

Speciaal verslag

Heeft de Commissie gezorgd voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn?



EUROPESE
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4169-6	ISSN 1831-0915	doi:10.2865/477739	QJ-AB-16-002-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-4161-0	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/124630	QJ-AB-16-002-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4157-3	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/253440	QJ-AB-16-002-NL-E

© Europese Unie, 2016

Overneming met bronvermelding toegestaan.

Speciaal verslag

**Heeft de Commissie
gezorgd voor een
doeltreffende
tenuitvoerlegging van de
dienstenrichtlijn?**

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheidscontroles en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheersthema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, verwachte ontwikkelingen en politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer IV die onder leiding staat van ERK-lid Milan Martin Cvikl en gespecialiseerd is in het controleren van ontvangsten, onderzoek en intern beleid, financieel en economisch bestuur, en instellingen en organen van de Europese Unie. De controle werd geleid door ERK-lid Neven Mates, ondersteund door Georgios Karakatsanis, zijn kabinetschef, en Marko Mrkalj, kabinetsattaché; Paul Stafford, hoofdmanager; Wayne Codd, taakleider; Sandra Dreimane, Jurgen Manjé en Wolfgang Stolz, controleurs.



Van links naar rechts: J. Manjé, P. Stafford, N. Mates, W. Codd, S. Dreimane, G. Karakatsanis.

Paragraaf

Woordenlijst en afkortingen

I – VIII **Samenvatting**

1 – 11 **Inleiding**

6 – 7 **Doelstellingen van de dienstenrichtlijn**

8 – 11 **Taken en verantwoordelijkheden**

12 – 13 **Reikwijdte en aanpak van de controle**

14 – 110 **Opmerkingen**

16 – 42 **Omzetting en toezicht op de tenuitvoerlegging**

16 – 18 De Commissie heeft bijgedragen tot en toezicht gehouden op de omzetting

19 – 20 In twintig lidstaten duurde de omzetting te lang

21 – 27 Wederzijdse beoordelingen waren een innovatieve praktijk, die goed werd beheerd door de Commissie en daarna werd gebruikt voor andere richtlijnen

28 – 29 Een succesvolle tenuitvoerlegging is nog steeds ver weg

30 – 32 Er zijn prestatietests verricht met betrekking tot de wijze waarop EU-wetgeving werkt in praktische bedrijfsscenario's

33 – 34 De uitkomsten daarvan hebben geleid tot verdere wetgevingsvoorstellen van de Commissie

35 – 36 De Commissie had een beter gebruik kunnen maken van de resultaten om de dienstenrichtlijn op systematische wijze te handhaven

37 – 42 Gebrek aan een economische effectbeoordeling

43 – 77 **Tenuitvoerlegging**

43 – 45 De door de Commissie voor de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn geboden instrumenten en ondersteuning zijn onvoldoende gebruikt en zijn dus slechts ten dele doeltreffend

46 – 52 Vertragingen bij de opzet van onestopshops en kwaliteitsverschillen in de lidstaten

53 – 55 Onestopshops zijn moeilijk te vinden, weinig bekendheid bij bedrijven

56 – 64 Beperkte administratieve samenwerking op het gebied van kwesties met betrekking tot de dienstenrichtlijn

65 – 71 Consumenten blijven problemen ondervinden bij de toegang tot de eengemaakte dienstenmarkt

- 72 – 75 Nog steeds sprake van ongerechtvaardigde discriminatie door aanbieders van diensten
- 76 – 77 De problemen oplossen
- 78 – 110 **Handhaving**
- 78 – 79 De Commissie hanteert een aantal handhavingsinstrumenten
- 80 – 85 Solvit wordt bijna nooit gebruikt voor de dienstenrichtlijn
- 86 – 93 EU-Pilot — een door de lidstaten gewaardeerd pre-inbreuksysteem
- 94 – 99 De Commissie heeft bijna geen inbreukprocedures ingeleid
- 100 – 101 Inbreukzaken duren te lang
- 102 – 104 Op regelmatige basis wordt follow-up gegeven aan afzonderlijke klachten in verband met diensten, maar gedurende de inbreukprocedures zijn er lange perioden van inactiviteit
- 105 – 107 Slechts één zaak werd voorgelegd aan het Hof van Justitie
- 108 – 110 Landspecifieke aanbevelingen kenden een beperkt succes

- 111 – 120 **Conclusies en aanbevelingen**
- 112 – 114 **Omzetting en toezicht op de tenuitvoerlegging**
- 115 – 118 **Tenuitvoerlegging**
- 119 – 120 **Handhaving**

Antwoorden van de Commissie

Woordenlijst en afkortingen

CHAP: Klachtenregistratiesysteem van de Commissie

SCB: Samenwerking inzake consumentenbescherming

LSA: Landspecifieke aanbeveling

ECC-net: Netwerk van Europese consumentencentra

HvJ: Hof van Justitie van de Europese Unie

ESR: Europees systeem van rekeningen

EU: Europese Unie

EU-Pilot: Bij een EU-Pilot werken de lidstaten en de Commissie samen aan kwesties met betrekking tot de overeenstemming van nationale wetgeving met het EU-recht, of de juiste toepassing van het EU-recht. Deze procedure wordt als eerste stap gebruikt en het doel is om formele inbreukprocedures, voor zover mogelijk, te voorkomen

Bbp: Bruto binnenlands product

IMI: Informatiesysteem interne markt (Internal Market Information System)

LS: Lidstaat

NACE Rev. 2: De statistische nomenclatuur van de economische activiteiten in de Europese Gemeenschap

PSC: Onestopshop (één enkel contactpunt/ Point of Single Contact)

PQD: Richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (Professional Qualifications Directive)

Solvit: Een mechanisme voor alternatieve geschillenbeslechting dat is ingesteld ten behoeve van Europese burgers en ondernemingen die hun uit de interne markt voortvloeiende rechten niet hebben kunnen uitoefenen omdat een overheidsdienst in een andere lidstaat internemarktwetgeving verkeerd heeft toegepast

Sweeps (bezemacties): EU-brede screenings van websites in de particuliere onlinesectoren

VWEU: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

I
Hoewel de eengemaakte markt voor goederen op het gebied van de handel binnen de EU goed is ontwikkeld, wordt algemeen erkend dat de dienstenmarkt haar volledige potentieel nog niet heeft bereikt. De dienstenrichtlijn heeft betrekking op diensten, die ongeveer 46 % van het bbp van de EU vertegenwoordigen, en heeft tot doel de juridische en administratieve belemmeringen voor zowel aanbieders als afnemers van diensten te verminderen. Dit moet door de lidstaten worden verwezenlijkt door middel van de juridische omzetting van de richtlijn, meer transparantie en vereenvoudigde procedures die het voor bedrijven en consumenten gemakkelijker maken om in de eengemaakte markt diensten te verlenen of te ontvangen.

II
De controle van de Rekenkamer was gericht op de maatregelen die de Europese Commissie ter ondersteuning van de lidstaten had genomen, als aanvulling op een onderzoek naar de handhavingsmaatregelen die een oplossing moeten bieden voor het probleem van niet-naleving waardoor de goede werking van de eengemaakte markt voor diensten wordt belemmerd.

III
De meeste lidstaten hebben de richtlijn niet tijdig in nationale wetgeving omgezet. Niettemin heeft de Commissie gedurende dit proces toezicht gehouden op de vorderingen, en steun verleend om te helpen bij de uitvoering van de richtlijn tijdens en na de omzetting door het wederzijdse beoordelingsproces te organiseren en tijdens regelmatige thematische vergaderingen van de groep van deskundigen begeleiding te bieden.

IV
De wederzijdse beoordelingen en prestatietests in de doelsectoren waren nuttig voor de lidstaten, maar hebben ook aangetoond dat er nog steeds een aanzienlijk aantal belemmeringen bestond. De Commissie heeft hier onvoldoende follow-up aan gegeven, waarbij zij met name aarzelde om vraagtekens te zetten bij de rechtvaardigingsgrond van de „evenredigheid” die door sommige lidstaten is gebruikt om niet-conforme voorschriften in stand te houden.

V
De Commissie is slechts gedeeltelijk doeltreffend geweest bij het waarborgen van de tenuitvoerlegging van de richtlijn. Enkele jaren na 2009, de uiterste termijn voor de tenuitvoerlegging, is er nog steeds sprake van belemmeringen voor de interne markt voor diensten die onder de richtlijn vallen, waarbij de Commissie weinig genegen blijft om gerechtelijke procedures in te stellen, ten dele vanwege de duur van de gerechtelijke procedure, maar ook vanwege een gebrek aan kracht in de wetgeving. Er zijn maatregelen genomen om problemen op te lossen, zoals Solvit en EU-Pilot, maar zonder de snelle resultaten die worden gevraagd door zowel ondernemingen als afnemers van diensten. Voor consumenten is de interne dienstenmarkt nog niet zo toegankelijk als beoogd in de richtlijn.

VI
De potentiële economische voordelen van een volledige uitvoering van de richtlijn zijn nog steeds niet bekend, maar ter illustratie van de impact van het wegnemen van belemmeringen wordt vaak de geraamde winst in output genoemd. Door het gebrek aan voldoende gedetailleerde gegevens over de sectoren waarop de richtlijn van toepassing is, kan de impact ervan nog steeds niet op betrouwbare wijze worden gekwantificeerd.

VII

In haar aanbevelingen verzoekt de Rekenkamer de Commissie met name doortastender op te treden bij de handhaving van de richtlijn, door:

- follow-up te geven aan de resultaten van bijvoorbeeld de wederzijdse beoordeling en de prestatietests om niet-naleving op te lossen en, samen met de lidstaten, de kwesties die economisch gezien het belangrijkste zijn aan te pakken;
- zo spoedig mogelijk een EU-Pilot-procedure in te stellen wanneer een probleem wordt vastgesteld. Informatie over oplossingen moet worden gedeeld;
- de duur van inbreukprocedures zoveel mogelijk te verkorten;
- belangrijke kwesties van niet-uitvoering en onjuiste toepassing voor te leggen aan het Hof van Justitie.

VIII

Daarnaast:

- moet de Commissie omzettingsrichtsnoeren opstellen en deze na de vaststelling zo spoedig mogelijk verspreiden;
- moet de Commissie zich inspannen om ervoor te zorgen dat er in een vroeg stadium van de wetgevingsprocedure wordt bepaald welke gegevens nodig zijn voor de beoordeling van de impact van nieuwe wetgeving;
- moeten de lidstaten het handvest inzake de onestopshops in acht nemen, bijvoorbeeld door de informatie in verschillende talen beschikbaar te stellen en door mogelijk te maken dat alle administratieve stappen worden voltooid die nodig zijn voor grensoverschrijdende dienstverlening;
- moet de wetgever een status-quoperiode invoeren voor de kennisgeving van ontwerpvereisten en ervoor zorgen dat deze worden gepubliceerd op een openbare website, om een betere toegang en een tijdige toetsing mogelijk te maken;
- moet bij de herziening van de verordening betreffende samenwerking inzake consumentenbescherming het toepassingsgebied worden uitgebreid tot artikel 20 van de dienstenrichtlijn.

01

De dienstenrichtlijn (hierna „richtlijn“) werd in 2006 vastgesteld met als doel de juridische en administratieve belemmeringen voor verleners en afnemers van diensten te verminderen. Dit moet door de lidstaten worden verwezenlijkt door middel van de juridische omzetting van de richtlijn, meer transparantie en vereenvoudigde procedures die het voor bedrijven en consumenten gemakkelijker zouden maken om in de eengemaakte markt diensten te verlenen of te ontvangen. De dienstenrichtlijn ziet op diensten, die 46 %¹ van het bbp van de EU uitmaken. Alle landen van de EU moesten deze voor het einde van 2009 uitvoeren.

02

De ontstaansgeschiedenis van de richtlijn gaat terug tot 1997, toen de Commissie het actieplan voor de interne markt² presenteerde, waarin werd opgeroepen tot de opheffing van sectorale belemmeringen voor marktintegratie. Latere documenten waren specifiek gericht op diensten, waarbij wordt aangevoerd dat de reeks belemmeringen op de interne dienstenmarkt „een rem is op de gehele Europese economie en op haar potentieel inzake groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid“³, en leidden in 2004 uiteindelijk tot een voorstel voor een dienstenrichtlijn (de zogenaamde Bolkestein-richtlijn) waarin vrij verkeer van diensten wordt gebaseerd op het oorsprongslidbeginsel. Dit zou betekenen dat dienstverleners alleen zouden hoeven voldoen aan de nationale bepalingen van de lidstaat van vestiging, ongeacht waar de dienst werd verricht. Op verzoek van het Europees Parlement werd het oorsprongslidbeginsel echter verlaten⁴. De in 2006 vastgestelde dienstenrichtlijn⁵ introduceerde in plaats daarvan de verplichting voor lidstaten om „voor vrije toegang tot en vrije uitoefening van een dienstenactiviteit op zijn grondgebied“ te zorgen en om „de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk [te maken] van de naleving van eisen die niet (...) voldoen aan het discriminatieverbod, en de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid“⁶.

03

De dienstenrichtlijn sloot een aantal economische activiteiten uit: niet-economische diensten van algemeen belang, financiële diensten, elektronische communicatie, uitzendbureaus, diensten van de gezondheidszorg, audiovisuele diensten, gokactiviteiten, activiteiten die verband houden met de uitoefening van openbaar gezag, sociale diensten, particuliere beveiligingsdiensten, notarissen en gerechtsdeurwaarders en de belastingen. De richtlijn is ook niet van invloed op de socialezekerheidswetgeving van de lidstaten.

- 1 SWD(2014) 131 final van 31 maart 2014 „Work plan for reporting on national reforms in services markets“ (Werkplan voor rapportage over nationale hervormingen in dienstenmarkten).
- 2 ESC (97)1 def. van 4 juni 1997 Mededeling van de Commissie aan de Europese Raad „Actieplan voor de interne markt“.
- 3 COM(2002) 441 def. van 30 juli 2002 „Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement inzake de toestand van de interne markt voor diensten“.
- 4 COM(2013) 547 final van 24 juli 2013 „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2013/36/EU en 2009/110/EG en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG“.
- 5 Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB L 376 van 27.12.2006, blz. 36).
- 6 Artikel 16, lid 1, van de dienstenrichtlijn. Proportionaliteit: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en gaan niet verder dan wat nodig is om dat doel te bereiken.

04

Terwijl de eengemaakte markt voor goederen op het gebied van de handel binnen de EU goed is ontwikkeld, wordt algemeen erkend dat de dienstenmarkt haar volledige potentieel nog niet heeft bereikt. Zo werd de behoefte aan groei onderstreept door het Europees Parlement in het Corazza Bildt-verslag⁷ over de interne dienstenmarkt en meer recentelijk in het Cofferati-verslag⁸. Gezien het belang van diensten in de Europese economie kan het effect van een geslaagde tenuitvoerlegging van de richtlijn potentieel zeer groot zijn.

05

2009 was de uiterste termijn voor omzetting, maar volgens de mededeling van de Commissie van 22 oktober 2013 „heeft Europa zijn ambities voor de eengemaakte markt, zeker op gebieden als de digitale economie, energie en diensten, nog niet waargemaakt”. In januari 2014 heeft de Raad erop gewezen dat er behoefte is aan coördinatie tussen de Commissie en de lidstaten om de wijze waarop de regels van de eengemaakte markt worden uitgevoerd, toegepast en gehandhaafd, te verbeteren⁹.

Doelstellingen van de dienstenrichtlijn

06

Door de volledige tenuitvoerlegging van de richtlijn moet de bureaucratie worden verminderd en de vestiging van dienstverleners in binnen- en buitenland aanmerkelijk worden vergemakkelijkt. Deze moet de grensoverschrijdende dienstverlening vergemakkelijken. Om bij te dragen tot het bereiken van deze doelstelling, zijn de lidstaten verplicht „onestopshops” op te zetten die ondernemingen moeten ondersteunen door alomvattende informatie te bieden over de procedures die moeten worden gevolgd om diensten aan te bieden en te verlenen, en door toe te staan dat formaliteiten online kunnen worden afgehandeld. De richtlijn versterkt ook de rechten van de afnemers van diensten, met name consumenten, door discriminatie op basis van nationaliteit of woonplaats te verbieden.

07

De obstakels die de richtlijn beoogt op te heffen, omvatten¹⁰:

- a) discriminerende eisen die direct of indirect verband houden met de nationaliteit of, voor ondernemingen, met de plaats van de statutaire zetel;
- b) verboden voor een aanbieder om een vestiging in meer dan één lidstaat te hebben of op inschrijving in registers of bij beroepsorden of -verenigingen in meer dan een lidstaat;

- 7 Corazza Bildt-verslag over de interne dienstenmarkt: stand van zaken en volgende stappen (2012/2144(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0273+0+DOC+XML+V0//NL>).
- 8 Cofferati-verslag over de governance van de interne markt binnen het Europees semester 2014 (2013/2194(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0066+0+DOC+XML+V0//NL>).
- 9 Nota betreffende het Werkplan 2014 van de Commissie voor rapportage over nationale hervormingen in dienstenmarkten, 5431/14, COMPET 29 MI 51, Raad van de Europese Unie, Brussel, 22 januari 2014.
- 10 Zoals beschreven in artikel 14 van de richtlijn.

- c) een verplichting voor de dienstverlener om zijn hoofdkantoor op het grondgebied van de afnemer te hebben;
- d) wederkerigheidsvoorwaarden ten aanzien van de lidstaat waar de dienstverlener al een vestiging heeft;
- e) voorwaarden om te slagen voor een test met betrekking tot de economische behoefte of marktvaart om een vergunning krijgen, of de verplichte beoordeling van mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit, of een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde autoriteit vastgestelde doelen van economische planning;
- f) de betrokkenheid van concurrerende marktdeelnemers, ook binnen raadgevende organen, bij de verlening van vergunningen of bij andere besluiten van de bevoegde autoriteiten;
- g) financiële garanties, met inbegrip van de verplichting tot het afsluiten van verzekeringen bij aanbieders of organen die zijn gevestigd op het grondgebied van de afnemers;
- h) de verplichting om al gedurende een bepaalde periode vooraf ingeschreven te staan in de registers van de lidstaat of de activiteit al gedurende bepaalde tijd op het eigen grondgebied te hebben uitgeoefend.

Taken en verantwoordelijkheden

08

De richtlijn bepaalt de taken en verantwoordelijkheden van de Commissie en de lidstaten.

09

De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de omzetting van de richtlijn in hun wetgeving en voor een aantal taken met betrekking tot de follow-up van de omzetting door middel van een wederzijdse beoordeling (zie de paragrafen 21-29) en voor het vergemakkelijken van de ondersteuning van ondernemingen door het opzetten van onestopshops. Dit is de eerste keer dat de lidstaten wettelijk zijn verplicht om dergelijke e-overheidsdiensten in te voeren en beschikbaar te stellen voor grensoverschrijdende gebruikers.

10

Solvit is een mechanisme voor geschillenbeslechting dat is ingesteld ten behoeve van Europese burgers en ondernemingen die hun uit de interne markt voortvloeiende rechten niet hebben kunnen uitoefenen omdat een overheidsdienst in een andere lidstaat internemarktwetgeving verkeerd heeft toegepast. Het systeem functioneert door middel van een netwerk van Solvit-centra binnen de nationale overheid van elke lidstaat. Solvit is een praktisch alternatief voor formele mechanismen voor probleemoplossing, zoals nationale gerechtelijke procedures of klachtenprocedures bij de Europese Commissie.

11

Directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf (voorheen DG Interne Markt en Diensten) coördineert het beleid van de Commissie inzake de Europese eengemaakte markt en tracht ongerechtvaardigde handelsbelemmeringen weg te nemen, met name op het gebied van diensten en financiële markten. Het moet toezicht houden op de wijze waarop de EU-wetgeving in de praktijk ten uitvoer wordt gelegd, de lidstaten ondersteunen en indien nodig inbreukprocedures inleiden.

Reikwijdte en aanpak van de controle

12

12

De belangrijkste controlevraag van de Rekenkamer was erop gericht, te beoordelen of de Commissie voor een doeltreffende uitvoering van de richtlijn heeft gezorgd. Deze werd opgesplitst in de twee deelvragen:

- a) Heeft de Commissie de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn op adequate wijze gemonitord en geëvalueerd?
- b) Heeft de Commissie de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn voldoende vergemakkelijkt en gehandhaafd?

13

Bij de Commissie werden gesprekken afgenomen en dossiers onderzocht. Bovendien zijn voor de controle informatiebezoeken afgelegd aan een aantal verantwoordelijke ministeries, bedrijfsorganisaties, kamers van koophandel en consumentenorganisaties in zeven lidstaten, om informatie te verzamelen over de resterende handelsbelemmeringen en de doeltreffendheid van de bestaande mechanismen voor de opheffing ervan. De Rekenkamer selecteerde lidstaten die in aanzienlijke mate grensoverschrijdende handel voeren: Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk, Slowakije, Frankrijk, Nederland en Portugal. Daarnaast werd eveneens een aantal Europese organisaties geraadpleegd.

14

Na afloop van het omzettingsproces in 2009 heeft de Commissie getracht na te gaan op welke gebieden de richtlijn niet was uitgevoerd en daarnaast heeft ze ook diverse mechanismen ingesteld om de resterende belemmeringen weg te nemen. Sommige belemmeringen blijven echter bestaan, waarvan enkele kunnen worden geweten aan de vage formuleringen in de richtlijn. De Commissie bleek weinig genegen om inbreukprocedures in te leiden, ten dele vanwege een gebrek aan soliditeit van de rechtsgrond en ten dele vanwege de tijd die nodig is voor een dergelijke juridische procedure om de naleving af te dwingen (meerdere jaren, zelfs als de uitwisselingen tijdig plaatsvinden).

15

Het is nog niet mogelijk te evalueren in hoeverre de verwachte economische voordelen van de richtlijn zijn gerealiseerd. Hoewel de Commissie ramingen heeft gepubliceerd voor de potentiële bbp-stijgingen die voortvloeien uit de richtlijn, zijn deze gemaakt op basis van schattingen. De Commissie heeft geen aanzet gegeven tot een systematische inspanning voor de verzameling van gegevens over de grensoverschrijdende handel in diensten die vóór 2014 onder de richtlijn vielen. Bovendien zijn deze gegevens in 2015 nog steeds niet beschikbaar, zodat de groei van het grensoverschrijdende dienstenverkeer of een toename van het bbp dankzij de tenuitvoerlegging van de richtlijn niet kan worden beoordeeld.

Omzetting en toezicht op de tenuitvoerlegging

De Commissie heeft bijgedragen tot en toezicht gehouden op de omzetting

16

De richtlijn is op 28 december 2006 in werking getreden en de termijn voor de omzetting werd vastgelegd op 28 december 2009. De omzetting was veel werk voor lidstaten; ze had namelijk betrekking op wetgeving voor een groot aantal economische activiteiten en daarom mocht de richtlijn in plaats van in de gebruikelijke twee, in drie jaar worden omgezet.

17

De Commissie heeft het „Handboek voor de implementatie van de dienstenrichtlijn” uitgebracht, waarin passende benaderingen van de tenuitvoerlegging worden beschreven en dat was bedoeld als technische bijstand aan lidstaten. Het kwam echter pas bijna een jaar na de goedkeuring van de richtlijn in alle talen ter beschikking¹¹. Vertegenwoordigers van de bezochte lidstaten gaven aan dat het handboek een nuttig hulpmiddel was, hoewel zij van mening waren dat de impact ervan groter zou zijn geweest indien het reeds kort na de inwerkingtreding van de richtlijn beschikbaar was geweest. Naast het handboek heeft de Commissie door middel van toezichtbezoeken en door op hun vragen te reageren, adviezen verstrekt aan de lidstaten.

11 Vanaf 30 juli 2007 was alleen de Engelse versie beschikbaar; alle andere taalversies werden in november 2007 op internet gepubliceerd.

Opmerkingen

18

Door middel van bilaterale werkzaamheden en ondersteuning van de lidstaten heeft de Commissie de nodige stappen gezet om toezicht te houden op de voortgang bij de omzetting en zij heeft hierover gerapporteerd aan de Raad Concurrentievermogen. In juni 2012 bracht de Commissie een uitvoeriger verslag uit in de vorm van het „dienstenpakket“¹².

In twintig lidstaten duurde de omzetting te lang

19

De uiterste termijn voor omzetting werd slechts door acht lidstaten gehaald¹³. Er zijn ingebrekestellingen verstuurd naar de lidstaten die geen kennis hadden gegeven van de omzetting, om aan te geven dat inbreukprocedures zouden worden ingeleid. Op 27 oktober 2011 werden de drie zaken¹⁴ die niet in de tussentijd waren opgelost, voorgelegd aan het Europees Hof van Justitie. Deze zaken werden echter opgelost voordat deze door het Hof waren onderzocht. Op 31 mei 2012 was Griekenland de laatste lidstaat waar de omzetting werd voltooid.

20

De Commissie had voor ogen dat de onestopshops (zie de paragrafen 44-55) een belangrijke rol zouden spelen bij de uitvoering van de richtlijn. In haar verslaglegging over de voortgang bij de uitvoering door de lidstaten gaf de Commissie daarom een prominente plaats aan deze onestopshops, waarbij zij zich heeft gebaseerd op haar eigen analyse en op onderzoek dat was verricht door bedrijfsorganisaties. Op het moment van de uiterste termijn in 2009 hadden 21 van de 27 lidstaten de eerste generatie van deze onestopshops¹⁵ opgezet, hoewel er verschillen bestonden in de mate waarin administratieve procedures online konden worden doorlopen en grensoverschrijdend konden worden gebruikt.

Wederzijdse beoordelingen waren een innovatieve praktijk die goed werd beheerd door de Commissie en daarna werd gebruikt voor andere richtlijnen

21

De wederzijdse beoordeling, zoals voorzien in de richtlijn, verplichtte elke lidstaat de motivering van de nationale voorschriften voor dienstverleners te beoordelen en hun bevindingen vervolgens met andere lidstaten te delen. Het doel was een beter inzicht te verkrijgen in de redenen die ten grondslag liggen aan de vereisten en de lidstaten aan te sporen hun regelgevende benaderingen met elkaar te vergelijken en beste praktijken uit te wisselen, alsmede voorschriften die men ongegrond acht, te schrappen.

- 12 COM (2012)261 final van 8 juni 2012 „Een partnerschap voor nieuwe groei in diensten 2012-2015“ en onderliggende documenten.
- 13 Tsjechische Republiek, Estland, Kroatië, Litouwen, Hongarije, Malta, Nederland, Zweden.
- 14 Duitsland (afgesloten op 26.1.2012), Oostenrijk (afgesloten op 26.4.2012), Griekenland (afgesloten op 31.5.2012).
- 15 Onestopshops van de eerste generatie voldoen aan de weinige vereisten die zijn vastgelegd in de richtlijn. Volgens het handvest inzake de onestopshops moeten onestopshops van de tweede generatie „niet alleen voldoen aan de verplichtingen in de dienstenrichtlijn, maar verder gaan, zowel qua reikwijdte als qua werking“.

22

De richtlijn bevat het proces en de vereisten voor de wederzijdse beoordelingen van het regelgevingskader voor diensten in de lidstaten. De lidstaten moesten uiterlijk op 28 december 2009 een verslag indienen bij de Commissie met informatie over: i) vergunningstelsels, ii) specifieke nationale voorschriften die de lidstaten willen handhaven en iii) multidisciplinaire activiteiten. De lidstaten moesten toelichtingen verstrekken om aan te tonen dat de resterende vergunningstelsels of voorschriften verenigbaar zijn met de inhoud van de richtlijn, rechtvaardigen waarom deze vereisten voldeden aan de voorwaarden van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid, en aangeven welke dienstverleners nog werden onderworpen aan die vereisten.

23

De Commissie deelde de uitleg over vereisten met de andere lidstaten, waarbij zij zes maanden de tijd kregen om te reageren. Vervolgens heeft de Commissie op 28 december 2010 een verslag over de wederzijdse beoordeling voltooid, na coördinatie van de reacties van de lidstaten, in voorkomend geval vergezeld van voorstellen voor aanvullende initiatieven. De Commissie moest hieraan op jaarbasis follow-up geven. Dit is voor het eerst gebeurd in de vorm van het dienstenpakket, dat werd gepubliceerd in juni 2012, en vervolgens via initiatieven zoals de collegiale toetsing inzake de rechtsvorm, het aandeelhouderschap en de tariefvoorschriften, de beoordeling van nationale regelingen inzake de toegang tot beroepen en de toegang tot verzekeringen, en workshops voor belanghebbenden.

24

Het succes van de wederzijdse beoordeling bij het screenen van de wetgeving van meerdere lidstaten was zodanig dat deze praktijk nadien navolging heeft gekregen op andere gebieden, zoals de herziene richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties.

25

De methodologie van wederzijdse beoordeling bestond uit de volgende stappen¹⁶: zelfbeoordelingen door individuele lidstaten, besprekingen in groepen van vijf lidstaten en plenaire vergaderingen met alle lidstaten. De Commissie merkte op dat er verbeteringen zijn gerealiseerd, zoals de vervanging van horizontale vergunningstelsels door minder belastende methoden, zoals verklaringen en de afschaffing van sectorspecifieke regelingen, minimumkapitaalvereisten, het verbieden van het hebben van meer dan één vestiging, verplichte tarieven en kwantitatieve en territoriale beperkingen¹⁷.

- 16 COM(2011) 20 def. van 27 januari 2011 „Op weg naar een betere werking van de eengemaakte dienstenmarkt — voortbouwen op de resultaten van het in de dienstenrichtlijn vastgelegde proces van wederzijdse beoordeling”, blz. 6.
- 17 SEC(2011) 102 def. van 27 januari 2011 „Commission staff working paper on the process of the mutual evaluation of the Services Directive” (werkdokument van de diensten van de Commissie over het proces van de wederzijdse beoordeling van de dienstenrichtlijn), begeleidend document bij COM(2011) 20 definitief, blz. 10.

26

Er zijn aanzienlijke stappen gezet in de richting van het wegnemen van belemmeringen. Ambtenaren in de bezochte lidstaten gaven aan dat zij de wederzijdse beoordelingsprocedure beschouwden als een van de hoogtepunten van de tenuitvoerlegging van de richtlijn vanwege het feit dat de lidstaten intensief moesten samenwerken bij het screenen van zeer grote hoeveelheden aan nationale en regionale wetgeving om te beoordelen of die verenigbaar was met de richtlijn en de bestaande rechtspraak van het Europees Hof van Justitie.

27

De bezochte lidstaten erkenden dat de Commissie op praktisch niveau veel heeft gedaan om bij de uitvoering van de richtlijn te helpen door clusterbesprekingen voor de wederzijdse beoordeling te organiseren en door begeleiding te bieden tijdens regelmatige thematische vergaderingen van de groep van deskundigen.

Een succesvolle tenuitvoerlegging is nog steeds ver weg

28

Uit de verslagen over het proces van wederzijdse beoordeling bleek dat de belemmeringen slechts gedeeltelijk waren weggenomen. Van alle belemmeringen voor de bestudeerde geselecteerde beroepsgroepen die de richtlijn beoogt weg te nemen, was volgens schattingen van de Commissie 10 % volledig weggenomen, 60 % ten dele en 30 % niet¹⁸. Dit wees erop dat er nog een lange weg is te gaan tot volledige uitvoering.

29

Hoewel voor de wederzijdse beoordelingen samenwerking nodig was om grote hoeveelheden aan nationale en regionale wetgeving te screenen, hadden ambtenaren in een aantal bezochte lidstaten kritiek op de uiteindelijke doeltreffendheid ervan. Zij waren van mening dat de Commissie weinig had gedaan om de mogelijk ongerechtvaardigde belemmeringen weg te nemen die waren vastgesteld tijdens het proces van wederzijdse beoordeling. Daarnaast was een groep van zes lidstaten van mening dat de Commissie de rechtvaardigingsgrond van „evenredigheid” onvoldoende in twijfel had getrokken. Zij pleitten ervoor specifieke richtsnoeren te publiceren met voorbeelden van wat wel en niet evenredig is. Hierdoor zou het begrip evenredigheid op eenzelfde wijze worden geïnterpreteerd en zou de Commissie een maatstaf hebben voor de beoordeling van bestaande en nieuwe voorschriften.

18 J. Monteagudo, Al. Rutkowski, D. Lorenzani, „The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation” (De economische impact van de dienstenrichtlijn: een eerste beoordeling na de tenuitvoerlegging), *Economic Papers* nr. 456, juni 2012, Europese Commissie, Brussel, 2012, blz. 30.

Er zijn prestatietests verricht met betrekking tot de wijze waarop EU-wetgeving werkt in praktische bedrijfsscenario's

30

In 2011 en 2012 heeft de Commissie „prestatietests” verricht om te beoordelen „hoe de verschillende EU-wetgevingsinstrumenten worden toegepast en hoe zij in de praktijk werken”¹⁹ uit het oogpunt van verschillende gebruikers van de eengemaakte markt. Daartoe werd rekening gehouden met de EU-instrumenten die naast de richtlijn bestaan. De Commissie besloot de tests te verrichten op basis van casestudy's in geselecteerde bedrijfssectoren en voor geselecteerde activiteiten.

31

De lidstaten werd verzocht informatie te verstrekken over de wijze waarop hun nationale wetgeving in de praktijk zou worden toegepast op mogelijke dienstverleners, die hetzij een bedrijf op wilden richten, hetzij grensoverschrijdende diensten wilden verlenen op hun grondgebied.

32

Een werkdocument van de diensten van de Commissie²⁰ gaf een samenvatting van de resultaten van de prestatietests in drie sectoren die van belang worden geacht voor de grensoverschrijdende handel in de EU: bouw (6,3 % van het bbp), zakelijke dienstverlening (11,7 %) en toerisme (4,4 %).

De uitkomsten daarvan hebben geleid tot verdere wetgevingsvoorstellen van de Commissie

33

Uit de tests is gebleken dat er een zeer nauw verband bestaat tussen de dienstenrichtlijn en de richtlijn beroepskwalificaties. Erkenning van kwalificaties is vaak nodig alvorens het een individu is toegestaan diensten te verlenen of een grensoverschrijdende onderneming op te zetten. De resultaten van de prestatietests hebben de Commissie ertoe aangezet wijzigingsvoorstellen in te dienen voor de richtlijn beroepskwalificaties en voor de samenwerking via het IMI²¹.

19 COM(2011) 20 def., blz. 9.

20 SWD(2012) 147 final van 8 juni 2012 „Commission staff working document on the results of the performance checks of the internal market for services (construction, business services and tourism)” (Werkdocument van de diensten van de Commissie over de resultaten van de prestatietests van de interne dienstenmarkt (bouw, zakelijke dienstverlening en toerisme)).

21 Richtlijn 2013/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt („de IMI-verordening”) (PB L 354 van 28.12.2013, blz. 132).

34

Bij de prestatietests zijn belemmeringen vastgesteld in de nationale wetgeving in de vorm van vereisten inzake speciale aandeelhoudersstructuur en verzekering. Bedrijven waren vaak genoodzaakt hun rechtsvorm of aandeelhoudersstructuur aan te passen om in een andere lidstaat te kunnen opereren via een secundaire vestiging, hetgeen tot bijkomende kosten kan leiden. Een ander gemeenschappelijk probleem dat werd geconstateerd is verzekeringsdekking. In een groot aantal lidstaten wordt de verzekeringsdekking in de lidstaat van vestiging niet erkend door de lidstaat waar de onderneming van plan is de dienst te verlenen, wat opnieuw leidt tot extra kosten voor de leverancier. Werkdocumenten van de diensten van de Commissie over deze twee kwesties zijn gepubliceerd in oktober 2013²² en maart 2014²³.

De Commissie had een beter gebruik kunnen maken van de resultaten om de dienstenrichtlijn op systematische wijze te handhaven

35

Uit de prestatietests is gebleken dat er nog steeds aanzienlijke belemmeringen en hindernissen bestaan in de lidstaten, waarvan sommige in alle drie de sectoren voorkomen (sectoroverschrijdende belemmeringen) en andere sectorspecifiek zijn.

36

Hoewel dit niet het belangrijkste doel van de tests was, hielden de conclusies van de prestatietests een herhaling in van de conclusies van de wederzijdse beoordeling, namelijk dat een aanzienlijk aantal belemmeringen blijft bestaan. De resultaten hadden een verdere systematische handhaving van de richtlijn door de Commissie kunnen ondersteunen, waarbij de — economisch gezien — belangrijkste kwesties zouden worden aangepakt.

Gebrek aan een economische effectbeoordeling

37

De Commissie heeft alleen een prospectieve beoordeling van de economische voordelen van de richtlijn gemaakt op het moment dat die werd ingevoerd en beschikte niet over voldoende gedetailleerde economische gegevens om uitsluitend in te gaan op de activiteiten waarop de richtlijn betrekking heeft.

38

In 2012 schatte de Commissie dat het bbp met nog eens 1,6 % zou kunnen worden verhoogd, bovenop de 0,8 % die volgens haar reeds werd bereikt, door een betere tenuitvoerlegging van de richtlijn²⁴. In deze studie werd een econometrisch model gebruikt en gegevens over belemmeringen die vóór de uiterste uitvoeringstermijn van 2009 bestonden, welke zijn verzameld tijdens het proces

- 22 SWD(2013) 402 final van 2 oktober 2013 „Commission Staff Working Document on the outcome of the peer review on legal form, shareholding and tariff requirements under the Services Directive” (Werkdocument van de diensten van de Commissie over het resultaat van de collegiale toetsing inzake de rechtsvorm, het aandeelhouderschap en de tariefvoorschriften in het kader van de dienstenrichtlijn).
- 23 SWD(2014) 130 final van 31 maart 2014 „Commission Staff Working Document — Access to insurance for services provided in another Member State” (Werkdocument van de diensten van de Commissie over toegang tot verzekeringen voor diensten geleverd in een andere lidstaat).
- 24 J. Monteagudo, Al. Rutkowski, D. Lorenzani, „The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation” (De economische impact van de dienstenrichtlijn: een eerste beoordeling na de tenuitvoerlegging), *Economic Papers* nr. 456, juni 2012, Europese Commissie, Brussel, 2012.

van wederzijdse beoordeling, in combinatie met economische gegevens over de betrokken sectoren om de gevolgen van de opheffing van de belemmeringen te voorspellen. Het was dus geen controle achteraf waarbij de effecten van de uitvoering van de richtlijn werden gekwantificeerd.

39

De Commissie was verplicht aannamen te maken over de omvang van de economische sectoren waarop de richtlijn van toepassing is, aangezien er geen gedetailleerde uitsplitsingen bestaan in de bestaande bronnen, te weten de nationale rekeningen en de betalingsbalans.

40

De Commissie heeft de Europese Raad pas in 2014²⁵ toegezegd dat zij haar toezichtinstrumenten zal versterken door middel van meer diepgaande kwantitatieve en kwalitatieve verslaglegging over sectorale en nationale hervormingen inzake dienstverlening. Zij heeft er met name mee ingestemd om gegevens over dienstverlening te verzamelen voor 2012, 2013 en 2014, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen gegevens die relevant zijn voor sectoren die onder de richtlijn vallen en gegevens die relevant zijn voor sectoren die buiten het toepassingsgebied van de richtlijn vallen. Aangezien de gegevens geen betrekking zullen hebben op de periode vóór de tenuitvoerlegging van de richtlijn, kan de totale uitwerking van de richtlijn daarmee niet worden beoordeeld.

41

In mei 2014 presenteerde de Commissie een document aan de Werkgroep nationale rekeningen waarin de gemaakte economische analyse met betrekking tot de richtlijn werd beschreven en de gegevensbehoeften werden gepresenteerd die voortvloeien uit de toekomstige analytische toezeggingen die zij had gedaan. In het bijzonder benadrukte zij de noodzaak van gegevens waarin onderscheid wordt gemaakt tussen economische activiteit die onder de richtlijn valt en die welke dat niet doet. De Commissie heeft opgemerkt dat de reikwijdte van een diepgaande analyse en verslaglegging van de geboekte resultaten momenteel ernstig wordt beperkt door de beschikbaarheid van gegevens en zij verzocht om een oplossing voor de problemen met betrekking tot, soms voor een periode van maximaal 10 jaar, verouderde of ontbrekende gegevens²⁶.

42

De leden van de Werkgroep nationale rekeningen kwamen overeen om, indien mogelijk, gehoor te geven aan verzoeken van de Commissie om gegevens te verstrekken die wellicht niet openbaar beschikbaar zijn, om te trachten een oplossing te vinden voor specifieke problemen. Desalniettemin is er niet toegezegd om de gegevens te verstrekken die nodig zijn voor een behoorlijke beoordeling van de richtlijn.

25 Services: tapping the potential for growth and jobs (Diensten: Het potentieel voor groei en werkgelegenheid aanboren), bijdrage van de Commissie aan de Europese Raad van 20 en 21 maart 2014.

26 Met betrekking tot uitsplitsing in de nationale rekeningen in 64 branches overeenkomstig de NACE Rev. 2. Volgens het recentelijk afgeronde ESR 2010-programma voor de overdracht van gegevens wordt deze uitsplitsing nu ingediend door de lidstaten. Zie Verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie (PB L 174 van 26.6.2013, blz. 1).

Tenuitvoerlegging

De door de Commissie voor de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn geboden instrumenten en ondersteuning zijn onvoldoende gebruikt en zijn dus slechts ten dele doeltreffend

43

Een aantal instrumenten, informatiediensten en samenwerkingsmechanismen is vastgesteld in de richtlijn of op andere wijze opgezet door de Commissie ter vergemakkelijking van de volledige tenuitvoerlegging van de richtlijn. De onestopshops zijn de belangrijkste instrumenten die rechtstreeks uit de richtlijn voortvloeien. Er zijn ook andere instrumenten ontwikkeld ter verbetering van de handel in diensten binnen de EU, waaronder het informatiesysteem voor de interne markt en het netwerk van Europese consumentencentra. Deze instrumenten zijn echter niet zo doeltreffend geweest voor de richtlijn als beoogd.

44

De richtlijn verplicht de lidstaten ertoe, ervoor te zorgen dat de onestopshops dienstverleners in staat stellen om alle procedures en formaliteiten die nodig zijn voor de verlening van een vergunning door de bevoegde autoriteiten, bij één enkel contactpunt en op elektronische wijze af te handelen. Zij moeten tevens informatie verstrekken aan potentiële leveranciers en gebruikers. De lidstaten moeten de informatie en de diensten „van op afstand en elektronisch toegankelijk” maken²⁷ en zij worden aangemoedigd deze in andere talen van de Gemeenschap beschikbaar te stellen.

45

Het opzetten van onestopshops was echter een zware taak en de lidstaten genieten een grote mate van vrijheid bij het kiezen van een aanpak, waardoor de onestopshops op verschillende wijzen zijn ingebed in de administratieve structuren van de lidstaten.

Vertragingen bij de opzet van onestopshops en kwaliteitsverschillen in de lidstaten

46

Tegen de tijd dat de omzettingstermijn verstreek (28 december 2009) beschikten veel lidstaten nog steeds niet over een volledig functionerende onestopshop. Om de lidstaten te helpen, heeft de Commissie naast de algemene deskundigengroep die belast is met de uitvoering van de dienstenrichtlijn twee deskundigengroepen opgericht. De EUGO-deskundigengroep houdt zich bezig met de onestopshops in het algemeen en draagt de naam van het netwerk van onestopshops die ook wordt gebruikt om in heel Europa een gemeenschappelijk merk te creëren (zie **figuur 1**). De deskundigengroep voor e-procedures richt zich op meer technische kwesties in verband met het in staat stellen van dienstverleners om administratieve procedures online af te handelen.

Figuur 1

Een EU-breed logo, bestemd voor de identificatie van de websites van onestopshops



47

De onestopshops zijn opgenomen in het door de Commissie opgestelde scorebord van de interne markt en zij zijn het voorwerp geweest van een aantal studies van de Commissie en verschillende externe organisaties²⁸. Uit deze analyses is gebleken dat het ambitieniveau sterk verschilt in de zin van hetgeen de overheden van de lidstaten hebben getracht te bereiken; bijgevolg verschilt de kwaliteit van deze onestopshops. Er bestaan tekortkomingen op het gebied van de beschikbare talen voor het afhandelen van de administratieve voorschriften, gebruiksvriendelijkheid, aanvaarding van e-handtekeningen en de mate waarin de onestopshops daadwerkelijk functioneren als e-portalen van de overheden. De promotie en „vindbaarheid” van de onestopshops varieert en zij identificeren zich niet allemaal met het EUGO-logo van de Commissie.

48

Naar aanleiding van een aankondiging in het dienstenpakket van 2012²⁹, en om de onestopshops beter af te stemmen op de behoeften van het bedrijfsleven, heeft de Commissie een „Charter for the electronic points of single contact under the services directive” (Handvest voor de elektronische onestopshops in het kader van de dienstenrichtlijn — onestopshop-handvest) ontwikkeld dat is bedoeld als richtsnoer voor die landen die van plan zijn bij hun onestopshops verder te gaan dan wat wettelijk vereist is. Het onestopshop-handvest is erop gericht de ontwikkeling van de tweede generatie onestopshops te ondersteunen.

- 28 — Enquête over de uitvoering van de dienstenrichtlijn — „The Chambers’ perspective on the Points of Single Contact” (De onestopshops vanuit het oogpunt van de kamers), Eurochambres, beleidsenquête, 7e editie, januari 2011
- Are the points of Single Contact truly making things easier for European companies (Maken de onestopshops het Europese bedrijven echt gemakkelijker?) — Uitvoeringsverslag over de dienstenrichtlijn, BusinessEurope, november 2011
- The functioning and usability of the Points of Single Contact under the Services Directive — State of Play and Way Forward Final Report (De werking en bruikbaarheid van de onestopshops in het kader van de dienstenrichtlijn — Eindverslag over de stand van zaken en de te volgen weg) door Deloitte en tech4i2 voor de Europese Commissie, directoraat-generaal Interne Markt en Diensten, DG MARKT/2010/22/E (SMART 2007/035, LOT 4), van 21.1.2012.
- J. Montegudo, A Rutkowski, D Lorenzani, „Part 2: Assessing the economic impact of setting up Points of Single Contact: an approximation based on the Doing Business” (Deel 2: Beoordeling van de economische impact van het opzetten van onestopshops: een raming op basis van het zakendoen) in „The economic impact of the Services Directive: a first assessment following implementation” (De economische impact van de dienstenrichtlijn: een eerste beoordeling na de tenuitvoerlegging), *Economic Papers* nr. 456, juni 2012.

29 COM(2012) 261 final, blz. 12.

49

Het onestopshop-handvest biedt richtsnoeren voor de lidstaten die bereid zijn en de ambitie hebben hun onestopshops te ontwikkelen en het stelt hen in staat zich in overeenkomstige richting te ontwikkelen. Het handvest kan dienen als kader waarbinnen kan worden besproken wat de beste wijze is om de onestopshop ten uitvoer te leggen en waarbinnen beste praktijken kunnen worden uitgewisseld.

50

Voor bedrijven en particulieren die veel meer verwachten is de ontwikkeling van het handvest door de Commissie een positieve stap in de aanpak van de beperkte wettelijke verplichtingen die bestaan voor de onestopshops.

51

Door het onestopshop-handvest te gebruiken om de onestopshops te testen, wordt het voor de lidstaten duidelijk aan welke criteria hun onestopshops moeten worden getoetst. Enerzijds biedt de integratie van de vrijwillige criteria ambitieuze lidstaten een onafhankelijke beoordeling van de stand van zaken. Anderzijds worden lidstaten, die wat betreft hun onestopshops minder ambitieus zijn, wellicht gestimuleerd om onestopshops te ontwikkelen die in overeenstemming zijn met het handvest.

52

In een studie in opdracht van de Commissie³⁰ die in 2015 werd gepubliceerd, werd vastgesteld dat de prestaties van onestopshops middelmatig waren en een ruime verbeteringsmarge kenden; daarnaast bevatte de studie een gedetailleerde lijst van specifieke aanbevelingen.

Onestopshops zijn moeilijk te vinden, weinig bekendheid bij bedrijven

53

Als de onestopshops ertoe moeten bijdragen dat grensoverschrijdende handel en dienstverlening toenemen, moeten bedrijven zich bewust zijn van de informatie en de diensten die zij aanbieden. Met een goede onlinetoegang zou het mogelijk zijn bedrijven die op zoek zijn naar informatie of ondersteuning door te verwijzen naar de onestopshops.

30 The performance of the points of single contact — An Assessment against the PSC charter (De prestaties van de onestopshops een toetsing aan het handvest), studie in opdracht van de Europese Commissie, DG Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf, 2015.

54

Veel door de Rekenkamer geraadpleegde organisaties meldden echter dat het bedrijfsleven zich nog steeds maar beperkt bewust is van het bestaan van de onestopshops. Zowel de autoriteiten van de lidstaten als groepen uit het bedrijfsleven hebben verklaard dat de Commissie meer moet doen om de onestopshops te promoten.

55

De Commissie merkt op dat een gebrek aan middelen de reden is voor haar beperkte promotie van de onestopshops³¹. De Commissie zegt dat online, gerichte promotieactiviteiten het grootste effect zouden hebben, maar dat een meer actieve rol van bedrijfsorganisaties bij de promotie van onestopshops de bekendheid ervan onder hun leden zou vergroten.

Beperkte administratieve samenwerking op het gebied van kwesties met betrekking tot de dienstenrichtlijn

56

De vrijheid om grensoverschrijdende leveringen te doen, houdt in dat autoriteiten worden geconfronteerd met bijkomende uitdagingen bij de uitvoering van noodzakelijke controles van leveranciers uit andere lidstaten. De richtlijn voorziet in de middelen om deze uit te voeren via administratieve samenwerking, die op elektronische wijze geschiedt door middel van het IMI-systeem (zie **tekstvak 1**). Deze samenwerking heeft de vorm van wederzijdse bijstand, waarbij een lidstaat een andere lidstaat kan vragen om informatie te verstrekken, bijvoorbeeld over vergunningen en de naleving van handelsnormen, of om controles, inspecties en onderzoeken uit te voeren.

31 Bijvoorbeeld in SWD(2012) 148 final van 8 juni 2012 „Commission Staff Working Document: Detailed information on the implementation of Directive 2006/123/EC on services in the internal market” (Werkdocument van de diensten van de Commissie: Gedetailleerde informatie over de uitvoering van Richtlijn 2006/123/EG inzake dienstverlening op de interne markt), blz. 20.

Het IMI-systeem

De richtlijn verplicht de Commissie ertoe een elektronisch systeem op te zetten voor de uitwisseling van informatie over administratieve samenwerking tussen de lidstaten, met inachtneming van bestaande informatiesystemen. Beschikking 2009/739/EG³² van de Commissie bepaalt dat het informatiesysteem voor de interne markt (IMI) hiervoor moet worden gebruikt. Het IMI was reeds in februari 2008 ingevoerd ter ondersteuning van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties³³. Sinds december 2009 is het IMI een instrument voor de uitwisseling van informatie op het gebied van dienstverlening. Het aantal gebieden waarop het IMI wordt gebruikt, is sindsdien uitgebreid tot acht: beroepskwalificaties, diensten, gedetacheerde werknemers, grensoverschrijdend wegvervoer van eurocontanten, Solvit, rechten van patiënten bij grensoverschrijdende gezondheidszorg, e-commerce (proefproject), machinistenvergunningen (proefproject).

32 PB L 263 van 7.10.2009, blz. 32.

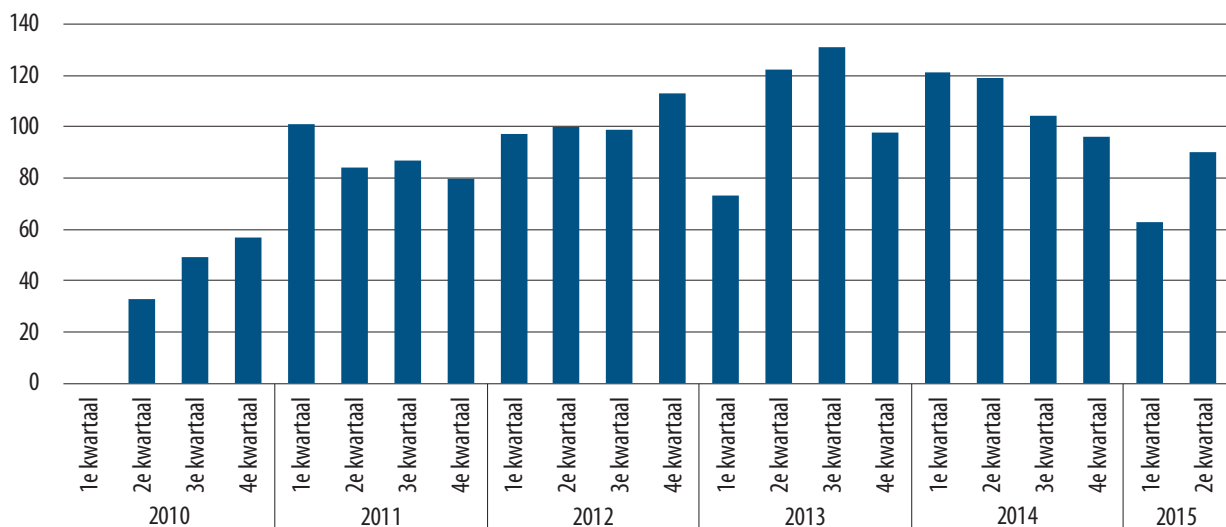
33 Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PB L 255 van 30.9.2005, blz. 22).

57

Het aantal verzoeken in verband met de richtlijn (zie **figuur 2**) is afhankelijk van factoren als het aantal dienstverleners dat naar het buitenland gaat, de relevante wetgeving van het ontvangende land, de vraag of de bevoegde autoriteiten op de hoogte zijn en zijn aangesloten op het IMI, en de noodzaak om contact op te nemen met de bevoegde autoriteiten in een andere lidstaat. Daardoor is het lastig om het aantal verzoeken dat wordt gedaan via het IMI te interpreteren, maar de Commissie erkent dat het ten opzichte van de richtlijn beroepskwalificaties weinig wordt gebruikt in verband met de richtlijn. Ter bevordering van het gebruik van het IMI voor de richtlijn heeft de Commissie conferenties en cursussen georganiseerd.

Figuur 2

Totaalaantal IMI-verzoeken met betrekking tot de dienstenrichtlijn



Bronnen: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/internal_market_information_system/index_en.htm
http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/statistics/index_en.htm

58

Het IMI wordt ook gebruikt als communicatiekanaal voor het waarschuwingsmechanisme van de richtlijn, waarmee de autoriteiten in andere landen uit gezondheids-, veiligheids- of milieuoverwegingen moeten worden gewaarschuwd tegen een bepaalde dienstverlener. De autoriteiten in de bezochte lidstaten maken echter zelden gebruik van het waarschuwingsmechanisme en zij geven aan dat de desbetreffende functionaliteit van het IMI overbodig is. In totaal zijn er slechts drie waarschuwingen verzonden, waarvan er één onjuist was en is ingetrokken.

59

Via het IMI-systeem voorziet de dienstenrichtlijn in kennisgevingen van nieuwe nationale vereisten met betrekking tot grensoverschrijdende dienstverlening en de vrijheid van vestiging. In september 2013 werd een kennisgevingmodule toegevoegd aan het IMI ter vervanging van kennisgevingen per e-mail. De kennisgevingen die worden verzonden via het IMI worden ontvangen door de Commissie en de nationale IMI-coördinatoren in de lidstaten, met de bedoeling dat zij moeten worden onderworpen aan collegiale toetsing door de andere lidstaten.

60

De overheden in de bezochte lidstaten beschouwen de kennisgevingsprocedure niet als nuttig. De voornaamste punten van kritiek hebben betrekking op de werklast die de procedure met zich brengt voor de autoriteiten van de lidstaten en het gebrek aan duidelijkheid van de ontvangen kennisgevingen.

61

Sinds het systeem voor dit doel in gebruik is, zijn er in totaal 310 kennisgevingen³⁴ verzonden via het IMI. Hoewel het verzenden van kennisgevingen een wettelijke verplichting is, hebben 7 van de 31 landen die zijn aangesloten op het IMI — dit zijn lidstaten van de EU en de EER — nog nooit een kennisgeving verzonden. Voor de overige 24 op het IMI aangesloten lidstaten liep het aantal kennisgevingen over een periode van 20 maanden uiteen van 1 tot 73.

62

De verplichting om kennisgevingen van nieuwe vereisten te verzenden, staat in zowel deze richtlijn als Richtlijn 98/34/EG³⁵, die lidstaten verplicht om de Commissie, in het ontwerpstadium, in kennis te stellen van hun technische voorschriften met betrekking tot producten en diensten van de informatiemaatschappij. De richtlijn bepaalt echter niet dat er een status-quoperiode van drie maanden vóór de vaststelling ervan geldt zoals bij kennisgevingen in het kader van Richtlijn 98/34/EG³⁶, en de richtlijn bevat ook geen bepaling over een openbare raadpleging met betrekking tot de kennisgevingen. Volgens de diensten van de Commissie wordt overwogen om kennisgevingen in het kader van de richtlijn te publiceren op een openbare website. Diverse gesprekspartners in de lidstaten hebben te kennen gegeven dat zij een dergelijke opschortende procedure zouden toejuichen.

63

Over het geheel genomen wordt het IMI matig tot weinig gebruikt voor de richtlijn: er worden verzoeken om informatie gedaan, evenals kennisgevingen, maar waarschuwingen en incidentele afwijkingen³⁷ zijn zeldzaam.

- 34 De cijfers tot en met 1 juni 2015 zijn verstrekt door de Commissie.
- 35 Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PB L 204 van 21.7.1998, blz. 37).
- 36 De vaststelling van nationale wetgeving wordt uitgesteld tot het einde van de status-quoperiode.
- 37 Artikel 18 van de richtlijn: afwijkingen van artikel 16 — alleen in uitzonderlijke omstandigheden kan een lidstaat ten aanzien van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter maatregelen nemen betreffende de veiligheid van diensten.

Opmerkingen

64

Gelet op het feit dat de richtlijn de lidstaten ertoe verplicht kennisgevingen van de nieuwe voorschriften te doen, is het logisch om het IMI voor dit doel te gebruiken. Als communicatieplatform biedt het IMI de benodigde functionaliteit. Een uitbreiding van het IMI-systeem met een status-quoperiode en een publiekelijk toegankelijke website met de vereisten waarvan kennis is gegeven, zou de kennisgevingen en de toetsing van nieuwe vereisten beter ontsluiten voor belanghebbenden.

Consumenten blijven problemen ondervinden bij de toegang tot de eengemaakte dienstenmarkt

65

Artikel 20 van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat afnemers van diensten (met inbegrip van consumenten) niet worden onderworpen aan discriminerende eisen op grond van nationaliteit of woonplaats en dat de toegang tot een dienst even onbeperkt moet zijn. Typische voorbeelden van dergelijke beperkingen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op een multinationale onlinedetailhandelaar, die het een klant niet toestaat om rechtstreeks te winkelen op één website, maar hem automatisch doorstuurt naar een onlinewinkel in zijn eigen land, waar de prijzen en voorwaarden kunnen verschillen. Andere voorbeelden van niet-naleving behelzen de weigering van een handelaar, zonder rechtvaardiging, om een product te leveren aan een klant in een ander land. De richtlijn laat het toe „verschillende voorwaarden voor toegang te stellen wanneer die verschillen rechtstreeks door objectieve criteria worden gerechtvaardigd”.

66

De Commissie en de lidstaten hebben een netwerk van Europese consumentencentra opgezet (het ECC-net) om informatie te verstrekken en bijstand te verlenen aan afnemers van diensten die problemen hebben met handelaren in andere landen. De centra in dit netwerk, dat is samengesteld uit de lidstaten van de EU, Noorwegen en IJsland, worden gezamenlijk gefinancierd uit de EU-begroting en met nationale middelen. Elke lidstaat beschikt over een centrum dat moet ingaan op de verzoeken van consumenten, advies moet verstrekken over beroepsprocedures en, indien nodig, de contacten met de ECC-net-centra in andere landen moet gebruiken.

67

Het netwerk heeft een verslag gepubliceerd met een analyse van de consumentenklachten die zijn ingediend tussen januari 2010 en december 2012. In deze periode ontving het netwerk 222 klachten in verband met artikel 20. De Rekenkamer heeft tijdens haar bezoeken aan de Europese consumentencentra en andere organen in zeven lidstaten begrepen dat dit aantal geen recht doet aan de omvang van het probleem, aangezien de consumentencentra/de lidstaten van mening zijn dat consumenten slecht zijn geïnformeerd over hun rechten en met name over de rechten die voortvloeien uit de richtlijn. Bovendien wordt, zelfs indien de consumenten zich ervan bewust zijn dat er eventueel sprake is van een inbreuk, de inspanning die nodig is om een klacht in te dienen vaak niet zinvol geacht, omdat die niet in verhouding staat tot de waarde van de betrokken dienst of omdat er snel een oplossing moet worden gevonden.

68

Er zijn twee verslagen over de toepassing van discriminerende eisen gepubliceerd: „Study on business practices applying different conditions of access based on the nationality or the place of residence of service recipients” (studie naar handelspraktijken waarbij verschillende toegangsvoorwaarden worden gehanteerd op grond van de nationaliteit of woonplaats van de afnemers van de dienst)³⁸ en „Online cross-border mystery shopping — State of the e-Union, produced by the European Consumer Centres Network (ECC-Net)” (online grensoverschrijdende mystery shopping — Stand van de e-Unie”, opgesteld door het netwerk van Europese consumentencentra — ECC-net)³⁹.

69

In het eerste verslag werd nagegaan of er verschillen bestaan in de behandeling van klanten op grond van nationaliteit of woonplaats. De studie onderzocht vier sectoren — autohuur, digitale downloads, onlineverkoop van elektronische goederen en toerisme. De conclusie was dat er voor de vier onderzochte sectoren prima facie bewijs bestond voor een systematisch onderscheid op basis van de woonplaats van de klant, maar niet op basis van nationaliteit. Er is differentiatie vastgesteld, met name met betrekking tot onlinediensten, met automatische op adres gebaseerde omleiding of het bestaan van parallelle landspecifieke websites.

70

De studie suggereert dat mogelijk zowel wets- en regelgevingsaspecten als zakelijke overwegingen ten grondslag kunnen liggen aan het ontstaan van deze verschillen. Mogelijke voorbeelden van wets- en regelgevingsaspecten voor differentiatie zijn financiële kosten, de kosten van naleving en verschillen in de wetgeving van de lidstaten, terwijl de transport- en leveringskosten, marketingkosten en de structuur van het bedrijf, waaronder franchising, zakelijke overwegingen kunnen zijn.

71

Het tweede verslag beoogde de belemmeringen vast te stellen voor grensoverschrijdend elektronisch winkelen. Met de hulp van 17 EU-leden van het ECC-net werden 305 grensoverschrijdende onlineaankopen gedaan voor tien relevante productcategorieën⁴⁰. De Europese consumentencentra rapporteerden dat zich bij 173 van de 305 aankopen (56 %) een aantal problemen⁴¹ voordeed met betrekking tot de contractbepalingen en consumentenrechten, waaruit blijkt dat consumenten nog steeds worden geconfronteerd met obstakels bij de grensoverschrijdende afname van diensten.

- 38 Gepubliceerd op 7 december 2009.
- 39 Gepubliceerd in september 2011.
- 40 De aankopen bestonden uit kleding, sportartikelen, huishoudelijke artikelen, boeken, muziek-dvd's, video's of computerspelletjes, software, elektronische apparatuur en producten voor persoonlijke verzorging.
- 41 Bijvoorbeeld problemen bij het vinden van voldoende webhandelaren die bereid waren tot grensoverschrijdende verkoop, het percentage correcte leveringen, aangeboden gratis levering wordt ingetrokken en verschillen in het bedrag dat ten laste komt van kredietkaarten, die vervolgens werden verklaard door „btw-tarieven, inklaring en kwesties in verband met de munteenheid”. Veel handelaren bieden niet voldoende informatie over de rechten van klanten om goederen te retourneren.

Nog steeds sprake van ongerechtvaardigde discriminatie door aanbieders van diensten

72

Terwijl artikel 20, lid 2, van de richtlijn vereist dat elke vorm van discriminatie „rechtstreeks door objectieve criteria word[t] gerechtvaardigd”, opent overweging nr. 95 een achterdeurtje door te verwijzen naar „objectieve criteria die per land kunnen verschillen, zoals de extra kosten die voortvloeien uit de afstand, de technische kenmerken van de dienstverrichting, verschillende marktvoorwaarden, zoals meer of minder vraag ten gevolge van seizoensinvloeden, verschillende vakantieperioden in de lidstaten en prijsvorming door verschillende concurrenten, of bijkomende risico’s ten gevolge van voorschriften die afwijken van die in de lidstaat van vestiging”.

73

Dit heeft geleid tot ongerechtvaardigde discriminatie, zoals blijkt uit de voorbeelden in **tekstvak 2**.

Tekstvak 2

Jegens consumenten discriminerende praktijken

Tijdens het online boeken van een vakantie naar een themapark in Frankrijk selecteerde een Bulgaarse consument per ongeluk het Verenigd Koninkrijk als haar woonland. Al snel merkte zij haar vergissing op en selecteerde in plaats daarvan Bulgarije. De consument ontdekte een prijsverschil van bijna 40 % en haar werd verzocht om 500 euro meer te betalen dan iemand in het Verenigd Koninkrijk.

Tijdens een vakantie in een Oostenrijks skigebied ontdekte een Duitse consument dat de aankoopprijs van tickets voor liften voor toeristen veel duurder is dan voor Oostenrijkse ingezetenen.

Bron: Enhanced Consumer Protection — the Services Directive 2006/123/EC. Analysis of Article 20.2 and Article 21 related consumer complaints reported to ECC-Net between 2010 and 2012 (Versterkte consumentenbescherming — De dienstenrichtlijn 2006/123/EC. Analyse van klachten van consumenten die in verband met de artikelen 20, lid 2, en 21 tussen 2010 en 2012 werden gemeld aan ECC-net), blz. 20-21.

74

Het verslag van het ECC-net noemt een aantal soortgelijke voorbeelden van een dergelijke discriminerende behandeling, die veel vaker wordt toegepast op grond van woonplaats dan op basis van nationaliteit en vaak indirect wordt toegepast op basis van het woonland, het land van uitgifte van de kredietkaart of de plaats van levering.

Opmerkingen

75

Ook is gebleken dat artikel 20, lid 2, aanleiding geeft tot onrust en onzekerheid voor bedrijven die niet begrijpen wat hun verplichtingen kunnen zijn bij lange-afstandsverkoop aan klanten in andere landen. Volgens vertegenwoordigers van de detailhandel in de lidstaten is men er tot op heden niet in geslaagd om door middel van de richtsnoeren⁴² garanties of zekerheid te bieden over de vraag wanneer ondernemingen grensoverschrijdende leveringen moeten verrichten.

De problemen oplossen

76

De Commissie heeft een thematische aanpak vastgesteld voor het oplossen van de belangrijkste soorten problemen in verband met dienstverleners. Zij maakt gebruik van het samenwerkingsnetwerk voor consumentenbescherming om „sweeps” (bezemacties) uit te voeren die bestaan uit een EU-brede screening van websites in bepaalde onlinesectoren. Tegelijkertijd worden gecoördineerde controles verricht om inbreuken op het consumentenrecht op te sporen en om vervolgens de handhaving van dat recht te waarborgen. Naar aanleiding van die onderzoeken dienen de betrokken nationale autoriteiten passende handhavingsmaatregelen te treffen door contact op te nemen met bedrijven in verband met vermoede onregelmatigheden en hen te verzoeken corrigerende maatregelen te nemen omdat er anders gerechtelijke procedures worden ingeleid. Er zijn sweeps uitgevoerd in de volgende sectoren: luchtvaart, mobiele telefooninhoud, elektronische goederen, online ticketverkoop, consumentenkrediet, digitale inhoud en onlineboekingen van reizen.

77

Volgens een externe beoordeling uit 2012⁴³ was het daaruit voortvloeiende handhavingspercentage hoog voor alle sectoren, hoewel de impact van de sweeps kan worden verbeterd door meer publiciteit en follow-upmaatregelen om blijvende naleving te waarborgen. Helaas zijn de voorschriften van de richtlijn niet specifiek meegenomen in de beoordelingen die zijn uitgevoerd tijdens deze sweeps; de reden daarvoor is volgens de Commissie het feit dat de wetgeving inzake het samenwerkingsnetwerk voor consumentenbescherming werd uitgevaardigd voordat de richtlijn in werking is getreden. Bij de externe beoordeling is aanbevolen om het toepassingsgebied van de sweeps uit te breiden, maar werd het idee om de richtlijn hierin op te nemen verworpen, hoewel bij de beoordeling werd erkend dat de richtlijn bepaalde rechten garandeert voor de ontvangers van diensten, zoals non-discriminatie, het recht op informatie, en beroepsaansprakelijkheidsverzekering en commerciële communicatie, en dat het grensoverschrijdende belang en criteria op het gebied van de coherentie in dit opzicht belangrijk zijn. In de beoordeling werd echter overwogen dat de dienstenrichtlijn sterk is gericht op de verplichtingen van de lidstaten en niet op de activiteiten van individuele dienstverleners, en ten tweede dat de richtlijn ook betrekking heeft op business-to-business-aspecten (hetgeen betekent dat het begrip „ontvangers van diensten” niet is beperkt tot consumenten), wat niet overeenkomt met de gerichtheid op de consument in de doelstellingen van het samenwerkingsnetwerk voor consumentenbescherming. Deze opvatting is in strijd met het bewijsmateriaal dat wordt gepresenteerd in het verslag van het ECC-net, waarin wordt onderstreept welke belangrijke gevolgen niet-naleving van de richtlijn heeft voor consumenten.

42 SWD(2012) 146 final van 8 juni 2012 „Commission staff working document — With a view to establishing guidance on the application of Article 20(2) of Directive 2006/123/EC on services in the internal market („the services directive)” (Werkdocument van de diensten van de Commissie met het oog op de vaststelling van richtsnoeren voor de toepassing van artikel 20, lid 2 van Richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt” (de dienstenrichtlijn)).

43 (Externe) evaluatie van de verordening betreffende samenwerking inzake consumentenbescherming, eindverslag ingediend door het Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC), 17 december 2012.

Handhaving

De Commissie hanteert een aantal handhavingsinstrumenten

78

Naleving van de richtlijn is zowel vanuit juridisch als economisch oogpunt belangrijk. Wanneer EU-rechten worden geschonden, zijn er snelle en efficiënte oplossingen nodig voor zowel de dienstverleners als de afnemers van diensten.

79

De Commissie kan een inbreukprocedure inleiden tegen een lidstaat die heeft nagelaten te voldoen aan een verplichting van het Verdrag. De Commissie heeft tevens het algemene pre-inbreukmechanisme EU-Pilot opgezet, alsmede het mechanisme voor alternatieve geschillenbeslechting Solvit, dat specifiek is ontworpen voor kwesties inzake de interne markt. Bovendien kan de Commissie kwesties met hoge prioriteit op politiek niveau aanpakken door middel van land-specifieke aanbevelingen in het kader van het Europees semester.

Solvit wordt bijna nooit gebruikt voor de dienstenrichtlijn

80

Solvit is een gratis, hoofdzakelijk online dienst tussen lidstaten die wordt verleend door de nationale overheden. De dienst werd opgezet in 2001⁴⁴ en herzien in 2013⁴⁵. Solvit biedt oplossingen in een aantal praktische situaties zoals: de erkenning van beroepskwalificaties, visa en verblijfsrechten, handel en diensten (bedrijven), voertuigen en rijbewijzen, gezinstoelagen, pensioenrechten, werken in het buitenland, werkloosheidsuitkeringen, ziektekostenverzekering, toegang tot onderwijs, grensoverschrijdend verkeer van kapitaal of betalingen en btw-teruggaaf. In 2013 heeft de Commissie een brochure gepubliceerd met voorbeelden van praktische oplossingen voor afzonderlijke problemen die waren gerealiseerd met behulp van de Solvitcentra.

81

In het algemeen wordt het merendeel van de zaken met succes opgelost, gemiddeld binnen negen weken⁴⁶ (het streefdoel is tien weken⁴⁷). Het systeem ontving doorgaans ongeveer 1 400 zaken per jaar, maar in 2014 steeg dit aantal tot 2 368.

- 44 Aanbeveling van de Commissie van 7 december 2001 betreffende beginselen voor het gebruik van „Solvit”, het netwerk voor probleemoplossing in de interne markt (PB L 331, van 15.12.2001, blz. 79).
- 45 Aanbeveling van de Commissie van 17 september 2013 inzake de beginselen voor de werking van Solvit, Brussel (C(2013) 5869 final).
- 46 Aanbeveling van de Commissie inzake de beginselen voor de werking van Solvit (17 september 2013), blz. 2.
- 47 http://ec.europa.eu/solvit/index_en.htm.

Solvit-oplossingen

Solvit laat toeristen Duitse jachten charteren in Italië

Een Duitse onderneming verhuurde vier jachten onder Duitse vlag aan toeristen in Italië. De bedrijfseigenaar werd beboet, omdat hij zijn commerciële jachten niet, in overeenstemming met recente Italiaanse voorschriften, had geregistreerd bij de lokale havenautoriteiten. Vijf maanden later, na herhaalde inspanningen om de jachten te laten registreren, kreeg de bedrijfseigenaar te horen dat registratie alleen mogelijk was indien het bedrijf in Italië zou zijn gevestigd. Solvit mengde zich in de zaak om duidelijk te maken dat deze voorwaarde in strijd was met de EU-wetgeving en dat de autoriteiten de inschrijving bij de Duitse Kamer van Koophandel moesten aanvaarden. De vier jachten werden alle geregistreerd en de verhuurvergunningen werden verleend.

Opgelost binnen negen weken.

Solvit zorgt voor eerlijke behandeling van raftingbedrijven in Slovenië

Raftingbedrijven uit Hongarije en Slowakije klaagden dat goedkopere jaartoeegang tot een bepaalde rivier in Slovenië was voorbehouden aan Sloveense bedrijven. Buitenlandse bedrijven moesten niet alleen meer betalen, maar ondervonden ook het dagelijks ongemak van het kopen van kaartjes. Dankzij Solvit werden de discriminerende regels gewijzigd en nu kunnen buitenlandse bedrijven onder dezelfde voorwaarden als lokale bedrijven hun diensten aanbieden op de Sloveense rivieren. Omdat de regels moesten worden gewijzigd, kostte de oplossing van deze kwestie meer tijd dan het Solvit-gemiddelde.

Opgelost binnen tien maanden.

Bron: Europese Commissie, Solvit — Success stories (Solvit — succesverhalen), 2013.

82

Wat betreft de richtlijn speelt Solvit echter een kleine rol. In 2014 hielden slechts 17 van de 2 368 zaken verband met de richtlijn (6 in 2013, 16 in zowel 2012 als 2011).

83

Solvit beschikt over beperkte personele en technische capaciteit om complexe zaken van bedrijven te behandelen⁴⁸. In grote landen, zoals Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, zijn de Solvit-centra onderbemand⁴⁹ en is het aantal medewerkers dat over juridische kwalificaties beschikt ontoereikend⁵⁰. De Commissie organiseert echter regelmatig cursussen over juridische kwesties voor de medewerkers van Solvit-centra.

48 Nordic Innovation Report „Delivering a stronger single market” (De totstandbrenging van een sterkere interne markt), juni 2012, blz. 50.

49 Ibid.

50 Dr. M. Kaeding, F. Voskamp, „Better implementation of EU legislation is not just a question of taking Member States to Court” (Een betere tenuitvoerlegging van EU-wetgeving is niet slechts een kwestie van het voor het Hof dagen van lidstaten), werkdocument (2011/w/01 EIPA), blz. 10.

Opmerkingen

84

De meeste kwesties zijn aangedragen door particulieren en slechts ongeveer 20 zaken zijn aangedragen door bedrijven, omdat zij in de regel problemen die ontstaan bij het zakendoen in het buitenland op een andere manier kunnen oplossen. In een studie van de Commissie uit 2011 werd gemeld dat bedrijven er de voorkeur aan geven om formele instanties aan te spreken om oplossingen te vinden.

85

De door Solvit geboden oplossingen zijn geen wetgevende oplossingen en informatie over de zaken en de wijze waarop deze zijn opgelost is niet beschikbaar voor het publiek, zodat andere eventueel belanghebbende partijen niet worden geholpen. Bovendien kunnen voor identieke problemen verschillende oplossingen worden toegepast, bijvoorbeeld door verschillende lidstaten en regionale overheden.

EU-Pilot — een door de lidstaten gewaardeerd pre-inbreuksysteem

86

EU-Pilot is een vertrouwelijk mechanisme voor de uitwisseling van informatie tussen de Commissie en de lidstaten. Het werd in 2008 opgericht door de Commissie en vijftien lidstaten⁵¹ die zich hiervoor vrijwillig hadden opgegeven, en omvatte in juli 2013 alle 28 lidstaten. EU-Pilot wordt gebruikt in een poging om problemen op te helderen of op te lossen zodat, indien mogelijk, een formele inbreukprocedure op grond van artikel 258 VWEU kan worden vermeden.

87

De Commissie heeft in 2013 1502 EU-Pilot-zaken geopend op alle terreinen en 1208 zaken in 2014. Aan het begin van 2015 waren er 84 gevallen die betrekking hebben op de richtlijn.

De afwikkeling van een EU-Pilot-dossier in het kader van de dienstenrichtlijn duurt gemiddeld iets langer dan 16 maanden

88

De Commissie legt afzonderlijke gevallen voor aan de betrokken lidstaat door middel van de EU-Pilot-applicatie. De autoriteiten van de lidstaat hebben tien weken de tijd om antwoord te geven en een oplossing voor te stellen.

51 Tsjechische Republiek, Denemarken, Duitsland, Ierland, Spanje, Italië, Litouwen, Hongarije, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

Opmerkingen

89

De Commissie publiceert de gemiddelde reactietijd van de lidstaten op alle EU-Pilot-brieven, waarvoor zij een termijn van 70 dagen heeft vastgesteld. Volgens het scorebord van de interne markt (juli 2014)⁵² waren de meeste landen „groen gemarkeerd” voor wat betreft het respecteren van de antwoordtermijn. De Tsjechische Republiek, Ierland, Spanje, Italië, Letland, Polen Portugal, Roemenië, Zweden en het Verenigd Koninkrijk zijn gerangschikt als „geel”, of dicht bij het naleven van de deadline (een gemiddelde reactietermijn van binnen de 71 tot 77 dagen). De gemiddelde reactietijd van Frankrijk is echter 93 dagen. De tijd die de Commissie nodig heeft, wordt niet vermeld in het scorebord, maar volgens het tweede evaluatieverslag over EU-Pilot⁵³ had zij gemiddeld 102 dagen nodig, hoewel zij voor zichzelf ook een termijn van 70 dagen had vastgesteld om antwoorden te beoordelen en te beslissen over de follow-up.

90

Er moest meermaals worden gecorrespondeerd over de meeste EU-Pilot-zaken met betrekking tot de richtlijn, wat de benodigde tijd verlengde. De gemiddelde duur van zaken met betrekking tot de richtlijn is 16,6 maanden.

In een aantal gevallen heeft de Commissie te lang gewacht om actie te ondernemen

91

De Rekenkamer onderzocht zes EU-Pilot-zaken met betrekking tot de richtlijn. In deze steekproef kostte het proces tussen de vijf en acht maanden in gevallen waarin de zaak werd opgelost met behulp van EU-Pilot. De meer complexe zaken die later werden overgedragen naar de inbreukfase kostten echter negen tot dertig maanden.

92

De lidstaten hebben tijdig geantwoord. **Tekstvak 4** bevat echter voorbeelden van vertragingen bij de EU-Pilot-procedure.

52 http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm#maincontentSec

53 SEC(2011) 1629/2 van 21 december 2011 „Second evaluation report on EU Pilot” (Tweede evaluatieverslag over het EU-Pilot-project).

Voorbeelden van vertragingen in de EU-Pilot-procedure

In het geval van één land kostte het de Commissie na vaststelling van de kwestie 16 maanden om de administratieve brief naar een lidstaat te zenden en nog eens zes maanden om de EU-Pilot-zaak in te leiden.

In het geval van een andere lidstaat kostte het de Commissie na ontvangst van een klacht bijna 20 maanden om de EU-Pilot-zaak te openen.

Eén dossier in het kader van EU-Pilot werd geopend in 2012 en is nog niet afgesloten, aangezien de correcte tenuitvoerlegging van de gewijzigde wetgeving die is ingevoerd nog steeds moet worden gecontroleerd.

93

Informatie over EU-Pilot-zaken wordt niet openbaar gemaakt gedurende de tijd dat zij worden behandeld en evenmin nadat zij zijn afgerond. Dit heeft tot gevolg dat, hoewel zij in een individueel land een oplossing bieden, andere belanghebbende partijen geen baat hebben bij dergelijke procedures en dat deze ook niet bijdragen tot het creëren van een gevestigde rechtspraktijk in de EU op dit gebied.

De Commissie heeft bijna geen inbreukprocedures ingeleid

94

Indien de Commissie, na voorafgaand overleg tijdens het EU-Pilot-proces, van mening is dat de EU-regels niet correct worden toegepast, kan zij een inbreukprocedure inleiden tegen de lidstaat in kwestie. De Commissie heeft de bevoegdheid om te proberen een einde te maken aan de inbreuk, onder andere door, in voorkomend geval, de zaak voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. Dit kan gebeuren op basis van een klacht die de Commissie heeft ontvangen⁵⁴ of op eigen initiatief van de Commissie.

95

De zaak kan worden opgelost wanneer de lidstaat de nodige aanvullende informatie verstrekt, die de Commissie ervan kan overtuigen dat er geen sprake is van een inbreuk of indien de lidstaat het standpunt van de Commissie aanvaardt en de schending beëindigt.

96

Het „zero-tolerancebeleid” werd door de Commissie aangekondigd als onderdeel van haar dienstenpakket in 2012. De Commissie heeft zich evenwel op het standpunt gesteld dat alleen een beperkt aantal voorschriften binnen de werkingssfeer van haar „zero-tolerancebeleid” valt (zie **tekstvak 5**).

54 Alle klachten, over alle onderwerpen, waaronder die welke leiden tot EU-Pilot- en/of inbreukprocedures, staan geregistreerd in CHAP (het systeem voor de registratie van klachten en vragen). CHAP omvat veldmarkeringen in het geval dat klachten betrekking hebben op artikel 56 (het vrij verrichten van diensten) of 49 (de vrijheid van vestiging) van het VWEU.

„Zero tolerance” van niet-naleving

De Commissie heeft besloten haar „zero-tolerancebeleid” alleen te handhaven met betrekking tot niet-naleving in verband met de volgende verplichtingen die zijn vastgesteld in de dienstenrichtlijn:

De richtlijn verbiedt een aantal discriminerende en bijzonder belastende eisen, die worden vermeld in artikel 14.

De richtlijn voert specifieke verplichtingen in om procedures voor het verlenen van vergunningen te vereenvoudigen:

- 1) stilzwijgende goedkeuring, waarbij stilzwijgen van de administratie goedkeuring inhoudt, als bedoeld in artikel 13, lid 4, en
- 2) de geldigheid van vergunningen op het gehele grondgebied als bedoeld in artikel 10, lid 4.

De richtlijn verbiedt een volledig verbod op commerciële communicatie voor gereguleerde beroepen in artikel 24.

Eisen inzake vestiging maken het verrichten van grensoverschrijdende diensten onmogelijk. Het gaat om een van de meest restrictieve eisen die worden behandeld in artikel 16, lid 2, van de dienstenrichtlijn (bepaling inzake vrij verrichten van diensten), en dergelijke eisen mogen lidstaten niet stellen ten aanzien van dienstverleners.

Bron: COM(2012) 261 final „Een partnerschap voor nieuwe groei in diensten 2012-2015”, blz. 4.

97

Dit beleid geldt slechts voor de meest restrictieve eisen die onder de richtlijn vallen. Het beleid wordt niet toegepast op andere vastgestelde belemmeringen en barrières waarbij de door de lidstaten gegeven rechtvaardigingsgrond van de evenredigheid moet worden beoordeeld en mogelijk moet worden aangevochten. De Commissie is van mening dat zij zich in deze specifieke zaken niet kan uitspreken, omdat zij alleen kunnen worden beslecht door het Europees Hof van Justitie. De Commissie toont zich echter weinig genegen om zaken aan het Hof voor te leggen wanneer zij er niet helemaal zeker van is dat de beslissing de inbreuk op de wetgeving zou bevestigen.

98

In sommige zaken heeft de Commissie richtsnoeren verstrekt gedurende de presentaties voor deskundigengroepen over nieuwe eisen op basis van de IMI-kennisgevingen van wetgevende maatregelen. Het „zero-tolerancebeleid” wordt desondanks niet gehanteerd voor door de lidstaten opgelegde eisen die volgens de Commissie ongerechtvaardigd zijn.

99

Sinds de invoering ervan zijn er slechts negen inbreukprocedures ingeleid wegens non-conformiteit van de nationale wetgeving met de richtlijn. Dit is weinig in vergelijking met het aantal kwesties dat is gemeld tijdens de wederzijdse beoordelingen, prestatietests en in het uitvoeringsverslag (dienstenpakket), en is niet in overeenstemming met het door de Commissie aangekondigde „zero-tolerancebeleid”.

Inbreukzaken duren te lang**100**

Volgens de gegevens van de Commissie bedroeg de gemiddelde duur van de 18 zaken die betrekking hadden op de richtlijn en die op 1 oktober 2014 nog niet waren afgerond 19,6 maanden. Dit is reeds een overschrijding van het door de Commissie vastgestelde streefdoel van 18 maanden voor de oplossing van dergelijke inbreuken. Tegen het einde van 2015, ongeveer vijftien maanden later, waren elf van deze zaken nog steeds niet afgerond. Gegevens over de duur van de afgesloten inbreukprocedures in verband met de dienstenrichtlijn worden door de Commissie niet op systematische wijze verzameld of gepubliceerd.

101

Naast de 20 gevallen in verband met te late omzetting (zie paragraaf 19) en 9 zaken wegens niet-conformiteit (zie paragraaf 99) waren er 55 gevallen⁵⁵ van onjuiste toepassing of omzetting van de dienstenrichtlijn en 20 vergelijkbare inbreuken die betrekking hebben op de artikelen 49 (vrijheid van vestiging) en 56 (vrij verrichten van diensten) van het VWEU. Dit zijn gevallen waarin de richtlijn correct is omgezet in de nationale wetgeving, maar waarin de bepalingen van de wetgeving niet correct werden omgezet of toegepast.

Op regelmatige basis wordt follow-up gegeven aan afzonderlijke klachten in verband met diensten, maar gedurende de inbreukprocedures zijn er lange perioden van inactiviteit

102

De Rekenkamer heeft tien inbreukprocedures onderzocht die voortvloeiden uit belemmeringen die naar voren kwamen tijdens de bezoeken aan de Commissie en de lidstaten of die bijzonder lang duurden.

103

Op regelmatige basis werd follow-up gegeven aan de zaken in het klachtenregistratiesysteem (CHAP) van de Commissie. De zaken die betrekking hadden op de richtlijn, werden overgedragen aan DG Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf dat vervolgens een antwoord opstelde of een EU-Pilot-dossier opende om de pre-inbreukprocedure in te leiden. In alle gevallen was er sprake van meervoudige communicatie tussen de Commissie en de lidstaten. Zodra echter de inbreukprocedures waren gestart, deden zich lange vertragingen voor en ontstonden lange perioden van inactiviteit in individuele gevallen en was sprake van vertragingen bij de reacties van de lidstaten. Zo was in één geval sprake van een periode van inactiviteit van februari 2012 tot maart 2014 en in een ander geval zat er van november 2012 tot mei 2015 een gat in de correspondentie van de Commissie, hoewel het besluit daarna snel werd genomen.

104

Hoewel ze langer duurden dan verwacht en gepland, hadden alle afgesloten inbreukprocedures tot gevolg dat de betrokken lidstaat zijn wetgeving wijzigde, waardoor de geconstateerde problemen werden verholpen. Er kan worden geconcludeerd dat ingeleide inbreukprocedures tot wetswijzigingen in de lidstaten leiden. Het aantal procedures blijft echter zeer laag. Hoewel de Commissie bovendien aankondigt dat zij voornemens is een inbreukprocedure in te leiden, wordt er, wanneer de zaak wordt afgesloten, geen gedetailleerde documentatie beschikbaar gesteld aan het publiek, wat de transparantie van de procedure vermindert en een negatieve uitwerking heeft op de ontwikkeling van een gemeenschappelijke rechtspraak.

Slechts één zaak werd voorgelegd aan het Hof van Justitie

105

Wanneer de Commissie een lidstaat voor het Hof van Justitie daagt, is het aan de Commissie om het bewijs voor de inbreuk op de EU-wetgeving te leveren. Indien het geleverde bewijs niet voldoende overtuigend is, is het Hof bevoegd zich uit te spreken tegen de Commissie door de zaak niet-ontvankelijk of ongegrond te verklaren. De Commissie heeft op basis van de richtlijn⁵⁶ slechts één inbreukprocedure voorgelegd aan het Hof van Justitie⁵⁷ (zie **tekstvak 6**).

56 Artikelen 14, 15 en 16.

57 Zaak C-179/14, de Commissie tegen Hongarije, 2012/4083.

Inbreukprocedure die aanhangig is gemaakt bij het Hof van Justitie

De Europese Commissie heeft besloten om Hongarije voor het Hof van Justitie van de Europese Unie te dagen om zijn wetgeving inzake het verstrekken van maaltijd-, recreatie- en vakantie vouchers aan te vechten. De Commissie is van mening dat de beperkingen die werden geïntroduceerd door de op 1 januari 2012 in werking getreden Hongaarse wetgeving in strijd zijn met de fundamentele beginselen van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, die zijn verankerd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (de artikelen 49 en 56 VWEU) en indruisen tegen de dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt).

In 2011 wijzigde Hongarije zijn wetgeving inzake het verstrekken van vouchers voor maaltijden (warm en koud), vrijetijdsactiviteiten en vakantie door werkgevers aan hun werknemers, die worden beschouwd als beloningen in natura en daarom, wat betreft belastingen en sociale zekerheid, onder gunstiger regels vallen. Deze wetgeving is op 1 januari 2012 in werking getreden, zonder noemenswaardige overgangsperiode of -maatregelen. In het verleden bestonden er geen specifieke voorwaarden voor werkgevers die vouchers voor warme en koude maaltijden aan hun werknemers verstrekten, of voor de vorm van dergelijke vouchers.

Deze nieuwe wetgeving heeft een monopolie gecreëerd voor een openbare stichting die verantwoordelijk is voor het verstrekken van (papieren of elektronische) vouchers voor koude maaltijden en (papieren) vouchers voor warme maaltijden, die door werkgevers aan hun werknemers worden uitbetaald. Daarnaast stelt de wetgeving zeer strikte voorwaarden aan de verstrekking van vouchers voor warme maaltijden, recreatie en vakantie - die worden beschouwd als beloningen in natura -, die niet langer elektronisch mogen zijn.

Deze nieuwe wetgeving houdt in dat aanbieders die meerdere jaren op de markt voor vouchers voor warme en koude maaltijden actief waren, nu uitgesloten zijn van de markt voor vouchers die worden beschouwd als beloningen in natura.

Aangezien Hongarije zijn wetgeving niet heeft aangepast in overeenstemming met het met redenen omkleed advies dat het land in november 2012 werd toegezonden, heeft de Commissie besloten deze zaak aanhangig te maken bij het Hof van Justitie. Per oktober 2015 was de zaak nog hangende.

106

In de verslagen van de Commissie, het Europees Parlement en andere organen en met name in het dienstenpakket (juni 2012) zijn de handhavingsinstrumenten beoordeeld en worden aanbevelingen gedaan voor toekomstige actie. De Rekenkamer constateerde dat de bezochte lidstaten het erover eens zijn dat alle gevallen van niet-naleving streng moeten worden aangepakt en dat in die gevallen inbreukprocedures moet worden ingeleid.

107

De Commissie heeft geen systematische strategie opgezet ter versterking van de eengemaakte dienstenmarkt, met name op de gebieden die onder de richtlijn vallen. De huidige handhavingsactiviteiten zijn niet altijd gericht op de — economisch gezien — belangrijkste industrieën die worden geselecteerd door middel van een op risico's gebaseerde aanpak.

Landspecifieke aanbevelingen kenden een beperkt succes

108

Behalve via inbreukprocedures tracht de Commissie de lidstaten te beïnvloeden door aanbevelingen in verband met de dienstenrichtlijn op te nemen in de landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees semester. Dergelijke aanbevelingen worden goedgekeurd door de Raad. De Commissie is van mening dat de landspecifieke aanbevelingen een groter politiek effect hebben dan inbreukprocedures, omdat zij zijn overeengekomen en worden aangenomen door de regeringen van de lidstaten.

109

In juni 2014 werden problemen met betrekking tot de „mededinging in de dienstensector” opgenomen in 14 landspecifieke aanbevelingen⁵⁸. Zo heeft de Commissie de regering van Frankrijk aanbevolen „ongerechtvaardigde beperkingen van de toegang tot en uitoefening van gereguleerde beroepen af te schaffen en de toetredingskosten te verminderen en de concurrentie in de diensten te bevorderen”. In 2015 werd opgemerkt dat er op dit gebied enige vorderingen zijn gemaakt⁵⁹. In sommige landen is echter geen of beperkte vooruitgang geboekt, of zijn de landspecifieke aanbevelingen niet opgevolgd (Zie **tekstvak 7**).

110

Hoewel de landspecifieke aanbevelingen volgens de Commissie een grotere politieke impact hebben dan inbreukprocedures, geven niet alle lidstaten op passende wijze gevolg aan de aanbevelingen. Er is geen bewijs dat de landspecifieke aanbevelingen doeltreffender zijn bij het wegnemen van belemmeringen dan inbreukprocedures.

58 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/overview_recommendations_2014_by_member_state_en.pdf.

59 Bijvoorbeeld gereguleerde beroepen, met name apothekers en opticiens, bevordering van concurrentie in de dienstverlening, vermindering van de regelgevingslast voor de detailhandel met de „Loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises” (wet op het ambacht, de handel en microbedrijven — ACTPE), gericht op vereenvoudiging van de procedure voor de oprichting van verkooppunten en de ontwerpwetgeving inzake economische bedrijvigheid die de mededingingsautoriteit meer bevoegdheden geeft.

Follow-up van de landspecifieke aanbeveling voor 2014 in 2015: weinig of geen vooruitgang geconstateerd

In landspecifieke aanbeveling 5 voor Hongarije werd aanbevolen „het regelgevingskader stabiel te maken en de concurrentie op de markt te bevorderen door de belemmeringen in de dienstensector weg te werken”.

In 2015 werd evenwel opgemerkt dat Hongarije beperkte vooruitgang heeft geboekt bij het opvolgen van landspecifieke aanbeveling 5 en de aanbeveling van de Raad. In feite werd er geen vooruitgang geboekt bij het stabiliseren van het regelgevingskader en het bevorderen van de concurrentie op de markt, met name in de dienstensector.

In landspecifieke aanbeveling 4 voor Oostenrijk werd aanbevolen „buitensporige hinderpalen voor dienstverleners uit de weg te ruimen, onder meer wat de vereisten inzake rechtsvorm en deelnemingsdrempels betreft en met betrekking tot het oprichten van interdisciplinaire dienstverlenende ondernemingen”.

Oostenrijk heeft gedurende de verslagperiode geen vooruitgang geboekt op het gebied van hervorming, onder meer van de vereisten inzake rechtsvorm en deelnemingsdrempels en interdisciplinaire dienstverlenende activiteiten. Een brede beoordeling van de bestaande beperkingen ontbreekt nog steeds.

In landspecifieke aanbeveling 6 voor Spanje wordt aanbevolen „vóór eind 2014 een ambitieuze hervorming van de professionele-dienstensector en van beroepsorganisaties op touw te zetten, waarbij de beroepen die bij een beroepsorganisatie moeten zijn ingeschreven evenals de transparantievereisten en verantwoordingsplicht van beroepsorganen worden gedefinieerd, waardoor ten onrechte voorbehouden activiteiten worden geliberaliseerd en de markteenheid behouden blijft wat de toegang tot en uitoefening van professionele diensten in Spanje betreft. De tijd, kosten en het aantal procedures die nodig zijn om een bedrijf op te zetten en te exploiteren, verder verminderen. Ongerechtvaardigde beperkingen voor de oprichting van grootschalige locaties voor de detailhandel aanpakken, met name door middel van een herziening van bestaande regionale planologische voorschriften.”

Er zijn geen vorderingen gemaakt met de goedkeuring van de hervorming van professionele diensten en beroepsorganisaties.

Er is enige vooruitgang geboekt wat betreft het verder verminderen van de tijd, kosten en het aantal procedures die nodig zijn om een bedrijf op te zetten en te exploiteren.

Conclusies en aanbevelingen

111

De Commissie heeft de plicht het beleid inzake de Europese eengemaakte markt te coördineren en moet trachten ongerechtvaardigde handelsbelemmeringen op het gebied van diensten weg te werken. Enkele jaren na de uiterste termijn voor de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn bestaan de belemmeringen voor de interne markt voor diensten die onder de richtlijn vallen nog steeds. De Commissie heeft een aantal mechanismen ingesteld om belemmeringen vast te stellen, ondersteunende structuren gecreëerd om de lidstaten te helpen deze weg te nemen en maatregelen voor alternatieve geschillenbeslechting genomen. De Commissie heeft zich echter weinig genegen getoond om juridische procedures te starten, ten dele vanwege de duur van de procedure en ten dele vanwege een gebrek aan vertrouwen in de soliditeit van de wetgeving. In het algemeen is de Commissie slechts gedeeltelijk doeltreffend geweest bij het waarborgen van de tenuitvoerlegging van de richtlijn.

Omzetting en toezicht op de tenuitvoerlegging

112

De meeste lidstaten hebben de richtlijn niet tijdig in nationale wetgeving omgezet. De Commissie heeft toezicht gehouden op de voortgang van de lidstaten en hierover verslag uitgebracht aan de Raad Concurrentievermogen. De lidstaten erkenden dat de Commissie op praktisch niveau veel heeft gedaan om hen bij de uitvoering van de richtlijn te helpen, zowel gedurende als na de omzetting, door groepsbesprekingen voor de wederzijdse beoordeling te organiseren en door begeleiding te bieden tijdens regelmatige thematische vergaderingen van de groep van deskundigen. Richtsnoeren voor de omzetting werden afgegeven in de vorm van het „Handboek voor de implementatie van de dienstenrichtlijn”, dat weliswaar nuttig werd geacht, maar niet op tijd werd uitgebracht voor het begin van de termijn van drie jaar en aldus heeft bijgedragen tot vertragingen bij de volledige omzetting (zie de paragrafen 16-20).

Aanbeveling 1

De Commissie moet omzettingsrichtsnoeren opstellen en deze na de vaststelling zo spoedig mogelijk verspreiden.

113

Uit het proces van wederzijdse beoordeling en de daaropvolgende prestatie-tests is gebleken dat een aanzienlijk aantal hindernissen nog steeds bestond. De lidstaten zijn van mening dat de Commissie meer had kunnen doen om de mogelijk ongerechtvaardigde belemmeringen die zijn vastgesteld tijdens dit proces weg te nemen. Daarnaast had de Commissie de rechtvaardigingsgrond van „evenredigheid” die door enkele lidstaten werd aangedragen, onvoldoende in twijfel getrokken. De resultaten werden niet gebruikt ter ondersteuning van een systematische handhaving van de richtlijn door de Commissie, waarbij de — economisch gezien — belangrijkste kwesties zouden worden aangepakt (zie de paragrafen 21-36).

Conclusies en aanbevelingen

Aanbeveling 2

Er moet follow-up worden gegeven aan de resultaten van bijvoorbeeld wederzijdse beoordelingen en prestatietests om niet-naleving op te lossen; de Commissie en de lidstaten moeten de kwesties aanpakken die economisch gezien het belangrijkste zijn.

114

De potentiële economische voordelen van een volledige uitvoering van de richtlijn zijn nog niet bekend, maar ter illustratie van de impact van het wegnemen van belemmeringen wordt vaak de geraamde outputwinst genoemd. Door het gebrek aan voldoende gedetailleerde gegevens over de sectoren waarop de richtlijn van toepassing is, kan de impact ervan nog steeds niet op betrouwbare wijze worden gekwantificeerd. De Commissie heeft de lidstaten pas onlangs verzocht de noodzakelijke gedetailleerde uitsplitsingen van de nationale rekeningen te verstrekken (zie de paragrafen 37-42).

Aanbeveling 3

De Commissie moet zich inspannen om ervoor te zorgen dat er in een vroeg stadium van de wetgevingsprocedure wordt bepaald welke gegevens nodig zijn voor de beoordeling van de impact van nieuwe wetgeving.

Tenuitvoerlegging

115

De onestopshops zijn een belangrijk onderdeel van de richtlijn. Er waren verdragen bij de oprichting ervan en de kwaliteit varieert sterk van lidstaat tot lidstaat, waarbij sommige lidstaten blijf geven van een gebrek aan ambitie om de onestopshops beter af te stemmen op de behoeften van het bedrijfsleven. De Commissie heeft een handvest opgesteld waarin lidstaten wordt gevraagd de belangrijke inspanningen te leveren die nodig zijn om dit te bereiken, maar dit heeft nog niet tot bevredigende resultaten geleid (zie de paragrafen 46-52).

116

De bekendheid van de onestopshops bij bedrijven is niet groot en niet alle onestopshops zijn voldoende zichtbaar (zie de paragrafen 53-55).

Aanbeveling 4

De lidstaten moeten het handvest inzake de onestopshops in acht nemen, bijvoorbeeld door de informatie in verschillende talen beschikbaar te stellen en door mogelijk te maken dat alle administratieve stappen worden voltooid die nodig zijn voor de grensoverschrijdende dienstverlening.

Conclusies en aanbevelingen

117

De administratieve samenwerking via het IMI kan op nuttige wijze worden toegepast met betrekking tot de richtlijn, maar wordt veel minder gebruikt dan bijvoorbeeld in het kader van de richtlijn beroepskwalificaties. Het IMI is ook een nuttig instrument voor het doen van de verplichte kennisgevingen, maar het wordt onvoldoende gebruikt doordat de lidstaten ontevreden zijn over de behandeling door de Commissie van de verzonden kennisgevingen en over het gebrek aan begrijpelijkheid in kennisgevingen die worden ontvangen van andere lidstaten (zie de paragrafen 56-64).

Aanbeveling 5

De wetgever moet een status-quoperiode invoeren voor de kennisgeving van ontwerpvereisten en ervoor zorgen dat deze worden gepubliceerd op een openbare website, om een betere toegang en een tijdige toetsing mogelijk te maken.

118

Er is bewijs dat veel consumenten nog steeds problemen ondervinden bij de toegang tot de eengemaakte dienstenmarkt, ondanks het feit dat zij geen formele klachten indienen. De Commissie kan een voorstel doen om het toepassingsgebied van de verordening betreffende samenwerking inzake consumentenbescherming uit te breiden zodat dit artikel 20 van de dienstenrichtlijn omvat (zie de paragrafen 65-77).

Aanbeveling 6

De Commissie moet de bijlage van de verordening betreffende samenwerking inzake consumentenbescherming wijzigen zodat deze artikel 20 van de dienstenrichtlijn omvat.

Handhaving

119

Hoewel EU-Pilot een nuttig instrument is voor samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie, duurt het vaak te lang om zaken in te leiden en informatie over oplossingen wordt niet openbaar gemaakt. Dit heeft tot gevolg dat, hoewel EU-pilot in een individueel land een oplossing biedt, andere belanghebbende partijen geen baat hebben bij dergelijke procedures en deze ook niet bijdragen tot het creëren van een gevestigde rechtspraak in de EU op dit gebied (zie de paragrafen 86-93).

Aanbeveling 7

De Commissie moet het inleiden van een EU-Pilot-procedure niet uitstellen wanneer een probleem wordt vastgesteld. De informatie over de problemen die zijn opgelost via EU-Pilot moet worden gedeeld (indien noodzakelijk anoniem), wat bijdraagt tot de verspreiding van beste praktijken.

120

Ondanks het „zero-tolerancebeleid” zijn er slechts negen inbreukprocedures ingeleid wegens non-conformiteit van de nationale wetgeving met de richtlijn. De oplossing van deze zaken heeft te veel tijd gekost (gemiddeld twee jaar) en slechts één inbreukprocedure in verband met de dienstenrichtlijn heeft daadwerkelijk het Hof van Justitie bereikt. Het ontbreekt de Commissie aan een systematische strategie ter versterking van de eengemaakte dienstenmarkt, met name op de gebieden die onder de richtlijn vallen. De huidige handhavingsactiviteiten volgen niet altijd een op risico gebaseerde aanpak om zich op de — economisch gezien — belangrijkste industrieën te richten (zie de paragrafen 94-107).

Aanbeveling 8

De Commissie moet de duur van de inbreukprocedures zoveel mogelijk verkorten. Zij moet een aanpak volgen waarbij inbreukprocedures worden ingeleid op basis van risico's en het economisch belang van de zaak in kwestie. Gezien het feit, ten slotte, dat de Commissie zelf van mening is dat belangrijke uitvoeringskwesties alleen kunnen worden beslecht door het Hof van Justitie, moet zij waar nodig zaken voorleggen aan het Hof.

Dit verslag werd door kamer IV onder leiding van de heer Milan Martin CVIKL, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 3 februari 2016.

Voor de Rekenkamer



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

Samenvatting

IV

De Commissie heeft haar prioriteiten uiteengezet in de mededeling over de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn¹. In deze mededeling legt de Commissie uit dat zij zich vooral, maar niet uitsluitend, richt op handhaving. De Commissie heeft ook prioritaire sectoren aangewezen en maatregelen voorgesteld voor de komende jaren, waaronder een actieplan voor de detailhandel, aanpassing van de richtlijn inzake beroepskwalificaties en een collegiale toetsing inzake rechtsvorm en aandeelhouderschap. Dit pakket maatregelen is positief ontvangen door de Europese Raad, zoals blijkt uit zijn conclusies van 23 oktober 2013. De lidstaten spelen een centrale rol in de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn, zoals door de Europese Raad werd benadrukt.

De Commissie heeft in de eerste helft van 2015 verschillende inbreukprocedures ingeleid, waarin de evenredigheid van een nationale maatregel moet worden beoordeeld. Zo heeft de Commissie bv. 8 inbreukprocedures ingeleid inzake rechtsvorm, aandeelhouderschap of tarieven (de in artikel 15 van de dienstenrichtlijn genoemde voorwaardelijke verplichtingen). Ook is een aantal procedures gestart wegens kwantitatieve of territoriale beperkingen (artikel 15 van de dienstenrichtlijn) en op basis van artikel 20, lid 2 (discriminatieverbod voor toegang tot diensten). Er zijn in de tweede helft van 2015 tien EU-Pilots ingesteld met betrekking tot de niet-naleving van artikel 8 van de dienstenrichtlijn inzake onestopshops (eenloketten), die eveneens op evenredigheid moeten worden beoordeeld.

V

De Commissie stelt, waar nodig, gerechtelijke procedures in. De Commissie heeft haar prioritaire sectoren aangegeven en actie ter zake ondernomen.

Een deel van de richtlijn is gebaseerd op een evenredigheidsbeoordeling die door de lidstaten per geval moet worden uitgevoerd, en de Commissie moet hiermee rekening houden. (Overeenkomstig artikel 15 en artikel 39 moeten lidstaten bv. bepaalde eisen evalueren.) Daarom wordt niet op basis van het betrouwbaarheidsniveau, maar op wettelijke gronden besloten om actie te ondernemen. De lengte van een gerechtelijke procedure is nooit een reden geweest om af te zien van een inbreukprocedure. In het geval van de onvoorwaardelijke verplichtingen die in de richtlijn worden genoemd heeft de Commissie direct gereageerd met een zeer consistent aantal onderzoeken op eigen initiatief. Van de gemiddeld 80 EU-Pilots per jaar begint de Commissie er meer dan 30 op eigen initiatief.

¹ http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm

VI

Wat de economische impact van de dienstenrichtlijn betreft, werd in de studie van 2012 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) uitgegaan van een beoordeling van barrières in dienstverleningssectoren op twee momenten in de tijd: voor de invoering van de richtlijn en na de invoering ervan (eind 2011). De Commissie heeft deze studie aangepast, zodat ook de tussen 2012 en 2014 uitgevoerde nationale hervormingen erin worden meegenomen (zie: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Bovendien zijn de resterende belemmeringen onlangs meer in detail beoordeeld en is er gekeken naar de potentiële economische voordelen van het wegnemen van deze belemmeringen in de prioritaire sectoren „zakelijke dienstverlening” en „detailhandel”. Deze werden gepubliceerd in het werkdocument van de diensten van de Commissie over de strategie voor de eengemaakte markt (zie de hoofdstukken 2.3 en 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

VII Eerste streepje

De Commissie heeft meer dan 30 dossiers (gevallen van „zero tolerance”) geopend na de wederzijdse beoordeling van 2013. Zij heeft 15 EU-Pilot-procedures ingesteld na de collegiale toetsing inzake rechtsvorm, aandeelhouder-schap en tarieven in 2014. In 5 van die 15 gevallen is een ingebrekestelling naar de betrokken lidstaten gestuurd, waarmee het aantal EU-Pilots in totaal op 80 per jaar komt. Dit is een van de hoogste aantallen dossiers die de Commissie heeft geopend voor één enkel onderdeel van secundaire regelgeving. Het vergt een enorme inspanning van de lidstaten en van de Commissie omdat er 1 584 nationale maatregelen nodig waren, het hoogste aantal vereiste omzettingsmaatregelen ooit voor één enkel onderdeel van secundaire EU-regelgeving.

VII Tweede streepje

Een EU-Pilot is een mechanisme aan de hand waarvan de Commissie en de lidstaten in een vroeg stadium mogelijke schendingen van het EU-recht bespreken. Deze discussies zijn vertrouwelijk; de Commissie maakt niet bekend of er over een bepaald onderwerp een EU-Pilot loopt/liep tegen een bepaalde lidstaat. De Commissie wisselt goede praktijkvoorbeelden uit met de lidstaten over de toepassing van het EU-recht, inclusief over de werking van de EU-Pilot-procedure, in daartoe aangewezen gremia. De Commissie publiceert informatie over EU-Pilots op geaggregeerde wijze in het jaarverslag over de controle op de toepassing van het EU-recht (COM(2015) 329). Als de Commissie specifieke informatie over een EU-Pilot-zaak zou moeten publiceren, dan zou zij haar geheimhoudingsplicht jegens de lidstaten in acht moeten nemen en zou zij elk geval afzonderlijk moeten bekijken. De vertrouwelijke behandeling door de Commissie van lopend EU-Pilot-onderzoek is reeds bekrachtigd door het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ) (arrest Petrie (zaak T-191/99), arrest Spirlea (zaak T 306/12), ClientEarth vs. Commissie, T-424/14 en T-425/14). Deze arresten werden gewezen in de door externe derden verzochte toegang tot documenten. In het licht van het voorgaande is de Commissie van mening dat zij met haar huidige beleid een goede balans heeft gevonden tussen de noodzaak om goede praktijken op het gebied van de toepassing van het EU-recht te bevorderen en de geheimhoudingsplicht jegens de lidstaten in acht te nemen. De Commissie hecht veel belang aan de verspreiding van geaggregeerde informatie over EU-Pilots.

VII Derde streepje

De Commissie vindt dat het doel van de inbreukprocedure moet zijn een eind te maken aan een schending van het EU-recht en ervoor te zorgen dat naleving in een zo vroeg mogelijk stadium plaatsvindt. Zij streeft ernaar om dit doel in een zo kort mogelijk tijdsbestek te bereiken. Maar de meest doeltreffende manier om dit doel te bereiken is niet altijd de snelste, omdat vaart zetten achter een inbreukprocedure zonder rekening te houden met onvoorziene situaties soms ook contraproductief kan werken.

VII Vierde streepje

Het feit dat zaken niet zijn voorgelegd aan het Hof van Justitie hoeft niet te betekenen dat de Commissie zich niet heeft ingezet voor het vervolgen van inbreuken, maar wijst erop dat de naleving al verzekerd was voordat de zaak werd doorverwezen. De bedoeling van de inbreukprocedure is naleving in een zo vroeg mogelijk stadium te waarborgen. In dit opzicht is de EU-Pilot-procedure een doeltreffend instrument om problemen op te lossen alvorens een formele inbreukprocedure te starten en eventueel beroep in te stellen voor het Hof van Justitie. Na de invoering van de EU-Pilot-procedure is het aantal inbreukprocedures, en dus ook het aantal aanhangigmakingen bij het Hof, in het algemeen drastisch afgenomen. Zoals aangegeven in het antwoord geldt dit voor de inbreukprocedure in het algemeen.

VIII Eerste streepje

De Commissie helpt de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van EU-regelgeving met behulp van een uitgebreid arsenaal aan instrumenten die de naleving bevorderen (uitvoeringsplannen voor grote wetgevingsinitiatieven, netwerken en vergaderingen van deskundigencomités en richtsnoeren). De ondersteuning door de Commissie van de uitvoeringsinspanningen van de lidstaten werd bekrachtigd in het pakket Betere regelgeving dat in mei 2015 werd aangenomen (richtsnoeren voor betere regelgeving, bladzijde 33-35). Met het oog hierop gaan alle voorstellen voor belangrijke richtlijnen gepaard met uitvoeringsplannen, waarin de uitdagingen op het gebied van tenuitvoerlegging en de door de Commissie te nemen ondersteunende maatregelen worden beschreven.

Het „Handboek voor de implementatie van de dienstenrichtlijn” was 7 maanden na de vaststelling van de dienstenrichtlijn en 29 maanden vóór de deadline voor de omzetting ervan beschikbaar. De publicatie van het handboek werd voorafgegaan door uitgebreid overleg en discussies met de lidstaten, dus de lidstaten waren vooraf goed op de hoogte van de inhoud. Publicatie van het handboek zonder gedegen overleg zou een groter probleem geweest zijn dan de vertraagde publicatie ervan.

VIII Tweede streepje

Overeenkomstig de nieuwe agenda voor betere regelgeving zet de Commissie nog meer in op effectbeoordeling en evaluaties om de empirische onderbouwing van alle wetgevingsvoorstellen te verbeteren, zonder afbreuk te doen aan de politieke besluitvorming. De Commissie heeft het pad geëffend voor meer publieke controle op en input voor de beleidsvorming, met een portaalsite waar de burger kan volgen welke initiatieven en nieuwe openbare raadplegingen op stapel staan wanneer de Commissie bestaand beleid evalueert of eventuele nieuwe voorstellen beoordeelt.

VIII Vierde streepje

In de strategie voor een eengemaakte markt voor goederen en diensten die de Commissie op 28 oktober 2015 heeft gepubliceerd werden verschillende maatregelen aangekondigd om de naleving van de dienstenrichtlijn te verbeteren en ook de kennisgevingsprocedure te herzien. De Commissie overweegt allerlei wetgevingsopties, inclusief zaken als een status-quoperiode en inzage voor belanghebbenden in kennisgevingen, om de transparantie te vergroten. In de strategie voor een eengemaakte markt wordt erop gewezen dat informatieverstrekking via een publiek toegankelijke website nog niet voorhanden is. Een voorstel in die richting wordt in 2016 verwacht.

VIII Vijfde streepje

In de strategie voor een eengemaakte markt wordt niet alleen een dergelijke herziening van de wetgeving inzake consumentenbescherming aangekondigd, maar ook wetgeving die meer specifieke bepalingen bevat dan artikel 20 van de dienstenrichtlijn.

Inleiding

11

De Commissie merkt op dat DG Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf tot stand kwam door de samenvoeging van de voormalige DG Interne Markt en Diensten en DG Ondernemingen en Industrie.

Opmerkingen

14

De Commissie stelde vast op welke gebieden de richtlijn niet was uitgevoerd en nam passende maatregelen, bv. het zerotolerancebeleid en de zaken betreffende rechtsvorm, aandeelhouderschap en tarieven. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het opsporen van beperkingen en belemmeringen op hun grondgebied.

De Commissie heeft het nuttig geacht om systematisch gebruik te maken van EU-Pilots als een effectieve manier om langdurige wettelijke procedures te voorkomen en op snelle wijze naleving door de lidstaten te garanderen.

Sommige belangrijke bepalingen in de richtlijn vergen een door de lidstaat per geval uit te voeren evenredigheidsbeoordeling; de Commissie moet daarmee rekening houden en ervoor waken dat zij de werkingssfeer van de dienstenrichtlijn overschrijdt.

15

Wat de economische impact van de dienstenrichtlijn betreft, werd in de studie van 2012 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) uitgegaan van een beoordeling van barrières in dienstverleningssectoren op twee momenten in de tijd: voor de invoering van de richtlijn en na de invoering ervan (eind 2011).

De Commissie heeft deze studie aangepast, zodat ook de tussen 2012 en 2014 uitgevoerde nationale hervormingen erin worden meegenomen (zie: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Bovendien zijn de resterende belemmeringen onlangs ook meer in detail beoordeeld en is er gekeken naar de potentiële economische voordelen van het wegnemen van deze belemmeringen in de prioritaire sectoren „zakelijke dienstverlening” en „detailhandel”. Deze werden gepubliceerd in het werkdocument van de diensten van de Commissie over de strategie voor de eengemaakte markt (zie de hoofdstukken 2.3 en 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

17

Het handboek was 7 maanden na de vaststelling van de dienstenrichtlijn en 29 maanden vóór de deadline voor de omzetting ervan beschikbaar. De publicatie van het handboek werd voorafgegaan door uitgebreid overleg en discussies met de lidstaten, dus de lidstaten waren vooraf goed op de hoogte van de inhoud. Publicatie van het handboek zonder gedegen overleg zou een groter probleem geweest zijn dan de enigszins vertraagde publicatie ervan.

28

De Commissie is van mening dat meer moet worden gedaan om de dienstenrichtlijn op ambitieuze wijze uit te voeren. In 2015 voerden de diensten van de Commissie een nieuwe beoordeling uit, als vervolg op die van 2012, waarbij de vooruitgang in de periode 2012-2014 werd bekeken. De uitkomst was dat de maatregelen die in deze periode werden genomen, slechts 0,1 % extra EU-bbp zullen opleveren (van de potentiële 1,8 % bbp die in de studie uit 2012 werd genoemd).

De Commissie is van mening dat bijkomende maatregelen moeten worden genomen om de rechtsvormbeperkingen verder terug te brengen, zoals bv. blijkt uit de landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester, en door middel van de recente, op dergelijke beperkingen gerichte maatregelen van de Commissie in verschillende lidstaten.

29

De Commissie heeft haar prioriteiten uiteengezet in de mededeling over de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn². In deze mededeling legt de Commissie uit dat zij zich vooral, maar niet uitsluitend, richt op handhaving. De Commissie heeft ook prioritaire sectoren aangewezen en maatregelen voorgesteld voor de komende jaren, waaronder een actieplan voor de detailhandel, aanpassing van de richtlijn inzake beroepskwalificaties en een collegiale toetsing inzake de rechtsvorm en het aandeelhouderschap. Dit pakket maatregelen is positief ontvangen door de Europese Raad, zoals blijkt uit zijn conclusies van 23 oktober 2013. De lidstaten spelen een centrale rol in de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn, zoals door de Europese Raad werd benadrukt.

In de zomer van 2012 nam de Commissie contact op met de lidstaten om te vragen hoe zij duidelijke inbreuken dachten op te lossen (gevallen van „zero tolerance“).

36

Het doel van de prestatietests was niet de belemmeringen in kaart brengen die onverenigbaar zijn met de dienstenrichtlijn. Na de prestatietests werd in 2013 de richtlijn inzake beroepskwalificaties gewijzigd (zie het oorspronkelijke voorstel COM (2011) 883 final, hoofdstuk 4.11, en de mededeling van de Commissie van 2011 (COM (2011) 20, hoofdstuk 4.2.) en werd in 2015 de gewijzigde pakketreizenrichtlijn vastgesteld (zie het oorspronkelijke voorstel van de Commissie COM (2013) 512, hoofdstuk 1.4).

37

Een gedetailleerde beoordeling van de hervormingen die lidstaten sinds de invoering van de dienstenrichtlijn tot eind 2011 hebben doorgevoerd en van de potentiële economische voordelen daarvan werd in 2012 gepubliceerd.

De studie (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) bevat een gedetailleerde uitleg bij de economische gegevens en bronnen die werden gebruikt om de beoordeling uit te voeren (zie blz. 19-20 en 67-68). Voor een of meer lidstaten waren sommige gegevens wellicht niet voorhanden of niet beschikbaar. Dit is echter een veelvoorkomend probleem bij elk type economisch onderzoek of econometrische analyse.

38

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 15.

² http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm

39

Zie eveneens de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 37 en 38.

40

Zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 37 tot en met 39.

Antwoord op de paragrafen 41 en 42

De Commissie heeft een initiatief gelanceerd om sneller, en in een vollediger vorm, te kunnen beschikken over de door Eurostat gepubliceerde gegevens betreffende nationale rekeningen. Er zijn echter diverse andere soorten statistische gegevens over de dienstensector (zoals bv. de structurele bedrijfsstatistieken van Eurostat), aan de hand waarvan een diepgaande analyse van de dienstenmarkten kan worden uitgevoerd.

43

Wat informatiediensten of samenwerkingsmechanismen betreft heeft de dienstenrichtlijn alleen voorzien in onestopshops. Wat het gebruik van het informatiesysteem voor de interne markt (IMI) betreft dient te worden opgemerkt dat in het systeem meer dan 6 000 bevoegde instanties voor diensten zijn geregistreerd. Er wordt nog steeds betrekkelijk weinig informatie uitgewisseld tussen de instanties omdat de lidstaten het potentieel van het systeem onderschatten (en door het gebrek aan kennis omtrent de wettelijke verplichtingen die voortvloeien uit de dienstenrichtlijn, vooral op lokaal niveau).

Het netwerk van Europese Consumentencentra is niet opgezet voor de dienstenrichtlijn. Het houdt zich bezig met een breed scala aan activiteiten. Een van zijn belangrijkste taken is de rechten van consumenten beschermen in een grensoverschrijdende context. De Europese Consumentencentra nemen ook deel aan de bevordering van consumentenrechten in het kader van de dienstenrichtlijn, voor zover hun middelen dat toelaten.

46

Het opzetten van onestopshops en de goede werking ervan garanderen is de verantwoordelijkheid van de lidstaten. De Commissie heeft gedurende dit hele proces ondersteuning geboden. Dit gebeurde via twee deskundigengroepen:

- EUGO — een platform voor het uitwisselen van goede praktijkvoorbeelden en het organiseren van een benchmarkingexercitie om de lidstaten feedback te geven over hun prestaties en verbeterpunten (georganiseerd op jaarbasis via benchmarkingstudies of gebruikerstests).
- De deskundigengroep voor e-procedures — een groep die zich richt op kwesties in verband met de interoperabiliteit van elektronische procedures en specifieke, door de Commissie verschaft instrumenten om naleving van de verplichtingen krachtens artikel 8 van de dienstenrichtlijn te vergemakkelijken. Deze technische subgroep bestaat niet meer. Kwesties in verband met e-procedures vallen nu onder Verordening 910/2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt (eIDAS-verordening).

47

Met behulp van het scorebord van de interne markt kan jaarlijks verslag worden uitgebracht over de prestaties van de onestopshops. Dit is gebeurd op basis van de door de Rekenkamer aangehaalde studies van externe organisaties, maar ook aan de hand van de gebruikerstests die de Commissie samen met de lidstaten heeft uitgevoerd. In 2011, 2013 en 2015 werden samen met de lidstaten gebruikerstests uitgevoerd. In 2013 werden door de Commissie ook bedrijven betrokken bij de tests (via het Enterprise Europe Network, Eurochambers en Business Europe). Dit werd niet voortgezet in 2015 omdat de bedrijfstests door de externe organisatie werden uitgevoerd, als onderdeel van de studie.

51

De Commissie zal de lidstaten blijven helpen door advies te geven en aanbevelingen te formuleren op basis van goede praktijkvoorbeelden.

52

Naar aanleiding van de recente studie naar de prestaties van de onestopshops heeft de Commissie besloten om tien EU-Pilot-onderzoeken in te stellen tegen tien lidstaten. Deze onderzoeken worden momenteel uitgevoerd (december 2015).

54

Het EUGO-netwerk is opgezet om de acties van de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de onestopshops te coördineren, met als doel ondernemers en ondernemingen bewust te maken van hoe zij gedetailleerde informatie kunnen krijgen over zakendoen in het buitenland en hoe zij de administratieve formaliteiten in verband met het starten van een bedrijf of grensoverschrijdende dienstverlening moeten vervullen.

55

De Commissie heeft haar best gedaan om meer bekendheid te geven aan de onestopshops, bv. door betere doorverwijzingen op de website „Uw Europa — Bedrijfsleven”. In het kader van het Cosme-programma heeft zij voorgesteld om grensoverschrijdende bewustmakingsprojecten voor onestopshops te financieren, waarbij de aandacht vooral wordt gericht op onlineactiviteiten.

60

De duidelijkheid en kwaliteit van kennisgevingen die via het IMI worden verzonden, en met name van de evenredigheidsbeoordeling van nationale regelgeving conform de dienstenrichtlijn, zijn afhankelijk van de kennisgevende lidstaat. Om de beoordeling van kennisgevingen te vergemakkelijken biedt de Commissie alle lidstaten een vertaling in het Engels aan en stelt zij deze ter beschikking in het IMI.

Er dient op te worden gewezen dat de maatregelen in de meeste gevallen al zijn aangenomen aangezien de dienstenrichtlijn kennisgeving van ontwerpmaatregelen niet verplicht stelt. In dat geval is een inbreukprocedure voor de Commissie het enige effectieve instrument om iets aan die maatregelen te doen, hoewel het ingrijpen van de Commissie meer effect zou hebben in het ontwerpstadium. De Commissie heeft in het kader van de strategie voor de eengemaakte markt een wetgevend initiatief aangekondigd om deze kwesties aan te pakken.

61

De Commissie is zich ervan bewust dat in diverse gevallen kennisgeving had moeten worden gedaan door de lidstaten, maar dat dat niet is gebeurd. In tegenstelling tot het systeem dat is opgezet overeenkomstig de transparantielijn (voorheen 98/34/EG, thans 2015/1535/EU) en is aangevuld met de jurisprudentie van het HvJ (zaak C-194/94 *CIA Security*), in welk geval bij gebrek aan kennisgeving de nationale maatregelen van toepassing zijn, bestaan dergelijke sancties niet in de dienstenrichtlijn. De Commissie overweegt om in het kader van haar wetgevingsmaatregelen krachtens de strategie voor de eengemaakte markt een bepaling in te voeren op basis waarvan niet-kennisgeving een vereiste ongedig maakt, hetgeen de lidstaten ertoe zou moeten aansporen om kennisgeving te doen.

62

Ofschoon zowel de dienstenrichtlijn als de transparantierichtlijn kennisgeving van nieuwe vereisten verplicht stelt, bevat de dienstenrichtlijn geen verplichting om kennis te geven van ontwerpmaatregelen en voorziet zij evenmin in een status-quoperiode, waardoor de mogelijkheden voor de Commissie om in te grijpen aanzienlijk worden beperkt. Uit de cijfers blijkt dat de meeste maatregelen waarvan kennisgeving is gedaan al door de lidstaten waren aangenomen. Daar komt bij dat kennisgevingen in het kader van de dienstenrichtlijn niet transparant zijn voor de belanghebbenden, noch voor het bedrijfsleven in het algemeen, en dat zij dan ook niet over de mogelijkheid beschikken om op de ontwerpmaatregel te reageren. Om de kennisgevingsprocedure voor diensten te verbeteren overweegt de Commissie verschillende wetgevingsopties, inclusief zaken als een status-quoperiode en het verlenen van inzage aan belanghebbenden in kennisgevingen, teneinde de transparantie te vergroten. Informatieverstrekking op een publiekelijk toegankelijke website kan worden beschouwd als een instrument om deze transparantie te bereiken.

66

Sommige Europese Consumentencentra (ECC's) beschikken over een contactpunt voor de dienstenrichtlijn, maar de activiteiten van deze contactpunten staan los van die van de ECC's, die door de Europese Commissie en de lidstaten samen worden gefinancierd om bijstand te verlenen aan consumenten die problemen ondervinden bij grensoverschrijdende aankopen.

67

Er zijn EU-brochures gepubliceerd om ervoor te zorgen dat consumenten beter geïnformeerd zijn, zoals „*Buying services everywhere in the EU*”³, waarin consumenten duidelijk kunnen lezen wat hun rechten zijn. Maar bewustmaking moet vooral op nationaal niveau plaatsvinden, zodat rekening kan worden gehouden met de specifieke communicatiebehoeften van burgers in elke lidstaat.

De 222 klachten in verband met artikel 20 die de ECC's hebben ontvangen, vormen slechts een klein deel van alle consumentenklachten omdat niet al deze klachten bij de ECC's terechtkomen, maar ook bij nationale instanties, consumentenverenigingen of de Commissie kunnen worden neergelegd (ongeveer 1 000 klachten zijn bv. rechtstreeks binnengekomen via „Uw Europa — Advies”).

75

De Commissie is er door middel van haar richtsnoeren uit 2012 tot op heden niet in geslaagd om handelaren en consumenten rechtszekerheid te bieden en de bepalingen van artikel 20, lid 2, te verduidelijken. Verdere actie is daarom geboden om deze beginselen in praktijk te brengen en concrete regels uit te werken tegen discriminatie gebaseerd op de nationaliteit of de woonplaats van marktdeelnemers. In de strategie voor de eengemaakte markt heeft de Commissie aangekondigd dat zij wetgevingsmaatregelen zal nemen om ongerechtvaardigde discriminerende behandeling van klanten op grond van woonplaats of nationaliteit in de vorm van verschillende toegankelijkheid, prijzen of verkoopvoorwaarden tegen te gaan. Dit omvat het in kaart brengen en uitbannen van specifieke vormen van discriminatie op grond van woonplaats die niet gebaseerd is op objectieve en controleerbare factoren.

76

Er worden bezemacties (sweeps) uitgevoerd krachtens artikel 9 van Verordening (EG) nr. 2004/2006 betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming, die een bijlage bevat waarin het desbetreffende materiële recht is opgenomen. De dienstenrichtlijn maakt momenteel geen deel uit van deze bijlage en daarom kunnen er geen sweeps worden uitgevoerd om te controleren of bedrijven wel voldoen aan de bepalingen van deze richtlijn die relevant zijn voor de consument (nl. artikel 20). In het kader van de strategie voor de eengemaakte markt is het de bedoeling dat artikel 20 wordt toegevoegd aan de bijlage bij Verordening 2004/2006. Dit zou betekenen dat alle bepalingen van de verordening erop van toepassing zouden zijn: niet alleen de *sweep*-bepalingen (artikel 9) maar ook algemene bepalingen zoals de verzoeken om wederzijdse bijstand (art. 6, 7 en 8).

3 <http://bookshop.europa.eu/en/buying-services-everywhere-in-the-eu-pbKM0414646/?CatalogCategoryID=X0gKABstUGQAAAEjwZAY4e5L>

77

Volgens de externe beoordeling is het inderdaad raadzaam om de sweeps uit te breiden, omdat het krachtige handhavingsinstrumenten zijn. Hiermee wordt rekening gehouden bij de herziening van Verordening 2004/2006, aangezien een van de maatregelen die zal worden voorgesteld het verhogen van de efficiëntie van gecoördineerde acties zoals sweeps is (krachtens artikel 9 van de verordening). In de externe beoordeling werd een duidelijk onderscheid gemaakt tussen het huidige kader voor samenwerking op het gebied van consumentenbescherming en hetgeen moet worden bereikt om de samenwerkingsmechanismen als zodanig en de reikwijdte van de bijlage bij deze verordening te verstevigen. Aangezien de bijlage bij Verordening 2004/2006 thans geen bepalingen van de dienstenrichtlijn bevat, is er geen specifieke aanbeveling voor sweeps met betrekking tot de dienstenrichtlijn.

Wat de reikwijdte van de bijlage betreft: in de externe beoordeling wordt niet aangeraden om de hele dienstenrichtlijn in aanmerking te nemen, en wel om de redenen die zijn genoemd door het Hof en zijn overgenomen uit het externe evaluatierapport. Bij de voorbereiding van de herziening van Verordening 2004/2006 is echter rekening gehouden met de resultaten van de externe evaluatie voor wat de belangrijke grensoverschrijdende onderdelen van deze richtlijn betreft, en de Commissie is voornemens om alleen artikel 20 op te nemen (zoals aangegeven in haar antwoord op paragraaf 76).

82

Kwesties in verband met de uitvoering van de dienstenrichtlijn hebben erg vaak te maken met structurele problemen op het gebied van de regelgeving en niet met bestuurlijke missers. Anderzijds beoogt de strategie voor de eengemaakte markt Solvit uit te breiden, zodat ook meer structurele problemen en problemen die niet noodzakelijkerwijs een grensoverschrijdende dimensie hebben kunnen worden aangepakt.

83

De Commissie ondersteunt de werking van Solvit door:

- a) in samenwerking met de nationale Solvit-centra regelmatig opleidings sessies en netwerkevenementen te organiseren;
- b) in samenwerking met de nationale Solvit-centra het handboek voor de behandeling van zaken door Solvit samen te stellen en te actualiseren;
- c) de Solvit-centra op verzoek te ondersteunen bij de behandeling van zaken. In het geval van complexe zaken kan het gaan om informeel juridisch advies.
- d) de Solvit-databank en een openbare interface te beheren en te onderhouden, alsook door specifieke opleiding aan te bieden en specifiek materiaal te leveren om het gebruik ervan door de Solvit-centra te vergemakkelijken;
- e) toezicht te houden op de kwaliteit en de resultaten van de Solvit-centra en op de zaken die zij behandelen;
- f) te zorgen voor een goede onderlinge afstemming van klachtenbehandeling en Solvit;
- g) de Solvit-centra op hun verzoek in te lichten over het gevolg dat zij heeft gegeven aan onopgeloste zaken, wanneer bij haar klacht is ingediend.

89

De EU-Pilot is in eerste instantie een instrument om naleving door de lidstaten af te dwingen en te voorkomen dat er een inbreukprocedure wordt ingesteld. Dit vergt een grondige analyse en een voortdurende dialoog.

90

16,6 maanden is het tijdsbestek vanaf de registratie van de eerste klacht. De duur van een EU-Pilot-zaak is gemiddeld 11 maanden.

Tekstvak 4 — Voorbeelden van vertragingen in de EU-Pilot-procedure

De Commissie opende in november 2012 een EU-Pilot-zaak en stuurde in oktober 2013 een aanmaningsbrief (de eerste stap in een inbreukprocedure). De EU-Pilot-zaak zelf duurde slechts 11 maanden.

De derde zaak werd in maart 2012 ingeleid en werd in mei 2013 afgesloten om verder te worden behandeld in het kader van een inbreukprocedure. Doordat de Commissie in februari 2013 om aanvullende informatie verzocht, werd lichte vertraging opgelopen bij het afsluiten van de EU-Pilot-zaak.

93

Een EU-Pilot is een mechanisme aan de hand waarvan de Commissie en de lidstaten in een vroeg stadium mogelijke schendingen van het EU-recht bespreken. Een EU-Pilot is een informele maar gestructureerde dialoofase tussen de Commissie en de afzonderlijke betrokken lidstaat met als doel snel tot een oplossing te komen en formele inbreukprocedures te voorkomen. Als deze bilaterale dialoog tot een bevredigend resultaat leidt, wordt de EU-Pilot-zaak afgesloten. Indien er echter een mogelijke schending van het EU-recht is geconstateerd, maar in dit vroege stadium geen oplossing kon worden bereikt, dan kan de Commissie een inbreukprocedure inleiden (door een aanmaningsbrief naar de lidstaat te sturen). Deze dialoog is vertrouwelijk. De Commissie maakt niet bekend of er over een bepaald onderwerp een EU-Pilot loopt/liep tegen een bepaalde lidstaat. De Commissie wisselt goede praktijkvoorbeelden uit met de lidstaten over de toepassing van het EU-recht, inclusief over de werking van de EU-Pilot-procedure, in daartoe aangewezen gremia. De Commissie maakt informatie bekend over inbreukprocedures, d.w.z. of er een formele procedure wegens schending van het EU-recht is ingeleid door de Commissie door een aanmaningsbrief te sturen. Zodra er een inbreukprocedure is ingeleid en een aanmaningsbrief is gestuurd, publiceert de Commissie de titel en het nummer van de zaak (http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en). Hetzelfde geldt in het stadium van een met redenen omkleed advies, in welk geval er ook een kort persbericht wordt gepubliceerd. Indien de zaak aan het Hof van Justitie wordt voorgelegd, publiceert de Commissie een uitgebreider persbericht. De Commissie publiceert informatie over EU-Pilots op geaggregeerde wijze in het jaarverslag over de controle op de toepassing van het EU-recht (COM(2015) 329). Indien de Commissie specifieke informatie over een EU-Pilot-zaak zou moeten publiceren, dan zou dat in strijd zijn met de geheimhoudingsplicht die zij heeft ten aanzien van de lidstaten in het voorstadium van een inbreukprocedure (hetgeen het vertrouwen van de nationale autoriteiten in deze en andere zaken kan schaden). De vertrouwelijke behandeling door de Commissie van lopend EU-Pilot-onderzoek is bekrachtigd door het HvJ (arrest Petrie (zaak T-191/99), arrest Spirlea (zaak T 306/12), ClientEarth vs. Commissie, T-424/14 en T-425/14).

In het licht van het voorgaande is de Commissie van mening dat zij met haar huidige beleid een goede balans heeft gevonden tussen de noodzakelijke bevordering van goede praktijken op het gebied van de toepassing van het EU-recht en het behoud van haar vertrouwelijkheidsrelatie met de lidstaten. De Commissie hecht veel belang aan het zoeken naar de juiste manier om geaggregeerde informatie over EU-Pilots te verspreiden.

97

De Commissie heeft in de eerste helft van 2015 verschillende inbreukprocedures ingeleid in gevallen waarin de evenredigheid van een nationale maatregel moest worden beoordeeld. Zo heeft de Commissie bv. 8 inbreukprocedures ingeleid inzake rechtsvorm, aandeelhouderschap of tarieven (de in artikel 15 van de dienstenrichtlijn genoemde voorwaarden). Ook is een aantal procedures gestart wegens kwantitatieve of territoriale beperkingen (artikel 15 van de dienstenrichtlijn) en op basis van artikel 20, lid 2 (discriminatieverbod voor toegang tot diensten). Er zijn in de tweede helft van 2015 tien EU-Pilots ingesteld met betrekking tot de niet-naleving van artikel 8 van de dienstenrichtlijn inzake onestopshops (één-loketten), waarvoor eveneens een evenredigheidstoets moet worden uitgevoerd. Wanneer de Commissie een lidstaat voor het Hof van Justitie daagt, dan moet zij het nodige bewijs van een inbreuk op het EU-recht overleggen en aantonen dat zij de lidstaten in de gelegenheid heeft gesteld om voorafgaand aan de rechtszaak argumenten aan te voeren. Indien de Commissie dergelijk bewijs niet overlegt, is het Hof van Justitie bevoegd zich uit te spreken tegen de Commissie door de zaak niet-ontvankelijk of ongegrond te verklaren.

98

Het zerotolerancebeleid werd onmiddellijk na de wederzijdse beoordeling in het leven geroepen als beleid om onvoorwaardelijke verplichtingen aan te pakken, d.w.z. verplichtingen die niet afhankelijk waren van een evenredigheidstoets. Toen de dienstenrichtlijn pas werd uitgevoerd, werden die verplichtingen beschouwd als een prioriteit voor de Commissie. Zoals aangegeven in het antwoord op paragraaf 97 heeft de Commissie daarna echter inbreukprocedures ingeleid voor ongerechtvaardigde eisen.

99

De Commissie heeft veel meer dan negen inbreukprocedures wegens non-conformiteit van de nationale wetgeving ingeleid en is negen inbreukprocedures begonnen op basis van het zerotolerancebeleid, d.w.z. dat er voor bepaalde in de dienstenrichtlijn opgenomen maatregelen — die door de Commissie als „onvoorwaardelijke verplichtingen” kunnen worden aangemerkt — geen inbreukprocedures tegen lidstaten wegens non-conformiteit van de nationale wetgeving mogen worden ingeleid. „Zero tolerance” is daarom aan de orde wanneer er geen inbreukprocedures tegen lidstaten lopen. Er zijn negen inbreukprocedures ingeleid, hoewel de Commissie ongeveer 40 onderzoeken heeft ingesteld. De negen inbreukprocedures kunnen derhalve worden beschouwd als een goed resultaat, aangezien in de andere gevallen een oplossing werd bereikt in de voorafgaande stadia van het onderzoek. Er dient op te worden gewezen dat de Commissie de gevallen van „zero tolerance” heeft gebaseerd op het verslag over de nationale belemmeringen, dat aan de basis ligt van het uitvoeringspakket van 2012. Na de screening van dit verslag heeft de Commissie de onvoorwaardelijke verplichtingen die niet werden nagekomen door de lidstaten in kaart gebracht. De 40 lopende onderzoeken zijn het resultaat van een dergelijke exercitie.

100

De Commissie bevestigt dat het streefdoel voor de duur van een inbreukprocedure 18 maanden is en dat zaken met betrekking tot de dienstenrichtlijn gemiddeld 19,6 maanden duurden. Onder die zaken bevinden zich kwesties die politiek zeer gevoelig liggen. De duur van zaken met betrekking tot de dienstenrichtlijn is lager dan de gemiddelde duur van zaken met betrekking tot andere internemarktrichtlijnen.

101

Zoals uitgelegd in het antwoord van de Commissie op paragraaf 99 zijn de zogeheten zaken „wegens non-conformiteit” zerotolerancezaken die door de Commissie op eigen initiatief zijn ingeleid.

104

De duur van inbreukprocedures in verband met de dienstenrichtlijn ligt beneden het gemiddelde. Bovendien denkt de Commissie dat wetwijzigingen in de lidstaten niet alleen het gevolg zijn van inbreukprocedures: sinds de invoering van EU-Pilots zijn veel zaken opgelost voordat er een inbreukprocedure werd ingeleid. Het succes van EU-Pilots verklaart het lagere aantal inbreukprocedures en verdere verwijzingen naar het Hof van Justitie. Wat de documentatie betreft: besluiten die de Commissie heeft genomen in inbreukzaken zijn beschikbaar voor het publiek op de website van de Commissie. Bovendien bevat het jaarverslag van de Commissie over de controle op de toepassing van het EU-recht een volledig overzicht van de inbreukprocedures die de Commissie in het voorgaande jaar heeft ingeleid. Zoals erkend door het Hof van Justitie moet het klimaat van wederzijds vertrouwen tussen de Commissie en de betrokken lidstaat behouden blijven zolang deze procedures nog lopen. Deze lijn wordt ook gevolgd in het geval van de verzoeken om toegang tot documenten (zie artikel 4, lid 2, van Verordening 1049/2001 inzake toegang tot documenten). Conform die jurisprudentie hanteert de Commissie, zodra het onderzoek is afgesloten en voor zover er geen verband bestaat met andere lopende onderzoeken, een dergelijk algemeen uitgangspunt niet meer en bekijkt zij elk verzoek, teneinde te zorgen voor de breedst mogelijke toegang krachtens Verordening 1049/2001.

Tekstvak 6 — Inbreukprocedure die aanhangig is gemaakt bij het Hof van Justitie

Zoals aangegeven in het jaarverslag over de controle op de toepassing van het EU-recht (2014)⁴ kan de algehele stijging van het aantal inbreukprocedures in verband worden gebracht met de belangrijke stijging van het aantal prejudiciële beslissingen krachtens artikel 267 VWEU sinds 2010. Ongeveer de helft van de zaken die het Hof van Justitie krachtens artikel 267 VWEU sinds 2010 heeft behandeld, betreft een zaak waarin de conformiteit van nationale wetgeving met het EU-recht in twijfel wordt getrokken en in tal van gevallen is non-conformiteit geconstateerd. Hoewel prejudiciële beslissingen verschillen van inbreukprocedures, geeft dit de Commissie een extra gelegenheid om op meer systematische wijze op te treden tegen schendingen van het EU-recht die voortvloeien uit nationale wetgeving of de toepassing daarvan.

De advocaat-generaal bracht hierover in september 2015 advies uit.

107

De handhavingsstrategie op het gebied dat onder de dienstenrichtlijn valt is gebaseerd op verschillende instrumenten: inbreuken, maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) en dialoog met de lidstaten. Het optreden van de Commissie moet rekening houden met al deze verschillende instrumenten. Sinds 2007 heeft de Commissie hiervoor via handhavingsmaatregelen prioriteiten vastgesteld, en de Commissie heeft haar prioriteiten in de mededeling van 2012 vastgesteld. Deze prioriteiten zijn gevolgd, uiteraard met inachtneming van de verplichtingen van de Commissie als hoeder van het Verdrag. In het kader van de strategie voor de eengemaakte markt zal een meer gedetailleerd, op prioriteiten gebaseerd beleid worden ontwikkeld.

108

Landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester hebben betrekking op kwesties en problemen die al zijn geanalyseerd en besproken door de lidstaten en de Commissie, evenals door de Raad. Het politieke draagvlak daarvan is dus groter. Inbreukprocedures kunnen ook politieke gevolgen hebben.

110

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 108.

4 COM(2015)329 final

Conclusies en aanbevelingen

111

De Commissie stelt, waar nodig, gerechtelijke procedures in. De Commissie heeft haar prioritaire sectoren aange-merkt en zich hiervoor ingezet.

Veel van de richtlijn is gebaseerd op een evenredigheidsbeoordeling die door de lidstaten per geval moet worden uitgevoerd, en de Commissie moet hiermee rekening houden. (Overeenkomstig artikel 15 en artikel 39 moeten lidstaten bv. bepaalde eisen evalueren.) Daarom wordt niet op basis van het betrouwbaarheidsniveau, maar op wettelijke gronden besloten om actie te ondernemen. De lengte van een gerechtelijke procedure is nooit een reden geweest om af te zien van een inbreukprocedure. In het geval van de onvoorwaardelijke verplichtingen die in de richtlijn worden genoemd heeft de Commissie direct gereageerd met een zeer consistent aantal onderzoeken op eigen initiatief. Van de gemiddeld 80 EU-Pilots per jaar begint de Commissie er meer dan 30 op eigen initiatief.

112

Het handboek was 7 maanden na de vaststelling van de dienstenrichtlijn en 29 maanden vóór de deadline voor de omzetting ervan beschikbaar. De publicatie van het handboek werd voorafgegaan door uitgebreid overleg en discussies met de lidstaten, dus de lidstaten waren vooraf goed op de hoogte van de inhoud. Publicatie van het handboek zonder gedegen overleg zou een groter probleem geweest zijn dan de enigszins vertraagde publicatie ervan.

Aanbeveling 1

De Commissie neemt de aanbeveling over. Het pakket Betere regelgeving, dat op 19 mei 2015 werd aangenomen, bevat een algemeen kader voor het vereenvoudigen en doeltreffender maken van Europese regelgeving. De Commissie helpt de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van EU-regelgeving met behulp van een uitgebreid arsenaal aan instrumenten die de naleving bevorderen (uitvoeringsplannen voor grote wetgevingsinitiatieven, netwerken en vergaderingen van deskundigencomités en richtsnoeren). De Commissie is van mening dat de voorbereiding van richtsnoeren het politieke proces dat moet leiden tot een overeenkomst tussen het Europees Parlement en de Raad over nieuwe regelgeving niet in de weg mag staan.

113

De Commissie heeft haar prioriteiten uiteengezet in de mededeling over de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn⁵. In deze mededeling legt de Commissie uit dat zij zich vooral, maar niet uitsluitend, richt op handhaving. De Commissie heeft ook prioritaire sectoren aangewezen en maatregelen voorgesteld voor de komende jaren, waaronder een actieplan voor de detailhandel, aanpassing van de richtlijn inzake beroepskwalificaties en een collegiale toetsing inzake de rechtsvorm en het aandeelhouderschap. Dit pakket maatregelen is positief ontvangen door de Europese Raad, zoals blijkt uit zijn conclusies van 23 oktober 2013. De lidstaten spelen ook een rol in de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn, zoals door de Europese Raad werd benadrukt.

Het doel van de prestatietests was niet de belemmeringen in kaart brengen die onverenigbaar zijn met de dienstenrichtlijn. Wel werd gekeken naar mogelijke tegenstrijdigheden tussen verschillende onderdelen van EU-regelgeving, om onderlinge tegenstrijdigheden te voorkomen. Na de prestatietests werd in 2013 de richtlijn inzake beroepskwalificaties gewijzigd (zie het oorspronkelijke voorstel COM (2011) 883 final, hoofdstuk 4.11, en de mededeling van de Commissie van 2011 (COM (2011) 20, hoofdstuk 4.2) en werd in 2015 de gewijzigde pakketreizenrichtlijn vastgesteld (zie het oorspronkelijke voorstel van de Commissie COM (2013) 512, hoofdstuk 1.4).

5 http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/evaluation/index_en.htm

Aanbeveling 2

De Commissie neemt de aanbeveling over. De Commissie heeft haar prioriteiten vastgesteld in de mededeling van 2012 en hieraan follow-up gegeven. In haar mededeling van juni 2012 verzocht zij de lidstaten om meer ambitieuze nationale hervormingen door te voeren inzake dienstverlening. Dit verzoek werd geschraagd door landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester.

114

In de studie van 2012 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) werd uitgegaan van een beoordeling van barrières in dienstverleningssectoren op twee momenten in de tijd: voor de invoering van de richtlijn en na de invoering ervan (eind 2011). Het berekende effect was derhalve niet gebaseerd op theoretische voorafgaande ramingen, maar op feitelijk uitgevoerde nationale hervormingen. De berekende elasticiteit om de economische impact van de opheffing van de belemmeringen in te schatten werd gebaseerd op vergelijkingen tussen landen van de destijds beschikbare economische gegevens. Dit betekent echter niet dat deze elasticiteiten onnauwkeurig of onbetrouwbaar waren.

De Commissie heeft deze studie aangepast, zodat ook de tussen 2012 en 2014 uitgevoerde nationale hervormingen erin worden meegenomen (zie: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13327/attachments/1/translations/en/renditions/native>). Bovendien zijn de resterende belemmeringen onlangs ook meer in detail beoordeeld en is er gekeken naar de potentiële economische voordelen van het wegnemen van deze belemmeringen in de prioritaire sectoren „zakelijke dienstverlening” en „detailhandel”. Deze werden gepubliceerd in het werkdocument van de diensten van de Commissie over de strategie voor de eengemaakte markt (zie de hoofdstukken 2.3 en 2.4: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405/attachments/1/translations/en/renditions/native>).

Aanbeveling 3

De Commissie neemt de aanbeveling over. Zij nam op 19 mei 2015 het pakket Betere regelgeving aan om de doeltreffendheid van haar optreden te garanderen. Het pakket Betere regelgeving bevat ook richtsnoeren voor het uitvoeren van effectbeoordelingen om na te gaan wat de mogelijke economische, sociale en milieugevolgen van voorgestelde maatregelen zijn. De Commissie volgt dergelijke richtsnoeren.

115

De Commissie zal de lidstaten blijven helpen door advies te geven en aanbevelingen te formuleren op basis van goede praktijkvoorbeelden.

116

De Commissie heeft zich ingezet voor een betere toegankelijkheid van de onestopshops, bv. via „Uw Europa — Bedrijfsleven”. In het kader van het Cosme-programma heeft zij voorgesteld om grensoverschrijdende bewustmakingsprojecten voor onestopshops te financieren, waarbij de aandacht vooral wordt gericht op onlineactiviteiten.

Aanbeveling 4

De Commissie neemt de aanbeveling over. De Commissie zal de lidstaten blijven helpen door advies te geven en aanbevelingen te formuleren op basis van goede praktijkvoorbeelden.

117

De duidelijkheid en kwaliteit van kennisgevingen die via het IMI worden verzonden, en met name van de evenredigheidsbeoordeling van nationale regelgeving conform de dienstenrichtlijn, zijn afhankelijk van de kennisgevende lidstaat. Om de beoordeling van kennisgevingen te vergemakkelijken biedt de Commissie alle lidstaten een vertaling in het Engels aan en stelt zij deze ter beschikking in het IMI.

De diensten van de Commissie beoordelen alle kennisgevingen die door de lidstaten in het IMI-systeem zijn gezet. Indien de beoordeling van nationale vereisten vragen doet rijzen omtrent de compatibiliteit met de dienstenrichtlijn, sturen de diensten van de Commissie via het IMI opmerkingen naar de betreffende lidstaat.

Er dient op te worden gewezen dat de maatregelen in de meeste gevallen al zijn aangenomen aangezien de dienstenrichtlijn kennisgeving van ontwerpmaatregelen niet verplicht stelt. In dat geval is een inbreukprocedure voor de Commissie het enige effectieve instrument om iets aan die maatregelen te doen, hoewel het ingrijpen van de Commissie meer effect zou hebben in het ontwerpstadium.

Aanbeveling 5

De Commissie neemt de aanbeveling over.

118

Op dit moment beschikt de Commissie niet over de middelen om beter gebruik te maken van de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming. Deze verordening moet formeel worden gewijzigd, zodat zij kan worden gebruikt om artikel 20 van de dienstenrichtlijn te handhaven.

Aanbeveling 6

De Commissie neemt de aanbeveling over.

119

Een EU-Pilot is een mechanisme aan de hand waarvan de Commissie en de lidstaten mogelijke schendingen van het EU-recht met betrekking tot de onjuiste omzetting of slechte toepassing van het EU-acquis bespreken. Een EU-Pilot wordt afgesloten als de besprekingen met de lidstaat niet tot een bevredigend resultaat leiden of tot een inbreukprocedure kunnen leiden (door de lidstaat een aanmaningsbrief te sturen), indien de Commissie concludeert dat er sprake is van een schending van het EU-recht door de lidstaat. De EU-Pilot-procedure is een instrument dat geen soelaas biedt in individuele gevallen, maar algemene kwesties in verband met de toepassing van het EU-recht aanpakt.

Aanbeveling 7

De Commissie aanvaardt het eerste deel van de aanbeveling. De Commissie hecht veel belang aan het zoveel mogelijk beperken van de tijd die nodig is om in het kader van een EU-Pilot vermeende schendingen van het EU-recht te onderzoeken. Wat het tweede deel van de aanbeveling betreft: de Commissie maakt niet bekend of er over een bepaald onderwerp een EU-Pilot loopt tegen een bepaalde lidstaat. De Commissie wisselt goede praktijkvoorbeelden uit met de lidstaten over de toepassing van het EU-recht, inclusief over de werking van de EU-Pilot-procedure, in daartoe aangewezen gremia. De Commissie publiceert informatie over EU-Pilots op geaggregeerde wijze in het jaarverslag over de controle op de toepassing van het EU-recht (COM(2015) 329). Indien de Commissie specifieke informatie over een EU-Pilot-zaak zou moeten publiceren, dan zou dat in strijd zijn met de geheimhoudingsplicht die zij heeft ten aanzien van de lidstaten in het voorstadium van een inbreukprocedure (hetgeen het vertrouwen van de nationale autoriteiten in deze en andere zaken kan schaden). De vertrouwelijke behandeling door de Commissie van lopend EU-Pilot-onderzoek is bekrachtigd door het HvJ (arrest Petrie (zaak T-191/99), arrest Spirlea (zaak T 306/12), ClientEarth vs. Commissie, T-424/14 en T-425/14). Deze arresten werden gewezen met betrekking tot verzoeken om toegang tot documenten.

In het licht van het voorgaande is de Commissie van mening dat zij met haar huidige beleid een goede balans heeft gevonden tussen de noodzakelijke bevordering van goede praktijken op het gebied van de toepassing van het EU-recht en het behoud van haar vertrouwelijkheidsrelatie met de lidstaten. De Commissie hecht veel belang aan het zoeken naar de juiste manier om geaggregeerde informatie over EU-Pilots te verspreiden.

120

De handhavingsstrategie op het gebied dat onder de richtlijn valt is gebaseerd op verschillende instrumenten: inbreuken, MVO en dialoog met de lidstaten. Het optreden van de Commissie moet rekening houden met al deze verschillende instrumenten. Sinds 2007 heeft de Commissie hiervoor via handhavingsmaatregelen prioriteiten vastgesteld, en de Commissie heeft haar prioriteiten in de mededeling van 2012 vastgesteld. Deze prioriteiten zijn gevolgd, uiteraard met inachtneming van de verplichtingen van de Commissie als hoeder van het Verdrag.

Aanbeveling 8

De Commissie neemt de aanbeveling over. Zij is van mening dat de inbreukprocedure tot doel heeft een schending van het EU-recht te beëindigen en naleving in een zo vroeg mogelijk stadium te garanderen, en zal haar best doen om de tijd die nodig is om dit doel te bereiken zoveel mogelijk te beperken. Maar de meest doeltreffende manier om dit doel te bereiken is niet altijd de snelste, omdat vaart zetten achter een inbreukprocedure zonder rekening te houden met onvoorziene situaties soms ook contraproductief kan werken.

Sinds de invoering van de EU-Pilot-procedure is het aantal inbreukprocedures, en dus ook het aantal aanhangigmakingen bij het Hof van Justitie, drastisch afgenomen omdat vaak een oplossing wordt gevonden in het kader van een EU-Pilot. Het belangrijkste doel van het beleid van de Commissie is de lidstaten ervan te overtuigen dat zij in actie moeten komen als de naleving in het geding is.

WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Er wordt algemeen erkend dat de dienstenmarkt haar volledige potentieel op het gebied van de handel binnen de EU nog niet heeft bereikt. De dienstenrichtlijn heeft tot doel de juridische en administratieve belemmeringen voor verleners en afnemers van diensten te verminderen, maar enkele jaren na 2009, de uiterste termijn voor de tenuitvoerlegging, bestaan er nog steeds ongerechtvaardigde belemmeringen. Uit de controle is gebleken dat, hoewel de Commissie erin is geslaagd problemen in de lidstaten vast te stellen, zij bepaalde soorten belemmeringen onvoldoende heeft aangevochten en dat de genomen maatregelen niet snel genoeg resultaten hebben opgeleverd. Bij dienstverleners en consumenten bestaat nog steeds de frustratie dat de interne dienstenmarkt nog niet zo toegankelijk is als beoogd in de richtlijn.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau