Nederland en de EU.

De algemene doelstelling van een «goed functionerende interne markt» was voor de directie EIS onder te verdelen in drie subdoelstellingen.

1. Verbetering en vereenvoudiging van (bestaande) interne markt regelgeving op Europees niveau;
2. Verdere voltooiing van de interne markt door aanneming van nieuwe wet- en regelgeving op Europees niveau;
3. Goede toepassing van interne markt wet- en regelgeving zowel op nationaal als op Europees niveau.

*5.1 Verbetering en vereenvoudiging van (bestaande) interne markt regelgeving op Europees niveau*

Sinds het actieplan inzake de verbetering van de kwaliteit van regelgeving (2002) staat betere regelgeving op de Europese agenda. Het verbeteren van interne markt regelgeving maakt hier ook deel van uit. Om te komen



tot een interne markt in de EU is in het verleden een substantieel juridisch raamwerk tot stand gebracht. Wil de interne markt goed functioneren, dan is het essentieel dat haar wet- en regelgeving transparant, eenvoudig en toepasbaar wordt vormgegeven. Nederland is altijd pleitbezorger voor betere regelgeving in de EU geweest. De focus lag hierbij op de vereenvoudiging van EU-regelgeving, het verminderen van de administratieve lasten voor de burger en het bedrijfsleven (met name het MKB) alsmede de borging van een goede werking van regelgeving in praktijk door een centrale rol voor «impact assessments» bij vaststelling van regelgeving.

Op het specifieke terrein van de interne markt, waar de primaire verantwoordelijkheid bij EIS lag, kwam deze inzet vooral terug in het kader van een review van de interne markt die de Commissie in 2006 was gestart, welke uitmondde in een Commissiemededeling in november 2007. De review bestond uit een grootschalige inventarisatie (o.a. door middel van een publieke consultatie onder alle stakeholders, bijeenkomsten en zowel informele als formele bilaterale contacten met betrokkenen) van knelpunten die een optimale werking van de interne markt in praktijk in de weg stonden. Nieuw aan deze review was dat naast de zogenaamde witte vlekken (zie onder 2) voor het eerst specifiek aandacht werd besteed aan hoe de werking van de interne markt in de praktijk kon worden verbeterd. De Commissie was hierbij voornemens om de interne markt wet- en regelgeving waar nodig en mogelijk te herzien, om zo haar werking in de praktijk te verbeteren. Naast het verbeteren van huidige regelgeving was de Nederlandse inzet hier ook gericht op verduidelijking voor het bedrijfsleven en de burger van wat de interne markt precies inhoudt en tot hoever hij reikt, om zo een goede toepassing mogelijk te maken.

### *5.2 Verdere voltooiing van de interne markt door aanneming van nieuwe wet- en regelgeving op Europees niveau*

De interne markt was nog niet af. Er bestonden nog zogenaamde witte vlekken waar nieuwe Europese regelgeving nodig was om onderlinge barrières op te heffen. Binnen diverse sectoren (energie, telecom, diensten) was EU-regelgeving noodzakelijk, om zo optimaal van de interne markt te kunnen profiteren. Een groot deel hiervan viel echter niet onder de primaire verantwoordelijkheid van de directie EIS. Binnen deze beleidsdoorlichting zal dan ook met name het verwezenlijken van het vrij verkeer van diensten worden behandeld. De overige witte vlekken vallen ofwel onder een andere beleidsdoorlichting of onder de verantwoordelijkheid van een ander ministerie en vallen daarmee buiten de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting. Hetgeen onverlet laat dat EIS op deze terreinen vanuit haar interventierol wel betrokken was.

### *5.3 Goede toepassing van interne markt wet- en regelgeving zowel op nationaal als op Europees niveau*

Naast het ontwikkelen van nieuw beleid ten behoeve van een betere werking van de interne markt, diende ook huidige interne markt wet- en regelgeving adequaat te worden toegepast. Elke overheidsinstelling, bedrijf of consument heeft hier een eigen verantwoordelijkheid. Voor EIS golden onderstaande juridische verplichtingen.

- Het creëren van eerlijke concurrentieverhoudingen door middel van het goed naleven van staatssteunregels van de EU (voortvloeiend uit artikel 93 van het EG verdrag)
- het voorkomen van ongerechtvaardigde nieuwe belemmeringen aan het vrij verkeer van goederen (richtlijn 98/34)

Daarnaast was de directie EIS verantwoordelijk voor het goed laten functioneren van het Klachtenloket Solvit. Dit loket is onderdeel van het informele Europese Solvit netwerk gericht op het oplossen van problemen die

burgers en ondernemers ondervinden bij het gebruikmaken van hun rechten op de interne markt.

6

*Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de instrumenten? Was er sprake van overlap?*

De instrumenten die waren in te zetten door EIS zijn op te delen in twee categorieën: beleidsbeïnvloeding en toepassing/handhaving van interne markt wet- en regelgeving. Hoewel duidelijk te onderscheiden, is er sprake van een significante samenhang tussen beide categorieën. Zo kan het functioneren van de huidige toepassing en handhaving van interne markt wet- en regelgeving het resultaat zijn van eerder gemaakt keuzes op het gebied van beleidsbeïnvloeding op het moment van vaststelling van de onderliggende regelgeving. Andersom geeft de toepassings- en handhavingspraktijk zicht op de daadwerkelijke werking van de interne markt in praktijk, hetgeen onder meer de richting van de toekomstige beleidsbeïnvloeding kan bepalen.

### *6.1. Beleidsbeïnvloeding*

De directie EIS zette in op beleidsbeïnvloeding om waar mogelijk het functioneren van de interne markt te bevorderen en het Nederlandse en het gemeenschappelijk belang te kunnen borgen. Onderstaande instrumenten waren daarvoor van wezenlijk belang.

- Interdepartementale coördinatie- en overlegstructuren  
EIS vertegenwoordigde EZ in de interdepartementale coördinatiestructuren t.a.v. EU coördinatie in Den Haag, zoals de Commissie Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC), het instructieoverleg voor de Permanente Vertegenwoordiging (PV-instructieoverleg), de Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo), de Coördinatie Commissie op Hoogambtelijk Niveau (CoCoHan). Daarnaast adviseerde EIS de Minister van Economische Zaken over de interne markt en de daaraan gerelateerde onderwerpen wanneer deze bijvoorbeeld geagendeerd stonden in de Raad voor Internationale en Europese Zaken (RIEZ) of de Ministerraad.

EIS was voorzitter en voerde het secretariaat van de Werkgroep Interne Markt (WIM). Deze interdepartementale werkgroep was, naar aanleiding van de interne markt review in 2007, (weer) geactiveerd en heeft tot doel om de Nederlandse inzet op specifieke interne markt dossiers af te stemmen. Hiernaast fungeert de WIM ook als forum voor de uitwisseling van informatie, ervaringen en best practices op het gebied van vormgeving, uitvoering en handhaving van interne marktbeleid. Los van deze structuren dacht EIS waar mogelijk op bilaterale basis mee met beleidsontwikkeling van andere departementen of DGs binnen EZ binnen de beleidsterreinen relevant voor het bevorderen van het functioneren van de interne markt en oefende zij hier invloed op uit. Te denken valt aan de interne markt voor energie en het consumentenacquis. Ook op die onderwerpen die het kader scheppen waarbinnen de interne markt zich ontwikkelt, zoals het wijzigingsverdrag en de Financiële perspectieven, stelde EIS zich pro-actief op.

- Brusselse overleggen, waaronder de Raad voor Concurrentievermogen  
De minister van Economische Zaken vertegenwoordigt Nederland in de Raad voor Concurrentievermogen. De voorbereiding van de Minister en de Nederlandse coördinatie van de Raad vielen onder de verantwoordelijkheid van EIS. Deze voorbereiding geschiedde in nauwe samenwerking met o.a. directie Marktwerking van DGEP, DGOI



en betrokken departementen. Deze raadsformatie neemt beslissingen over EU maatregelen die de concurrentiekracht van de Europese economie versterken. Het interne markt beleid maakt hier een belangrijk onderdeel van uit. Naast de Raad vond er regelmatig een High Level Group voor Concurrentievermogen en Groei plaats. De Directeur Generaal van het DGEP vertegenwoordigt hierin Nederland. En marge van de Raad alsmede tijdens bijv. apart voor dit doel georganiseerde bezoeken vonden daarnaast regelmatig bilaterale overleggen plaats met de counterparts van de Minister uit andere lidstaten of Commissie.

Daarnaast vertegenwoordigde EIS Nederland in het Interne Markt Advies Comité (IMAC). Het IMAC kan zich buigen over alle praktische problemen die zich voordoen met betrekking tot de werking van de interne markt. In het Economic Policy Committee (EPC) van de Ecofin Raad, waar onder andere wordt gesproken over interne markt aangelegenheden voor zover gekoppeld aan macro-economische vraagstukken, heeft de Directeur Generaal van het DGEP zitting. De Raadswerkgroep Concurrentievermogen en Groei viel onder de verantwoordelijkheid van EIS. De economische afdeling van de Permanente Vertegenwoordiging Nederland bij de Europese Unie (PV/EA) te Brussel was onderdeel van EIS en vertegenwoordigde Nederland in een reeks van Brusselse Raadswerkgroepen en adviescomités, zo ook deze raadswerkgroep. Daarnaast onderhield de PV/EA contacten met counterparts van de andere lidstaten in Brussel, met de Europese Commissie en met het Europees Parlement. Ook het postennetwerk speelde een belangrijke rol in het onderhouden van bilaterale contacten met andere lidstaten op het gebied van de Interne Markt.

## 6.2. Toepassing van interne markt wet- en regelgeving

- Het klachtenloket Solvit  
Solvit is het informele Europese netwerk voor het oplossen van problemen die burgers en ondernemers ondervinden bij het gebruikmaken van hun rechten op de interne markt. Iedere lidstaat heeft een klachtenloket. Het Solvit klachtenloket behandelt zowel klachten van burgers en bedrijven uit andere lidstaten over Nederlandse overheden als klachten van Nederlandse burgers en bedrijven over andere lidstaten. Hierbij gaat het om klachten over de toepassing van het EG recht op het gebied van de interne markt. De EIS capaciteit werd ingezet voor de intake van klachten en de coördinatie van de behandeling ervan. De inhoudelijke klachtbehandeling gebeurde door experts bij de verantwoordelijke ministeries en overheidsdiensten waar de betreffende klachten betrekking op hebben.
- Het Coördinatiecentrum Staatssteun  
Het Coördinatiecentrum Staatssteun (onderdeel van de directie EIS) heeft zowel een interne als een externe functie. Binnen de interne functie draagt het zorg voor de coördinatie van en advisering over staatssteunzaken binnen EZ. Elke overheidsinstelling heeft een eigen verantwoordelijkheid waar het de notificatie van staatssteunzaken aan de Europese Commissie betreft. De coördinatie van de EZ notificaties is ondergebracht bij het coördinatiecentrum Staatssteun. Daarnaast is het hoofd van het coördinatiecentrum staatssteun voorzitter van het Interdepartementale Staatssteunoverleg (ISO) waarvan de directie EIS ook het secretariaat voert (externe functie)<sup>1</sup>. Het ISO is belast met de coördinatie van het Nederlandse standpunt over algemene staatssteunonderwerpen. De voorzitter van het ISO is tevens de vertegenwoordiger van Nederland in het Adviescomité Staatssteun van de Europese Commissie.

<sup>1</sup> Zie Besluit van de minister van economische zaken tot handhaving van het interdepartementaal steunoverleg, Stcrt. 2007, 19.

- De notificatieprocedure<sup>1</sup> inzake technische belemmeringen goederenverkeer.  
De coördinatie van Nederlandse notificaties inzake technische belemmeringen voor het goederenverkeer en de interventierol op de notificaties uit de andere lidstaten lagen bij EIS. Daarnaast voerde EIS bij elke Nederlandse notificatie een inhoudelijke toetsing uit op de verenigbaarheid van de notificatie met het Europees Recht. Ook vertegenwoordigde EIS Nederland in het Europese Comité «notificaties technische voorschriften goederen» (hierna Comité Goederen) waar met name de praktische uitvoerbaarheid van de notificatieprocedure wordt besproken.

Er bestond geen overlap tussen de verschillende instrumenten, deels vulden ze elkaar juist aan. De meeste instrumenten leverden een bijdrage op een bepaald moment in het (nationale en Europese) beleidvormingsproces of in het uitvoeringstraject. De instrumenten maakten het daarmee mogelijk om voor EIS betrokken te zijn bij het gehele proces van beleidsvorming en tot op zeker hoogte de beleids-toepassingen. Zo werd bijvoorbeeld in het nationale circuit het Nederlandse standpunt in interdepartementale gremia geformuleerd. Dit standpunt werd vervolgens uitgedragen in bijvoorbeeld de Raad voor Concurrentievermogen. De verschillende instrumenten werden als zodanig benut op verschillende momenten in het beleidvormingsproces. Ze vulden elkaar aan omdat ze allen deel uit maakten van hetzelfde proces van standpuntbepaling tot besluitvorming in de Raad en, voor sommige onderdelen, tot uitvoering.

7

*Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?*

De directie EIS richtte zich in haar activiteiten met name op beleidsvorming. Dit wordt onder vraag 8 behandeld. Op enkele terreinen (staatssteun, goederenverkeer en Solvit) had het daarnaast een concrete uitvoeringstaak. Deze worden hieronder toegelicht.

#### *Staatssteun- en goederennotificaties*

De notificaties t.a.v. staatssteun en het goederenverkeer zijn wettelijke verplichtingen die voortvloeien uit het EG recht. De notificatieprocedure heeft tot doel om onnodige belemmeringen binnen de interne markt tegen te gaan, en is daarmee een instrument om interne markt beleid toe te kunnen passen.

#### *Staatssteun*

Elk overheidsonderdeel heeft een eigen verantwoordelijkheid in de notificatie en melding van staatssteunzaken die onder zijn verantwoordelijkheid vallen. De coördinatie van de EZ notificaties is ondergebracht bij het coördinatiecentrum Staatssteun. In de onderhavige periode bedroeg dit ongeveer 40 notificaties en kennisgevingen. EZ is in de desbetreffende periode nooit in gebreke gesteld door de Commissie op het gebied van staatssteunzaken. Hieruit blijkt dat binnen EZ de staatssteunnotificatieprocedure naar behoren zijn verlopen.

#### *Goederenverkeer*

Nederland heeft als een van de 27 lidstaten de verantwoordelijkheid om bij te dragen aan een. De directie EIS coördineerde de notificatieprocedure inzake goederenverkeer. Het ging hier (in tegenstelling tot bij staatssteun)

<sup>1</sup> Een lidstaat dient de commissie op de hoogte stellen van nieuwe belemmeringen aan in dit geval het goederen verkeer. Dit heet notificeren.

om de coördinatie voor alle Nederlandse notificaties. In de periode 2004–2007 waren dit er 248. Op elk van de notificaties werd een inhoudelijke toets uitgevoerd op de verenigbaarheid van de notificatie met EG recht. Elke overheidsonderdeel heeft een eigen verantwoordelijkheid in het notificeren van belemmeringen op het goederen verkeer op die terreinen die onder zijn verantwoordelijkheid vallen. Sinds 2004 is Nederland nooit in gebreke gesteld door de Commissie. Hieruit blijkt in ieder geval dat de uitvoering en de coördinatie van de notificatieprocedure naar behoren is verlopen.

EIS coördineerde de Nederlandse reactie op de notificaties van andere EU-lidstaten, mede op basis van input uit het bedrijfsleven. Dit bedroeg jaarlijks tussen de 10 en 20 gevallen. Bezwaar van Nederland heeft in sommige gevallen geleid tot een wijziging door de andere lidstaat in diens nieuwe regelgeving. Hierdoor werd bijvoorbeeld de reikwijdte van de nieuwe regelgeving ingeperkt of het gehele voorstel ingetrokken. De notificaties uit andere lidstaten werden onder de verantwoordelijkheid van EIS verspreid aan alle relevante belangenorganisaties. Hiermee ontvangt het bedrijfsleven belangrijke kennis over de relevante wet- en regelgeving in andere lidstaten van de EU.

De Commissie concludeert in haar mededeling over de «werking van de richtlijn 98/34/EG in de periode 2002–2005»<sup>1</sup> dat «het nut van de procedure in termen van effectiviteit, transparantie, en administratieve samenwerking volledig bevestigd» is.<sup>2</sup> Aan de hand van de procedure is het mogelijk om «belemmeringen voor de interne markt op te sporen zelfs nog voordat zij enig negatief effect sorteren, en worden lange inbreukprocedures vermeden»<sup>3</sup> Dit bevestigt nogmaals de meerwaarde van de notificatieprocedure om het vrije verkeer van goederen binnen de interne markt te kunnen waarborgen.

### *Solvit*

In het jaarverslag van de Europese Commissie van 2007 concludeert de Commissie dat het Solvit-netwerk een succes te noemen is. De informele en pragmatische aanpak functioneerde goed. Met het oplossen van Solvit klachten wordt bijgedragen aan een betere werking van de interne markt. Het aantal door het netwerk behandelde zaken is het afgelopen jaar met 75% toegenomen naar een totaal van ruim 800 zaken. Daarvan werd iets meer dan 80% opgelost. Dit werd met gemiddeld 44 dagen in een kortere behandelperiode gedaan dan in 2006 (54 dagen). In de afgelopen vijf jaar zijn ongeveer 1800 klachten opgelost binnen het totale netwerk van Solvit, het grootste deel binnen de streeftermijn van tien weken.

Uit de beoordeling van de Commissie blijkt dat Solvit Nederland goed heeft gepresteerd. Solvit Nederland heeft 27 van de 29 klachten tegen Nederlandse overheden kunnen oplossen. Daarnaast behandelde Solvit Nederland, samen met het betreffende buitenlandse Solvit loket, 50 klachten van burgers en bedrijven over buitenlandse overheden. De Commissie doet aanbevelingen op vijf verschillende punten, zoals personele bezetting en de behandelzeiten van klachten. Nederland heeft alleen de aanbeveling gekregen meer te doen aan het vergroten van het bewustzijn. Deze aanbeveling is opgepakt. Hierbij is gekozen om, bijv. door het geven van presentaties, vooral binnen eerstelijns contactpunten (bv de EVD, Postbus 51, VNO-NCW, de Nationale Ombudsman, het Europees Consumenten Centrum) de bekendheid met Solvit te vergroten. Dit om doorverwijzing van klachten van burgers en bedrijven snel en soepel te laten verlopen.

---

<sup>1</sup> COM (2007)350

<sup>2</sup> COM (2007)350, p14.

<sup>3</sup> COM (2007) 350, 10.

Tevens stelt de Commissie dat sommige Solvit centra, waaronder Nederland, zich hebben ingezet op het aanpakken van structurele problemen. Dankzij deze aanpak wordt nationale wet- en regelgeving aangepast als deze strijdig bleek te zijn met het EG recht. Dit bevordert niet alleen het functioneren van de interne markt maar kan ook ingebrekestellingen voorkomen. Deze aanpak valt in principe buiten het Solvit mandaat. Dankzij Solvit is echter meer zicht ontstaan op de verkeerde toepassing van het interne markt acquis in lidstaten, waardoor een meer structurele aanpak hiervan mogelijk werd.

8

*Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?*

Het concrete effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen is niet te meten. EIS had geen exclusieve verantwoordelijkheid op het volledig scala aan terreinen die effect hebben op het goed functioneren van de interne markt, noch binnen Nederland, noch binnen Europa. Binnen Nederland was dit slechts op de deelreinen hierboven genoemd het geval. Daarnaast is Nederland slechts één van de 27 lidstaten in de EU. Desalniettemin zijn er resultaten te melden, waar de directie EIS een duidelijke rol heeft gehad.

Hieronder volgt per subdoel een toelichting op de meest belangrijke onderwerpen die sinds 2004 hebben gespeeld. Onder 5 zijn de subdoelen uiteengezet. De uitvoering van beleid is hier buiten beschouwing gelaten, aangezien dit onder 7 is behandeld.

#### *8.1 Verbetering en vereenvoudiging van (bestaande) interne markt regelgeving op Europees niveau.*

Verbetering en vereenvoudiging van (bestaande) interne markt regelgeving in den brede

De verbetering en vereenvoudiging van interne markt regelgeving was een hoofdpunt van de EIS inbreng op interne markt gebied. Zo was het in de praktijk optimaal laten functioneren van markten voor burgers en bedrijven, met een kritische blik op het huidige acquis een hoofdpunt van de inbreng in het kader van de hiervoor al genoemde interne markt review. Het ging hierbij vooral om het vergroten van het zicht op de werking in praktijk van huidige regelgeving, het volledig omarmen van het principe van betere regelgeving en het vergroten van de aandacht voor de uitvoerings- en toepassingsfase van regelgeving<sup>1</sup>. In directe contacten met de Commissie (al dan niet via de PV) werd hier dan ook de nadruk op gelegd.

De directie EIS heeft in de voorfase op dit onderwerp onderzoek gedaan onder bedrijven, toezichthouders en overige departementen. Ook werden alle instrumenten voor beleidsbeïnvloeding benut. Denk hierbij bijvoorbeeld aan interventies in IMAC, EPC en RvC kader. Hoewel de precieze invloed van EIS moeilijk te meten is, lijkt de input succesvol te zijn geweest aangezien de Commissie in haar eindrapport van de review veel aandacht besteedt aan de noodzaak tot verbetering van de werking van het huidige interne markt acquis.

#### *Betere werking van het beginsel van «wederzijdse erkenning»<sup>2</sup> in het vrije verkeer van goederen*

EIS stelde zich proactief op t.a.v. beleidsvorming binnen de Europese Commissie ter verbetering van het vrij verkeer van goederen. De voorstellen die de Europese Commissie in februari 2007 heeft gepresenteerd

<sup>1</sup> Zie BNC fiche over Commissiemededeling «een interne markt voor de 21st eeuw», PM nr kamerbrief

<sup>2</sup> Wederzijdse erkenning houdt in dat een lidstaat de wet- en regelgeving van een andere lidstaat erkent op een bepaald gebied, en vice versa. Zo mag de verkoop van een in een lidstaat rechtmatig vervaardigd product in principe in een andere lidstaat niet worden verboden, zelfs als het product is vervaardigd volgens technische of kwaliteitsvoorschriften die afwijken van die welke op de eigen producten van toepassing zijn.

kunnen een grote bijdrage leveren aan het vergroten van de bekendheid en het verbeteren van het functioneren van het beginsel. De positie van EIS binnen de raads werkgroep Concurrentievermogen en Groei, die binnen de WIM en de CoCo interdepartementaal was afgestemd, was gericht op het dusdanig inrichten van de voorstellen dat deze de maximale baten voor burgers en bedrijven met zich mee brengen. Het uiteindelijke voorstel zoals in juni 2008 aangenomen door de Raad lijkt dit doel ook te bereiken.

#### *Verheldering van de reikwijdte van de interne markt*

Het huidige Kabinet had in het Regeerakkoord 2007 het voornemen geformuleerd om afspraken te maken over de verenigbaarheid van de interne markt-gedachte met de inrichting van publieke voorzieningen<sup>1</sup>. De directie EIS was nauw opgetrokken met AZ en BZ om hier invulling aan te geven bij de bepaling van de Nederlandse positie ten aanzien van de onderhandelingen over het nieuwe wijzigingsverdrag. Het resultaat was een protocol over de diensten van algemeen belang dat werd vastgelegd bij de bestaande verdragen, zoals vastgesteld in het mandaat aan de IGC, in de Europese Raad van juni 2007. Met dit protocol wordt meer helderheid gebracht in de verhouding tussen de interne markt en de inrichting van de publieke diensten in de lidstaten. Oogmerk hiervan is om meer duidelijkheid en rechtszekerheid te bieden, en op die wijze te voorkomen dat de interne markt als een bedreiging kan worden opgevat voor de mogelijkheden voor de lidstaten om hun publieke diensten op de door hen gewenste wijze vorm te geven<sup>2</sup>. In de op 20 november 2007 gepubliceerde Commissiemededeling over Diensten van Algemeen Belang<sup>3</sup> benadrukt de Commissie nog eens de centrale rol van dit op Nederlandse instigatie opgenomen protocol. De Nederlandse inzet op verheldering van de reikwijdte van de interne markt kan dan ook als succesvol worden beschouwd.

#### *8.2 Verdere voltooiing van de interne markt door aanneming van nieuwe wet- en regelgeving op Europees niveau*

##### *Het wegwerken van belemmeringen bij grensoverschrijdend verkeer van diensten binnen de interne markt*

Nederland heeft een belangrijke politieke rol gehad in de totstandkoming van de Dienstenrichtlijn op Europees niveau. Zo was de Dienstenrichtlijn een van de prioriteiten van het Nederlands Voorzitterschap in 2004. EIS zorgde voor een adequate afstemming in Den Haag met de counterparts voor wat betreft de Nederlandse standpuntbepaling (via BNC, CoCo, WIM) en de voorbereiding van de Minister van Economische Zaken die de onderhandelingen voerde namens Nederland over deze richtlijn in de Raad voor Concurrentievermogen. Daarnaast heeft EIS actief contact gezocht met alle betrokken partijen om zo te komen tot een goed gedragen Nederlands standpunt. Het streven was om tijdens het voorzitterschap reeds op zoveel mogelijk deeltherreinen een politiek akkoord te bereiken in deze Raad. Nederland heeft toen vooruitgang geboekt.<sup>4</sup> Op 16 februari 2006 vond de eerste lezing van het Europese Parlement (EP) over de Dienstenrichtlijn plaats. Op basis van ruim 1200 amendementen van het EP heeft de Commissie het voorstel van de Dienstenrichtlijn sterk gewijzigd. Mede dankzij de krachtige opstelling van Nederland in de Raad is het EP voorstel nog aangepast op het punt van screening en notificatie voor het vrij verkeer van diensten. Na 2,5 jaar onderhandelen heeft de Raad voor Concurrentievermogen op 29 mei 2006 politiek akkoord bereikt. Ook al had Nederland ingezet op een ambitieuzere richtlijn, meer was op dat moment politiek niet mogelijk. EIS was tevreden dat het alsnog het punt van screening aan het voorstel heeft kunnen toevoegen. Met het

<sup>1</sup> Regeerakkoord 2007.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 21 501-20, nr. 362.

<sup>3</sup> COM(2007)725.

<sup>4</sup> TK, 2004–2005, 29 361, nr. 12.

akkoord is een belangrijke stap vooruit gezet ten opzichte van de huidige situatie en wordt de basis gelegd voor het verder verbeteren van de interne markt voor diensten.<sup>1</sup>

### *8.3 Goede toepassing van interne markt wet- en regelgeving op zowel nationaal als Europees niveau*

#### *Het creëren van eerlijke concurrentieverhoudingen door middel van het goed naleven van staatssteunregels van de EU*

Onder 7 is reeds ingegaan op «de goede naleving van EU staatssteunregels» met de behandeling van de staatssteunnotificatieprocedure. Het ISO en de Nederlandse deelname aan het Adviescomité Staatssteun zijn twee belangrijke instrumenten waar het de vorming van staatssteunbeleid betreft. Staatssteun valt onder de exclusieve bevoegdheid van de Commissie. Dit wil niet zeggen dat lidstaten geen invloed hebben op toekomstig beleid, maar hun invloed is wel beperkt aangezien de lidstaten de Commissie enkel van advies kunnen voorzien. Het ISO is in september 2006 geëvalueerd<sup>2</sup>. De evaluatie richtte zich op het functioneren van ISO en ging o.a. in op de vraag hoe adequaat de standpuntbepaling en de coördinatie van beleid en wetgeving werden vormgegeven. De evaluatie ging niet in op de beleidsinhoudelijke kwaliteit van de standpuntbepaling, noch op het effect daarvan op Brusselse beleidsvorming. Een gedegen Nederlandse coördinatie en standpuntbepaling is echter essentieel om Brusselse beleidsvorming goed te kunnen beïnvloeden. Alhoewel ontwikkelpunten worden geconstateerd (meer pro-actieve houding, betere terugkoppeling, meer helderheid in afstemming), luidt de algemene conclusie dat de leden van het ISO «tevreden zijn over de standpuntbepaling en coördinatie».<sup>3</sup> Dit bevestigt het beeld dat EIS op dit punt haar taak naar behoren heeft uitgevoerd.

### *8.4 Conclusie*

De concrete bijdrage van de directie EIS aan het verbeteren van het functioneren van de interne markt op die terreinen waar zij primair verantwoordelijk was is moeilijk te meten. EIS functioneerde in een zeer complexe omgeving en was afhankelijk van andere actoren of (politieke) gebeurtenissen waarop het geen invloed had. Uit de analyse onder 7 en 8 EIS kan echter wel worden geconcludeerd dat EIS haar taken in de periode 2004–2007 naar behoren heeft vervuld. Zowel de analyse van de uitvoering van beleid als de analyse van het effect van de instrumenten wijst op een duidelijke toegevoegde waarde van de directie EIS bij het bevorderen van de werking van de interne markt. De uitvoering van beleid en het gebruik van de instrumenten werden hierbij op adequate wijze vormgegeven.

9

#### *Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?*

Zoals reeds een aantal keren aangehaald beslaat de interne markt een zeer breed terrein, waarvan binnen Nederland de verantwoordelijkheid is ondergebracht bij verschillende ministeries, verschillende onderdelen bij het Ministerie van Economische Zaken, alsmede bij decentrale overheden. Zo lag de eerste verantwoordelijkheid voor het vrij verkeer van kapitaal bij het ministerie van Financiën en is het ministerie van SZW primair verantwoordelijk voor het vrij verkeer van personen. Deze twee vrijheden kunnen echter niet los worden gezien van het vrij verkeer van goederen en diensten (waarvan delen in deze beleidsdoorlichting centraal staan) en zullen deze op verschillende wijzen kunnen beïnvloeden. Zo kan het vrij

<sup>1</sup> TK, 2005–2006, 21 501-30, nr. 143.

<sup>2</sup> Onderzoek en Adviesbureau Questions, Answers and More, «Evaluatie Interdepartementaal Steunoverleg (ISO)», September 2006. Geëvalueerde periode: februari 2003–september 2006.

<sup>3</sup> ISO evaluatie, p 27.



verkeer van personen onmogelijk worden gescheiden van het vrij verkeer van diensten (denk bijv. aan een Nederlandse dienstverrichter die zijn personeel meeneemt naar Duitsland om daar een dienst te verrichten).

Naast deze onderverdeling van de vier kernvrijheden waren er talloze beleidsterreinen die niet direct binnen de interne markt vallen maar wel een invloed kunnen hebben op het functioneren hiervan. Denk hier bijvoorbeeld aan milieu, waarbij verschillen in milieuregelgeving tussen lidstaten extra kosten voor bedrijven met zich kunnen brengen wanneer zij een goed willen exporteren. Deze zelfde redenering kan worden gevolgd wanneer wordt gekeken naar consumenten en voedselveiligheid.

Samengevat kan worden gesteld dat er een zeer groot aantal beleids-terreinen zijn die raken aan de interne markt. Instrumenten gebruikt op deze beleidsterreinen zullen dan ook zeker een impact (positief dan wel negatief) hebben (gehad) op de voor directie EIS geformuleerde doelstellingen. Vanwege de grote complexiteit van deze onderlinge verhoudingen is het effect hiervan echter niet te meten.

10

*Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?*

De budgetten van EIS vallen onder de apparaatsbudgetten. In onderstaand overzicht staan de budgetten voor personeel en onderzoek naar rato toegerekend aan de directie EIS voor het verwezenlijken van de operationele doelstelling «Het bevorderen van het goed functioneren van de interne markt». In de doorgelichte periode werd circa de helft van de medewerkers van de directie EIS ingezet voor het verwezenlijken van de doorgelichte beleidsdoelstelling.

	2004	2005	2006	2007
Personeel EIS	1 038	1 008	959	939
Opdrachten en onderzoek EIS	128	258	171	265
Nederlands voorzitterschap				
EU	276	77	0	0
Euro totaal (maal 1000)	1 442	1 343	1 130	1 204

Er werden jaarlijks zo'n 2 tot 5 onderzoeken uitgezet bij externe onderzoeksbureaus. Voor een deel ging het om meer strategisch, kennisopbouwend onderzoek, zoals een onderzoek naar de werking van de interne markt regels in praktijk. Dergelijke onderzoeken werden benut bij de Nederlandse standpuntbepaling. Het merendeel van het onderzoek was daarmee beleidsonderbouwend. Ook werden er evaluaties uitgevoerd. Zo is het ISO in 2006 geëvalueerd. Daarnaast werden er discussiebijeenkomsten georganiseerd, zo ook naar aanleiding van de essaywedstrijd «de toekomst van Europese integratie».

**Samenstelling Klankbordgroep**

De onderhavige beleidsdoorlichting is getoetst bij een externe klankbordgroep bestaande uit de volgende personen:

*Voorzitter:*

Cees Bansema, Ministerie van Buitenlandse Zaken, hoofd Directie Integratie Europa / Intern

*Leden:*

Arjan Lejour, Centraal Planbureau, programmamanager onderzoeksprogramma «European Analysis»

Geer ten Cate, Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën

Hans van Eeden, Ministerie van Economische Zaken, directie FEZ