



Brussel, 28.10.2015
COM(2015) 550 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**De eengemaakte markt verbeteren: meer mogelijkheden voor mensen en
ondernemingen**

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

1. DE EENGEMAAKTE MARKT VERBETEREN

De eengemaakte markt is een van de belangrijke verwezenlijkingen van Europa. Dankzij de eengemaakte markt zijn er in de voorbije vijftig jaar nieuwe mogelijkheden en schaalvoordelen voor Europese ondernemingen gecreëerd die het industriële concurrentievermogen hebben versterkt, zijn er banen gecreëerd, hebben de consumenten een ruimere keuze gekregen tegen lagere prijzen en hebben mensen de mogelijkheid gekregen om te leven, te studeren en te werken waar ze willen. De interne markt heeft bijgedragen tot een betere integratie van de Europese ondernemingen in de internationale waardeketens en tot een groter mondiaal concurrentievermogen van de Europese ondernemingen.

Maar de EU en de eengemaakte markt moeten zich aanpassen aan een veranderende omgeving. Europa staat voor economische en sociale uitdagingen. De economische en financiële crisis heeft onze economieën op de proef gesteld en enorme sociale kosten veroorzaakt. De werkloosheid blijft hardnekkig hoog in heel Europa, met name onder jongeren, die eigenlijk de katalysator van de vitaliteit van Europa zouden moeten zijn. Lage groeipercentages hebben het vertrouwen van de mensen in Europa aangetast. Ontoereikende investeringsniveaus en belemmeringen op de product- en dienstenmarkten hebben de productiviteit en het concurrentievermogen van de Europese economie getroffen. Vaak voelen ondernemers zich gehinderd door verouderde en buitensporige regelgeving en kunnen zij de informatie die ze nodig hebben niet vinden.

Tegelijkertijd scheppen innovatie en mondiale waardeketens belangrijke nieuwe mogelijkheden. Vele industrietakken worden door digitale technologieën getransformeerd, wat tot een efficiëntere productie en nieuwe, innovatieve bedrijfsmodellen leidt. Productie en diensten worden steeds vaker samengevoegd tot een intelligent en schoon aanbod dat de consument meer toegevoegde waarde biedt. Die innovatie zet echter ook de traditionele bedrijfsmodellen en de bestaande relaties tussen consumenten en exploitanten van bedrijven op losse schroeven.

1.1. Een verdiepte en eerlijkere eengemaakte markt

De Europese Commissie die in november 2014 is aangetreden, komt tegemoet aan die uitdagingen. Zij heeft van de toename van de werkgelegenheid, de groei en de investeringen haar topprioriteit gemaakt en bewerkstelligt dat door de eengemaakte markt in alle bedrijfstakken en op alle beleidsterreinen te verdiepen.

Binnen één maand na haar aantreden heeft de Commissie haar **investeringsplan** voor Europa en het Europees Fonds voor strategische investeringen gepresenteerd. Het plan is al operationeel; het begint de teruglopende investeringen tegen te gaan en stimuleert het economisch herstel. Eén van de doelstellingen van het plan is het creëren van een beter ondernemingsklimaat voor investeringen door de voorspelbaarheid van de regelgeving te vergroten en de eengemaakte markt verder te versterken.

Op die basis heeft de Commissie in februari 2015 de **Europese energie-unie** gebouwd, die is gericht op het waarborgen van de toegang van de consumenten en de ondernemingen tot veilige, betaalbare en klimaatvriendelijke energievoorziening en waarmee de interne energiemarkt van de EU is verwezenlijkt.

Om tegemoet te komen aan de uitdagingen van de digitale economie heeft de Commissie in mei een **strategie voor een digitale eengemaakte markt** voorgesteld. Een connectieve digitale eengemaakte markt zal de toegang tot onlinegoederen en -diensten voor consumenten en ondernemingen verbeteren en tegelijkertijd voorwaarden scheppen die bevorderlijk zijn voor netwerken en het groeipotentieel van de Europese digitale economie maximaliseren.

Vorige maand is ten slotte het actieplan voor de opbouw van een **kapitaalmarktunie** voorgesteld. Het actieplan beoogt lagere leningskosten, verbeterde financiering van de opstartfase en een breder beleggerspubliek. Door investeerders en degenen die financiering nodig hebben aan elkaar te koppelen, zullen Europese ondernemingen gemakkelijker toegang krijgen tot de financiering die zij nodig hebben om te moderniseren en uit te breiden. De kapitaalmarktunie zal het financiële systeem stabiel maken en voor meer concurrentie zorgen.

Wij hebben een Europa nodig dat openstaat voor de wereld en een wereld die openstaat voor Europa. Zoals uiteengezet in haar eerder deze maand goedgekeurde mededeling **Handel voor iedereen**, heeft de Commissie haar handels- en investeringsbeleid herzien om het doeltreffender en transparanter te maken, in overeenstemming met onze Europese waarden. Zij werkt hard, opdat het **trans-Atlantisch partnerschap voor handel en investeringen** een ambitieus, eerlijk en doeltreffend resultaat zou opleveren.

Het geplande pakket voor de **circulaire economie** zal nieuwe concurrentievoordelen voor Europa creëren. Het zal gericht zijn op het in stand houden van kwetsbare natuurlijke hulpbronnen en het gelijktijdige stimuleren van het concurrentievermogen, de innovatie en het scheppen van banen in het ontwerp, de vervaardiging, het gebruik, het herstel en de recycling van producten, alsmede in het afvalbeheer.

Om een eerlijkere eengemaakte markt te waarborgen, moet de EU ook doeltreffend tegemoetkomen aan de bekommernissen van de mensen en de ondernemingen. Zij moeten er zeker van kunnen zijn dat de eengemaakte markt hen beschermt en mondig maakt.

Mensen moeten erop kunnen vertrouwen dat hun rechten als werknemer niet worden ondermijnd. Om die bekommernissen aan te pakken, zal het aangekondigde **pakket arbeidsmobiliteit** de arbeidsmobiliteit ondersteunen door middel van beter gecoördineerde socialezekerheidsstelsels en een gerichte herziening van de richtlijn betreffende de detachering van werknemers.

Ook op het gebied van de **fiscaliteit** moeten de mensen en de ondernemingen billijkheid zien. Het is van cruciaal belang dat ondernemingen die de vruchten van de eengemaakte markt plukken, niet langer kunnen profiteren van de verschillen tussen en de lacunes in de nationale belastingstelsels. De Commissie legt de laatste hand aan een diepgaand onderzoek over fiscale rulings in een aantal lidstaten en werkt aan de snelle uitvoering van de onlangs aangenomen richtlijn over fiscale rulings. Met het recente actieplan voor een billijke en efficiënte vennootschapsbelasting heeft de Commissie een ambitieus programma uitgerold om ervoor te zorgen dat de belastingen worden betaald waar de winsten worden gemaakt.

Ten slotte maakt de Commissie werk van een aantal sectorale initiatieven met betrekking tot de eengemaakte markt. Extra maatregelen ter verbetering van de eengemaakte markt voor het **wegvervoer** zullen bijvoorbeeld bijdragen tot verbeterde en meer concurrerende vervoersdiensten. De Commissie zal met name nagaan hoe de regels over de toegang tot de markt voor het goederenvervoer eenvoudiger en beter afdwingbaar kunnen worden gemaakt. Zij zal zoeken naar manieren om een gelijk speelveld voor binnenlandse passagiersdiensten te waarborgen, te zorgen voor meer concurrentie bij de verhuur van vrachtwagens, de handhaving van de toepasselijke regels in de sector te verbeteren en te zorgen voor passende arbeidsvoorwaarden en een gelijk speelveld.

Ter ondersteuning van al die maatregelen heeft de Commissie een nieuwe start genomen wat **betere regelgeving** betreft. Door ons te richten op de echte prioriteiten van Europa, maken we betere regels voor betere resultaten. In veel gevallen vervangt één reeks EU-regels een lappendeken van 28 verschillende nationale regels, wat het leven gemakkelijker maakt voor

burgers en ondernemingen, het rechtskader vereenvoudigt, de regeldruk op de eengemaakte markt vermindert en de voorspelbaarheid van de regelgeving vergroot.

1.2. Een nieuwe strategie voor de eengemaakte markt op basis van mogelijkheden, modernisering en resultaten

De bovenstaande maatregelen moeten worden aangevuld met een echte Europese eengemaakte markt voor goederen en diensten.

Ondanks alle geboekte vooruitgang zijn er nog te veel aanzienlijke economische belemmeringen, met name op het gebied van diensten. De Commissie schat dat een ambitieuzere uitvoering van de dienstenrichtlijn het bbp van de EU met 1,8 % zou doen stijgen¹.

Belemmeringen voor de vrije uitwisseling van producten en diensten, een ontoereikende handhaving van de bestaande regels, weinig grensoverschrijdende overheidsopdrachten en onvoldoende politieke steun voor structurele hervormingen beperken de mogelijkheden van ondernemingen en burgers, met als gevolg minder banen en onnodig hoge prijzen.

Die belemmeringen treffen ook andere beleidslijnen op belangrijke gebieden zoals vervoer, telecommunicatie en energie. Zij maken de EU minder aantrekkelijk voor interne en externe investeringen. Zij bemoeilijken innovatie en ontmoedigen ondernemingen die nieuwe producten en diensten willen ontwikkelen in Europa, extra personeel in dienst willen nemen of naar nieuwe markten willen uitbreiden.

De eengemaakte markt moet dus nieuw leven worden ingeblazen en zodanig worden gemoderniseerd dat de markten voor producten en diensten beter werken en dat een passende bescherming van de mensen wordt gewaarborgd. Deze strategie heeft tot doel om dat te bereiken. Zij bestaat uit gerichte maatregelen op drie belangrijke gebieden:

- **mogelijkheden creëren** voor consumenten, professionals en ondernemingen;
- **de modernisering en innovatie** die Europa nodig heeft, aanmoedigen en **mogelijk maken**;
- een **praktische uitvoering waarborgen** die consumenten en ondernemingen dag aan dag ten goede komt.

De nadruk van de strategie ligt op praktische maatregelen die kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en startende ondernemingen helpen groeien en uitbreiden, die innovatie bevorderen, investeringen aanboren en consumenten mondiger maken. Die maatregelen vullen een aantal sectorale initiatieven aan, bijvoorbeeld initiatieven ter verbetering van de werking en de handhaving van de eengemaakte markt voor het wegvervoer. Zij zijn op economisch bewijsmateriaal gebaseerd en zijn gericht op de uit economisch oogpunt belangrijkste belemmeringen. De wetgevende maatregelen zullen worden onderworpen aan nadere effectbeoordelingen, die vervolgens de basis zullen vormen voor de definitieve besluiten van de Commissie.

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

2. MOGELIJKHEDEN CREËREN VOOR CONSUMENTEN EN ONDERNEMINGEN

2.1. De evenwichtige ontwikkeling van de deeleconomie mogelijk maken

De wijze waarop diensten en goederen worden geleverd en verbruikt, is snel aan het veranderen: de deeleconomie, een ingewikkeld ecosysteem van diensten op aanvraag en tijdelijk gebruik van goederen op basis van uitwisseling via onlineplatformen, is zich snel aan het ontwikkelen. De deeleconomie zorgt voor meer keuze en lagere prijzen voor de consumenten en biedt groeimogelijkheden aan innovatieve startende ondernemingen en bestaande Europese ondernemingen, zowel in hun eigen land als grensoverschrijdend. Zij vergroot ook de werkgelegenheid en komt de werknemers ten goede door flexibelere werkregelingen mogelijk te maken, van niet-professionele microbanen tot deeltijds ondernemerschap. Hulpbronnen kunnen efficiënter worden gebruikt, wat de productiviteit en de duurzaamheid doet toenemen.

Volgens een recent onderzoek² hebben de vijf belangrijkste takken van de deeleconomie (peer-to-peerfinanciering, online aanwerven, peer-to-peerhuisvesting, autodelen en videoclipstreaming) het potentieel om hun huidige mondiale inkomsten van 13 miljard EUR tegen 2025 naar 300 miljard EUR te verhogen. Een derde van de Europese consumenten geeft aan dat hij of zij steeds meer zal deelnemen aan de deeleconomie³.

De opkomst van nieuwe bedrijfsmodellen beïnvloedt echter vaak de bestaande markten, wat spanningen met bestaande leveranciers van goederen en diensten veroorzaakt. Beide zijden klagen over de onzekerheid wat betreft de toepassing van de regelgeving inzake consumentenbescherming, belastingen, vergunningen, gezondheids- en veiligheidsnormen, sociale zekerheid en arbeidsbescherming. Overhaaste of ontoereikende regelgevende antwoorden op die uitdagingen kunnen ongelijkheid creëren en de markt versnipperen.

Dergelijke moeilijkheden en onzekerheden moeten worden aangepakt. Er is een duidelijk en evenwichtig regelgevingsklimaat nodig dat de ontwikkeling van het ondernemerschap in de deeleconomie mogelijk maakt, werknemers, consumenten en andere openbare belangen beschermt en ervoor zorgt dat door de regelgeving geen onnodige belemmeringen worden opgelegd aan bestaande of nieuwe marktdeelnemers, ongeacht hun bedrijfsmodel.

In het kader van de strategie voor een digitale eengemaakte markt zijn de werkzaamheden al snel op gang gebracht om de rol van de platformen, inclusief die in de deeleconomie, te analyseren. Dit initiatief zal worden aangevuld met andere sectoroverschrijdende onderzoeken en actieve betrokkenheid van marktdeelnemers, consumenten en overheidsinstanties⁴.

Op basis van die werkzaamheden zal de Commissie richtsnoeren vaststellen over de toepassing van het EU-recht op de bedrijfsmodellen van de deeleconomie en over relevante bepalingen van het nationale recht. Die richtsnoeren zullen zijn gebaseerd op de dienstenrichtlijn, de richtlijn inzake elektronische handel, de Europese consumentenwetgeving en op desbetreffende bepalingen van het verdrag. Zij zullen rekening houden met de internationale beste praktijken en moeten de lidstaten en de marktdeelnemers helpen een betere kennis van de toepasselijke regels te verwerven. Zij zullen ook een leidraad

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 Internationale enquête van ING: "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 In september 2015 is een openbare raadpleging over het regelgevingsklimaat voor platformen, online tussenpersonen, data- en cloudcomputing en de deeleconomie gestart.

vormen voor de handhavingsmaatregelen van de Commissie, zodat het nationale recht de ontwikkeling van de deeleconomie niet op ongerechtvaardigde wijze belemmert. De Commissie zal ook beoordelen of en hoe lacunes in de regelgeving moeten worden aangepakt. Zij zal een toezichtskader opzetten dat de ontwikkeling van de deeleconomie zal helpen opvolgen op plaatselijk, nationaal, sectoraal en ondernemingsniveau.

Maatregelen: De Commissie zal een Europese agenda voor de deeleconomie opstellen, inclusief richtsnoeren voor de toepassing van het bestaande EU-recht op de bedrijfsmodellen van de deeleconomie. Zij zal nagaan of de regelgeving lacunes vertoont en toezien op de ontwikkeling van de deeleconomie.

2.2. Kmo's en startende ondernemingen helpen groeien

Kmo's vormen de ruggengraat van de Europese economie. Er zijn echter nog te veel belemmeringen voor kmo's, startende ondernemingen en jonge ondernemers die willen groeien op de eengemaakte markt. Veel kmo's bedienen een lokale of regionale markt. Weinig kmo's beschouwen de EU als hun thuismarkt of gaan van start met pan-Europese ambities. Dat beperkt de innovatie en het scheppen van banen.

Kmo's klagen met name over:

- de complexiteit van de btw-voorschriften;
- onzekerheden inzake het vennootschapsrecht;
- het begrip en de naleving van wettelijke eisen;
- een gebrek aan toegang tot financiering;
- de angst voor een bestraffend faillissementsrecht;
- belemmeringen voor innovatie.

De Commissie is vastbesloten de belangrijkste moeilijkheden aan te pakken die kmo's, en met name startende ondernemingen, in alle fasen van hun levenscyclus ondervinden.

Veel ondernemers klagen over de **complexiteit van de btw-voorschriften** wanneer zij grensoverschrijdend willen zakendoen. In het kader van de strategie voor een digitale eengemaakte markt heeft de Commissie een wetgevingsvoorstel voor de vereenvoudiging van de btw aangekondigd om kleine ondernemingen op het gebied van e-commerce te helpen, met name bij het grensoverschrijdend zakendoen. Daarnaast zal de Commissie in het kader van haar actieplan voor een fraudebestendig btw-systeem een breed pakket vereenvoudigingsmaatregelen voor kmo's voorstellen, met het oog op de vermindering van de administratieve lasten die dergelijke ondernemingen ondervinden. Dat is van essentieel belang voor hun groei en zal grensoverschrijdende handel mogelijk maken.

Ondernemers klagen ook over **onzekerheden inzake het vennootschapsrecht**. Het voorstel van de Commissie inzake eenpersoonsvennootschappen, dat onverwijld door de medewetgevers moet worden goedgekeurd, zal de kosten van de inschrijving van een onderneming verminderen en de procedures vereenvoudigen. Op basis van dat initiatief zal de Commissie zich beraden over extra manieren om eenvoudigere en minder omslachtige regels voor ondernemingen vast te stellen, waaronder het ter beschikking stellen van digitale oplossingen gedurende de hele levenscyclus van een onderneming, met name met betrekking tot haar registratie en het indienen van documenten en informatie⁵; tegelijkertijd zal de Commissie blijven optreden tegen brievenbusondernemingen. In het licht van de grote

⁵ Mogelijke oplossingen zouden die doelstellingen trachten te verwezenlijken door middel van wetgevende en/of niet-wetgevende maatregelen, maar zonder op een specifiek type onderneming te zijn afgestemd.

moeilijkheden die met name kleine bedrijven ondervinden wanneer zij grensoverschrijdend zakendoen, zal de Commissie ook de noodzaak onderzoeken om de bestaande regels betreffende grensoverschrijdende fusies⁶ te actualiseren en de mogelijkheid om die regels aan te vullen met regels betreffende grensoverschrijdende splitsingen van ondernemingen. Daardoor zouden kmo's eenvoudiger de bedrijfsstrategie van hun voorkeur kunnen kiezen en zich beter kunnen aanpassen aan wijzigingen van de marktomstandigheden, zonder afzwakking van de sociale zekerheid en de arbeidsbescherming.

Startende bedrijven vinden het ook moeilijk om **wettelijke eisen te onderkennen en na te leven**. Daarom besteedt de Commissie bij het overwegen van beleidsoplossingen of het evalueren van wetgeving bijzondere aandacht aan regels die een invloed hebben op kmo's, daarbij uitgaande van het beginsel "denk eerst klein"⁷. De lidstaten hebben gewerkt aan de oprichting van "onestopshops", die informatie verstrekken over alle wettelijke eisen waarmee iemand die een onderneming in ongeacht welke sector van de economie opstart, zal worden geconfronteerd. Om die inspanningen aan te vullen, zal de Commissie een startersinitiatief voorstellen om alle relevante actoren, met inbegrip van ondernemers, startende bedrijven, sociale partners, alsmede regionale en nationale autoriteiten, te betrekken bij de doelstelling van het verbeteren van de omgeving voor startende ondernemingen in Europa. Als onderdeel van dat initiatief zal zij een openbare raadpleging organiseren om te luisteren naar de ideeën van de ondernemers. De Commissie kan ook profiteren van de ideeën van het Refit-platform⁸ om met kennis van zaken besluiten te nemen. In samenwerking met de belanghebbenden zal zij onderzoeken hoe één digitale toegangspoort, opgericht in het kader van de strategie voor een digitale eengemaakte markt, het beste kan voldoen aan de eisen van startende ondernemingen. Samen met de deelnemers aan het startersinitiatief zal de Commissie specifieke functies voor de toegangspoort ontwikkelen om de grensoverschrijdende activiteiten van startende ondernemingen te vergemakkelijken en om die ondernemingen te helpen groeien in heel Europa.

Kmo's en startende ondernemingen vinden het ook moeilijk om hun **financiering rond te krijgen**. In het investeringsplan voor Europa staan kmo's al centraal. Een kwart van de garantie van het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) zal bijvoorbeeld worden gebruikt om innovatieve kmo's en midcapondernemingen te ondersteunen, om ervoor te zorgen dat startende ondernemingen meer en sneller toegang krijgen tot risicofinanciering⁹. Daarnaast maakt de kapitaalmarktunie werk van een reeks maatregelen ter ondersteuning van de durfkapitaal- en risicokapitaalfinanciering in de EU. Om particulier kapitaal aan te trekken, zal de Commissie in die context voorstellen indienen voor een overkoepelend Europees durfkapitaalfonds dat wordt ondersteund door de EU-begroting en openstaat voor derden, in lijn met het investeringsplan. Het fonds zou worden ingezet voor het bevorderen van de oprichting en de uitbreiding van startende ondernemingen op de eengemaakte markt.

⁶ Zie Richtlijn 2005/56/EG betreffende grensoverschrijdende fusies van kapitaalvennootschappen.

⁷ Zie de richtsnoeren van de Commissie voor betere regelgeving, SWD(2015) 111.

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

⁹ De financieringsinstrumenten van de EU voor startende ondernemingen en kmo's omvatten onder meer EFSI en InnovFin (EU-financiering voor innovatoren), die een belangrijk aspect risicofinanciering voor innovatie inhouden, deels door hun verband met Horizon 2020. Via de EIB-groep (Europese Investeringsbank) voorziet het kmo-initiatief (ESI-fondsen, Horizon 2020 en Cosme (EU-programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en kleine en middelgrote ondernemingen)) in niet-afgetopte garanties voor leningen aan kmo's en kleine midcapondernemingen. De ESI-fondsen ondersteunen ook een groot aantal starterscentra en proberen regio's aan te zetten tot Europese samenwerking door te investeren in slimme specialisatie en sleuteltechnologieën (KET's, key enabling technologies).

Daarnaast omvatten verscheidene EU-financieringsprogramma's, zoals Horizon 2020, Cosme en de Europese structuur- en investeringsfondsen, initiatieven ter ondersteuning van kmo's en startende ondernemingen¹⁰. De EU-programma's financieren ook advies en ondersteuning voor kmo's en startende ondernemingen met betrekking tot hun financieringsmogelijkheden en grensoverschrijdende activiteiten¹¹. De Commissie zal Cosme-fondsen inzetten voor informatiecampagnes gericht op jonge innovatieve kmo's, om hen aan te moedigen om grensoverschrijdend uit te breiden en gebruik te maken van de mogelijkheden.

Ook de gevolgen van een **faillissement** weerhouden mensen van een ondernemersactiviteit. De vrees voor het sociale stigma, de juridische gevolgen en het onvermogen om schulden af te betalen, is sterker in Europa dan in vele andere delen van de wereld, bijvoorbeeld door veel langere aflossingstermijnen. Dat ontmoedigt veel ondernemers die een onderneming willen opstarten. Ondernemers moeten weten dat zij een **tweede kans** zullen krijgen. Op basis van de bestaande werkzaamheden¹² zal de Commissie bonafide ondernemers ondersteunen en een wetgevingsvoorstel inzake insolventie van ondernemingen indienen, inclusief vroege herstructurering en een tweede kans¹³, om ervoor te zorgen dat de lidstaten voorzien in een regelgevingsklimaat dat in staat is om met faillissementen om te gaan zonder ondernemers ervan te weerhouden nieuwe ideeën uit te proberen.

Er zijn ook **belemmeringen voor innovatie**. Het kader voor betere regelgeving van de Commissie bevat het instrument dat nodig is voor de beoordeling van de mogelijke gevolgen voor innovatie van een nieuw beleidsvoorstel en voor de identificatie van bestaande belemmeringen en mogelijke manieren om die weg te nemen. Het Refit-platform kan advies verstrekken over kwesties die zich in de loop van de werkzaamheden aandienen. De Commissie zal in dat verband ook innovatieve markten proberen te inventariseren waar een innovatieve regelgevingsaanpak kan worden getest om na te gaan of de innovatieve oplossingen haalbaar en duurzaam zijn en of zij kunnen bijdragen tot het bevorderen van investeringen en dus het scheppen van banen.

Europa zou ook baat hebben bij het **aantrekken** van meer **innovatoren** uit de rest van de wereld. Zoals benadrukt in de Europese migratieagenda¹⁴ kunnen regels over het aantrekken van ondernemers, in combinatie met ondersteunende maatregelen om hen te helpen bij hun activiteiten op de eengemaakte markt, Europa een aantrekkelijker bestemming voor innovatoren van buiten de EU maken. Dat zou de oprichting van startende ondernemingen in Europa kunnen bevorderen¹⁵.

Maatregelen: De Commissie zal een wetgevingsvoorstel inzake insolventie van ondernemingen indienen, inclusief vroege herstructurering en een tweede kans, om de vrees

¹⁰ Deze initiatieven dienen als hefboom voor ondernemingen om financiering te verkrijgen, met behulp van leninggaranties en risicokapitaal, in samenwerking met de EIB-groep. De doelstelling daarvan is het begeleiden van de oprichting en de uitbreiding van innovatieve startende ondernemingen en kmo's, door het risico voor particuliere investeringen af te bouwen en een gunstiger klimaat te creëren. Dit omvat steun voor starterscentra op regionaal niveau en de strategische grensoverschrijdende verbinding van waardeketens als een prioriteit in het kader van slimme specialisatie.

¹¹ Bijvoorbeeld via het Enterprise Europe Network.

¹² Aanbeveling van de Commissie van 12 maart 2014 inzake een nieuwe aanpak van faillissement en insolventie, C(2014) 1500.

¹³ Zie ook het actieplan voor de opbouw van een kapitaalmarktunie, COM(2015) 468.

¹⁴ COM(2015) 240.

¹⁵ Ondernemers uit niet-EU-landen hebben een groot potentieel inzake innovatie en het scheppen van banen. Uit cijfers van de OESO (2011) blijkt dat migranten uit niet-EU-landen meer kans hebben om een nieuwe onderneming op te starten (13,5 % van hen is zelfstandige, tegenover 12,6 % van diegenen die in het land zijn geboren) en banen te helpen scheppen (zelfstandigen die in het buitenland zijn geboren en een kleine of middelgrote onderneming bezitten, scheppen tussen 1,4 en 2,1 nieuwe banen).

voor een faillissement te verminderen en te waarborgen dat ondernemers een tweede kans krijgen. Zij zal zich richten op het verder wegnemen van administratieve lasten met betrekking tot het opstarten en uitbreiden van de activiteiten van ondernemingen, ook door middel van initiatieven ter bevordering van het gebruik van digitale technologieën en grensoverschrijdende fusies en splitsingen. De Commissie zal een startersinitiatief opzetten om een brede beoordeling uit te voeren van de eisen die aan startende ondernemingen worden gesteld en van manieren waarop die eisen kunnen worden beperkt en, indien dat niet mogelijk is, de naleving ervan kan worden vergemakkelijkt. Dat zal de ontwikkeling omvatten van specifieke functies van één digitale toegangspoort om de grensoverschrijdende activiteiten van ondernemingen te vergemakkelijken, met name die van startende ondernemingen. De Commissie zal Cosme-fondsen inzetten om gerichte informatie te verstrekken om jonge innovatieve kmo's aan te moedigen om grensoverschrijdend uit te breiden en gebruik te maken van de mogelijkheden die de eengemaakte markt biedt. Met behulp van het investeringsplan en de kapitaalmarktunie zal de Commissie de toegang tot financiering voor ondernemers in Europa vergemakkelijken. De Commissie zal het Refit-platform verzoeken zich op belemmeringen voor innovatie te richten en te bespreken hoe die kunnen worden weggenomen of beperkt. Ten slotte zal de Commissie mogelijke nieuwe maatregelen onderzoeken om innovatoren te helpen aantrekken, bijvoorbeeld de mogelijke uitbreiding van de blauwekaartregeling met ondernemers.

2.3. De dienstenmarkt zonder grenzen in de praktijk brengen

De dienstenrichtlijn van 2006 heeft geleid tot een welkome modernisering van uiteenlopende sectoren van de economie. De lidstaten hebben meer dan duizend maatregelen goedgekeurd om ongerechtvaardigde belemmeringen voor het verrichten van diensten door ondernemingen en professionals weg te nemen.

Desondanks ondervinden ondernemingen en professionals nog altijd te veel moeilijkheden wanneer zij grensoverschrijdend zakendoen. Wie diensten wil verrichten in andere lidstaten, wordt gehinderd door verschillen, en soms inconsistenties, inzake de reglementering van beroepsgroepen en voorbehouden activiteiten in de EU, door onnodige regelgevingsbelemmeringen voor het verrichten van diensten en door een gebrek aan duidelijkheid en voorspelbaarheid in bepaalde belangrijke sectoren.

Het aanpakken van de meest problematische beperkingen zou positieve gevolgen hebben voor het ondernemerschap en de werkgelegenheid en zou leiden tot lagere prijzen en een doeltreffendere toewijzing van middelen in Europa. Dat betekent dat er zowel inzake de beroepsgroepen als inzake het verrichten van diensten maatregelen moeten worden getroffen.

De **professionele diensten** genereren 9 % van het bbp van de EU en de gereguleerde beroepen vertegenwoordigen ongeveer 20 % van de beroepsbevolking van de EU¹⁶. De professionele diensten zijn nauw verbonden met andere sectoren¹⁷. Een meer concurrerende en efficiëntere sector van de professionele diensten zou het industriële concurrentievermogen en de economie als geheel vooruithelpen¹⁸.

¹⁶ "Measuring the prevalence of occupational regulation", een enquête en een onderzoek in opdracht van de Commissie in 2014-2015, binnenkort bekendgemaakt.

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

¹⁸ Ibidem.

Vandaag telt Europa meer dan 5 000 gereguleerde beroepen¹⁹, waarbij meer dan 50 miljoen mensen zijn betrokken. Hoewel de regelgeving over de toegang tot en de uitoefening van die beroepen is ontworpen om zowel het algemene belang als de begunstigde van de verrichte dienst te beschermen, zijn veel van die regels nu onevenredig en vormen zij onnodige regelgevingsbelemmeringen voor de mobiliteit van professionals, wat de productiviteit doet dalen.

Uit recente onderzoeken²⁰ blijkt dat de hervormingen die een aantal lidstaten hebben doorgevoerd om de gereguleerde beroepen verder open te stellen, hebben geleid tot meer werkgelegenheid en betere prijzen voor de consumenten²¹.

Op EU-niveau verbiedt de dienstenrichtlijn een aantal regels en verplicht zij de lidstaten te evalueren of andere regels gerechtvaardigd en evenredig zijn. De richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties²² is erop gericht de mobiliteit van professionals in de Europese Unie te vergemakkelijken, voorziet in een wetgevingskader om de wederzijdse erkenning van professionele kwalificaties te vergemakkelijken en organiseert een proces tussen de lidstaten en de Commissie om de reglementering van beroepen op nationaal niveau te evalueren. In de afgelopen jaren hebben de lidstaten zich toegelegd op een hervormingsproces dat een aantal regelgevingsbelemmeringen heeft versoepeld of weggenomen²³.

Uit de in de voorbije twee jaar uitgevoerde wederzijdse evaluatie naar aanleiding van de herziening van de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties is gebleken dat er substantiële verschillen zijn tussen de lidstaten wat de reglementering van soortgelijke beroepen en de activiteitsreserves betreft²⁴.

De Commissie zal daarom via periodieke richtsnoeren specifieke maatregelen voorstellen ter verbetering van de toegang tot en de uitoefening van gereguleerde beroepen op nationaal niveau en in de hele EU. Die maatregelen zullen de concrete hervormingsbehoeften van specifieke lidstaten vaststellen²⁵. Bij deze oefening zullen alle kwesties betreffende de toegang tot en de uitoefening van gereguleerde beroepen aan bod komen.

¹⁹ Europese databank van gereguleerde beroepen:

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", universiteit van Turijn & Collegio Carlo Alberto; Athanassiou E., Kanellopoulos N., Karagiannis R., Kotsi A., "The effects of liberalisation of professional requirements in Greece", Centre for Planning and Economic Research (KEPE), Athene; Rostam-Afschar D., "Regulatory Effects of the Amendment to the HwO in 2004 in German Craftsmanship", Freie Universität Berlin en Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin — onderzoeken in 2014 in opdracht van de Europese Commissie (binnenkort bekendgemaakt op http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/index_en.htm).

²¹ Bijvoorbeeld hervormingen van diensten van juridische beroepen, boekhouders, belastingadviseurs, vastgoedmakelaars en fysiotherapeuten, alsmede van innovatievere diensten. Zie Athanassiou E. et al., ibidem, onderzoek in opdracht van de Europese Commissie in 2014, binnenkort bekendgemaakt.

²² Richtlijn (EU) 2013/55/EU van 20 november 2013, per 18 januari 2016 door de lidstaten om te zetten.

²³ De meeste verplichte tarieven zijn bijvoorbeeld afgeschaft en vervangen door marktprijzen.

²⁴ Overwegingen of een reglementering gerechtvaardigd en evenredig is, kunnen verschillend zijn voor één activiteit, waarbij sommige lidstaten zich duidelijk op de werking van de markt en algemene wetgeving beroepen (bv. in het geval van de consumentenbescherming), terwijl andere lidstaten voor strenge beroepsregels pleiten.

²⁵ Gebaseerd op het lopende proces van wederzijdse evaluatie, academische onderzoeken, een grootschalige enquête en de geactualiseerde databank van gereguleerde beroepen.

In een eerste fase zal de nadruk op geselecteerde beroepen in prioritaire sectoren liggen²⁶. In een tweede fase zullen de hervormingen worden geëvalueerd en de overblijvende belemmeringen worden aangepakt²⁷. In voorkomend geval en afhankelijk van de lidstaat en van een geïndividualiseerde prioriteitsbeoordeling zullen prioritaire hervormingen in het kader van het Europees semester worden aangepakt.

De Commissie zal ook een analytisch kader opzetten dat lidstaten kunnen gebruiken bij de herziening van bestaande beroepsregels of bij het voorstellen van nieuwe beroepsregels. Dat kader zal een methode bevatten voor de uitgebreide beoordeling van de proportionaliteit van beroepsregels. De lidstaten zullen moeten aantonen dat de doelstellingen van algemeen belang niet met andere middelen kunnen worden bereikt dan door het beperken van de toegang tot of de uitoefening van de beroepsactiviteiten in kwestie.

Ten slotte zal de wederzijdse evaluatie ook bijdragen tot de modernisering van het rechtskader op dit gebied, door de problemen aan te pakken die zich stellen door de verschillende rechtsvormen, aandeelhouderseisen en multidisciplinaire beperkingen die op bepaalde zakelijke diensten van toepassing zijn. De Commissie zal, mogelijk als onderdeel van het initiatief inzake het paspoort voor diensten, wetgevende maatregelen voorstellen voor het aanpakken van regelgevingsbelemmeringen zoals uiteenlopende rechtsvormen, aandeelhoudersvereisten en multidisciplinaire beperkingen met betrekking tot belangrijke zakelijke diensten²⁸ en, indien van toepassing, organisatorische eisen voor bouwondernemingen²⁹.

Wat **diensten meer in het algemeen** betreft, vormt de toegang tot betrouwbare informatie over toepasselijke eisen vaak een belemmering, met name voor grensoverschrijdende dienstverrichters. Ook dienstverrichters in de bouwsector worden soms geconfronteerd met bepaalde eisen met betrekking tot hun organisatie in hun thuisland die het aanbieden van diensten in het buitenland te ingewikkeld maken. Voor verrichters van zakelijke diensten en dienstverrichters in de bouwsector is het vaak moeilijk om aan de verzekeringseisen te voldoen; dat moet worden aangepakt.

Daarom zal een wetgevingsinitiatief voor grensoverschrijdende dienstverrichters worden voorgesteld, met name voor de bouwsector en de sector van de zakelijke diensten. In het kader van dit initiatief zouden geharmoniseerde formulieren dienstverrichters in staat stellen om ontvangende landen op één plaats in kennis te stellen van de informatie die krachtens de wetgeving van dat land is vereist opdat de dienstverrichter zijn diensten grensoverschrijdend in dat land zou kunnen verrichten. Dat zal ervoor zorgen dat ondernemingen volledige zekerheid hebben over de eisen die in elke lidstaat voor de grensoverschrijdende dienstverlening van toepassing zijn op belangrijke gebieden³⁰. Het zal ook de consument extra zekerheid bieden. Deze eisen zullen onder meer kennisgevingen over gedetacheerde werknemers, professionele kwalificaties en andere eisen omvatten, voor zover zij verenigbaar

²⁶ Bv. civiele ingenieurs, architecten, boekhouders, advocaten, vastgoedmakelaars, toeristengidsen en octrooigemachtigden.

²⁷ Gebaseerd op de tweejaarlijks door de lidstaten in te dienen verslagen.

²⁸ Bijvoorbeeld ondernemingen die te maken hebben met diensten op het gebied van boekhouding, architectuur en civiele techniek, die allemaal van groot belang zijn voor de industrie.

²⁹ Bijvoorbeeld eisen om een bepaald aantal architecten of ingenieurs in dienst te nemen of om bepaalde uitrusting ter beschikking te hebben, ongeacht de werkzaamheden die werkelijk worden uitgevoerd.

³⁰ Volledig in overeenstemming met het bestaande EU-rechtskader.

zijn met artikel 16 van de dienstenrichtlijn en met artikel 9 van de richtlijn betreffende de detachering van werknemers³¹.

Dat zal de samenwerking tussen de lidstaat van herkomst en de lidstaat van ontvangst verbeteren, door dienstverrichters aan te moedigen naar het buitenland te gaan. Op verzoek zullen de autoriteiten van de lidstaat van herkomst een **paspoort voor diensten** afgeven, zodat dienstverrichters gemakkelijker kunnen aantonen dat zij voldoen aan de op hen toepasselijke eisen in de lidstaat waar zij hun dienst willen verrichten³².

In overeenstemming met het eenmaligheidsbeginsel zal het paspoort voor diensten een eind maken aan de behoefte aan meervoudige verzoeken om informatie en documentatie die al aan de lidstaat van herkomst zijn verstrekt, door middel van de aanmaak, op aanvraag van een dienstverrichter, van een gemeenschappelijk elektronisch register van documenten door de administratie van de lidstaat van herkomst. De combinatie van het geharmoniseerde kennisgevingsformulier en het elektronische register van documenten zou het naleven van de bestaande eisen met betrekking tot voorafgaande kennisgeving en controle vergemakkelijken.

Maatregelen: *De Commissie zal een wetgevingsinitiatief voorstellen om een paspoort voor diensten met een geharmoniseerd kennisgevingsformulier en een elektronisch register van documenten in te voeren, om de zekerheid te vergroten en de belemmeringen voor dienstverrichters te verminderen wanneer zij toegang willen tot andere EU-markten om hun activiteiten uit te breiden. Zij zal de toegang tot professionele diensten op nationaal en EU-niveau verder verbeteren door periodieke richtsnoeren uit te vaardigen voor de vaststelling van concrete hervormingsbehoeften van specifieke lidstaten en beroepen met ongerechtvaardigde regels. De Commissie zal ook een analytisch kader voorstellen dat lidstaten kunnen gebruiken bij de herziening van bestaande regels of bij het voorstellen van aanvullende regels. Ten slotte zal de Commissie wetgevende maatregelen voorstellen voor het aanpakken van regelgevingsbelemmeringen, zoals uiteenlopende rechtsvormen, aandeelhoudersvereisten en multidisciplinaire beperkingen met betrekking tot belangrijke zakelijke diensten en, indien van toepassing, organisatorische eisen voor bouwondernemingen. De Commissie zal de marktontwikkelingen bekijken en indien nodig actie ondernemen in verband met verzekeringseisen voor verrichters van zakelijke diensten en dienstverrichters in de bouwsector.*

2.4. Beperkingen in de detailhandel aanpakken

Detailhandels- en groothandelsactiviteiten horen bij de grootste dienstensectoren van Europa; in 2012 vertegenwoordigden zij 9,6 % van de toegevoegde waarde en 13,1 % van de totale werkgelegenheid. In de EU maakte de arbeidsproductiviteit in de sector tussen 2010 en 2012 een vlakke groei door, terwijl die in de VS met 3,9 % is toegenomen. Uit recente onderzoeken³³ blijkt dat restrictieve regels aanzienlijke toegangsbelemmeringen creëren, wat er voor de meeste winkeltypes voor zorgt dat er minder nieuwe vestigingen worden geopend, wat op zijn beurt leidt tot hogere prijzen voor de consument. Zelfs met de ontwikkeling van

³¹ Hoewel het paspoort verband houdt met kwesties die onder de dienstenrichtlijn of de richtlijn betreffende de detachering van werknemers vallen, zal het noch de inhoud van die richtlijnen wijzigen, noch wegnemen dat de toegang tot de activiteit is voorbehouden aan individuele professionals die over de vereiste beroepskwalificatie beschikken.

³² De lidstaat waar een dienstverrichter zijn diensten wil verlenen, zal verantwoordelijk blijven voor het vaststellen van die eisen, zolang zij aan de toepasselijke bepalingen van het EU-recht voldoen.

³³ Holland Van Gijzen Advocaten, "Legal study on retail establishment through the 28 Member States: Restrictions and freedom of establishment" (aangekondigd); interne analyse van de Commissie, 2015.

de e-commerce zal dat een probleem blijven, aangezien een fysieke aanwezigheid vaak belangrijk is om consumentenvertrouwen op te bouwen.

De verantwoordelijkheid om de oprichting en de werking van de detailhandel te reglementeren, ligt in de eerste plaats bij de lidstaten. Regionale en lokale regels spelen vaak ook een belangrijke rol. Om in overeenstemming te zijn met de fundamentele vrijheid van vestiging krachtens het verdrag moeten die regels echter worden gerechtvaardigd door doelstellingen van het overheidsbeleid, zoals milieubescherming, ruimtelijke ordening of consumentenbescherming. Zij moeten passend zijn en evenredig aan de nagestreefde doelstellingen. Uit de collegiale toetsing³⁴ over de vestiging van de detailhandel is gebleken dat detailhandelaren in het kader van hun vestiging vaak met onevenredige en ongepaste voorwaarden en procedures worden geconfronteerd.

Bij het reglementeren van de detailhandel beschikken de lidstaten over een beoordelingsmarge, maar zij mogen de vrijheden van de eengemaakte markt niet onterecht inperken. De lidstaten moeten hun detailhandelsmarkt beoordelen en waar nodig moderniseren, geïnspireerd door goed functionerende en minder verstorende oplossingen die in andere lidstaten zijn ontwikkeld.

De Commissie zal daarom beste praktijken inzake de vestiging van de detailhandel en de exploitatiebeperkingen op de eengemaakte markt vaststellen, volledig in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel en de rechtmatige doelstellingen van het overheidsbeleid die door de lidstaten worden nagestreefd. Zo zullen de lidstaten, met de steun van de Commissie, de consumenten de keuze geven die zij verdienen. In het kader van dit initiatief zullen ook richtsnoeren worden verstrekt over de vaststelling van de prioriteiten van de Commissie wat handhavingsmaatregelen met betrekking tot beperkingen van de detailhandel betreft.

Maatregelen: *De Commissie zal beste praktijken voor het vergemakkelijken van de vestiging van de detailhandel en het verminderen van de exploitatiebeperkingen op de eengemaakte markt vaststellen. Die zullen voorzien in richtsnoeren voor hervormingen in de lidstaten en voor de vaststelling van de prioriteiten van het handhavingsbeleid met betrekking tot de detailhandel.*

2.5. Discriminatie van consumenten en ondernemers voorkomen

De opkomst van de onlinehandel en het toegenomen reisverkeer tussen de lidstaten hebben geleid tot nieuwe zakelijke mogelijkheden voor ondernemers en toegang tot een groter aanbod van goederen en diensten voor consumenten.

Zij worden echter nog te vaak gediscrimineerd op basis van hun nationaliteit of verblijfplaats. De Commissie en de Europese consumentencentra ontvangen vaak klachten van consumenten aan wie de toegang tot goedkopere websites, aanbiedingen of kortingen wordt ontzegd. Zij worden vaak met hogere prijzen geconfronteerd of ondervinden moeilijkheden om dezelfde dienst te verkrijgen als plaatselijke klanten. Dergelijke praktijken hebben betrekking op een breed scala aan goederen en diensten, gaande van kaartjes voor pretparken tot nutsvoorzieningen.

Hoewel verschillen in toegang, prijzen of verkoopsvoorwaarden het gevolg kunnen zijn van objectieve verschillen (bv. door leveringskosten of gerechtvaardigde wettelijke eisen), zijn ze vaak ingegeven door ongerechtvaardigde marktfragmentatiestrategieën op territoriale basis.

³⁴ De collegiale toetsing van de op de vestiging van de detailhandel toepasselijke regelgevingskaders is in de loop van 2014-2015 uitgevoerd.

Dat druist in tegen het hele idee van de eengemaakte markt. Het leidt tot minder consumentenvertrouwen en een grotere terughoudendheid om grensoverschrijdend te winkelen, hetzij in persoon, hetzij via internet. De gemiste mogelijkheden voor ondernemingen en voor de Europese economie gaan veel verder dan de afzonderlijke aankoop waaruit de individuele handelaar meer winst haalt.

Artikel 20 van de dienstenrichtlijn³⁵ verbiedt al alle soorten ongerechtvaardigde territoriale beperkingen³⁶, maar stelt enkel algemene beginselen vast, die niet altijd hebben kunnen voorkomen dat er discriminerende praktijken waren op het terrein. Er zijn dus extra maatregelen nodig voor de uitvoering van die beginselen en de uitwerking van concrete regels tegen discriminatie op grond van de nationaliteit of de verblijfplaats van marktdeelnemers.

De Commissie heeft in haar strategie voor een digitale eengemaakte markt³⁷ al wetgevingsvoorstellen voor midden 2016 aangekondigd om een einde te stellen aan ongerechtvaardigde geoblocking. Dat komt tot uiting in de conclusies van de Europese Raad van juni 2015³⁸. In het kader van haar ruimere inspanningen voor een eerlijkere eengemaakte markt wil de Commissie alle vormen van ongerechtvaardigde discriminerende behandeling van kopers in de verschillende lidstaten grondig bestrijden, ongeacht of die behandeling bij de rechtstreekse verkoop of via distributiekanaalen wordt toegepast en ongeacht de wijze waarop zij plaatsvindt en de technologie die wordt gebruikt.

In september heeft de Commissie een openbare raadpleging voorgesteld over geoblocking en andere beperkingen in de EU van het winkelen en van de toegang tot informatie op grond van geografische locatie³⁹. Het resultaat daarvan zal belangrijke inzichten opleveren voor de toekomstige wetgevende maatregelen van de Commissie, die geoblocking en andere vormen van discriminatie door marktdeelnemers op grond van verblijfplaats of nationaliteit zullen aanpakken. Die maatregelen moeten hand in hand gaan met een versterkte handhaving in elke lidstaat, die, zoals aangekondigd in de strategie voor een digitale eengemaakte markt, verder moet worden verbeterd door middel van de hervorming van de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming.

Maatregelen: *De Commissie zal in overeenstemming met haar initiatief ter bestrijding van geoblocking als onderdeel van de strategie voor een digitale eengemaakte markt en in het kader van een uitgebreide aanpak om de rechtvaardigheid op de eengemaakte markt te vergroten, maatregelen nemen, zowel wetgevende als handhavingsmaatregelen, voor het aanpakken van de ongerechtvaardigde verschillende behandeling van klanten op grond van verblijfplaats of nationaliteit op het gebied van toegang, prijzen of andere verkoopsvoorwaarden, door specifieke vormen van discriminatie op grond van verblijfplaats die niet op objectieve en verifieerbare factoren berusten, te inventariseren en te verbieden, het voor consumenten en consumentenorganisaties gemakkelijker te maken om te weten of en hoe er wordt gediscrimineerd, onder meer door het gebruik van transparantie-instrumenten,*

³⁵ Richtlijn 2006/123/EG van 12 december 2006.

³⁶ Europese ondernemingen bieden hun goederen en diensten in de hele EU aan. Zij kunnen niet aan een verschillende behandeling worden onderworpen op grond van hun nationaliteit, plaats van vestiging of locatie. Op dezelfde wijze hoort discriminatie van consumenten op grond van hun nationaliteit, verblijfplaats of locatie niet thuis op een echte Europese eengemaakte markt. Enkel objectieve en verifieerbare omstandigheden kunnen een rechtvaardiging zijn voor het toepassen van verschillende prijzen en voorwaarden voor consumenten, louter omdat zij in een andere lidstaat wonen.

³⁷ COM(2015) 192.

³⁸ In de conclusies van de Europese Raad van juni 2015 wordt de Commissie verzocht om maatregelen te nemen om "de resterende belemmeringen voor het vrije verkeer van online verkochte goederen en diensten weg te werken en ongerechtvaardigde discriminatie op grond van geografische locatie te bestrijden".

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

en door de handhaving door de nationale autoriteiten te verbeteren door middel van de hervorming van de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming.

3. MODERNISERING EN INNOVATIE AANMOEDIGEN

3.1. Ons normensysteem moderniseren

Normen zijn van cruciaal belang voor innovatie en vooruitgang op de eengemaakte markt: zij zorgen voor meer veiligheid, interoperabiliteit en concurrentie en zij helpen handelsbelemmeringen weg te nemen. Zij zijn essentieel voor het Europese concurrentievermogen. In de afgelopen decennia heeft het Europese normalisatiesysteem een grote bijdrage tot dit succes geleverd. Uit een recente studie in het Verenigd Koninkrijk⁴⁰ blijkt dat het gebruik van normen voor meer dan 28 % heeft bijgedragen tot de groei van de arbeidsproductiviteit in het VK, terwijl het voordeel van het gebruik van normen voor de bedrijven in het algemeen tot 5 % van hun jaaromzet vertegenwoordigt. Het succes was mogelijk dankzij een uniek publiek-privaat partnerschap tussen de Europese regelgevende instantie en de Europese normalisatiegemeenschap.

Door de wijzigende aard van de economie en de diversificatie van de bedrijfsmodellen, de almaar belangrijkere rol van informatie- en communicatietechnologie en het toenemende belang van diensten in de mondiale waardeketens van vandaag, waarin goederen en diensten almaar vaker samen in één pakket worden geleverd, staat het normalisatieproces echter voor uitdagingen.

Het Europese normalisatiesysteem moet beantwoorden aan die uitdagingen door op een inclusieve wijze tijdig marktgerichte normen vast te stellen en het leiderschap van Europa op het gebied van internationale normalisatie te consolideren. Europese normen moeten het beleid van de EU ondersteunen en digitale innovaties meer veiligheid en interoperabiliteit bieden. Daarom is in het kader van de strategie voor een digitale eengemaakte markt een geïntegreerd prioriteitenplan voor normalisatie voorgesteld, met nadruk op informatie- en communicatietechnologieën, en een herziening van het Europese interoperabiliteitskader.

Meer in het algemeen komt dit neer op de modernisering van het bestaande partnerschap. De Commissie zal daarom een gezamenlijk initiatief inzake normalisatie tussen de Commissie, de betrokken bedrijfstak, Europese normalisatieorganisaties en de normalisatiegemeenschap in het algemeen voorstellen. Het gezamenlijke initiatief zal gericht zijn op het versnellen van de vaststelling van normen op alle terreinen en het verbeteren van de prioritering. Na overleg met de belanghebbenden kan het gezamenlijke initiatief begin 2016 worden goedgekeurd.

Daarnaast bieden de ontwikkeling en het gebruik van vrijwillige Europese dienstennormen nog een aanzienlijk onbenut potentieel om de dienstengerichtheid op te vangen en een geïntegreerde Europese dienstenmarkt te bereiken⁴¹. Dergelijke normen kunnen de kosten en de marktfragmentatie verminderen, maar vertegenwoordigen momenteel slechts 2 % van alle EU-normen. Voortbouwend op de succesrijke ervaring die op het gebied van producten is opgedaan, zal de Commissie specifieke richtsnoeren vaststellen die de problemen onderzoeken en er onder meer voor zorgen dat dergelijke normen vraaggestuurd worden en worden vastgesteld waar zij het meest nodig zijn.

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

⁴¹ Zoals behandeld onder punt 2.3.

Maatregelen: Om ons normalisatiesysteem te moderniseren, zal de Commissie samen met de Europese normalisatiegemeenschap een gezamenlijk initiatief inzake normalisatie voorstellen en goedkeuren. Zij zal ook specifieke richtsnoeren inzake normalisatie van diensten vaststellen. Dat zal het vertrouwen van ondernemingen en consumenten in grensoverschrijdende diensten bevorderen en de grensoverschrijdende handel versterken.

3.2. Transparantere, efficiëntere en verantwoordelijkere overheidsopdrachten

Overheidsopdrachten vertegenwoordigen ongeveer 19 % van het bbp, met meer dan 2,3 biljoen EUR aan uitgaven per jaar door overheidsdiensten en nutsbedrijven. In 2014 heeft de EU een ingrijpende aanpassing van het EU-kader voor overheidsopdrachten goedgekeurd, met een vereenvoudiging van de procedures, flexibelere regels en een betere afstemming op andere onderdelen van het beleid van de openbare sector. Het doel van die aanpassing was het bewerkstelligen van efficiëntere en strategischere overheidsopdrachten, in overeenstemming met de beginselen van transparantie en concurrentie, in het voordeel van zowel aanbestedende overheidsdiensten als economische actoren, met name kmo's.

Maar de EU kan en moet verder gaan. Overheidsopdrachten worden nog vaak zonder de nodige zakelijke vaardigheden, technische kennis of het nodige begrip uitgevoerd, wat tot een gebrekkige naleving van de regels en negatieve gevolgen voor zowel de ondernemingen als de belastingbetalers leidt.

Het gebrek aan beschikbare gegevens en analytische instrumenten om problemen of onregelmatigheden te voorkomen of te constateren, vormt een belangrijke uitdaging. Verder kan de wijze waarop nationale beroepssystemen werken aanzienlijk variëren, met name wat betreft de duur van de procedure. Er zijn ook aanzienlijke verschillen wat het niveau van vergoedingen en proceskosten betreft. Ten slotte worden de gegevens over klachten niet op een gestructureerde wijze verzameld.

Een andere uitdaging bestaat erin dat, met name voor grootschalige infrastructuurprojecten, de complexiteit en de duur van de aanbestedingsprocedure ook vaak tot vertragingen leiden. Negen van de tien grootschalige infrastructuurprojecten verlopen niet volgens plan; kostenoverschrijdingen tot 50 % zijn gebruikelijk. Vertragingen zijn ook gebruikelijk in alle stadia van de procedure, van de planning tot de uitvoering van het project en het contract.

Uit de beschikbare gegevens blijkt dat het sluiten van contracten voor projecten van meer dan 700 miljoen EUR over het algemeen aanzienlijk langer duurt dan bij andere procedures⁴², en dat is niet aan een langere inschrijvingsperiode te wijten. Terwijl de gemiddelde duur van een normale procedure (vanaf de datum van verzending van de uitnodiging tot inschrijving tot de toekenning van het contract) 3,5 maanden bedraagt, duurt het bij grootschalige infrastructuurprojecten ongeveer 25 maanden, wat tot 35 maanden oploopt in het geval van procedures van gunning door onderhandeling.

De Commissie zal derhalve een aantal initiatieven nemen. Zij zal het verzamelen, consolideren, beheren en analyseren van gegevens over aanbestedingen vergemakkelijken en zo de inspanningen van de lidstaten voor een beter bestuur inzake overheidsopdrachten ondersteunen. Voortbouwend op de bestaande beleidslijnen, zoals elektronische aanbesteding, zal de Commissie de ontwikkeling van instrumenten ter verbetering van de gegevenskwaliteit

⁴² De duur voor de grootschalige projecten wordt berekend op basis van TED-gegevens voor contracten die in de periode 2010-2014 zijn toegekend, de berekeningen voor een gewoon project zijn afkomstig van de Europese Commissie. "Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Law", werkdocument van de diensten van de Commissie, SEC(2011) 853.

en -beschikbaarheid stimuleren door de bestaande mechanismen voor gegevensverzameling te stroomlijnen en het opzetten van contractenregisters te ondersteunen. Zij zal ook de ontwikkeling van instrumenten voor gegevensanalyse bevorderen, met name om afwijkingen in de aanbestedingsprocedure op te sporen.

De Commissie zal ook streven naar meer doeltreffendheid, efficiëntie en transparantie wat betreft het stelsel van rechtsmiddelen bij aanbestedingen krachtens de rechtsmiddelenrichtlijnen⁴³. Die richtlijnen zijn erop gericht te waarborgen dat tegen gunningsbesluiten doeltreffend en zo snel mogelijk beroep kan worden ingesteld. Beroepsprocedures zijn in alle lidstaten beschikbaar en worden door de marktdeelnemers op grote schaal gebruikt.

De Commissie zal de beroepsinstanties van eerste aanleg aanmoedigen om samen te werken en te netwerken, teneinde de uitwisseling van informatie en beste praktijken te verbeteren. Er zal bijzondere aandacht worden besteed aan de versterking van de gespecialiseerde administratieve beroepsinstanties van eerste aanleg. De Commissie zal ook het toezicht op de doeltreffendheid van de nationale beroepssystemen verbeteren, met regelmatige beoordelingen, onder meer via het scorebord van de eengemaakte markt. Dit zal worden aangevuld met een Refit-evaluatieverslag over de rechtsmiddelenrichtlijnen.

Daarnaast zal de Commissie de lidstaten bijstand en advies over de wettigheid van de aanbestedingsaspecten van geplande projecten aanbieden. Die bijstand zal zijn gebaseerd op een mechanisme met vrijwillige voorafgaande beoordeling voor infrastructuurprojecten waarvan de totale waarde gelijk is aan of groter is dan 700 miljoen EUR.

Er zal een specifieke procedure worden ontwikkeld om het mogelijk te maken dat aanbestedingsautoriteiten een advies ontvangen van de Commissie over de verenigbaarheid van de beoogde aanbestedingsprocedure met de EU-regels inzake overheidsopdrachten, gebaseerd op de kennisgeving van het project. Die kennisgeving moet informatie over het project omvatten, samen met alle andere relevante documenten, inclusief de ontwerpaanbestedingsstukken. De Commissie zal haar advies uitbrengen binnen een tijdsbestek dat in beginsel niet langer duurt dan drie maanden, te rekenen vanaf de kennisgeving van het project. Zij zal tijdig de balans opmaken van die ervaring, om na te gaan of zij aan de behoeften en de verwachtingen voldoet.

Maatregelen: *De Commissie zal een mechanisme met vrijwillige voorafgaande beoordeling van de aanbestedingsaspecten van bepaalde grote infrastructuurprojecten opzetten. Zij zal de lidstaten aansporen om het beroep tegen gunningsbesluiten te verbeteren door de beroepsinstanties van eerste aanleg aan te moedigen om te netwerken, door bijzondere juridische en technische bijstand te verlenen aan lidstaten die gespecialiseerde administratieve beroepsinstanties van eerste aanleg willen creëren of versterken, en door de opvolging van de doeltreffendheid te verbeteren door middel van regelmatige beoordelingen, onder meer via het scorebord van de eengemaakte markt. De Commissie zal samenwerken met de lidstaten om de transparantie en de kwaliteit van de nationale aanbestedingssystemen te verbeteren met behulp van betere gegevens, door contractenregisters die de hele levenscyclus van de contracten bestrijken op te zetten en door de ontwikkeling en invoering van een instrument voor gegevensanalyse en opsporing van afwijkingen te ondersteunen, om bestaande of toekomstige onregelmatigheden bij aanbestedingen beter aan het licht te kunnen brengen.*

⁴³ Richtlijn 2007/66/EG van 11 december 2007.

3.3. Het Europese kader voor intellectuele eigendom consolideren

Sectoren met een hoge intensiteit op het gebied van intellectuele eigendom vertegenwoordigen 39 % van het bbp en 35 % van de banen in de EU en zijn een motor van de innovatie. Er is in Europa grote vooruitgang geboekt met betrekking tot de bescherming van de intellectuele eigendom, met name door de recente goedkeuring van het eenheidsoctrooisysteem⁴⁴ en de modernisering van de wetgeving inzake handelsmerken.

Het eenheidsoctrooisysteem zal een essentiële rol spelen bij het faciliteren van innovatie⁴⁵ in de deelnemende lidstaten⁴⁶. Europa staat op het punt om van dat octrooi een realiteit te maken en de in Europese octrooien gespecialiseerde rechtbank op te richten waar de industrie al tientallen jaren om vraagt. De voornaamste uitdaging bestaat er nu echter in de eindfase juist aan te pakken, inclusief het wegwerken van de onzekerheden over hoe het eenheidsoctrooi samen zal functioneren met de nationale octrooien en de nationale aanvullende beschermingscertificaten (SPC's, supplementary protection certificates) die in het kader van de SPC-regeling zijn toegekend, alsmede over de mogelijke invoering van een eengemaakt SPC-recht.

Het aanvullende beschermingscertificaat is van cruciaal belang voor producenten van geneesmiddelen, medische uitrusting, diergeneesmiddelen en gewasbeschermingsmiddelen, maar ook voor nieuwe sectoren die waarschijnlijk een vergunning nodig hebben voor het in de handel brengen van hun producten.

Een eengemaakt SPC-recht zou meer rechtszekerheid bieden aan bedrijfstakken met producten waarvoor een gereguleerde vergunning is vereist vóór deze in de handel mogen worden gebracht. Een SPC-recht zou meer in het bijzonder de transparantie en de rechtszekerheid met betrekking tot de bescherming van geneesmiddelen verbeteren. Daardoor zou het zowel voor de fabrikanten van nieuwe en generische/biosimilaire geneesmiddelen gemakkelijker worden om te investeren als voor lidstaten om de begroting van de gezondheidszorg te optimaliseren, waardoor de toegang van de patiënt tot geneesmiddelen verbetert.

Ter versterking van de in de EU gevestigde productie en van het concurrentievermogen van bedrijfstakken met producten waarvoor een gereguleerde vergunning is vereist vóór zij in de handel mogen worden gebracht, zal de Commissie een herkalibratie van bepaalde aspecten van de octrooi- en de SPC-bescherming onderzoeken. Door een ontheffing van hun productie van de SPC-verplichting zouden de Europese producenten van generische en biosimilaire geneesmiddelen in de EU duizenden hoogtechnologische banen kunnen scheppen en veel nieuwe ondernemingen kunnen oprichten⁴⁷. Een actualisering van het toepassingsgebied van de uitzondering op het EU-octrooi voor onderzoek zou onder meer leiden tot een vlotte levering van werkzame farmaceutische ingrediënten op de hele eengemaakte markt.

⁴⁴ Het eenheidsoctrooi is een wettelijk eigendomsrecht dat een eenvormige bescherming zal bieden in de hele EU, volgens het onestopshop-beginsel, wat grote kostenvoordelen oplevert en de administratieve lasten vermindert. In het kader van het pakket zal ook een eengemaakt octrooigerecht worden opgericht dat in een gemeenschappelijke gespecialiseerde rechtspraak inzake octrooigeschillen zal voorzien.

⁴⁵ De volledige uitvoering van het eenheidsoctrooi zal het bbp van de EU met 0,25 % doen stijgen. De potentiële winst voor de afzonderlijke lidstaten varieert, maar kan in bepaalde lidstaten meer dan 1 % van het bbp bedragen.

⁴⁶ Op 30 september 2015 heeft de Commissie een besluit vastgesteld houdende bevestiging van de deelname van Italië in het kader van de nauwere samenwerking inzake eenheidsoctrooibescherming in de EU. Dat heeft het totale aantal deelnemende lidstaten op 26 gebracht; Kroatië en Spanje nemen niet deel.

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

De EU en haar lidstaten moeten ook hun steun voor kmo's uitbreiden, opdat zij ten volle zouden kunnen profiteren van de bescherming van hun investeringen. Uit een recent onderzoek van het Harmonisatiebureau voor de interne markt (OHIM, Office for Harmonisation in the Internal Market) is gebleken dat slechts 9 % van de kmo's in Europa intellectuele-eigendomsrechten bezitten, maar dat kmo's die er wel bezitten gemiddeld 32 % meer inkomsten per werknemer genereren dan kmo's die er geen bezitten⁴⁸. Als vervolg op het actieplan uit 2014 inzake de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten (IER)⁴⁹ zal de Commissie kleinere ondernemingen helpen om intellectuele-eigendomsrechten doeltreffender te beveiligen, te beheren en te handhaven door de beschikbaarheid van informatie en programma's voor financiële bijstand beter te coördineren. De Commissie zal zich ook verder blijven inzetten om de traditionele Europese knowhow optimaal te benutten en zal de openbare raadpleging over de bescherming van geografische aanduidingen voor niet-agrarische producten opvolgen.

Zoals aangekondigd in de strategie voor een digitale eengemaakte markt voor Europa, zal de Commissie ten slotte het handhavingskader voor IER's evalueren, om tegemoet te komen aan de in toenemende mate grensoverschrijdende aard van de inbreuken. Zij zal daarbij de voorkeur geven aan een "follow the money"⁵⁰-aanpak, om zij die op commerciële schaal inbreuk maken van hun inkomsten te beroven, aangezien precies die IER-inbreuken de economie van de EU de meeste schade berokkenen. In overeenstemming met de doelstellingen van die strategie zal bijzondere aandacht worden besteed aan kmo's, om hen te helpen bij de handhaving van hun intellectuele-eigendomsrechten.

Maatregelen: De Commissie zal initiatieven voorstellen om het kader voor intellectuele eigendom te consolideren en te moderniseren, met inbegrip van maatregelen ter ondersteuning van het gebruik van intellectuele eigendom door kmo's. Indien nodig zal zij extra maatregelen bespreken, overwegen en voorstellen om het octrooisysteem in Europa te verbeteren, met name voor de farmaceutische en andere bedrijfstakken met producten waarvoor een gereguleerde vergunning is vereist vóór deze in de handel mogen worden gebracht. Zoals aangekondigd in het kader van de strategie voor een digitale eengemaakte markt, zal de Commissie het EU-kader voor de handhaving van de intellectuele eigendom in 2016 evalueren en een "follow the money"-aanpak van inbreuken op commerciële schaal steunen.

4. DE PRAKTISCHE UITVOERING WAARBORGEN

4.1. Een cultuur van naleving en slimme handhaving

Doeltreffende naleving is essentieel om de mogelijkheden en voordelen van de eengemaakte markt in de praktijk te brengen. Medio 2015 waren ongeveer 1 090 inbreukprocedures met betrekking tot de eengemaakte markt hangende⁵¹. Nationale overheden hebben, met de hulp van de Commissie, gemiddeld bijna 30 maanden nodig om een inbreukprocedure te doorlopen. Daarnaast zijn veel mensen en ondernemingen zich nog altijd niet bewust van de mogelijkheden waarover zij beschikken om hun rechten af te dwingen. Dat alles verzwakt de

⁴⁸ OHIM, "Intellectual property rights and firm performance in Europe: an economic analysis", verslag van een analyse op ondernemingsniveau, 2015.

⁴⁹ COM(2014) 392.

⁵⁰ In plaats van de burger te bestraffen voor (vaak onbewuste) inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten streeft een "follow the money"-aanpak ernaar om zij die op commerciële schaal inbreuk maken de opbrengsten te ontnemen die het motief voor dergelijke activiteiten vormen.

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

eengemaakte markt en tast het vertrouwen van de mensen aan. Daar moet verandering in komen.

In dit geval betekent verandering het nastreven van een holistische aanpak die alle stadia van de beleidsvorming bestrijkt, van de voorbereiding en de uitvoering van het beleid tot beleidsinformatie, in overeenstemming met het streven naar betere regelgeving. Dat omvat een betere integratie van de evaluatie- en handhavingsaspecten in de beleidsvoorbereiding, een betere bijstand en betere richtsnoeren voor de lidstaten bij de uitvoering van de regels van de eengemaakte markt en een consistentere en efficiëntere handhavingsbeleid, gericht op het verbeteren van de algemene naleving van de regels van de eengemaakte markt en van het EU-recht in het algemeen. De Commissie is vastbesloten om dat te bewerkstelligen.

De Commissie maakt daarvoor gebruik van haar richtsnoeren voor betere regelgeving en zij bevordert een versterkt partnerschap met de lidstaten door middel van een aantal initiatieven, zoals uitvoeringsplannen voor belangrijke nieuwe wetgeving, een jaarlijkse dialoog over naleving met elke lidstaat en het inzetten van een breed scala aan instrumenten om de naleving te bevorderen⁵². De Commissie zal meer inspanningen leveren om de naleving door nationale wetgeving systematisch te controleren. Zij zal ook een instrument voor gegevensanalyse trachten te ontwikkelen dat kan bijdragen tot het beter opsporen van niet-naleving.

De Commissie zal ook sectorale strategieën opstellen en uitvoeren om het systeem van toezicht op de uitvoering van het EU-recht te stroomlijnen. Na de mededeling over betere governance van de interne markt uit 2012 zijn een aantal handhavingsmaatregelen genomen om snel vooruitgang te boeken op gebieden die belangrijk zijn voor de groei. Die strategie heeft een aantal positieve resultaten opgeleverd. Op basis van de uit die oefening geleerde lessen zal de Commissie de mogelijkheid overwegen om het aantal sectoren waarop de maatregelen van toepassing zijn, verder uit te breiden.

De Commissie zal met name een regelgevingsinitiatief voorstellen met betrekking tot een marktinformatie-instrument voor de eengemaakte markt, dat haar in staat stelt informatie van geselecteerde marktdeelnemers te verzamelen. Indien de Commissie tijdige, uitgebreide en betrouwbare kwantitatieve en kwalitatieve informatie van geselecteerde marktdeelnemers kan verzamelen, wordt een beter toezicht op en een betere handhaving van de EU-regels op prioritaire gebieden mogelijk. Ook zal het de Commissie helpen om verbeteringen voor de stellen wanneer uit de evaluatie blijkt dat de handhaving in gebreke blijft door tekortkomingen in de desbetreffende sectorale wetgeving. Dit nieuwe instrument zou enkel worden gebruikt indien na een correcte doorlichting van alle beschikbare informatie blijkt dat het noodzakelijk is om rechtstreeks van de marktdeelnemers uitgebreide en betrouwbare informatie over het marktgedrag van bedrijven te verzamelen, rekening houdend met de beste praktijken met betrekking tot de bestaande praktijken van de lidstaten die de goede werking van de eengemaakte markt beïnvloeden. Op basis daarvan zal de Commissie een verslag bekendmaken, rekening houdend met de vertrouwelijke aard van sommige verzamelde informatie. Het nieuwe marktinformatie-instrument zal de Commissie helpen gericht samen te werken met de lidstaten, de basis voor vorderingen wegens inbreuk te versterken en te bepalen waar regelgevende oplossingen nodig zijn.

⁵² Bv. netwerken, alsmede vergaderingen en richtsnoeren van een deskundigencomité.

Samen met de lidstaten zal de Commissie ook de bestaande instrumenten voor probleemoplossing van de eengemaakte markt, zoals Solvit, versterken en stroomlijnen⁵³. Problemen kunnen het best vroeg en op nationaal niveau worden opgelost. De Commissie zal met name overwegen om terugkerende of structurele gevallen, die niet via Solvit konden worden opgelost, passend op te volgen. Zij zal ook het bewustzijn van burgers en ondernemingen ten aanzien van hun rechten en het gebruik van de nationale verhaalmechanismen, inclusief één digitale toegangspoort, bevorderen.

Maatregelen: De Commissie zal een slimme handhavingsstrategie uitvoeren, met inbegrip van sectorale strategieën. Zij zal een regelgevingsinitiatief voorstellen waardoor zij rechtstreeks betrouwbare informatie van geselecteerde marktdeelnemers kan verzamelen teneinde de werking van de eengemaakte markt te vrijwaren en te verbeteren. Zij zal haar partnerschap met de lidstaten verder verdiepen door middel van uitvoeringsplannen voor belangrijke nieuwe wetgeving, een jaarlijkse dialoog over naleving met elke lidstaat en de mogelijke ontwikkeling van een instrument voor gegevensanalyse ter verbetering van het toezicht op de wetgeving van de eengemaakte markt. Ten slotte zal de Commissie de instrumenten voor probleemoplossing van de eengemaakte markt, inclusief het Solvit-netwerk, versterken en stroomlijnen, alsmede het bewustzijn van burgers en ondernemingen ten aanzien van hun rechten bevorderen.

4.2. De uitvoering van de dienstenrichtlijn verbeteren door de kennisgevingsprocedure te hervormen

Om te waarborgen dat alle nieuwe door de lidstaten opgelegde maatregelen niet-discriminerend, door doelstellingen van algemeen belang gerechtvaardigd en evenredig zijn, verplicht de dienstenrichtlijn de lidstaten om de Commissie in kennis te stellen van nieuwe regelgevingsmaatregelen met betrekking tot diensten.

Desondanks zijn er nog altijd tal van verschillende nationale regels en voorschriften en wordt de kennisgevingsprocedure vaak niet nageleefd. Zeven lidstaten hebben sinds de inwerkingtreding van de dienstenrichtlijn in 2009 geen enkel nieuw voorschrift gemeld. Vijf lidstaten hebben slechts zeer weinig nieuwe voorschriften gemeld. Andere lidstaten hebben daarentegen grote aantallen kennisgevingen gedaan.

Daarnaast is de mogelijkheid voor de Commissie of andere lidstaten om doeltreffend op te treden erg beperkt door het feit dat de lidstaten vooral van definitieve wetten kennisgeven in plaats van van wetsontwerpen⁵⁴.

Bovendien zijn de kennisgevingen niet transparant: betrokken consumenten en ondernemingen hebben er geen toegang toe en kunnen enkel reageren door in een later stadium klacht in te dienen, wanneer zij de regeldruk en de extra kosten al ondervinden. Dat is duidelijk in tegenspraak met de transparantierichtlijn⁵⁵, die in transparantie voorziet voor belanghebbenden die actief zijn op het gebied van goederen en diensten van de informatiemaatschappij.

⁵³ Solvit is een dienst die door de nationale overheid van elk EU-land, IJsland, Liechtenstein en Noorwegen wordt verstrekt. Het probeert een oplossing te vinden binnen tien weken, te rekenen vanaf de dag dat een zaak in behandeling is genomen door het Solvit-centrum in het land waar het probleem zich heeft voorgedaan.

⁵⁴ Tussen september 2013 en februari 2015 heeft de Commissie 277 kennisgevingen van de lidstaten ontvangen; 198 van die kennisgevingen hadden betrekking op definitieve wetgeving en 79 op ontwerpwetgeving, wat betekent dat 71 % van de gemelde voorschriften al van kracht was.

⁵⁵ Richtlijn 98/34/EG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften ("transparantierichtlijn"). Die richtlijn is vervangen door Richtlijn (EU) 2015/1535 van 9 september 2015.

Ten slotte voorziet het bestaande kennisgevingskader niet in een diepgaande evenredigheidsbeoordeling. Als gevolg daarvan ondervinden de lidstaten vaak problemen bij het beoordelen van de evenredigheid van nieuwe eisen voor diensten. Een preventief systeem als onderdeel van een verbeterd kennisgevingssysteem zou de identificatie van mogelijke alternatieven en minder ingrijpende maatregelen om de doelstellingen te bereiken dus aanzienlijk kunnen verbeteren.

Gezien de vele tekortkomingen zal de Commissie wetgeving voorstellen ter verbetering van de kennisgevingsprocedure krachtens de dienstenrichtlijn. Dit voorstel zal de succesvolle elementen van de bestaande procedure voor goederen en diensten van de informatiemaatschappij uitbreiden naar andere diensten, inclusief de eis om kennis te geven van ontwerpwetgeving en transparantie voor de belanghebbenden. Bijgevolg moet een maatregel waarvan geen kennis is gegeven als nietig worden beschouwd en moet een wachttermijn worden toegepast. Er zal ook naar behoren rekening worden gehouden met de noodzaak om een correcte evenredigheidsbeoordeling uit te voeren.

Maatregelen: *De Commissie zal een wetgevingsvoorstel indienen op basis van de succesvolle elementen van de kennisgevingsprocedure krachtens Richtlijn (EU) 2015/1535 voor diensten waarop die richtlijn momenteel niet van toepassing is. Dat zal de bestaande kennisgevingsprocedure krachtens de dienstenrichtlijn verbeteren. Daardoor zal vaker kunnen worden nagegaan of nieuwe nationale voorschriften die het vrije verkeer van diensten belemmeren, gerechtvaardigd en evenredig zijn.*

4.3. De eengemaakte markt voor goederen versterken

Goederen genereren ongeveer 75 % van de handel binnen de EU. In 2014 werd de waarde van de handel in goederen tussen de lidstaten van de EU op 2 900 miljard geraamd. Door de goedkeuring van gemeenschappelijke regels en door het beginsel van wederzijdse erkenning waar dergelijke regels van de Unie niet bestaan, zijn de regelgevingsbelemmeringen voor meer dan 80 % van de industriële producten weggenomen.

Op de gebieden waar geen EU-wetgeving bestaat, betekent het beginsel van wederzijdse erkenning dat goederen die in een lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht, het recht op vrij verkeer genieten en in een andere lidstaat mogen worden verkocht. Ontoereikende toepassing van wederzijdse erkenning maakt het echter moeilijker voor ondernemingen die toegang willen krijgen tot de markt van andere lidstaten. De toenemende aanwezigheid op de markt van producten die niet aan de EU-regels voldoen, benadeelt bovendien de bonafide marktdeelnemers en brengt de consument in gevaar.

Ondanks de hoge mate van marktintegratie op het gebied van goederen, leidt dat tot gemiste kansen voor de economie in het algemeen.

De Commissie zal daarom werken aan een betere toepassing van de wederzijdse erkenning en zal optreden tegen goederen die illegaal zijn en niet aan de regels voldoen.

De goedkeuring in 2008 van de **verordening inzake wederzijdse erkenning**⁵⁶ is van cruciaal belang geweest om de bewijslast dat producten elders rechtmatig in de handel zijn gebracht, van de marktdeelnemers naar de nationale autoriteiten te verschuiven.

Nationale voorschriften en praktijken blijven echter belemmeringen creëren. Nationale autoriteiten verlangen vaak een specifiek bewijs van het rechtmatig in de handel brengen van de goederen of weigeren eenvoudigweg de toegang tot hun nationale markt. Marktdeelnemers

⁵⁶ Verordening (EG) nr. 764/2008.

moeten vaak specifieke documentatie overleggen of hun producten aan extra tests onderwerpen. Dat verhoogt de kosten voor de marktdeelnemers of weerhoudt hen ervan om uit te breiden naar nieuwe markten. Hoewel die problemen in veel bedrijfstakken voorkomen, zijn zij met name aanwezig in de bouw-, de levensmiddelen-, de voedingssupplementen- en meststoffensector. Dat vertaalt zich in gemiste mogelijkheden voor ondernemingen, minder concurrentie en hogere prijzen voor de consument.

Daarom zal de Commissie een actieplan voor de hele EU voorstellen om het beginsel van wederzijdse erkenning onder de aandacht te brengen, inclusief specifieke maatregelen voor de bedrijfstakken waarin wederzijdse erkenning de grootste stijging van het concurrentievermogen van de EU kan teweegbrengen (bv. de bouwsector). Zij zal ook de verordening inzake wederzijdse erkenning herzien om de administratieve versnippering aan te pakken en de documentatie die nodig is om te bewijzen dat een product in een lidstaat rechtmatig in de handel is gebracht, stroomlijnen.

Dat zal worden gerealiseerd door het mogelijk te maken dat marktdeelnemers een eigen verklaring afgeven over het feit dat een product in een andere lidstaat rechtmatig in de handel is gebracht. Het overeenkomstige vermoeden van overeenstemming zal het gemakkelijker maken voor bedrijven om hun goederen in een andere lidstaat in de handel te brengen, tenzij een officieel besluit wordt goedgekeurd en daarvan zowel aan de Commissie als aan de desbetreffende marktdeelnemer kennis wordt gegeven. Ter ondersteuning van het aanbieden van geïntegreerde producten en diensten zullen synergieën met het paspoort voor diensten worden onderzocht.

De Commissie zal de instrumenten van de transparantierichtlijn strategischer inzetten om het wederzijdse bewustzijn en vertrouwen tussen de lidstaten te bevorderen.

Om de werking van de eengemaakte markt voor gezondheidsproducten te verbeteren, zal de Commissie een initiatief inzake beoordelingen van gezondheidstechnologieën voorstellen⁵⁷ met het oog op een betere coördinatie, zodat herhaaldelijke beoordelingen van een product in verschillende lidstaten kunnen worden vermeden.

Het toenemende aantal **goederen** op de markt **dat illegaal is en niet aan de regels voldoet**, verstoort de concurrentie en brengt de consumenten in gevaar. Op het gebied van radioapparatuur wijzen gegevens bijvoorbeeld op een zeer laag percentage producten dat volledig aan de regels voldoet (tussen 28 % en 56 %)⁵⁸. Andere categorieën van industriële producten vertonen soortgelijke percentages van niet-naleving.

Wat consumentenproducten betreft, hebben de lidstaten in 2014 bijna 2 500 kennisgevingen over gevaarlijke producten ingediend via Rapex, het Europees waarschuwingssysteem voor gevaarlijke producten. Dat is 3 % meer dan in 2013, en bijna 90 % van alle kennisgevingen had betrekking op producten die een ernstige risico voor de consument vormen.

Veel marktdeelnemers overtreden de regels hetzij door een gebrek aan kennis, hetzij opzettelijk, om een concurrentievoordeel te verwerven. Er is meer afschrikking nodig en de verantwoordelijke markttoezichtautoriteiten zijn vaak ondergefincancierd en beperkt door nationale grenzen, terwijl marktdeelnemers op Europees of zelfs mondiaal niveau actief zijn. Met name in het geval van de e-commerce ondervinden markttoezichtautoriteiten grote

⁵⁷ Beoordelingen van gezondheidstechnologieën dienen als richtsnoer voor nationale besluiten met betrekking tot de prijsstelling en de terugbetaling van gezondheidsingrepen.

⁵⁸ Zie werkdokument van de diensten van de Commissie (2012) 300 van 17 oktober 2012, "Samenvatting van de effectbeoordeling, begeleidend document bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van radioapparatuur".

moeilijkheden om binnen hun rechtsbevoegdheid vanuit niet-EU-landen ingevoerde producten die niet aan de regels voldoen te traceren en de verantwoordelijke partij te identificeren.

Daarom zal de Commissie een initiatief voorstellen om de naleving van de productvoorschriften te verbeteren, door de marktdeelnemers de juiste prikkels te geven, de nalevingscontroles te intensiveren en een nauwere grensoverschrijdende samenwerking tussen de handhavingsautoriteiten te bevorderen, onder meer door samenwerking met de douaneautoriteiten. Zij zal ook het bestaande kader voor markttoezichtactiviteiten consolideren, gezamenlijke maatregelen van markttoezichtautoriteiten uit verschillende lidstaten aanmoedigen, de uitwisseling van informatie verbeteren en de coördinatie van markttoezichtprogramma's bevorderen.

Verder zal de Commissie voor ondernemingen een eerste contactpunt inzake EU-productwetgeving opzetten, op basis van de bestaande productcontactpunten. Dat zal het bewustzijn en de kennis inzake de toepasselijke wetgeving helpen vergroten. Marktdeelnemers zullen ook kunnen beschikken over een systeem waarmee zij ten aanzien van de bevoegde autoriteiten en mogelijk ook de consumenten, via digitale weg (e-compliance), kunnen aantonen dat zij de productvoorschriften naleven. Dat zal de nalevingscontroles door de autoriteiten vergemakkelijken, de kosten voor de marktdeelnemers verminderen en het consumentenvertrouwen helpen herstellen.

Maatregelen: *De Commissie zal een actieplan voor de hele EU voorstellen om het bewustzijn inzake wederzijdse erkenning te vergroten en de verordening inzake wederzijdse erkenning te herzien. Om het ondernemingen gemakkelijker te maken hun producten in andere lidstaten in de handel te brengen, zal de Commissie een vrijwillige eigen verklaring met betrekking tot de naleving van de desbetreffende wetgeving invoeren, die ondernemingen kunnen gebruiken indien zij dat wensen. De Commissie zal ook een uitgebreide reeks maatregelen voorstellen ter versterking van de inspanningen om producten die niet aan de eisen voldoen van de EU-markt te weren, door het markttoezicht te verscherpen en de marktdeelnemers de juiste prikkels te geven.*

5. CONCLUSIE

De Commissie is voornemens een verdiepte en eerlijkere eengemaakte markt te creëren, met een versterkte industriële basis. Om die doelstelling te bereiken, moeten wij onze eengemaakte markt verbeteren, in overeenstemming met de huidige economische realiteit van toegenomen digitalisering, nieuwe businessmodellen en het toenemende aantal verbanden tussen productie en diensten in de huidige mondiale waardeketens. De strategie voor de eengemaakte markt stelt een concrete en ambitieuze reeks maatregelen voor om de aanzienlijke economische belemmeringen weg te nemen die een rem zetten op de Europese agenda voor werkgelegenheid, groei en investeringen. De Commissie rekent op het Europees Parlement en de Raad, alsook op alle belanghebbenden, om dit ambitieuze en dringend noodzakelijke programma ten volle te steunen en te helpen een belangrijke stap voorwaarts te zetten in het belang van de burgers en de ondernemingen in heel Europa. Het is van het allergrootste belang dat de lidstaten dit programma ook op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau uitvoeren, aangezien er slechts met hun steun en inzet sprake kan zijn van een eengemaakte markt.

De in deze strategie beoogde maatregelen zullen in 2016 en 2017 van start gaan. Tegen eind 2017 zal de Commissie de vooruitgang inzake de uitvoering van de maatregelen evalueren en, op basis van een uitgebreide economische analyse, overwegen of er aanvullende maatregelen

nodig zijn om haar doelstelling van een verdiepte en eerlijkere eengemaakte markt van de EU te bereiken.

Routekaart voor de uitvoering van de strategie voor de eengemaakte markt

Maatregelen	Tijdschema
Richtsnoeren over de toepassing van het EU-recht op de bedrijfsmodellen van de deeleconomie	2016
Btw-actieplan	2016
Wetgevingsinitiatief inzake insolventie van ondernemingen, inclusief vroege herstructurering en een tweede kans	2016
Initiatieven ter bevordering van het gebruik van digitale technologieën gedurende de hele levenscyclus van een onderneming en grensoverschrijdende fusies en splitsingen	2017
Startersinitiatief	2016
Richtsnoeren inzake hervormingsbehoeften van lidstaten wat het reglementeren van beroepen betreft	2016
Analytisch kader dat lidstaten kunnen gebruiken bij de herziening van bestaande regels of bij het voorstellen van aanvullende regels voor beroepen	2016
Wetgevende maatregelen voor het gericht aanpakken van regelgevingsbelemmeringen met betrekking tot belangrijke zakelijke diensten en bouwdiensten	2016
Wetgevingsinitiatief voor het invoeren van een paspoort voor diensten voor belangrijke sectoren van de economie, zoals de bouw en de zakelijke diensten	2016
Mededeling tot vaststelling van de beste praktijken om de vestiging van de detailhandel te vergemakkelijken en de exploitatiebeperkingen te verminderen	2017
Wetgevende maatregelen ter voorkoming van discriminatie van consumenten op grond van nationaliteit of het land van verblijf	Medio 2016
Gezamenlijk initiatief inzake normalisatie	2016
Specifieke richtsnoeren inzake normalisatie van diensten	2016
Overheidsopdrachten: mechanisme met vrijwillige voorafgaande beoordeling voor grote infrastructuurprojecten	2017
Initiatieven voor een beter bestuur inzake overheidsopdrachten door het opzetten van contractenregisters, een verbeterde gegevensverzameling en netwerkvorming door beroepsinstanties	2017-2018

Initiatieven voor de modernisering van het kader voor intellectuele-eigendomsrechten (IER), inclusief een evaluatie van het EU-kader voor de handhaving van de intellectuele eigendom	2016-2017
Instrument voor gegevensanalyse om toe te zien op de wetgeving van de eengemaakte markt	2017
Voorstel met betrekking tot marktinformatie-instrumenten die de Commissie in staat stellen informatie van geselecteerde marktdeelnemers te verzamelen	2016
Wetgevingsvoorstel op basis van de succesvolle elementen van de huidige kennisgevingsprocedure krachtens Richtlijn (EU) 2015/1535 voor diensten waarop die richtlijn momenteel geen betrekking heeft	2016
Actieplan om het bewustzijn inzake het beginsel van wederzijdse erkenning te vergroten	2016
Herziening van de verordening inzake wederzijdse erkenning	2017
Uitgebreide reeks maatregelen ter versterking van de inspanningen om producten die niet aan de eisen voldoen van de EU-markt te weren (inclusief een eventueel wetgevingsinitiatief)	2016-2017