

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de impact van belemmeringen van wetgevende aard in de lidstaten op het concurrentievermogen van de EU

(verkennd advies, opgesteld op verzoek van het Tsjechische voorzitterschap)

(2009/C 277/02)

Rapporteur: **de heer van IERSEL**

De heer A. Vondra, de Tsjechische vice-premier belast met Europese zaken, heeft bij schrijven van 27 juni 2008 namens het Tsjechische voorzitterschap van de Raad het Europees Economisch en Sociaal Comité verzocht om een verkennd advies op te stellen over

*De impact van belemmeringen van wetgevende aard in de lidstaten op het concurrentievermogen van de EU.*

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 april 2009 goedgekeurd. Rapporteur was de heer van Iersel.

Het Comité heeft tijdens zijn op 13 en 14 mei 2009 gehouden 453<sup>e</sup> zitting (vergadering van 14 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 198 stemmen vóór en 4 stemmen tegen, bij 10 onthoudingen, is goedgekeurd.

### 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De interne markt bevindt zich in het centrum van het integratieproces als een algemene beleidsdoelstelling om groei, werkgelegenheid te stimuleren en duurzame ontwikkeling te creëren. Die markt is een groot succes in die zin dat talloze wettelijke belemmeringen voor burgers, consumenten, bedrijfsleven en de samenleving als geheel zijn weggewerkt <sup>(1)</sup>. Wezenlijk is in dit verband het rechtstaatbeginsel.

1.2. Vaak wordt opgemerkt dat de interne markt volledig verwezenlijkt is, maar het tegendeel is eerder waar. De economische dynamiek eist namelijk dat er voortdurend wordt gewerkt aan een echte interne markt voor economische actoren uit de publieke en de particuliere sector in de gehele Unie. Bovendien is men er via EU-wetgeving op belangrijke gebieden als financiën en energie nog niet in geslaagd om de interne markt efficiënt te laten functioneren. Gegeven de huidige situatie bestaat er vooral behoefte aan een efficiënt wettelijk kader voor de financiële sector.

1.3. In de ernstigste recessie van de jongste geschiedenis en de systeemcrisis op de financiële markten zijn geloof en vertrouwen in Europa cruciaal. Om uit de crisis te geraken moet met name het beleid ten aanzien van de financiële sector worden herzien. Verder moet het risico van protectionisme en renationalisatie van beleid tegen worden gegaan en dienen de markten in en buiten Europa open te worden gehouden. Daartoe heeft de Unie dringende behoefte aan een duidelijke beleidskoers. Het Comité roept de Raad en de lidstaten er dan ook toe op om voortdurend en resoluut stelling te nemen tegen protectionisme en marktfragmentatie.

1.4. In de huidige crisis moeten maatregelen worden genomen om schokken te dempen. Daarbij valt te denken aan direct staatsingrijpen bij banken of nationalisering ervan en specifieke fiscale of financiële stimuli. Deze mogen de voor de middellange en lange termijn overeengekomen doelstellingen van de Unie evenwel niet ondergraven of bestaande, functionerende, kadervoorwaarden in gevaar brengen. Dit geldt ook voor reddings- en herstructureringssteun. Wordt dit alles niet voor ogen gehouden, dan bestaat het risico dat de mededinging op grote schaal wordt scheefgetrokken. Verder is het van belang om lering uit de crisis te trekken. Welke regelingen en financiële maatregelen moeten er komen om voor duurzame ontwikkeling te zorgen?

1.5. De scherpe economische achteruitgang vergt een gezond, veerkrachtig en fair klimaat voor bedrijven en werknemers in Europa om economische groei, innovatie, banengroei, sociale vooruitgang en duurzame ontwikkeling te bevorderen. Daarbij blijven de agenda's van Lissabon en Göteborg <sup>(2)</sup> hoekstenen voor groei, werkgelegenheid en stimulering van vitaliteit en innovatie in de Unie en in de gehele wereld.

1.6. In dit verband zijn betere wetgeving en alle daarmee verband houdende initiatieven op EU-niveau (de kwaliteit van de omzetting) en handhaving op nationaal en regionaal niveau van eminent belang. De belangrijkste actoren, te weten de Commissie, het Europees Parlement, de Raad en de lidstaten zelf, moeten zich volledig blijven inzetten voor deze doelstellingen.

1.7. Om tot goede *governance* te komen, moeten naast overheden ook bedrijven, bedrijfsorganisaties, de sociale partners en het maatschappelijk middenveld hun bijdrage leveren, zich gedurende het hele proces medeverantwoordelijk voelen en rekenschap afleggen.

<sup>(1)</sup> Zie voor een overzicht van het toenemend aantal obstakels voor de interne markt de EESC-WIM studie - [http://www.eesc.europa.eu/smo/news/index\\_en.asp](http://www.eesc.europa.eu/smo/news/index_en.asp).

<sup>(2)</sup> Tijdens de Europese top van Göteborg (juni 2001) werd een milieudimensie aan de agenda van Lissabon toegevoegd.

1.8. Verder is de Europese integratie ook gebaat bij nieuwe aanzetten zoals de Nieuwe Aanpak en het Goederen Arrangement 2008, het terugdringen van ongewettigde administratieve rompslomp en erkenning van beroepskwalificaties.

1.9. De huidige ontwikkelingen vormen de zoveelste bevestiging van het reeds lang geleden door het Comité ingenomen standpunt dat de Commissie als hoedster van de Verdragen niet, zoals zo vaak het geval is, mag worden gehinderd, maar juist beter in staat moet worden gesteld om er efficiënt voor te zorgen dat nationale wetgeving strookt met de binnen de Unie overeengekomen wettelijke vereisten.

1.10. Voorts zal de huidige (2009) tenuitvoerlegging van de Dienstenrichtlijn nieuwe perspectieven openen voor burgers en ondernemingen. Daarbij moet er echter wel doelmatig op worden toegezien dat de normen op sociaal, kwaliteits-, milieu- en veiligheidsgebied behouden blijven.

1.11. Het wegwerken van wettelijke belemmeringen en de manier waarop dat gebeurt vereisen vooral momenteel een betere communicatiestrategie op EU-niveau en in de lidstaten. Die communicatie moet de geloofwaardigheid van de Unie verhogen en vertrouwen in plaats van euroscepticisme onder burgers en bedrijven aanwakkeren.

1.12. Eliminatie van wettelijke belemmeringen, betere wetgeving en overeengekomen kadervoorwaarden binnen de Unie zullen ook haar positie in de onderhandelingen met andere handelsblokken, binnen de WTO en in het kader van de Doharonde versterken.

1.13. Ten slotte kan de EU van haar verleden leren dat moeilijke tijden ook in heilzame stappen voorwaarts zouden kunnen resulteren. De crisis van de jaren '70 en begin jaren '80 van de vorige eeuw vormde een bevestiging van de politieke bereidheid in de richting van de EMU en was de aanleiding voor de Europese Akte, die de basis vormde voor „Europa 1992” - de weg naar de voltooiing van de interne markt.

## 2. Inleiding

2.1. Onderhavig verkennend advies over „belemmeringen van wetgevende aard voor het concurrentievermogen”, dat het Comité op verzoek van het Tsjechische voorzitterschap opstelt, is gericht op de verwezenlijking van een interne markt die vrij is van (ongewettigde) administratieve obstakels en gebaseerd is op betere regelgeving. Het is de bedoeling dat die markt burgers en bedrijfsleven in Europa een veilig en betrouwbaar wettelijk kader biedt met het oog op het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal in de hele Unie.

2.2. Het huidige (Tsjechische) voorzitterschap concentreert zich in zijn programma met name op tijdige en correcte omzetting van de Dienstenrichtlijn en verdere afbraak van de handelsbarrières tussen de lidstaten en zulks overeenkomstig de herziene strategie voor de interne markt. Deze doelstellingen worden terecht gezien in het bredere perspectief van de nationale hervormingsplannen, de strategie van Lissabon en de herziening en de mogelijke bijstelling ervan in 2010.

2.3. Hetzelfde kader omvat de relatie tussen betere wetgeving <sup>(3)</sup>, betere benutting van effectbeoordelingen en verdere tenuitvoerlegging en evaluatie van maatregelen om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verminderen, steun voor een „Small Business Act” voor Europa en een duurzaam industriebeleid van de Unie, inclusief een adequaat innovatiebeleid.

2.4. Deze voornemens en voorstellen moeten midden in een periode van zwaar economisch onweer ten uitvoer worden gelegd <sup>(4)</sup>. Duidelijk blijkt daarbij dat het voorzitterschap, overeenkomstig de denkbeelden van de Commissie, in zijn programma vasthoudt aan strategische richtsnoeren die in betere tijden waren ontworpen. Het voorzitterschap wil daarmee dus ook nieuwe impulsen geven aan het mandaat van de nieuwe Commissie.

2.5. Dus ongeacht welke maatregelen er op korte termijn moeten worden genomen om significante plotse economische schokken te verzachten die sectoren, investeringen en banen raken, wil het voorzitterschap vasthouden aan eerder ontworpen strategisch beleid.

2.6. In dit advies staat centraal hoe beperkingen voor de spontane verdere ontwikkeling van het Europees bedrijfsleven kunnen worden opgeheven. In dit verband moet verhoging van het concurrentievermogen worden gedefinieerd als zorgen voor meer gelijke kansen in de Unie door de gemeenschappelijk wetgevingsbasis zo efficiënt mogelijk te maken.

2.7. Fundamenteel in dit proces is de agenda voor betere regelgeving die is gericht op de kwaliteit van de wetgeving, effectbeoordelingen, vereenvoudiging, uitvaardiging van nieuwe regels wanneer nodig en vermindering van de administratieve lasten met 25 % tegen 2012 <sup>(5)</sup>.

2.8. Verder is het advies, tegen de achtergrond van de steeds toenemende mondiale dimensies van concurrentievermogen, geconcentreerd op het verwijderen van wettelijke belemmeringen, efficiënte regelgeving en herstel van het vertrouwen in de markten. Hoe beter de interne- marktregelgeving functioneert, des te veerkrachtiger zal de positie van de EU op mondiaal niveau zijn.

2.9. Over een aantal onderwerpen heeft het Comité zijn mening reeds gegeven. Concurrentievermogen is een veel- zo niet alomvattende kwestie en daarom wordt in dit advies ingegaan op een beperkt aantal onderwerpen die in de huidige situatie als dringend gelden.

<sup>(3)</sup> PB C 24 van 31 januari 2006, blz. 39

<sup>(4)</sup> Zie het recente OECD-rapport waarin tegen de achtergrond van de huidige crisis wordt gepleit voor voortdurende bijstellingen van de regelgeving en op precompetitief gebied.

<sup>(5)</sup> Zie met name de „Derde strategische evaluatie van betere regelgeving in de Europese Unie” (COM(2009) 15 final

2.10. Er is indrukwekkende vooruitgang geboekt bij de toestandbrenging van de interne markt. Daarnaast valt evenwel niet te ontkennen dat er op bepaalde gebieden (energie, financiën of het Gemeenschapsoctrooi – potentieel vlaggenschip van de EU! en sociale kwesties) sprake is van een substantieel gebrek aan harmonisatie, terwijl ook het optreden van de lidstaten inzake wetgeving en administratieve praktijken vanuit Europees gezichtspunt voortdurend aandacht vergen <sup>(6)</sup>.

2.11. Het uitblijven van de wenselijke harmonisatie of nationale maatregelen is vaak zeer hinderlijk voor grote bedrijven en resulteert in schadelijke belemmeringen voor investeringen op Europese schaal van mkb's.

2.12. Het MKB vormt een essentieel onderdeel van het Europees concurrentievermogen als geheel en het grootbedrijf is onmisbaar voor het behoud van een staat Europa. Als gevolg van uitbesteding, fragmentatie van zakelijke processen en de aanbod- en meerwaardeketen zijn de mkb's de grootste banenschepers. Doorgaans zijn deze bedrijven voldoende flexibel om in te kunnen spelen op de vereiste duurzame productie en vaak staan zij als partner in genoemde keten aan de wieg van uitvindingen en nieuwe systemen die duurzame en ecologische productie ten goede komen.

2.13. Wettelijke barrières raken niet alleen ondernemingen maar ook de grensoverschrijdende mobiliteit van arbeidskrachten <sup>(7)</sup>. Ook moet ervoor worden gezorgd dat de fundamentele rechten en de regels van de arbeidsmarkt voor alle arbeidskrachten gelden <sup>(8)</sup>.

### 3. Context en algemene opmerkingen

3.1. De interne markt is een dynamisch concept. De inhoud ervan en de creatie van gelijke kansen voor de economische actoren in Europa worden gedefinieerd door de toepasselijke beleidsdoelstellingen van de Unie en gewaarborgd door Europees recht. Ook worden doelstellingen en regels als gevolg van gewijzigde omstandigheden op gezette tijden bijgesteld. Waar nodig en zinvol zouden zo snel mogelijk adequate en concrete maatregelen ter bescherming van werknemers moeten worden voorgesteld die duidelijk maken dat noch economische vrijheden noch mededingingsregels voorrang hebben op sociale grondrechten

3.2. De huidige economisch achteruitgang raakt iedereen economisch en sociaal en tast ook de positie van Europa op wereldvlak aan. Ongebruikelijke tijden kunnen ongewone benaderingen

<sup>(6)</sup> Zie in dit verband de in december 2008 gepubliceerde brochure van de Nederlandse werkgeversverenigingen VNO-NCW, MKB „Wanneer wordt het echt 1992 – Concrete voorstellen om de interne markt te voltooiën”. Het jaar 1992 werd indertijd genoemd als het jaar waarin de interne markt voltooid zou moeten zijn.

<sup>(7)</sup> PB C 228 van 22 september 2009, blz. 14

<sup>(8)</sup> Zie het EESC-advies *De resterende obstakels voor de mobiliteit op de interne arbeidsmarkt in kaart gebracht*, par. 1.5

en oplossingen vergen zoals staatssteun die wordt toegestaan om „een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen” <sup>(9)</sup>, waarbij de urgentierichtsnoeren van de Commissie worden gevolgd <sup>(10)</sup>. Maar overeengekomen kadervoorwaarden mogen niet in gevaar worden gebracht en ieder ingrijpen dient toereikend te worden gemotiveerd.

3.3. Nationale regulering is vaak in een nationale context opgesteld als antwoord op allerlei uitdagingen. Ook daarom is het nodig door te gaan met programma's voor het opheffen van bestaande en potentiële belemmeringen van wetgevende aard tussen de lidstaten en moet dat worden aangemoedigd.

3.4. Vooral momenteel kunnen overwegingen voor de korte termijn echter gemakkelijk de politieke wil aantasten om dienovereenkomstig te handelen. Zowel openlijk als heimelijk protectionisme liggen op de loer. Daarom moet duidelijk worden gepleit voor continuering van hetgeen in werking is gezet om die belemmeringen weg te werken. Hoe beter we ons nu voorbereiden, des te beter de Europese economie er straks voor zal staan.

3.5. De huidige situatie vereist zonder meer versterkte inspanningen om nieuwe, transparante kadervoorwaarden te definiëren op de gebieden energie en financiën.

3.5.1. De huidige financiële crisis verschaft de lidstaten weer meer ruimte om een hoofdrol te spelen in het economisch systeem door substantiële „nood”steun te verlenen aan grote financiële instellingen. Los van de eventuele impact hiervan op de overheidsfinanciën, kan die aanpak resulteren in concurrentiedistorsies wanneer steeds de steunregels niet worden nageleefd <sup>(11)</sup>. Ook kunnen gezonde banken worden benadeeld.

3.5.2. Het staat inderdaad buiten kijf dat er in deze uitzonderlijke situaties prompt moet worden ingegrepen, maar dat laat onverlet dat de situatie nauwgezet moet worden gevolgd (monitoring) <sup>(12)</sup> om de bestaande samenhang, de rechtstaat en de mededinging op de interne markt te waarborgen. Dat alles is in het belang van de burgers en de economie.

<sup>(9)</sup> Zie artikel 87, lid 3, onder b, van het EG-Verdrag. Het gaat hier om een opzettelijke afwijking van de rechtsgrondslag van artikel 87, lid 3, onder c, die meestal wordt gebruikt. De lidstaten krijgen op deze manier meer ruimte voor financiële steunverlening en dat kan distorsies opleveren. De Commissie moet echter voortdurend en nauwgezet toezien op deze bewust gecreëerde maar toegestane distorsies en zodra de economische situatie is genormaliseerd moeten deze weer worden rechtgetrokken, PB C 228 van 22 september 2009, blz. 47.

<sup>(10)</sup> PB C 16 van 22 januari 2009

<sup>(11)</sup> PB C 270 van 25 oktober 2008, blz. 8., PB C 10 van 15 januari 2009, blz. 2 en PB C 72 van 26 maart 2009, blz. 1

<sup>(12)</sup> In dit verband wordt hier en in de par. 4.2.1 en 4.2.6.2 niet van een gedetailleerde definitie van de rol en het mandaat van de Commissie uitgegaan. Die variëren namelijk van geval tot geval in het licht van het gebruikte rechtsinstrument..

3.5.3. Nieuwe kadervoorwaarden en wettelijke bepalingen zijn geboden. Deze moeten worden gecentreerd op Europees dan wel vergaand op Europees niveau gecoördineerd toezicht op het bankbedrijf, de onontbeerlijke regulering en het wegwerken van verschillen in beleid ten aanzien van banken<sup>(13)</sup>. Het Comité benadrukt het belang van betere regelgeving voor en controle van de financiële sector. Dit wordt ook voorgesteld in het rapport *Larosière*, dat tijdens het Tsjechische voorzitterschap namens de Commissie is opgesteld<sup>(14)</sup>. Dat toezicht zou zich ook uit moeten strekken tot de verzekeringsector.

3.5.4. Bij de aanstaande discussie over de opzet van de wetgeving voor de financiële sector moet ook een betrouwbaar kader voor het toekomstige aanpassingsvermogen van de gehele Europese economie als strategische doelstelling voor ogen worden gehouden. Dit bredere perspectief is tot op heden namelijk onderbelicht gebleven.

3.5.5. Energie is een cruciale grondstof voor de hele samenleving, maar kan in veel opzichten (onder meer prijzen, overheidssingrijpen, mate van liberalisering en mededinging) een forse bron van (ongewenste) wettelijke obstakels opleveren. Die staan in de weg aan gelijke kansen met andere negatieve gevolgen voor andere industriële sectoren van dien. Voor de verwezenlijking van een interne energiemarkt is het daarom alleszins zaak dat wettelijke barrières voor intracommunautaire handel en investeringen worden geëlimineerd.

3.6. Met de open coördinatiemethode<sup>(15)</sup> zijn hoge verwachtingen gewekt in verband met de mogelijkheid om nationale maatregelen te coördineren. Een dergelijke vrijblijvende aanpak laat de lidstaten veel ruimte en dat kan gemakkelijk bijkomende wettelijke belemmeringen opleveren. Daarom is een meer gestructureerde werkwijze wenselijk.

3.7. Een belangrijke vraag is hier of er voor specifieke gevallen niet zou moeten worden geopteerd voor een richtlijn of verordening van de Unie als meest adequate rechtsgrondslag voor harmonisatie. Ook wil het Comité benadrukken dat normalisatie verder moet worden gepromoot, want dat zou onder andere resulteren in meer transparantie en verder is meer interoperabiliteit vaak zeer winstgevend.

3.8. Er bestaan veel belemmeringen voor een competitief klimaat in Europa. Zij kunnen in wezen in verschillende categorieën, ieder met eigen oplossingen, worden ingedeeld.

3.8.1. Een eerste categorie omvat obstakels voor burgers en bedrijven die in een andere lidstaat actief willen zijn. Dit soort hindernissen kunnen wortelen in nationale wetten, regelingen of administratieve procedures die los staan van EU-wetgeving en bijbehorende omzetting. Zij zijn dus moeilijk vooraf in te schatten wanneer een bedrijf grensoverschrijdend wil gaan ondernemen.

3.8.2. Het integratieproces resulteert niet noodzakelijkerwijs in minder nationale regels, vaak is zelfs het tegendeel het geval, en veelal veroorzaken die (extra) nationale regels bijkomende barrières. Bovendien kunnen specifieke wetsbepalingen in de huidige economische situatie gemakkelijk een protectionistisch effect sorteren.

3.8.3. Een andere categorie obstakels kan voortvloeien uit het feit dat bestaande initiatieven als *one-stop-shops* (één loket) voor bedrijven niet geheel aan de verwachtingen voldoen. Dat kan te wijten zijn aan een gebrek aan middelen of andere soorten problemen (informatie is bijv. uitsluitend in de taal van het land in kwestie beschikbaar).

3.8.4. Een vierde soort obstakels wordt gevormd door weliswaar wenselijke initiatieven om voor gelijke kansen te zorgen, maar die niet of slecht deels ten uitvoer worden gelegd. Dit soort wortelt in onvoldoende naleving door de lidstaten van Europese wet- of regelgeving<sup>(16)</sup>.

3.8.5. Verder zijn er specifieke obstakels die onder meer worden veroorzaakt door het onderscheid tussen de leden van de Eurozone en de andere lidstaten, gereguleerd taalgebruik in lidstaten en uiteenlopende belastingstelsels en -heffingsgrondslagen.

3.9. Een aantal van de genoemde belemmeringen zijn een byproduct van de kenmerken van de nationale administratieve en wetgevingssystemen. Dit noopt tot meer aandacht voor samenhang bij de behandeling van grensoverschrijdende problemen.

3.10. Ook specifieke financiële stimuli kunnen, indien niet adequaat gecoördineerd en vooral wanneer strijdig met de staatssteunbepalingen van de Unie, nieuwe obstakels opleveren. Het EESC dringt erop aan dat de communautaire verworvenheden, zowel regelingen als instrumenten, altijd worden gerespecteerd.

3.11. Gespecialiseerde netwerken tussen de EU en het nationaal bestuur als *Enterprise Europe Network*, *SOLVIT*, het *European Competition Network (ECN)* en *on-line-platforms* voor het uitwisselen van *best practices* die zich bezighouden met het elimineren van onnodige obstakels zijn zeer welkom.

3.12. Voorts is het gebrek aan samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de nationale administraties over de tenuitvoerlegging van het Europees recht een geweldig probleem. In dit verband bereidt het Comité een advies voor over het initiatief „Informatiesysteem Interne Markt” (IMI)<sup>(17)</sup>.

<sup>(13)</sup> PB C 224 van 30 augustus 2008, blz. 11

<sup>(14)</sup> Zie het rapport *Larosière* over financieel toezicht in de EU (25 februari 2009).

<sup>(15)</sup> Deze methode biedt een kader voor de samenwerking tussen de lidstaten op nationale beleidsterreinen als werkgelegenheid, sociale bescherming, bestrijding van sociale uitsluiting, onderwijs, jeugd en opleiding, en is een typisch intergouvernementeel instrument. Zie voor meer details: [http://europa.eu/scadplus/glossarty/open\\_methodcoordination\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/glossarty/open_methodcoordination_en.htm).

<sup>(16)</sup> PB C 325 van 30 december 2006, blz. 3

<sup>(17)</sup> Zie COM(2008) 703 en PB C 325 van 30 december 2006, blz. 3.



3.13. Bovendien zou middels betere communicatie tussen de nationale administraties meer zicht kunnen worden gekregen op eventuele (verborgen) obstakels die op specifieke gebieden uit nationale regels en verplichtingen voortvloeien.

3.14. In die zin zijn ook opleiding en voorbereiding van nationale ambtenaren die met EU-wetgeving te maken hebben, primordiaal en dat vergt middelen om vaardigheden te actualiseren. Dit is in het bijzonder relevant gezien de toenemende nadruk die wordt gelegd op praktijkgerichte beleidsinstrumenten als effectbeoordelingen en het meten van administratieve rompslomp.

3.15. Het Comité heeft reeds in meerdere adviezen erop gewezen dat de Commissie daartoe echt toezicht moet houden op de tenuitvoerlegging van de communautaire regels en akkoorden van de Unie in de lidstaten.

3.16. Goed beheer van de interne markt vereist dat behalve de overheid ook bedrijven en hun organisaties, de sociale partners en de organisaties van het maatschappelijk middenveld hun bijdrage leveren, rekenschap afleggen en zich medeverantwoordelijk voelen voor de bevordering van de kadervoorwaarden voor gelijke kansen in Europa. Instrumenten daartoe zijn onder meer: praktische ervaring, uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden, zelfregulering, sociale dialoog op verschillende niveaus, en communicatie en informatie.

## 4. Specifieke aangelegenheden

### 4.1. Betere wetgeving

4.1.1. Betere wetgeving is strategisch cruciaal voor een flexibel bedrijfsklimaat. De agenda voor betere regelgeving (zie par. 2.7) vormt de motor achter de desbetreffende strategie.

4.1.2. Betere wetgeving houdt zowel verband met de op EU-niveau te harmoniseren zaken als met de wetgevingsmethode, bijv. via verordeningen, dan wel via gedetailleerde of kader-richtlijnen. Wettelijke belemmeringen tussen de lidstaten kunnen immers overeind blijven wanneer richtlijnen dubbelzinnig zijn of slechts minimumnormen bevatten.

4.1.3. Het Comité heeft zich reeds herhaaldelijk geschaard achter een doelgerichte herziening van de EU-wetgeving door de Commissie. Die kan namelijk bijdragen tot aanpassing aan gewijzigde omstandigheden en verwijdering van die belemmeringen.

4.1.4. Gezien de structurele wetgevingsverschillen tussen de lidstaten vallen bepaalde zaken eenvoudigweg niet te harmoniseren. Daar dienen potentiële wettelijke obstakels specifiek te worden onderzocht.

4.1.5. Voorts dient te worden erkend dat de effectbeoordelingen van de Commissie goed zijn maar dat een en ander op nationaal niveau behoorlijk te wensen overlaat. Dat doorkruist gelijke kansen voor bedrijfsleven en vrij verkeer in het algemeen.

4.1.6. Effectbeoordelingen zijn een alleszins nuttig instrument om overregulering te bestrijden en goed over nieuwe regulering na te denken. Commissie, EP en Raad hechten er dan ook steeds meer waarde aan. Het Comité dringt erop aan dat de Raad en het EP die evaluaties en de bijstelling ervan gedurende het gehele wetgevingsproces passende aandacht schenken.

4.1.7. Die beoordelingen betreffen niet alleen een integrale kijk op de technische aspecten van goederen en diensten maar ook neveneffecten op bijv. het milieu en de consumentenbelangen. Daar staat tegenover dat bij wetgeving ter zake van de laatste twee gebieden ook altijd aandacht moet zijn voor de concurrentiekracht van het bedrijfsleven. In een goede effectbeoordeling bestaat oog voor alle belanghebbenden.

### 4.2. Tenuitvoerlegging en handhaving <sup>(18)</sup>

4.2.1. Correcte en tijdige uitvoering en handhaving zijn onlosmakelijk betere wetgeving verbonden. De praktijk leert namelijk dat onvoldoende dan wel overdadige tenuitvoerlegging (*gold-plating* en *cherry picking*) een hoofdbron van wettelijke hindernissen, grensoverschrijdende problemen en protectionisme vormen. Daarom moet ook goed worden gekeken naar de middelen om uitvoering en handhaving van de EU-wetgeving in de lidstaten te controleren.

4.2.2. Het subsidiariteitsbeginsel dient door beide partijen te worden nageleefd. De Unie moet wegblijven van nationale procedures en bestuursstelsels, maar het Verdrag verplicht haar wel om ervoor te zorgen dat haar doelstellingen worden verwezenlijkt en dat de interne markt in lijn met de afgesproken regels functioneert. Alleen dan kunnen de praktische problemen van ondernemingen, andere organisaties en burgers bevredigend worden opgelost.

4.2.3. Anders gezegd, de verhouding tussen EG-regelgeving en subsidiariteit is delicaat. Daarom moet bij de verdieping van de integratie overeenkomstig de afgesproken doelstellingen het juiste evenwicht worden gevonden tussen het vereiste respect voor de nationale tradities en systemen enerzijds en EU-toezicht anderzijds.

4.2.4. In dit verband vormen de lokale en regionale lichamen, die in een aantal lidstaten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van EU-wetgeving, een speciaal geval. Zij moeten naar behoren rekening houden met de EU-wetgeving.

<sup>(18)</sup> PB C 24 van 31 januari 2006, blz. 52

4.2.5. Aanbestedingen zijn een andere uitgebreide en belangrijke kwestie. Omzetting van de richtlijnen van 2004 daargelaten, bestaan er nog altijd traditionele praktijken en administratieve procedures, inclusief wettelijke belemmeringen, die mededinging bij aanbestedingen verhinderen. Aanbestedingen vergen voortdurende aandacht en daarbij moet het recht van de sociale partners op collectieve onderhandelingen worden gerespecteerd.

4.2.6. Het bestuur binnen de Unie moet veel meer doen om wettelijke obstakels op te heffen:

4.2.6.1. De huidige *feed back* over de tenuitvoerlegging van wetgeving voldoen nog steeds niet<sup>(19)</sup>.

4.2.6.2. Uit oogpunt van de rechtstaat is het onontbeerlijk dat de Commissie ook systematisch toeziet op uitvoering en handhaving van EU-wetgeving. Dat vergt speciale aandacht en een beleidsdiscussie.

4.2.6.3. Verder is het wenselijk dat er bijkomende netwerken voor evaluatie tussen de nationale administraties<sup>(20)</sup> worden opgezet waar die nog niet bestaan en dat de bestuurscapaciteiten in de lidstaten worden opgevoerd.

4.2.6.4. In dit verband kan het EESC zich volledig vinden in het door het Comité van de Regio's opgericht netwerk voor subsidiariteitstoezicht dat ertoe dient om de uitwisseling van informatie tussen de EU en de lokale en regionale lichamen te versoepelen.

4.2.6.5. Ook moet de Commissie ervoor zorgen dat de nationale regelgevers de EU-regelgeving gecoördineerd en op gelijke wijze toepassen.

4.2.6.6. Het in paragraaf 4.2.6.6. gewenste bestuur dient zich ook bezig te houden met niet-wettelijke belemmeringen die vaak het resultaat zijn van administratieve praktijken.

### 4.3. De interne dienstenmarkt

4.3.1. De interne dienstenmarkt van de EU staat op een keerpunt. Het is de bedoeling dat de Dienstenrichtlijn eind 2009 is omgezet en uitgevoerd. Daar moet goed op worden gelet om te voorkomen dat er op nationaal niveau nieuwe belemmeringen en discrepanties opduiken. Daarbij mag evenwel niet worden getornd aan de normen die gelden op sociaal, kwaliteits-, milieu- en veiligheidsgebied. Verder moet het overheidspersoneel in dit verband toereikend opgeleid (kennis van talen en andere culturen) worden en dienovereenkomstig beter betaald worden.

<sup>(19)</sup> De Commissie stelt een aantal informatiebronnen voor, waaronder klachtcentra als de Europe Direct-lijn, Eurojus, de nationale SOLVIT-centra, de Europese consumentencentra, het Enterprise Europe network en de portaalsite van de Europese Unie.

<sup>(20)</sup> Gewezen wordt ook hier op het Internal Market Information system (IMI), dat de Commissie heeft opgezet om gegevensuitwisseling over EU-wetgeving tussen de nationale overheden te vergemakkelijken.

4.3.1.1. De wijze waarop de Commissie de omzetting ondersteunt lijkt efficiënt te zijn en het verdient aanbeveling dat zij daarmee doorgaat.

4.3.2. Wat de specifieke aspecten van de richtlijn betreft, zijn de vrijheid van vestiging en grensoverschrijdende activiteiten cruciaal om in Europa het juiste ondernemingsklimaat te creëren<sup>(21)</sup>.

4.3.2.1. Feedback van betrokkenen lijkt erop te duiden dat het dank zij ad-hocmaatregelen gemakkelijker is geworden om in een andere lidstaat een bedrijf op te richten, maar dat er nog steeds ruimte voor verbetering bestaat.

4.3.3. Verder dient aandacht te worden besteed aan de aanpak op gebieden die momenteel buiten de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen.

4.3.3.1. Sommige sectoren (financiële diensten, elektronische communicatie en audiovisuele diensten) zijn afzonderlijk geregeld en andere kennen geen regeling op EU-niveau.

4.3.3.2. Dat laatste kan substantiële verschillen tussen de lidstaten opleveren hetgeen in onverwachte obstakels kan resulteren. Daarom moeten de nationale overheden meer coördineren om onderling tegenstrijdige benaderingen te vermijden van kwesties die het bedrijfsklimaat in de Unie direct raken.

4.3.4. Bovendien moet worden benadrukt dat het onderscheid tussen goederen en diensten steeds meer vervaagt. Daarom zal een adequate regeling van de vestigingsvrijheid en grensoverschrijdende dienstverlening zeker ook de industrie zeer ten goede komen.

4.3.4.1. Zelfs al wordt de richtlijn naar behoren ten uitvoer gelegd, dan nog moeten de Europese instellingen en de lidstaten de sector goed in het oog houden om actuele problemen in de hand te houden en nieuwe obstakels te voorkomen. Ten aanzien van de goederenmarkt is de discriminatiebestrijding het verst gevorderd en daaruit kunnen stellig lessen worden getrokken voor het elimineren van belemmeringen in de dienstensector.

### 4.4. De Nieuwe Aanpak, Goederen Arrangement 2008 en normalisatie

4.4.1. De Nieuwe Aanpak van technische harmonisatie en normen<sup>(22)</sup> is een van de meest tastbare successen bij het opheffen van hindernissen voor concurrentievermogen op de interne markt.

<sup>(21)</sup> PB C 221 van 8 september 2005, blz. 11

<sup>(22)</sup> Deze in 1985 opgestarte aanpak vormt een keerpunt voor de EU-wetgeving aangaande de interne markt, en was een antwoord op de ingewikkelde wetgeving die het resultaat was van een reeks gedeetailleerde regels om de interne goederenmarkt een feit te doen zijn.

4.4.2. In de huidige omstandigheden is het alleszins zaak om die aanpak te behouden en te voorkomen dat bereikte resultaten door protectionisme teniet worden gedaan.

4.4.3. Verder moet goed worden gekeken naar de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning. Ook moet speciale aandacht uitgaan naar het waarborgen van uit economisch, sociaal en milieuoogpunt van duurzame ontwikkeling. Voorts is het wezenlijk toe te zien op de reële impact van het tot de erkenning dienende Goederen Arrangement 2008.

4.4.4. Een ander aandachtspunt is normalisatie, een proces dat doorgaans op vrijwilligheid en niet op wetgeving is gebaseerd. Normalisatie verdient alle aandacht omdat het proces ten goede komt aan inspanningen ten behoeve van de interne markt en het mondiale concurrentievermogen van de Unie.

4.4.5. Maar het kan ook zijn dat het ontbreken van normalisatie op bepaalde gebieden (wettelijke) belemmeringen oplevert. Daarbij valt te denken aan openbare aanbestedingen, waar een gebrek aan consensus in het bedrijfsleven de concurrentie in de Unie verzwakt. Dit geldt bijv. wanneer ondernemingen een „normenoorlog” gaan voeren om, ten koste van mededinging en consumentenkeuze, een monopolie te vestigen of te handhaven. In dergelijke gevallen moet op Unieniveau kunnen worden opgetreden om betrokkenen tot overeenstemming te brengen.

4.4.6. Daarom pleit het Comité voor meer normalisatie op gebieden als aanbestedingen, IT en communicatiediensten. Om distorsies te vermijden moeten uiteraard wel alle *stakeholders* bij het proces worden betrokken. In dit verband moeten huidige normalisatie-initiatieven als die van NORMAPME en mkb's nog meer worden gestimuleerd.

#### 4.5. Terugdringen van ongewettigde administratieve lasten

4.5.1. Het van 2007 daterende actieprogramma om administratieve lasten te meten en de regelgeving voor het bedrijfsleven te vereenvoudigen is één van de belangrijkste initiatieven van de Commissie.

4.5.1.1. Het programma is gebaseerd op het in Nederland uitgevonden „Standaardkostenmodel” (SKM) en de Unie is momenteel bezig om de meting van door EU-wetgeving veroorzaakte lasten af te ronden <sup>(23)</sup>.

<sup>(23)</sup> Deze methode, vaak als bestrijding van administratieve rompslomp aangemerkt, strekt tot het in kaart brengen en meten van alle lasten die ondernemingen als gevolg van EU-wetgeving hebben te dragen. Doel is om die lasten met 25 % te reduceren.

4.5.1.2. Een verdere stap ter uitwerking van dit initiatief wordt gevormd door de oprichting van de uit 15 deskundigen bestaande groep op hoog niveau „Stoiber”, die met concrete voorstellen moet komen.

4.5.2. Het programma vindt steeds meer ingang bij de lidstaten en de meeste hebben er reeds in toegestemd om hun administratieve lasten te meten en te reduceren.

4.5.2.1. Het is van het grootste belang voor het succes van de operatie dat de nationale metingen en reductiestrategieën in heel Europa en tussen de EU en het nationale bestuur worden gecoördineerd.

#### 4.6. Erkenning van beroepskwalificaties

4.6.1. Wil men dat de interne markt efficiënt functioneert, dan moet naast het vrije verkeer van goederen en diensten ook het vrije verkeer van beroepsbeoefenaars worden bevorderd. De Raad „Onderzoek” heeft een besluit over de mobiliteit van onderzoekers genomen en dat moet nu ook ten aanzien van andere beroepsgroepen gebeuren.

4.6.2. Erkenning van beroepskwalificaties binnen de Unie vormt een ingewikkelde zaak die meer omvat dan wettelijke belemmeringen. Handelen is hier geboden want de kwestie is in een aantal opzichten direct verbonden met het probleem van (verborgen) barrières op de interne markt.

4.6.3. Onlangs vond er in dit verband een grote doorbraak plaats met de invoering van het Europees kwalificatiekader, de zogenaamde vijfde vrijheid of de mobiliteit van onderzoekers. Het Comité is ingenomen met deze grote stap voorwaarts.

#### 4.7. Andere initiatieven

4.7.1. De traditionele juridische procedures zijn lang en duur en daarom vormen alternatieve mechanismen voor geschillenbeslechting een waardevolle bijdrage om uit grensoverschrijdende activiteiten voortvloeiende conflicten op te lossen.

4.7.1.1. Er is evenwel weinig bekend over het gebruik van en de toegang van bedrijven en burgers tot deze instrumenten. Helaas worden de vrijblijvende aanbevelingen van de Commissie in dit verband slechts in een beperkt aantal lidstaten opgevolgd.

4.7.1.2. Het is de moeite waard om deze kwestie verder te onderzoeken en te bezien hoe een en ander in de praktijk kan worden gesteund en gepromoot als een bijkomend middel om bestaande belemmeringen en problemen terug te dringen.

4.7.2. Voor zover het daadwerkelijk functioneert, wordt het netwerk SOLVIT terecht geprezen om zijn vermogen om zaken snel op te lossen en extra problemen te voorkomen. Iedere lidstaat zou ervoor moeten zorgen dat de nationale centra over voldoende geld en personeel beschikken om hun werk te doen <sup>(24)</sup> en dat belanghebbenden van bestaan en functioneren van de centra op de hoogte zijn.

4.7.3. Ook het Enterprise Europe Network (de opvolger van de vroegere Euro-informatiecentra) is cruciaal voor ondersteuning van met name mkb's en de verbetering van het klimaat waarin deze bedrijven functioneren. Dit netwerk vormt in wezen het gezicht van Europa voor lokale actoren.

4.7.3.1. Uit eerder studies <sup>(25)</sup> is gebleken dat de dienstverlening door de vroegere informatiecentra weliswaar over het algemeen

van goede kwaliteit was, maar dat de feed back tussen de centra en de Commissie niet altijd werkte. Hier moet goed op worden gelet om problemen adequaat aan te kunnen pakken.

4.7.4. Klachten over wettelijke belemmeringen kunnen ook rechtstreeks bij de Commissie worden ingediend. Die bijkomende mogelijkheid moet met voldoende publiciteit worden omgeven.

4.7.5. De huidige stand van zaken met betrekking tot zelf- en coreguleringsinitiatieven hebben een impact op het ondernemingsklimaat en die initiatieven kunnen bijdragen tot het wegwerken van belemmeringen. Daarom moet meer kennis over die initiatieven worden vergaard om *best practices* te kunnen verspreiden <sup>(26)</sup>.

Brussel, 14 mei 2009.

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
M. SEPI

<sup>(24)</sup> PB C 77 van 31 maart 2009, blz. 15

<sup>(25)</sup> Renda A, Scherfler L en Van Dewall F. (2006), Ex post evaluation of the MAP 2001-2005 initiative and suggestion for the CIP 2007-2013, CEPS Studies

<sup>(26)</sup> Het EESC heeft samen met het secretariaat-generaal van de Commissie een databank over die initiatieven opgezet: <http://eesc.europa.eu/self-and-coregulation/index.asp>.



## BIJLAGE

**bij het Advies  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité**

De volgende afdelingstekst, waarvoor minstens meer dan een kwart van de stemmen werd uitgebracht, werd tijdens de discussie verworpen:

**Par. 3.1:**

*„De interne markt is een dynamisch concept. De inhoud ervan en de creatie van gelijke kansen voor de economische actoren in Europa worden gedefinieerd door de toepasselijke beleidsdoelstellingen van de Unie en gewaarborgd door Europees recht. Ook worden doelstellingen en regels als gevolg van gewijzigde omstandigheden op gezette tijden bijgesteld.”*

**Motivering:**

Opmerking in EESC-advies SOC/315.

**Result**

Stemuitslag: 125/76/9

---