



Brussel, 10.3.2020
COM(2020) 93 final

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

In kaart brengen en aanpakken van belemmeringen voor de eengemaakte markt

{SWD(2020) 54 final}

Inleiding

In juni 1985, nu 35 jaar geleden, legde de Europese Commissie een witboek over de voltooiing van de interne markt voor aan de Europese Raad. In het witboek werd een duidelijke keuze geboden: echte integratie doorzetten en aldus de ambities van het Verdrag van Rome verwezenlijken, of in middelmatigheid vervallen door toe te staan dat Europa zich tot niet meer dan een vrijhandelszone zou ontwikkelen.

De EU heeft ervoor gekozen de weg naar nauwere integratie in te slaan, en vandaag de dag bezitten wij de grootste eengemaakte markt ter wereld, met meer dan 447 miljoen consumenten en tot wel 56 miljoen banen die afhankelijk zijn van de handel binnen de eengemaakte markt.

De eengemaakte markt heeft, dankzij de omvang en de mate van integratie ervan, de reputatie en de invloed van de EU in de wereld versterkt. De beginselen, waarden en normen ervan liggen ten grondslag aan de leidende en actieve rol van de EU voor een op regels gebaseerde wereldorde en een gelijk speelveld in Europa en daarbuiten.

Europa neemt nu het voortouw bij het streven naar de dubbele transitie naar klimaatneutraliteit en digitaal leiderschap. De modernisering en versterking van de eengemaakte markt is in dit verband een van de belangrijkste prioriteiten van de Commissie voor de komende vijf jaar.

Ondanks de tastbare resultaten van de eengemaakte markt maken ondernemingen en consumenten nog steeds melding van veel obstakels. Tijdens het laatste Europees Parlement van ondernemingen in oktober 2018 antwoordde bijna 70 % van de ondernemingen negatief op de vraag of de eengemaakte markt naar hun mening voldoende geïntegreerd was.

In deze mededeling worden de ervaringen en percepties van ondernemingen en consumenten die in de dagelijkse praktijk trachten gebruik te maken van de eengemaakte markt (de “gebruikers”) tot uitgangspunt genomen voor het in kaart brengen van de belangrijkste resterende belemmeringen die zij bij het afleggen van hun respectievelijke “paden” in de richting van grensoverschrijdende activiteiten tegenkomen.

Op basis van de gegevens die in twee verslagen zijn verzameld¹, worden in deze mededeling 13 belangrijke belemmeringen vanuit het oogpunt van de gebruiker belicht. Hierbij wordt aangetoond dat de belemmeringen niet alleen van regelgevende of administratieve, maar ook van praktische aard zijn. In de praktijk wordt een onderneming of consument vaak met verschillende beperkingen tegelijk geconfronteerd wanneer zij in de hele EU actief zijn. Ten slotte zijn kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en beroepsbeoefenaars de gebruikers die het sterkst onder deze situatie te lijden hebben.

Alle Europeanen hebben recht op de beste en ruimste keuze aan goederen, diensten, werkgelegenheid en ondernemingskansen die de eengemaakte markt kan bieden en mogen niet worden verhinderd die te benutten.

Om zowel op het niveau van de EU als op het niveau van de lidstaten mogelijkheden voor verbetering te bieden, worden in deze mededeling vijf belangrijke onderliggende oorzaken van deze belemmeringen in kaart gebracht: regelgevingskeuzes op EU- en nationaal niveau, omzetting,

¹ Werkdocument van de diensten van de Commissie “Business Journey on the Single Market: Practical Obstacles and Barriers”; Scorebord voor de consumentenvoorwaarden van de Commissie: Consumers at home in the single market — editie 2019.

uitvoering en handhaving van wetgeving, administratieve capaciteit en praktijken in de lidstaten, algemeen ondernemings- en consumentenklimaat en onderliggende oorzaken die geen verband houden met overheidsbeleid, zoals taal of cultuur. Daarvan zijn met name moeilijkheden in verband met het algemene ondernemings- en consumentenklimaat belangrijk, aangezien deze zowel gevolgen hebben voor binnenlandse gebruikers als voor gebruikers uit andere lidstaten.

In maart 2019 heeft de Europese Raad de EU en de lidstaten opgeroepen de resterende ongerechtvaardigde belemmeringen voor de eengemaakte markt weg te nemen, daarbij benadrukkend dat er geen nieuwe belemmeringen mochten worden opgeworpen.

Bij het aanpakken van de in deze mededeling in kaart gebrachte belemmeringen en de onderliggende oorzaken daarvan zal een combinatie van maatregelen op zowel EU- als nationaal niveau moeten worden ingezet: digitalisering van het openbaar bestuur en betere communicatie om de gebruikers vooruit te helpen op hun pad, nieuwe en verbeterde EU-wetgeving, voor zover nodig, een betere uitvoering en ten slotte ook een betere handhaving.

In de mededeling over een langetermijnnactieplan voor een betere uitvoering en handhaving van de regels inzake de eengemaakte markt², waarin de prioriteiten van de Commissie voor een hernieuwd partnerschap met de lidstaten zijn opgenomen, wordt nader ingegaan op één belangrijk actiegebied, te weten handhaving.

In de vandaag vastgestelde nieuwe industriestrategie voor Europa³ wordt onderstreept dat een sterke, geïntegreerde eengemaakte markt zowel een springplank als een noodzakelijke voorwaarde vormt voor een concurrerende Europese industrie. Om de eengemaakte markt voor iedereen te laten werken, bevat het EU-recht gemeenschappelijke regels om belemmeringen uit de weg te ruimen en het verkeer van goederen en diensten in de hele EU te vergemakkelijken en tegelijkertijd de consument te beschermen. Uit dit verslag blijkt ook dat indien de eengemaakte markt niet haar volledige potentieel bereikt, kmo's en burgers daar naar alle waarschijnlijkheid het sterkst onder te lijden zullen hebben, aangezien zij over beperkte middelen beschikken. Met name startende ondernemingen en sterk innovatieve kmo's kunnen zich zo niet tot op internationaal niveau concurrerende spelers ontwikkelen. De eveneens vandaag vastgestelde kmo-strategie voor een duurzaam en digitaal Europa⁴ bevat aanvullende gerichte maatregelen om kmo's te helpen beter gebruik te maken van de eengemaakte markt.

Deze mededeling houdt ook verband met het Europees semester, waarin het wegnemen van de meest problematische regeldruk en administratieve lasten een voortdurend punt van aandacht is, alsook met instrumenten voor betere regelgeving op EU-niveau.

De aanpassing van de eengemaakte markt aan de huidige uitdagingen is een ambitieuze doelstelling en een betere werking van de eengemaakte markt zou een tot nu toe nog onbenut economisch potentieel verwezenlijken. In een recent geactualiseerde versie van de studie van het Europees Parlement naar de “kosten van een niet-verenigd Europa”⁵ wordt geraamd dat de voordelen van het wegnemen van de

² COM(2020) 94 van 10.3.2020.

³ COM(2020) 102 van 10.3.2020.

⁴ COM(2020) 103 van 10.3.2020.

⁵ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631745/EPRS_STU\(2019\)631745_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631745/EPRS_STU(2019)631745_EN.pdf)

resterende belemmeringen voor een volledig functionerende eengemaakte markt voor goederen en diensten zouden kunnen oplopen tot 713 miljard EUR tegen eind 2029.

Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Commissie en de lidstaten om ervoor te zorgen dat de voordelen van de eengemaakte markt ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Het beschermen van de integriteit van de eengemaakte markt van de EU tegen uitdagingen van buitenaf is even belangrijk als de versterking van die markt van binnenuit. De Commissie staat klaar om haar inspanningen op te voeren en de lidstaten te helpen een eengemaakte markt tot stand te brengen die haar beloften waarmaakt.

I. HET PERSPECTIEF VAN DE GEBRUIKER: DE VAAKST GEMELDE BELEMMERINGEN

Deze mededeling is gebaseerd op twee verslagen van de Commissie⁶. Het eerste verslag, dat tegelijkertijd met deze mededeling wordt gepubliceerd, is gericht op de praktische obstakels en belemmeringen voor de eengemaakte markt zoals die door ondernemingen worden ervaren. Het is gebaseerd op bronnen die een beeld geven van de ervaringen van ondernemingen die voornemens zijn actief te worden op de eengemaakte markt of dat al zijn. Deze bronnen omvatten enquêtes bij ondernemingen, databanken en analyses. Daarnaast is een raadpleging onder de kamers van koophandel gehouden om een vollediger beeld van de verschillende obstakels te krijgen. De analyse bouwt ook voort op de interne deskundigheid van de Commissie. Obstakels worden in dit verslag opgenomen als deze door een significant percentage van de ondervraagde ondernemingen en/of door verschillende bronnen stelselmatig als obstakel worden genoemd. Het tweede verslag, het scorebord voor de consumentenvoorwaarden van de EU, dat in november 2019 is gepubliceerd, is gebaseerd op een enquête naar de houding van consumenten ten aanzien van grensoverschrijdende handel. Beide verslagen geven een momentopname van de belemmeringen op de eengemaakte markt zoals die door de gebruikers ervan worden ervaren, en pretenderen niet volledig te zijn.

Op basis van de in deze twee verslagen verzamelde gegevens wordt in deze mededeling eerst ingegaan op de 13 belangrijkste belemmeringen voor grensoverschrijdende activiteiten, zoals die het vaakst door ondernemingen (met betrekking tot grensoverschrijdende handel of vestiging) en door consumenten (met betrekking tot de grensoverschrijdende aankoop van goederen of diensten) worden genoemd.

De belemmeringen worden behandeld aan de hand van de belangrijkste stappen van de “paden” die ondernemingen en consumenten op de eengemaakte markt afleggen, zoals weergegeven in het onderstaande kader.

Tot de belangrijkste stappen op het ondernemerspad behoren: verzamelen van informatie ter voorbereiding van een grensoverschrijdende transactie (en/of uitbreiding); voldoen aan de vereisten voor de verkoop van goederen of diensten; marketing en verkoop; levering; aftersales en geschillenbeslechting; belastingen; (aanvullende stappen in geval van vestiging) het opstarten van een zakelijke activiteit; personeelsvoorziening; investeren en financieren.

Belangrijkste stappen op het consumentenpad: verzamelen van informatie over producten/diensten; aankoop; betaling; verkrijgen van de levering; aftersalesactiviteiten en geschillenbeslechting.

⁶ Werkdocument van de diensten van de Commissie “Business Journey on the Single Market: Practical Obstacles and Barriers”; Scorebord voor de consumentenvoorwaarden van de Commissie: Consumers at home in the single market — editie 2019.

Verzamelen van de benodigde informatie ter voorbereiding van grensoverschrijdende transacties en/of uitbreiding

1. Ondernemingen melden moeilijkheden bij het verkrijgen van informatie, niet alleen over marktkansen en potentiële zakenpartners, maar ook over de relevante regelgevingsvereisten.

Volgens een recente enquête⁷ noemt 31 % van de kmo's met exportervaring en 21 % van de kmo's zonder dergelijke ervaring de moeizame zoektocht naar zakenpartners in een andere lidstaat als een belemmering voor het zakendoen op de eengemaakte markt als geheel. Daarnaast meldt 22 % respectievelijk 11 % van de respondenten niet te weten waar zij informatie over potentiële marktkansen kunnen vinden. De Europese kamers van koophandel voerden voorts aan dat de ontoegankelijkheid van informatie over regels en vereisten op de derde plaats staat van belemmeringen voor de eengemaakte markt en door 69 % van de respondenten onder hun leden wordt vermeld⁸. Volgens een andere recente enquête, gericht op de vijf grootste economieën van de EU, vormt onbekendheid met de te volgen regels een belemmering voor 31 % van de kmo's zonder exportervaring en voor 9 % van de kmo's met exportervaring in de vijf grootste lidstaten⁹.

Voldoen aan de vereisten en naleven van procedures voor de verkoop van goederen of diensten

2. Ondernemingen melden omslachtige en complexe administratieve procedures in verband met de verkoop van goederen of diensten in een andere lidstaat.

In verscheidene recente enquêtes worden “complexe administratieve procedures” consequent genoemd als behorende tot de ernstigste obstakels voor de eengemaakte markt voor ondernemingen, en met name voor kmo's. Daarbij worden de procedures voor de detachering van werknemers naar een andere lidstaat vaak apart vermeld waar het gaat om dienstverlening; deze worden door 58 % van de respondenten van de recente enquête onder de Europese kamers van koophandel als een belemmering beschouwd¹⁰. 22 % van de respondenten van de door de Finse koepelorganisatie¹¹ gehouden enquête is van mening dat dit een aanzienlijke dan wel een zeer aanzienlijke belemmering vormt. 10 % van de in 2018 geregistreerde Solvit-zaken op het gebied van ondernemen had betrekking op moeilijkheden bij de detachering van werknemers¹².

Hoewel met het Europees wetboek voor elektronische communicatie een aantal reeds lang bestaande belemmeringen voor de uitrol van netwerken zijn aangepakt, met inbegrip van de tijdige beschikbaarheid van spectrum voor 5G, is er nog steeds sprake van obstakels. Complexe en/of omslachtige procedures voor de verlening van vergunningen/licenties zijn met name in een aantal dienstensectoren, waaronder elektronische communicatie, professionele diensten en de bouwsector, gemeld. Specifieke kwesties die door ondernemingen zijn gemeld, zijn onder meer een gebrek aan

⁷ Centrum voor Europese Beleidsstudies, “Hidden Treasures: Mapping Europe's sources of competitive advantage in doing business”, 2019 (“Hidden Treasures”-verslag).

⁸ Eurochambres, “Business survey – EU Internal Market: Barriers and Solutions”, 2019.

⁹ Centrum voor Europese Beleidsstudies, “Hidden Treasures: Mapping Europe's sources of competitive advantage in doing business”, 2019 (“Hidden Treasures”-verslag).

¹⁰ Eurochambres, “Business survey – EU Internal Market: Barriers and Solutions”, 2019.

¹¹ Verbond van Finse industrieën.

¹² Scorebord van de eengemaakte markt, 2018: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm

elektronische procedures, lastige documentatievereisten (onder meer voor gewaarmerkte vertalingen en kopieën), hoge gevraagde vergoedingen of lange beslistermijnen voor de autoriteiten. Zo worden bijvoorbeeld de ondernemingen die elektronische-communicatienetwerken en -diensten, waaronder 5G, inzetten en exploiteren geconfronteerd met een aantal moeilijkheden (omslachtige administratieve procedures voor het verkrijgen van bouwvergunningen; hoge vergoedingen in verhouding tot de investeringsbehoeften, met name voor de toewijzing van spectrum; problemen bij de toegang tot, en het ontbreken van, informatie over bestaande fysieke infrastructuur zoals leidingen of masten enz.). Deze situatie leidt tot een tragere, duurdere en minder efficiënte uitrol van elektronische-communicatienetwerken, die van fundamenteel belang zijn voor de ontwikkeling van de digitale eengemaakte markt¹³.

3. Ondernemingen klagen over ongelijke toegang tot overheidsopdrachten.

Ondanks de digitalisering van aanbestedingen is een vermeend gebrek aan transparantie en mogelijk discriminerend, onevenredig of niet-objectief gedrag van aanbestedende diensten een terugkerend bron van zorg voor ondernemingen. In een recente enquête¹⁴ werd “willekeurige praktijken op het gebied van overheidsopdrachten” door 38 % van de ondernemingen als belemmering genoemd. De bezorgdheid op dit punt lijkt te worden onderschreven door op EU-niveau verzamelde gegevens. Hoewel het publicatiepercentage van aanbestedingen in de EU over het algemeen is verbeterd, verschilt het sterk van lidstaat tot lidstaat: in sommige lidstaten ligt het nog steeds onder de geschatte omvang van hun respectievelijke markten voor overheidsopdrachten. Daarnaast is het aandeel aanbestedingen met slechts één inschrijving tussen 2009 en 2018 toegenomen tot 35 % in 2018¹⁵.

4. Ondernemingen melden inefficiënties in verband met bijkomende technische vereisten, normen en andere regels in bepaalde sectoren op nationaal niveau (in tegenstelling tot EU-vereisten).

Volgens een recent onderzoek werd tot 71 % van de kmo's die het bestaande systeem van wederzijdse erkenning voor niet-geharmoniseerde goederen hebben uitgeprobeerd¹⁶, geconfronteerd met een besluit tot weigering van markttoegang¹⁷.

Problemen doen zich ook voor op gebieden die in overeenstemming met het EU-recht zijn geharmoniseerd. “Uiteenlopende technische normen” wordt in een recent verslag van een Nederlandse enquête¹⁸ als een obstakel gemeld door 18 % van de zelfstandigen. In de sectoren industriële machines en/of bouwproducten bijvoorbeeld lijken met name onnodige extra markeringen, regels en vereisten voor goederen die reeds voldoen aan de geharmoniseerde wetgeving, een punt van zorg te vormen. De elektronische-communicatiesector is een ander voorbeeld van een situatie waarin sommige knelpunten grotendeels te wijten lijken te zijn aan ontoereikende of inconsistente regelgeving zoals die tussen de lidstaten wordt toegepast (bijvoorbeeld het vaststellen van verschillende afgiftetarieven voor de telefoongespreksmarkt)¹⁹. Toekomstige acties zijn ook nodig om ervoor te zorgen dat reeds aangepakte belemmeringen zich niet opnieuw voortdoen (bijvoorbeeld met betrekking tot roaming).

¹³ Zie met betrekking tot deze kwestie onderliggende oorzaak nr. 1 hieronder.

¹⁴ Eurochambres, “Business survey – EU Internal Market: Barriers and Solutions”, 2019.

¹⁵ Verslag over de prestaties van de eengemaakte markt, 2019, SWD (2019) 444 final.

¹⁶ Goederen die niet door EU-wetgeving zijn geharmoniseerd, zoals textiel, schoeisel, kinderverzorgingsartikelen, juwelen, tafelgerei of meubilair.

¹⁷ Zie onderliggende oorzaak nr. 2 hieronder.

¹⁸ Nederlands ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, “Doing Business in Europe”, 2018.

¹⁹ Zie met betrekking tot deze kwestie onderliggende oorzaak nr. 1 hieronder.

5. Ondernemingen in de dienstensector maken consequent melding van kwesties met betrekking tot de toegangsvereisten en vereisten inzake uitoefening voor specifieke activiteiten of beroepen.

Aanbieders van diensten moeten vaak voldoen aan algemene of sectorspecifieke vereisten bij uitbreiding binnen de eengemaakte markt (het aanbieden van grensoverschrijdende diensten en/of het opzetten van een vestiging in een andere lidstaat). Voor presentatiedoeleinden kunnen de regels in kwestie in de volgende twee hoofdcategorieën worden onderverdeeld: i) regels inzake toegang tot de markt (toegangsvereisten) en ii) regels betreffende het gedrag bij het verlenen van de dienst (vereisten inzake uitoefening).

Deze nationale vereisten op het gebied van diensten worden door ondernemingen regelmatig genoemd als een belangrijk obstakel. Door 71 % van de respondenten van de recente enquête van de Europese kamers van koophandel worden ze als aanzienlijk of zeer aanzienlijk aangemerkt (respectievelijk 81 % voor dienstverleners en 60 % voor producenten van industrie goederen). De toegangsvereisten en vereisten inzake uitoefening zijn met name aangewezen als belangrijke belemmeringen voor veel gereguleerde beroepen (zoals (register)accountants, belastingadviseurs, bedrijfsrevisoren, beroepen in de bouw nijverheid, architecten en ingenieurs, juridische beroepen of gemachtigden voor intellectuele eigendom) en voor detailhandelsdiensten. Voor gereguleerde beroepen werpen de toelatingseisen problemen op, zoals de toegang tot voorbehouden activiteiten (waarvoor specifieke kwalificaties vereist zijn en naleving van andere voorwaarden, zoals verplicht lidmaatschap van een beroepsorganisatie) en de vergunningsvereisten. De vereisten inzake uitoefening omvatten beperkingen inzake reclame, rechtsvorm of beperkingen met betrekking tot aandeelhouderschap, verbodsbepalingen inzake het gelijktijdig beoefenen van beroepen, of verzekeringsvereisten. In de detailhandel kunnen ondernemingen te maken krijgen met onevenredige regels voor de vestiging van fysieke winkels en voor hun dagelijkse activiteiten, zoals regels inzake de locatie van winkels of het assortiment verkochte producten, alsook beperkingen op verkoopbevordering en kortingen.

In de landspecifieke aanbevelingen van het Europees semester zijn deze kwesties grotendeels ook aan bod gekomen. De aanbevelingen voor sommige lidstaten hebben uitdrukkelijk betrekking op het wegnemen van regeldruk en administratieve lasten in de professionele dienstverlening en de detailhandel. Ook heeft de Commissie restrictiviteitsindicatoren ontworpen, met bijzondere aandacht voor de reglementering van een aantal beroepen en de detailhandel. De resultaten daarvan komen nog eens bovenop het materiaal dat wijst op de door ondernemingen ondervonden belemmeringen.

Grensoverschrijdende aankoop van goederen of diensten

6. Consumenten en ondernemingen ervaren dat hun grensoverschrijdende aankooporders worden afgewezen of doorgeleid.

Vóór de inwerkingtreding van de verordening inzake geoblocking²⁰ hield een van de vaakst gemelde problemen die consumenten ondervonden bij het online winkelen in het buitenland verband met geoblocking²¹. De situatie lijkt te zijn verbeterd na de inwerkingtreding van de verordening inzake

²⁰ Verordening (EU) 2018/302 van het Europees Parlement en de Raad van 28 februari 2018 inzake de aanpak van ongerechtvaardigde geoblocking en andere vormen van discriminatie van klanten op grond van nationaliteit, verblijfplaats of plaats van vestiging in de interne markt, en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 2006/2004 en (EU) 2017/2394 en Richtlijn 2009/22/EG (Voor de EER relevante tekst).

²¹ Zie onderliggende oorzaak nr. 5 hieronder.

geoblocking²²: slechts 14 van de 200 in een recent onderzoek²³ gecontroleerde websites verrichte een (illegale) doorleiding zonder de toestemming van de consument. Dit betekent echter niet dat alle belemmeringen voor grensoverschrijdende verkoop zijn verdwenen. In 53 gevallen waren de consumenten er niet van in kennis gesteld dat hun aankopen niet konden worden geleverd in de door de handelaar bediende landen. Bovendien meldt de Flash Eurobarometer 477b²⁴ dat grensoverschrijdende toegang tot audiovisuele inhoud vaak niet werkt (in ongeveer de helft van de gevallen), vooral als gevolg van geoblockingpraktijken²⁵. Het feit dat producenten van inhoud/rechthebbenden de grensoverschrijdende toegankelijkheid van inhoud in hun auteursrechtlicentieovereenkomst beperken, lijkt ook een punt van zorg te zijn. In dit verband zal binnenkort een evaluatieverslag over de verordening inzake geoblocking worden vastgesteld.

In sommige gevallen hebben ondernemingen ook te maken met situaties waarin zij goederen niet uit het land van hun keuze kunnen betrekken. Detailhandelaren klagen over deze door de leveranciers opgelegde geografische leveringsbeperkingen die de detailhandelaars ertoe dwingen hun aankopen binnenlands te verrichten. Deze praktijken, die in strijd kunnen zijn met het mededingingsrecht, kunnen de eengemaakte markt versnipperen, met nadelige gevolgen voor zowel consumenten als ondernemingen.

7. Consumenten melden dat zij minder vertrouwen stellen in grensoverschrijdende onlineaankopen.

De vertrouwenskloof tussen grensoverschrijdende onlineaankopen en binnenlandse onlineaankopen is tussen 2012 en 2018 niet kleiner geworden. Dit ondanks de sterke toename van het aantal onlineaankopen, en met name in het aandeel van consumenten die online winkelen binnen de EU, dat bijna is verdubbeld van 11 % in 2012 tot 21 % in 2018 (ter vergelijking: de binnenlandse onlineaankopen namen toe van 40 % in 2012 tot 52 %²⁶). Consumenten hebben er nog steeds aanzienlijk minder vertrouwen in wanneer zij een aankoop doen op een website in een andere EU-land (48 %) dan wanneer zij dit doen op een website in hun eigen land (72 %). In 2012 lagen beide cijfers 15 procentpunt lager. De consumenten zijn onvoldoende op de hoogte van en geïnformeerd over de toepasbaarheid van geharmoniseerde regels inzake consumentenbescherming en over het bestaan van grensoverschrijdende rechtsmiddelen. Derhalve zijn zij minder snel geneigd op zoek te gaan naar betere onlineaanbiedingen buiten de eigen landsgrenzen.

8. Consumenten zijn het doelwit van fraude met grensoverschrijdende oorsprong.

In de EU werd ongeveer 56 % van de ondervraagde consumenten de afgelopen twee jaar geconfronteerd met fraude of oplichting²⁷. Bepaalde vormen van oplichting, waarbij consumenten bijvoorbeeld worden gevraagd geld te betalen om een prijs in ontvangst te kunnen nemen, zijn de vaakst gemelde vorm van oplichting met onbekende geografische oorsprong (9 % van de consumenten heeft een dergelijke vorm van oplichting meegemaakt zonder de oorsprong van de handelaar te kunnen

²² Verordening (EU) 2018/302 heeft betrekking op de ongerechtvaardigde discriminatie van klanten op grond van nationaliteit, verblijfplaats of plaats van vestiging binnen de eengemaakte markt bij online- en offlineverkoop. De verordening is gunstig voor “klanten” — zowel consumenten als ondernemingen die goederen of diensten kopen als eindgebruikers.

²³ Screening (“sweep”) door het netwerk voor samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_20_156

²⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/flash-eurobarometer-study-intra-eu-communications>

²⁵ Dergelijke inhoud valt niet onder de verordening inzake geoblocking.

²⁶ Scorebord voor de consumentenvoorwaarden, editie 2019, DG Justitie en Consumentenzaken, blz. 66.

²⁷ Enquête van de Commissie over de houding van de Europeanen tegenover cyberbeveiliging — speciale Eurobarometer 499 van 29 januari 2020.

achterhalen)²⁸. Uit dit cijfer blijkt dat de administratieve en strafrechtelijke samenwerking binnen de EU moet worden verbeterd en versterkt om het hoofd te kunnen bieden aan de uitdagingen waarvoor handhavers van de consumentenwetgeving zich in de huidige economie gesteld zien, ook in zaken die een grensoverschrijdende dimensie kennen²⁹.

Grensoverschrijdende levering van goederen en diensten

9. Ondernemingen maken melding van omslachtige procedures als gevolg van verschillen tussen belastingstelsels en -diensten.

Het gebrek aan belastingharmonisatie blijft een van de belangrijkste obstakels waarmee ondernemingen worden geconfronteerd wanneer zij grensoverschrijdend actief zijn. Er zijn verdere inspanningen nodig om de verschillen tussen de belastingstelsels te verkleinen en de vereiste van eenparigheid van stemmen in de Raad te heroverwegen. Volgens het jaarverslag over Europese kmo's 2017-2018³⁰ is 63 % van de kmo's van mening dat "het omgaan met buitenlandse belastingkwesties te ingewikkeld" is en geven deze kmo's aan dit als een belemmering voor uitvoer (en vestiging) te beschouwen. In recente verslagen van Nederlandse en Finse bedrijfsorganisaties³¹ wordt benadrukt dat de naleving van de belasting over de toegevoegde waarde (btw) voor één op de vijf respondenten een belemmering vormt voor zakelijke activiteiten op de eengemaakte markt. Deze situatie wordt bevestigd door een verslag van de Commissie waarin wordt vastgesteld dat de btw-nalevingskosten toenemen bij grensoverschrijdende activiteiten³². De situatie is vergelijkbaar voor nalevingskosten in verband met de vennootschapsbelasting³³. Net als in een binnenlandse context staan kmo's voor een grotere uitdaging dan grote ondernemingen. In een enquête werden de kosten van de naleving van de directe belastingen voor grote ondernemingen op ongeveer 2 % van de betaalde belastingen geraamd, terwijl zij voor kmo's ongeveer 30 % van de betaalde belastingen bedroegen³⁴. Volgens een andere enquête³⁵ over de relatieve nalevingslasten voor zowel directe als indirecte belastingen in 19 EU-lidstaten, besteden kmo's 2,5 % van hun omzet aan de kosten van de naleving van de belastingwetgeving, terwijl deze kosten voor grote ondernemingen slechts 0,7 % van de omzet uitmaken³⁶.

²⁸ Scorebord voor de consumentenvoorwaarden, editie 2019, DG Justitie en Consumentenzaken, blz. 34.

²⁹ Zie onderliggende oorzaak nr. 3 hieronder.

³⁰ Europese Commissie, "Jaarverslag over Europese kmo's 2017-2018", 2018.

³¹ Nederlands ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, "Doing Business in Europe", 2018, en Verbond van Finse Industrieën.

³² <https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/0ed32649-fe8e-11e8-a96d-01aa75ed71a1>

³³ Op basis van de effectbeoordeling inzake de gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB) van 2016 (https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/swd_2016_341_en.pdf)

³⁴ <https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/0ed32649-fe8e-11e8-a96d-01aa75ed71a1>

³⁵ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/tax_survey.pdf

³⁶ KPMG-GFK (2018), Study on tax compliance costs for SMEs. Studie in opdracht van de Europese Commissie, aanbesteding nr. EASME/COSME/2015/004 van de Europese Commissie.

³⁶ Zie onderliggende oorzaak nr. 1 hieronder.

Aftersales-belemmeringen

10. Ondernemingen maken melding van problemen bij het oplossen van geschillen van handels- of civielrechtelijke aard en de inning van betalingen.

In de recente enquête onder de Europese kamers van koophandel³⁷ staan “uiteenlopende contractuele/juridische praktijken” op de vijfde plaats van belemmeringen voor de handel binnen de eengemaakte markt; 66 % van de respondenten maakte hier melding van. Volgens recente gegevens van Eurostat³⁸ hebben detailhandelaren die online aan consumenten verkopen, gemeld dat zij bij grensoverschrijdende onlineverkoop aanzienlijk meer moeilijkheden hadden ondervonden dan bij onlineverkoop in het algemeen (58 % tegenover 38 %). Volgens andere recente gegevens van de Commissie³⁹ zijn meer dan 3 van de 10 detailhandelaren die online verkopen van mening dat de “potentieel hogere kosten voor grensoverschrijdende geschillenbeslechting en klachten” (bijna 35 %) obstakels vormen voor het online verkopen aan consumenten in andere EU-landen. Het gebrek aan informatie blijft problematisch, gezien het feit dat bijna de helft van de detailhandelaren die voor het scorebord voor de consumentenvoorwaarden van 2019 zijn ondervraagd, aangaven niet bekend te zijn met instanties voor alternatieve geschillenbeslechting in eigen land⁴⁰.

Het opstarten van een zakelijke activiteit in een andere lidstaat

11. Ondernemingen maken melding van problemen bij de registratie van zakelijke activiteiten in een andere lidstaat.

Vijf van de negen kamers van koophandel die de bezorgdheid van hun leden over de grensoverschrijdende handel met de Commissie hebben gedeeld, hebben melding gemaakt van kwesties in verband met de registratie van zakelijke activiteiten in de EU, meestal met betrekking tot moeilijkheden bij het online registreren van een onderneming. In een recent, door de Nederlandse autoriteiten opgesteld onderzoek naar het zakendoen in de EU⁴¹, wordt dit standpunt onderschreven, waarbij 27 % van de respondenten melding maakt van hetzelfde probleem. Ook de gegevens van de Commissie lijken deze waarneming te ondersteunen. Volgens de resultaten van een openbare raadpleging in 2016 in verband met de voorbereiding van het voorstel voor één digitale toegangspoort, werd de registratie van zakelijke activiteiten beschouwd als een van de drie prioritaire procedures die online beschikbaar zouden moeten zijn. Uit de openbare raadpleging ter voorbereiding van de voorstellen voor het EU-vennootschapsrechtppakket van 2018, dat inmiddels is vastgesteld, bleek, specifiek met betrekking tot de registratie van ondernemingen, dat de invoering van nieuwe regels voor het volledig online registreren van naamloze vennootschappen en indienen van bedrijfsinformatie in ondernemingsregisters op grote steun kan rekenen van de kant van de bedrijfsorganisaties (70 %) en de lidstaten (64 %) sterke steun bieden voor

³⁷ Eurochambres, “Business survey – EU Internal Market: Barriers and Solutions”, 2019.

³⁸ Retailers’ attitudes towards cross-border trade and consumer protection (hoofdverslag) – 2018

³⁹ Retailers’ attitudes towards cross-border trade and consumer protection (hoofdverslag) – 2018

⁴⁰ Scorebord voor de consumentenvoorwaarden, editie 2019, DG Justitie en Consumentenzaken.

⁴¹ Nederlands ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, “Doing Business in Europe”, 2018

Personeelsvoorziening

12. Ondernemingen melden problemen met tekorten aan vaardigheden en discrepantie tussen benodigde en beschikbare vaardigheden.

Tekorten aan vaardigheden belemmeren de integratie van de eengemaakte markt, aangezien zij succesvolle ondernemingen in de ene lidstaat ervan kunnen weerhouden om elders op de eengemaakte markt, ook grensoverschrijdend, uit te breiden en om zich elders op die markt te vestigen. De beschikbaarheid van geschoold personeel of ervaren managers is in toenemende mate aangemerkt als het belangrijkste probleem waarmee kmo's de afgelopen jaren te maken hebben (26 % van de kmo's in 2019). Meer in het bijzonder heeft in 2018 53 % van de ondernemingen die ICT-specialisten in dienst hebben genomen of dat hebben geprobeerd, moeilijkheden ondervonden bij het invullen van vacatures, tegenover 41 % een jaar eerder. Bovendien beperken dure procedures voor de erkenning van beroepskwalificaties in gereguleerde beroepen (zoals ingenieurs in veel lidstaten) de mobiliteit van werknemers.

Taalbarrières

13. Vele ondervraagde ondernemingen maken melding van taal als een belemmering.

In de recente enquête van de Europese kamers van koophandel⁴² werd door 36 % van de ondernemingen melding gemaakt van "taalbarrières". Ook het "gebrek aan talenkennis" werd als een belemmering aangemerkt door 32 % van de kmo's zonder exportervaring en 10 % van de kmo's met exportervaring in de vijf grootste lidstaten⁴³.

Conclusie

Ondernemingen en consumenten lijken belemmeringen te ervaren, die overeenkomen met, maar vaak verder gaan dan, de regelgevingsbelemmeringen die gewoonlijk in de EU-wetgeving aan bod komen. Daarnaast zijn er andere obstakels die weliswaar niet van regelgevende of administratieve aard, maar eerder van praktische aard zijn, maar toch even belangrijk zijn. In de praktijk wordt een onderneming of consument vaak met verschillende beperkingen tegelijk geconfronteerd wanneer zij in de EU actief zijn. Ten slotte zijn kmo's en beroepsbeoefenaars de gebruikers die het sterkst onder deze situatie te lijden hebben.

II. DE ONDERLIGGENDE OORZAKEN VAN DE 13 VAAKST GEMELDE BELEMMERINGEN EN RICHTSNOEREN VOOR VERDERE ACTIE OP EU- EN NATIONAAL NIVEAU

Voor de gemelde belemmeringen, zoals hierboven beschreven, worden vijf onderliggende oorzaken aangewezen. Sommige kunnen onder de verantwoordelijkheid van de EU vallen, sommige onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten, terwijl weer andere onder de verantwoordelijkheid van beide kunnen vallen. Andere zijn niet of slechts ten dele tot overheidsbeleid herleidbaar en kunnen het gevolg zijn van bepaald gedrag van consumenten of van commerciële beslissingen van

⁴² Eurochambres, "Business survey – EU Internal Market: Barriers and Solutions", 2019.

⁴³ Centrum voor Europese Beleidsstudies, "Hidden Treasures: Mapping Europe's sources of competitive advantage in doing business", 2019 ("Hidden Treasures"-verslag).

ondernemingen. Elke onderliggende oorzaak is relevant voor een of meer van de in afdeling I hierboven genoemde 13 belemmeringen die het vaakst door ondernemingen en consumenten worden gemeld, zoals uiteengezet in de onderstaande tabel. Voor elke onderliggende oorzaak worden prioriteiten gesteld voor de aanpak ervan, met inbegrip van bestaande en mogelijke toekomstige initiatieven.

Tabel: relevantie van de onderliggende oorzaken voor de 13 belangrijkste belemmeringen en obstakels zoals gemeld door ondernemingen en consumenten

Gemelde belemmeringen en obstakels op het "ondernemers-/consumentenpad"	Onderliggende oorzaken										
	1. Regelgevingskeuzes op EU-niveau en op nationaal niveau				2. Omzetting, uitvoering en handhaving van EU-wetgeving			3. Administratieve capaciteit en praktijken			5. Onderliggende oorzaken die geen verband houden met overheidsbeleid
	Restrictieve nationale regels en een beperkte rol voor EU-wetgeving	EU-wetgeving biedt flexibiliteit wat betreft de harmonisatie en/of de praktische aanpak door de lidstaten (overregulering of "gold-plating")	Vereisten die gemotiveerd worden om redenen van openbaar belang	Complexe EU-wetgeving	Tekortkomingen bij de omzetting van EU-richtlijnen	Ontoereikende uitvoering van EU-wetgeving	Ontoereikende handhaving van EU-wetgeving	Onvoldoende of incompatibele e-overheidsoplossingen op nationaal niveau	Onvoldoende coördinatie tussen de Commissie en nationale overheden en tussen nationale overheden onderling	Onvoldoende personeel of deskundigheid op nationaal, regionaal of lokaal niveau	
1 Moeilijkheden bij het verkrijgen van informatie (O, C)	x					x	x	x			x
2 Complexe administratieve procedures in verband met de grensoverschrijdende verkoop van goederen of diensten (O)	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
3 Ongelijke toegang tot overheidsopdrachten (O)	x		x				x	x		x	x
4 Inefficiënties in verband met bijkomende technische vereisten, normen en andere regels in bepaalde sectoren op nationaal niveau (O).	x						x				
5 Kwesties met betrekking tot de toegangsvereisten en vereisten in zake uitoefening (O in de dienstensector)	x				x		x	x	x	x	x
6 Grensoverschrijdende aankooporders afgewezen of doorgeleid (O, C)		x		x							x
7 Minder vertrouwen in grensoverschrijdende onlineaankopen (C)							x		x		
8 Doelwit van fraude met grensoverschrijdende oorsprong (C)									x		x
9 Omslachtige procedures als gevolg van verschillen tussen belastingstelsels en -	x							x	x	x	

diensten (O)												
10 Problemen bij het oplossen van geschillen van handels- of civielrechtelijke aard en de inning van betalingen (O)	×							×		×	×	
11 Problemen bij de registratie van zakelijke activiteiten in een andere lidstaat (O)	×		×		×			×	×	×	×	
12 Problemen met tekorten aan vaardigheden en discrepantie tussen benodigde en beschikbare vaardigheden (O)	×										×	×
13 Taal als barrière (O, C)			×									×

Legenda: (O): ondernemingen, (C): consumenten

1. Regelgevingskeuzes op EU-niveau en op nationaal niveau

Restrictieve nationale regels en de rol van EU-wetgeving

Ondernemingen die actief zijn op de gehele eengemaakte markt hebben vaak te maken met restrictieve nationale regels. Dit kan met name een probleem vormen in sectoren waarin de lidstaten restrictieve en vaak uiteenlopende regelgevingsbenaderingen hanteren, onder meer op gebieden waar sprake is van innovatie en nieuwe bedrijfsmodellen. Deze Commissie heeft een aantal prioritaire gebieden voor verdere wetgevingsinitiatieven vastgesteld als antwoord op een aantal van de in afdeling I hierboven genoemde belemmeringen; die initiatieven zouden het ontplooiën van grensoverschrijdende activiteiten door ondernemingen en consumenten moeten vergemakkelijken⁴⁴. Sommige belangrijke initiatieven hebben betrekking op de groene transitie en de digitale transformatie en zijn opgenomen in het werkprogramma van de Commissie voor 2020⁴⁵. Daarbij gaat het onder meer om de ontwikkeling van een eengemaakte markt voor duurzame producten, kunstmatige intelligentie, gegevens en digitale diensten.

Restrictieve nationale regels zijn met name van belang in de dienstensector en omvatten bijvoorbeeld toegangsvereisten en vereisten inzake uitoefening voor bepaalde activiteiten of beroepen, zoals vergunningsregelingen, het verplicht lidmaatschap van een kamer op het gebied van een reeks professionele diensten, verzekeringsverplichtingen of beperkingen ten aanzien van de bedrijfsstructuren. Waar de wetgeving van de EU reeds voorziet in een kader voor de beoordeling van dergelijke restricties (dienstenrichtlijn, richtlijn betreffende een evenredigheidsbeoordeling enz.), zal de Commissie, om sneller resultaten te kunnen boeken, haar inspanningen toespitsen op een betere uitvoering en handhaving overeenkomstig het vandaag vastgestelde langetermijnactieplan voor een betere uitvoering en handhaving van de regels inzake de eengemaakte markt.

Uiteenlopende en restrictieve regelgevingsbenaderingen doen zich ook voor op gebieden waarop de EU geen of slechts beperkte wetgevende bevoegdheden (sociale zekerheid of onderwijs) heeft en/of waarvoor in het Verdrag eenparigheid van stemmen wordt voorgeschreven (belastingheffing). Dit betekent niet dat er geen wetgevingsinitiatieven mogelijk zijn, zoals onlangs is aangetoond op het gebied van de directe belastingen. De EU heeft een richtlijn aangenomen ter verbetering van de

⁴⁴ Herziening van de richtlijn verlaging kosten voor breedband (zie belemmering nr. 2), verdere harmonisering van de afgiftetarieven voor telefoongesprekken in het kader van een toekomstige gedelegeerde handeling (zie belemmering nr. 4), wet inzake digitale diensten (zie belemmering nr. 4).

⁴⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Werkprogramma van de Commissie voor 2020 – Een Unie die de lat hoger legt (COM(2020) 37 final).

geschillenbeslechting op het gebied van de directe belastingen⁴⁶, met name het gebruik van verplichte arbitrage. Voorts heeft de Raad onlangs het voorstel van de Commissie inzake de herziening van de regels betreffende btw-vrijstellingen voor kmo's⁴⁷ goedgekeurd. Het werkprogramma van de Commissie voor 2020 bevat tevens een actieplan voor de bestrijding van belastingontduiking en voor de vereenvoudiging en vergemakkelijking van de belastingheffing.

Er is ook eenparigheid van stemmen vereist om Europese vennootschapsvormen te creëren. Dit betekent niet dat EU-initiatieven uitgesloten zijn, maar maakt het in de praktijk moeilijk om daarover akkoord te bereiken⁴⁸. Sommige andere aspecten van het vennootschapsrecht zijn echter geharmoniseerd op EU-niveau. Belangrijk is dat de richtlijn van 2019 inzake het gebruik van digitale instrumenten en procedures ondernemers binnenkort in staat zal stellen om geheel online nieuwe ondernemingen of bijkantoren op te zetten in alle lidstaten en op grensoverschrijdende basis in de hele EU, en de lidstaten ertoe zal verplichten informatie over de belangrijkste vereisten van het vennootschapsrecht online en kosteloos te verstrekken. Daarmee zouden een aantal van de bovengenoemde belemmeringen moeten worden aangepakt en zouden aanzienlijke kostenbesparingen en efficiëntiewinsten voor ondernemingen, en met name voor kmo's, moeten worden gerealiseerd. De kwesties van omzetting en naleving zijn zowel voor de Commissie als voor de lidstaten een punt van zorg. De aanpak ervan moet dan ook voortbouwen op een verdiepte onderlinge samenwerking. De “mededeling over een langetermijnactieplan voor een betere uitvoering en handhaving van de regels inzake de eengemaakte markt” bevat concrete initiatieven op dit gebied.

Tot slot kan de beperkte rol van de EU ook het gevolg zijn van de noodzaak om te voldoen aan de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid op een bepaald gebied.

EU-wetgeving biedt mogelijk flexibiliteit wat betreft de mate van harmonisatie en/of de praktische aanpak door de lidstaten (overregulering of “gold-plating”)

Sommige aangelegenheden in verband met de eengemaakte markt zijn volledig geharmoniseerd op EU-niveau. De EU-wetgever heeft een bepaald onderwerp volledig geregeld door de noodzaak van openstelling van de markt af te wegen tegen de noodzaak om doelstellingen van algemeen belang na te streven. Voor zulke aangelegenheden stellen de EU-regels zowel een “ondergrens” (“referentieniveau”) als een “plafond” vast: er is geen verdere ruimte meer voor het toevoegen van vereisten op nationaal niveau⁴⁹.

Op veel gebieden (zoals bepaalde aspecten van consumentenbescherming) vormen sommige aangelegenheden het voorwerp van een minimale EU-harmonisatie, die de lidstaten ruimte laat om normen vast te stellen die verder gaan dan het vastgestelde referentieniveau. Dit kan leiden tot deels uiteenlopende regels op de eengemaakte markt als geheel, hetgeen lasten voor de marktdeelnemers met zich mee kan brengen (“gold-plating”, ofwel overregulering). Deze uiteenlopende regels kunnen het voor consumenten ook moeilijker maken om de rechtsgrondslag en de reikwijdte van hun bescherming te begrijpen wanneer zij een grensoverschrijdende aankoop verrichten.

⁴⁶ Richtlijn (EU) 2017/1852 van de Raad van 10 oktober 2017 betreffende mechanismen ter beslechting van belastinggeschillen in de Europese Unie (PB L 265 van 14.10.2017, blz. 1).

⁴⁷ Zie hervorming van de btw (belemmering nr. 9)

⁴⁸ Zo zijn bijvoorbeeld het voorstel van de Commissie van 2008 betreffende een statuut van de Europese besloten vennootschap en het voorstel van 2012 betreffende het statuut van de Europese stichting op een gegeven moment ingetrokken, omdat er geen vooruitgang was geboekt bij de onderhandelingen.

⁴⁹ De vraag of de harmonisatie al dan niet volledig is, moet niet alleen met betrekking tot een bepaald gebied, maar ook met betrekking tot een specifieke aangelegenheid worden beoordeeld.

Voor kwesties die niet volledig op EU-niveau zijn geharmoniseerd, hebben de lidstaten een marge om aanvullende vereisten op nationaal niveau vast te stellen wanneer dat gerechtvaardigd en evenredig is om bepaalde legitieme algemene belangen na te streven. Dit vertaalt zich echter vaak in extra regelgevings- of administratieve lasten voor ondernemingen, die met name voor kmo's belangrijke gevolgen hebben. Overregulering is met name een heikel punt waar het de dienstensector betreft. Deze vereisten hebben indirect ook effect op de consument, voor zover hun het voordeel kan worden ontzegd gebruik te kunnen maken van aanbiedingen van buitenlandse ondernemingen, en met name van innovatieve kmo's.

Met betrekking tot aangelegenheden die binnen het toepassingsgebied van het EU-recht vallen, moeten de lidstaten zich houden aan de in het Verdrag, de afgeleide wetgeving, de algemene beginselen van het EU-recht (zoals evenredigheid en rechtszekerheid) en het Handvest van de grondrechten van de EU neergelegde regels inzake vrij verkeer, om de volle werking van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal te waarborgen.

De Commissie herinnert aan de verplichting van de lidstaten om de EU-wetgeving na te leven en verzoekt hen hun inspanningen op het gebied van vereenvoudiging te intensiveren en onnodige administratieve lasten te verminderen⁵⁰. Aanvullende nationale vereisten moeten worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang, moeten niet-discriminerend, evenredig, gemakkelijk te begrijpen en in overeenstemming met de geharmoniseerde minimumvoorschriften zijn⁵¹. Bovendien moeten, zelfs in het kader van de wettelijke regels, de verschillen tot een minimum worden beperkt, met het oog op de doelstelling van de eengemaakte markt. De Commissie heeft op grond van het Verdrag de bevoegdheid om inbreukprocedures in te leiden en, zoals vermeld in de “Mededeling over een langetermijnnactieplan voor een betere uitvoering en handhaving van de regels inzake de eengemaakte markt”, zij staat klaar om de lidstaten te helpen bij het verbeteren van de naleving van de EU-wetgeving, teneinde de gemeenschappelijke doelstelling van een goed werkende eengemaakte markt na te streven.

Vereisten die gemotiveerd worden om redenen van openbaar belang

Sommige van de door de gebruikers gemelde punten van zorg kunnen gedeeltelijk het gevolg zijn van situaties waarin de EU-wetgeving andere legitieme beleidsdoelstellingen nastreeft die gericht zijn op het bereiken van een evenwicht tussen die doelstellingen en het vrije verkeer op de eengemaakte markt. Dergelijke beleidsdoelstellingen omvatten bijvoorbeeld consumentenbescherming, de bescherming van de rechten van werknemers en de bescherming van sociale rechten. In sommige gevallen zouden deze doelstellingen beter kunnen worden bereikt, en met een geringere mate van versnippering van de eengemaakte markt, via een gemeenschappelijk EU-rechtskader. Zo heeft de detacheringsrichtlijn bijvoorbeeld tot doel het vrije verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten te vergemakkelijken door op EU-niveau gemeenschappelijke regels vast te stellen. Daarnaast is er behoefte aan een betere uitvoering van de bestaande EU-regels door de lidstaten, zodat ondernemingen niet worden geconfronteerd met ongerechtvaardigde of onevenredige nationale regels en formaliteiten.

In punt 43 van het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven van 13 april 2016 is bepaald dat de lidstaten die richtlijnen omzetten in nationaal recht en ervoor kiezen elementen toe te voegen die op geen enkele wijze verband houden met die Uniewetgeving, in de omzettingsmaatregel of in daarmee verband houdende documenten herkenbaar moeten maken.

⁵¹ Zie de mededeling van de Commissie van 19 juli 2018 getiteld “Bescherming van investeringen binnen de EU”.

Complexe EU-wetgeving

De interactie tussen verschillende wetsteksten, vaak op EU- en nationaal niveau, en vaak veranderende wetgeving vormen een uitdaging. Dit kan tot rechtsonzekerheid en nalevingskosten leiden en bijgevolg negatieve gevolgen hebben voor ondernemingsklimaat en economische activiteiten, die met name voor kmo's en individuele consumenten belangrijke gevolgen hebben. Bovendien zijn voor een groenere en digitalere economie aangepaste regels voor producten nodig op EU-niveau. In overeenstemming met het nieuwe actieplan voor de circulaire economie zal de ecologische transitie bijvoorbeeld vereisen dat de productwetgeving van de EU, als geheel genomen, de juiste stimulansen geeft voor duurzaamheid en circulariteit. De lopende raadpleging over mogelijke aanpassingen van de regels inzake veiligheid en aansprakelijkheid in het licht van kunstmatige intelligentie, robotica en het internet der dingen bestrijkt mogelijk niet alle vragen die door de digitalisering worden opgeworpen, bijvoorbeeld op het gebied van normalisatie. Daartoe zal de Commissie de nodige stappen ondernemen om ervoor te zorgen dat het rechtskader op coherente wijze tegemoetkomt aan een circulairdere en digitalere economie voor niet-voedingsproducten, door voor zover nodig bestaande raadplegingen uit te breiden.

Op het niveau van de EU hebben de regels voor betere regelgeving tot doel ervoor te zorgen dat de EU-wetgeving voordelen oplevert voor de gewone burgers en ondernemingen, dat zij gebaseerd is op bewijsmateriaal en een grondige effectbeoordeling, en dat de regeldruk voor particulieren en ondernemingen tot een minimum wordt beperkt. Een zorgvuldige beoordeling van belangrijke wijzigingen in de oorspronkelijke voorstellen van de Commissie zou het risico op onbedoelde effecten voor ondernemingen en consumenten helpen beperken. In het kader van haar programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Refit) licht de Commissie de bestaande wetgeving systematisch door om na te gaan waar de lasten voor personen, ondernemingen of overheden kunnen worden verlicht en wetgeving kan worden vereenvoudigd, zonder afbreuk te doen aan de voordelen ervan voor het openbaar belang. In haar werkprogramma voor 2020 heeft de Commissie 44 wetsteksten vastgesteld die aan deze exercitie zullen worden onderworpen.

In de toekomst zal de Commissie het “one in, one out”-beginsel hanteren. Het doel is ervoor te zorgen dat de EU-wetgeving voordelen oplevert zonder onnodige lasten op te leggen aan burgers en ondernemingen. Een nieuwe deskundigengroep⁵², het “Fit for Future”-platform, zal de Commissie adviseren en ondersteunen bij haar inspanningen om de wetgeving te vereenvoudigen en de administratieve lasten voor ondernemingen en particulieren te verlichten.

Aangezien regelgevingskwesaties met name gevolgen hebben voor kmo's, heeft de Commissie zich ertoe verbonden in haar effectbeoordelingen rekening te houden met de effecten voor kmo's⁵³. De kmo-test maakt reeds deel uit van de reguliere beoordeling en zal ook in de toekomst worden toegepast voor alle relevante voorstellen van de Commissie, met inbegrip van de Green Deal. In de “Kmo-strategie voor een duurzaam en digitaal Europa” wordt daarnaast voorgesteld dat, teneinde ervoor te zorgen dat nieuwe wetgeving kmo-bestendig is, de nieuwe kmo-gezant van de EU⁵⁴ in samenwerking met belanghebbenden uit kmo's EU-initiatieven zal filteren en aan de Commissie

⁵² De groep zal bestaan uit de nationale, regionale en lokale overheden van de lidstaten, het Comité van de Regio's, het Economisch en Sociaal Comité en externe belanghebbenden.

⁵³ SWD (2017) 350. Richtsnoeren voor betere regelgeving.

⁵⁴ De kmo-gezant van de EU zorgt voor het verband tussen de beleidsvorming met betrekking tot kmo's op EU-niveau enerzijds en de nationale kmo-gezanten/instanties die belast zijn met het beleid inzake kmo's. Hij/zij is voorzitter van het netwerk van nationale kmo-gezanten, die er op hun beurt voor zorgen dat het nationale bedrijfsleven, de nationale autoriteiten en de EU samenwerken aan het beleid inzake kmo's.

aangeven welke initiatieven vanuit kmo-perspectief bijzondere aandacht verdienen. Hij/zij zal een specifieke rol vervullen in het kader van het nieuwe “Fit for Future”-platform.

Voorts wordt in de “Mededeling over een langetermijnnactieplan voor een betere uitvoering en handhaving van de regels inzake de eengemaakte markt” complexe EU-wetgeving aangewezen als een gebied waarop de samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten verder moet worden versterkt om gevallen van niet-naleving te voorkomen. Tot de voorgestelde maatregelen behoren onder meer het stimuleren van kennis en bewustzijn en het verbeteren van de toegang tot informatie over regels en vereisten.

2. Omzetting, uitvoering en handhaving van EU-wetgeving

Tekortkomingen bij de omzetting van EU-richtlijnen

Het gebrek aan tijdige, volledige en correcte omzetting van EU-richtlijnen door de lidstaten ondermijnt de goede werking van de eengemaakte markt door de versnippering van de regelgeving te vergroten. De gebrekkige toepassing van de regels die voortvloeien uit EU-richtlijnen en tekortkomingen in de naleving in de lidstaten levert eveneens problemen op voor particulieren (consumenten en ondernemingen) wat betreft de schending van hun rechten, rechtsonzekerheid en een gebrek aan gelijke kansen, en leidt bovendien tot onevenwichtigheden en inefficiënties binnen de eengemaakte markt.

Ontoereikende uitvoering van het recht van de Unie

Behalve voor de correcte omzetting van EU-richtlijnen zijn de lidstaten ook verantwoordelijk voor de correcte uitvoering van de EU-wetgeving. Verschillende van de 13 vaakst gemelde belemmeringen zoals hierboven in kaart gebracht, kunnen worden aangepakt door de bestaande EU-wetgeving beter ten uitvoer te leggen.

In de dienstverlening, bijvoorbeeld, is nog steeds veel te bereiken door een betere toepassing van bestaande regels (bv. de dienstenrichtlijn en de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties), in combinatie met een krachtiger handhaving van deze regels.

Er treden ook problemen op op gebieden waarvoor het beginsel van wederzijdse erkenning van toepassing is. Op het gebied van niet-geharmoniseerde goederen moeten ondernemingen vaak voldoen aan aanvullende eisen die worden opgelegd door de lidstaat waarnaar zij willen exporteren. De nieuwe verordening betreffende de wederzijdse erkenning van goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht, die behoort tot het “goederenpakket” en in april 2020 van toepassing wordt, zal de wederzijdse erkenning helpen aanscherpen. Meer bepaald zal de transparantie van de door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten genomen besluiten worden vergroot en kunnen ondernemingen in de productcontactpunten informatie verkrijgen over wederzijdse erkenning en nationale technische voorschriften betreffende niet-geharmoniseerde goederen⁵⁵.

⁵⁵ Verordening (EU) 2019/515 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 betreffende de wederzijdse erkenning van goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 764/2008 (Voor de EER relevante tekst).

Ontoereikende handhaving van EU-wetgeving

De lidstaten zijn verplicht de EU-wetgeving te handhaven. Op dat punt moeten zij, met de steun van de Commissie, hun inspanningen opvoeren. De Commissie herinnert hen met name aan hun verplichting om recente wetgevingsmaatregelen van de EU ten uitvoer te leggen, die de autoriteiten van de lidstaten extra handhavingsbevoegdheden verschaffen, zoals de verordening inzake markttoezicht⁵⁶, de richtlijn betreffende betere handhaving en modernisering van de regels voor consumentenbescherming in de Unie en de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming (waarvan de laatstgenoemde de consumenten een betere bescherming en rechtsmiddelen zal bieden in grensoverschrijdende situaties). Een betere handhaving van de regels moet ook worden aangevuld met de medewerking van individuele personen. Dit is het doel van de richtlijn betreffende de bescherming van klokkenluiders (die uiterlijk in december 2021 moet zijn omgezet)⁵⁷, een nieuw instrument om nationale en EU-handhavingsinstanties beter in staat te stellen inbreuken op belangrijke gebieden van de eengemaakte markt, zoals overheidsopdrachten en consumentenbescherming, op te sporen, aan te pakken en te voorkomen. Zoals uiteengezet in de “Mededeling over een langetermijnactieplan voor een betere uitvoering en handhaving van de regels inzake de eengemaakte markt”, heeft de Commissie zich ertoe verbonden met de lidstaten samen te werken om de werkafspraken te versterken en goed gebruik te maken van alle beschikbare administratieve instrumenten om de snelheid en de doeltreffendheid van de behandeling van vermeende inbreuken te verbeteren.

In de “Mededeling over een langetermijnactieplan voor een betere uitvoering en handhaving van de regels inzake de eengemaakte markt” worden verschillende nieuwe initiatieven uiteengezet om de hierboven uiteengezette uitdagingen op het gebied van de uitvoering en handhaving van de EU-wetgeving aan te pakken. Deze omvatten het efficiënter opsporen van en onderzoek doen naar niet-naleving (rationalisering van de bestaande IT-systemen voor de eengemaakte markt die worden gebruikt voor het delen van informatie over illegale en niet-conforme industrie- en consumentengoederen) en van de oprichting van een taskforce voor de handhaving van de eengemaakte markt (Single Market Enforcement Task-Force (SMET)), die bestaat uit de lidstaten en de Commissie, de oprichting van handhavingsautoriteiten met adequate bevoegdheden (rol van het EU-netwerk van nationale handhavingscoördinatoren en de Europese Arbeidsautoriteit⁵⁸).

3. Administratieve capaciteit en praktijken

Onvoldoende of incompatibele e-overheidsoplossingen op nationaal niveau

Onvoldoende ontwikkeling van e-overheidsoplossingen kan de ontwikkeling van de eengemaakte markt belemmeren. Dit is met name een kwestie van toegang tot informatie over regels en vereisten. Dit is ook een onderliggende oorzaak van de moeilijkheden in verband met nationale formaliteiten of procedures om aan de vereisten voor de grensoverschrijdende verkoop van goederen of diensten te voldoen.

⁵⁶ Verordening (EU) 2019/1020 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende markttoezicht en conformiteit van producten en tot wijziging van Richtlijn 2004/42/EG en de Verordeningen (EG) nr. 765/2008 en (EU) nr. 305/2011 (Voor de EER relevante tekst).

⁵⁷ Richtlijn (EU) 2019/1937 voorziet in een hoog niveau van bescherming tegen represailles voor personen die informatie verstrekken over inbreuken op het Unierecht die zij hebben verkregen in het kader van hun werkgerelateerde activiteiten. Deze richtlijn versterkt het vermogen van nationale en EU-handhavingsautoriteiten om inbreuken op belangrijke gebieden van de eengemaakte markt, zoals overheidsopdrachten, financiële diensten, bestrijding van het witwassen van geld, de financiële belangen van de EU, en de consumentenbescherming, op te sporen, aan te pakken en te voorkomen.

⁵⁸ Verordening (EU) 2019/1149 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit.

Bij de toepassing van e-overheidsoplossingen zal interoperabiliteit waarschijnlijk een probleem zijn, zo lang dit niet naar behoren wordt aangepakt. De implementatiestrategie en het actieplan van het Europees interoperabiliteitskader⁵⁹, dat in 2017 is herzien, bevat een groot aantal aanbevelingen ter ondersteuning van grensoverschrijdende en sectoroverschrijdende interoperabiliteit. Een aantal programma's ondersteunt de toepassing van deze oplossingen⁶⁰. Initiatieven zoals de grensoverschrijdende erkenning van elektronische identificaties en vertrouwensdiensten (zoals vastgelegd in verschillende EU-wetgevingsteksten zoals de eIDAS-verordening (Verordening (EU) nr. 910/2014)⁶¹ en het "eenmaligheidsbeginsel" (artikel 14 van Verordening (EU) 2018/1724 tot oprichting van één digitale toegangspoort) hebben gezorgd voor ondersteuning van grensoverschrijdende digitale overheidsdiensten. In de nieuwe digitale strategie dringt de Commissie aan op een versterkte strategie voor de interoperabiliteit van de regeringen van de EU⁶². In de strategie wordt ook opgeroepen tot herziening van de eIDAS-verordening om de doeltreffendheid ervan te verbeteren, de voordelen ervan voor particulieren uit te breiden en betrouwbare digitale identiteiten voor alle Europeanen te bevorderen.

Vanaf 12 december 2020, met de invoering van de digitale toegangspoort⁶³, zal het Uw Europa-portaal toegang verschaffen tot uitgebreide informatie over het actief zijn op de eengemaakte markt. Het zal de gebruikers ook doorverwijzen naar de relevantste ondersteunende dienst. De toegangspoort voorziet ook in de digitalisering van 21 vaak gebruikte administratieve procedures, volledige grensoverschrijdende toegankelijkheid van alle onlineprocedures en de invoering van een grensoverschrijdend systeem op basis van het eenmaligheidsbeginsel tegen december 2023.

Het systeem van gekoppelde ondernemingsregisters (BRIS), dat sinds 2017 beschikbaar is, brengt de ondernemingsregisters van de lidstaten en de EER-landen met elkaar in verband en biedt bedrijven en ondernemers de mogelijkheid op een meertalige en gebruiksvriendelijke manier gratis informatie te zoeken over Europese naamloze vennootschappen via het e-justitieportaal⁶⁴.

Verscheidene voorstellen om deze kwesties aan te pakken, zijn ook opgenomen in het voorstel voor het meerjarig financieel kader voor 2021-2027. Acties in het kader van het programma Digitaal Europa zullen bijvoorbeeld gericht zijn op het bevorderen van de invoering van e-overheidsoplossingen en interoperabiliteit. Het goederenpakket⁶⁵ breidt het mandaat van de EU-productcontactpunten uit om ondernemingen betere en snellere informatie te verstrekken over de regels die op hun goederen van toepassing zijn.

⁵⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Europees interoperabiliteitskader – Implementatiestrategie (COM(2017) 134).

⁶⁰ De bouwstenen van de digitale-diensteninfrastructuur van de Connecting Europe Facility en de interoperabiliteitsoplossingen uit het ISA²-programma.

⁶¹ Wordt momenteel herzien met als doel de doeltreffendheid in commerciële omgevingen te vergroten.

⁶² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's (COM(2020) 67 final).

⁶³ Verordening (EU) 2019/515 van het Europees Parlement en de Raad van 2 oktober 2018 tot oprichting van één digitale toegangspoort voor informatie, procedures en diensten voor ondersteuning en probleemoplossing en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 (Voor de EER relevante tekst).

⁶⁴ https://e-justice.europa.eu/content_business_registers_at_european_level-105-nl.do

⁶⁵ Verordening (EU) 2019/515 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 betreffende de wederzijdse erkenning van goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 764/2008 (Voor de EER relevante tekst).

Verordening (EU) 2019/1020 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende markttoezicht en conformiteit van producten en tot wijziging van Richtlijn 2004/42/EG en de Verordeningen (EG) nr. 765/2008 en (EU) nr. 305/2011 (Voor de EER relevante tekst).

Onvoldoende coördinatie tussen de Commissie en nationale overheden en tussen nationale overheden onderling.

Deze specifieke situatie is een belangrijke factor die een doeltreffende handhaving, het vertrouwen en de eerlijke concurrentie op de eengemaakte markt ondermijnt. Ondernemingen of beroepsbeoefenaren die hun activiteiten in een andere lidstaat willen uitbreiden, zouden baat hebben bij een efficiëntere en effectievere coördinatie.

Deze kwestie is met name relevant op het gebied van het markttoezicht op producten, waar de uiteenlopende opvattingen van markttoezichtautoriteiten als obstakel voor grensoverschrijdende activiteiten zijn aangemerkt. De versterking van de coördinatie door middel van een soepel mechanisme voor wederzijdse bijstand voor de bevoegde markttoezichtautoriteiten zal leiden tot een veiligere eengemaakte markt en betere concurrentievoorwaarden voor ondernemingen.

Op het gebied van dienstverlening leidt een ontoereikende of ondoeltreffende samenwerking tussen nationale autoriteiten er vaak toe dat restrictieve regelgeving en procedures aan dienstverleners worden opgelegd. Vanwege de beperkte uitwisseling van informatie tussen de lidstaten houden nationale procedures vaak geen rekening met de vereisten waaraan de dienstverleners in hun lidstaat van herkomst reeds hebben voldaan. Dit gebeurt ondanks de bestaande verplichtingen voor de nationale autoriteiten om het beginsel van wederzijdse erkenning toe te passen, overeenkomstig het Verdrag en de secundaire wetgeving (bijvoorbeeld in het kader van de dienstenrichtlijn). Daardoor kan er sprake zijn van onnodige dubbele controles en complexiteit voor dienstverleners uit andere lidstaten.

De EU heeft instrumenten voor administratieve samenwerking ontwikkeld, zoals het informatie-instrument voor de eengemaakte markt, dat de doorgifte van informatie tussen overheidsdiensten over individuele situaties in een veilige omgeving mogelijk maakt. Het instrument is momenteel van toepassing op 14 verschillende gebieden en wordt voortdurend uitgebreid en verbeterd. De lidstaten worden verondersteld het regelmatig en volledig te gebruiken.

De verordening betreffende samenwerking inzake consumentenbescherming (Verordening (EU) 2017/2394), die van kracht is sinds 17 januari 2020, voorziet in sterkere handhavingsbevoegdheden en een kader voor samenwerking tussen de nationale autoriteiten onderling en met de Commissie⁶⁶.

Het aanpakken van deze onderliggende oorzaak op gebieden waar geen specifieke of geen toereikende samenwerking bestaat, is een belangrijk kenmerk van de “Mededeling over een langetermijnnactieplan voor een betere uitvoering en handhaving van de regels inzake de eengemaakte markt”. Zij herinnert met name aan het belang van de oprichting van het EU-netwerk voor productconformiteit om de samenwerking tussen de markttoezichtautoriteiten in de geharmoniseerde non-foodsector te versterken⁶⁷.

Onvoldoende personeel of deskundigheid op nationaal, regionaal of lokaal niveau.

Indien onvoldoende administratieve capaciteit wordt ingezet voor de uitvoering van de regels inzake de eengemaakte markt, ook op regionaal en lokaal niveau, is het niet mogelijk de voordelen van de eengemaakte markt te benutten. Dit ondermijnt het vertrouwen van het publiek in de eengemaakte

⁶⁶ Dit moet het vertrouwen van de consument bij grensoverschrijdende aankopen versterken (barrière nr. 7) of zijn/haar bescherming tegen oplichting vanuit andere geografische locaties helpen verbeteren.

⁶⁷ Als gevolg van de nieuwe verordening inzake markttoezicht van 2019.

markt en de eerlijke concurrentie tussen ondernemingen. Deze onderliggende oorzaak is relevant wanneer ondernemingen of beroepsbeoefenaars hun activiteiten willen uitbreiden in hun eigen land of in een andere lidstaat (onder meer op het gebied van overheidsopdrachten), zoals herhaaldelijk aan de orde is gesteld in de landspecifieke aanbevelingen voor een aantal lidstaten in het kader van het Europees semester.

De Commissie heeft een uitgebreid kader gecreëerd om de overheidsdiensten van de lidstaten bij te staan, onder meer door de administratieve capaciteit te verbeteren. De Commissie blijft ook de professionalisering van aanbestedingsagenten met verschillende programma's ondersteunen, zoals opleiding voor kmo-vriendelijk beleid in aankoopcentrales.

In het voorstel van de Commissie voor een programma voor de eengemaakte markt in het kader van het meerjarig financieel kader voor de periode 2021-2027 wordt voorgesteld prioriteit toe te kennen aan de capaciteitsopbouw van nationale overheden en consumentenorganisaties om hen bij te staan bij de ontwikkeling van hun handhavingsactiviteiten. Daarnaast worden in de "Mededeling over een langetermijnactieplan voor een betere uitvoering en handhaving van de regels inzake de eengemaakte markt" nieuwe acties voorgesteld, met name het opzetten van een samenwerkingsnetwerk tussen nationale handhavingsinstanties op het gebied van de eengemaakte markt, of het intensiveren van de opleiding van juristen die belast zijn met de handhaving van de wetgeving inzake de eengemaakte markt.

4. Algemeen ondernemings- en consumentenklimaat in de lidstaten

Veel van de in deze mededeling gemelde belemmeringen doen zich vaak zowel voor bij binnenlandse consumenten en ondernemingen als bij grensoverschrijdend opererende ondernemingen. Zij zijn het gevolg van oorzaken die geen specifiek grensoverschrijdend karakter hebben en zijn in plaats daarvan gekoppeld aan het algemene ondernemings- en consumentenklimaat. Zij hebben onder meer betrekking op bouwvergunningen (bijvoorbeeld op het gebied van telecommunicatie-infrastructuur), toegangsvereisten en vereisten inzake de uitoefening voor bepaalde activiteiten of beroepen, het verkrijgen van elektriciteit, het oplossen van zakelijke geschillen, zowel voor de rechtbank als daarbuiten, en het betalen van belastingen. De analyse van de "Doing Business Survey" van de Wereldbank⁶⁸ weerspiegelt deze realiteit: De lidstaten kunnen sterk scoren op de dimensie van "grensoverschrijdende handel", maar slecht op andere obstakels voor het zakendoen.

In 2019 hadden de landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees semester betrekking op het afrekenen met de meest problematische regeldruk en administratieve lasten, met de zwakke punten in het openbaar bestuur en in het ondernemingsklimaat, alsook met het gebrek aan voorspelbare regelgevingskaders in 16 lidstaten. In de analyse van het Europees semester wordt ook de nadruk gelegd op de noodzaak om de kwaliteit van het bestuur en de instellingen en de doeltreffendheid van rechtsstelsels en overheden te verbeteren. Evenzo wordt, zoals eerder vermeld, in het verslag van de Commissie over de prestaties van de eengemaakte markt melding gemaakt van een reeks restrictiviteitsindicatoren op een aantal economisch belangrijke gebieden, zoals gereguleerde beroepen en detailhandeldiensten.

De Commissie heeft ook instrumenten ingevoerd om te voorkomen dat onnodig restrictieve nationale regels worden vastgesteld. Een recent voorbeeld is de richtlijn betreffende een evenredigheidsbeoordeling, die de lidstaten uiterlijk op 30 juli 2020 moeten omzetten. De richtlijn

⁶⁸ De Wereldbankgroep. Doing Business 2020

vereist van de lidstaten dat zij van tevoren de evenredigheid beoordelen van alle nieuwe of tot wijziging strekkende wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die beperkingen opleggen aan de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen.

Beleid met betrekking tot vaardigheden kan ook een rol spelen bij de verbetering van het ondernemingsklimaat, zowel wat betreft het afstemmen van vaardigheden op die waaraan ondernemingen behoefte hebben, als wat betreft het verbeteren van het inzicht in vaardigheden en het vergroten van hun grensoverschrijdende zichtbaarheid en transparantie. In de op handen zijnde versterkte vaardighedenagenda voor Europa zal een aantal acties worden voorgesteld in verband met deze doelstellingen. Daarnaast zal in het komende Europees pact inzake migratie en asiel de aanpak van het beheer van legale migratie worden gespecificeerd, zodat de EU de vaardigheden en talenten die de Europese arbeidsmarkt nodig heeft, beter kan aantrekken. Een snelle herstart en afronding van de onderhandelingen over de blauwekaartrichtlijn om hooggekwalificeerde werknemers aan te trekken, blijft een prioriteit.

In de kmo-strategie voor een duurzaam en digitaal Europa wordt ingegaan op de noodzaak om het nationale klimaat in de verschillende lidstaten te verbeteren door middel van specifieke initiatieven. Deze omvatten nauwere samenwerking met de lidstaten bij de toepassing van het “denk eerst klein”-principe en de versterking van het netwerk van kmo-gezanten, alsook de volledigheid en efficiëntie van nationale éénloketsystemen om kmo's die grensoverschrijdend willen opereren verder te ondersteunen.

5. Onderliggende oorzaken die geen verband houden met overheidsbeleid

De onderliggende oorzaken die aan de belemmeringen ten grondslag liggen houden niet altijd rechtstreeks verband met het overheidsbeleid, of dat nu op nationaal of EU-niveau is. De markten in de verschillende lidstaten zijn ingebed in een bredere culturele context. De verschillende voorkeuren of talen van de consument in de verschillende delen van de EU maken grensoverschrijdende activiteiten ingewikkelder. Commerciële keuzes van particuliere partijen, of logistieke kwesties, kunnen een verklaring zijn voor bepaalde problemen waarvan ondernemingen melding hebben gemaakt, zoals in het geval van de afwijzing van zakelijke kansen of geografische leveringsbeperkingen voor de detailhandel. In dit verband blijkt uit de resultaten van het sectoraal onderzoek van de Commissie naar e-commerce (van 10 mei 2017) dat meer dan 11 % van de detailhandelaren meldt dat hun leveranciers contractuele beperkingen opleggen aan grensoverschrijdende verkoop.

Ook de algemene macro-economische en micro-economische omstandigheden kunnen een rol spelen. Bovendien kunnen geografische en infrastructurele omstandigheden belemmeringen creëren voor de toegang tot de markt, bijvoorbeeld als gevolg van langere vervoerstijden en afstanden of natuurlijke belemmeringen voor de toegang tot de markt.

Het feit dat deze onderliggende oorzaken niet rechtstreeks voortvloeien uit overheidsbeleid wil nog niet zeggen dat de EU geen rol zou kunnen spelen bij de aanpak van sommige ervan. Dit is onder meer het geval bij belemmeringen waarvan de onderliggende oorzaak gelegen is in de commerciële keuzes van particuliere partijen, aangezien deze, wanneer zij niet om objectieve redenen gerechtvaardigd zijn, tot een kunstmatige opdeling van de eengemaakte markt kunnen leiden. Een recent voorbeeld waarbij

de EU dergelijke kwesties heeft aangepakt is de verordening inzake geoblocking⁶⁹. Mededingingsregels vormen een ander voorbeeld. De Commissie heeft onlangs een aantal mededingingsbeperkende overeenkomsten van bepaalde ondernemingen aangepakt waardoor de eengemaakte markt werd opgedeeld, als opvolging van het sectoraal onderzoek⁷⁰.

Wat geografische leveringsbeperkingen betreft, heeft de Commissie, in aansluiting op de mededeling van 2018 over de detailhandel⁷¹, niet alleen volledige naleving van de mededingingswetgeving vereist, maar de leveranciers tevens gevraagd hun aanpak vrijwillig te wijzigen. Alvorens mogelijke volgende stappen te overwegen, onderzoekt de Commissie momenteel bovendien hoe wijdverbreid het gebruik van geografische leveringsbeperkingen is, welke producten het betreft, welke argumenten de leveranciers zouden kunnen aanvoeren voor het gebruik ervan, hoe de concurrentie tussen detailhandelaren gevolgen kan hebben voor de geografische leveringsbeperkingen zoals die nu optreden, en wat de economische impact op verschillende niveaus van de toeleveringsketen en op de consument is. Op basis van de resultaten zal de Commissie nagaan of verdere beleidsmaatregelen nodig zijn.

Het Erasmusprogramma draagt bij tot de verbetering van de talenkennis van studenten. Evenzo dragen de Europese structuur- en investeringsfondsen bij tot de verbetering van de infrastructuur en het wegnemen van geografische knelpunten in de lidstaten. Zij zullen worden aangevuld met andere EU-programma's, met name met de 42,3 miljard EUR die is voorgesteld voor het nieuwe Connecting Europe Facility-programma in het kader van het nieuwe meerjarig financieel kader.

III. KERNACTIES

In deze mededeling en de vandaag vastgestelde nieuwe beleidsinitiatieven worden prioritaire maatregelen uiteengezet die de lidstaten en de Commissie gezamenlijk zullen moeten nemen.

De Commissie verzoekt de lidstaten en het Europees Parlement met name om:

- snel alle voorstellen voor het meerjarig financieel kader goed te keuren die betrekking hebben op de eengemaakte markt en op e-overheid, voor de financiering van nieuwe normen, IT-tools (zoals het informatiesysteem interne markt (IMI)), civiele en zakelijke diensten (zoals Solvit) of bewustmakingscampagnes, waaronder met name het programma Digitaal Europa en het programma voor de eengemaakte markt;
- snel de lopende wetgevingsvoorstellen goed te keuren die erop gericht zijn de onderliggende oorzaken van de in deze mededeling in kaart gebrachte belemmeringen aan te pakken, in het bijzonder de in het werkprogramma van de Commissie voor 2020 opgenomen prioritaire lopende voorstellen.

Voorts roept zij de lidstaten op om:

⁶⁹ Het doel van deze verordening is de bij belemmering nr. 6, zoals hierboven behandeld, beschreven situaties aan te pakken. Verordening (EU) 2018/302 is op 22 maart 2018 in alle EU-lidstaten in werking getreden en is sinds 3 december 2018 van toepassing.

⁷⁰ Om er slechts enkele te noemen: de praktijken van vier fabrikanten van consumentenelektronica (Asus, Denon & Marantz, Philips en Pioneer) aan wie de Commissie een boete heeft opgelegd voor verticale prijsbinding met betrekking tot een aantal veelgebruikte consumentenelektronica-producten en (in het geval van Pioneer) ook met betrekking tot beperkingen van de grensoverschrijdende handel tussen EU-lidstaten, de praktijken van het Amerikaanse kledingbedrijf Guess, dat de Commissie heeft beboet voor het opleggen van onder meer beperkingen op grensoverschrijdende verkoop aan consumenten (contractuele geoblocking) en verticale prijsbinding, en de praktijken van drie merkeigenaren en licentiegevers op het gebied van rechten voor merchandisingproducten (Nike, Sanrio en NBC Universal) die de Commissie heeft beboet voor hun licentie- en distributieovereenkomsten voor de handel in merchandisingproducten zoals tassen, speelgoed, schoolbenodigdheden en kleding, met name voor kinderen, waardoor grensoverschrijdende en online verkoop werd beperkt.

⁷¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Een Europese detailhandel die past bij de 21e eeuw (COM(2018) 219 final).

- hun wettelijke verplichtingen na te komen en hun verantwoordelijkheid te nemen om de onderliggende oorzaken aan te pakken die onder hun bevoegdheid vallen, zoals omslachtige regelgeving en procedures, en ervoor te zorgen dat de negatieve gevolgen ervan, zowel nu als in de toekomst, voor de eengemaakte markt in overeenstemming zijn met het EU-recht en in elk geval beperkt blijven;
- de inspanningen op te voeren om te voldoen aan de wetgeving inzake de eengemaakte markt, bestaande belemmeringen weg te nemen en het ontstaan van nieuwe belemmeringen te voorkomen;
- voldoende middelen te bestemmen voor de overheidsinstanties die van cruciaal belang zijn voor de tenuitvoerlegging van de eengemaakte markt, zoals de autoriteiten die de digitale toegangspoort coördineren, de markttoezichtautoriteiten, de mededingingsautoriteiten en de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor consumentenbescherming, ondersteunende diensten zoals de één-loketten, de productcontactpunten of de Solvit-centra;
- de doeltreffendheid van de één-loketten te waarborgen, om met name kmo's bij te kunnen staan met gecoördineerde antwoorden over de toepasselijke regels en voorschriften waaraan zij moeten voldoen om zaken te doen op de eengemaakte markt (zowel grensoverschrijdend als in eigen land) en over door de EU aangeboden investeringsmogelijkheden/programma's.

De Commissie, op haar beurt:

- stelt vandaag een langetermijnactieplan voor een betere uitvoering en handhaving van de regels inzake de eengemaakte markt⁷² vast om de in deze mededeling beschreven belemmeringen aan te pakken, waarvan de onderliggende oorzaak is gelegen in de ontoereikende handhaving van EU-wetgeving. In dit verband wordt een gezamenlijke taskforce voor de handhaving van de eengemaakte markt (SMET) in het leven geroepen, die bestaat uit de lidstaten en de Commissie.
- zal nagaan of er behoefte is aan verdere regelgeving om de belemmeringen aan te pakken die samenhangen met andere onderliggende oorzaken die op EU-niveau kunnen worden aangepakt. De Commissie zal volgend jaar verslag uitbrengen over de resultaten van deze analyse, ook om rekening te kunnen houden met de effecten van het eerste jaar waarin het langetermijnactieplan voor een betere uitvoering en handhaving van de regels inzake de eengemaakte markt wordt uitgevoerd;
- zal met de lidstaten blijven samenwerken om de onderliggende oorzaken van nationale belemmeringen aan te pakken, onder meer op het gebied van preventie in het kader van bijvoorbeeld de richtlijn transparantie van de eengemaakte markt⁷³ en de richtlijn betreffende een evenredigheidsbeoordeling. Het Europees semester biedt een ander relevant kader voor het monitoren en aanpakken van de onderliggende oorzaken van de in deze mededeling in kaart gebrachte belemmeringen en obstakels;
- zal het Refit-programma versterken, onder meer door het “one in, one out”-beginsel te hanteren, met volledige betrokkenheid van de belanghebbenden. In het kader van het “Fit for Future”-platform zal worden bekeken hoe de bestaande wetgeving kan worden vereenvoudigd en hoe ervoor kan worden gezorgd dat het platform het hoofd kan bieden aan toekomstige uitdagingen; de ambitie is dat alle toekomstige wetgeving op Europees en nationaal niveau wordt opgesteld met de eindgebruiker voor ogen, door mogelijke belemmeringen in kaart te

⁷² COM(2020) 94 van 10.3.2020.

⁷³ Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij. PB L 241 van 17.9.2015, blz. 1.

brengen en al in een vroeg stadium van het proces tegen te gaan, bijvoorbeeld door het gebruik van digitale instrumenten.

IV. CONCLUSIE

Met deze mededeling en de bijbehorende verslagen bekijkt de Commissie de werking van de eengemaakte markt vanuit een ander oogpunt: dat van de gebruikers. Hieruit blijkt dat er momenteel nog te veel belemmeringen zijn die de werking van de eengemaakte markt hinderen. Dit maakt de ondernemers- en consumentenpaden lastiger begaanbaar. Net als in 1985 moeten wij zorgen voor politieke wil en vastberadenheid om samen en hand in hand te werken op het niveau van de EU en van de lidstaten om de resterende belemmeringen aan te pakken door ons op de onderliggende oorzaken te richten. Het vandaag vastgestelde pakket initiatieven — een nieuwe industriestrategie voor Europa, een kmo-strategie voor een duurzaam en digitaal Europa, een “Mededeling over een langetermijnactieplan voor een betere uitvoering en handhaving van de regels inzake de eengemaakte markt”, alsmede deze mededeling – vormt een basis voor een herstart van ons partnerschap, om ervoor te zorgen dat Europa groei, welvaart en stabiliteit kan bieden aan zijn burgers en ondernemingen, zowel thuis als wereldwijd.