

Bruxelles, den 28.10.2015
COM(2015) 550 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Opgradering af det indre marked: flere muligheder for borgerne og virksomhederne

{SWD(2015) 202 final}
{SWD(2015) 203 final}

1. OPGRADERING AF DET INDRE MARKED

Det indre marked er en af Europas største bedrifter. I de seneste 50 år har det skabt nye muligheder og stordriftsfordele for europæiske virksomheder, som har styrket industriens konkurrenceevne, det har skabt arbejdspladser og givet forbrugerne flere valgmuligheder og lavere priser for forbrugerne, og det har givet borgerne mulighed for at bo, studere og arbejde, hvor de vil. Det har bidraget til bedre integration af EU's virksomheder i internationale værdikæder og styrkelse af de europæiske virksomheders samlede konkurrenceevne.

Men EU og det indre marked skal tilpasses et miljø under forandring. Europa står over for økonomiske og sociale udfordringer. Den økonomiske og finansielle krise har sat vores økonomier under pres og medført enorme sociale omkostninger. Det er vanskeligt at mindske arbejdsløsheden i hele Europa, navnlig blandt unge, som burde være driftkraften bag et fremadstræbende Europa. Lave vækstrater har påvirket borgernes tillid i Europa. Utilstrækkelige investeringer og hindringer på markederne for varer og tjenesteydelser, har hæmmet den europæiske økonomis produktivitet og konkurrenceevne. Virksomhederne mener ofte, at de holdes nede af utidssvarende og urimeligt strenge regler, og at de er ude af stand til finde de oplysninger, som de har behov for.

På samme tid skaber innovation og globale værdikæder vigtige nye muligheder. Digitale teknologier forandrer mange industrisektorer og fører til mere effektiv produktion og nye, innovative forretningsmodeller. Fremstillings- og servicesektoren integreres i stigende grad, og der skabes intelligente og miljøvenlige løsninger, som giver kunderne merværdi. Men denne innovation medfører også en udfordring for traditionelle forretningsmodeller og veletablerede forbindelser mellem forbrugere og erhvervsdrivende.

1.1. Et stærkere og mere retfærdigt indre marked

Europa-Kommission, som i sin nuværende sammensætning tiltrådte i november 2014, tager disse udfordringer op. Den har gjort øget beskæftigelse og vækst og øgede investeringer til en topprioritet, og med henblik på at forfølge dette mål vil den gøre det indre marked stærkere på tværs af sektorer og politikområder.

Inden for en måned efter tiltrædelsen lancerede Kommissionen sin **investeringsplan** for Europa og Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer. Planen er allerede iværksat og imødegår allerede nu faldet i investeringerne og sætter skub i den økonomiske genopretning. Et af målene med planen er at skabe et bedre erhvervsklima for investeringer ved at gøre de lovgivningsmæssige rammer mere forudsigelige og styrke det indre marked yderligere.

I februar 2015 byggede Kommissionen videre på dette med den **europæiske energiunion**, som skal sikre, at forbrugerne og virksomhederne har adgang til sikker og miljøvenlig energi til rimelige priser, og gøre det indre energimarked til en realitet i hele EU.

I maj fremlagde Kommissionen en strategi for det **digitale indre marked** for at tage de udfordringer op, som den digitale økonomi indebærer. Et forbundet digitalt indre marked vil forbedre adgangen for forbrugere og virksomheder til online køb af varer og tjenesteydelser, samtidig med at der skabes de rette betingelser for, at netværk kan styrkes, og at vækstpotentialet i Europas digitale økonomi maksimeres.

Og sidste måned blev handlingsplanen for etablering af en **kapitalmarkedsunion** offentliggjort. Handlingsplanen forventes at resultere i lavere låneomkostninger, forbedret startfinansiering og et bredere investorgrundlag. Dette vil gøre det lettere for Europas virksomheder at få adgang til den finansiering, de skal bruge for at modernisere og udvide,

ved at skabe forbindelse mellem investorer og de personer, der har behov for finansiering. Kapitalmarkedsunionen vil gøre det finansielle system mere stabilt og øge konkurrencen.

Vi har behov for et Europa, som er åbent for verden, og en verden, som er åben for Europa. Som beskrevet i Kommissionens meddelelse "**Handel for alle**", som blev vedtaget tidligere på måneden, har Kommissionen ændret sin handels- og investeringspolitik for at gøre den mere effektiv og mere gennemsigtig i tråd med vores europæiske værdier. Den arbejder hårdt for at sikre, at det **transatlantiske handels- og investeringspartnerskab** bliver ambitiøst, retfærdigt og effektivt.

Den planlagte **pakke om cirkulær økonomi** vil give Europa nye konkurrencefordele. Den vil have til formål at sikre, at værdifulde naturressourcer bevares, samtidig med at konkurrenceevne, innovation og jobskabelse fremmes inden for design, fremstilling, anvendelse, reparation og genanvendelse af varer og inden for affaldshåndtering.

For at sikre et mere retfærdigt indre marked skal EU også reagere effektivt på borgernes og virksomhedernes bekymringer. De skal forsikres om, at det indre marked beskytter dem og deres rettigheder.

Borgerne skal kunne stole på, at deres rettigheder som arbejdstagere ikke undermineres. For at løse disse problemer vil den kommende **pakke om arbejdskraftmobilitet** støtte arbejdskraftens mobilitet gennem bedre koordinering af sociale sikringsordninger og en målrettet revision af udstationeringsdirektivet.

Borgerne og virksomhederne skal opleve retfærdighed, også med hensyn til **beskatning**. Det er af afgørende betydning, at virksomheder, der nyder godt af det indre marked, ikke længere kan udnytte forskelle mellem og smuthuller i de nationale skatteordninger. Kommissionen er ved at lægge sidste hånd på sine grundige undersøgelser af afgørelserne i skattesager i en række medlemsstater og arbejder på at sikre en hurtig gennemførelse af direktivet om afgørelser i skattesager. Med handlingsplanen for fair og effektiv selskabsbeskatning, som blev udarbejdet for nylig, har Kommissionen iværksat et ambitiøst program, for at sikre at der betales skat der, hvor der skabes en fortjeneste.

Endelig arbejder Kommissionen videre med en række sektorspecifikke initiativer, som er relevante for det indre marked. F.eks. vil yderligere foranstaltninger til forbedring af det indre marked for **vejtransport** bidrage til forbedrede og mere konkurrencedygtige transporttjenester. Kommissionen vil navnlig overveje, hvordan reglerne for adgang til markedet for godstransport kan gøres enklere og nemmere at håndhæve. Den vil se på, hvordan man kan sikre fair konkurrencevilkår for indenlandsk passagertransport og mere konkurrence inden for leje af tunge godskøretøjer, samt hvordan man kan styrke håndhævelsen af gældende regler i sektoren og sikre passende arbejdsvilkår og lige vilkår.

Kommissionen har iværksat en ny start på **bedre lovgivning**, som understøtter ovennævnte tiltag. Ved at fokusere på Europas egentlige prioriteringer, leverer vi bedre regler for at opnå bedre resultater. I mange tilfælde erstatter et enkelt sæt af EU-regler et kludetæppe af 28 forskellige nationale regler, og det gør livet lettere for borgere og for virksomheder, fordi det forenkler lovrammen, mindsker regelbyrden i hele det indre marked og gør regulering mere forudsigelig.

1.2. En ny strategi for det indre marked, som er baseret på muligheder, modernisering og resultater

Disse foranstaltninger skal suppleres med et reelt indre marked for varer og tjenesteydelser.

Selv om der er gjort mange fremskridt, findes der stadig for mange betydelige økonomiske hindringer, navnlig hvad angår tjenesteydelser. Kommissionen skønner, at en mere ambitiøs gennemførelse af tjenesteydelsesdirektivet ville kunne øge EU's BNP med 1,8 %¹.

Hindringer for fri udveksling af varer og tjenesteydelser, utilstrækkelig håndhævelse af eksisterende regler, grænseoverskridende offentlige udbud af kun begrænset omfang og utilstrækkelig politisk støtte til strukturreformer begrænser virksomhedernes og borgernes muligheder, og resultatet er færre job og unødvendigt høje priser.

Disse hindringer har også virkninger for andre politikker inden for centrale områder som f.eks. transport, telekommunikation og energi. De gør EU mindre attraktiv for interne investeringer og investeringer fra tredjelande. De hæmmer innovation og afholder virksomhederne fra at udvikle nye varer og tjenesteydelser i Europa, fra at ansætte yderligere personale og fra at udvide til nye markeder.

Så det indre marked skal have en saltvandsindsprøjtning og moderniseres, således at funktionen af markeder for varer og tjenesteydelser forbedres, og borgerne sikres en passende beskyttelse. Det er formålet med denne strategi. Den består af målrettede aktioner inden for tre centrale områder:

- **nye muligheder** for forbrugere, fagfolk og virksomheder
- fremme og **muliggørelse af den modernisering og innovation**, som Europa har behov for
- **sikring af praktisk gennemførelse** til fordel for forbrugerne og virksomhederne i deres dagligdag.

Den fokuserer på praktiske foranstaltninger, som hjælper små og mellemstore virksomheder (SMV'er) og nystartede virksomheder med at vokse og udvide og fremmer innovation, åbner op for investeringer og styrker forbrugernes stilling. Disse foranstaltninger supplerer en række initiativer på sektorplan, herunder f.eks. initiativer, der forbedrer funktionen og håndhævelsen af det indre marked for vejtransport. De understøttes af økonomisk dokumentation, som fokuserer på de vigtigste hindringer økonomisk set. Lovindgrebene vil blive underkastet yderligere konsekvensanalyser, som vil danne grundlag for Kommissionens endelige afgørelser.

2. NYE MULIGHEDER FOR FORBRUGERE OG VIRKSOMHEDER

2.1. Mulighed for afbalanceret udvikling af den kollaborative økonomi

Leveringen og brugen af mange tjenesteydelser og aktiver ændres hurtigt: Den kollaborative økonomi, som er et komplekst økosystem bestående af on-demand tjenesteydelser og midlertidig anvendelse af aktiver baseret på udvekslinger via onlineplatforme, udvikles hurtigt. Den kollaborative økonomi fører til større udvalg og lavere priser for forbrugerne og giver vækstmuligheder for innovative nystartede virksomheder og eksisterende europæiske virksomheder, både i deres hjemlande og på tværs af grænserne. Den øger også beskæftigelsen og er til fordel for arbejdstagerne som følge af mere fleksible ordninger, fra ikke-professionelle mikrojobs til iværksætteri på deltid. Ressourcer kan udnyttes mere effektivt og dermed øge produktiviteten og bæredygtigheden.

Ifølge en undersøgelse², som blev gennemført for nylig, har de fem vigtigste sektorer i den kollaborative økonomi (peer-to-peer-finansiering, online personalerekuttering, P2P-

¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf.

indlogering, samkørsel og musikvideostreaming) potentiale til at øge de samlede indtægter fra omkring 13 mia. EUR nu til 300 mia. EUR senest i 2025. En tredjedel af EU's forbrugere siger, at de i stigende grad vil deltage i den kollaborative økonomi³.

Imidlertid har fremkomsten af nye forretningsmodeller ofte virkninger for eksisterende markeder, hvilket skaber spændinger i forhold til eksisterende leverandører af varer og tjenesteydelser. Begge parter klager over lovgivningsmæssig usikkerhed med hensyn til anvendelsen af reglerne om forbrugerbeskyttelse, beskatning, udstedelse af licenser, sundheds- og sikkerhedsnormer, social sikkerhed og jobbeskyttelse. Forhastede eller utilstrækkelige lovgivningsmæssige løsninger på disse problemer risikerer at skabe ulighed og fragmentering af markedet.

Problemerne vedrørende disse vanskeligheder og denne usikkerhed skal løses. Der er behov for klare og afbalancerede lovgivningsmæssige rammer, som muliggør udvikling af iværksætteri inden for den kollaborative økonomi, beskytter arbejdstagerne, forbrugerne og offentlige interesser i øvrigt og sikrer, at der ikke indføres unødige lovgivningsmæssige hindringer for enten eksisterende eller nye markedsaktører, uanset hvilken forretningsmodel de anvender.

Strategien for det digitale indre marked har allerede kickstartet arbejdet for at analysere den rolle, som platforme, herunder i den kollaborative økonomi, spiller. Dette initiativ vil blive suppleret med andre tværsektorielle undersøgelser og et aktivt samarbejde med markedsdeltagerne, forbrugerne og de offentlige myndigheder⁴.

På grundlag af dette arbejde vil Kommissionen udstede retningslinjer for, hvordan EU-retten finder anvendelse på forretningsmodeller i den kollaborative økonomi og relevante nationale bestemmelser. Disse retningslinjer vil blive baseret på tjenesteydelsesdirektivet, direktivet om elektronisk handel, den europæiske forbrugerlovgivning og på relevante bestemmelser i traktaten. Der vil blive taget hensyn til bedste internationale praksis, hvilket skulle hjælpe medlemsstaterne og markedsaktørerne til at forstå de gældende regler bedre. De vil også være en rettesnor for Kommissionens håndhævelsesiltag med henblik på at sikre, at den nationale lovgivning ikke hindrer udviklingen af den kollaborative økonomi på uberettiget vis. Kommissionen vil desuden vurdere, om og hvordan eventuelle lovgivningsmæssige huller skal lukkes. Den vil udvikle en overvågningsramme, der kan bidrage til at spore udviklingen af den kollaborative økonomi på lokalt og nationalt plan samt på virksomheds- og på sektorniveau.

Tiltag: Kommissionen vil udvikle en europæisk dagsorden for den kollaborative økonomi, herunder vejledning i, hvordan eksisterende EU-lovgivning finder anvendelse på forretningsmodeller i den kollaborative økonomi. Den vil vurdere eventuelle huller og overvåge udviklingen af den kollaborative økonomi.

2.2. Hjælp til, at SMV'er og nystartede virksomheder kan vokse

Små og mellemstore virksomheder udgør rygraden i den europæiske økonomi. Men der er stadig alt for mange hindringer for SMV'er, nystartede virksomheder og unge iværksættere,

² Consumer Intelligence Series: The Sharing Economy. PwC 2015, <https://www.pwc.com/us/en/technology/publications/assets/pwc-consumer-intelligence-series-the-sharing-economy.pdf>.

³ ING International Survey: What's mine is yours - for a price. Rapid growth tipped for the sharing economy. http://www.economics.com/ing_international_survey/sharing_economy_2015.

⁴ En offentlig høring om de lovgivningsmæssige rammer for platforme, online formidlere, data og cloud computing og den kollaborative økonomi blev lanceret i september 2015.

der ønsker at vokse i det indre marked. Mange SMV'er driver virksomhed på et lokalt eller regionalt marked. Kun nogle få betragter EU som deres hjemmemarked eller har ambitioner om at dække hele Europa. Det begrænser innovationen og jobskabelsen.

SMV'er klager navnlig over:

- momsreglernes kompleksitet
- usikkerhed vedrørende selskabsret
- forståelse og overholdelse af lovgivningen
- manglende adgang til finansiering
- frygten for uforholdsmæssigt strenge konkursregler
- hindringer for innovation.

Kommissionen er fast besluttet på at tage fat på de centrale problemer, som SMV'er - navnlig nystartede virksomheder - står over for i alle faser af deres livscyklus.

Mange iværksættere klager over **momsreglernes kompleksitet**, når de ønsker at drive virksomhed på tværs af grænserne. I strategien for det digitale indre marked har Kommissionen bebudet en lovgivningsmæssig foranstaltning, som skal forenkle momsreglerne, for at hjælpe navnlig små e-handelsvirksomheder med at operere på tværs af grænserne. Endvidere vil Kommissionen som led i sin handlingsplan for et momssystem, der er sikret mod svig, forelægge en omfattende forenklingsspakke for SMV'er med henblik på at reducere de administrative byrder for sådanne virksomheder. Dette er af afgørende betydning for deres muligheder for at vokse og muliggør grænseoverskridende handel.

Iværksættere klager også over **usikkerhed vedrørende selskabsretten**. Kommissionens forslag vedrørende enmandsselskaber, der bør vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet så hurtigt som muligt, vil mindske omkostningerne ved selskabsregistrering og forenkle procedurerne. På grundlag af dette initiativ vil Kommissionen overveje andre måder, hvorpå der kan opnås enklere og mindre byrdefulde regler for virksomhederne - samtidig med at den stadig vil sætte ind over for skuffeselskaber - herunder bl.a. at give adgang til digitale løsninger i hele virksomhedens livscyklus, navnlig i forbindelse med registrering og arkivering af virksomhedens dokumenter og virksomhedsoplysninger⁵. I lyset af de store vanskeligheder, som navnlig små virksomheder står over for, når de driver virksomhed på tværs af grænserne, vil Kommissionen også undersøge, om der er behov for at ajourføre de gældende regler om grænseoverskridende fusioner⁶ og mulighed for at supplere dem med bestemmelser om grænseoverskridende spaltninger. Dette kunne gøre det lettere for SMV'er at vælge deres foretrukne forretningsstrategi og foretage en bedre tilpasning til ændringer i markedsforskel uden derved at svække den sociale beskyttelse og jobbeskyttelsen.

Nystartede virksomheder finder det også vanskeligt at **finde ud af, hvilke lovgivningsmæssige krav der gælder for dem, og overholde dem**. Dette er grunden til, at Kommissionen, når den overvejer de politiske løsninger eller evaluerer lovgivning, er særligt opmærksom på regler, der påvirker SMV'er, på grundlag af princippet om "tænk småt først"⁷. Medlemsstaterne har arbejdet på at oprette kvikskranker for at oplyse om alle de lovgivningsmæssige krav, som personer, der starter virksomhed i en hvilken som helst økonomisk sektor, vil opleve. For at supplere disse bestræbelser vil Kommissionen lancere et opstartsinitiativ for at involvere alle relevante aktører, herunder iværksættere, grupper af

⁵ Med de mulige løsninger vil det blive søgt at nå disse mål gennem lovgivningsmæssige og/eller ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger, som ikke er rettet mod en bestemt type virksomhed.

⁶ Jf. direktiv 2005/56/EF om grænseoverskridende fusioner af selskaber med begrænset ansvar.

⁷ Jf. Kommissionens retningslinjer for bedre lovgivning, SWD(2015) 111.

nystartede virksomheder, arbejdsmarkedets parter og regionale og nationale myndigheder med det formål at forbedre miljøet for nyoprettede virksomheder i Europa. Som led i dette initiativ vil den afholde en offentlig høring for at få indblik i iværksætternes tanker. Kommissionen kan også udnytte "REFIT-plattformen"⁸ til at få idéer til sine afgørelser. Den vil i samarbejde med de forskellige interessenter undersøge, hvordan den fælles digitale portal, som er blevet lanceret som led i strategien for det digitale indre marked, bedst kan imødekomme nystartede virksomheders behov. Sammen med deltagerne i opstartsinitiativet vil Kommissionen udvikle særlige funktioner til portalen for at gøre det lettere for nystartede virksomheder at drive virksomhed på tværs af grænser og hjælpe dem med at vokse i hele Europa.

SMV'er og nystartede virksomheder finder det også vanskeligt at **sikre sig finansiering**. SMV'er har allerede fået en central placering i investeringsplanen for Europa. For eksempel vil en fjerdedel af garantien under Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI) blive anvendt til at støtte innovative SMV'er og midcap-selskaber for at sikre bedre og hurtigere adgang til risikokapital til nystartede virksomheder⁹. Desuden videreudvikles en række foranstaltninger til støtte for finansiering med venturekapital og risikovillig kapital i EU inden for rammerne af kapitalmarkedsunionen. I denne forbindelse vil Kommissionen fremsætte forslag til en europæisk fund of funds for venturekapital, som støttes via EU's budget og er åben for andre, med henblik på at tiltrække privat kapital i overensstemmelse med investeringsplanen. Fonden vil være forbeholdt fremme af oprettelse og opgradering af nystartede virksomheder i det indre marked.

Desuden omfatter flere af EU's finansieringsprogrammer, såsom Horisont 2020, Cosme og de europæiske struktur- og investeringsfonde, initiativer til støtte for SMV'er og nystartede virksomheder¹⁰. EU-programmer finansierer også rådgivning og støtte til SMV'er og nystartede virksomheder med hensyn til finansieringsmuligheder og virksomhedsdrift på tværs af grænserne¹¹. Kommissionen vil anvende Cosme-midler til informationskampagner rettet mod nystartede innovative SMV'er for at tilskynde dem til at udnytte mulighederne forbundet med at ekspandere på tværs af grænserne.

Virkningerne af **konkurs** kan også virke afskrækkende for potentielle iværksættere. Frygten for den sociale stigmatisering, juridiske konsekvenser og manglende evne til at indfri gæld er stærkere i Europa end i mange andre dele af verden, f.eks. fordi den tid, der skal gå før en eventuel gældseftergivelse, er meget længere. Dette har stor afskrækkende virkning for iværksættere, der vil starte en virksomhed. Iværksættere har brug for at vide, at de kan få en

⁸ http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm.

⁹ EU's finansielle instrumenter for nystartede virksomheder og SMV'er omfatter EFSI og InnovFin (EU-finansiering af innovation), som har et stærkt risikofinansieringsaspekt for innovation, delvis på grund af deres tilknytning til Horisont 2020. SMV-initiativet - ESIF og Horisont 2020/Cosme (EU's program for virksomheders konkurrenceevne og små og mellemstore virksomheder) - giver gennem EIB-gruppen ubegrænsede garantier for lån til SMV'er og små midcap-selskaber. ESIF støtter også et stort antal væksthuse og forsøger at tilskynde regionerne til at samarbejde på tværs af Europa om at investere i intelligent specialisering og centrale støtteteknologier.

¹⁰ Disse initiativer er med til at skaffe finansiering til virksomhederne i form af lånegarantier og risikovillig kapital i samarbejde med EIB-gruppen. Målet er at støtte oprettelsen og udviklingen af innovative (små og mellemstore) virksomheder gennem nedbringelse af risikoen forbundet med private investeringer og etablering af et økosystem, der giver flere muligheder. Dette omfatter støtte til væksthuse på regionalt niveau og strategisk grænseoverskridende sammenkobling af værdikæder som et prioriteret område i forbindelse med intelligent specialisering.

¹¹ F.eks. via Enterprise Europe Network.

ny chance. Med udgangspunkt i det arbejde, der allerede er blevet udført¹², vil Kommissionen støtte redelige iværksættere og forelægge et forslag til retsakt om insolvens, herunder tidlig omstrukturering og en ny chance¹³, for at sikre, at medlemsstaterne fastlægger en lovramme, der tager højde for problemerne vedrørende konkurrencer uden at afholde iværksættere fra at forsøge sig med nye idéer.

Der findes også **hindringer for innovation.** Kommissionens rammer for bedre lovgivning fastlægger de værktøjer, der er nødvendige for at vurdere den mulige indvirkning på innovation af nye politik forslag og at indkredse eksisterende hindringer og mulige metoder til at fjerne dem. REFIT-plattformen kan bidrage med rådgivning vedrørende de emner, der er blevet udpeget i forbindelse med platformens arbejde. I denne forbindelse vil Kommissionen også søge at indkredse innovative markeder, hvor innovative lovgivningsmæssige tiltag kunne afprøves for at undersøge gennemførligheden og bæredygtigheden af innovative løsninger og deres evne til at bidrage til at fremme investeringer og dermed jobskabelse.

Europa vil også drage fordel af at **tiltrække** flere **innovatorer** fra resten af verden. Som fremhævet i den europæiske migrationsdagsorden¹⁴ kunne regler om tiltrækning af iværksættere, kombineret med støtteforanstaltninger, der hjælper dem til at kunne arbejde på det indre marked, gøre Europa til en mere attraktiv destination for innovatorer fra lande uden for EU. Dette kan fremskynde etableringen af nye virksomheder i Europa¹⁵.

Tiltag: Kommissionen vil fremsætte et lovgivningsmæssigt forslag om virksomheders insolvens, herunder tidlig omstrukturering og en ny chance, for at imødegå frygten for konkurs og sørge for, at iværksættere får en chance til. Den vil sigte mod at fjerne administrative byrder ved start og udvidelse af virksomhedernes aktiviteter, herunder gennem initiativer, der skal fremme anvendelsen af digitale teknologier og grænseoverskridende fusioner og spaltninger. Kommissionen vil lancere et opstartsinitiativ for at indlede en bred vurdering af kravene til nystartede virksomheder og metoder til at mindske sådanne krav og, hvor dette ikke er muligt, at fremme overholdelsen. Dette vil omfatte udvikling af særlige funktioner til den fælles digitale portal for at gøre det lettere for virksomheder, navnlig nystartede virksomheder, at drive virksomhed på tværs af grænserne. Kommissionen vil anvende Cosme-midler til at give målrettet information med henblik på at tilskynde innovative SMV'er til at ekspandere på tværs af grænserne og udnytte de muligheder, der ligger i det indre marked. Gennem investeringsplanen og kapitalmarkedsunionen vil Kommissionen lette adgangen til finansiering for iværksættere i Europa. Kommissionen vil anmode om, at der inden for rammerne af arbejdet vedrørende REFIT-plattformen fokuseres på hindringer for innovation, og at det drøftes, hvordan de kan fjernes eller mindskes. Endelig vil Kommissionen undersøge yderligere mulige foranstaltninger, der kan bidrage til at tiltrække innovatorer, herunder f.eks. den mulige udvidelse af ordningen med det blå EU-kort til også at omfatte iværksættere.

¹² Kommissionens henstilling af 12. marts 2014 om en ny tilgang til virksomheders konkurs og insolvens (C(2014) 1500).

¹³ Jf. også handlingsplanen for kapitalmarkedsunionen (COM(2015) 468).

¹⁴ COM(2015) 240.

¹⁵ Iværksættere fra lande uden for EU har et stort potentiale for innovation og jobskabelse. OECD-tal fra 2011 viser, at indvandrere fra lande uden for EU er mere tilbøjelige til at starte en ny virksomhed (13,5 % selvstændige mod 12,6 % selvstændige i befolkningen, som er født i landet) og bidrage til jobskabelse (udenlandskfødte selvstændige, der ejer en lille eller mellemstor virksomhed, skaber mellem 1,4 og 2,1 arbejdspladser yderligere).

2.3. Et marked uden grænser for tjenesteydelser skal være en realitet

Tjenesteydelsesdirektivet fra 2006 førte til en tiltrængt modernisering af økonomien i en række sektorer. Medlemsstaterne vedtog over tusinde foranstaltninger, der skulle fjerne ubegrundede hindringer for virksomheders og fagfolks levering af tjenesteydelser.

På trods af dette støder virksomheder og fagfolk stadig på for mange vanskeligheder, når de driver virksomhed på tværs af grænserne. De hindres af forskelle - og til tider manglende konsekvens - i reguleringen af erhverv og aktiviteter forbeholdt bestemte faggrupper i hele EU, unødvendige administrative hindringer for levering af tjenesteydelser og manglende klarhed og forudsigelighed i visse nøglesektorer for personer, der ønsker at levere tjenesteydelser i andre medlemsstater.

En løsning på problemerne vedrørende de mest problematiske restriktioner ville have positive virkninger på iværksætterkulturen og beskæftigelsen og føre til lavere priser og en mere effektiv fordeling af ressourcer i Europa. Dette betyder, at der er behov for tiltag vedrørende både erhverv og levering af tjenesteydelser.

Liberale tjenesteydelser tegner sig for 9 % af EU's BNP, og lovregulerede erhverv tegnede sig for omkring 20 % af EU's arbejdsstyrke¹⁶. Liberale tjenesteydelser er tæt forbundet med andre sektorer¹⁷. En mere konkurrencedygtig og effektiv sektor for liberale erhverv ville derfor bidrage til industriens konkurrenceevne og økonomien som helhed¹⁸.

I dag har Europa mere end 5 000 lovregulerede erhverv¹⁹ med over 50 mio. beskæftigede. Disse forordninger om adgangen til og udøvelsen af disse erhverv blev udformet for at beskytte både de offentlige interesser og modtageren af tjenesteydelsen, men mange af bestemmelserne i dem er ikke længere hensigtsmæssige og skaber unødvendige reguleringsmæssige hindringer for de liberale erhverv, hvilket sænker produktiviteten.

Undersøgelser gennemført for nylig²⁰ viser, at reformer, som blev gennemført af en række medlemsstater for yderligere at åbne de lovregulerede erhverv, førte til jobskabelse og bedre priser for forbrugerne²¹.

På EU-plan forbyder tjenesteydelsesdirektivet en række regler og pålægger medlemsstaterne at vurdere, om andre er berettigede og står i forhold til formålet. Direktivet om

¹⁶ Measuring the prevalence of occupational regulation, a survey and a study contracted by the Commission in 2014, 2015, offentliggøres senere.

¹⁷ Canton E., Ciriaci D. and Solera I., 'The Economic Impact of Professional Services Liberalisation', European Economy, Economic Papers 533, 2014.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ European Database of Regulated Professions:

http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home

²⁰ Koumenta M., Humphris A., "The Effects of Occupational Licensing on Employment, Skills and Quality: A Case Study of Two Occupations in the UK", Queen Mary University of London; Pagliero M., "The effects of recent reforms liberalising regulated professions in Italy", University of Turin & Carlo Alberto College; Athanassiou E., Kanellopoulos N., Karagiannis R., Kotsi A., "The effects of liberalisation of professional requirements in Greece", Centre for Planning and Economic Research (KEPE), Athens; Rostam-Afschar D., "Regulatory Effects of the Amendment to the HwO in 2004 in German Craftsmanship", Free University Berlin and German Institute for Economic Research (DIW Berlin) - undersøgelser bestilt af Europa-Kommissionen i 2014. (Publikationen offentliggøres senere på: http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/index_en.htm).

²¹ F.eks. reformer af tjenesteydelser leveret af jurister, revisorer, skatterådgivere, ejendomsmæglere og fysioterapeuter samt mere innovative tjenesteydelser. Jf. Athanassiou E. et al, ibidem, undersøgelse bestilt af Europa-Kommissionen i 2014 (offentliggøres senere).

erhvervsmæssige kvalifikationer²² har til formål at lette mobiliteten for fagfolk i hele Den Europæiske Union, indeholder de retlige rammer for at fremme den gensidige anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer og fastlægger en proces mellem medlemsstaterne og Kommissionen for evaluering af reguleringen af erhverv på nationalt plan. I de seneste år har medlemsstaterne indledt en reformproces, som har lempet eller fjernet en række lovgivningsmæssige hindringer²³.

Den gensidige evaluering, der er foretaget i de seneste to år i forlængelse af revisionen af direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer, har dog vist, at regulering af erhverv, der svarer til hinanden, varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat, og det samme gælder aktiviteter forbeholdt bestemte faggrupper²⁴.

Kommissionen vil derfor gennem regelmæssig vejledning foreslå specifikke foranstaltninger til forbedring af adgangen til og udøvelsen af lovregulerede erhverv på nationalt plan og i hele EU. Disse foranstaltninger vil fastlægge konkrete behov for reformer for specifikke medlemsstater²⁵. I forbindelse med dette arbejde vil der blive taget hensyn til alle spørgsmål vedrørende adgangen til og udøvelsen af lovregulerede erhverv.

I første fase vil der blive sat fokus på udvalgte erhverv i prioriterede sektorer²⁶. I en anden fase vil reformerne blive evalueret, og de resterende hindringer vil blive undersøgt med henblik på at finde en løsning²⁷. Afhængigt af medlemsstaten og på grundlag af en individualiseret prioriteringsvurdering vil reformprioriteringerne i nødvendigt omfang blive behandlet i forbindelse med processen for det europæiske semester.

Kommissionen agter endvidere at fastlægge en analytisk ramme, som medlemsstaterne skal anvende, når de reviderer gældende erhvervsregulering eller foreslår nye. Denne ramme vil omfatte en metode for omfattende proportionalitetsvurderinger af erhvervsregulering. Medlemsstaterne vil skulle påvise, at målsætninger af almen interesse ikke kan opfyldes med andre midler end begrænsning af adgangen til eller adfærden i den pågældende erhvervsvirksomhed.

Endelig vil den gensidige evaluering også bidrage til at modernisere de retlige rammer på dette område ved at tage fat på problemer, der skyldes forskelle med hensyn til selskabsform, kapitalkrav og tværfaglige restriktioner, der gælder for visse erhvervstjenester. Kommissionen vil, eventuelt som en del af tjenesteydelsespasinitiativet, foreslå lovgivningsmæssige foranstaltninger for at fjerne lovgivningsmæssige hindringer som f.eks. forskelle med hensyn til selskabsform, kapitalkrav og tværfaglige restriktioner inden for centrale erhvervstjenester²⁸ og, hvis det er relevant, organisatoriske krav til byggefirmaer²⁹.

Hvad angår **tjenesteydelser mere generelt**, er adgang til pålidelige oplysninger om gældende krav ofte en hindring, navnlig i forbindelse med levering af tjenesteydelser på tværs af

²² Direktiv (EU) 2013/55 af 20. november 2013, som skal være gennemført af medlemsstaterne senest den 18. januar 2016.

²³ For eksempel er de fleste obligatoriske tariffer blevet afskaffet og erstattet af markedspriserne.

²⁴ Overvejelser vedrørende begrundelse og proportionalitet kan variere for en enkelt aktivitet, idet nogle medlemsstater klart fremhæver, at de kan stole på funktionen af markedet og den generelle lovgivning (f.eks. i forbindelse med forbrugerbeskyttelse), medens andre går ind for streng regulering af erhverv.

²⁵ Baseret på den igangværende proces med gensidig evaluering, videnskabelige undersøgelser, en omfattende undersøgelse og den ajourførte database over lovregulerede erhverv.

²⁶ F.eks. civilingeniører, arkitekter, revisorer, advokater, ejendomsmæglere, turistguider og patentagenter.

²⁷ På grundlag af de rapporter, som medlemsstaterne skal forelægge hvert andet år.

²⁸ F.eks. firmaer, der beskæftiger sig med revision, arkitektur og bygningsingeniørarbejde, som er områder af stor betydning for industrien.

²⁹ F.eks. krav om at ansætte et vist antal arkitekter eller ingeniører eller have visse former for udstyr til rådighed, uanset det arbejde, der rent faktisk skal udføres.

grænserne. Ligeledes står leverandører af tjenesteydelser inden for bygge- og anlægsarbejde i visse tilfælde over for visse krav vedrørende deres organisation i hjemlandet, som gør det for kompliceret at tilbyde levering af tjenesteydelser på tværs af grænserne. Forsikringskrav er ofte vanskelige at overholde for leverandører af erhvervstjenester og tjenesteydelser inden for bygge- og anlægsarbejde, og dette problem skal løses.

Der vil derfor blive foreslået et lovgivningsmæssigt initiativ vedrørende levering af tjenesteydelser på tværs af grænserne, navnlig bygge- og anlægsarbejde og erhvervstjenester. I henhold til dette initiativ vil harmoniserede selskabsformer gøre det muligt for leverandører af tjenesteydelser at give værtslandene, via et enkelt adgangspunkt, de oplysninger, der kræves i henhold til det pågældende lands lovgivning, for at leverandørerne kan levere tjenesteydelser på tværs af grænserne til det pågældende land. Dette vil sikre, at virksomhederne får fuld vished om de krav, der gælder i de enkelte medlemsstater på centrale områder³⁰ af betydning for den grænseoverskridende levering af tjenesteydelser. Det vil også skabe yderligere sikkerhed for forbrugerne. Disse krav vil omfatte meddelelser om udstationerede arbejdstagere og faglige kvalifikationer samt andre krav, i det omfang de er forenelige med artikel 16 tjenesteydelsesdirektivet og artikel 9 i udstationeringsdirektivet³¹.

Dette vil forbedre samarbejdet mellem hjemlandet og værtslandet om at støtte tjenesteydere, der driver virksomhed på tværs af grænserne. Efter anmodning vil hjemlandets myndigheder udstede et **tjenesteydelsespas** for at hjælpe dem med at påvise, at de overholder de krav, der gælder for dem i den medlemsstat, hvor de ønsker at levere deres tjenesteydelser³².

I overensstemmelse med "engangs-princippet" vil tjenesteydelsespasset fjerne behovet for flere anmodninger om oplysninger og dokumentation, der allerede er leveret til hjemlandet, gennem oprettelse af et fælles elektronisk register med dokumenter fra hjemlandets myndigheder efter anmodning fra en leverandør af tjenesteydelser. Kombinationen af den harmoniserede anmeldelsesformular og det elektroniske dokumentregister ville lette overholdelsen af eksisterende krav om forudgående anmeldelse og kontrol.

Tiltag: Kommissionen vil forelægge et lovgivningsmæssigt initiativ om indførelse af et tjenesteydelsespas sammen med en harmoniseret anmeldelsesformular og et elektronisk dokumentregister for at øge sikkerheden og mindske hindringerne for leverandører af tjenesteydelser, der ønsker adgang til andre EU-markeder med henblik på at udvide deres aktiviteter. Den vil yderligere forbedre adgangen til liberale erhverv på nationalt plan og EU-plan ved regelmæssigt at udsende vejledninger, der udpeger konkrete behov for reformer for specifikke medlemsstater og erhverv, som er underlagt urimelige regler. Kommissionen agter endvidere at fastlægge en analytisk ramme, som medlemsstaterne skal anvende, når de reviderer gældende regler eller foreslår nye. Endelig vil Kommissionen foreslå lovgivningsmæssige foranstaltninger for at fjerne lovgivningsmæssige hindringer som f.eks. forskelle med hensyn til selskabsform og kapitalkrav samt tværfaglige restriktioner inden for centrale erhvervstjenester og, hvis det er relevant, organisatoriske krav til byggefirmaer. Kommissionen vil vurdere udviklingen på markedet og i givet fald træffe foranstaltninger vedrørende forsikringskrav til leverandører af erhvervstjenester og tjenesteydelser inden for bygge- og anlægsarbejde.

³⁰ I fuld overensstemmelse med den eksisterende EU-lovgivning.

³¹ Selv om forhold omfattet af tjenesteydelsesdirektivet og udstationeringsdirektivet berøres, vil passet ikke ændre indholdet af disse direktiver eller ændre på, at adgangen til visse aktiviteter er forbeholdt de enkelte fagfolk, som har de nødvendige faglige kvalifikationer.

³² Den medlemsstat, hvor en tjenesteyder ønsker at levere tjenesteydelser, vil fortsat være ansvarlig for at fastlægge disse krav, når blot disse krav er i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i EU-lovgivningen.

2.4. En løsning på problemerne vedrørende restriktioner i detailsektoren

Detail- og engroshandelen er en af de største sektorer i EU og tegnede sig for 9,6 % af værditilvæksten og 13,1 % af den samlede beskæftigelse i 2012. Fra 2010 til 2012 var der ingen udvikling i produktiviteten i sektoren i EU, mens der i USA var en vækst på 3,9 %. I undersøgelser, der er blevet gennemført for nylig³³, konkluderes det, at restriktive bestemmelser skaber betydelige hindringer for adgang til markedet, hvilket fører til færre nye butiksåbninger for de fleste butikksformater, hvilket hæmmer konkurrencen og fører til højere priser for forbrugerne. Selv med udviklingen af e-handel vil dette fortsat være et problem, fordi en fysisk tilstedeværelse ofte er af stor betydning for forbrugernes tillid og tiltro.

Ansvar for at regulere oprettelse og drift af virksomheder i detailsektoren ligger hovedsagelig hos medlemsstaterne. Regionale og lokale bestemmelser spiller ofte også en vigtig rolle. For at overholde traktatens grundlæggende frie ret til etablering skal disse bestemmelser dog være begrundet i legitime mål for den offentlige politik såsom miljøbeskyttelse, fysisk planlægning eller forbrugerbeskyttelse. De skal være passende og stå i rimeligt forhold til de mål, der forfølges. Peerevalueringen³⁴ af oprettelse af detailvirksomheder viste, at detailhandlere ofte står over for urimeligt strenge og uhensigtsmæssige betingelser og procedurer for oprettelse.

Medlemsstaterne har skønsbeføjelser i forbindelse med reguleringen af detailsektoren, men må ikke unødigt begrænse det indre markedes friheder. Medlemsstaterne bør om nødvendigt vurdere og modernisere deres detailmarkeder, idet de, hvor det er relevant, lader sig inspirere af velfungerende og mindre indgribende løsninger, der er udviklet i andre medlemsstater.

Kommissionen vil derfor fastlægge bedste praksis for detailvirksomhed og operationelle restriktioner i det indre marked i fuld overensstemmelse med nærhedsprincippet og de legitime mål for den offentlige politik, som medlemsstaterne forfølger. I denne forbindelse vil Kommissionen støtte medlemsstaternes indsats for at give forbrugerne de valgmuligheder, de fortjener. Dette initiativ vil også give vejledning om Kommissionens prioritering af håndhævelsesforanstaltninger over for begrænsninger i detailsektoren.

Tiltag: Kommissionen vil fastlægge bedste praksis for fremme af oprettelse af detailvirksomhed og reducere af de operationelle restriktioner i det indre marked. Disse vil give retningslinjer for medlemsstaternes reformer og prioriteringer for håndhævelsespolitikken i detailsektoren.

2.5. Forebyggelse af forskelsbehandling af forbrugere og iværksættere

Den voksende internethandel og øget rejseaktivitet mellem medlemsstaterne har ført til nye forretningsmuligheder for iværksættere og adgang til en bredere vifte af tilbud på varer og tjenesteydelser for forbrugerne.

Men alt for ofte forskelsbehandles de på grundlag af deres nationalitet eller bopælssted. Kommissionen og de europæiske forbrugercentre modtager regelmæssigt klager fra forbrugere, som nægtes adgang til billigere websteder, tilbud eller rabatter. De er ofte udsat for højere priser eller har vanskeligt ved at opnå den samme service som lokale kunder. Denne praksis vedrører en lang række varer og tjenesteydelser, lige fra billetter til forlystelsesparker til forbrugsafgifter.

³³ Holland van Giizen Advocaten, Legal study on retail establishment through the 28 Member States: Restrictions and freedom of establishment – forthcoming; Commission internal analysis, 2015.

³⁴ Peerevalueringen af de retlige rammer, der finder anvendelse på detailvirksomhed, blev gennemført i perioden 2014-2015.

Mens forskellige adgangsbetingelser, priser eller salgsbetingelser kan være begrundet i objektive forskelle (f.eks. med hensyn til leveringsomkostninger eller begrundede juridiske krav), er de ofte en følge af urimelige markedsfragmenteringsstrategier, der er fastlagt på et territorielt grundlag.

Dette er i strid med selve idéen med det indre marked. Det fører til lavere forbrugertillid og større modvilje mod grænseoverskridende handel, det være sig personligt eller online. De tabte muligheder for erhvervslivet og for den europæiske økonomi går langt ud over det enkelte køb, som den enkelte erhvervsdrivende kan opnå en højere fortjeneste på.

Tjenesteydelsesdirektivets artikel 20³⁵ forbyder allerede alle former for uberettigede territoriale restriktioner³⁶, men fastsætter kun generelle principper, som ikke altid har kunnet forhindre diskriminerende adfærd i praksis. Yderligere foranstaltninger er derfor nødvendige for at efterkomme disse principper og udvikle konkrete bestemmelser mod forskelsbehandling baseret på markedsdeltagernes nationalitet eller bopælssted.

I sin strategi for et digitalt indre marked³⁷ har Kommissionen allerede bebudet lovgivningsmæssige forslag medio 2016, som skal gøre op med uberettiget geografisk blokering. Dette afspejles i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i juni 2015³⁸. Som en del af dens bredere indsats for et mere retfærdigt indre marked sigter Kommissionen mod en omfattende bekæmpelse af alle former for urimelig forskelsbehandling af købere i forskellige medlemsstater, uanset om forskelsbehandlingen finder sted i forbindelse med direkte salg eller via distributionskanaler, og uanset metoden eller den anvendte teknologi.

I september indledte Kommissionen en offentlig høring om geografisk blokering og andre geografisk baserede begrænsninger vedrørende indkøb og adgang til oplysninger i EU³⁹. Resultatet heraf vil give betydningsfuldt input til Kommissionens kommende lovgivningsmæssige foranstaltninger, som skal løse problemerne vedrørende geografisk blokering og andre former for forskelsbehandling, som anvendes af markedsaktørerne på grundlag af bopælssted eller nationalitet. De skal gå hånd i hånd med styrket håndhævelse i hver enkelt medlemsstat, der som bebudet i strategien for det digitale indre marked skal forbedres yderligere gennem reformen af forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde.

Tiltag: I overensstemmelse med sit initiativ vedrørende geografisk blokering i strategien for det digitale indre marked og som led i en samlet tilgang til yderligere fremme af retfærdighed i det indre marked vil Kommissionen træffe foranstaltninger - både lovgivningsforanstaltninger og håndhævelsesmæssige foranstaltninger - til at bekæmpe uberettiget forskelsbehandling af kunder på grundlag af bopælssted eller nationalitet med hensyn til adgang, priser eller andre salgsvilkår ved at: udpege og forbyde specifikke former for bopælsbetinget forskelsbehandling, som ikke baseret på objektive og kontrollerbare faktorer, gøre det lettere for forbrugere og forbrugerorganisationer at finde ud af, om og

³⁵ Direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006.

³⁶ Europæiske virksomheder tilbyder deres varer og tjenesteydelser i hele EU. De kan ikke være genstand for forskelsbehandling på grund af deres nationalitet, etableringssted eller placering. På samme måde er forskelsbehandling af forbrugerne på grundlag af deres nationalitet, bopælssted eller opholdssted ikke acceptabelt i et reelt europæisk indre marked. Kun objektive og verificerbare forhold kan berettige anvendelse af forskellige priser og vilkår for kunderne, blot fordi de tilfældigvis bor i en anden medlemsstat.

³⁷ COM(2015) 192.

³⁸ I konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i juni 2015 opfordres Kommissionen til at træffe foranstaltninger med henblik på "afskaffelse af de resterende hindringer for den frie bevægelighed for varer og tjenesteydelser, der sælges online, og tackling af uberettiget forskelsbehandling på grund af geografisk placering".

³⁹ Jf. <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/geoblocksurvey2015/>.

hvordan der forekommer forskelsbehandling, bl.a. gennem anvendelse af gennemsigtighedsværktøjer, og forbedre de nationale myndigheders håndhævelse gennem reformen af forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde.

3. FREMME AF MODERNISERING OG INNOVATION

3.1. Modernisering af vores standardssystem

Standarder er afgørende for innovation og fremskridt i det indre marked: De øger sikkerheden, interoperabiliteten og konkurrencen og bidrager til at fjerne handelshindringer. De er afgørende for den europæiske konkurrenceevne. I løbet af de seneste årtier har det europæiske standardiseringssystem i høj grad bidraget til denne succes. En undersøgelse, som blev gennemført for nylig i Det Forenede Kongerige⁴⁰, viser, at brugen af standarder bidrog med over 28 % til Det Forenede Kongeriges produktivitetsvækst, mens fordelene for virksomhederne i almindelighed ved brugen af standarder vurderes til at svare til 5 % af deres årlige omsætning. Succesen er opnået gennem et unikt offentligt-privat partnerskab mellem det europæiske reguleringsorgan og de europæiske aktører inden for standardisering.

Men standardiseringsprocessen står over for udfordringer som følge af ændringer i økonomien og diversificeringen af forretningsmodeller, den stadig stigende betydning af informations- og kommunikationsteknologien og den stigende betydning af tjenesteydelser i vor tids globale værdikæder, hvor varer og tjenesteydelser i stadig højere grad leveres samlet i en pakke.

Det europæiske standardiseringssystem skal kunne tage disse udfordringer op, tilvejebringe aktuelle og markedsbaserede standarder på en inklusiv måde og konsolidere Europas førende position inden for international standardisering. Europæiske standarder skal støtte EU's politikker, og hvad angår digitale innovationer, skal de tilvejebringe øget sikkerhed og interoperabilitet. Dette er grunden til, at der inden for rammerne af strategien for det digitale indre marked blev lanceret en integreret prioritetsplan for standardisering med fokus på IKT og en revurdering af den europæiske interoperabilitetsramme.

Mere generelt betyder dette, at det eksisterende partnerskab skal moderniseres. Kommissionen vil derfor foreslå et "fælles initiativ vedrørende standardisering" mellem Kommissionen, den berørte industri, europæiske standardiseringsorganisationer og aktørerne inden for standardisering i almindelighed. Det fælles initiativ tager sigte på at fremskynde og prioritere fastsættelse af standarder generelt. Efter drøftelser med de berørte parter kan det fælles initiativ vedtages i begyndelsen af 2016.

Desuden er der fortsat et stort uudnyttet potentiale for udviklingen og anvendelsen af frivillige europæiske standarder for tjenesteydelser for at tage fat på spørgsmålet om øget integration mellem varer og tjenesteydelser og skabe et integreret europæisk marked for tjenesteydelser⁴¹. Sådanne standarder kan reducere omkostningerne og fragmenteringen af markedet, men tegner sig i øjeblikket kun for 2 % af alle EU's standarder. På grundlag af de gode erfaringer med produkter vil Kommissionen udstede specifikke retningslinjer vedrørende disse emner og i den forbindelse sikre, at sådanne standarder styres af efterspørgslen og vedtages, hvor der er mest behov for dem.

Tiltag: For at modernisere vores standardiseringssystem vil Kommissionen foreslå og vedtage et "fælles initiativ om standardisering" under medvirken af de europæiske aktører

⁴⁰ British Standards Institution (BSI), "The Economic Contribution of Standards to the UK Economy", 2015.

⁴¹ Som nævnt i afsnit 2.3 ovenfor.

inden for standardisering. Den vil også udstede specifikke retningslinjer vedrørende standardisering af tjenesteydelser. Dette vil give erhvervslivet og forbrugerne tillid til grænseoverskridende levering af tjenesteydelser og fremme grænseoverskridende handel.

3.2. Mere gennemsigtige, effektive og ansvarlige offentlige udbud

Offentlige udbud tegner sig for ca. 19 % af EU's BNP, og hvert år bruger de offentlige myndigheder og forsyningsvirksomheder over 2,3 mia. i forbindelse med offentlige udbud. I 2014 vedtog EU en omfattende reform af EU's regler om offentlige udbud, som forenkler procedurerne og gør reglerne mere fleksible, således at de er bedre afstemt med andre offentlige politikker, herunder især vedrørende innovation. Dette tog sigte på at gøre offentlige udbud mere effektive og strategiske, således at principperne om gennemsigthed og konkurrence opfyldes til fordel for såvel offentlige indkøbere som erhvervsdrivende, navnlig SMV'er.

Men EU kan og bør gå endnu videre. Ofte gennemføres udbud stadig uden den nødvendige forretningskompetence, tekniske viden eller proceduremæssige forståelse, hvilket fører til manglende overholdelse og negative konsekvenser for både virksomhederne og skatteyderne.

En af de største udfordringer er manglen på tilgængelige oplysninger og analytiske værktøjer, som vil gøre det muligt at forhindre eller påvise problemer eller uregelmæssigheder. Desuden kan den måde, hvorpå de nationale klageprocedurer fungerer, variere betydeligt, navnlig for så vidt angår varighed. Der er også betydelige forskelle på gebyrer og sagsomkostninger. Endelig indsamles der ikke oplysninger om klager på struktureret vis.

En anden udfordring består i, at navnlig i forbindelse med storstilede infrastrukturprojekter medfører kompleksiteten og varigheden af udbudsprocessen ofte forsinkelser. Ni ud af ti store infrastrukturprojekter forløber ikke som planlagt: Budgetoverskridelser på op til 50 % er almindelige. Forsinkelser er også almindelige i alle faser i processen, fra planlægning til projektgennemførelse og kontraktudførelse.

På grundlag af de foreliggende data fremgår det, at det generelt tager betragteligt længere tid at indgå aftaler om projekter⁴² til en værdi på over 700 mio. end andre aftaler, og årsagen er ikke, at udbudsproceduren varer længere. Hvor den gennemsnitlige varighed af en typisk procedure (fra afsendelsen af opfordringen til at afgive bud til tildeling af kontrakten) er tre og en halv måneder, er den for store infrastrukturprojekter på ca. 25 måneder og på helt op til 35 måneder for procedurer med forhandling.

Kommissionen vil derfor tage en række initiativer. Den vil søge at lette indsamling, konsolidering, forvaltning og analyse af data om offentlige udbud for at støtte medlemsstaternes indsats for bedre forvaltning inden for offentlige indkøb. Med udgangspunkt i de allerede eksisterende politikker, f.eks. e-indkøb, vil Kommissionen fremme udviklingen af værktøjer til sikring af bedre datakvalitet og datatilgængelighed ved at strømline eksisterende dataindsamlingsmekanismer og støtte oprettelsen af registre. Den vil også fremme udviklingen af værktøjer til dataanalyse, navnlig for at afsløre uregelmæssigheder i udbudsproceduren.

Kommissionen vil også søge at forbedre effektiviteten og gennemsigtheden i klagesystemet for offentlige udbud i henhold til klagedirektiverne⁴³. Disse direktiver har til formål at sikre,

⁴² Varigheden af de store projekter beregnes på grundlag af TED-data for kontrakter, der indgås mellem 2010-2014. Beregningerne for et typisk projekt kommer fra følgende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene: "Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Law" (SEC(2011) 853).

⁴³ Direktiv 2007/66/EF af 11. december 2007.

at afgørelser om offentlige udbud revideres effektivt og så hurtigt som muligt. Der er adgang til klageprocedurer i alle medlemsstater, og disse anvendes i høj grad af de erhvervsdrivende.

Kommissionen vil opfordre organer for førsteinstansklager til at samarbejde og danne netværk for at forbedre udvekslingen af oplysninger og bedste praksis. Der vil blive lagt særlig vægt på styrkelse af de specialiserede administrative organer for førsteinstansklager. Kommissionen vil også forbedre overvågningen af effektiviteten af de nationale klagesystemer gennem regelmæssig vurdering, herunder ved hjælp af resultattavlen for det indre marked. Dette vil blive suppleret med en REFIT-rapport om evaluering af klagedirektiverne.

Kommissionen vil desuden tilbyde medlemsstaterne mulighed for at modtage bistand og rådgivning vedrørende lovligheden af udbudsaspekterne af de projekter, de agter at iværksætte. Denne bistand vil blive baseret på en frivillig mekanisme til forudgående vurdering af infrastrukturprojekter, hvis samlede værdi er lig med eller større end 700 mio. EUR.

Der vil blive udviklet en særlig procedure, som skal give ordregivende myndigheder mulighed for at indhente en udtalelse fra Kommissionen om, hvorvidt den planlagte udbudsprocedure er i overensstemmelse med EU's udbudsregler, på grundlag af anmeldelsen af projektet. Denne anmeldelse skal indeholde oplysninger om projektet samt alle relevante dokumenter, herunder udkast til udbudsdokumenter. Kommissionen vil afgive sin udtalelse inden for en frist, som i princippet ikke bør overstige tre måneder efter anmeldelsen af projektet. Den vil gøre status over disse erfaringer i god tid for at se, om projektet giver de resultater, der er behov for og forventes.

Tiltag: Kommissionen vil oprette en frivillig mekanisme til vurdering af udbudsaspekterne af visse store infrastrukturprojekter. Den vil tilskynde medlemsstaterne til at forbedre adgangen til at klage over udbudsbeslutninger ved at fremme netværkssamarbejde mellem organer for førsteinstansklager, give særlig juridisk og teknisk bistand til medlemsstater, der er villige til at skabe eller styrke specialiserede organer for førsteinstansklager, og forbedre overvågningen af effektiviteten ved hjælp af løbende vurdering, bl.a. gennem resultattavlen for det indre marked. Kommissionen vil samarbejde med medlemsstaterne om at forbedre gennemsigtigheden og kvaliteten af nationale udbudssystemer gennem oprettelse af registre, der dækker hele livscyklussen for kontrakter, og ved at støtte udviklingen og anvendelsen af et redskab til dataanalyse og påvisning af uregelmæssigheder for bedre at afdække eksisterende eller fremtidige uregelmæssigheder i forbindelse med udbud.

3.3. Konsolidering af Europas rammer for intellektuelle ejendomsrettigheder

Sektorer, hvor intellektuelle ejendomsrettigheder er af stor betydning, tegner sig for 39 % af BNP og 35 % af beskæftigelsen i EU og er en drivkraft for innovation. Der er sket store fremskridt med hensyn til beskyttelse af intellektuel ejendomsret i Europa, især gennem vedtagelsen af det fælles patentsystem⁴⁴ for nylig og moderniseringen af varemærkereglene.

Enhedspatentsystem vil spille en afgørende rolle med hensyn til at muliggøre innovation⁴⁵ i de deltagende medlemsstater⁴⁶. Europa er nu meget tæt på at gøre dette patent til en realitet og

⁴⁴ Enhedspatentet er en ejendomsret, som giver ensartet beskyttelse i hele EU på et ensartet grundlag og dermed store omkostningsbesparelser og en reduktion af den administrative byrde. Pakken vil også indebære oprettelse af en fælles patentdomstol, der får en fælles og specialiseret patentdomstolsmyndighed.

⁴⁵ Fuldstændig indførelse af enhedspatentet vil medføre en stigning på 0,25 % i EU's BNP. De potentielle gevinster for de enkelte medlemsstater varierer, men vil kunne overstige 1 % af BNP i visse medlemsstater.

at oprette den europæiske specialiserede patentdomstol, som erhvervslivet har ønsket i årtier. Den vigtigste udfordring er dog nu at få afsluttet arbejdet rigtigt, herunder en løsning på problemerne vedrørende usikkerhed om, hvordan enhedspatentet vil fungere sammen med nationale patenter og nationale supplerende beskyttelsescertifikater (SBC'er) udstedt i henhold til SBC-ordningen, og den eventuelle indførelse af en fælles SBC-ejendomsret.

Det supplerende beskyttelsescertifikat er afgørende for producenter af lægemidler, medicinsk udstyr, dyresundhedsprodukter og produkter til behandling af afgrøder, men også for nye sektorer, som sandsynligvis vil have behov for en markedsføringstilladelse for deres produkter.

En fælles SBC-ejendomsret vil medføre øget sikkerhed for industrier, hvis produkter er genstand for regulerede markedsføringstilladelser. Mere specifikt ville en SBC-ejendomsret forbedre gennemsigtigheden og sikkerheden, hvad angår beskyttelse af lægemidler. Dette ville gøre det lettere for fabrikanter af nye og generiske/biosimilære lægemidler at investere og for medlemsstaterne at optimere deres sundhedsbudgetter, hvilket vil føre til en forbedring af patienternes adgang til lægemidler.

For at styrke den EU-baserede produktion og konkurrenceevnen i industrisektorer, hvis produkter er genstand for regulerede markedsføringstilladelser, vil Kommissionen undersøge, om visse aspekter af beskyttelsen af patenter og SBC'er skal rekalibreres. Hvis der gives afkald på det supplerende beskyttelsescertifikat, kunne den europæiske industri for fremstilling af generiske og biosimilære lægemidler skabe tusindvis af højteknologiske jobs i EU og mange nye virksomheder⁴⁷. En ajourføring af anvendelsesområdet for den undtagelse vedrørende patentretten, der gælder for forskningsområdet, ville bl.a. føre til en gnidningsløs levering af aktive lægemiddelbestanddele i hele det indre marked.

EU og medlemsstaterne skal også optrappe deres støtte til SMV'er for at kunne udnytte alle fordelene ved beskyttelse af deres investeringer. En undersøgelse gennemført af Kontoret for Harmonisering i det Indre Marked (OHIM) for nylig har vist, at kun 9 % af SMV'erne i Europa besidder intellektuelle ejendomsrettigheder, men at de SMV'er, der ejer sådanne rettigheder - som gennemsnitsbetragtning - skaber indtægter, der er 32 % større pr. ansat set i forhold til SMV'er, der ikke besidder sådanne ejendomsrettigheder⁴⁸. Som opfølgning af handlingsplanen fra 2014 om håndhævelsen af intellektuelle ejendomsrettigheder⁴⁹ vil Kommissionen hjælpe mindre virksomheder til mere effektivt at sikre, forvalte og håndhæve intellektuelle ejendomsrettigheder gennem bedre koordinering af tilgængeligheden af oplysninger og finansielle bistandsprogrammer. Kommissionen vil også arbejde videre med at undersøge, hvordan vi bedst udnytter Europas traditionelle knowhow, og følge op på den offentlige høring om beskyttelse af geografiske betegnelser for ikke-landbrugsprodukter.

Sluttelig, og som annonceret i strategien for det digitale indre marked i Europa, vil Kommissionen gennemgå rammerne for håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder som reaktion på overtrædelsernes stadig mere grænseoverskridende karakter. Den vil satse på

⁴⁶ Den 30. september 2015 vedtog Kommissionen en afgørelse, der bekræfter Italiens deltagelse i det forstærkede samarbejde om beskyttelse af enhedspatentet i EU. Dette har bragt det samlede antal deltagende medlemsstater op på 26, idet Kroatien og Spanien ikke deltager.

⁴⁷ Vanda Vicente and Sergio Simoes, 2014, Manufacturing and export provisions: Impact on the competitiveness of European pharmaceutical manufacturers and on the creation of jobs in Europe.

⁴⁸ OHIM, 'Intellectual property rights and firm performance in Europe: an economic analysis', Firm-Level Analysis Report, 2015.

⁴⁹ COM(2014) 392.

en "følg pengene-tilgang"⁵⁰ for at fratage personer, der foretager krænkelser i kommerciel målestok, deres indtægter, eftersom det er disse krænkelser af intellektuelle ejendomsrettigheder, der gør størst skade på EU's økonomi. I overensstemmelse med målsætningerne for denne strategi vil der blive lagt særlig vægt på SMV'er med henblik på at hjælpe dem med at håndhæve deres intellektuelle ejendomsrettigheder.

Tiltag: Kommissionen vil tage initiativer til at konsolidere og modernisere rammerne for intellektuel ejendomsret, herunder foranstaltninger til støtte for SMV'ers brug af intellektuelle ejendomsrettigheder. Den vil rådføre sig om, overveje og foreslå yderligere passende foranstaltninger for at forbedre patentsystemet i Europa, navnlig for medicinalindustrien og andre industrier, hvis produkter er genstand for regulerede markedsføringstilladelser. Som bebudet i strategien for det digitale indre marked vil den revidere EU's rammer for håndhævelse af intellektuel ejendomsret i 2016, hvilket støtter en "følg pengene-tilgang" til krænkelser i kommerciel målestok.

4. SIKRING AF DEN PRAKTISKE GENNEMFØRELSE

4.1. En kultur for overholdelse af reglerne og intelligent håndhævelse

Effektiv overholdelse er af afgørende betydning for at realisere det indre markeds muligheder og fordele. Medio 2015 verserede der omkring 1 090 traktatbrudsprocedurer vedrørende bestemmelserne for det indre marked⁵¹. De nationale myndigheder har med hjælp fra Kommissionen brug for gennemsnitligt næsten 30 måneder til at afslutte en traktatbrudsprocedure. Hertil kommer, at mange borgere og virksomheder stadig ikke er klar over deres muligheder for at gøre deres rettigheder gældende. Alt dette svækker det indre marked og mindsker borgernes tillid. Dette må ændres.

For at ændre dette er det nødvendigt at forfølge en helhedsorienteret tilgang, der omfatter alle faser i den politiske proces fra politikudformning og gennemførelse til orientering i overensstemmelse med principperne for bedre lovgivning. Dette omfatter også bedre integration af evaluerings- og håndhævelsesaspekter i politikudformningen, bedre bistand og vejledning til medlemsstaterne vedrørende gennemførelsen af reglerne for det indre marked og en mere konsekvent og effektiv håndhævespolitik med sigte på at forbedre den generelle overholdelse af reglerne for det indre marked og EU-lovgivningen generelt. Kommissionen er fast besluttet på at gøre dette.

Til opnåelse af dette anvender Kommissionen sine retningslinjer for bedre lovgivning og fremmer et styrket partnerskab med medlemsstaterne gennem en række initiativer som f.eks. gennemførelsesplaner for omfattende ny lovgivning, årlige overholdelsesdialoger med hver enkelt medlemsstat og brug af et omfattende sæt værktøjer til fremme af overholdelse⁵². Kommissionen vil øge sin indsats for at foretage systematisk kontrol af overholdelsen af den nationale lovgivning. Den vil desuden søge at udvikle et dataanalyseredskab, der bedre kan bidrage til at afsløre overtrædelser.

Kommissionen vil også udarbejde og anvende sektorstrategier for at strømline systemet til overvågning af gennemførelsen af EU-lovgivningen. Efter meddelelsen om bedre forvaltning

⁵⁰ I stedet for at straffe borgerne for - ofte ubevidst - at krænke intellektuelle ejendomsrettigheder søger en "følg pengene-strategi" at fratage personer, der foretager krænkelser i kommerciel målestok, de indtægter, der får dem til at gå ind i sådanne aktiviteter.

⁵¹ http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm

⁵² F.eks. netværk og ekspertudvalgsmøder og retningslinjer.

af det indre marked fra 2012 er der blevet truffet en række håndhævelsesforanstaltninger med henblik på at gøre hurtige fremskridt på en række områder af central betydning for vækst. Denne strategi har givet visse positive resultater. På grundlag af erfaringerne fra denne øvelse vil Kommissionen overveje muligheden for yderligere at udvide omfanget af de sektorer, der er omfattet af disse foranstaltninger.

Kommissionen vil navnlig foreslå et lovgivningsinitiativ om et markedsinformationsværktøj for det indre marked, som gør det muligt for den at indsamle oplysninger fra udvalgte markedsaktører. Muligheden for rettidigt at få omfattende og pålidelige kvantitative og kvalitative oplysninger fra udvalgte markedsaktører vil forbedre Kommissionens evne til at overvåge og håndhæve EU's regler på prioriterede områder. Det vil også hjælpe Kommissionen til at kunne foreslå forbedringer, hvor evalueringer viser, at manglende håndhævelse skyldes mangler i den relevante sektorspecifikke lovgivning. Dette nye redskab vil kun blive anvendt, når en screening af alle de tilgængelige oplysninger er blevet gennemført, og der er påvist et behov for at indsamle omfattende og pålidelige oplysninger om virksomhedernes markedsadfærd direkte fra markedsaktørerne, og under henvisning til bedste praksis med hensyn til medlemsstaternes eksisterende praksis af betydning for et velfungerende indre marked. På grundlag heraf vil Kommissionen offentliggøre en rapport under hensyntagen til nogle af de indsamlede oplysningers fortrolige karakter. Det nye markedsinformationsværktøj vil hjælpe Kommissionen med at målrette sit samarbejde med medlemsstaterne bedre, styrke grundlaget for traktatbrudsprocedurer og også bidrage til at afgøre, hvor der er behov for lovgivningsmæssige løsninger.

Sammen med medlemsstaterne vil Kommissionen også styrke og strømline de eksisterende problemløsningsværktøjer for det indre marked, f.eks. SOLVIT⁵³. Det er bedst at løse problemer tidligt og på nationalt plan. Den vil navnlig overveje en passende opfølgning på gentagne eller strukturelle problemer, der ikke kunne løses gennem SOLVIT. Den vil også forbedre borgernes og virksomhedernes kendskab til deres rettigheder og anvendelsen af nationale klagemekanismer, herunder gennem den fælles digitale portal.

Tiltag: Kommissionen vil anvende en intelligent håndhævelsesstrategi, herunder sektorspecifikke strategier. Den vil foreslå et lovgivningsmæssigt initiativ, der gør det muligt at indsamle pålidelige oplysninger direkte fra udvalgte markedsaktører med henblik på at beskytte og forbedre det indre markeds funktion. Den vil uddybe sit partnerskab med medlemsstaterne gennem gennemførelsesplaner for omfattende ny lovgivning, årlige overholdelsesdialoger med hver enkelt medlemsstat og eventuelt udvikling af et dataanalyseredskab, der skal forbedre overvågningen af lovgivningen for det indre marked. Endelig vil Kommissionen styrke og strømline problemløsningsværktøjerne for det indre marked, inklusive SOLVIT-netværket, og fremme borgernes og virksomhedernes kendskab til deres rettigheder.

4.2. Forbedring af gennemførelsen af tjenesteydelsesdirektivet gennem reform af meddelelsesproceduren

For at sikre, at alle nye lovgivningsmæssige foranstaltninger, der indføres af medlemsstaterne, er ikke-diskriminerende, begrundet ud fra målsætninger af almen interesse og står i et rimeligt forhold til målet, pålægger tjenesteydelsesdirektivet medlemsstaterne at meddele Kommissionen nye lovgivningsmæssige foranstaltninger vedrørende tjenesteydelser.

⁵³ SOLVIT er en tjeneste, som leveres af de nationale myndigheder i hvert enkelt EU-land og i Island, Liechtenstein og Norge. Målet er, at der skal findes en løsning inden for 10 uger regnet fra den dag, hvor en sag accepteres af SOLVIT-centret i det land, hvor problemet er opstået.

På trods af dette findes der stadig en lang række forskellige nationale regler og bestemmelser, og meddelelsesproceduren følges i mange tilfælde ikke. Syv medlemsstater har undladt at give meddelelse om nye bestemmelser siden tjenesteydelsesdirektivets ikrafttrædelse i 2009. Fem medlemsstater har kun givet meddelelse om meget få nye bestemmelser. I modsætning hertil har andre medlemsstater indsendt et stort antal meddelelser.

Desuden er Kommissionens eller medlemsstaternes mulighed for at gribe effektivt ind stærkt begrænset, fordi medlemsstaterne som regel indsender meddelelser om endelige love og ikke forslag til lovgivning⁵⁴.

Desuden er meddelelserne ikke gennemsigtige: Berørte forbrugere og virksomheder kan ikke få indsigt i processen og kan først reagere ved at klage på et senere tidspunkt, når de allerede lider under den lovgivningsmæssige byrde og yderligere omkostninger. Dette er i klar modstrid med gennemsigtighedsdirektiv⁵⁵, som indeholder bestemmelser om gennemsigtighed for interesserede parter, som er aktive på markedet for varer og informationssamfundstjenesteydelser.

Endelig giver de eksisterende rammer for meddelelser ikke mulighed for en tilbundsgående proportionalitetsvurdering. Medlemsstaterne har derfor ofte svært ved at bedømme forholdsmæssigheden af nye krav til tjenesteydelser. En forebyggende ordning, som indgår i en forbedret meddelelsesordning, kan derfor i høj grad forbedre udpegningen af mulige alternativer og mindre indgribende foranstaltninger til opnåelse af de forfulgte mål.

I betragtning af de mange mangler vil Kommissionen foreslå lovgivning med henblik på at forbedre meddelelsesproceduren i henhold til tjenesteydelsesdirektivet. Dette forslag vil udvide de vellykkede elementer i den eksisterende procedure for varer og informationssamfundstjenesteydelser til også at omfatte andre tjenesteydelser, herunder f.eks. kravet om at meddele udkast til lovgivning og gennemsigtighed for de interesserede parter. Som følge heraf bør en foranstaltning, der ikke er blevet anmeldt, betragtes som ugyldig, og der skal anvendes en standstill-periode. Der skal også tages behørigt hensyn til behovet for at kunne foretage en korrekt proportionalitetsvurdering.

Tiltag: Kommissionen vil fremlægge et lovgivningsmæssigt forslag, der baseres på de vellykkede elementer i meddelelsesproceduren i henhold til direktiv (EU) 2015/1535 for tjenesteydelser, der i øjeblikket ikke er omfattet af nævnte direktiv. Dette vil forbedre den eksisterende meddelelsesprocedure i henhold til tjenesteydelsesdirektivet. Dette vil give mulighed for en tidligere kontrol af berettigelsen og forholdsmæssigheden af nye nationale bestemmelser, der begrænser den frie udveksling af tjenesteydelser.

4.3. Styrkelse af det indre marked for varer

Varer tegner sig for ca. 75 % af samhandelen mellem medlemsstaterne. I 2014 blev det skønnet, at samhandelen med varer mellem medlemsstaterne havde en værdi af 2 900 mia. EUR. Der er blevet fjernet lovgivningsmæssige hindringer for over 80 % af alle industrivarer gennem vedtagelse af fælles regler og, hvis ikke der findes EU-regler, på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse.

⁵⁴ Mellem september 2013 og februar 2015 modtog Kommissionen 277 meddelelser fra medlemsstaterne; 198 af disse meddelelser vedrørte endelig lovgivning og 79 vedrørte udkast til lovgivning, hvilket betyder, at 71 % af de bestemmelser, der blev indsendt meddelelse om, allerede var trådt i kraft.

⁵⁵ Direktiv 98/34/EF om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter ("gennemsigtighedsdirektiv"). Dette direktiv er blevet afløst af direktiv (EU) 2015/1535 af 9. september 2015.

På områder, hvor der ikke findes nogen EU-lovgivning, indebærer princippet om gensidig anerkendelse, at varer, der markedsføres lovligt i én medlemsstat, er omfattet af retten til fri bevægelighed, og kan sælges i en anden medlemsstat. Utilstrækkelig anvendelse af gensidig anerkendelse gør det dog vanskeligere for virksomheder, der søger adgang til markeder i andre medlemsstater. Desuden stiller den tiltagende udbredelse på markedet af produkter, der ikke overholder EU's regler, lovlydige virksomheder i en ugunstig stilling, og de er til fare for forbrugerne.

På trods af den høje grad af markedsintegration på vareområdet medfører dette tabte muligheder for økonomien som helhed.

Kommissionen vil derfor arbejde på at forbedre anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse og træffe foranstaltninger mod ulovlige varer, som ikke opfylder kravene.

Vedtagelsen af **forordningen om gensidig anerkendelse**⁵⁶ i 2008 har været afgørende for at overføre bevisbyrden for, at produkter kan markedsføres lovligt andetsteds, fra de erhvervsdrivende til de nationale myndigheder.

Nationale bestemmelser og praksisser skaber dog fortsat hindringer. Nationale myndigheder kræver ofte specifik dokumentation for lovlig markedsføring eller nægter ganske enkelt erhvervsdrivende adgang til det nationale marked. De erhvervsdrivende skal ofte fremlægge specifik dokumentation eller gennemføre yderligere tests for deres produkter. Dette øger de erhvervsdrivendes omkostninger eller afskrækker dem fra at ekspandere til nye markeder. Selv om disse problemer optræder i mange andre industrisektorer, gør det sig i særdeleshed gældende inden for bygge- og anlægsvirksomhed, fødevarer, kosttilskud og gødningsstoffer. Dette giver sig udslag i tabte forretningsmuligheder, mindre konkurrence og højere priser for forbrugerne.

Kommissionen vil derfor forelægge en EU-handlingsplan for at øge kendskabet til princippet om gensidig anerkendelse, herunder specifikke foranstaltninger for sektorer, hvor gensidig anerkendelse kunne give den største stigning i EU's konkurrenceevne (f.eks. bygge- og anlægssektoren). Den vil også revidere forordningen om gensidig anerkendelse for at løse problemerne vedrørende administrativ fragmentering og strømline den dokumentation, der kræves for at påvise, at et produkt markedsføres lovligt i en medlemsstat.

Dette vil blive opnået ved at gøre det muligt for de erhvervsdrivende at afgive en egenerklæring om, at produktet markedsføres lovligt i en anden medlemsstat. Formodningen om overensstemmelse vil gøre det lettere for virksomhederne at markedsføre deres varer i en anden medlemsstat, medmindre der vedtages en officiel afgørelse, der meddeles til Kommissionen og den pågældende erhvervsdrivende. Til støtte for et integreret marked for produkter og tjenesteydelser vil mulige synergier med "tjenesteydelsespasset" blive undersøgt.

Kommissionen vil anvende instrumenterne i gennemsigtighedsdirektivet mere strategisk for at fremme gensidig bevidsthed og tillid blandt medlemsstaterne.

For at forbedre funktionen af det indre marked for sundhedsprodukter vil Kommissionen lancere et initiativ vedrørende medicinske teknologivurderinger⁵⁷ for at øge koordineringen med henblik på at undgå gentagne vurderinger af et produkt i forskellige medlemsstater.

⁵⁶ Forordning (EF) nr. 764/2008.

⁵⁷ Medicinske teknologivurderinger udgør grundlaget for nationale beslutninger vedrørende prisfastsættelse og godtgørelse af sundhedsydelser.

Det stigende antal **ulovlige produkter, som ikke er i overensstemmelse med reglerne**, på markedet fordrejer konkurrencen og bringer forbrugerne i fare. På området for radioudstyr eksempelvis er der dokumentation for, at en meget ringe del af produkterne - 28-56 %⁵⁸ - er i fuld overensstemmelse med reglerne. Tilsvarende procentsatser for manglende overensstemmelse kan ses for andre kategorier af industriprodukter.

Hvad angår forbrugerprodukter, indsendte medlemsstaterne næsten 2 500 meddelelser om farlige produkter gennem det europæiske system for hurtig varsling om farlige produkter (RAPEX) i 2014. Det er 3 % flere end i 2013, og næsten 90 % af alle meddelelserne vedrørte produkter, som udgjorde en alvorlig risiko for forbrugerne.

Mange erhvervsdrivende ser bort fra reglerne enten på grund af manglende viden eller med forsæt for at opnå en konkurrencemæssig fordel. Der er behov for en større afskrækkende virkning, og de kompetente markedsovervågningsmyndigheder er ofte underfinansierede og begrænset af nationale grænser, mens de erhvervsdrivende er aktive på europæisk plan eller endda på verdensplan. For så vidt angår e-handel i særdeleshed, har markedsovervågningsmyndighederne meget vanskeligt ved at spore produkter, der ikke er i overensstemmelse med kravene og er importeret fra lande uden for EU, og at udpege den ansvarlige enhed inden for deres jurisdiktion.

Kommissionen vil derfor indføre et initiativ, der skal styrke produkternes overensstemmelse med kravene ved at tilvejebringe de rette incitamenter for økonomiske aktører, intensivere kontrollen af overensstemmelse og fremme et tættere grænseoverskridende samarbejde blandt håndhævelsesmyndighederne, herunder også gennem samarbejde med toldmyndighederne. Den vil konsolidere den eksisterende ramme for markedsovervågningsaktiviteter, tilskynde til, at markedsovervågningsmyndighederne i flere medlemsstater træffer fælles foranstaltninger, forbedre udvekslingen af oplysninger og fremme koordineringen af markedsovervågningsprogrammer.

På grundlag af de eksisterende produktkontaktpunkter vil Kommissionen desuden oprette en "første anløbshavn" for virksomheder, som har behov for oplysninger om EU's produktlovgivning. Dette vil bidrage til at øge kendskabet og forståelsen af den gældende lovgivning. Erhvervsdrivende vil også blive tilbudt et system, der vil give dem mulighed for digitalt at godtgøre, at produktet opfylder de gældende krav, over for de kompetente myndigheder og eventuelt også forbrugerne ("e-Compliance"). Dette vil lette myndighedernes kontrol af overensstemmelse og samtidig nedbringe omkostningerne for de erhvervsdrivende og bidrage til genetablering af forbrugernes tillid.

Tiltag: Kommissionen vil fremlægge en EU-handlingsplan for at øge kendskabet til gensidig anerkendelse og revidere forordningen om gensidig anerkendelse. For at gøre det lettere for virksomhederne at markedsføre deres produkter i en anden medlemsstat vil Kommissionen indføre en frivillig egenerklæring om overensstemmelse med den relevante lovgivning, som virksomhederne kan benytte, hvis de ønsker det. Kommissionen vil også iværksætte en omfattende række foranstaltninger for yderligere at øge indsatsen for at holde produkter, der ikke er i overensstemmelse med kravene, væk fra markedet i EU ved at styrke markedsovervågningen og tilvejebringe de rette incitamenter for de erhvervsdrivende.

⁵⁸ Jf. arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (2012) 300 af 17. oktober 2012, "Executive summary of the impact assessment accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the harmonisation of laws of the Member States to the making available on the market of radio equipment".

5. KONKLUSION

Kommissionen satte sig for at skabe et stærkere og mere retfærdigt indre marked med et styrket industrigrundlag. For at nå dette mål er vi nødt til at opgradere vores indre marked i overensstemmelse med den aktuelle økonomiske virkelighed med øget digitalisering, nye forretningsmodeller og styrkelse af forbindelserne mellem fremstillingsindustrien og servicesektoren i dagens globale værdikæder. I strategien for det indre marked foreslås en konkret og ambitiøs pakke af foranstaltninger, der skal fjerne hindringer af stor økonomisk betydning, som bremser gennemførelsen EU's dagsorden for beskæftigelse, vækst og investeringer. Kommissionen sætter sin lid til, at Europa-Parlamentet og Rådet samt alle interessenter vil støtte dette ambitiøse og yderst nødvendige program og bidrage til at opnå væsentlige fremskridt til gavn for borgere og virksomheder i hele Europa. Endnu vigtigere er det, at det er af afgørende betydning, at programmet bliver gennemført af medlemsstaterne på nationalt, regionalt og lokalt plan, da et indre marked forudsætter deres støtte og engagement.

Foranstaltningerne i denne strategi vil blive iværksat i 2016 og 2017. Inden udgangen af 2017 vil Kommissionen gennemgå fremskridtene med hensyn til gennemførelsen og på grundlag af omfattende økonomiske analyser overveje, om der er behov for en yderligere indsats for at opfylde målsætningen om et stærkere og mere retfærdigt indre marked i EU.

Køreplan for gennemførelse af strategien for det indre marked

Foranstaltninger	Køreplan
Retningslinjer for, hvordan EU-lovgivningen finder anvendelse på økonomiske modeller i den kollaborative økonomi	2016
Momshandlingsplan	2016
Lovgivningsmæssigt initiativ om virksomheders insolvens, herunder tidlig omstrukturering og en ny chance	2016
Initiativer med henblik på at lette anvendelsen af digitale teknologier i hele en virksomheds livscyklus og grænseoverskridende fusioner og spaltninger	2017
Opstartsinitiativ	2016
Vejledning om reformbehov i forbindelse med regulering af erhverv i medlemsstaterne	2016
Analytisk ramme for medlemsstaterne til brug i forbindelse med revision af eksisterende regulering af erhverv eller forslag om yderligere regulering	2016
Lovgivning, som skal løse problemer vedrørende målrettede reguleringsmæssige hindringer på området for centrale erhvervstjenester og bygge- og anlægstjenester	2016
Lovgivningsmæssigt initiativ om indførelse af et "tjenesteydelsespas" for de økonomiske nøglesektorer, såsom bygge- og anlægsvirksomhed eller erhvervstjenester	2016
Meddelelse om bedste praksis for at lette etablering af detailvirksomheder og reducere de operationelle begrænsninger	2017
Lovgivning til forebyggelse af forskelsbehandling af forbrugere på grundlag af nationalitet eller bopælsland	Medio 2016
Fælles initiativ om standardisering	2016
Særlige retningslinjer vedrørende standardisering af tjenesteydelser	2016
Offentlige udbud: frivillig mekanisme til forudgående vurdering af infrastrukturprojekter	2017
Initiativer vedrørende en bedre forvaltning af offentlige udbud gennem oprettelse af aftaleregistre, forbedret dataindsamling og netværkssamarbejde mellem	2017-2018

tilsynsorganer	
Initiativer til modernisering af rammerne for intellektuelle ejendomsrettigheder, herunder en revision af EU's ramme for håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder	2016-2017
Dataanalyseredskab til overvågning af lovgivningen om det indre marked	2017
Forslag til markedsinformationsværktøjer, der gør det muligt for Kommissionen at indsamle oplysninger fra udvalgte markedsaktører	2016
Lovgivningsmæssigt forslag, der baseres på de vellykkede elementer i meddelelsesproceduren i henhold til direktiv (EU) 2015/1535 for tjenesteydelser, der i øjeblikket ikke er omfattet af nævnte direktiv	2016
Handlingsplan for at øge kendskabet til princippet om gensidig anerkendelse	2016
Revision af forordningen om gensidig anerkendelse	2017
En omfattende række foranstaltninger, der skal øge bestræbelserne på at holde produkter, der ikke er i overensstemmelse med kravene, væk fra markedet i EU (herunder eventuelt et lovgivningsmæssigt initiativ)	2016-2017