

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 27.1.2011
COM(2011) 20 definitief

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

**Op weg naar een betere werking van de eengemaakte dienstenmarkt– voortbouwen op
de resultaten van het in de dienstenrichtlijn vastgelegde proces van wederzijdse
beoordeling**

(Voor de EER relevante tekst)

{SEC(2011) 102 definitief}

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

**Op weg naar een betere werking van de eengemaakte dienstenmarkt – voortbouwen op
de resultaten van het in de dienstenrichtlijn vastgelegde proces van wederzijdse
beoordeling**

(Voor de EER relevante tekst)

Diensten zijn de stuwende kracht achter de EU-economie. Ruwweg worden in deze sector 9 van de 10 nieuwe banen geschapen. Een goed werkende en echt geïntegreerde eengemaakte dienstenmarkt is daarom een belangrijk instrument voor het realiseren van de groei, werkgelegenheid en innovatie die Europa nodig heeft en voor het bevorderen van zijn wereldwijde concurrentievermogen. De structurele hervormingen die nodig zijn om een echt eengemaakte dienstenmarkt tot stand te brengen, staan ook centraal in de "Europa 2020"-strategie¹, waarin het volgende benadrukt werd: "*Op basis van de dienstenrichtlijn moet een open interne dienstenmarkt tot stand worden gebracht*". In de recent aangenomen mededeling van de Commissie getiteld "Naar een Single Market Act"² is beklemtoond dat de eengemaakte dienstenmarkt verder moet worden verdiept en dat moet worden voortgebouwd op de resultaten van het in de dienstenrichtlijn vastgelegde proces van "wederzijdse beoordeling"³.

In deze mededeling presenteert de Commissie de belangrijkste resultaten van het proces van "wederzijdse beoordeling" en bouwt zij daarop voort om over te gaan naar een nieuwe fase in het opzetten van een eengemaakte dienstenmarkt waarin de voordelen van de dienstenrichtlijn worden geconsolideerd en met een aantal andere acties worden aangevuld. Deze mededeling gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie dat een nadere beschrijving bevat van de bij het proces van wederzijdse beoordeling uitgevoerde werkzaamheden en van de eerste reeks resultaten van de door de lidstaten tot tenuitvoerlegging van de richtlijn doorgevoerde wetgevingshervormingen.

1. DIENSTEN ZIJN DE STUWENDE KRACHT ACHTER DE EU-ECONOMIE

De totstandbrenging van een eengemaakte dienstenmarkt – een ruimte zonder binnengrenzen waar het vrije verkeer van diensten gewaarborgd is – is van meet af aan **een van de hoekstenen van het Europese project** geweest. De eengemaakte dienstenmarkt werd niet opgevat en moet evenmin worden gezien als een doel op zich. Zij is een **instrument ter verbetering van het dagelijks leven en het welzijn van Europese ondernemingen en burgers**. Wij moeten van haar enorme potentieel gebruikmaken als hefboom voor het

¹ Mededeling van de Commissie getiteld "Europa 2020 – Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei", COM(2010) 2020 definitief.

² "Naar een Single Market Act – Voor een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen", COM(2010) 608 definitief.

³ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt. PB L 376 van 27.12.2006, blz. 36.

realiseren van duurzame groei en werkgelegenheid, het verruimen van de keuze voor consumenten en het scheppen van nieuwe kansen voor ondernemingen.

In de huidige economische crisis is de behoefte aan een goed werkende eengemaakte dienstenmarkt nog dringender geworden. De diensten zijn vandaag de dag de **voornaamste stuwende kracht achter de EU-economie** en de economische activiteit is de afgelopen decennia aanmerkelijk in de richting van kennisintensieve diensten verschoven. Diensten zijn goed voor meer dan **twee derde van het bbp** en de werkgelegenheid in de EU en zijn sinds enkele jaren de **bron van alle nettoschepping van werkgelegenheid**. Bovendien betreft ongeveer 75% van de handel in diensten de levering van diensten aan andere ondernemingen in bijna elke sector van de Europese economie, met name in de **industrie**. Meer geïntegreerde en beter werkende dienstenmarkten moeten derhalve het concurrentievermogen van de gehele EU-economie bevorderen.

De eengemaakte dienstenmarkt **maakt haar volle potentieel echter nog niet waar**. Diensten vertegenwoordigen nog steeds slechts een vijfde van de totale intra-EU-handel, een bescheiden bijdrage in vergelijking met hun aandeel in de economie (zelfs als er mee rekening wordt gehouden dat bepaalde diensten minder verhandelbaar en/of lokaler zijn). Dat het de intra-EU-handel in diensten aan dynamisme ontbreekt, blijkt ook wanneer deze wordt afgezet tegen de wereldwijde EU-handel in diensten. Sinds 2004 groeit de handel in diensten tussen de EU en de rest van de wereld sneller dan binnen de eengemaakte markt. Momenteel doet slechts zo'n 8% van de Europese mkb-ondernemingen zaken in andere lidstaten. Als gevolg daarvan blijven innoverende activiteiten die van vitaal belang zijn voor groei, beperkt tot de nationale grenzen en bereiken zij vaak niet de vereiste kritische massa. Hierdoor wordt de keuze voor gebruikers van diensten alsook Europa's potentieel voor innovatie beperkt. Bovendien kent een aantal dienstensectoren de afgelopen jaren een trage productiviteitsgroei, deels vanwege de lage intensiteit van de concurrentie, die afgeremd blijft door ongerechtvaardigde belemmeringen voor de eengemaakte markt.

Kortom, de **EU-economie heeft dringend behoefte aan een meer geïntegreerde, verdiepte, eengemaakte dienstenmarkt**. Deze is nodig om ondernemingen – in de diensten- en de industriële sector – te helpen groeien, meer banen scheppen en zich wereldwijd beter positioneren. Zij is ook van essentieel belang om de EU-economie weer op de weg naar herstel te brengen. Meer groei in de dienstensector moet ook bijdragen aan het opvangen van structurele veranderingen in de EU-economie en werkgelegenheidsaanpassingen in andere sectoren compenseren.

De vaststelling en daaropvolgende tenuitvoerlegging van de **dienstenrichtlijn zijn een cruciale mijlpaal** geweest voor het verbeteren van de werking van de eengemaakte dienstenmarkt. Daardoor zijn namelijk ongerechtvaardigde belemmeringen weggenomen, is het regelgevingskader vereenvoudigd en is bijgedragen aan de modernisering van de overheidsdiensten. Maar **er is nog meer te doen**. In de recent aangenomen mededeling "Naar een Single Market Act" is bevestigd dat de eengemaakte dienstenmarkt van belang is en verder moet worden ontwikkeld. In deze mededeling worden de resultaten van het proces van "wederzijdse beoordeling" van de dienstenrichtlijn als uitgangspunt genomen en **wordt een ambitieus werkprogramma uiteengezet dat dit doel dichterbij moet brengen**. Zij completeert en versterkt andere lopende inspanningen op EU-niveau ter verbetering van de werking van de dienstenmarkten, met name de follow-up van de monitoring van de

handelsmarkt⁴, het Europa 2020-vlaggenschipinitiatief "Een digitale agenda voor Europa"⁵, alsook de op til zijnde initiatieven ter bevordering van een beter werkende eengemaakte markt voor elektronische handel⁶.

2. DE DIENSTENRICHTLIJN – EEN BELANGRIJKE STAP IN DE RICHTING VAN EEN BETER WERKENDE EENGEMAAKTE DIENSTENMARKT

Diensten zijn zeer **diverse en vaak complexe activiteiten**. Dat geldt ook voor de voorschriften die lidstaten voor diensten opleggen en de belemmeringen die verrichters en ontvangers van diensten kunnen ondervinden wanneer zij van de eengemaakte markt gebruik willen maken. **Belemmeringen treffen diensten harder** dan goederen vanwege de immateriële aard van diensten, het belang van de knowhow van de dienstverrichter, het grensoverschrijdend gebruik van apparatuur, enz. Ook treffen zij mkb-ondernemingen, met name micro-ondernemingen (95% van alle dienstverrichters in de EU), harder dan grotere bedrijven. Veel van deze **belemmeringen hebben een transversaal karakter**, d.w.z. zij gelden voor allerlei dienstenactiviteiten en voor alle fases in de activiteit van de dienstverrichter. Zij **hebben bovendien een aantal kenmerken gemeen**, onder andere het feit dat zij vaak voortvloeien uit administratieve lasten, de rechtsonzekerheid die met grensoverschrijdende activiteiten gepaard gaat en het gebrek aan wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten⁷.

Tegen deze achtergrond **hebben het Europees Parlement en de Raad in december 2006 de dienstenrichtlijn vastgesteld**, een horizontaal instrument voor de eengemaakte markt dat een brede waaier aan dienstenactiviteiten bestrijkt die ongeveer 40% van het bbp en de werkgelegenheid in de EU vertegenwoordigen. De richtlijn moest uiterlijk eind 2009 volledig ten uitvoer zijn gelegd. De tenuitvoerlegging heeft gedurende drie jaar een ongekennde inspanning op alle niveaus van de nationale overheidsdiensten gevergd, alsook sterke politieke steun, onder meer van het Europees Parlement en de Raad.

De resultaten van de **tenuitvoerlegging, die in sommige lidstaten weliswaar nog niet voltooid is, zijn een belangrijke stap voorwaarts** in het wegnemen van belemmeringen en de modernisering/vereenvoudiging van de wetgeving. Honderden discriminatoire, ongerechtvaardigde of onevenredige vereisten die over de hele EU bestonden, zijn afgeschaft in belangrijke dienstensectoren zoals de kleinhandel, de diensten van gereglementeerde beroepen, de bouwsector, het toerisme en de sector zakelijke dienstverlening. Dit is te danken aan meer dan 1 000 uitvoeringswetten, waaronder een aantal "omnibuswetten" die elk tientallen wijzigingen van diverse wetgevingsinstrumenten bevatten. Verschillende lidstaten hebben ook specifieke mechanismen opgezet om te voorkomen dat in de toekomst nieuwe belemmeringen zouden ontstaan, zoals interne kennisgevingsverplichtingen, richtsnoeren voor toekomstige wetgeving of "internemarkttests" bij de effectbeoordeling van nieuwe vereisten. Ten slotte zijn in nationale wetgeving bepalingen ingevoerd ter bevordering van het vrije

⁴ Zie het verslag van de monitoringactie van de handels- en distributiemarkt "Naar een efficiëntere en eerlijkere interne handels- en distributiemarkt tegen 2020", COM(2010) 355 definitief.

⁵ Mededeling van de Commissie "Europa 2020 - Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei", COM(2010) 2020.

⁶ Openbare raadpleging betreffende de toekomst van de elektronische handel in de interne markt en de tenuitvoerlegging van de richtlijn elektronische handel (2000/31/EG), augustus 2010.

⁷ Voor een volledige analyse, zie het verslag van 2002 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement getiteld "De toestand van de interne markt voor diensten", COM(2002) 441 definitief van 30.7.2002.

verkeer van diensten voor verrichters die wettig in andere lidstaten zijn gevestigd. Als deze naar behoren worden gehandhaafd, zouden zij de werking van de eengemaakte dienstenmarkt aanzienlijk moeten verbeteren⁸. Evenwel moet worden onderstreept dat het **volle potentieel van de richtlijn** alleen zal worden gerealiseerd **als alle lidstaten alle vereiste wetgevingswijzigingen voor de tenuitvoerlegging ervan hebben voltooid**. Dit is met name het geval in die lidstaten die horizontale kaderwetten tot tenuitvoerlegging van de richtlijn hebben vastgesteld, maar de bestaande sectorspecifieke wetgeving niet (of nauwelijks) hebben gewijzigd om ongerechtvaardigde belemmeringen weg te nemen.

Wijzigingen in de wetgeving zijn maar een aspect van de gerealiseerde tenuitvoerlegging. Er is en wordt nog steeds ook veel werk gemaakt van het moderniseren van de overheidsdiensten, met name via het opzetten van "**één-loketten**" – e-overheidsportalsites voor zakendoen die nu in de meeste lidstaten operationeel zijn. Voorts is zich een cultuur van **administratieve samenwerking** ter bevordering van het vrije verkeer van diensten aan het ontwikkelen – onder meer ook via het gebruik van het "informatiesysteem voor de interne markt". Nogmaals, deze inspanningen moeten worden volgehouden om ervoor te zorgen dat de gevolgen van de richtlijn ten volle in de praktijk waarneembaar zijn.

Voorzichtige ramingen geven aan dat de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn **maximaal 140 miljard EUR** economische winst kan opleveren, **wat neerkomt op een groei van maximaal 1,5% van het bbp van de EU**⁹. Bij deze ramingen is geen rekening gehouden met de louter nationale effecten van administratieve en regelgevingsvereenvoudiging, die ook aanzienlijk zouden moeten zijn.

Het **belang van de dienstenrichtlijn voor de ontwikkeling van de eengemaakte dienstenmarkt reikt echter nog verder**. De richtlijn bevat namelijk een aantal mechanismen en instrumenten waarmee naast de tenuitvoerlegging nog meer vooruitgang kan worden geboekt. Een bijzonder krachtig instrument is het **proces van wederzijdse beoordeling** dat in de richtlijn is vastgelegd en dat in heel 2010 door de lidstaten en de Commissie is uitgevoerd. **In deze mededeling worden de belangrijkste bevindingen van dit proces gepresenteerd** en wordt op basis daarvan **een aantal acties aangewezen voor een verdere verdieping van de eengemaakte dienstenmarkt** en voor een nauwere afstemming ervan op de behoeften van EU-burgers en -bedrijven. Daarbij wordt voortgebouwd op de resultaten van besprekingen tussen de lidstaten en de Commissie en de voornaamste conclusies die daarbij werden bereikt, alsook op de bijdragen aan de openbare raadpleging die heeft plaatsgevonden.

3. HET PROCES VAN WEDERZIJDSE BEOORDELING – EEN KRACHTIG INSTRUMENT TER BEOORDELING VAN DE STAND VAN DE EENGEMAAKTE DIENSTENMARKT

De dienstenrichtlijn voorzag zelf in dit proces van "wederzijdse beoordeling" als een innovatief en op concrete gegevens gebaseerd proces van "**collegiale toetsing**". Een dergelijk mechanisme zou niet voor de tenuitvoerlegging van alle EU-richtlijnen geschikt of nodig zijn, maar was noodzakelijk vanwege de specifieke kenmerken van de dienstenrichtlijn. Ten eerste was het gezien het ruime toepassingsgebied van de richtlijn nodig dat de lidstaten **hun wetgeving aan een systematische en brede evaluatie** onderwierpen. Ten tweede droeg de richtlijn de lidstaten op een **aantal typische aan dienstverrichters opgelegde wettelijke**

⁸ Zie in de bijlage bij deze mededeling een overzicht van de wijzigingen die de lidstaten in hun wetgeving hebben aangebracht en de dienstensectoren die er het meeste baat bij moeten hebben.

⁹ "Verwachte economische effecten van de Europese Dienstenrichtlijn", CPB, november 2007.

vereisten te evalueren: vereisten inzake vestiging (zoals vergunningsregelingen, territoriale beperkingen of beperkingen inzake kapitaalbezit) en vereisten inzake de grensoverschrijdende verrichting van diensten (zoals verplichtingen betreffende registratie, kennisgeving of verzekering). De lidstaten moesten deze vereisten evalueren en toetsen aan bepaalde in de richtlijn neergelegde criteria om te bepalen of deze moesten worden gehandhaafd, gewijzigd of opgeheven.

Gezien de omvang en de complexiteit van deze taken was **de uitwisseling van informatie en ervaring alsook de collegiale toetsing die dankzij het proces van wederzijdse beoordeling** werd verricht, van essentieel belang om alle lidstaten mee te krijgen op weg naar een geslaagde tenuitvoerlegging van deze ambitieuze wetgeving. Er zij evenwel op gewezen dat bepaalde aan de tenuitvoerlegging gerelateerde kwesties – zoals het opzetten van de "éénloketten" – buiten het bestek van deze oefening vielen.

In oktober 2009 bereikten **de Commissie en de lidstaten in de Groep op hoog niveau van de Raad Concurrentievermogen overeenstemming over de te hanteren methodologie** voor wat een grootschalige oefening in 30 landen¹⁰ met betrekking tot bijna 35 000 vereisten zou worden. **De werkzaamheden gingen in 2010 van start.** Van januari tot maart kwamen lidstaten bijeen in **groepen** van vijf landen waarin de situatie in deze afzonderlijke landen werd besproken en verdere besprekingen werden voorbereid. Daarna werden van maart tot oktober "**plenaire vergaderingen**" gehouden, waarop de specifieke vereisten en de voornaamste aan de richtlijn onderworpen dienstensectoren werden onderzocht¹¹. In een **openbare raadpleging** die van eind juni tot midden september 2010 heeft plaatsgevonden, zijn belanghebbenden om hun mening gevraagd.

4. DE VOORNAAMSTE BEVINDINGEN VAN HET PROCES VAN WEDERZIJDSE BEOORDELING

4.1. Wat is bereikt?

Over het geheel genomen wordt het proces van "wederzijdse beoordeling" zeer positief geëvalueerd. Doordat het proces een **gestructureerde dialoog** tussen de lidstaten op gang heeft gebracht, heeft het voor transparantie gezorgd over de resultaten van de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn en heeft het bijgedragen tot het onderkennen en bevorderen van **goede regelgevingspraktijken**. De besprekingen hebben ook een **gewoonte van dialoog** helpen bevorderen. Het contact en de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten (van bilaterale en "cluster"-contacten tot grotere groepen) zijn in de loop van het proces gestaag toegenomen en zijn van essentieel belang geweest voor de geboekte resultaten.

Dankzij het proces van wederzijdse beoordeling kon ook een **gedetailleerd beeld worden geschetst van de stand van een belangrijk deel van de eengemaakte dienstenmarkt**. Voor het eerst voerden de lidstaten en de Commissie een grondige evaluatie uit van de nationale voorschriften betreffende dienstenactiviteiten. Het betrof voorschriften op nationaal, regionaal

¹⁰ De drie EVA-landen die bij de EER-Overeenkomst zijn aangesloten – IJsland, Liechtenstein en Noorwegen – namen eveneens deel.

¹¹ De volgende dienstensectoren werden door de lidstaten als prioritair aangewezen: bouw- en vastgoedgerelateerde diensten, toerisme en daaraan gerelateerde diensten, drankdiensten, diensten van gereguleerde beroepen, groothandels- en kleinhandelsdiensten, zakelijke diensten en particulier onderwijs. Het Comité dienstenrichtlijn werd op zijn bijeenkomst van 15 oktober 2010 van de resultaten van het proces in kennis gesteld.

en lokaal niveau, alsook voorschriften die door beroepsorganisaties met regelgevingsbevoegdheden waren vastgesteld. In dat verband heeft de wederzijdse beoordeling **binnen de lidstaten** een ongekend "**eengemaakte markt**"-effect gesorteerd omdat de nationale overheidsdiensten op alle niveaus werd verzocht hun eigen voorschriften en die van andere lidstaten aan een kritische evaluatie uit het oogpunt van de eengemaakte markt te onderwerpen.

Ten slotte is dit proces ook een waardevol instrument gebleken om de **resterende hindernissen** voor de eengemaakte markt aan te wijzen en de grondslag te leggen voor **toekomstige beleidsacties** in de dienstensector. Dit was allemaal mogelijk dankzij de **actieve betrokkenheid van de lidstaten**, die het proces tot het hunne hebben gemaakt en er actief aan hebben deelgenomen.

4.2. Wat moet er nog gebeuren?

Uit besprekingen met lidstaten en bijdragen van belanghebbenden is gebleken dat **in bepaalde dienstensectoren de eengemaakte markt een werk in uitvoering blijft**, met name wat het grensoverschrijdend verrichten van diensten betreft.

Een deel van het probleem lijkt gelegen in het feit dat een aantal **EU-voorschriften die in de loop van de jaren zijn vastgesteld om de werking van de eengemaakte dienstenmarkt te bevorderen, niet ten volle worden gebruikt en soms inconsistent ten uitvoer worden gelegd of toegepast**. Diensten zijn vaak aan een aantal verschillende EU-instrumenten onderworpen. Sommige daarvan zijn van horizontale toepassing, zoals de dienstenrichtlijn of de richtlijn elektronische handel¹². Andere, zoals de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties¹³, regelen kwesties die voor tal van dienstenactiviteiten van essentieel belang zijn. Veel andere EU-instrumenten hebben een zeer aanzienlijke impact op de dienstensector, zoals die welke transacties tussen bedrijven en consumenten of de bescherming van het milieu regelen. De wederzijdse beoordeling heeft uitgewezen dat het soms niet duidelijk is hoe deze instrumenten op elkaar inwerken. Voorts wordt bij de nationale tenuitvoerlegging/toepassing van deze instrumenten kennelijk onvoldoende rekening gehouden met de reële werking van de eengemaakte markt. In de praktijk is het daardoor niet duidelijk welke voorschriften van toepassing zijn, met name in de context van grensoverschrijdende dienstverrichting, hetgeen ertoe leidt dat mkb-ondernemingen minder in staat en bereid zijn om activiteiten in het buitenland te ontwikkelen.

Deze wederzijdse beoordeling heeft ook aan het licht gebracht dat zich nog steeds problemen voordoen doordat lidstaten intensief gebruikmaken van de mogelijkheid om **bepaalde dienstenactiviteiten aan bepaalde exploitanten voor te behouden**. In de EU worden 800 verschillende activiteiten in een of meer lidstaten als gereguleerde beroepen beschouwd en aan dienstverrichters met specifieke kwalificaties voorbehouden. Deze praktijk kan in sommige gevallen op grond van goede beleidsredenen worden gerechtvaardigd (bijvoorbeeld de complexiteit van de te verrichten activiteiten of de gevolgen ervan voor de veiligheid van de consument), maar kennelijk niet altijd. Tal van activiteiten worden slechts in enkele lidstaten gereguleerd en meer dan 25% daarvan wordt in slechts één lidstaat gereguleerd (bijvoorbeeld diensten van fotografen, barmannen, korsettenmakers of

¹² Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt (PB L 178 van 17.7.2000, blz. 1).

¹³ Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PB L 255 van 30.9.2005, blz. 22).

kamermeisjes). Deze kwestie is waarschijnlijk het vaakst door de lidstaten aangehaald als een belemmering voor de werking van de eengemaakte markt, in het bijzonder voor grensoverschrijdende diensten, met name tussen lidstaten waar de activiteit niet gereguleerd is en lidstaten waar de activiteit dat wel is (zo is het mogelijk dat een zelfstandig fotograaf een bedrijfsevenement niet mag fotograferen in een lidstaat die deze activiteit voorbehoudt aan personen met specifieke beroepskwalificaties in fotografie tenzij ten minste twee jaar beroepservaring kan worden aangetoond). De lidstaten hebben er ook op gewezen dat er in sommige sectoren, bv. de bouw, veel gereguleerde specialisaties bestaan waarvan de relevantie twijfelachtig is aangezien zij tot een kostbare versnippering van de markt leiden, en die de verrichting van hoogwaardige diensten in de weg staan (zo kan iemand met de kwalificatie van elektrotechnicus problemen ondervinden wanneer hij diensten wil verrichten in een andere lidstaat waar bepaalde van zijn activiteiten aan een ander gereguleerd beroep zouden zijn voorbehouden, zoals dat van "installateur van elektrische apparatuur").

Bij de besprekingen in het kader van de wederzijdse beoordeling zijn ook vragen gerezen met betrekking tot **vereisten inzake de rechtsvorm** (bijvoorbeeld beperkingen met betrekking tot de beschikbare rechtsvormen voor exploitanten die bepaalde activiteiten starten, zoals het verbod voor verrichters van ambachtdiensten om vennootschapsvormen met beperkte aansprakelijkheid aan te nemen) en **vereisten inzake kapitaalbezit** (bijvoorbeeld verplichtingen om over specifieke kwalificaties te beschikken voor het bezitten van aandelenkapitaal van ondernemingen die bepaalde diensten verrichten, zoals het voorschrift dat alleen gekwalificeerde belastingadviseurs kapitaal mogen bezitten van een onderneming die belastingadviesdiensten verleent). Terwijl er voor sommige van deze vereisten goede beleidsredenen kunnen bestaan (bijvoorbeeld de onafhankelijkheid of de persoonlijke betrokkenheid van de dienstverrichter), vormen zij niettemin belemmeringen voor de werking van de eengemaakte dienstenmarkt. Hoewel de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn voor verbeteringen heeft gezorgd, blijven er belangrijke verschillen bestaan. Tijdens de wederzijdse beoordeling is dan ook intensief gediscussieerd over de rechtvaardiging en/of de evenredigheid van bepaalde voorschriften. Beperkingen van de beschikbare rechtsvormen zijn vaak een bron van problemen voor ondernemingen of beroepsbeoefenaren die zich in een andere lidstaat willen vestigen, omdat zij zich daardoor begrensd zien in hun keuze voor de meest geschikte vennootschapsvorm, bijvoorbeeld met betrekking tot belastingen of financiering. Vereisten inzake kapitaalbezit kunnen ertoe leiden dat de opties voor het verwerven van financiering en beschikbare bedrijfsmodellen beperkt worden. Ten slotte kan de toepassing van vereisten inzake rechtsvorm of kapitaalbezit op de grensoverschrijdende verrichting van diensten bijzonder beperkende effecten sorteren, bijvoorbeeld wanneer dienstverrichters louter vanwege de rechtsvorm waarin zij actief zijn, de mogelijkheid wordt ontzegd hun diensten grensoverschrijdend aan te bieden.

Het proces van wederzijdse beoordeling heeft ook bevestigd dat de lidstaat waar de dienst wordt verricht, vaak **verzekeringsverplichtingen** oplegt aan grensoverschrijdende dienstverrichters, ongeacht of de dienstverrichter in zijn vestigingplaats reeds naar behoren is verzekerd (bijvoorbeeld een octrooigemachtigde die voor een van zijn in zijn thuisland gevestigde klanten in een andere lidstaat een octrooiaanvraag wil indienen en verplicht wordt een nieuwe verzekeringspolis af te sluiten, ook al is het risico ten aanzien van die klant al verzekerd). In het kader van de dienstenrichtlijn moesten in veel gevallen de rechtvaardiging en de evenredigheid van dergelijke verplichtingen worden getoetst. Wanneer een dergelijk vereiste kan worden gerechtvaardigd, kunnen dienstverrichters een zeer praktisch probleem ondervinden: kennelijk is het voor grensoverschrijdende dienstenactiviteiten zeer moeilijk een verzekeringspolis te verkrijgen (het kan lastig zijn een verzekering op de markt te vinden of

de verzekering wordt mogelijk slechts onder zeer zware voorwaarden verstrekt). Tijdens het proces van wederzijdse beoordeling kwam naar voren dat deze kwestie aanzienlijke problemen oplevert voor het grensoverschrijdend verrichten van diensten in sectoren als de zakelijke dienstverlening of de bouw.

Ten slotte bevestigt het proces van wederzijdse beoordeling dat de eengemaakte dienstenmarkt concreter in de praktijk moet worden gebracht, aangezien zij vorm krijgt door de gelijktijdige toepassing van tal van voorschriften op regionaal en lokaal niveau in een steeds groter en diverser wordende Unie. **We hebben meer dialoog nodig** (met en tussen de overheidsdiensten van de lidstaten, alsook tussen overheidsdiensten en dienstverrichters) over kwesties die van essentieel belang zijn voor de eengemaakte markt zoals het vrij verrichten van diensten, alsook **meer transparantie** om zoveel mogelijk te voorkomen dat nieuwe belemmeringen ontstaan. Door de complexiteit van een grote Unie wordt het belang van **handhaving op nationaal niveau** ook groter, met name om ervoor te zorgen dat dienstverrichters over effectieve, snelle en betaalbare rechtsmiddelen beschikken om hun rechten op de interne markt af te dwingen.

5. DE TOEKOMST: ACTIES VOOR EEN VERDERE VERDIEPING VAN DE EENGEMAAKTE DIENSTENMARKT

De voornaamste bevindingen van de wederzijdse beoordeling wijzen uit dat de Commissie verdere stappen moet nemen opdat de Europese economie het potentieel van de eengemaakte dienstenmarkt ten volle kan benutten.

In de eerste plaats zal de Commissie de samenwerking met de lidstaten op individuele basis voortzetten en intensiveren **om te komen tot een volledige en correcte omzetting en tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn in alle lidstaten**. In de eerste helft van 2011 zal de Commissie een reeks bilaterale bijeenkomsten houden met de lidstaten waar sterke aanwijzingen bestaan voor een incorrecte of onvolledige tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn. Zo nodig zullen formele handhavingsmaatregelen worden genomen.

Parallel daaraan zal de Commissie in 2011 een **eerste economische evaluatie** maken van de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de richtlijn en van de gevolgen ervan voor de werking van de dienstenmarkten.

Daarnaast zal de Commissie voortbouwen op het acquis om een aantal aanvullende maatregelen te nemen ter bevordering van de eengemaakte dienstenmarkt.

5.1. Een "prestatietest" voor de eengemaakte dienstenmarkt

Samen met de lidstaten zal de Commissie de eengemaakte dienstenmarkt aan een **"prestatietest"** onderwerpen. Doel is de situatie te evalueren vanuit het oogpunt van de gebruiker van de eengemaakte markt, zoals een bedrijf dat in een andere lidstaat een dochteronderneming wil starten, een zelfstandige die grensoverschrijdend diensten wil verrichten, een mkb-onderneming of een consument die gebruik wenst te maken van diensten die door een in een andere lidstaat gevestigde persoon worden verricht. Aan de hand van de "prestatietest" moet worden **geëvalueerd hoe de verschillende EU-wetgevingsinstrumenten worden toegepast en hoe zij in de praktijk werken**.

Om met behulp van de "prestatietest" een realistisch en nuttig overzicht te krijgen van de werking van de eengemaakte dienstenmarkt, zal met nog meer EU-instrumenten dan de

dienstenrichtlijn rekening moeten worden gehouden. Voorts mag de "prestatietest" niet op abstracte wijze worden uitgevoerd, maar op basis van concrete sectoren en activiteiten (praktijkgevallen) die zullen illustreren hoe de eengemaakte markt werkt en op welke gebieden zich nog steeds problemen voordoen. Het zou de bedoeling zijn een aantal praktische scenario's te schetsen in specifieke sectoren waar ondernemingen en burgers het vaakst met een slechte werking van de eengemaakte markt te maken krijgen, alsook sectoren op grond van werkgelegenheid en groeipotentieel te prioriteren. Dit betekent echter niet dat de resultaten van de "prestatietest" alleen voor die specifieke sectoren van belang zullen zijn. Gelet op de vaak transversale aard van de belemmeringen in de dienstensector en de wetgevingsinstrumenten die deze sector regelen, zal de "prestatietest" ook nuttig zijn voor het aanwijzen van horizontale kwesties. Afgaande op het proces van wederzijdse beoordeling lijkt het erop dat de diensten in de bouw-, toeristische en zakelijkedienstensector waarschijnlijk voor een "prestatietest" geschikt zouden zijn. In operationeel opzicht moeten bij een "prestatietest" verschillende diensten van de Commissie en de relevante overheidsdiensten van de lidstaten betrokken worden. Zij zullen in onderlinge samenwerking de problemen betreffende de gezamenlijke toepassing van EU-instrumenten op nationaal niveau evalueren, de redenen voor de problemen nagaan en mogelijke oplossingen onderzoeken. Deze analyse moet steunen op onderbouwende informatie over de werking van specifieke sectoren in de praktijk¹⁴ en moet bijdragen van belanghebbenden omvatten.

De "prestatietest" moet het mogelijk maken **sectorspecifieke conclusies over de werking van de eengemaakte dienstenmarkt** te formuleren en, in voorkomend geval, te bepalen welke andere acties nodig zijn, zo nodig in de vorm van wetgeving.

In 2011 zal de Commissie de "prestatietest" van de eengemaakte dienstenmarkt starten op basis van de input van de lidstaten over de specifieke te onderzoeken sectoren. Doel is de test binnen een jaar te voltooien en vervolgens uiterlijk eind 2012 aan het Europees Parlement en de Raad te rapporteren over de resultaten ervan en zo nodig verdere maatregelen voor te stellen.

5.2. Gerichte acties tegen resterende regelgevingsbelemmeringen die op ongerechtvaardigde wijze het potentieel van de eengemaakte dienstenmarkt in de weg staan

Uit het proces van wederzijdse beoordeling zijn verschillende **specifieke kwesties** naar voren gekomen die problemen lijken op te leveren voor ondernemingen en burgers op de eengemaakte markt en **die nader onderzoek verdienen**. Tijdens de "prestatietest" moeten deze problemen worden aangewezen en de omvang ervan ingeschat. Parallel daaraan zal de Commissie specifiek op deze kwesties inspelen om de situatie en de noodzaak voor specifieke acties op EU-niveau nader te evalueren.

De Commissie zal de kwestie van **activiteitsreserves** evalueren met bijzondere aandacht voor gebieden waar nader moet worden ingegaan op het verband met de vereiste beroepskwalificatie. Dit is noodzakelijk omdat er behoefte bestaat aan meer geïntegreerde dienstenmarkten die voorzien in de vraag van afnemers naar hoogwaardige diensten. Op basis van deze evaluatie en de bevindingen van de "prestatietest" zal de Commissie uiterlijk in 2012 een besluit nemen over mogelijke specifieke initiatieven.

¹⁴ De Consumer Market Scoreboard van de Commissie bevat bijvoorbeeld zeer nuttige informatie over de praktische werking van dienstenmarkten vanuit het oogpunt van de consument.

- De Commissie zal een evaluatie starten om beter te begrijpen welke invloed beperkingen op **kapitaalbezit** en **rechtsvorm** op bepaalde dienstensectoren hebben en om informatie te vergaren over de economische effecten van deze voorschriften. Op basis van deze evaluatie en de bevindingen van de "prestatietest" zal de Commissie uiterlijk in 2012 een besluit nemen over mogelijke specifieke initiatieven.

- De uit **verzekeringsvereisten** voortvloeiende problemen voor grensoverschrijdende dienstverrichters moeten eerst met de belanghebbenden, waaronder de verzekeringssector, worden onderzocht, zodat praktische oplossingen kunnen worden gevonden. Op basis van deze evaluatie en de bevindingen van de "prestatietest" zal de Commissie uiterlijk in 2012 een besluit nemen over mogelijke specifieke initiatieven.

5.3. Gerichte acties om de eengemaakte dienstenmarkt concreter in de praktijk te brengen

Om ervoor te zorgen dat de bepalingen van artikel 16 van de dienstenrichtlijn inzake het **vrij verrichten van diensten** in alle lidstaten **naar behoren** en consistent worden **toegepast**, zal de Commissie nauwlettend toezien op de toepassing ervan en haar bevindingen met alle lidstaten bespreken. Dit proces kan voortbouwen op de dienstenrichtlijn zelf, die reeds voorschrijft dat de Commissie over de toepassing van deze bepalingen verslag uitbrengt. Het toezicht moet grotendeels gebaseerd zijn op de vergaarde informatie en zienswijzen van lidstaten en belanghebbenden.

De Commissie zal jaarlijks leidraden uitbrengen voor de toepassing door de lidstaten van de bepalingen inzake het vrij verrichten van diensten en de ontwikkeling van grensoverschrijdende dienstverrichting op de eengemaakte markt. De eerste van deze jaarlijkse leidraden moet uiterlijk eind 2011 zijn uitgebracht.

Naar de toekomst toe is het ook van essentieel belang **de transparantie te vergroten zodat nieuwe regelgevingsbelemmeringen worden voorkomen**. De dienstenrichtlijn bevat reeds een verplichting voor lidstaten om kennisgeving te doen van nieuwe vestigingsvereisten en van vereisten die van invloed zijn op het vrije verkeer van diensten. Er bestaat een onmiddellijke behoefte om deze verplichting te consolideren door de overheidsdiensten van de lidstaten leidraden te geven voor de toepassing ervan. Daarna zou het zaak zijn te evalueren of het toepassingsgebied van deze verplichting op gerichte wijze dient te worden uitgebreid.

In 2011 zal de Commissie in samenwerking met de lidstaten het kennisgevingssysteem in de dienstenrichtlijn consolideren en nationale overheidsdiensten helpen ondersteunen voor de toepassing ervan. Uiterlijk eind 2012 zal de Commissie verslag uitbrengen over de werking van het systeem en de noodzaak voor een gerichte uitbreiding van het toepassingsgebied ervan.

Ten slotte moeten wij dienstverrichters, en met name **mkb-ondernemingen, hun rechten op de eengemaakte markt helpen afdwingen** zodat zij niet nalaten markten over de grenzen uit te proberen louter omdat dit door regelgevingsbelemmeringen te moeilijk wordt gemaakt. Het SOLVIT-netwerk speelt in dat verband reeds een belangrijke rol door informele oplossingen aan te reiken voor problemen met overheidsinstanties. Naast dit soort alternatieve mechanismen voor de oplossing van geschillen moet ook worden overwogen maatregelen

voor te stellen om te zorgen voor gemakkelijk te gebruiken, snelle en betaalbare rechtsmiddelen op nationaal niveau bij schending van rechten op de eengemaakte markt.

Uiterlijk eind 2012 zal de Commissie de effectiviteit evalueren van de rechtsmiddelen waarover dienstverrichters bij schending van hun rechten op de eengemaakte markt door nationale overheidsdiensten op nationaal niveau beschikken, en zal zij tevens besluiten over verdere te nemen stappen.

6. CONCLUSIES

De tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn is een belangrijke stap in de richting van een beter werkende eengemaakte dienstenmarkt. Maar er is nog veel te doen. In deze mededeling, die voortbouwt op het proces van wederzijdse beoordeling van de dienstenrichtlijn, wordt een aantal acties voorgesteld die er uiteindelijk op gericht zijn de eengemaakte dienstenmarkt te verdiepen en deze beter op de behoeften van ondernemingen en burgers af te stemmen. Dit is een gedeelde verantwoordelijkheid en het succes van de voorgestelde acties zal afhangen van de inzet van alle betrokken instellingen en belanghebbenden.

Toekomstige acties		
Doelstellingen	Voorgestelde actie	Tijdschema
Ervoor zorgen dat een volledige en correcte tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn er daadwerkelijk aan bijdraagt dat het potentieel van de eengemaakte dienstenmarkt ten volle wordt gerealiseerd.	<ul style="list-style-type: none"> - Een bilaterale dialoog aangaan met een aantal lidstaten waar de tenuitvoerlegging achterop loopt en indien nodig formele handhavingsmaatregelen nemen. - Een eerste economische evaluatie maken van de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn. 	Eerste helft van 2011 Eind 2011
Ervoor zorgen dat de EU-wetgeving inzake diensten in de praktijk goed werkt en daadwerkelijk bijdraagt aan het verbeteren van de handel in diensten op de eengemaakte markt.	- Een "prestatietest" van de eengemaakte dienstenmarkt uitvoeren.	2011-2012
Resterende hindernissen voor de werking van de eengemaakte dienstenmarkt wegnemen.	- De effecten evalueren van voorschriften van lidstaten die bepaalde activiteiten aan dienstverrichters met specifieke kwalificaties voorbehouden en besluiten over de noodzaak voor specifieke initiatieven.	Uiterlijk eind 2012
Resterende hindernissen voor de werking van de eengemaakte dienstenmarkt wegnemen.	- De effecten evalueren van door lidstaten opgelegde beperkingen op de rechtsvorm en het kapitaalbezit van dienstverrichters en besluiten over de noodzaak voor specifieke initiatieven.	Uiterlijk eind 2012
Resterende hindernissen voor de werking van de eengemaakte dienstenmarkt wegnemen.	- De problemen evalueren die dienstverrichters ondervinden vanwege verzekeringsverplichtingen in	Uiterlijk eind 2012

	grensoverschrijdende situaties en besluiten over de noodzaak voor specifieke initiatieven.	
Ervoor zorgen dat ondernemingen en burgers die over de grenzen diensten willen verrichten en afnemen, van de interne markt gebruik kunnen maken.	- Lidstaten regelmatig leidraden geven voor de toepassing van de bepalingen van de dienstenrichtlijn inzake het vrij verrichten van diensten.	Eind 2011 en daarna jaarlijks
Voorkomen dat in de wetgeving van lidstaten nieuwe regelgevingsbelemmeringen ontstaan.	- De lidstaten bijstaan wat betreft de naleving van de in de dienstenrichtlijn bepaalde kennisgevingsverplichtingen. - Verslag uitbrengen over de werking van de kennisgevingsverplichtingen in de dienstenrichtlijn en over een mogelijke gerichte uitbreiding van het toepassingsgebied ervan.	2011 Uiterlijk eind 2012
Ervoor zorgen dat dienstverrichters, en met name mkb-ondernemingen, hun rechten op de eengemaakte markt ten volle kunnen benutten.	- De effectiviteit evalueren van de rechtsmiddelen die op nationaal niveau beschikbaar zijn bij schending van de rechten op de eengemaakte markt door nationale overheidsdiensten en verslag uitbrengen over de noodzaak voor specifieke initiatieven.	Uiterlijk eind 2012