

Fiche 3: Mededeling Akte van de interne Markt: Samen werk maken van een nieuwe groei

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, het Europees Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Akte voor de Interne Markt: twaalf hefboomen voor het stimuleren van de groei en het versterken van het vertrouwen, 'Samen werk maken van een nieuwe groei'.

Datum Commissiedocument

13 april 2011

Nr. Commissiedocument

COM(2011) 206/4

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200376

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Geagendeerd voor de Raad van Concurrentievermogen van 30 en 31 mei (raadsconclusies).

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

2. Essentie voorstel

Op 27 oktober 2010 publiceerde de Europese Commissie de mededeling "Naar een Single Market Act."¹ Hierin werden vijftig voorstellen gepresenteerd, die volgens de Commissie zouden bijdragen aan de verdere versterking van de interne markt. Alle betrokkenen werden aangemoedigd om hierop te reageren. Ook het Nederlandse kabinet heeft op deze consultatie gereageerd, waarvan een afschrift is verstuurd aan beide Kamers der Staten-Generaal (EK 2010/11, 32593, A respectievelijk TK 2010/11, 21501-30, nr. 250). Mede op basis van de resultaten van deze publieke consultatie heeft de Europese Commissie twaalf prioriteiten aangewezen. De Commissie hoopt dat de regelgeving die nodig is om deze prioritaire acties realiseren, nog voor eind 2012 door de Raad en het Parlement zullen worden aangenomen. Daarnaast kondigt de Commissie op een twintigtal andere terreinen voorstellen aan.

¹ Mededeling "Naar een Single Market Act - voor een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen - 50 voorstellen om beter samen te werken, te ondernemen en zaken te doen," COM(2010)608, d.d. 27 oktober 2010.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

De mededeling zelf vermeldt twaalf prioriteiten. De komende achttien maanden zal de Commissie voor elk voorstel een wetgevingsinitiatief publiceren. In enkele gevallen is al een voorstel tot wetgeving gepubliceerd (in voorkomend geval wordt verwezen naar het betreffende BNC-fiche), maar in de meeste gevallen zal een afweging van de subsidiariteit en proportionaliteit van de voorstellen pas in een later stadium kunnen worden gemaakt. Deze mededeling heeft geen financiële gevolgen. Over de financiële consequenties van de meeste voorstellen kan op dit moment evenmin een inschatting worden gemaakt. Ook dat zal eveneens per mededeling beoordeeld worden.

De volgende twaalf prioritaire voorstellen worden in de mededeling aangekondigd:

1. Mogelijkheden scheppen voor durfkapitaalfondsen (venture capital) om eenvoudiger in andere lidstaten te investeren.
2. Herziening van de richtlijn erkenning beroepskwalificaties (2005/36/EG) inclusief het opzetten van een Europese beroepskaart.
3. Eén Europese octrooibescherming en een verenigd systeem voor octrooirechtspraak.
4. Eenvoudige, snelle en betaalbare alternatieve geschillenbeslechting, ook voor e-commerce transacties.
5. Herziening van het Europese normalisatiesysteem, en tevens uitbreiding daarvan voor normalisatie in de dienstensector.
6. Opzetten van Europese projecten op het gebied van energie - en transportinfrastructuur.
7. Wederzijdse erkenning en authenticatie van elektronische handtekeningen garanderen.
8. Oprichten van een Europees kader voor de stimulering van sociale investeringsfondsen, waardoor zij toegang krijgen tot investeringsmogelijkheden en de kapitaalmarkten van alle lidstaten.
9. Herziening van de Richtlijn Energiebelastingen (2003/96/EG), waardoor verschillende soorten energie consistent behandeld worden en er beter rekening gehouden kan worden met de CO₂-uitstoot van de verschillende producten.
10. Verbetering implementatie en naleving van de detacheringsrichtlijn (96/71/EG), inclusief maatregelen ter voorkoming van sancties in geval van misbruik en ontwijking van de regelgeving. Verder kondigt de Commissie een verduidelijking aan van de verhouding tussen de fundamentele sociale rechten en de vrijheid van dienstverlening en vestiging.
11. Vereenvoudiging van de jaarrekeningrichtlijnen.
12. Modernisering van het EU-beleid voor overheidsopdrachten.

Bevoegdheidsvaststelling: positief

De interne markt is een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten (art. 4, lid 2, sub a WVEU). De Unie is bevoegd om maatregelen vast te stellen op het gebied van de interne markt en de werking ervan te verzekeren (artikel 26 WVEU).

Subsidiariteit: positief

De interne markt vormt de kern en basis van de Europese integratie. Problemen en belemmeringen die zich bij grensoverschrijding op de interne markt voordoen zijn meestal het gevolg van verschillen in nationale regulering door de lidstaten. Maatregelen ten behoeve van de interne markt kunnen in de meeste gevallen dan ook beter op Europees dan op nationaal niveau genomen worden.

Proportionaliteit: positief

In de mededeling geeft de Commissie aan bij welke onderwerpen zij op korte termijn met wetgevingsvoorstellen zal komen en op welke terreinen andere beleidsinitiatieven zijn te verwachten, dan wel recentelijk zijn verschenen. Voor sommige prioriteiten lijkt de Commissie op basis van een eerste oordeel met redelijke voorstellen te komen. Bij andere voorstellen, zoals alternatieve geschillenbeslechting, plaatst het kabinet echter kanttekeningen en dienen (rand)voorwaarden te worden opgesteld, om ervoor te zorgen dat het proportionaliteitsoordeel bij het uiteindelijke voorstel positief zal zijn. Deze voorstellen zijn op dit moment echter nog niet concreet. De uiteindelijke maatregelen die hieruit voortkomen – wetgevend en anderszins – zal Nederland afzonderlijk op de eigen merites beoordelen.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Het kabinet verwelkomt het initiatief van de Commissie om de interne markt weer prominent op de politieke agenda te zetten. De interne markt vormt de kern van de Europese integratie en heeft al vele tastbare voordelen en welvaart opgeleverd voor burgers, ondernemers en consumenten. Zo is de interne markt verantwoordelijk voor ongeveer vier tot zes procent van het Bruto Binnenlands Product (BBP).² Versterking van de interne markt is essentieel voor het creëren van meer werkgelegenheid en de Europa 2020-strategie om slimme, duurzame en inclusieve economische groei te verwezenlijken. Een beter functionerende interne markt stimuleert de concurrentie tussen ondernemingen en leidt tot meer keuzemogelijkheden, betere service en lagere prijzen voor consumenten.

Om tastbare resultaten te bereiken op het gebied van de interne markt zijn focus en prioritering van belang. De keuze van de Commissie om twaalf prioriteiten aan te wijzen waarvoor zij op korte termijn wetgevingsvoorstellen zal doen, is in dat verband positief te waarderen.

Zoals al aangegeven in de kabinetsreactie op de consultatie, heeft Nederland vijf prioriteiten op het gebied van de interne markt. In de eerste plaats acht Nederland van cruciaal en prioritair belang dat nu spoedig via versterkte samenwerking het EU-octrooi tot stand wordt gebracht, waarin tevens in een goede procedure voor geschillenbeslechting wordt voorzien. Ten tweede dient voortvarend te worden gewerkt aan het ontwikkelen van een digitale interne

² Centraal Bureau voor de Statistiek, "The Internal Market and the Dutch Economy - Implications for trade and economic growth," september 2008.

markt. Ten derde dient er blijvende aandacht te zijn voor de verdere integratie van de Europese dienstenmarkt. Op de vierde plaats wenst Nederland in te zetten op verbeteringen van de essentiële infrastructuurvoorzieningen voor netwerksectoren als transport, telecom en energie. Tot slot vraagt een goedwerkende interne markt om slimme en kwalitatief goede regelgeving, die eenvoudig kan worden toegepast en gehandhaafd, zodat de beoogde doelstellingen daadwerkelijk worden gerealiseerd. Nederland zet daarom in op vermindering van administratieve lastendruk, vereenvoudiging van de regelgeving en een verbeterde toepassing en handhaving van bestaande interne marktregels.

Het kabinet is verheugd om te zien dat ook de Commissie de invoering van een systeem van **unitaire octrooibescherming** in Europa tot haar prioriteiten rekent. Het kabinet steunt dit ten volle. Momenteel is een Europees octrooi vele malen duurder dan een octrooi in de Verenigde Staten of Japan. Dit belemmert innovatie. Bovendien valt het huidige Europese octrooi na verlening uiteen in losse octrooien die in ieder land afzonderlijk gehandhaafd en afgedwongen dienen te worden. Hierdoor ontstaat het risico van verschillen tussen octrooien tussen landen. Unitaire bescherming van Europese octrooien met een uniform systeem voor geschillenbeslechting moet daar verandering in brengen. Op 13 april 2011 heeft de Commissie twee wetgevingsvoorstellen gepresenteerd over unitaire octrooibescherming. Zie het gecombineerde BNC-fiche over voorstellen COM(2011)215/3 en COM(2011)216/3.

In het kader van de digitale interne markt ondersteunt het kabinet het voorstel van de Commissie om de wederzijdse erkenning van **elektronische authenticatie en elektronische handtekeningen** te verbeteren. Wat Nederland betreft dient de Commissie niet alleen de interoperabiliteit en wederzijdse erkenning van elektronische authenticatie en elektronische handtekeningen te realiseren door middel van wetgeving, maar tevens door praktische oplossingen die samenhangen met het grensoverschrijdende gebruik van elektronische handtekeningen of authenticatie. Daarnaast moet de Commissie blijven werken aan technische mogelijkheden om de samenwerking tussen verschillende nationale ICT – systemen te bevorderen. Hierbij moet onder andere het gebruik van pseudoniemen van nationale identificatienummers (BSN, RSIN) binnen de publieke sector in een Europese context mogelijk worden gemaakt, met in achtneming van de nationale wetgeving daaromtrent.

In ditzelfde kader noemt de Commissie de blijvende aandacht voor de herziening van het auteursrecht. Het huidige auteursrecht wordt in sommige gevallen als belemmerend beschouwd, omdat er veel tijd en geld nodig is om de auteursrechten te regelen, zelfs als werken al tientallen jaren oud zijn en de rechthebbende onvindbaar is. Volgens het kabinet is ter bevordering van nieuwe legale bedrijfsmodellen op het internet het van belang dat territoriale beperkingen van auteursrechtlicenties zoveel mogelijk worden opgeheven. Nieuwe online diensten moeten nu in 27 EU-lidstaten een licentie verkrijgen. Dat staat haaks op het grenzeloze karakter van het internet. De wens van de Commissie om auteursrechten te vereenvoudigen en meer transparant te maken, wordt dan ook gesteund.

Tevens verwelkomt het kabinet de actieve aandacht die de Commissie zal blijven geven aan het functioneren van de **dienstenrichtlijn**, een andere prioriteit van het Nederlandse kabinet. De Commissie kondigt in dit verband geen nieuwe regelgeving aan, maar streeft naar verbetering van de toepassing van de bestaande regelgeving in de praktijk. De invoering van

de dienstenrichtlijn is het belangrijkste project op het gebied van de interne markt sinds 2006. De dienstensector is de grootste sector van de economie, verantwoordelijk voor bijna 80% van het Europese BNP, maar voor slechts 20% van de handel tussen de lidstaten. De Commissie constateert terecht dat de enkele lidstaten die dat nog niet hebben gedaan, zo spoedig mogelijk de implementatie van de dienstenrichtlijn dienen af te ronden. Verder, zoals het kabinet al aangaf in zijn brief aan beide Kamers der Staten-Generaal van 8 maart 2011 (EK 2010/11, 31579, J, respectievelijk TK 2010/11, 22112, nr. 1148), kan door middel van de zogenaamde “performance checks” een beeld worden gevormd van de concrete problemen waarmee dienstverleners in de praktijk op de interne markt worden geconfronteerd.

Een veel voorkomend probleem voor dienstverleners is het grote aantal **gereguleerde beroepen** in andere lidstaten. Momenteel zijn er meer dan 800 gereguleerde beroepen in Europa. In veel gevallen betreft het dienstverleners die een bijzondere verantwoordelijkheid hebben, zoals (dieren-)artsen, verpleegkundigen of leraren. In dergelijke gevallen draagt reglementering bij aan een veilige en verantwoorde werkomgeving. Echter, in sommige gevallen is het onduidelijk waarom en ter bescherming van welk openbaar belang een lidstaat bepaalde beroepen heeft gereguleerd. Hierbij valt te denken aan de toeristengids, makelaar, (banket-)bakker of hotelmanager. Dit belemmert grensoverschrijdende dienstverlening voor de beroepsgroepen uit de lidstaten die deze beroepen niet gereguleerd hebben. Nederland verwelkomt dan ook de aankondiging van een herziening van de richtlijn erkenning beroepskwalificaties. Dit nieuwe voorstel zal moeten leiden tot een aanzienlijke vereenvoudiging van het huidige systeem. Wat Nederland betreft zal het interne markt informatiesysteem IMI daar een belangrijke rol bij spelen. Daarnaast is het bij de herziening van de richtlijn tevens opportuun te bezien hoe het grote aantal onnodig gereguleerde beroepen in andere lidstaten kan worden verminderd.

Nederland heeft twijfels bij de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de voorgestelde **beroepskaart**. Deze kaart zou de toegang tot gereguleerde beroepen in andere lidstaten moeten vergemakkelijken. Echter, de invoering van een dergelijke kaart zal leiden tot extra regulering en hogere administratieve lasten voor dienstverleners, ondernemers en overheden in lidstaten die dit beroep niet gereguleerd hebben. Voor deze niet gereguleerde beroepen moeten registers worden opgetuigd die deze kaarten moeten gaan verstrekken. Om effectief en legaal te zijn moet een beroepskaart bovendien voldoen aan eisen van controleerbare authenticiteit en privacybescherming. Hoewel een dergelijke kaart mogelijk voor delen kan hebben voor bepaalde beroepsgroepen, bijvoorbeeld die in alle lidstaten aan reglementering zijn onderworpen of een hoog mobiel karakter hebben, is het de vraag of een algemeen systeem daadwerkelijk zal bijdragen aan grotere mobiliteit.

De **normalisatie** van goederen heeft een sterke stimulans betekend voor het vrije goederenverkeer. Het kabinet verwelkomt daarom het initiatief van de Commissie om de wetgevende teksten over normalisatie van goederen te moderniseren en te verankeren in een Europese verordening. De Commissie kondigt verder aan om normalisatie van diensten op Europees niveau mogelijk te maken. Voor het kabinet is het belangrijk dat buitenlandse normalisatie-initiatieven worden gemeld en openbaar worden gemaakt, zodat Nederlandse ondernemers zicht hebben op mogelijke belemmeringen in het buitenland. Verder zou dit initiatief kunnen bijdragen aan Europese normen, waar ondernemers zich vrijwillig aan kunnen com-

mitteren, indien daarmee tegemoet wordt gekomen aan een behoefte bij ondernemers. Dit mag echter niet resulteren in hogere regulering en administratieve lasten.

Evenzo kunnen de voorstellen op het gebied van **transport**, een voorwaarde voor het goed functioneren van de interne markt en vandaar ook een prioriteit van het Nederlandse kabinet, bijdragen aan de verdere versterking van de interne markt. Hierbij verwijst het kabinet naar zijn onlangs uitgebrachte reactie op het Witboek Vervoer. (TK 2010/11, 22112, nr. 1163)

Zoals ook aangegeven in reactie op het Groenboek betreffende de modernisering van het EU-beleid inzake **overheidsopdrachten** (TK 2010/11, 31144, nr. 8), onderschrijft het Nederlandse kabinet nut en noodzaak om de Europese aanbestedingsregelgeving te herzien door deze te vereenvoudigen en moderniseren. Voor het kabinet is het uitgangspunt dat de overheid op een transparante en effectieve manier inkoopt tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding, waarbij ondernemers een goede en eerlijke kans maken op een opdracht en de transactiekosten voor alle partijen zo beperkt mogelijk blijven. De Nederlandse inzet richt zich in de eerste plaats op een forse verhoging van de aanbestedingsdrempels voor leveringen en diensten en het vergroten van de toegang tot bestaande kosteneffectieve en innovatieve aanbestedingsprocedures. Nederland vindt dat rekening moet worden gehouden met de kosten van Europese aanbestedingsprocedures, daar de transactiekosten voor aanbestedende diensten en ondernemers vaak relatief hoog zijn, in het bijzonder bij opdrachten net boven de Europese drempelwaarde. Door het flexibeler kunnen toepassen van de verschillende aanbestedingsprocedures ontstaat meer ruimte voor communicatie waardoor vraag en aanbod beter met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht. Ten tweede draagt vereenvoudiging en een efficiënter gebruik van de aanbestedingsprocedures bij aan de toegang van het midden- en kleinbedrijf tot overheidsopdrachten, waardoor het potentieel aan groei en innovatie van deze bedrijven beter kan worden benut. Tot slot wenst Nederland verruiming van de mogelijkheden voor aanbestedende diensten om door middel van de aanbesteding van overheidsopdrachten externe beleidsdoelen, zoals sociale en milieudoelen, te ondersteunen zonder dat dit leidt tot bindende verplichtingen voor aanbestedende diensten en ondernemingen. Dergelijke verplichtingen kunnen juist de ruimte van overheidsinkopers om efficiënt in te kopen onnodig inperken. Het verschilt per overheidsopdracht of en op welke wijze het mogelijk is externe beleidsdoelen op een efficiënte manier te betrekken, en de betrokken aanbestedende dienst is de best aangewezen instantie om deze afweging te maken.

De Commissie kondigt tevens de vereenvoudiging van regelgeving op het gebied van de **jaarrekeningrichtlijnen** aan (de vierde en zevende vennootschapsrichtlijn, 78/660/EEG respectievelijk 83/349/EEG). Ook dit initiatief kan het kabinet ondersteunen, omdat Nederland gebruik heeft gemaakt van vrijwel alle uitzonderingen en vrijstellingen van de huidige richtlijnen en verdere vereenvoudiging gewenst is. Herziening van deze richtlijnen zal moeten leiden tot een substantiële vermindering van de administratieve lasten, vooral voor kleine rechtspersonen.

Ten aanzien van de voorstellen ter verbetering van de interne markt voor **durfkapitaalfondsen**, is Nederland voorstander van een Europese aanpak om grensoverschrijdende

knelpunten op de kapitaalmarkt aan te pakken, aanvullend op de activiteiten die de lidstaten al ontplooiën. Voor een goede toegankelijkheid en het benutten van expertise is samenwerking met bestaande nationale instrumenten van belang. Wanneer sprake zou zijn van fondsen die worden opgericht vanuit de EU-begroting zelf, dan kunnen deze in de ogen van Nederland alleen worden geïntroduceerd wanneer zij voldoen aan bepaalde voorwaarden. Financiële instrumenten kennen namelijk ook potentiële risico's, zoals marktverstoring en onduidelijke budgettaire gevolgen.

Nederland heeft aarzelingen ten aanzien van het voorstel om tot Europese samenwerking te komen op het gebied van **alternatieve geschillenbeslechting (ADR)**. De Commissie presenteert dit voorstel als de belemmeringen voor grensoverschrijdende e-commerce. In Nederland bestaan al organisaties die grensoverschrijdende geschillenbeslechting mogelijk maken. De betrokken partijen (ondernemers en consumenten) zelf hebben een grote rol in het opzetten (zelfregulering), de invulling en het functioneren van geschillencommissies en andere ADR-instanties. Deze opzet werkt goed. Volgens Nederland is hierbij essentieel dat de marktpartijen zelf het initiatief nemen tot het instellen en beheren van alternatieve geschillenbeslechtende instanties. Dit geldt volgens Nederland op nationaal niveau, maar ook op Europees niveau. Vooralsnog ziet Nederland daarom geen aanleiding tot het opstellen van Europese wetgeving op het terrein van alternatieve geschillenbeslechting. Enige terughoudendheid van de Commissie op het terrein van alternatieve geschillenbeslechting biedt bovendien de kans de diverse nationale initiatieven tot bloei te laten komen. Volgens Nederland zou de Europese Commissie zich moeten richten op niet-wetgevende instrumenten, zoals onderzoek naar *best practices* in lidstaten, problemen bij grensoverschrijdende geschillen en de rol van *online dispute resolution*. Overigens zou het in het Europees verband oprichten van een commissie voor alternatieve geschillenbeslechting in enkele gevallen wel van belang kunnen zijn. Zo wordt op luchtvaartgebied door Nederland aangedrongen op de oprichting van een dergelijke Europese commissie in het kader van de *Denied boarding* verordening. Ook de financiële sector kan mogelijk aanleiding bestaan om de vormgeving van ADR nader te reguleren.

Nederland ziet graag het voorstel tot verduidelijking van de **detacheringsrichtlijn** (96/71/EG) tegemoet. Nederland hoopt wel dat de aanvullende wetgeving zorgt voor een zo praktisch mogelijke verduidelijking van de regels en niet voor een toename ervan. Een deel van de huidige problemen in de praktijk vloeit ook voort uit een gebrekkige toepassing van de regelgeving. In dat kader kijkt Nederland uit naar de resultaten van de onlangs gestarte pilot met het Interne Markt Informatiesysteem IMI voor de detacheringsrichtlijn. Dit kan de grensoverschrijdende administratieve samenwerking tussen bevoegde autoriteiten uit de diverse lidstaten verbeteren.

Ook over de voorstellen op het gebied van belastingen (invoering van een geconsolideerde grondslag voor de vennootschapsbelasting, herziening BTW-systeem, en de problemen van burgers met grensoverschrijdende belastingen) zijn de afgelopen periode al Commissievoorstellen verschenen, waarop het kabinet inhoudelijk heeft gereageerd. Over het voorstel voor een herziening van de **Richtlijn Energiebelastingen** zal op korte termijn een BNC-fiche verschijnen.

Met betrekking tot de Europese **sociale investeringsfondsen** wordt opgemerkt dat dit voorstel nog veel onduidelijkheden bevat. Het definitieve voorstel moet naar de mening van het kabinet onder meer inzicht geven welke voordelen het voorstel biedt en welke administratieve lasten dit voorstel met zich meebrengt. Te zijner tijd zal het Nederlandse kabinet in gaan op de subsidiariteit en proportionaliteit van dit voorstel.

Voor Nederland is het voorts van belang dat de samenhang en consistentie tussen de verschillende voorstellen op het gebied van de interne markt geborgd wordt, zowel op Europees niveau als binnen Nederland. De voorstellen die gezamenlijk de Akte voor de Interne Markt vormen, dienen deze ook in onderlinge samenhang beoordeeld te worden. Hierbij past een sterke coördinerende rol voor de Commissaris Barnier voor de Interne Markt en de Raad van Concurrentievermogen.