

**EEN NIEUWE STRATEGIE VOOR DE EENGEMAAKTE
MARKT**

*TEN DIENSTE VAN
DE EUROPESE ECONOMIE EN SAMENLEVING*

**Rapport ter attentie van de
Voorzitter van de Europese Commissie**

José Manuel Barroso

door

Mario Monti

9 mei 2010

"Tous ceux qui ont essayé de régler les problèmes économiques que posait le traité de Rome en oubliant le coté politique de la chose sont allés à un échec et aussi longtemps qu'on examinera [ces] problèmes uniquement sur le plan économique et sans penser à la politique, je le crains, nous irons à des échecs répétés."

"Al diegenen die getracht hebben de door het Verdrag van Rome opgeroepen economische problemen op te lossen zonder oog te hebben voor de politieke dimensie, hebben gefaald. Zolang [die] problemen uitsluitend uit economisch oogpunt worden bekeken, zonder aandacht te besteden aan de politieke factor, zullen wij, naar ik vrees, keer op keer mislukken."

Paul-Henri Spaak
Rede in de Kamer van Volksvertegenwoordigers
14 juni 1961

"Europa bevindt zich op een kruispunt. Of wij gaan, resoluut en vastberaden, verder of wij zinken weg in middelmatigheid. Of wij besluiten nu om de integratie van de economieën van Europa te voltooien, of wij laten door een gebrek aan politieke wil om de immense problemen die zich hierbij voordoen het hoofd te bieden, toe dat Europa zich ontwikkelt tot een vrijhandelszone zonder meer."

Europese Commissie
"De voltooiing van de interne markt"
Witboek voor de Europese Raad
(Milaan, 28-29 juni 1985)

"What we need are strengths which we can only find together. [...] We must have the full benefit of a single large market"

"Wat we nodig hebben, zijn krachten die wij alleen samen kunnen vinden. [...] Wij moeten ten volle profijt kunnen trekken van een grote eengemaakte markt"

Margaret Thatcher
1986

Opdrachtbrief van de voorzitter van de Europese Commissie

José Manuel Barroso
President of the European Commission

Brussel, 20 oktober 2009

Pres(2009)D/2250

Geachte heer professor,

De eengemaakte markt is steeds de hoeksteen geweest van de Europese integratie en van duurzame groei, en is dat ook nu nog. Maar dit grote Europese project heeft nieuwe politieke vastberadenheid nodig opdat het zijn potentieel ten volle kan waarmaken. Zoals ik in mijn politieke richtsnoeren heb aangegeven, is de Commissie voornemens in dit proces het voortouw te nemen en de lidstaten, het Europees Parlement en alle belanghebbenden er intensief bij te betrekken.

Bij het naderen van de twintigste verjaardag van het symbolische jaar 1992, toen de grondslag werd gelegd voor de eengemaakte markt zoals wij die vandaag kennen, wordt de EU geconfronteerd met drie uitdagingen die om een spoedig antwoord vragen:

- De recente crisis heeft aangetoond dat, vooral in moeilijke tijden, de verleiding groot blijft om de eengemaakte markt terug te schroeven en een toevlucht te zoeken in vormen van economisch nationalisme. De Commissie is steeds een vastberaden verdedigster van de eengemaakte markt geweest – en zal dat ook blijven – waarbij zij ten volle gebruik maakt van haar handhavingsbevoegdheden, inzonderheid op het gebied van het internemarkt- en mededingingsbeleid, met inbegrip van het toezicht op overheidssteun. Er is echter behoefte aan een nieuwe bewustwording, zowel in politieke kringen als bij de publieke opinie, van de dramatische gevolgen die een uitholling van de eengemaakte markt zou meebrengen. Dit zou de grondslag voor economische integratie en voor groei en werkgelegenheid in de gehele EU aantasten, en dat op een ogenblik waarop het opkomen van nieuwe wereldmachten en de noodzaak om grote uitdagingen op milieugebied aan te gaan een samenhangende EU meer dan ooit noodzakelijk maken, in het belang zowel van de Europese burgers als van een doeltreffende mondiale governance.*

Professor Mario MONTI
Voorzitter
Università Commerciale L. Bocconi
Via Sarfatti 25
IT-20100 Milano

Niet alle mogelijkheden van de eengemaakte markt zijn reeds benut. Op veel gebieden is de eengemaakte markt nog lang niet volledig verwezenlijkt. Daarenboven zijn er ontbrekende schakels die verhinderen dat de nog steeds versnipperde markt als een krachtige motor voor groei fungeert en de consumenten maximaal profijt oplevert. De Commissie streeft naar een meer systematische en geïntegreerde aanpak, ten einde niet alleen een volwaardige eengemaakte markt tot stand te brengen, maar ook daarop effectief toezicht te houden.

- *De crisis heeft geleid tot een kritische heroverweging van het functioneren van markten. Ook de bezorgdheid om de sociale dimensie is erdoor toegenomen. In het Verdrag van Lissabon, dat weldra in werking zal treden, wordt voor het eerst uitdrukkelijk gesteld – hoewel het beginsel reeds duidelijk was verwoord in de preambule van het Verdrag van Rome – dat de Unie zich inzet voor "een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen". Dit alles maakt het noodzakelijk een nieuwe visie te ontwikkelen op de wijze waarop de markt en de sociale dimensie van een geïntegreerde Europese economie elkaar wederzijds kunnen versterken.*

Om nuttige en waardevolle elementen aangereikt te krijgen voor een initiatief om, als een belangrijke strategische doelstelling van de nieuwe Commissie, de eengemaakte markt een nieuwe impuls te geven, zou ik u graag de opdracht toevertrouwen een rapport op te stellen met opties en aanbevelingen. Als u deze opdracht aanvaardt, voert u ze geheel onder uw eigen verantwoordelijkheid uit en brengt u rechtstreeks aan mij verslag uit over uw vorderingen en conclusies. U kunt een beroep doen op de deskundigheid en steun van de Commissie. U mag, als u dat wenselijk acht, overleg plegen met het Europees Parlement, de bevoegde commissarissen, de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en met andere belanghebbenden.

Hoogachtend,



José Manuel BARROSO

INHOUDSOPGAVE

OPDRACHTBRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE EUROPESE COMMISSIE	4
SAMENVATTING	9
EEN NIEUWE STRATEGIE VOOR DE EENGEMAAKTE MARKT	9
HOOFDSTUK 1. EEN MARKT OP ZOEK NAAR EEN STRATEGIE	15
<i>1.1. Van "oude koek" een politieke topprioriteit maken.....</i>	16
<i>1.2. De eengemaakte markt als strategische doelstelling: 1985 en 2010</i>	17
<i>1.3. Luisteren naar de Europeanen.....</i>	21
<i>1.4. Minder populair dan ooit, maar noodzakelijker dan ooit.....</i>	26
<i>1.5. Moet er over de eengemaakte markt werkelijk consensus bestaan?</i>	28
<i>1.6. Inventarisatie van de punten van bezorgdheid</i>	29
<i>1.7. Aanpak van de punten van bezorgdheid</i>	37
<i>1.8. Een nieuwe strategie</i>	38
HOOFDSTUK 2 BOUWEN AAN EEN STERKERE EENGEMAAKTE MARKT	44
<i>2.1. Knelpunten, ontbrekende schakels exploratie van nieuwe terreinen</i>	45
<i>2.2. De eengemaakte markt ten dienste van burgers, consumenten en het midden- en kleinbedrijf stellen.....</i>	48
<i>2.3. Vormgeven aan de eengemaakte digitale markt in Europa</i>	56
<i>2.4. Eengemaakte markt en groene groei: energie, klimaatverandering, milieu</i>	67
<i>2.5. De eengemaakte markt voor goederen optimaal benutten</i>	60
<i>2.6. De eengemaakte markt voor diensten: de motor van de Europese economie</i>	67
<i>2.7. De werknemers in de eengemaakte markt: oude problemen en nieuwe uitdagingen</i>	70
<i>2.8. De eengemaakte markt voor kapitaal en financiële diensten</i>	75
<i>2.9. De fysieke infrastructuur van de eengemaakte markt: de investeringsuitdaging aangaan</i>	79
HOOFDSTUK 3. WERKEN AAN EEN CONSENSUS OVER EEN STERKERE EENGEMAAKTE MARKT	82
<i>3.1. Een eengemaakte markt voor "een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen"</i>	88
<i>3.2. Economische vrijheden en rechten van werknemers na de arresten Viking en Laval</i>	83
<i>3.3. Sociale diensten en de eengemaakte markt</i>	83
<i>3.4. Overheidsopdrachten gebruiken voor de beleidsdoelstellingen van Europa</i>	92
<i>3.5. De fiscale dimensie van de eengemaakte markt: samenwerking ter waarborging van de fiscale soevereiniteit</i>	95
<i>3.6. Concurrentievermogen en cohesie: de regionale dimensie van de eengemaakte markt</i>	104
<i>3.7. De eengemaakte markt en het industriebeleid</i>	104
<i>3.8. Open, maar niet weerloos: de externe dimensie van de eengemaakte markt</i>	109
HOOFDSTUK 4. TOT STAND BRENGEN VAN EEN STERKE EENGEMAAKTE MARKT	112
<i>4.1. Regels voor de eengemaakte markt, "ma non troppo"</i>	113
<i>4.2. De handhaving van de regelgeving verbeteren</i>	115
HOOFDSTUK 5. EEN POLITIEK INITIATIEF TER VERSTERKING VAN DE EENGEMAAKTE MARKT (EN DE ECONOMISCHE EN MONETAIRE UNIE).....	125
<i>5.1. Een nieuw politiek initiatief.....</i>	126
<i>5.2. Bijstellen van de kijk van de EU-instellingen op de eengemaakte markt.....</i>	126
<i>5.3. De plaats van de eengemaakte markt in de EU-beleidsvorming.....</i>	129

SAMENVATTING

Een nieuwe strategie voor de eengemaakte markt

In zijn "Politieke richtsnoeren voor de nieuwe Commissie" vermeldt voorzitter Barroso de eengemaakte markt als een belangrijke strategische doelstelling voor Europa, die met vernieuwde politieke vastberadenheid moet worden nagestreefd. Op basis van de door voorzitter Barroso verleende opdracht gaat dit rapport nader in op de uitdagingen waarmee een initiatief om de eengemaakte markt een nieuwe impuls te geven vandaag wordt geconfronteerd. Tevens tekent het een algemene strategie uit om die nieuwe start politiek succesvol en economisch en sociaal levensvatbaar te maken.

In het rapport wordt beklemtoond dat het momenteel voor de eengemaakte markt een kantelmoment is, omdat drie uitdagingen zich aandienen (hoofdstuk 1). De eerste uitdaging is het wegebben van de politieke en sociale steun voor marktintegratie in Europa. De eengemaakte markt wordt door veel Europeanen – burgers zowel als politieke leiders – met achterdocht, vrees en soms openlijke vijandigheid bekeken. Hier zijn twee elkaar versterkende trends aan het werk: een "integratiemoetheid", die de honger naar meer Europa en naar een *eengemaakte markt* wegneemt, en, recenter, een "marktmoeheid", waarbij het vertrouwen in de rol van de *markt* afneemt. De eengemaakte markt is vandaag minder populair dan ooit, terwijl Europa er meer behoefte aan heeft dan ooit.

De tweede uitdaging is een gevolg van de ongelijke beleidsaandacht die uitgaat naar de ontwikkeling van de diverse bestanddelen van een doelmatige en duurzame eengemaakte markt. Sommige van de moeilijkheden die de eengemaakte markt de jongste jaren heeft ondervonden, zijn niet alleen terug te voeren op de onvolledige "samensmelting" van de nationale markten tot één Europese markt, maar zijn ook te wijten aan een haperend beleid op twee andere fronten: de uitbreiding tot nieuwe sectoren, om een snel veranderende economie te begeleiden, en de inspanningen om van de eengemaakte markt een ruimte van vrijheid en kansen te maken voor alle burgers, consumenten en kmo's.

Een derde uitdaging vloeit voort uit een zekere zelfgenoegzaamheid die in het voorbije decennium is gegroeid, alsof de eengemaakte markt werkelijk was voltooid en als politieke prioriteit dus kon worden geschrapt. De eengemaakte markt werd aanvoeld als "oude koek", iets wat af en toe enig onderhoud behoeft maar waar niet actief aan moet worden gewerkt. Het wegebben van de aandacht voor de eengemaakte markt werd nog in de hand gewerkt door de noodzaak om de politieke energie van de EU te richten op andere uitdagende bouwstenen van de Europese constructie: de monetaire unie, de uitbreiding en

institutionele hervormingen. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in januari 2010 zijn deze drie grote prioriteiten allemaal verwezenlijkt en is er geen reden meer om de aandacht af te leiden van de eengemaakte markt. Integendeel, om de monetaire unie en de uitbreiding correct te laten functioneren is er opnieuw grote behoefte aan de eengemaakte markt.

De tijd is rijp om de politieke aandacht weer te concentreren op de eengemaakte markt. Wil men die gelegenheid te baat nemen, dan moet men zich er wel van bewust zijn dat zowel het doel als de subjectieve omstandigheden voor een politiek initiatief met betrekking tot de eengemaakte markt veel complexer zijn dan ten tijde van Jacques Delors' initiatief in 1985.

De eengemaakte markt zelf maakt vandaag deel uit van een context die ingrijpend is gewijzigd. De partijen die bij het initiatief betrokken moeten worden – Europese beleidsmakers en belanghebbenden – zijn diverser geworden en vertegenwoordigen een brede waaier van voorkeuren en belangen.

Op grond van een zeer uitgebreide raadplegingsronde brengt het rapport de verwachtingen en bezorgdheden in verband met de eengemaakte markt in kaart. Het situeert de verschillende punten van bezorgdheid in de tijd (vóór de economische crisis, tijdens de crisis, na de crisis en op lange termijn), volgens de aard van de bezorgdheid (zorgen van consumenten, van burgers, van bedrijven, op sociaal gebied, op milieugebied) en volgens lidstaten. In dit verband worden in het rapport de verschillende houdingen ten opzichte van de eengemaakte markt beschreven die kunnen worden onderscheiden in vier groepen van lidstaten: continentale landen met een sociale markteconomie, Angelsaksische landen, Centraal- en Oost-Europese landen, Noordse landen.

Deze verschillende, sterk uiteenlopende visies met elkaar verzoenen rond een agenda voor de herstart van de eengemaakte markt, is noodzakelijk en mogelijk. Het is noodzakelijk omdat de totstandbrenging van een verdiepte en efficiënte eengemaakte markt een cruciale bepalende factor is voor de algemene macro-economische prestaties van de EU. Het is van bijzonder groot belang voor de soliditeit van de euro en voor de monetaire unie dat de beloofde economische voordelen worden gerealiseerd. Het is mogelijk, mits er een aanzienlijke en proactieve politieke investering wordt gedaan, op basis van een zorgvuldig uitgestippelde nieuwe strategie.

In het rapport wordt derhalve een nieuwe strategie voorgesteld om de eengemaakte markt te beschermen tegen het gevaar van economisch nationalisme, hem uit te breiden tot nieuwe werkerterreinen die cruciaal zijn voor de groei in Europa en er een voldoende mate van consensus rond op te bouwen.

Die nieuwe strategie moet alomvattend zijn. Veel beleidsterreinen die traditioneel niet werden beschouwd als werkterreinen voor de eengemaakte markt, moeten worden opgenomen in een strategische doelstelling voor de eengemaakte markt. De alomvattende benadering behelst drie grote groepen initiatieven:

1. Initiatieven om te bouwen aan een *sterkere* eengemaakte markt;
2. Initiatieven om een *consensus* op te bouwen rond een sterkere eengemaakte markt;
3. Initiatieven om een sterkere eengemaakte markt daadwerkelijk *tot stand te brengen*.

Indien geen consensus kan worden bereikt, is het onwaarschijnlijk dat de initiatieven om aan een sterkere eengemaakte markt te bouwen ooit worden goedgekeurd en uitgevoerd. En zelfs mochten ze worden goedgekeurd, dan zou de duurzaamheid van de maatregelen en de resistentie ervan tegen "slecht weer" in de economische of politieke omstandigheden waarin de EU terechtkomt, te betwifelen vallen.

En voor een sterkere eengemaakte markt – die openlijk streeft naar de voor zijn ontplooiing noodzakelijke consensus en waarbij het sussen van tegenstand door slap op te treden bij de handhaving geen optie is – is ook een krachtige tenuitvoerlegging, handhaving en governance noodzakelijk.

Diverse initiatieven om te bouwen aan een sterkere eengemaakte markt, worden gepresenteerd in hoofdstuk 2. Deze initiatieven beogen het wegwerken van knelpunten en het opvullen van leemten en ontbrekende schakels die vernieuwing tegenhouden en het groeipotentieel afremmen op de eengemaakte markt. Ze zijn bijeengebracht in clusters van aanbevelingen betreffende de volgende vraagstukken:

- hoe de eengemaakte markt beter laten functioneren uit het oogpunt van burgers, consumenten en kmo's;
- hoe een digitale eengemaakte markt tot stand brengen;
- hoe het potentieel van de eengemaakte markt benutten om groene groei en de overgang van Europa naar een koolstofarme, hulpbronnenefficiënte economie te ondersteunen;

- hoe ten volle profijt trekken van de voordelen van de eengemaakte markt voor producten;
- hoe ten volle het potentieel van de eengemaakte markt voor diensten benutten;
- hoe geografische arbeidsmobiliteit binnen de eengemaakte markt bewerkstelligen;
- hoe de "fysieke" infrastructuur voor de eengemaakte markt tot stand brengen.

Nieuwe initiatieven aanreiken is van wezenlijk belang om een nieuw momentum te creëren, maar wellicht niet voldoende om het politieke klimaat voor volgehouden actie tot stand te brengen. In hoofdstuk 3 worden initiatieven gepresenteerd om tegemoet te komen aan de punten van bezorgdheid die uit de bevraging naar boven zijn gekomen en aldus een consensus op te bouwen rond een sterkere eengemaakte markt. Ze worden ingepast in het kader van de verwijzing in het Verdrag van Lissabon naar een "sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen". Deze initiatieven hebben met name betrekking op de volgende problemen:

- het met elkaar verzoenen van de economische vrijheden op de eengemaakte markt en de rechten van werknemers, na de arresten van het Europees Hof van Justitie, onder meer in de zaken Viking en Laval;
- de plaats van sociale dienstverlening binnen de eengemaakte markt;
- de verwerking van de beleidsdoelstellingen van de EU in de regels inzake overheidsopdrachten;
- hoe belastingcoördinatie gebruiken om de nationale soevereiniteit inzake belastingheffing te beschermen wanneer de marktintegratie voortschrijdt;
- het in evenwicht houden van concurrentievermogen en samenhang binnen de eengemaakte markt door middel van het regionale ontwikkelingsbeleid;
- het potentieel voor een actief industriebeleid op basis van een gezond beleid inzake mededinging en staatssteun;
- hoe ervoor zorgen dat de eengemaakte markt open blijft staan voor, maar niet weerloos is tegen concurrenten op mondiaal niveau.

In hoofdstuk 4 worden diverse aanbevelingen gedaan om de instrumenten te verbeteren die nodig zijn voor de daadwerkelijke herstart van de eengemaakte markt. Twee aspecten komen daarbij aan de orde:

- hoe zorgen voor lichte maar doeltreffende regelgeving voor de eengemaakte markt;
- hoe de handhaving verbeteren, door een coherent systeem in te voeren waarbij inbreukprocedures, informele mechanismen voor geschillenbeslechting en privaatrechtelijke rechtshandhaving een goed geolied geheel van maatregelen ter bestrijding van inbreuken op het EU-recht vormen.

De hierboven beschreven nieuwe, alomvattende strategie moet worden gezien als een "package deal", waarin lidstaten met verschillende culturele tradities, bezorgdheden en politieke voorkeuren elk voldoende aantrekkelijke elementen kunnen vinden om bereid te zijn tot enkele toegevingen ten opzichte van hun eerdere standpunten.

Met name zouden lidstaten met een traditie als sociale markteconomieën wellicht eerder geneigd zijn zich zonder voorbehoud te verbinden tot het omarmen van de mededinging en de eengemaakte markt, met inbegrip van een plan met termijnen waarbinnen de eengemaakte markt tot stand moet zijn gebracht in sectoren waar die nu nog niet bestaat, indien lidstaten met een Angelsaksische traditie zich bereid tonen rekening te houden met bepaalde sociale pijnpunten, middels gerichte maatregelen waaronder ook bepaalde vormen van coördinatie en samenwerking op belastinggebied, zonder dat belastingcoördinatie op zichzelf hoeft te worden nagestreefd.

De nieuwe lidstaten, die een ernstig programma ter versterking van de eengemaakte markt zeker steunen, ook op het gebied van infrastructuur en samenhang, zouden zich van hun kant meer kunnen openstellen voor vormen van belastingcoördinatie.

In het rapport wordt beklemtoond dat de economische, fiscale en sociale consequenties van de crisis aan de motivering om de eengemaakte markt verder te ontwikkelen, extra kracht bijzetten. Gezien de zeer beperkte marges die beschikbaar zijn voor budgettaire stimulansen, is het doeltreffender maken van de eengemaakte markt Europa's beste interne bron van groei en nieuwe werkgelegenheid.

Ook de noodzaak om rekening te houden met het groeiende belang dat de publieke opinie hecht aan het ongelijkheidsvraagstuk, kan, in een context van fiscale crisis voor vele landen, leiden tot een grotere bereidheid om te komen tot

een verregaander coördinatie van het beleid op diverse terreinen in het kader van de eengemaakte markt. Ten slotte tonen de recente spanningen in de eurozone aan dat de eengemaakte markt ten volle moet worden benut als een middel om de totale factorproductiviteit en het concurrentievermogen in de economieën van de eurozone te verhogen.

Wil de nieuwe strategie slagen, dan moet ook opnieuw worden nagedacht over de plaats van de eengemaakte markt in de algemene context van de beleidsvorming in de EU (hoofdstuk 5). In die zin is er waarschijnlijk ook behoefte aan een meer eenduidige visie op en grotere consistentie tussen de talrijke en uiteenlopende beleidsterreinen die van belang zijn om een sterkere eengemaakte markt te bevorderen en daadwerkelijk tot stand te brengen. Daarbij kan het tot op zekere hoogte nodig zijn nieuwe wegen te bewandelen wat betreft de wijze waarop de Commissie, het Parlement en de Raad omgaan met die beleidsterreinen. Er worden enkele aanbevelingen ter zake geformuleerd.

HOOFDSTUK 1

EEN MARKT OP ZOEK NAAR EEN STRATEGIE

1.1. Van "oude koek" een politieke topprioriteit maken

"Niemand kan verliefd worden op de eengemaakte markt", placht Jacques Delors te zeggen. Dat de eengemaakte markt geen liefde oproept, is normaal en zelfs geruststellend. Een markt is een instrument, geen doel op zichzelf. Wanneer de markt wordt bekeken als een superieure entiteit die altijd efficiënte resultaten oplevert en geen passende regelgeving en streng toezicht behoeft, loert het gevaar om de hoek, zoals de financiële crisis heeft aangetoond. Velen waren vergeten dat de markt "een goede dienaar maar een slechte meester" is.

De eengemaakte markt is hoe dan ook een zeer belangrijke dienaar van de Europese Unie. Om te beginnen is het een noodzakelijke, zij het niet voldoende voorwaarde voor goede prestaties van de Europese *economie*, precies zoals een goed functionerende binnenlandse markt dat is voor nationale economieën. Daarnaast – en dit is even belangrijk – is een stevige eengemaakte markt van cruciaal belang voor de algemene gezondheidstoestand van de Europese *Unie*, omdat hij de werkelijke basis vormt van het integratieproject.

Vandaag is de eengemaakte markt echter niet alleen niet geliefd. Hij wordt door veel Europeanen – burgers zowel als politieke leiders – met achterdocht, vrees en soms openlijke vijandigheid bekeken.

Sinds een aantal jaren vallen twee trends waar te nemen: een "integratiemoedigheid", die de honger naar een *eengemaakte markt* wegneemt, en, recenter, een "marktmoedigheid", waarbij het vertrouwen in de rol van de *markt* afneemt. Deze trends, die elkaar versterken, hebben de acceptatie van de eengemaakte markt in elk van zijn beide componenten ondermijnd.

Terwijl deze verschuiving in de publieke opinie zich voltrok, richtten de Europese en nationale beleidsmakers hun aandacht op andere belangrijke prioriteiten zoals de institutionele hervorming en de Lissabonstrategie. "Helaas – zo waarschuwde Wim Kok in 2005 – wordt het programma voor de interne markt als oud nieuws gezien en krijgt het niet de prioriteit die het verdient; een ernstige strategische fout."

Toen de financiële en economische crisis uitbrak, slaagde de Commissie Barroso I erin, ondanks aanzienlijke druk, de regels te blijven handhaven en te voorkomen dat de eengemaakte markt uiteenspatte, door een zekere soepelheid toe te staan bij het omgaan met noodsituaties.

Daarmee was eens te meer, en onder nooit eerder geziene druk, bewezen hoe belangrijk een handhavingssysteem is dat stevig verankerd is in de communautaire methode en waarvoor de verantwoordelijkheid berust bij de

Commissie, als hoedster van de Verdragen, onder toezicht van het Europees Hof van Justitie. De handhavingsregeling van het Stabiliteits- en groeipact, die een meer intergouvernementeel karakter heeft, is niet even doeltreffend gebleken, niet alleen tijdens de crisis – toen er wellicht aanvaardbare macro-economische redenen waren om enige soepelheid aan de dag te leggen – maar ook daarvóór, in de "goede" jaren.

Na gebruik te hebben gemaakt van de handhavingsbevoegdheden van de Commissie op het gebied van de eengemaakte markt om een door de crisis veroorzaakte dreiging van uiteenvallen tegen te gaan, besloot voorzitter Barroso om nog een stap verder te gaan. In zijn "Politieke richtsnoeren voor de nieuwe Commissie" van september 2009 vermeldde voorzitter Barroso de eengemaakte markt als een belangrijke strategische doelstelling voor Europa, die met vernieuwde politieke vastberadenheid moet worden nagestreefd. Hij gaf ook als zijn intentie te kennen dat de Commissie bij dit proces het voortouw moet nemen en de lidstaten, het Europees Parlement en alle belanghebbenden er intensief bij moet betrekken.

Om elementen voor dit initiatief aangereikt te krijgen gaf hij in oktober 2009 opdracht tot het opstellen van dit rapport. In het rapport wordt getracht uit te zoeken of, en hoe, de eengemaakte markt, die nu als oud nieuws gepercipieerd wordt, weer een politieke topprioriteit kan worden, om in te spelen op de steeds grotere uitdagingen voor de Europese integratie.

1.2. De eengemaakte markt als strategische doelstelling: 1985 en 2010

Exact 25 jaar geleden heeft Jacques Delors, toenmalig voorzitter van de Commissie, samen met Lord Cockfield, vicevoorzitter en commissaris bevoegd voor de interne markt, het startschot gegeven voor het interne-marktproject met het witboek betreffende "de voltooiing van de interne markt", opgesteld ter attentie van de Europese Raad van juni 1985 in Milaan¹. De Commissie vroeg de Europese Raad "zichzelf plechtig te verbinden tot de voltooiing van een volledig eengemaakte interne markt tegen 1992 en het daartoe noodzakelijke programma samen met een realistisch en bindend tijdschema goed te keuren". De Europese Raad heeft dat ook gedaan.

¹ In dit rapport wordt de uitdrukking "eengemaakte markt" gebruikt, behalve wanneer documenten worden geciteerd waarin gerefereerd wordt aan de "interne markt". Uit conceptueel en communicatief oogpunt lijkt "eengemaakt" een meer geschikte term dan "intern". Ten eerste zouden EU-burgers de term "interne markt" kunnen begrijpen als een verwijzing naar de binnenlandse markt van hun eigen land, eerder dan naar een EU-brede markt. Ten tweede zou de uitdrukking Europese "interne markt" bij niet-Europese gesprekspartners een indruk kunnen wekken van beslotenheid, van "fort Europa", die in het algemeen niet met de werkelijkheid strookt en waaraan in het belang van de EU beter geen voedsel wordt gegeven. Ten derde is "eengemaakt" een omschrijving die meer engagement inhoudt. Elke markt voor een bepaald product of een bepaalde dienst binnen de EU is per definitie een "interne" markt, maar om werkelijk "eengemaakt" te zijn, en niet versnipperd, is een actief optreden van beleidsmakers en marktdeelnemers vereist.

Vervolgens werd door de Europese instellingen, de lidstaten en de economische subjecten een aanzienlijke inspanning geleverd, en tegen einde 1992 was veel van wat gepland was ook daadwerkelijk goedgekeurd en in ruime mate, zij het verre van volledig, ten uitvoer gelegd. Zich voorbereiden op de komst van de eengemaakte markt bleek een sterke drijfveer te zijn voor investeringen, herstructureringen en wetgevende modernisering. Meer fundamenteel vond er een mentaliteitswijziging plaats. Beleidsmakers en marktdeelnemers voelden allen de druk om in een ruimer kader te denken en te handelen, zowel *in de tijd* (in 1985 begonnen zij plannen te maken voor "1992", zoals het project werd genoemd) als *ruimtelijk* (zij wilden zich voorbereiden op Europabrede concurrentie). Zij gingen deze uitdaging met enthousiasme aan. Mede daardoor overwon de Europese economie de "eurosclerose" van de voorafgaande jaren.

Na 1992 is de eengemaakte markt zeker niet verwaarloosd. Naast een groot aantal specifieke initiatieven om de verwezenlijkingen van "1992" te consolideren en om de beginselen van de eengemaakte markt toe te passen op nieuwe, opkomende activiteiten in verscheidene bedrijfstakken, werden twee ruimere beleidsinitiatieven genomen, het "Actieplan voor de interne markt", dat in 1997 werd opgezet, en het "Actieplan financiële diensten", dat in 1999 werd gelanceerd. Er is in het kader van het concurrentiebeleid ook een volgehouden inspanning geleverd om ervoor te zorgen dat de markt in de EU niet alleen eengemaakt zou zijn, maar ook zou functioneren op basis van felle concurrentie.

Toch lag naar het einde van de jaren '90 toe de nadruk niet meer zo sterk als voorheen op de eengemaakte markt. Twee basisvoorwaarden voor een doeltreffende en duurzame eengemaakte markt kregen niet de aandacht die ze verdienden.

Ten eerste was in het witboek van 1985 zelf duidelijk aangegeven dat "de doelstelling om de interne markt te voltooien, drie aspecten heeft: [...] de [...] markten van de lidstaten worden versmolten tot *één grote markt*; [...] worden verzekerd dat deze grote markt *in expansie* is; [...] worden verzekerd dat de markt *flexibel* is." Daarbij werd meteen erkend dat het witboek zelf weliswaar vooral betrekking had op de eerste van de drie doelstellingen maar dat het bereiken van de beide andere doelstellingen even belangrijk was. En inderdaad, sommige van de moeilijkheden die de eengemaakte markt de jongste jaren heeft ondervonden, zijn niet alleen terug te voeren op de nog steeds onvolledige "samensmelting" van de nationale markten tot één Europese markt, maar zijn ook te wijten aan een haperend beleid op de twee andere fronten van de "voltooiing" in de volle betekenis. Hoewel zeker enige vooruitgang is geboekt, bijvoorbeeld op het gebied van de trans-Europese netwerken en de Lissabonstrategie, zullen nog aanzienlijke inspanningen moeten worden

geleverd op deze flankerende beleidsterreinen, zonder welke een goed functionerende eengemaakte markt hoe dan ook niet tot stand kan worden gebracht.

Ten tweede heeft een overdreven vertrouwen van sommige lidstaten in het zelfregulerende vermogen van de financiële markten geleid tot vertragingen en tekortkomingen bij het ontwerpen en opzetten van geschikte structuren voor regelgeving en toezicht, die het proces van financiële liberalisering en van totstandbrenging van een eengemaakte markt voor financiële diensten doeltreffend kunnen begeleiden. Dit heeft er mede toe geleid dat dit belangrijke bestanddeel van de eengemaakte markt kwetsbaar is.

Terwijl de gevolgen van het verwaarlozen van de twee bovengenoemde voorwaarden pas enkele jaren later aan het licht zouden komen, heerste er rond de eeuwwisseling een zekere zelfgenoegzaamheid, alsof de eengemaakte markt werkelijk "voltooid" was en dus als politieke prioriteit uit beeld kon verdwijnen. Daarenboven was het zonder enige twijfel noodzakelijk de politieke energie van de EU te richten op andere uitdagende bouwstenen van de Europese constructie: de monetaire unie, de uitbreiding, institutionele hervormingen.

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in januari 2010 hebben die drie bouwstenen uiteindelijk hun plaats gekregen in het bouwwerk. Er is geen reden waarom ze een groot deel van de politieke aandacht zouden blijven afleiden van de eengemaakte markt. In werkelijkheid blijkt het voor twee ervan – de monetaire unie en de uitbreiding – zelfs vrij belangrijk te zijn dat de eengemaakte markt opnieuw zijn rol speelt.

De zwakten in de monetaire unie, die door de Griekse crisis aan het licht zijn gekomen, zijn overduidelijk af te lezen aan de reacties van de financiële markten op het gebrek aan evenwicht in de overheidsfinanciën. Als we echter op zoek gaan naar de diepere oorzaken van dat gebrek aan evenwicht, is een daarvan zeker een te geringe concurrentiekracht van de reële economie. Dit is op zijn beurt grotendeels te wijten aan het feit dat corporatisme en winstbejag op korte termijn, zowel in de openbare als in de particuliere sector, de binnenlandse economie nog gedeeltelijk afschermen van de volle werking van de eengemaakte markt en de mededinging, waardoor de noodzakelijke verbeteringen van de globale productiviteit uitblijven. Deze situatie, die geenszins uniek is voor Griekenland, vraagt om méér eengemaakte markt, d.w.z. een versterking van de economische poot van de economische en monetaire unie, als we willen dat de monetaire unie en de euro sterk zijn en de verwachte economische voordelen opleveren.

Ook de uitbreiding maakt een hernieuwde aandacht voor de eengemaakte markt noodzakelijk – en tegelijk mogelijk.

Ten eerste hebben zowel de nieuwe lidstaten als de EU in haar geheel profijt getrokken van de uitbreiding, ook in economisch opzicht. Zou er evenwel een algemene tendens ontstaan om beleid en economische strategieën te hernationaliseren, zoals tijdens de crisis viel waar te nemen, dan zouden de economieën van de nieuwe lidstaten de eerste zijn die klappen krijgen.

Ten tweede moet een inspanning worden geleverd om de publieke opinie in de oude lidstaten, die onvoldoende voorbereid was om met deze ingrijpende wijziging om te gaan, opnieuw het volle vertrouwen te doen krijgen in een uitgebreide eengemaakte markt.

Ten derde heerst in de meeste nieuwe lidstaten een politiek klimaat dat leidt tot een gunstiger houding ten opzichte van de eengemaakte markt en de mededinging dan het klimaat dat thans heerst in sommige van de lidstaten die in de voorbije decennia het voortouw namen op het gebied van economische integratie. Om de eengemaakte markt een nieuwe impuls te geven, is het strategisch van het allergrootste belang maximaal gebruik te maken van de steun en het enthousiasme die de nieuwere lidstaten van de EU kunnen bieden.

Gelet op de hierboven beschreven omstandigheden wordt het thans wellicht meer dan in de voorbije twintig jaar mogelijk de Europese beleidsmakers te interesseren voor de uitdagingen waarvoor de eengemaakte markt staat, en hen tot actie ter zake te bewegen. Dan zal men zich er wel van bewust moeten zijn dat zowel het doel als de subjectieve omstandigheden voor een strategisch initiatief met betrekking tot de eengemaakte markt complexer zijn dan ten tijde van Jacques Delors' initiatief in 1985.

Het voorwerp van het initiatief – de eengemaakte markt – maakt vandaag deel uit van een context die ingrijpend is gewijzigd. De partijen die bij het initiatief betrokken moeten worden – Europese beleidsmakers en belanghebbenden – zijn zelf een groep waarbinnen oneindig veel meer verscheidenheid bestaat. Er kan redelijkerwijs geen initiatief worden genomen zonder hen eerst uitgebreid te consulteren, met inachtneming van de nieuwe context.

De wijzigingen in de context zijn op zichzelf allemaal bekend, maar soms wordt uit het oog verloren hoe ingrijpend de verandering is die ze gecombineerd teweeg hebben gebracht in de wijze waarop de eengemaakte markt functioneert en wat burgers en ondernemingen ervan verwachten. Wij volstaan ermee de belangrijkste wijzigingen op te sommen die zich alle in de loop van de 25 jaar sinds het witboek hebben voorgedaan.

Enkele wijzigingen voltrokken zich op veel grotere schaal dan Europa:

- De mondialisering en het opkomen van nieuwe economische grootmachten;
- De technologische revolutie, die met name op gang is gebracht door de informatie- en communicatietechnologie;
- Het toenemende belang van diensten in de economie;
- Het groeiende bewustzijn van de uitdagingen op het gebied van milieu en klimaatverandering.

Behalve op deze mondiale ontwikkelingen moet de Europese eengemaakte markt ook een antwoord vinden op een aantal ingrijpende veranderingen die eigen waren aan Europa:

- De ineenstorting van het Sovjetblok, en bijgevolg het wegvallen van een dreiging die een sterke stimulans tot integratie was;
- De uitbreiding, van 10 tot 27 lidstaten;
- Een veel grotere economische diversiteit, mede ten gevolge van de uitbreiding;
- De invoering van een eengemaakte valuta, die thans gedeeld wordt door 16 lidstaten;
- De toename van migratie en culturele diversiteit;
- De openlijke afwijzing van verdere (of zelfs van de bestaande) integratie van de EU, via referenda in verscheidene lidstaten;
- De uitdrukkelijke afbakening van de grenzen van wat voor één lidstaat in de toekomst aanvaardbaar is inzake verdere integratie van de EU (arrest van het Duitse *Bundesverfassungsgericht* in juli 2009);
- Het Verdrag van Lissabon: "De Unie [...] zet zich in voor [...] duurzame ontwikkeling [en] een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen" (Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 3).

Elk van deze veranderingen, en zeker het samenspel ervan, heeft aanzienlijke institutionele, economische en politieke gevolgen voor de aard en de werking van de eengemaakte markt. Tot dusver is, tegen de achtergrond van al die veranderingen, nog geen systematische heroverweging van het beleid met betrekking tot de eengemaakte markt ondernomen. Hoewel dit rapport eerder beleidsdoelstellingen dan analytische ambities heeft, zal hierin getracht worden terdege rekening te houden met de beschreven grote veranderingen. Anders zouden mogelijk aanbevelingen worden geformuleerd die toegesneden zijn op de eengemaakte markt van het verleden, en niet op de uitdagingen van de toekomst.

1.3. Luisteren naar de Europeanen

Vóór de lancering van het interne-marktproject met het witboek van 1985 had Jacques Delors het initiatief voorbereid met een "ronde van de hoofdsteden" van de toenmalige tien lidstaten, plus Spanje en Portugal, die toen op het punt stonden om toe te treden. Vandaag is de Europese Unie niet alleen groter en diverser, met haar 27 lidstaten, maar ook complexer in haar interne dynamiek, met een veel grotere betrokkenheid van belanghebbenden en het middenveld.

Met inachtneming van dit nieuwe landschap ging aan het opstellen van dit rapport een zeer uitgebreid proces van formele en informele raadplegingen vooraf. Daarom zijn de analyse en aanbevelingen die thans, weliswaar onder de uitsluitende verantwoordelijkheid van de auteur, aan de voorzitter van de Europese Commissie worden overgelegd, in zekere zin toch het resultaat van wat kan worden beschouwd als een verkennende missie die de auteur op verzoek van de voorzitter heeft uitgevoerd.

Deze verkenning, die werd uitgevoerd tussen november 2009 en april 2010, had betrekking op de percepties die leven over de eengemaakte markt, zijn sterke punten en tekortkomingen, op de maatregelen die de eengemaakte markt zouden kunnen verbeteren en verdiepen terwijl ze tegelijk de problemen ervan aanpakken, alsmede op de beleidsstrategieën die de aanneming van dergelijke maatregelen zouden kunnen vergemakkelijken. De diverse belanghebbenden bij de eengemaakte markt en groepen in de civiele maatschappij, alsmede vertegenwoordigers van politieke instellingen, werden hierbij uitgebreid betrokken.

Aan de top van de EU-instellingen heeft de auteur het voorrecht gehad de visie te mogen beluisteren van de voorzitters van het Europees Parlement, Jerzy Buzek, en de Europese Raad, Herman Van Rompuy. Daarenboven kon hij uiteraard zijn voordeel doen met verscheidene gesprekken met de voorzitter van de Europese Commissie, José Manuel Barroso. Hij had ook de gelegenheid van gedachten te wisselen met de voorzitter van de Europese Centrale Bank, Jean-Claude Trichet, de voorzitter van de Europese Investeringsbank, Philippe Maystadt, en de Europese Ombudsman, Nikiforos Diamandouros.

In het Europees Parlement vond afzonderlijk overleg plaats met de volgende fracties: Europese Volkspartij, Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten, Alliantie van Liberalen en Democraten, De Groenen/Europese Vrije Alliantie, Europese Conservatieven en Hervormers, Europees Unitair Links/Noords Groen Links. Er vonden tevens hoorzittingen en debatten plaats met de Commissie interne markt en consumentenbescherming, de Commissie economische en monetaire zaken tijdens haar bijeenkomst met de nationale parlementen, en de Bijzondere Commissie financiële, economische en sociale crisis. De Commissie interne markt en consumentenbescherming heeft een

initiatiefverslag opgesteld, dat bedoeld is als de bijdrage van het Parlement aan dit rapport. Dit initiatief werd ten eerste op prijs gesteld en heeft in aanzienlijke mate geholpen bij het opstellen van dit rapport. Voorts heeft een bijzondere gezamenlijke overlegbijeenkomst plaatsgevonden met alle rapporteurs van het Parlement over het pakket inzake financieel toezicht dat momenteel het wetgevingsproces doorloopt.

Het overleg met de Raad heeft de vorm aangenomen van gedachtewisselingen, eerst, op initiatief van het Zweedse voorzitterschap, met de ambassadeurs in het Comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper); later, op initiatief van het Spaanse voorzitterschap, met de ministers in de Ecofin-Raad en de Raad Concurrentievermogen. Er werd ook een dialoog aangegaan met het Spaanse voorzitterschap, alsmede, met het oog op toekomstige initiatieven op het gebied van de eengemaakte markt, met de voorzitterschappen van de komende twee jaar.

De lidstaten zijn allemaal bij de dialoog betrokken in het kader van de Raad, zoals hierboven beschreven. Daarenboven is er, op hun verzoek, bilateraal overleg geweest met de regeringen van de meeste lidstaten, ofwel in hun respectieve hoofdsteden, ofwel in Brussel. De gesprekspartners waren doorgaans de ministers die deelnemen aan de Ecofin-Raad en de Raad Concurrentievermogen. In enkele gevallen waren er bijeenkomsten met staatshoofden en regeringsleiders.

De auteur heeft ook profijt getrokken van de gedachtewisselingen met Felipe Gonzalez, voorzitter, en de overige leden van de Reflectiegroep over de toekomst van Europa, waarvan hij op verzoek van de Europese Raad lid was². Hij had ook gesprekken met een klein aantal vooraanstaande personen die momenteel weliswaar geen officiële functies bekleden in de EU-instellingen of in de lidstaten, maar die in aanzienlijke mate hebben bijgedragen tot de voortgang van de Europese constructie en met name van de economische integratie, zoals Giuliano Amato, Georges Berthoin³, Leon Brittan, Etienne Davignon, Jacques Delors, Joschka Fischer, Valéry Giscard d'Estaing, Wim Kok, Karl Lamers, Pascal Lamy, Tommaso Padoa-Schioppa, Chris Patten, Romano Prodi, Peter Sutherland en Antonio Vitorino.

Veel aandacht werd besteed aan de raadpleging van een brede waaier van belanghebbenden bij de eengemaakte markt en van groepen in de civiele maatschappij die zich interesseren voor de eengemaakte markt en meer in het algemeen voor de Europese integratie. Dit gebeurde op het niveau van hun

² De zienswijze op de eengemaakte markt in het Rapport Gonzalez is volledig coherent met de benadering die in dit rapport meer uitvoerig wordt ontwikkeld.

³ Georges Berthoin was onder meer kabinetschef van Jean Monnet.

respectieve Europese instanties in Brussel en op nationaal niveau bij bezoeken aan de lidstaten.

In het kader hiervan hebben talrijke gedachtewisselingen plaatsgevonden, met name met consumentenverenigingen, bedrijfsorganisaties en vakbondsorganen. In een poging om zicht te krijgen op de punten waarover de sociale partners gelijklopende ideeën hebben en op de knelpunten waarover zij nog van mening verschillen, werd ook een gezamenlijke bijeenkomst belegd met Business Europe en het Europees Verbond van Vakverenigingen.

Talrijke schriftelijke bijdragen werden overgelegd. Vele daarvan hadden betrekking op sectorale kwesties, soms van zeer specifieke aard. Het is eigen aan de eengemaakte markt dat een zeer groot aantal ondernemingen en activiteiten zich er ontplooien. Elk heeft zijn eigen problemen en eist specifieke beleidsaandacht op. Het is belangrijk dat de Europese instellingen luisteren naar, en werken aan alle relevante sectorale dimensies. In dit rapport is het evenwel de bedoeling een algemeen beeld te schetsen van de eengemaakte markt vandaag en een alomvattende strategie voor te stellen met het oog op een nieuwe start. Daartoe moest noodzakelijkerwijs de aandacht worden toegespitst op een relatief klein aantal kernvraagstukken. Al zullen sommige belanghebbenden wellicht geen uitdrukkelijke reactie op hun bijdragen terugvinden, elk ervan heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van de standpunten die in dit rapport worden weergegeven. Elke belanghebbende zal er trouwens ook de vruchten van plukken wanneer de eengemaakte markt in zijn geheel wordt versterkt en ontwikkeld.

Andere belanghebbenden die werden geraadpleegd, zijn onder meer milieuverenigingen, aanbieders van diensten van algemeen belang, organisaties van gemeenten en regionale entiteiten, verenigingen die op sociaal gebied actief zijn, gezinsorganisaties en netwerken van niet-gouvernementele organisaties.

Er werd in het bijzonder op toegezien goed gebruik te maken van de expertise van denktanks over Europese beleidsvraagstukken, zowel in Brussel als elders in Europa, en van individuele academici. Dit is gebeurd via bilaterale ontmoetingen en door deelname aan conferenties en workshops, waarvan sommige specifiek waren georganiseerd om een visie te ontwikkelen over het onderwerp van dit rapport.

Het is allicht onwaarschijnlijk dat een van de geraadpleegde instellingen of personen het voor 100% eens is met elk onderdeel van de in dit rapport aanbevolen strategie, maar de auteur is ervan overtuigd dat de verkennende missie die hij op verzoek van voorzitter Barroso heeft uitgevoerd, mogelijk het pad heeft geëffend voor een vrij brede globale consensus over een aantal

fundamentele punten. De hoop is dat daardoor de taak van de Commissie om een veelbelovend strategisch initiatief te nemen, wordt vergemakkelijkt.

1.4. Minder populair dan ooit, maar noodzakelijker dan ooit

Uit de raadplegingen komt een problematisch kenmerk van de eengemaakte markt van vandaag duidelijk naar voren, al wordt het zelden expliciet verwoord: de eengemaakte markt is minder populair dan ooit, terwijl er meer behoefte aan is dan ooit. Die tegenstelling benadrukken wordt wellicht als politiek incorrect ervaren. Maar alleen door dit feit openlijk onder ogen te zien, kan werk worden gemaakt van een echte en duurzame nieuwe start voor de eengemaakte markt.

In de caleidoscoop van uiteenlopende standpunten, zijn drie verschillende groepen te onderscheiden.

a. Radicale critici

Sommige gesprekspartners geven alleen uiting aan allerlei bezwaren: zij zien de eengemaakte markt als een bron van spanningen, verwarring en angst. Zij wensen geen nieuwe start van de eengemaakte markt. Zij zouden de voorkeur geven aan minder economische integratie en wellicht aan een geringere rol van de markt in onze samenleving in het algemeen.

b. Voorwaardelijke supporters

Een zeer grote meerderheid van lidstaten, fracties en belanghebbenden zien de eengemaakte markt daarentegen – in wisselende mate – als een belangrijke factor voor de economische vooruitgang van Europa. Terzelfder tijd maken zij zich zorgen, om een van de volgende redenen, of om beide. Zij vinden zelf dat de eengemaakte markt te weinig rekening houdt met andere doelstellingen (bijvoorbeeld sociale of milieuaspecten) en zouden een nieuwe start alleen steunen indien die gepaard gaat met bepaalde bijstellingen. Zelfs als zij die bezorgdheid zelf niet delen, erkennen zij dat die wel wijdverspreid is in Europa. Daarom geloven zij dat een nieuwe start voor de eengemaakte markt op sterk verzet zal stuiten als aan die bezorgdheid niet tegemoet wordt gekomen.

c. Fervente supporters

Ten slotte is er zowel onder de lidstaten als onder de belanghebbenden een kleine harde kern van sterke en fervente aanhangers van de eengemaakte markt. Zij staan uiteraard volledig achter de idee van een nieuwe start. Hun steun is een kostbaar ingrediënt voor een politiek initiatief. Hun pleidooi dreigt evenwel minder effect te hebben dan zij zelf wel zouden willen, omdat zij zich niet ten volle bewust lijken te zijn van de bezwaren die in vele andere landen en verbanden de steun voor de eengemaakte markt hebben doen slinken.

Bij het uitwerken en vervolgens aan de man brengen van een nieuwe strategie voor de eengemaakte markt zal men met elk van deze drie standpunten rekening moeten houden.

Het belang van de eengemaakte markt moet opnieuw worden aangetoond, in een context die grondig verschilt van die waarin het project 25 jaar geleden werd gelanceerd. De mondialisering is niet in het leven geroepen door de Europese eengemaakte markt. Maar de eengemaakte markt, mits die sterker wordt gemaakt om weerstand te kunnen bieden aan het nationalisme en wordt bijgestuurd zodat hij beter spoort met andere aandachtspunten en beleidsdoelstellingen, is wel het beste antwoord op de mondialisering. Met een economische unie kan het economische, sociale en milieuwelzijn van de Europese burgers beter worden verdedigd dan met economische desintegratie en louter nationale maatregelen. Dit sluit niet uit dat aan de externe dimensie van de eengemaakte markt – de markt open houden, zonder hem weerloos te maken – mogelijk nadere aandacht dient te worden besteed, zoals in dit rapport zal worden gedaan.

Door de eengemaakte markt op een hedendaagse en niet-dogmatische wijze te bepleiten, kunnen mogelijk een aantal "radicale critici" ertoe worden gebracht hun standpunt minstens gedeeltelijk te herzien. Het zou ook de overtuiging van de "voorwaardelijke supporters" verstevigen. Lidstaten, fracties en belanghebbenden die tot de laatste categorie behoren – die de grootste is, zij het dat er onderling nog vrij grote verschillen bestaan – zullen hun steun voor een nieuwe start van de eengemaakte markt waarschijnlijk vergroten als zij merken dat aan hun bezorgdheid tegemoet wordt gekomen.

De cruciale politieke vraag zal dan zijn hoe aan die punten van bezorgdheid op een uitdrukkelijke en gerichte wijze tegemoet kan worden gekomen om een nieuwe start voor de eengemaakte markt een bredere acceptatie te verzekeren, zonder de marktintegratie te af te zwakken of te verzachten.

Uit een strategisch oogpunt zal de vraag zijn hoe de steun van de "voorwaardelijke supporters" te winnen en toch de steun van de "fervente supporters" te behouden. Dit veronderstelt dat de laatstgenoemden om te beginnen bewust worden gemaakt van de bedreigingen waarmee de eengemaakte markt vandaag te maken krijgt, en dus zeker ook een nieuwe start; vervolgens moeten zij ervan worden overtuigd dat de "toegevingen" die in het kader van een alomvattende strategie worden gedaan om een nieuwe start mogelijk te maken, niet van dien aard zijn dat ze de doeltreffendheid van de eengemaakte markt voor het schragen van een concurrerende Europese economie ondermijnen.

1.5. Moet er over de eengemaakte markt werkelijk consensus bestaan?

Vooraf kan met recht en reden de vraag worden opgeworpen: is het werkelijk noodzakelijk dat er consensus bestaat, en zo ja in welke mate, om een sterke eengemaakte markt tot stand te brengen en verder te ontwikkelen? Is de eengemaakte markt niet een duidelijk bevoegdheidssterrein van de Unie, waarbij de Commissie tot taak heeft de regels te doen naleven en beschikt over de bevoegdheden om dat ook te doen?

Een onderscheid moet worden gemaakt tussen de handhaving van bestaande voorschriften en de goedkeuring van nieuwe regels, of ruimer beleidsinitiatieven, met het oog op een nieuwe start en verdere ontwikkeling van de eengemaakte markt.

Wat de handhaving betreft, beschikt de Commissie inderdaad over een aantal instrumenten die zij, als hoedster van de Verdragen, kan en moet gebruiken, onder het uitsluitende toezicht van het Europees Hof van Justitie en zonder dat de instemming van wie dan ook vereist is.

Niettemin is het belangrijk dat het handhavingsbeleid en ook specifieke handhavingsbesluiten op zodanige wijze tot stand komen en worden gepresenteerd dat zij kunnen rekenen op ruim begrip en zelfs instemming. Hoe strenger de handhaving is – en een strenge handhaving is noodzakelijk op een concurrerende eengemaakte markt – hoe groter de noodzaak is om dit op overtuigende wijze uit te leggen, zodat verzet tegen de EU in het algemeen en tegen de eengemaakte markt in het bijzonder wordt voorkomen.

Voor het vaststellen van nieuwe regels en het nemen van andere beleidsinitiatieven met het oog op een nieuwe start voor de eengemaakte markt – mogelijk met toekenning van nieuwe, meer doeltreffende handhavingsbevoegdheden – zal consensus uiteraard wel vereist zijn. De mate van eensgezindheid die noodzakelijk is, zal afhangen van de besluitvormingsregels waarin de Verdragen voor de verschillende beleidsterreinen voorzien. De steun van het Europees Parlement en de Raad zal van wezenlijk belang zijn. Wat de Raad betreft, kan op sommige terreinen eenparigheid vereist zijn, terwijl op andere terreinen een gekwalificeerde meerderheid voldoende is.

Het zoeken van een consensus – waarbij het Europees Parlement, de lidstaten, de Raad en de belanghebbenden ten volle worden betrokken – zal dus een cruciaal onderdeel van een nieuwe strategie voor de eengemaakte markt worden. Bij het streven naar consensus zal ten volle rekening moeten worden gehouden met de belangrijkste punten van bezorgdheid die thans in verband met de

eengemaakte markt bestaan. Die bezorgdheid wordt trouwens vaak zelfs tot op zekere hoogte gedeeld door de lidstaten, fracties en belanghebbenden die de eengemaakte markt beschouwen als een belangrijke verwezenlijking van Europa en die hem graag versterkt zouden zien.

1.6. Inventarisatie van de punten van bezorgdheid

De punten van bezorgdheid in verband met de eengemaakte markt kunnen op drie verschillende wijzen worden ingedeeld: naar tijdstip, naar voorwerp van de bezorgdheid en volgens de lidstaten. De onderstaande analyse beoogt geenszins volledig te zijn, maar kan wellicht helpen bij het uittekenen van een politiek gezien realistische strategie voor de eengemaakte markt.

a. Punten van bezorgdheid volgens tijdstip

a.1. Vóór de crisis

Ruim vóór de crisis in 2008 losbarstte, deed zich reeds een zekere "integratiemoehed" gevoelen. Aan de ene kant gingen economische en politieke gevestigde machten een toenemende tegenzin voelen om de logica van de eengemaakte markt verder te laten doordringen in het hart van de economische macht op nationaal niveau. Vandaar bijvoorbeeld de moeizame onderhandelingen – en het bescheiden resultaat – bij de invoering van de overnamerichtlijn, het verzet tegen het opleggen van het vrij kapitaalverkeer op het gebied van "gouden aandelen" en andere speciale rechten, alsmede bepaalde pogingen om grensoverschrijdende overnames te blokkeren.

Aan de andere kant groeide in verschillende maatschappelijke geledingen bezorgdheid over nog meer fundamentele aspecten van de eengemaakte markt, zoals het vrij verkeer van personen of diensten. Het was alsof beginselen die een halve eeuw geleden door het Verdrag van Rome waren ingevoerd en die sindsdien steeds algemeen waren toegepast, plotseling een bron van spanningen en ongerustheid waren geworden, met name tegen de achtergrond van de toetreding van 12 nieuwe lidstaten in 2004 en 2007. Die uitbreiding was in alle opzichten zeer goed voorbereid, behalve ten aanzien van de publieke opinies in de oude lidstaten, zo blijkt. De perceptie dat men voor een totaal nieuwe situatie stond – een eengemaakte markt waarbinnen een nooit geziene mate van diversiteit heerste – riep angsten op die voor vervreemding zorgden bij delen van de publieke opinie, zoals het duidelijkst tot uiting kwam in de uitslag van de referenda van 2005 in Frankrijk en Nederland.

a.2. Tijdens de crisis

Tijdens de crisis kwam een andere dreiging voor de eengemaakte markt naar boven, namelijk de neiging om noodoplossingen te zoeken op nationaal niveau, die viel waar te nemen bij vele regeringen maar ook bij delen van het bedrijfsleven en met name bij de onder druk staande financiële-dienstensector. Het reeds in punt 1 genoemde vastberaden handhavingsbeleid van de Commissie en een gedeeld verantwoordelijkheidsgevoel van de lidstaten zorgden ervoor dat de eengemaakte markt de proef nagenoeg ongeschonden doorstond. Toch hielden de jaren 2008 en 2009 een stevige waarschuwing in voor de ernstige problemen waarin de eengemaakte markt zou kunnen terechtkomen in geval van een zware en langdurige crisis. Hoewel stevig verankerd in de rechtsorde en in de economie is de eengemaakte markt nog niet diep genoeg doorgedrongen in de mentaliteit – en zijn er nog niet voldoende bevoegdheden en crisisbeheersingsmechanismen aan gekoppeld – om tegen alles bestand te zijn zodat hij zelfs in een worst-casescenario veilig voorbij het "point of no return" is.

a.3. Na de crisis

Na de crisis is er een zekere "marktmoehheid" opgekomen. Sinds de jaren tachtig is de steun voor de markteconomie nooit zo laag en zo weinig algemeen geweest. De grenzen aan wat de markt kan bereiken, zijn zichtbaarder geworden. De markt wordt thans door velen gezien als oneerlijk, omdat hij tot een onaanvaardbare ongelijkheid heeft geleid, en ondoeltreffend, omdat hij massaal middelen heeft gelokt naar financiële activiteiten waarvan de bijdrage tot de economie in twijfel wordt getrokken. Deze "marktmoehheid" komt boven op de reeds genoemde "integratiemoehheid". Ten tijde van het witboek van 1985 en de twintig daaropvolgende jaren waren het degenen die *tegen* de ontwikkeling van de markt, mededinging en integratie waren, die in het defensief werden gedrongen. Thans, en vermoedelijk nog voor enkele jaren, zijn het eerder degenen die *vóór* meer markt, meer mededinging en meer integratie zijn die in de publieke opinie en in de politieke arena de "bewijslast" opgedrongen krijgen. Het "product" dat wordt gepromoot – bijvoorbeeld de eengemaakte markt, zoals in dit rapport – zal beter moeten inspelen op de bezorgdheden die de crisis heeft aangewakkerd. Ook de wijze waarop het wordt gepromoot, zal overtuigender moeten, aangezien je als verdediger van de eengemaakte markt thans tegen de wind moet optornen, en de wind niet meer mee hebt zoals tot voort kort.

Het is van bijzonder groot belang dat de lidstaten en de Europese instellingen te goeder trouw gaan samenwerken, om te voorkomen dat een derde moehheid die sinds enkele jaren de kop opsteekt – de "hervormingsmoehheid", en die een gevolg is van structurele hervormingen – door de publieke opinies eveneens

wordt toegeschreven aan de EU en haar eengemaakte markt, terwijl de hervormingen in de eerste en voornaamste plaats in het belang van elk land zijn.

a.4. Op langere termijn

Ook op langere termijn, zelfs wanneer de crisis en haar culturele naschokken verteerd zijn, zal de grond waarschijnlijk nog steeds minder vruchtbaar zijn voor meer marktgerichte integratie dan ooit sinds het begin van de Europese integratie het geval is geweest. Dit probleem gaat het bestek van dit rapport ruim te buiten. De toekomst van de eengemaakte markt, en van de integratie in het algemeen, zal hoe dan ook mede bepaald worden door de tendens – die zowel in de oude als in de nieuwe lidstaten valt waar te nemen – naar een versnippering van het electorale landschap, met een relatieve teruggang van de grotere partijen die traditioneel de Europese integratie steunden, en de opkomst zowel ter rechter- als ter linkerkant van het politieke spectrum van kleinere maar groeiende partijen die gemeen hebben dat zij zeer kritisch staan tegenover integratie, mondiaal of Europees. Zelfs de grotere pro-Europese partijen vinden het, in de concurrentiestrijd om de kiezers, steeds moeilijker om bij hun visie te blijven en worden er vaak toe gebracht minder vooruitstrevende standpunten in te nemen over de voordelen van integratie.

De eengemaakte markt kan het eerste slachtoffer worden van dit politieke toekomstscenario, als hij wordt gezien als een "blinde vernietiger" van lokale eigenheid en traditionele waarden. Als hij goed wordt bijgestuurd zodat hij de burgers reële en zichtbare materiële en niet-materiële voordelen oplevert en tegelijk de punten van bezorgdheid en de angsten aanpakt die zij vaak met de markt associëren, kan de eengemaakte markt echter ook een essentieel onderdeel worden van een ruimer politiek project dat erop gericht is de burgers met Europa te verzoenen.

b. Punten van bezorgdheid volgens het voorwerp van zorg

b.1. Aandachtspunten van speculanten

Doordat de eengemaakte markt zorgt voor openheid en concurrentie, roept hij vanzelfsprekend bezwaren, en vaak hevig verzet op van de zijde van degenen die hun speculatieve winsten daardoor zien wegsmelten. Dit is onvermijdelijk en zelfs een aanwijzing dat het proces, door een grotere efficiëntie, bijdraagt tot de economische groei en vaak ook tot sociale vooruitgang. Het afschaffen van de bescherming van insiders zorgt ervoor dat de rest van de samenleving niet "belast" wordt door speculanten en biedt outsiders – vaak jongeren en minder gegoeden – economisch en sociaal gezien betere kansen. De vraag blijft echter hoe zoveel mogelijk kan worden voorkomen dat deze groepen met specifieke

eigen belangen de publieke opinie en politici opzetten tegen de eengemaakte markt en meer in het algemeen tegen de EU als brenger van concurrentie en verandering.

b.2. Aandachtspunten van consumenten

De consumenten zijn degenen die het meeste profijt trekken van de eengemaakte markt. In veel gevallen komen de voordelen echter pas laat tot uiting, omdat de eengemaakte markt weliswaar tot stand is gebracht maar er nog onvoldoende concurrentie is, omdat de toegang tot de eengemaakte markt afgesloten of moeilijk is of omdat de consumentenbescherming ontoereikend is. Zoals bij de andere, hieronder opgesomde aandachtspunten worden de punten van bezorgdheid hier beknopt weergegeven, om het algemene beeld tot zijn recht te laten komen. Ze worden in de volgende hoofdstukken meer in detail behandeld, waarbij voorstellen worden geformuleerd om ze aan te pakken.

b.3. Aandachtspunten van burgers

De vrijheden die in beginsel voortvloeien uit de eengemaakte markt, hebben ook niet-economische dimensies, waarvan de burgers van de EU willen kunnen genieten. De uitoefening van die rechten stuit echter vaak op grote problemen en is soms zelfs onmogelijk. Behalve dat dit terechte frustratie opwekt, stellen dergelijke situaties de eengemaakte markt ook in een slecht daglicht. Burgers zullen hierin misschien een bevestiging zien van de overtuiging die zij vaak koesteren – hoe onterecht ook – dat de eengemaakte markt door hen niet echt actief kan worden benut, terwijl zij wel het gevoel hebben dat zij passief de dreigingen die ermee gepaard gaan moeten ondergaan.

b.4. Sociale aandachtspunten

Op dit gebied zijn er zeer diverse punten van bezorgdheid. Sommige hebben specifiek te maken met arbeidsvraagstukken, andere met ontevredenheid over ongelijkheden. Hoewel de eengemaakte markt in de loop van de jaren aanzienlijk heeft bijgedragen tot het scheppen van arbeidsplaatsen en tot een verbetering van de absolute en relatieve levensomstandigheden in de minder begunstigde lidstaten en regio's, bestaat er een wijdverspreide – zij het doorgaans onterechte – perceptie dat herstructureringen en verplaatsing van ondernemingen op de een of andere wijze te maken hebben met de ontoereikende bescherming die de EU tegen de rest van de wereld zou bieden, of met de feitelijke aanmoediging van intra-EU bedrijfsverplaatsingen als een uitvloeisel van de eengemaakte markt.

Voorts vrezen sommigen dat anderen – in een uitgebreide EU met nog sterk uiteenlopende levensstandaarden – op grond van het vrij verkeer van werknemers of diensten, of via gedetacheerde werknemers, hun eigen positie op de arbeidsmarkt en zelfs bepaalde fundamentele werknemersrechten zouden kunnen bedreigen.

Ten slotte valt niet te ontkennen dat de eengemaakte markt, door het bevorderen van economische integratie, er mede voor zorgt dat er, althans tijdelijk, winnaars en verliezers zijn in het kader van een globaal positief verhaal van groei en schepping van banen. De lidstaten trachten via hun sociale beleid op diverse manieren de verliezers financieel te vergoeden en hen te herscholen met het oog op wederinschakeling in het arbeidsproces. De begrotingsmiddelen om een herverdelingsbeleid te voeren kalven mogelijk echter af ten gevolge van bepaalde uitgesproken vormen van belastingconcurrentie, die bovendien de belastingdruk doen verschuiven van mobielere belastinggrondslagen zoals inkomsten uit kapitaal of zeer hoge beroepsinkomsten naar minder mobiele grondslagen zoals inkomsten uit arbeid, inzonderheid uit ongeschoolde arbeid.

Vandaar dat er sprake is van enige spanning tussen marktintegratie en sociale doelstellingen. Die spanning komt nog duidelijker tot uiting nu het Verdrag van Lissabon ook formeel als doelstelling heeft geformuleerd een "sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen" tot stand te brengen. Indien we er niet in slagen de *markt* en het *sociale* met elkaar te verzoenen, moet een van de twee moeten inbinden. Na de crisis, met het kwijnende enthousiasme voor de markt en de toenemende bezorgdheid over ongelijkheid, is het allesbehalve zeker dat de markt, d.w.z. de eengemaakte markt, de bovenhand zou halen.

Een aparte categorie van sociale aandachtspunten houdt verband met de diensten van algemeen economisch belang en de werkelijke of vermeende bedreigingen die de eengemaakte markt daarvoor inhoudt.

b.5. Milieu-aandachtspunten

Deze punten van bezorgdheid vallen onder de bredere vraag of de eengemaakte markt bij de huidige stand van wetgeving en tenuitvoerlegging afdoende kan inspelen op de beleidsdoelstellingen van de EU op het gebied van milieu, bestrijding van de klimaatverandering en efficiënt gebruik van hulpbronnen. Dit is alweer een raakvlak tussen duurzaamheid en de eengemaakte markt, dat door het Verdrag van Lissabon aan het licht is gebracht. In vergelijking met de sociale aandachtspunten met betrekking tot de eengemaakte markt zijn de milieu-aandachtspunten uiteraard van recentere datum, maar ze winnen snel aan belang in het beleidsdebat. Het bereiken van de doelstelling van groene groei

vergt aandacht in het beleid van de EU en de lidstaten op tal van terreinen, maar er is zeker een specifieke band met de structuur en de wijze van functioneren van de eengemaakte markt. Intellectueel en politiek gesproken is dit nog relatief onbetreden terrein, waarin sterk moet worden geïnvesteerd.

b.6. Aandachtspunten van het bedrijfsleven

Het bedrijfsleven, dat steeds zowat de ferventste verdediger en de motor van de eengemaakte markt is geweest, behoudt nog steeds een levendige belangstelling voor de verdere ontwikkeling ervan. Maar ook de bedrijvengemeenschap is bezorgd over een aantal punten. Logischerwijs verschillen die nogal naargelang van de bedrijfstak en de omvang van de ondernemingen. Tijdens de raadpleging die aan het opstellen van dit rapport voorafging, zijn vele verschillende invalshoeken belicht, waarvan vele in zekere mate de in de volgende hoofdstukken uiteengezette standpunten hebben beïnvloed (zoals ook het geval was met de raadpleging van andere belanghebbenden). Om de punten van bezorgdheid op dit niveau van het algemene beeld in kaart te brengen, kunnen drie grote soorten van bezorgdheid worden onderscheiden.

Over de grenzen van bedrijfstakken heen is het bedrijfsleven niet gelukkig met de vele resterende hinderpalen in de vorm van opgedeelde markten en knelpunten. Er wordt sterk aangedrongen op meer echt gelijke mededingingsvoorwaarden, op een korter op de bal spelende handhaving en op forse stappen vooruit op gebieden zoals de digitale economie, waar de eengemaakte markt vooralsnog niet bestaat.

Er wordt ook, vooral door kmo's maar niet uitsluitend door hen, gevraagd naar vereenvoudiging en een minder omslachtige regelgeving, al wordt niet ontkend dat op dit gebied reeds vooruitgang is geboekt.

Aan de andere kant van het spectrum, onder grote ondernemingen die wereldwijd actief zijn, heerst bezorgdheid omtrent de externe dimensie van de eengemaakte markt, waarbij de perceptie is dat de EU niet krachtig genoeg optreedt om in sommige belangrijke landen toegang tot de markt af te dwingen en haar eigen ondernemingen in zekere zin benadeelt door een regelgevingskader – inclusief toezicht op staatssteun – dat zwaarder is dan elders gebruikelijk is.

Te vermelden is voorts dat de grote bedrijfsorganisaties, hoewel zij uiteraard de visie van de bedrijfswereld op de eengemaakte markt vertolken, zich er in toenemende mate bewust van blijken te zijn dat rekening moet worden gehouden met de punten van bezorgdheid van andere belanghebbenden, zoals hierboven samengevat, wil de eengemaakte markt kunnen weerstaan aan de

verleiding van economisch nationalisme en op duurzame wijze de noodzakelijk geachte stappen vooruit kunnen zetten.

c. Punten van bezorgdheid volgens lidstaten

De hierboven beschreven punten van bezorgdheid worden weliswaar op ruime schaal gedeeld, maar die bezorgdheid is niet gelijkelijk gespreid over de lidstaten. Met het oog op eventuele toekomstgerichte afspraken kan het interessant zijn na te gaan hoe de invalshoeken verschillen tussen groepen van lidstaten die een min of meer gelijklopende visie op de eengemaakte markt hebben, op grond van hun culturele tradities, eerder dan ten gevolge van de politieke meerderheid die momenteel aan de macht is. Het hoeft geen betoog dat deze exercitie moet worden genomen voor wat ze is, nl. een eerste – zij het hopelijk bruikbare – poging om inzicht te krijgen.

c.1. Continentale landen met een sociale markteconomie

In deze landen wordt doorgaans een minder centrale rol toebedeeld aan de consument als beoogde eerste begunstigde van de eengemaakte markt, dan het geval is in bijvoorbeeld de Angelsaksische landen. Aan de positie van de werknemer en van de ondernemer wordt hier een wellicht hogere prioriteit toegekend. Industriële productie wordt, meer dan de dienstensector, beschouwd als een zeer belangrijk onderdeel van de productiestructuur. In verband met de gevolgen van marktprocessen wordt meer aandacht besteed aan sociale aandachtspunten. Diensten van algemeen economisch belang worden beschouwd als een belangrijk kader voor het voeren van een breed sociaal beleid op nationaal, regionaal en lokaal niveau.

Het mededingingsbeleid en in het bijzonder het toezicht op overheidssteun worden vaak met een kritischer oog bekeken dan in lidstaten die tot andere groepen behoren. Zo is ook de handhaving van de internemarktregels in deze landen niet steeds toegejuicht.

Hoewel deze lidstaten lange tijd de aanjagers waren van marktintegratie in Europa, is die rol later overgenomen door de Angelsaksische landen. De minder enthousiaste houding ten opzichte van de eengemaakte markt en de mededinging in de landen met een sociale markteconomie is tot op zekere hoogte ingegeven door hun sociale bezorgdheid. Pogingen om de sociale gevolgen van de marktintegratie te verzachten, bijvoorbeeld door een zekere coördinatie van de belastingregels, stuitten op het verzet van met name de Angelsaksische landen.

c.2. Angelsaksische landen

De benadering van de Angelsaksische lidstaten is traditioneel steeds min of meer het spiegelbeeld geweest van de hierboven beschreven houding van de continentale landen met een sociale markteconomie. Het welzijn van de consument als leidend beginsel van het economische beleid, een sterke voorkeur voor het openstellen van de markt en een krachtig mededingingsbeleid, de aanvaarding van marktgestuurde veranderingen in de structuur van de economie zonder zich zorgen te maken over de verschuiving van industriële productie naar diensten, inzonderheid financiële diensten, onverschilligheid – in de meeste gevallen – voor het overgaan van de zeggenschap over ondernemingen in buitenlandse handen, dat zijn de kenmerken die de voorbije twee decennia in de Angelsaksische landen zijn vastgesteld. Een sociale bezorgdheid ontbrak uiteraard niet, maar hierin werd grotendeels voorzien via een beleid ter bevordering van werkgelegenheidskansen, gekoppeld aan vertrouwen in een door de markt gegenereerde groei.

In overeenstemming met die benadering zijn de Angelsaksische lidstaten bij het uitstippelen van EU-beleidslijnen steeds een drijvende kracht geweest achter de eengemaakte markt, het mededingingsbeleid, de aanmoediging van economische hervormingen op het niveau van de lidstaten en "lichte" regelgeving; zij stonden daarentegen afkerig van de mogelijkheid dat de EU actiever zou worden op terreinen zoals het sociaal beleid, belastingcoördinatie, industrieel beleid of de bescherming van diensten van algemeen economisch belang.

c.3. Nieuwe lidstaten

De politieke cultuur in de nieuwe lidstaten en de noodzaak om tientallen jaren van inefficiënt economisch beheer goed te maken, maken van hen over het algemeen sterke pleitbezorgers van de markt en van mededinging, die voorrang geven aan groei boven een uitgebreide sociale bescherming. Als nieuwe en in de meeste gevallen niet zeer grote lidstaten stellen zij de krachtige handhaving van de eengemaakte markt en de mededingingsvoorschriften door de Europese Commissie zeer op prijs, omdat zij die zien als een garantie voor gelijke behandeling met de grotere en economisch sterkere oude lidstaten. Hun belangstelling voor dit alles maakt dat de nieuwe lidstaten een belangrijke politieke motor kunnen worden voor de verdere ontwikkeling van de eengemaakte markt, op een ogenblik waarop de continentale landen met een sociale markteconomie daarover minder enthousiast zijn geworden en de Angelsaksische landen door de financiële crisis, minstens tijdelijk, minder overtuigend zijn geworden als pleitbezorgers van de markt.

De nieuwe lidstaten hebben hun eigen specifieke prioriteiten ter verbetering van de eengemaakte markt, onder meer op het gebied van het vrij verkeer van werknemers en diensten, de infrastructuur voor een echte "fysieke" eengemaakte

markt en het cohesiebeleid. Vaak hebben zij ook reeds een gedurfd beleid inzake belastingconcurrentie in de praktijk gebracht. Zonder afbreuk te doen aan de verdiensten daarvan in de beginfase van hun EU-lidmaatschap, zijn sommige van deze lidstaten thans klaar om dit beleid in een ruimer perspectief te bekijken. De huidige budgettaire problemen na de crisis en de mogelijkheid om inzake eengemaakte markt en cohesie een kader tot stand te brengen dat meer voldoening schenkt, mits op belastinggebied enige matiging wordt betracht, scheppen wellicht ruimte voor een zekere bijsturing van het beleid.

c.4. Noordse landen

De Noordse landen hebben de jongste jaren door waarnemers uit andere landen en van internationale organisaties vaak lof toegezwaard gekregen voor hun economisch en sociaal model. Zij combineren immers op vrij doeltreffende wijze een open markt en vrije concurrentie aan de ene kant met sociale bescherming die eerder gebaseerd is op vangnetten voor individuele werknemers dan op het behoud van specifieke arbeidsplaatsen die door technologische en economische ontwikkelingen overvloedig zijn geworden (*flexi-curity*), aan de andere kant.

Terzelfder tijd tonen zij aan dat, hoewel belastingfactoren uiteraard een rol spelen bij het bepalen van het concurrentievermogen van een economie en van haar aantrekkelijkheid voor investeerders, dit geenszins de enige of zelfs de belangrijkste overweging is. Wat de publieke sector met de belastinginkomsten doet, meer bepaald op het gebied van onderwijs en ondersteuning van onderzoek en ontwikkeling, is van even groot of zelfs groter belang.

Indien de eengemaakte markt – aan de hand van een nieuwe strategie die wij in dit rapport willen uittekenen – tegelijkertijd wordt versterkt op het stuk van openheid en vrije mededinging en met meer garanties wordt omringd op sociaal en milieugebied, kan de kloof tussen de Noordse landen en andere delen van de EU wellicht enigszins worden verkleind.

1.7. Aanpak van de punten van bezorgdheid

Nu er zo wijdverspreid en op zoveel verschillende punten bezorgdheid heerst in verband met de eengemaakte markt – een bezorgdheid die op langere termijn vermoedelijk eerder zal toe- dan afnemen – zijn twee alternatieve reacties mogelijk, een defensieve optie en een proactieve optie.

a. Defensieve optie

De defensieve optie zou er allereerst in bestaan de punten van bezorgdheid niet al te openlijk te bespreken, uit vrees dat dit er zelf toe zou bijdragen het vertrouwen in de eengemaakte markt te ondermijnen.

Ten tweede moet uiteraard worden doorgedaan met de handhaving van de bestaande voorschriften. Indien daarbij zeer gevoelige zaken aan de orde komen, zou het handhavingsbeleid erop gericht moeten zijn een evenwicht te vinden tussen passende krachtadigheid en de noodzaak al te harde confrontaties met de lidstaten uit de weg te gaan.

Ten derde zouden doortastende initiatieven om de eengemaakte markt een nieuwe impuls te geven en uit te breiden, met de nodige omzichtigheid worden benaderd, gelet op het verzet dat op grond van de hierboven beschreven wijdverspreide bezwaren te verwachten is, en om die niet verder te voeden.

b. Proactieve optie

De proactieve optie komt erop neer dat getracht wordt de eengemaakte markt aanzienlijk te versterken door middel van: een nog krachtadiger handhavingsmechanisme om op te treden tegen uitingen van economisch nationalisme, die er wellicht zullen blijven, en tegen verstoringen van de mededinging door handelingen van overheden en ondernemingen; een uitbreiding van de eengemaakte markt tot gebieden waar die thans onvoldoende is ontwikkeld; een grotere nadruk op de eengemaakte markt als essentiële voorwaarde, wil de Economische en Monetaire Unie duurzaam zijn en de beloofde vruchten afwerpen.

De keuze voor een dergelijke proactieve optie zou een aanzienlijke politieke investering vergen, meer bepaald omdat onophoudelijk de voordelen van marktintegratie en felle mededinging zullen moeten worden aangeprezen en omdat gerichte beleidsinitiatieven zullen moeten worden genomen om de grootste punten van bezorgdheid en van spanning tussen de eengemaakte markt en andere beleidsdoelstellingen aan te pakken.

In dit rapport wordt de proactieve optie aanbevolen, die geheel in de lijn lijkt te liggen van het door voorzitter Barroso genomen politieke initiatief.

1.8. Een nieuwe strategie

In het vervolg van dit rapport wordt een poging gedaan om een nieuwe strategie voor de eengemaakte markt uit te stippelen. Een dergelijke strategie is een noodzaak, wil de aanbevolen proactieve optie enige kans van slagen hebben. De uitdaging is niets minder dan het vooruit helpen van de Europese integratie –

door het overwinnen van zichtbare gevaren van desintegratie – in een maatschappij die blijkbaar minder bereid is tot integratie dan het geval was in 1957, ten tijde van het Verdrag van Rome, of in 1985, ten tijde van het witboek van Jacques Delors.

a. Een alomvattende benadering

De nieuwe strategie moet alomvattend zijn. Veel beleidsterreinen die traditioneel niet werden beschouwd als werkterreinen voor de eengemaakte markt, moeten worden opgenomen in een strategische doelstelling voor de eengemaakte markt. Het gaat niet alleen om het mededingingsbeleid, dat traditioneel wordt beschouwd als een krachtig instrument om markten te integreren en ze concurrerend te maken, maar onder meer ook om het industrie-, consumenten-, energie-, transport-, digitaal, sociaal, milieu-, klimaatveranderings-, handels-, belasting- en regionaal beleid, en daarenboven ook om beleidsterreinen die doorgaans helemaal niet met economische aspecten worden geassocieerd, zoals justitie en burgerschap. De totstandbrenging van een verdiepte en efficiënte eengemaakte markt is op zijn beurt een cruciale bepalende factor voor de algemene macro-economische prestaties van de EU. Het is van bijzonder groot belang voor de soliditeit van de euro en voor de monetaire unie dat de beloofde economische voordelen worden gerealiseerd.

De alomvattende benadering, waarbij alle bovengenoemde beleidsterreinen worden bestreken, moet bestaan uit drie grote reeksen initiatieven:

1. Initiatieven om te bouwen aan een sterkere eengemaakte markt;
2. Initiatieven om een consensus op te bouwen rond een sterkere eengemaakte markt;
3. Initiatieven om een sterkere eengemaakte markt daadwerkelijk tot stand te brengen.

Indien geen consensus kan worden bereikt, is het onwaarschijnlijk dat de initiatieven om aan een sterkere eengemaakte markt te bouwen ooit worden goedgekeurd en uitgevoerd. En zelfs mochten ze worden goedgekeurd, dan zou de duurzaamheid van de maatregelen en de resistentie ervan tegen "slecht weer" in de economische of politieke omstandigheden waarin de EU terechtkomt, te betwijfelen vallen.

En voor een sterkere eengemaakte markt – die openlijk streeft naar de voor zijn ontplooiing noodzakelijke consensus en waarbij het sussen van tegenstand door

slap op te treden bij de handhaving geen optie is – is ook een krachtige tenuitvoerlegging, handhaving en governance noodzakelijk.

b. Bouwen aan een sterkere eengemaakte markt

De initiatieven om te bouwen aan een sterkere eengemaakte markt worden gepresenteerd in hoofdstuk 2.

Die initiatieven – waarmee ook wordt ingegaan op de oproep van voorzitter Barroso, gesteund door de Europese Raad, om de knelpunten en ontbrekende schakels in de eengemaakte markt aan te pakken (punt 2.1) – zijn gegroepeerd in clusters van aanbevelingen betreffende de volgende vraagstukken:

- een betere werking van de eengemaakte markt uit het oogpunt van burgers, consumenten en kmo's (2.2);
- de digitale eengemaakte markt (2.3);
- de eengemaakte markt en groene groei: energie, klimaatverandering en milieu (2.4);
- de eengemaakte markt voor producten (2.5);
- de eengemaakte markt voor diensten (2.6);
- werknemers binnen de eengemaakte markt (2.7).
- de eengemaakte markt voor kapitaal en financiële diensten (2.8);
- de fysieke infrastructuur van de eengemaakte markt: het aangaan van de investeringsuitdaging (2.9).

c. Opbouwen van een consensus rond een sterkere eengemaakte markt

De initiatieven om een consensus op te bouwen over een sterkere eengemaakte markt worden gepresenteerd in hoofdstuk 3. Ze worden ingepast in het kader van de verwijzing in het Verdrag van Lissabon naar een "sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen" (punt 3.1). Met deze initiatieven wordt gepoogd tegemoet te komen aan de punten van bezorgdheid die uit de bevraging naar boven zijn gekomen en die in punt 1.6 zijn beschreven. Daarbij wordt er tegelijk op toegezien dat het centrale doel van versterking van de eengemaakte markt niet wordt ondermijnd.

Deze initiatieven hebben met name betrekking op de volgende problemen:

- het met elkaar verzoenen van de economische vrijheden binnen de eengemaakte markt en de rechten van werknemers, een gevoelig onderwerp sinds de arresten van het Europees Hof van Justitie, onder meer in de zaken Viking en Laval (3.2);
- sociale dienstverlening en de eengemaakte markt (3.3);
- afstemming van de regels inzake overheidsopdrachten op de beleidsdoelstellingen van de EU (3.4);
- de fiscale dimensie van de interne markt: belastingcoördinatie om de nationale soevereiniteit inzake belastingheffing te beschermen naarmate de marktintegratie voortschrijdt (3.5);
- concurrentievermogen en cohesie: de regionale dimensie van de eengemaakte markt (3.6);
- industriebeleid binnen de eengemaakte markt (3.7);
- de externe dimensie van de eengemaakte markt: open, maar niet weerloos (3.8).

d. Daadwerkelijke totstandbrenging van een sterkere eengemaakte markt

De initiatieven om een sterkere eengemaakte markt daadwerkelijk tot stand te brengen worden gepresenteerd in hoofdstuk 4.

Diverse aanbevelingen worden geformuleerd, waarbij twee aspecten aan de orde komen:

- regelgeving binnen de eengemaakte markt (4.1);
- verbetering van de handhaving (4.2).

e. Een "package deal"

De hierboven beschreven nieuwe, alomvattende strategie moet worden geconcretiseerd in een "package deal", waarin lidstaten met de verschillende culturele tradities, politieke voorkeuren en punten van bezorgdheid die hierboven zijn beschreven, elk voldoende aantrekkelijke elementen kunnen

vinden om bereid te zijn tot enkele toegevingen ten opzichte van hun eerdere standpunten.

Met name zouden lidstaten met een traditie als sociale markteconomieën wellicht eerder geneigd zijn zich zonder voorbehoud te verbinden tot het omarmen van de mededinging en de eengemaakte markt, met inbegrip van een plan met termijnen waarbinnen de eengemaakte markt tot stand moet zijn gebracht in sectoren waar die nu nog niet bestaat, indien lidstaten met een Angelsaksische traditie zich bereid tonen rekening te houden met bepaalde sociale pijnpunten, middels gerichte maatregelen waaronder ook beperkte vormen van coördinatie op belastinggebied.

De lidstaten uit Centraal- en Oost-Europa, die een ernstig programma ter versterking van de eengemaakte markt zouden toejuichen, ook op het gebied van infrastructuur en samenhang, zouden zich van hun kant meer kunnen openstellen voor vormen van belastingcoördinatie.

Deze gevoelige onderwerpen vereisen een nieuwe aanpak, waarbij gebruik wordt gemaakt van omstandigheden die recent zijn ontstaan en die de lidstaten in hogere mate het gevoel kunnen geven deel uit te maken van een gemeenschappelijk project, waarvoor ze bereid zijn de loopgraven van het verleden te verlaten.

Een van die omstandigheden is stellig de economische, fiscale en sociale erfenis van de crisis, die een ieder meer dan ooit de waarde moet doen inzien van het creëren van extra groei en werkgelegenheid door het doeltreffender maken van de eengemaakte markt, mede gelet op de zeer beperkte marges die momenteel beschikbaar zijn voor budgettaire stimulansen. Ook de noodzaak om rekening te houden met het groeiende belang dat de publieke opinie hecht aan het ongelijkheidsvraagstuk, kan, in een context van fiscale crisis voor vele landen, leiden tot een grotere bereidheid tot samenwerking op belastinggebied.

Meer fundamenteel heeft de crisis vele vaste denkbeelden over de hiërarchie van economische modellen onderuit gehaald en geleid tot een meer pragmatische en bescheiden houding, en wellicht ook tot een grotere bereidheid tot coördinatie van economisch beleid.

Ten slotte leveren de recente spanningen in de eurozone beter dan ooit tevoren het bewijs dat de eengemaakte markt ten volle moet worden benut als een middel om de totale factorproductiviteit en het concurrentievermogen in de economieën van de eurozone te verhogen.

In de hoofdstukken 2 tot en met 4 zullen de belangrijkste ingrediënten voor de package deal systematisch onder de loep worden genomen.

In hoofdstuk 5 worden deze ingrediënten bijeengebracht en wordt een politiek initiatief aanbevolen om zowel de eengemaakte markt als de Economische en Monetaire Unie te versterken.

HOOFDSTUK 2

BOUWEN AAN EEN STERKERE EENGEMAAKTE MARKT

2.1. Knelpunten, ontbrekende schakels en exploratie van nieuwe terreinen

De eengemaakte markt was het oorspronkelijke doel van Europa, een doel dat nog steeds niet is bereikt. In zijn politieke richtsnoeren voor deze Commissie heeft voorzitter Barroso gewezen op de lacunes en de "ontbrekende schakels" die de werking van de eengemaakte markt belemmeren. De Europese Raad van 26 maart 2010 heeft die analyse gevolgd en geconcludeerd dat de nieuwe strategie Europa 2020 "de belangrijkste knelpunten moet aanpakken ... in verband met de werking van de interne markt en met infrastructuur."

"Ontbrekende schakels" en "knelpunten" houden in dat de eengemaakte markt op talrijke gebieden weliswaar op papier bestaat, maar in de praktijk wordt belemmerd door talloze barrières en regels, die leiden tot versnippering van de handel binnen de EU en economische initiatieven en innovatie afremmen. Op andere gebieden wordt het potentieel voor grotere economische winst tenietgedaan door het gebrek aan materiële en juridische infrastructuur of het uitblijven van overleg tussen administratieve diensten. Door de ITC-revolutie en de snelle technologische ontwikkeling wordt een derde categorie toegevoegd aan de lijst van ontbrekende puzzelstukken binnen de eengemaakte markt: sectoren die nog niet bestonden toen het idee van de eengemaakte markt voor het eerst ontstond, zoals e-handel, innovatieve diensten en milieu-industrie. Dit zijn de sectoren die in de toekomst de grootste groei en werkgelegenheid zullen opleveren. Zij zijn de nieuwe segmenten van de eengemaakte markt die nog moeten worden aangeboord.

Om de eengemaakte markt een nieuw elan te geven moeten de verschillende probleempunten zoals ontbrekende schakels, knelpunten en exploratie van nieuwe terreinen worden aangepakt. In sommige sectoren, zoals de eengemaakte goederenmarkt, is de marktintegratie voltooid. Het beleidsoptreden kan worden geconcentreerd op "instandhouding van de markt" door marktcontrole, gerichte regelgevingsmaatregelen, vereenvoudiging en verlaging van de nalevingskosten. In andere sectoren, zoals op het gebied van dienstverlening, bevindt Europa zich nog steeds in een fase van "marktopbouw", waarbij het nodig is de hinderpalen voor grensoverschrijdende activiteiten af te schaffen, een eind te maken aan overtollige nationale bestuurlijke en technische belemmeringen en corporatistische tendensen weg te werken. Op de nog te exploreren gebieden moet Europa gebruikmaken van het volledige gamma instrumenten van de eengemaakte markt om een digitale en koolstofarme economie met efficiënt gebruik van hulpbronnen op te bouwen. Maatregelen op dit gebied leveren de grootste marginale winst op. Overschakelen op het ontwikkelen van nieuwe activiteiten is cruciaal om een nieuwe impuls te geven aan en vertrouwen te creëren in de eengemaakte markt als prioriteit voor het Europa van morgen.

Geen enkel project dat een nieuwe impuls wil geven aan de eengemaakte markt, zal echter over de nodige politieke slagkracht beschikken indien het onmogelijk blijkt burgers, consumenten en het midden- en kleinbedrijf ervan te overtuigen dat het in de eerste plaats tot hun dienst staat. Het rapport zal op dat uitgangspunt voortbouwen.

2.2. De eengemaakte markt ten dienste van burgers, consumenten en het midden- en kleinbedrijf stellen

De eengemaakte markt met haar vier vrijheden belichaamt het ideaal van een grensoverschrijdende ruimte waarbinnen de burgers zonder discriminatie kunnen werken, zich verplaatsen, aan onderzoek doen of een bedrijf opstarten. Naarmate het toepassingsgebied en de omvang van de eengemaakte markt groeiden, ontstond het gevoel dat dit ideaal niet altijd waargemaakt werd. De openstelling van de markt verruimde de horizon voor grote bedrijven, maar hield geen voordelen in voor grote groepen met weinig macht zoals burgers, consumenten of kmo's.

Uit enquêtes blijkt dat de houding tegenover de eengemaakte markt gaat van een gebrek aan belangstelling tot openlijke afkeuring. Dit is gedeeltelijk te wijten aan het feit dat economische integratie en de voordelen daarvan als verworvenheden worden beschouwd en dus ondergewaardeerd zijn. De ontgoocheling is echter voor een groot deel het gevolg van frustratie over de resterende hinderpalen of van het gevoel van machteloosheid dat burgers ervaren wanneer zij met de eengemaakte markt in aanraking komen. De eengemaakte markt een nieuw elan geven heeft tot doel de Europese motor van groei en werkgelegenheid opnieuw aan te zwengelen en daardoor de kansen voor de burgers te vergroten. Onze eerste taak bestaat er dus in de positie van de burgers – consumenten of ondernemers – te versterken zodat zij volwaardige actoren binnen de eengemaakte markt kunnen worden. Er zijn talrijke wijzen waarop de eengemaakte markt de burgers door verschillende beleidsterreinen heen ten goede komt: door de keuze van dienstverleners, diensten en producten te vergroten, de keuzes inzake mobiliteit uit te breiden en te zorgen voor de veiligheid van aangeboden producten. Er zijn echter een aantal specifieke maatregelen nodig om burgers, consumenten en kmo's de mogelijkheid te bieden actief van deze bredere waaier aan mogelijkheden gebruik te maken.

De burger en de eengemaakte markt

In het verslag-Lamassoure van 2008 over de burger en de uitvoering van de communautaire regelgeving werd een duidelijke klemtoon gelegd op het verband tussen mobiliteit en de rechten van burgers binnen de eengemaakte markt. Het tempo waarin dit laatste aspect is gevorderd, ligt achterop bij de ontwikkeling van de sociale en economische tendensen. Hoewel de interne mobiliteit in de EU nog steeds beperkt is vergeleken met die in de VS, omvat zij toch ruim 11,3 miljoen Europeanen. Ieder jaar sluiten circa 350 000 Europese burgers een huwelijk met een onderdaan van een andere lidstaat. Jaarlijks verhuizen 180 000 Europese studenten naar een andere lidstaat in het kader van het Erasmusprogramma of om een postuniversitaire graad te behalen. Vaak

blijven zij in die andere lidstaat wonen om er werk te zoeken.

Toch is de eengemaakte markt geen makkelijk actieterrein voor hen. Er bestaat een grote kloof tussen regelgeving en praktijk. De veelheid aan barrières en hinderpalen is zo groot dat Alain Lamassoure in zijn verslag tot de conclusie kwam dat het creëren van één enkele ruimte voor de burgers zich nog steeds bevindt in de fase van vóór de Europese Akte van 1986: de barrières mogen dan wel afgeschaft zijn, maar de talloze hinderpalen van de regelgeving maken het nog altijd moeilijk een harmonieus leven binnen deze gemeenschappelijke ruimte te leiden⁴.

De vorderingen op dit gebied verlopen langzaam. De vereiste maatregelen vallen onder het burgerrecht, het handelsrecht en zelfs het familierecht, gebieden die de soevereiniteit van de lidstaten raken. Bovendien houden de nationale rechtsstelsels vaak uiteenlopende regelingen in. Ook de vereiste unanimiteit voor maatregelen in verband met de oprichting van een ruimte van rechtvaardigheid, veiligheid en vrijheid heeft de verandering afgeremd.

Op verschillende terreinen zijn beleidsmaatregelen nodig om de mobiliteit van de burgers te bevrijden van administratieve rompslomp en wettelijke belemmeringen. De nieuwe bepalingen van het Verdrag van Lissabon bieden thans een concrete mogelijkheid om vorderingen te maken bij alle dimensies van het burgerschap die verband houden met de totstandbrenging van een ruimte van rechtvaardigheid, veiligheid en vrijheid.

De toegang tot het recht op vrij verkeer en verblijf in een andere lidstaat verbeteren

De uitoefening van het recht op vrij verkeer en verblijf in een andere lidstaat moet zo veel mogelijk worden vergemakkelijkt. In deze context begint de regeling van Richtlijn 2004/38/EG thans na een langzame en enigszins haperende start te functioneren. Om verder in deze richting te evolueren zouden stappen voor het vrije verkeer van officiële documenten moeten worden ondernomen. Al te vaak beklagen burgers zich erover dat hen wordt gevraagd een vertaling van documenten of nieuwe getuigschriften te overleggen, omdat de nationale ambtenaren niet geneigd zijn verzoeken op grond van het EU-recht in te willigen. Een systeem voor de wederzijdse erkenning van officiële documenten zoals door nationale overheden afgegeven authentieke aktes of documenten van de burgerlijke stand, zou de mobiliteit aanzienlijk verbeteren. Ook de invoering van een Europese kaart voor vrij verkeer zou een stap naar een betere mobiliteit betekenen. Die kaart zou in een enkel document alle informatie

⁴ Alain Lamassoure, verslag "Le citoyen et l'application du droit communautaire", 2008, blz. 12.

– afgezien van identiteit en nationaliteit – bevatten die een Europees burger in een andere lidstaat nodig zou hebben: arbeidsvergunning, sociaal statuut en recht op sociale zekerheid. Deze kaart zou dus alle nodige gegevens bevatten om met de nationale overheidsdiensten te communiceren, naar het model van de Europese ziekteverzekeringskaart, die informatie betreffende gezondheid en sociale zekerheid bevat.

Het recente initiatief voor versterkte samenwerking bij de regelgeving inzake het geldende recht, de jurisdictie en de handhaving van rechterlijke uitspraken betreffende het huwelijksgoederenstelsel, biedt een oplossing voor de problemen bij de circa 145 000 echtscheidingen per jaar tussen partners van verschillende nationaliteit. Er zijn ook vorderingen nodig op het kritische terrein van grensoverschijdende testamenten en erfenissen.

De oplossing van grensoverschrijdende geschillen inzake handelsrecht of burgerlijk recht vergemakkelijken

Gezien het groeiende aantal grensoverschrijdende burgerlijke en handelsgeschillen moet grondig worden nagedacht over hoe het verkeer van rechterlijke uitspraken en de inning van grensoverschrijdende schulden kunnen worden vergemakkelijkt. Dit houdt de afschaffing van de exequatur-procedure in. Die procedure vereist dat een beroep wordt gedaan op juridische bijstand en kan tot 2 000 euro kosten - voor iets wat vaak een pure formaliteit is. In deze tijd, waarin kmo's en dienstverleners het moeilijk hebben om het hoofd boven water te houden, is het belangrijk de hinderpalen voor grensoverschrijdende schuldinning weg te werken. Dit betekent dat debiteuren geen gelden van een bankrekening in een lidstaat mogen overmaken naar een bankrekening in een andere lidstaat, alleen maar om te ontsnappen aan het betalen van een rekening. Om het aantal niet-geïnde schulden, die op dit ogenblik 37% van het grensoverschrijdende schuldvolume vertegenwoordigen, tot een minimum te herleiden zou een gericht wetgevingsinitiatief noodzakelijk zijn. Het vertrouwen van burgers en het bedrijfsleven in grensoverschrijdende transacties zou ook worden verhoogd door een breder gebruik van de onlangs ingevoerde Europese procedure voor geringe vorderingen, die geldt voor vorderingen van minder dan 2 000 euro en waarbij de zaken worden afgehandeld op een gestandaardiseerde en gebruiksvriendelijke werkwijze zonder dat juridische bijstand vereist is. In het kader van de huidige crisis moet de mogelijkheid tot herziening van de verordening betreffende grensoverschrijdende insolventie worden onderzocht. Efficiëntere en snellere insolventieprocedures, met name wanneer het gaat om grensoverschrijdende groepen bedrijven, zouden in het belang van debiteuren en crediteuren zijn. Ook versterking van de administratieve samenwerking via de portaal-site e-justitie zou op korte termijn praktische voordelen kunnen opleveren.

Een eengemaakte markt voor autobestuurders...

Ten slotte worden Europeanen die bij een verhuizing hun auto naar een ander land van de eengemaakte markt meenemen, frequent geconfronteerd met administratieve hinderpalen en juridische onzekerheid. Zo is het niet mogelijk een auto van het ene naar het andere land mee te nemen zonder de auto opnieuw te laten registreren met betaling van de desbetreffende belasting. Hierdoor worden burgers het slachtoffer van dubbele belastingheffing, ingewikkelde administratieve procedures, extra kosten en tijdverlies, en afgezien daarvan vormt deze situatie ook een probleem voor het bedrijfsleven. Autoverhuurders hebben bijvoorbeeld niet de nodige flexibiliteit om hun wagenpark in overeenstemming met de seizoenschommelingen van de vraag grensoverschrijdend te beheren. Door deze versnippering kan ook de autosector

niet ten volle profiteren van de voordelen van schaalvergroting, aangezien de technische specificaties van de voertuigen aan de voorschriften van de diverse nationale markten moeten worden aangepast. Eerdere pogingen tot regulering van deze sector hebben geen resultaat opgeleverd, maar de kwestie zou opnieuw kunnen worden bekeken in het licht van de kosten voor burgers en bedrijven. Juridische onzekerheid is het lot van burgers die het slachtoffer zijn van een van de 500 000 grensoverschrijdende ongevallen die zich ieder jaar in Europa voordoen.

De regels inzake het geldende recht zijn weliswaar verduidelijkt, maar de voorwaarden en termijnen voor het indienen van verzekeringsaanspraken geven nog steeds aanleiding tot verwarring. Een initiatief voor de harmonisatie van de voorwaarden voor het indienen van verzekeringsaanspraken zou de rechtszekerheid voor verzekeringsmaatschappijen en burgers vergroten.

Voornaamste aanbevelingen:

- ⇒ Vrij verkeer en erkenning van officiële documenten tot stand brengen;
- ⇒ Invoering van een Europese kaart voor vrij verkeer;
- ⇒ Verdere maatregelen voor de wederzijdse erkenning van civielrechtelijke documenten die betrekking hebben op huwelijken tussen partners van verschillende nationaliteit en op grensoverschrijdende erfenissen en testamenten;
- ⇒ Vergemakkelijking van grensoverschrijdende schuldinning, met inbegrip van een ruimer gebruik van het portaal van de Europese procedure voor geringe vorderingen;
- ⇒ Afschaffing van dubbele belastingheffing bij de registratie van personenwagens.

Versterking van de positie van de consument

Consumenten en het welzijn van consumenten moeten in de volgende fase van de eengemaakte markt centraal staan. Een sterkere klemtoon op de belangen van de consument zou betekenen meer aandacht voor marktintegratie en concurrentie, uitbreiding van rechten, bescherming en beroepsmogelijkheden en verbetering van de toegang tot basisdiensten.

Een aantal maatregelen die elders in dit rapport worden besproken, draagt bij tot het welzijn van de consument binnen de eengemaakte markt, bijvoorbeeld toegang tot diensten van algemeen belang, energieverbruik via slimme meters, integratie van aandachtspunten van consumenten in markttoezicht, uitbreiding van alternatieve geschillenbeslechting en betere handhaving. Bij de

ontwikkeling van nieuwe gebieden van de eengemaakte markt, zoals de digitale economie of e-handel, moet de consumentenbescherming een sectoroverschrijdend aandachtspunt vormen. Als uitgangspunt moet de wetgever onverwijld tot een overeenkomst komen over de ontwerprichtlijn betreffende consumentenrechten teneinde te zorgen voor een hoge mate van bescherming van de consument op een eengemaakte detailhandelsmarkt.

De ruimere keuze aan producten en diensten en de verscherpte concurrentie op de eengemaakte markt moeten door verbeterde transparantie en vergelijkingsmogelijkheden voordelen voor de consument opleveren. Er zijn vorderingen nodig bij de regulering van onafhankelijke tussenpersonen zoals prijsvergelijkingswebsites en producttests teneinde ervoor te zorgen dat de consument uit een brede waaier aan producten en dienstverleners de beste kwaliteit en prijzen in de hele EU kan kiezen. Bewust kiezende consumenten dragen ertoe bij dat de meest innovatieve en efficiënte bedrijven worden beloond en gestimuleerd.

Een EU-mechanisme voor collectief verhaal

Naarmate de grensoverschrijdende expansie van massaconsumptiemarkten toeneemt, worden groepen consumenten steeds vaker benadeeld door dezelfde illegale handelwijze van ondernemingen die dikwijls in een andere lidstaat zijn gevestigd. Grensoverschrijdende vorderingen vertegenwoordigen thans 20% van alle massavorderingen en zullen in de toekomst waarschijnlijk nog toenemen. Traditionele processen zijn in deze gevallen niet praktisch of kosteneffectief voor consumenten of bedrijven. Het bundelen van vergelijkbare afzonderlijke zaken in een enkele procedure zou door de voordelen van schaalvergroting besparingen voor consumenten en bedrijven opleveren en de efficiency van de nationale rechtbanken verhogen. Europa zou dus zijn eigen model van collectief verhaal moeten uitwerken, maar mag zich daarbij niet baseren op het Amerikaanse model van collectieve processen ("class action"). Maatregelen op EU-niveau om alternatieve geschillenregeling bij massavorderingen in en buiten de rechtbank te bevorderen, zouden het vertrouwen van de consument in de eengemaakte markt versterken, grensoverschrijdende transacties uitbreiden en de concurrentie tussen bedrijven stimuleren. Dit punt moet bij de e-handel prioriteit krijgen.

Verdere integratie in de sector retailbanking

Door versnelde integratie van retailbanking zou de consument ten volle van de voordelen van de integratie van de Europese financiële sector kunnen profiteren. Er moeten maatregelen worden genomen voor betere transparantie van de bankkosten, de beschikbaarstelling van gestandaardiseerde en vergelijkbare informatie betreffende financiële detailproducten en de vergemakkelijking van de mobiliteit van de consument. Uiteindelijk zou veranderen van bankrekening niet omslachtiger mogen zijn dan veranderen van mobiele aanbieder.

Voornaamste aanbevelingen:

- ⇒ Goedkeuring van EU-wetgeving betreffende collectief verhaal;
- ⇒ Verbetering van de transparantie van bankkosten, zorgen voor de beschikbaarheid van gestandaardiseerde en vergelijkbare informatie betreffende financiële detailproducten en vergemakkelijking van de mobiliteit van de klanten van banken.

Een gunstig bedrijfsklimaat voor kmo's creëren

Het typische Europese bedrijf is een kmo, negen keer op tien een microbedrijfje met minder dan tien werknemers. De 20 miljoen middelgrote, kleine en microbedrijven in de EU vormen de ruggengraat van de Europese economie. Zij

genereren een groeiend aandeel toegevoegde waarde en leveren een cruciale bijdrage aan het creëren van werkgelegenheid. De eengemaakte markt is een belangrijke factor voor de groei van het midden- en kleinbedrijf, maar is jammer genoeg niet altijd een mkb-vriendelijk milieu. Slechts 8% van de kmo's houdt zich bezig met grensoverschrijdende handel en slechts 5% heeft een dochtermaatschappij of een joint venture in het buitenland opgericht.

Dit rapport bevat aanbevelingen op een aantal terreinen om een bedrijfsklimaat te creëren dat meer op de behoeften van het midden- en kleinbedrijf is afgestemd: vergemakkelijking van de elektronische handel, uitbreiding van de nieuwe aanpak tot andere categorieën goederen, betere handhaving van de EU-regelgeving, duidelijker en doeltreffender informatie over kansen die door de EU-wetgeving worden geboden en opzetten van structuren voor snellere probleemoplossing, betere toegang tot overheidsopdrachten, eenvoudiger regels voor elektronische facturering, betere reglementering en vereenvoudiging, eenvoudiger en snellere standaardiseringsprocedures.

Het huidige beleid hoeft daartoe niet te worden gewijzigd, aangezien de wet voor kleine ondernemingen, die de Commissie in 2008 heeft goedgekeurd, het beste middel is om het concurrentievermogen van kmo's in en buiten de eengemaakte markt te bevorderen. Het tempo van de vorderingen en de aanpak waarvoor de lidstaten hebben gekozen, lopen nog altijd sterk uiteen. Om gelijke voorwaarden te creëren voor alle kmo's die actief zijn op de eengemaakte markt, moeten de lidstaten zich meer inspannen om de beginselen en maatregelen die in de wet voor kleine ondernemingen zijn vastgesteld, volledig ten uitvoer te leggen. Er moeten maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat kmo's volledig aan de ontwikkeling van normen kunnen deelnemen en adequaat gebruik van die normen kunnen maken. Er zijn meer inspanningen nodig om faillissementsprocedures in geval van niet-frauduleus faillissement te vereenvoudigen en te versnellen.

Statuut van Europese besloten vennootschap

Er zijn nog vorderingen nodig voor de goedkeuring van het statuut van Europese besloten vennootschap, waardoor ondernemers hun bedrijf volgens eenzelfde juridische structuur zouden kunnen opzetten, ongeacht of zij in hun eigen of een andere lidstaat actief zijn.

<p><i>Voornaamste aanbevelingen:</i></p>
--

- | |
|---|
| <p>⇒ Versnelde toepassing van de wet voor kleine ondernemingen;
⇒ Goedkeuring van het statuut van Europese besloten vennootschap.</p> |
|---|



2.3. Vormgeven aan de eengemaakte digitale markt in Europa

Digitale technologieën leiden tot een radicale verandering van de wijze waarop wij leven, werken en met elkaar omgaan. De verspreiding van digitale technologie is een spontaan innovatie- en transformatieproces, maar regelgeving en sociale omstandigheden beïnvloeden de snelheid en de omvang van de invoering van nieuwe technologieën en de verspreiding van de voordelen van de digitale economie. De ontwikkeling verloopt langzamer in Europa dan in de VS. Een aantal hinderpalen beperkt het vermogen van het Europese bedrijfsleven om op digitaal gebied innovatie en toegevoegde waarde te creëren: versnippering van onlinemarkten, slecht geconcipeerde wetgeving inzake intellectuele eigendom, gebrek aan vertrouwen en interoperabiliteit, onvoldoende snelletransmissie-infrastructuur en gebrek aan digitale vaardigheden. Deze hinderpalen zijn grotendeels te wijten aan een eenvoudige oorzaak, namelijk het ontbreken van een eengemaakte digitale markt.

De kosten van een niet-digitaal Europa liggen hoog: volgens een recente studie⁵ zou het BBP van de EU met 4% kunnen groeien door tegen 2020 de eengemaakte digitale markt tot stand te brengen. Deze stijging stemt overeen met een winst van bijna 500 miljard euro, wat betekent dat de digitale eengemaakte markt op zich een even grote impact zou kunnen hebben als het programma voor de interne markt van 1992.

In haar strategie Europa 2020 heeft de Commissie de enorme mogelijkheden van een digitaal Europa erkend. Er moet dringend worden gehandeld om een aantal knelpunten weg te werken die vandaag nog steeds de snelle ontwikkeling van de digitale eengemaakte markt belemmeren. De eengemaakte onlinemarkt moet de belangrijkste motor van een Europese digitale agenda en van de omschakeling van Europa op een digitale economie worden.

Een volledig eengemaakte regelgevingsruimte voor telecommunicatiediensten en -infrastructuur

Telecommunicatiediensten en -infrastructuur in de EU zijn thans nog steeds sterk verspreid over de verschillende lidstaten. De bestaande regelgeving op EU-niveau heeft weliswaar gezorgd voor openstelling van de markt, maar nog niet voor een enkele regelgevingsruimte voor elektronische communicatie. Versnippering van de markt heeft talloze negatieve gevolgen: zij bevordert het ontstaan van machtsposities, verhindert ondernemers te profiteren van de voordelen van schaalvergroting, vertraagt investeringen in nieuwe infrastructuur

⁵ Copenhagen Economics, The Economic Impact of a European Digital Single Market, Final Report, maart 2010.

en diensten, vermindert het groeipotentieel en remt het ontstaan van Europese marktleiders en daardoor het concurrentievermogen van Europa in de wereld af.

De snelle en volledige tenuitvoerlegging van de nieuwe EU-regelgeving en de krachtdadige toepassing van de regels inzake mededinging en staatssteun blijven op korte termijn een prioriteit. Er moet echter nog meer worden gedaan om de versnippering van de markt weg te werken en de barrières van de regelgeving op de eengemaakte markt af te schaffen. Om een volledig eengemaakte regelgevingsruimte voor telecommunicatiediensten en -infrastructuur te creëren is een coherenter kader vereist, dat de volgende elementen omvat: versterking van het regelgevingstoezicht op Europees niveau, invoering van een pan-Europees licentiestelsel en beheer en toewijzing van radiofrequenties op Europees niveau. De Commissie moet de telecommunicatiesector aan een uitgebreide toetsing onderwerpen teneinde de nodige voorstellen in te dienen om een eengemaakte Europese markt voor elektronische communicatie op te richten.

Elektronische handel: een pan-Europese online detailmarkt

De e-handel wint snel aan belang, doordat steeds meer personen in het Europa met 27 goederen of diensten via internet kopen. Het percentage consumenten in de EU die in de voorafgaande twaalf maanden goederen of diensten via internet hebben gekocht, is opgelopen van 20% in 2004 tot 37% in 2009⁶. Er bestaat echter nog een aanzienlijk onaangeboord potentieel, doordat de markten versnipperd zijn en er nog steeds hinderpalen voor grensoverschrijdende e-handel bestaan.

Vaak worden consumenten geconfronteerd met de weigering van onlinebedrijven om een bestelling van een consument uit een ander land te accepteren. Consumenten zijn ook onzeker over de betrouwbaarheid van hun gegevens, de veiligheid van de transactie en hun rechten ingeval zich een probleem voordoet. Voor detailhandelaars vloeien de belangrijkste barrières voor grensoverschrijdende elektronische handel voort uit verschillen in de regelgeving betreffende onder meer consumentenbescherming, btw, recyclagevergoedingen en heffingen. Deze verschillen resulteren in een complex en onvoorspelbaar bedrijfsklimaat en hebben tot gevolg dat ondernemingen, in het bijzonder kmo's, weigerachtig staan tegenover grensoverschrijdende verkoop. De EU moet dringend werk maken van het afschaffen van de resterende hinderpalen om zodoende tegen 2012 een pan-Europese online detailmarkt te kunnen creëren.

⁶ Europese Commissie, Consumer Market Scoreboard, SEC(2010) 385, 29.3.2010.

Een eengemaakte markt voor online digitale inhoud

De Europese markten voor online digitale inhoud zijn nog steeds onderontwikkeld doordat de complexiteit en het gebrek aan transparantie van de regeling inzake auteursrechten tot een ongunstig bedrijfsklimaat leiden. Het is dringend noodzakelijk de vereffening en het beheer van auteursrechten te vereenvoudigen door pan-Europese licenties voor inhoud te vergemakkelijken en één regeling betreffende auteursrechten voor de hele EU te ontwikkelen, met inbegrip van een kader voor het beheer van digitale rechten. De regeling moet ook de voorwaarden omvatten voor het ontwikkelen van de markten voor digitale inhoud en omroepen via het vaststellen van heffingen voor licenties en auteursrechten. Door het creëren van duidelijke en voorspelbare EU-regels voor "verweesde werken" (werken waarvan de eigenaar moeilijk of niet te achterhalen valt) zou een aanzienlijk nieuw potentieel kunnen worden aangeboord.

Om het vertrouwen van rechthebbenden en gebruikers te behouden en grensoverschrijdende licenties te bevorderen, moeten het beheer en de transparantie van collectieve rechten worden verbeterd en aan de technologische vooruitgang aangepast. Eenvoudiger, meer uniforme en technologisch neutrale regelingen voor grensoverschrijdende en pan-Europese licenties in de audiovisuele sector zullen de creativiteit stimuleren en de producenten van inhoud en de omroepen helpen en zodoende ook de Europese burgers ten goede komen. Die regelingen moeten voorzien in de contractuele vrijheid van rechthebbenden om hun licenties tot bepaalde gebieden te beperken en het peil van de licentierechten contractueel te bepalen.

Er moeten ook aanvullende maatregelen worden onderzocht om rekening te houden met de specifieke kenmerken van de verschillende vormen van online-inhoud, zoals verdere harmonisatie van het auteursrecht, creëren van een Europese titel voor de bescherming van het auteursrecht, rekening houdend met het feit dat grensoverschrijdende onlinetransacties plaatsvinden op de locatie van de dienstverlening, en uitbreiding van collectieve licentieverlening.

Voornaamste aanbevelingen:

Telecommunicatiediensten en -infrastructuur

⇒ Toetsing van de sector met het oog op de uitwerking van voorstellen voor een eengemaakte regelgevingsruimte voor elektronische communicatie, met inbegrip van voorstellen om het EU-toezicht op de regelgeving te versterken,

pan-Europese licentiëring in te voeren en te zorgen voor toewijzing en beheer van frequenties op EU-niveau;

Elektronische handel

- ⇒ Voorstellen indienen om een eind te maken aan de versnippering van de EU-consumentenwetgeving, met name vaststelling van geharmoniseerde regels voor levering, garantie en geschillenbeslechting;
- ⇒ Voorstellen indienen ter vereenvoudiging van de regelgeving betreffende grensoverschrijdende detailtransacties, met inbegrip van btw-voorschriften en het grensoverschrijdend beheer van recyclageregels en van de heffing van auteursrechten op blanco dragers en apparatuur;

Online digitale inhoud

- ⇒ Voorstellen voor een EU-regelgeving inzake auteursrechten, met inbegrip van een EU-kader voor vereffening en beheer van auteursrechten;
- ⇒ Voorstellen voor een juridisch kader voor online omroepen op EU-niveau.

2.4. Eengemaakte markt en groene groei: energie, klimaatverandering, milieu

De energiesector is een van de recentste deelnemers aan de eengemaakte markt. Tegelijk is het de sector waarvoor vandaag de verwachtingen het hoogst gespannen zijn. Het jaar 2012 zal niet de twintigste verjaardag van de eengemaakte energiemarkt zijn, maar wel het begin van de consolidatie van een gemeenschappelijke energiemarkt. Wij mogen evenwel geen tijd laten verloren gaan. De nieuwe regelgevingsstructuur voor elektriciteit en gas in Europa die in het kader van het derde energiepakket voor de eengemaakte markt is gecreëerd, moet tegen die tijd volledig zijn vastgesteld. Het gaat onder meer om het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregelaars (ACER), het Europees netwerk van transmissiesysteembeheerders (ENTSO), kaderrichtsnoeren en netcodes en tienjarenplannen voor netwerkontwikkeling. De eengemaakte markt bekleedt een centrale plaats binnen de doelstellingen van het Europese energiebeleid: concurrentievermogen, continuïteit van de energievoorziening en duurzaamheid. Europa heeft een functionerende eengemaakte energiemarkt nodig om zijn burgers en bedrijven een verzekerde en betaalbare energievoorziening te kunnen bieden. Europa moet zijn potentieel benutten om zijn politieke voortrekkersrol bij de klimaatverandering om te buigen tot concrete kansen voor zijn innovatieve bedrijfstakken.

Het welzijn van de consument vergroten

Een goed functionerende eengemaakte energiemarkt biedt consumenten het voordeel van een ruimere keuze en lagere prijzen. Sinds 2007 hebben de consumenten in bijna alle lidstaten het recht op de vrije keuze van elektriciteits- en gasleverancier, terwijl in het derde pakket voor de eengemaakte energiemarkt de bestaande voorschriften inzake openbare dienstverlening worden erkend. Er moet meer worden gedaan om alle en vooral de kwetsbare consumenten de mogelijkheid te bieden ten volle van de concurrentie en eerlijke prijzen te profiteren, te beginnen met het versterken van de gemeenschappelijke minimumnormen. Ook de lopende werkzaamheden voor betere informatieverstrekking en makkelijke bereikbaarheid voor de consument moeten actief worden voortgezet. De ontwikkeling van slimme meters, waardoor energieconsumenten permanent hun verbruikspatroon en de daaraan verbonden kosten kunnen volgen, vereist verdere regelgeving met het oog op de snelle invoering van nieuwe technologieën en verbetering van de efficiency door concurrentie tussen de energiediensten. Met het oog op transparante prijszetting moet een Europese regelgeving voor groothandelsmarkten voor energie worden ontwikkeld, waardoor het risico op uiteenlopende nationale regelgeving wordt vermeden.

Koppeling van de Europese energiemarkten, waardoor de continuïteit van de voorziening wordt gegarandeerd

Goed geïntegreerde markten zijn cruciaal voor de continuïteit van de voorziening in Europa. Zij bieden de lidstaten de mogelijkheid hulpbronnen te delen en maximaal profijt te halen uit de diversiteit van de nationale energievoorziening, de flexibiliteit van de vraag en de reservecapaciteit. Door koppeling en flexibiliteit van de netwerken is Europa beter gewapend om crisissituaties bij de voorziening aan te kunnen en wordt de positie van de EU tegenover haar internationale partners versterkt. Er moet nog veel werk worden verzet voor de koppeling van de nationale capaciteiten en de aanleg van nieuwe – vooral grensoverschrijdende – infrastructuur. Alle nieuwe EU-instrumenten voor regelgeving en investeringsplanning moeten worden ingezet om maximale particuliere investeringen te mobiliseren. Een middel ter bespoediging van grote grensoverschrijdende infrastructuurprojecten, die vaak vertraging oplopen als gevolg van ingewikkelde en tegenstrijdige vergunningsprocedures, zou kunnen zijn de mogelijkheid van een consensus-/arbitragemechanisme op EU-niveau te onderzoeken om het proces te vergemakkelijken. Innovatieve oplossingen voor de vaststelling van stimulerings- en bevorderingsmaatregelen op EU-niveau kunnen bijdragen tot het doorbreken van impasses en de uitvoering van projecten versnellen.

Grotere verspreiding van koolstofarme producten en technologieën

De wereldmarkten voor milieuvriendelijke en koolstofarme producten, diensten en technologieën groeien in een tempo dat door geen enkele andere markt wordt geëvenaard. De wereldmarkt wordt thans geraamd op 1 000 miljard euro per jaar en zal volgens schattingen tegen 2020 wereldwijd 3 000 miljard euro bereiken. De bedrijfstak in de EU is met een marktaandeel van 30% tot 50% een van de meest competitieve en kent een snelle groei. De sector heeft al een omzet van 300 miljard euro en biedt werk aan bijna 3,5 miljoen mensen⁷. De concurrentie vordert echter in een hoog tempo en Europa zou zijn voorsprong snel kunnen verliezen. Een eengemaakte energiemarkt is voor Europa de beste troef om snel over te schakelen op de in de strategie Europa 2020 toegelichte koolstofarme groei met efficiënt gebruik van hulpbronnen en te profiteren van de verwachte groei van de milieuvriendelijke industrie. Alleen een eengemaakte energiemarkt biedt de schaalvoordelen waardoor de invoering van nieuwe koolstofarme technologieën doorheen de volledige waardeketen van energieproducten kan worden versneld. Het potentieel van de eengemaakte energiemarkt moet ten volle worden benut om de kosten te verlagen en de verspreiding van die

⁷ Europese Commissie, "EU Manufacturing Industry: What are the Challenges and Opportunities for the Coming Years?", document voorgesteld op de tweede conferentie op hoog niveau over het concurrentievermogen van de industrie, 26 april 2010.

technologieën in de EU te versnellen. Dit vereist een stabiele regelgeving voor grootschalige infrastructuurproducten en proactieve toepassing van standaardisering om innovatieve groene producten en technologieën te stimuleren, waarbij de toepassing van de nieuwe aanpak op dit gebied zou worden onderzocht. Er moet ook proactief gebruik worden gemaakt van het concurrentiebeleid om het juiste milieu te creëren waarin nieuwe technologieën tot volledige ontwikkeling kunnen komen en op de markt worden geïntroduceerd.

Voortrekkersmarkten moeten van bij het begin eengemaakte markten zijn. Het risico bestaat dat de lastendeling op het gebied van hernieuwbare energie, waarbij de keuze van beleidsinstrumenten aan de lidstaten wordt overgelaten, leidt tot de "hernieuwde nationalisering" van het energiebeleid. Het beleid ter bevordering van hernieuwbare energie zal een integrerend deel van de eengemaakte energiemarkt moeten worden teneinde marktdistorsies te voorkomen die tot verkeerde prijssignalen voor investeerders kunnen leiden. De voorschriften voor andere aanverwante koolstofarme technologieën en producten moeten verder op EU-niveau worden vastgesteld om te voorkomen dat een wildgroei van nationale voorschriften ontstaat. Ook de invoering van een "groen label" is af te raden, aangezien dit het risico op versnippering van de markt inhoudt.

De nodige 50 miljard euro voor investeringen bijeenbrengen: versterking van de EU-financiering

In de komende tien jaar is 50 miljard euro extra aan publieke en particuliere investeringen nodig om de vereiste energietechnologieën toe te passen voor het veiligstellen van de energievoorziening en het bestrijden van de klimaatverandering. Aangezien de energiesector een lange aanlooptijd voor investeringen en substantiële kapitaalinvesteringen nodig heeft om op middellange tot lange termijn winst te kunnen maken, moet de competitieve energiemarkt met het oog op toekomstige investeringsbeslissingen betrouwbare prijssignalen op groothandelniveau uitzenden. Tegelijk zijn er argumenten om na te gaan welke bijdrage EU-financiering zou kunnen bieden bovenop de middelen die al door de markt worden verstrekt.

Consequente en gerichte EU-financiering kan een verschil maken door de opbouw van kritische koppelingcapaciteit te versnellen, kritische reservecapaciteit voor continuïteit van de voorziening te creëren en de aanlooptijd voor het op de markt brengen van nieuwe koolstofarme technologieën in te korten. In het investeringsdebat moet ook aandacht worden besteed aan maatregelen ter bevordering van technologie voor hernieuwbare energiebronnen in de lidstaten.

Voornaamste aanbevelingen:

- ⇒ Vaststelling van nieuwe EU-regelgeving voor grootschalig gebruik van hernieuwbare energiebronnen, slimme meters, slimme netwerken en transparante energiemarkten op groothandelniveau;
- ⇒ Vaststelling van een eengemaakte markt voor groene producten, door het ontwikkelen van EU-normen voor het meten en controleren van de CO₂-voetafdruk en voor producten met efficiënt energiegebruik, met inbegrip van handelscertificaten voor hernieuwbare energieproducten;
- ⇒ Versterking van gerichte EU-financiering van energie-infrastructuur.

2.5. De eengemaakte markt voor goederen optimaal benutten

De eengemaakte markt voor goederen heeft thans zijn fase van rijpheid bereikt. In de evaluatie van de eengemaakte markt van 2007 kwam men tot de conclusie dat alle technische belemmeringen voor goederen waren opgeheven. Voor veel burgers betekent de eengemaakte markt vóór alles dat zij op hun eigen markt een ruime keuze aan producten hebben. De handel in goederen is een belangrijke groeimotor voor de verwerkende industrie van de EU. Circa 25% van het bbp van de EU-27 wordt door de goederensector gegenereerd. De handel in goederen in de EU maakt 75% uit van de handelsstromen binnen de EU, met een jaarlijkse groei van 7,6% tussen 1999 en 2007.

Het zou een vergissing zijn te concluderen dat het werk nu klaar is. Ten eerste is de vervaardiging van goederen een activiteit die voortdurend evolueert met innovatie, de veranderende smaak van consumenten en nieuwe technologieën. Daarnaast moeten beleidsdoelstellingen en regelgevingskaders regelmatig worden aangepast – zo nodig op basis van een marktanalyse – zodat zij actueel blijven. De praktijken op het gebied van het verlenen van vergunningen en nieuwe technische en administratieve regels op nationaal niveau zorgen voortdurend voor hindernissen. Uit de bijdragen van de belanghebbenden tijdens de raadplegingsfase kwam een lange lijst kleine knelpunten naar voren. Ten derde vertoont de eengemaakte markt voor goederen, in vergelijking met die van de VS, nog een aanzienlijk onbenut potentieel. De verhouding van de export binnen de VS tot het bbp ligt nog steeds 70% hoger dan de verhouding van de export binnen de EU-15 tot het bbp. Ten vierde dienen nieuwe uitdagingen zich aan, omdat niet alleen goederen maar ook markten evolueren. Voorbeelden daarvan zijn de versnelling van de productcycli of de globalisering van toeleveringsketens. Ten vijfde is de elektronische handel in volle ontwikkeling en brengt deze uitdagingen met zich mee, die in het gedeelte van dit rapport over de digitale eengemaakte markt worden behandeld.

Om de dynamiek en expansie van de eengemaakte markt voor goederen in stand te houden moet het in 2008 goedgekeurde pakket maatregelen inzake goederen volledig ten uitvoer worden gelegd, met name de maatregelen betreffende het beginsel van wederzijdse erkenning en markttoezicht. De toepassing van de beginselen van het nieuwe wetgevingskader moet ook worden uitgebreid naar andere gebieden van productwetgeving en de nieuwe aanpak moet algemeen naar nieuwe gebieden worden uitgebreid.

Het potentieel van de eengemaakte markt voor goederen kan slechts dan volledig worden verwezenlijkt wanneer het op een modern normalisatieproces, een naadloos en efficiënt logistiek- en vervoersysteem en een werkzame en

toegankelijke regeling voor de bescherming van de intellectuele eigendom kan steunen.

Hervorming van het normalisatieproces

Normalisatie is van essentieel belang voor het beheer van de eengemaakte markt. Europa heeft nu een sneller en efficiënter proces voor het vaststellen van interoperabele, aan de markt aangepaste normen nodig dat is gebaseerd op internationaal erkende modellen. Bij de noodzakelijke herziening van het Europese normalisatieproces moeten de voordelen van het huidige systeem behouden blijven en moet terzelfder tijd het juiste evenwicht tussen de Europese en de nationale dimensie worden bereikt. Daarbij is het bijzonder belangrijk de toegang van de particuliere sector tot het normalisatieproces te verbeteren en voor KMO's het gebruik van de normen goedkoper en gemakkelijker te maken.

Een naadloos, flexibel en efficiënt logistiek- en vervoersysteem

Om de eengemaakte markt voor goederen ten volle te benutten moet een naadloos, flexibel en efficiënt logistiek- en vervoersysteem aanwezig zijn. Het vervoerbeleid van de EU is echter laat op gang gekomen ten opzichte van de eerste keer dat het in het Verdrag werd erkend en heeft zich bij de verschillende vervoersvormen niet gelijkmatig ontwikkeld. De daaruit resulterende fragmentatie wordt in toenemende mate als hinderpaal voor het vrije verkeer gezien. Administratieve en technische belemmeringen resulteren in "bottlenecks" voor de mobiliteit in Europa. Een eengemaakte markt voor zeevervoer bestaat eenvoudig niet, aangezien voor schepen die tussen twee Europese havens varen dezelfde douaneformaliteiten blijven gelden als voor het internationale zeevervoer. In de spoorwegsector verschillen spoorbreedtes, energievoorziening en seingevinginstallaties tussen de lidstaten onderling, een erfenis uit de tijd waarin de spoorwegen nog een nationaal monopolie waren. Dit belemmert het grensoverschrijdende spoorverkeer en verhoogt de kosten van het voor internationale operaties ingezette rollend materieel, dat met verschillende systemen moet worden uitgerust. Daarenboven is de markt voor goederenvervoer per spoor nog steeds niet operationeel ten gevolge van onjuiste of onvolledige omzetting van het EU-recht door de lidstaten. In de sector wegvervoer zijn de nationale markten pas onlang voor "cabotage" geopend. Europa moet in het multimodale vervoer een stap vooruit zetten, wat echter door vele wettelijke, administratieve en technische belemmeringen wordt bemoeilijkt. Er is niet "een enkel" vervoerdocument, maar voor verschillende vervoersvormen zijn verschillende documenten vereist. De regels inzake aansprakelijkheid lopen ook uiteen. Eén enkel vervoerdocument (bij voorkeur elektronisch) en één enkele aansprakelijkheidsregeling zouden tot meer rechtszekerheid en een aanzienlijke vermindering van de kosten voor bedrijven

en burgers leiden. Een voorwaarde voor de totstandbrenging van een moderne eengemaakte markt is dat het gebrek aan interoperabiliteit en de gebrekkige infrastructuren worden aangepakt die afbreuk doen aan de efficiëntie van de logistieke sector van de EU en zijn concurrentievermogen op mondiaal niveau.

Doorbraak op het gebied van het Europese octrooi

Het ontbreken van een overeenkomst over een Europees octrooi is een van de ernstigste leemten in de eengemaakte markt. De rechtsgrondslag die nu door artikel 118 van het Verdrag van Lissabon en de Europa 2020-strategie wordt geboden geeft een nieuwe impuls aan de pogingen om tot een overeenkomst te komen. Het is van cruciaal belang dat van deze impuls wordt geprofiteerd om tot een doorbraak te komen in de kwestie van de voor EU-octrooien geldende vertalingsregeling. Het Europese octrooi is de toetssteen waaraan kan worden gemeten hoe serieus de inzet is om de eengemaakte markt nieuw leven in te blazen. Ondernemingen en innovatoren hebben één enkele octrooiregeling nodig – en een enkel octrooirechtssysteem voor heel Europa –, dat aantrekkelijk en kostenefficiënt is voor gebruikers. Voor KMO's is een betaalbare en rechtszekere bescherming van de intellectuele-eigendomsrechten van groot belang. De Commissie moet haar ambities op dit gebied niet neerwaarts bijstellen.

Voornaamste aanbevelingen

- ⇒ Het effect van het pakket van 2008 op de werking van de eengemaakte markt voor goederen beoordelen en eventuele nieuwe maatregelen identificeren
- ⇒ Het normalisatiesysteem van de EU herzien en daarbij het juiste evenwicht tussen de Europese en de nationale dimensie nastreven;
- ⇒ Nieuwe maatregelen treffen om de laatste administratieve en technische belemmeringen voor de totstandbrenging van een eengemaakte markt voor de spoorsector weg te werken;
- ⇒ Eén enkel vervoerdocument en een enkele aansprakelijkheidsregeling voor multimodaal vervoer invoeren;
- ⇒ Ten spoedigste het Europese octrooi en één enkel octrooirechtssysteem invoeren.

2.6. De eengemaakte markt voor diensten: de motor van de Europese economie

De dienstensectoren zijn van doorslaggevend belang voor onze economieën. Zij maken 70% uit van het BBP, zijn de belangrijkste bron van buitenlandse rechtstreekse investeringen en zijn de enige sector in de EU waar het aantal arbeidsplaatsen netto toeneemt. Niettemin zijn de markten voor dienstverrichting nog sterk gefragmenteerd: slechts 20% van de diensten die in de EU worden verricht hebben een grensoverschrijdende dimensie. Daardoor is het verschil in productiviteit tussen de VS en de eurozone nog steeds groter dan aanvaardbaar is (circa 30%).

De dienstenrichtlijn brengt aanzienlijke verbeteringen voor de werking van de eengemaakte markt voor diensten. Beheer en toezicht door de nationale instanties zijn vereenvoudigd en gemoderniseerd. De rechten van gebruikers en verbruikers zijn versterkt. Volgens ramingen belopen de uit de omzetting van de dienstenrichtlijn voortvloeiende potentiële economische baten 60 miljard tot 140 miljard euro, wat een groeipotentieel van tussen 0,6 en 1,5 % van het BBP vertegenwoordigt.

Zich inzetten voor een snelle tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn

De tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn vereist een ongekend grote inspanning van de lidstaten. Zij moeten aanzienlijke wijzigingen toepassen op administratief en wetgevingsgebied, waaronder een grondige herziening van het regelgevingskader dat op een brede waaier van economische activiteiten op nationaal, regionaal en lokaal niveau van toepassing is.

De resultaten tot nog toe zijn bemoedigend maar er is geen reden tot zelfgenoegzaamheid. De lidstaten moeten de dienstenrichtlijn zo spoedig mogelijk volledig ten uitvoer leggen. Hierbij moeten de volgende gebieden prioriteit krijgen: de lidstaten die het doorlichten van hun wetgeving nog niet hebben afgerond, moeten dit dringend doen; alle betrokken lidstaten moeten een hoge politieke prioriteit verlenen aan de vaststelling van de nog resterende uitvoeringsbepalingen; lidstaten waar het gevaar van aanzienlijke vertraging bij de vereiste wijzigingen bestaat moeten zich tot het uiterste inspannen om het proces te bespoedigen; lidstaten die nog geen éénloketvoorzieningen in het leven hebben geroepen of onvoldoende éénloketvoorzieningen hebben opgezet dienen snel de nodige stappen te ondernemen om aan de desbetreffende vereisten van de richtlijn te voldoen. Ook moeten de lidstaten erop toezien dat het informatiesysteem voor de interne markt (IMI) optimaal wordt benut om aan hun samenwerkingsverplichtingen te voldoen.

De Commissie moet alle nodige handhavingsmaatregelen nemen en de lidstaten die achterblijven onder druk blijven zetten om voor een snelle en volledige

omzetting van de richtlijn te zorgen. Daarnaast moet de Commissie het Europees Parlement, de Raad en de belanghebbenden informeren over de stand van tenuitvoerlegging van de richtlijn. Terzelfder tijd moet de Commissie ook met de lidstaten naar verdere verbetering van de administratieve procedures en de mechanismen voor administratieve samenwerking blijven toewerken. De éénloketvoorzieningen moeten uiteindelijk uitgroeien tot volledige online-administratiecentra die zouden kunnen worden uitgebreid naar gebieden en procedures die niet onder de richtlijn vallen, zoals belastingen.

Daarnaast moeten de lidstaten en de Commissie zich ambitieus betonen bij het proces van wederzijdse evaluatie waarin de richtlijn voor 2010 voorziet. De resultaten van deze evaluatie moeten worden gebruikt om een impuls te geven voor verdere, gerichte maatregelen.

Industriële diensten

Het Europese bedrijfsleven moet op het gebied van dienstverrichting nog vooruitgang boeken om op mondiaal niveau concurrerend te blijven. Ondernemingen die actief zijn in industrie- en productiesectoren moeten nieuwe zakenkansen aanboren door verwante diensten zoals onderhoud, ondersteuning, opleiding en financiering te ontwikkelen. Deze diensten hebben over het algemeen een veel groter groeipotentieel dan de productactiviteiten zelf. De EU moet de eengemaakte markt voor industriële en ondernemingsdiensten versterken door de resterende belemmeringen voor het vrije verkeer van deze diensten weg te nemen, door het EU-kader voor de normalisatie van diensten te verbeteren en door innoverende diensten te stimuleren.

Belemmeringen voor het grensoverschrijdend verrichten van diensten op het gebied van gezondheidszorg wegnemen

De dienstenmarkten gaan verder dan de door de richtlijn bestreken sectoren. De Commissie moet in dit verband met name nagaan wat er kan worden gedaan ten aanzien van de vele soorten diensten die op dit ogenblik niet, of niet volledig, binnen de werkingssfeer van de richtlijn vallen.

Een gebied dat niet onder de dienstenrichtlijn valt en waar bijzondere aandacht aan moet worden besteed, is de gezondheidszorg. Met het voorstel voor een richtlijn betreffende grensoverschrijdende gezondheidszorg wordt beoogd een duidelijk en transparant kader te scheppen voor de verschaffing van veilige, kwalitatief hoogstaande en doeltreffende grensoverschrijdende gezondheidszorg binnen de EU voor gevallen waarin patiënten zich in een andere dan hun eigen lidstaat willen laten verzorgen. Volgens de voorgestelde regels zouden patiënten worden vergoed tot het bedrag dat zij in hun eigen land voor dezelfde behandeling zouden ontvangen, maar zij dragen het financiële risico dat aan

eventuele extra kosten is verbonden. Het voorstel, dat uit 2008 dateert, moet nu dringend worden goedgekeurd.

Daarnaast moet de integratie van de markt in de gezondheidssector door een aantal maatregelen worden ondersteund. De Commissie moet, tezamen met de lidstaten, een gedetailleerde vergelijkende evaluatie van de gezondheidszorgstelsels in de gehele Europese Unie lanceren. Deze moet, op basis van proefprojecten inzake gezondheidstechnologieën, kennis over de beste technologieën in de gezondheidszorgsector ontwikkelen en verspreiden. Het gebruik van online-gezondheidstechnologieën ter vergemakkelijking van de besluitvorming binnen stelsels van gezondheidszorg moet worden aangemoedigd om ervoor te zorgen dat beproefde goede praktijken stelselmatig worden toegepast. Om het vrije verkeer van patiënten binnen de EU verder te vergemakkelijken moeten gerichte regels worden vastgelegd.

Voornaamste aanbevelingen

- ⇒ Nagaan welke initiatieven moeten worden genomen ten aanzien van de dienstensectoren die niet of niet volledig door de dienstenrichtlijn worden bestreken en de nodige voorstellen doen
- ⇒ Het voorstel voor een richtlijn betreffende grensoverschrijdende gezondheidszorg goedkeuren en ondersteunende maatregelen nemen, en met name een vergelijkende evaluatie van de gezondheidszorgstelsels in de lidstaten lanceren

2.7. De werknemers in de eengemaakte markt: oude problemen en nieuwe uitdagingen

Transnationale mobiliteit van arbeidskrachten is van belang voor Europa. Zij vormt de basis voor een grotere mate van mobiliteit (zowel wat het beroepsleven betreft – mobiliteit tussen arbeidsplaatsen en sectoren – als tussen sociale groepen) die algemeen als voorwaarde wordt beschouwd voor het succes van Europa in de economie die uit de wereldwijde recessie zal voortvloeien. Gesloten nationale arbeidsmarkten en beroepssectoren die voor concurrentie zijn afgeschermd dragen bij noch aan het scheppen van werkgelegenheid noch aan een snellere groei. Mobiliteit van arbeidskrachten is daarnaast belangrijk voor het opvangen van asymmetrische schokken en om in te spelen op plaatselijke herstructureringsprocessen binnen de eurozone, waar de nationale instanties niet meer kunnen terugvallen op wisselkoersen en monetair beleid. Het ontbreekt Europa echter nog steeds aan de mobiliteit van arbeidskrachten die het nodig heeft om de doeltreffendheid van haar arbeidsmarkten te verbeteren en een goede werking van haar monetaire unie te waarborgen.

De mobiliteit van arbeidskrachten tussen de lidstaten wordt bemoeilijkt door een aantal concrete hinderpalen die voortvloeien uit taal- en culturele factoren, gezinspatronen en de structuur van de woningmarkt. Er is nog steeds een aantal juridische en administratieve beperkingen maar het algemene vrije verkeer van werknemers is uit juridisch oogpunt een succes. Uit economisch en politiek oogpunt, echter, bestaan er nog steeds twee paradoxen.

Ten eerste is het vrije verkeer van werknemers de meest betwiste en tegelijkertijd de minst gebruikte van de vier vrijheden. Zoals de debatten over de uitbreiding van de EU en over de ratificatie van het grondwettelijk verdrag en het Verdrag van Lissabon hebben aangetoond, leeft bij een groot deel van het Europese publiek de vrees dat de migratie van werknemers een daling van de lonen, verlies van werkgelegenheid en een last voor het socialezekerheidsstelsel met zich meebrengt. In sterk contrast daarmee is de mobiliteit in Europa echter gering. Op dit ogenblik leven slechts 2,3% Europeanen in een andere lidstaat dan die waarvan zij de nationaliteit hebben. In een federaal stelsel en een eengemaakte economische ruimte zoals de Verenigde Staten ligt het percentage burgers die in de loop van een jaar van staat veranderen ongeveer drie keer hoger. Het aantal personen die in een andere lidstaat werken is in de tijd stabiel gebleven. Sedert 2001 is het aantal EU-burgers die in een andere lidstaat wonen met circa 4 miljoen toegenomen. De migratie uit niet-EU-landen heeft in vergelijking daarmee een veel groter effect op de arbeidsmarkt van de lidstaten. Het aantal onderdanen van derde landen die in de EU wonen beliep in 2008 19,5 miljoen, ofwel 3,9% van de totale bevolking. Daarnaast is uit de Eurobarometerenquêtes gebleken dat de meeste Europeanen niet elders in de EU

willen werken of vinden dat er teveel hinderpalen zijn. De burgers van de nieuwe lidstaten zijn net zo terughoudend tegenover mobiliteit als de burgers van de oude lidstaten.

De tweede paradox is dat het vrije verkeer van werknemers op minder juridische belemmeringen stuit dan de drie andere vrijheden, maar dat deze hinderpalen het belangrijkste en het moeilijkst te overwinnen zijn. Elf jaar van onderhandelingen is er nodig geweest om de reglementering betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels te actualiseren.

De economische recessie heeft aangetoond dat zelfs in tijden van crisis sommige arbeidsplaatsen in de EU vacant blijven. Om de doelstellingen van Europa 2020 te bereiken moet Europa het hoofd bieden aan deze paradoxen en een grotere mobiliteit en een ruimer gebruik van de rechten op vrij verkeer aanmoedigen. De toenemende werkloosheid en de aanhoudende inkomens- en loonverschillen tussen verscheidene Europese regio's zullen niet automatisch tot een grotere mobiliteit leiden en zullen zeker niet het soort mobiliteit bevorderen waarbij Europa baat kan hebben.

Europa kan optimaal profijt hebben van de mobiliteit van hoog opgeleide werknemers in nieuwe en innoverende sectoren, door zich aan te passen aan nieuwe dynamische soorten mobiliteit en door vormen van circulaire mobiliteit binnen de Unie aan te moedigen die "brain drain" compenseert door "brain gain". Dit betekent niet dat gevestigde beleidsdoelstellingen moeten worden herzien. Wel is het nodig meer te doen om een aantal onmiskenbare oude juridische en administratieve hinderpalen weg te nemen en na te gaan op welke wijze de nieuwe uitdagingen die nieuwe en meer gediversifieerde soorten mobiele werknemers met zich brengen, kunnen worden aangepakt.

Toezien op de coördinatie van de rechten inzake sociale zekerheid en de overdraagbaarheid van pensioenrechten voor allen

Een fundamentele voorwaarde voor het vrije verkeer van werknemers is dat een verhuizing binnen de EU geen nadelige gevolgen mag hebben voor de status van de persoon in kwestie op het gebied van de sociale zekerheid. Dankzij het pakket betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, dat in juli 2009 na lange onderhandelingen werd goedgekeurd, werden communautaire bepalingen uit de jaren '50 gemoderniseerd. Het is een flinke stap vooruit, maar de situatie is sindsdien verder geëvolueerd. De bestaande regels zijn toegesneden op de problemen en behoeften van het soort migrerende werknemers dat de arbeidsmarkten van het verleden kenmerkte. Zij moeten nog verder worden aangepast aan de situatie van een nieuw en meer gediversifieerd soort mobiele werknemers en daarnaast moet rekening worden gehouden met de

specifieke situatie van pendelaars en van werknemers die in hun eigen land niet verzekerd zijn.

Een specifiek probleem is de overdraagbaarheid van aanvullende pensioenen en rechten inzake gezondheidszorgverzekering. Het huidige regelgevingskader dekt weliswaar de rechten op sociale zekerheid maar kan verliezen bij niet-wettelijke vormen van sociale bescherming echter niet verhinderen. Zeer mobiele werknemers worden hierdoor sterk benadeeld aangezien zij dikwijls verscheidene keren in hun leven van arbeidspositie en soort taak en daarmee ook van stelsel zullen veranderen. Een voorstel van de Commissie op dit gebied is – ondanks nadrukkelijke steun van het Europees Parlement – sinds 2008 op het niveau van de Raad geblokkeerd.

De Commissie moet, in haar aanstaande raadpleging over de pensioenstelsels in Europa, voorrang geven aan de kwestie van de grensoverschrijdende mobiliteit van werknemers. In dit verband zou een 28^{ste} regeling voor aanvullende pensioenrechten kunnen worden overwogen. Dit zou een regeling zijn die volledig onder de EU-regels valt maar naast de nationale regeling zou bestaan en derhalve voor ondernemingen en werknemers facultatief zou zijn. Een werknemer die voor deze regeling kiest, zou wat de bovenwettelijke uitkeringen betreft overal in Europa aan dezelfde regels zijn onderworpen. Ter vereenvoudiging zou een tussenoplossing erin bestaan de mogelijkheid om voor deze regeling te kiezen te beperken tot werknemers die hun eerste arbeidsovereenkomst ondertekenen. Dit zou een stimulans zijn voor de mobiliteit van bepaalde jonge werknemers, die het meeste in internationale mobiliteit geïnteresseerd zijn.

Ook moet enige aandacht worden besteed aan het wegwerken van de fiscale hinderpalen voor grensoverschrijdend werk. De verschillen in belastingtarieven tussen de lidstaten maken een volledig neutrale behandeling van grensoverschrijdende economische activiteiten onmogelijk. Op dit gebied kon de vooruitgang alleen dankzij de jurisprudentie van het Hof van Justitie worden bereikt. Er zouden maatregelen kunnen worden genomen om fiscale neutraliteit te waarborgen, bijvoorbeeld waar belasting wordt geheven over het gedeelte van het inkomen dat van ontheemdingstoelagen afhankelijk is.

Erkenning van beroepskwalificaties sneller en eenvoudiger maken

Een tweede belangrijke hinderpaal voor een sterkere grensoverschrijdende mobiliteit van werknemers is de complexe situatie bij de internationale erkenning van beroepskwalificaties. Slechts bij zeven van meer dan 800 beroepen worden diploma's automatisch erkend. In de andere gevallen dragen (slechte) administratieve praktijken, verdragen in de erkenningsprocedure en

corporatistisch verzet op nationaal niveau bij aan de kosten en moeilijkheden van de uitoefening van een beroep in het buitenland, waardoor de belemmeringen voor de toegang tot gereguleerde beroepen nog worden vergroot. Het huidige rechtskader, dat is vastgelegd in Richtlijn 2005/36/EG om de wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties tussen de lidstaten te vergemakkelijken, moet daarom worden verduidelijkt en versterkt. De lat kan op dit gebied inmiddels hoger worden gelegd. In het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt de eenparigheid van stemmen in de Raad van Ministers door de gekwalificeerde meerderheid vervangen. Bovendien is men zich er in toenemende mate van bewust dat ondanks het proces van Bologna de convergentie tussen de opleidingsprogramma's van de lidstaten niet voldoende is en dat nieuwe maatregelen noodzakelijk zijn. Om de erkenning van beroepskwalificaties te vergemakkelijken moet het "acquis" op dit gebied worden gemoderniseerd. De automatische erkenning van diploma's moet worden uitgebreid naar nieuwe beroepen naast de zeven beroepen die thans worden erkend, waarbij men zich met name richt op nieuwe beroepen die in de sectoren van de groene industrie en digitale technologieën nodig zijn, om de mobiliteit van hoogopgeleide werknemers te bevorderen.

Ook is het van fundamenteel belang dat de Europese taxonomie van vaardigheden en bekwaamheden wordt ontwikkeld. Dankzij dit systeem zullen vaardigheden en bekwaamheden van werkzoekenden of de in een vacature vermelde vereisten voor een arbeidsplaats overal in Europa op dezelfde wijze worden begrepen en gemakkelijk overdraagbaar zijn.

Kwalificaties en vacatures in de gehele eengemaakte markt beter op elkaar afstemmen

Een derde soort hinderpaal voor het vrije verkeer van werknemers betreft het probleem van het op efficiënte wijze op elkaar afstemmen van vaardigheden en vacatures in andere lidstaten. Er is op vele gebieden en verscheidene fronten actie vereist, op het niveau zowel van de EU als van de lidstaten. Het EURES-netwerk is een succesverhaal. Dit netwerk beheert op dit ogenblik 1 000 000 vacatures en vervult een sleutelrol door het verstrekken van uitvoerig advies aan werkzoekenden en ondernemingen ten aanzien van grensoverschrijdend werk, door de openbare diensten voor arbeidsbemiddeling onderling te koppelen. Het heeft zijn activiteiten gaandeweg uitgebreid en is van een eenvoudige Europese database een platform voor internationale arbeidsbemiddeling in Europa geworden. Dit proces moet worden voortgezet door de banden van EURES met de openbare diensten voor arbeidsbemiddeling, sociale partners en particuliere bureaus voor arbeidsbemiddeling te versterken en zijn capaciteiten op het gebied van de afstemming van vaardigheden en het afdekken van alle mobiliteitsfasen te verbeteren. Daarnaast moet EURES de banden met informatie- en

probleemoplossingsnetwerken zoals SOLVIT verstevigen om te kunnen reageren op alle zorgen en problemen waarmee burgers bij de uitoefening van hun mobiliteitsrechten geconfronteerd worden. Daarnaast moet meer aandacht worden besteed aan het verstrekken van informatie, advies en stimulansen aan werknemers die na een werkervaring in het buitenland naar hun eigen land willen terugkeren. Terugkeer naar het land van oorsprong valt onder het vrije verkeer van werknemers en de samenwerking tussen de EU-instellingen en de nationale arbeidsbemiddelingsdiensten moeten ervoor zorgen dat de mobiliteit ook het land van oorsprong van de betrokken werknemer meerwaarde geeft.

Nationale arbeidsbemiddelingsdiensten en nationale beleidsmaatregelen kunnen, samen met de sociale partners op nationaal niveau, eveneens een waardevolle bijdrage leveren aan het scheppen van een mobiliteitsvriendelijke omgeving in Europa en erop toezien dat de rechten en plichten van werknemers en ondernemingen naar behoren worden toegepast. De structuurfondsen van de EU, en met name het Europees Sociaal Fonds, moeten acties ter bevordering van de mobiliteit binnen de EU ondersteunen en aanmoedigen en informatie- en adviesdiensten over met mobiliteit verbonden rechten versterken.

Voornaamste aanbevelingen

- ⇒ Socialezekerheidsstelsels voor zeer mobiele personen, met name onderzoekers, coördineren;
- ⇒ Een 28^{ste} regeling voor rechten inzake aanvullend pensioen voor grensoverschrijdende werknemers invoeren;
- ⇒ Fiscale hinderpalen voor grensoverschrijdend werk wegwerken;
- ⇒ De automatische erkenning van diploma's uitbreiden;
- ⇒ De transparantie en erkenning van vaardigheden en bekwaamheden verbeteren, nationale kwalificatiesystemen ontwikkelen en het ESCT-systeem invoeren;
- ⇒ Het EURES-systeem versterken om er een volwaardig platform voor arbeidsbemiddeling in de eengemaakte markt van te maken.

2.8. De eengemaakte markt voor kapitaal en financiële diensten

Toezicht voor een eengemaakte markt, en niet fragmentatie van de markt door toezicht

De eengemaakte markt voor kapitaal en de nauw daarmee verweven eengemaakte markt voor financiële diensten zijn van fundamenteel belang voor de efficiënte allocatie van middelen – de voornaamste motor voor groei en werkgelegenheid – en voor de stabiliteit van de economie. In de jaren '70 en '80 is de sector van de financiële diensten, met name in Europa, onderworpen aan een keurslijf van concurrentiebeperkende regelingen en beperkingen van de middelentoewijzing, die dikwijls tot doel hadden de financiering van overheidstekorten te bevorderen, met alle negatieve gevolgen van dien voor investeringen en groei. Dat de daaropvolgende fase van financiële liberalisering sinds de jaren '90 – met name in de Verenigde Staten – niet met overeenkomstige verbeteringen in het prudentiële regelgevings- en toezichtkader gepaard ging, heeft in sterke mate aan de financiële crisis bijgedragen.

De Europese Unie zet zich, ook binnen de G20, momenteel in voor een ambitieus programma om een adequaat toezichtstelsel op te zetten. De aanzet tot dit programma werd gegeven door het rapport-De Larosière, dat in opdracht van de Europese Commissie was opgesteld.

Voor de instellingen van de EU heeft vooruitgang op dit gebied een hoge prioriteit. Het lijkt niet noodzakelijk in dit verslag op deze lopende projecten in te gaan (1).

Wat daarentegen wel noodzakelijk lijkt, is dat wordt benadrukt dat het van cruciaal belang is dat bij de komende besluiten die het Parlement en de Raad over wetgevingsvoorstellen moeten nemen naar behoren rekening wordt gehouden met de gevolgen ervan voor de eengemaakte markt voor financiële diensten. Waarschijnlijk zullen de toezichtstructuren die door deze wetgevingsbesluiten in het leven worden geroepen lange tijd hun stempel op het financiële landschap van de EU drukken. Het zou dan ook een ernstige strategische fout zijn indien de Raad, onder druk van de lidstaten die voorrang geven aan de natuurlijke neiging om de nationale toezichtbevoegdheden te beschermen, tot halfslachtige oplossingen zou komen. Het gevaar zou dan bestaan dat dit tot een gefragmenteerde en kwetsbaarder eengemaakte markt leidt.

Ondersteuning van de eengemaakte markt en financiële integratie door middel van de emissie van euro-obligaties

De EU heeft een modern en ontwikkeld financieel stelsel nodig, dat is opgebouwd rond een categorie risicovrije liquide activa die, terwijl zij voor de prijsvorming bij andere activa als referentie zou dienen, tegelijkertijd de basis zou vormen voor een efficiënte allocatie van middelen, spaartegoeden naar beleggingen zou kanaliseren, in een betere risicodeling zou resulteren en een gelijkmatiger transmissie van het gemeenschappelijke monetaire beleid in de gehele eurozone zou garanderen. Hierdoor zouden de sterke kanten van de eengemaakte markt worden ontwikkeld, zou de euro als internationale munteenheid worden ondersteund en zou de soepele werking van de Europese economieën, zowel in normale tijden als bij externe schokken en financiële crises, worden bevorderd, waardoor uiteindelijk de winst voor de lidstaten in termen van groei en werkgelegenheid hoger zou uitvallen.

Sedert de invoering van de euro heeft de markt voor staatsobligaties als katalysator gefungeerd voor de integratie van de Europese financiële markten. Ook het ontstaan van een groter en gediversifieerd beleggerspubliek heeft hiertoe bijgedragen. Dit alles heeft geleid tot een daling van de transactie- en financieringskosten van de staten, wat, op zijn beurt, de ontwikkeling van markten voor andere categorieën verwante activa (zoals obligaties van ondernemingen, gedekte obligaties, door activa gedekte waardepapieren en een hele waaier van derivaten) heeft gestimuleerd.

Niettemin is de markt voor staatsobligaties nog steeds gefragmenteerd, aangezien de schuldemissie nog steeds op nationaal niveau plaatsvindt en er tot nog toe – afgezien van meer transparantie en coördinatie van emissies – niets is ondernomen om de door de euro mogelijk geworden schaalvoordelen te benutten. Fragmentatie betekent dat de Europese obligatiemarkt minder liquide is dan de obligatiemarkten in de VS en Japan,⁸ wat extra kosten met zich meebrengt voor beleggers, emittenten, andere schuldenaren en, uiteindelijk, de Europese burgers. Zo betalen bijvoorbeeld huishoudens geheel onnodig hogere rentes voor hun hypotheek, omdat voor het bepalen van de rentetarieven voor deze leningen staatsobligaties als maatstaf worden gebruikt⁹. Ondernemingen, en vooral kleinere ondernemingen, kunnen nauwelijks geld op de obligatiemarkt opnemen, en zijn daardoor blootgesteld aan de aan aandelenfinanciering verbonden risico's voor het ondernemingsbestuur. Grote openbare infrastructuur

⁸ Zoals blijkt uit de geringe omzet op de contante markt en de verschuiving van liquiditeit naar de derivatemarkten, het feit dat de emissies nog betrekkelijk klein zijn en dat er geen efficiënt en volledig representatief referentie-instrument bestaat voor alle looptijden en alle soorten obligaties – wat de Duitse *Bund*, hoewel hij deze schijn wekt, niet is.

⁹ Bij een hypothecaire lening van 100 000 euro over tien jaar brengt ieder basisrentepunt dat het gevolg is van de inefficiëntie van de staatsobligatiemarkt, een over de gehele periode te betalen bedrag van meer dan 50 euro aan extra rente met zich mee.

in Europa, zoals de transeuropese netwerken, is wegens het transnationale karakter ervan niet geschikt voor de huidige, gefragmenteerde nationale systemen en de financiering ervan heeft te lijden van het ontbreken van een liquide markt voor obligaties met zeer lange looptijden, terwijl beleggers op lange termijn, zoals pensioenfondsen, geen obligatieaanbod kunnen vinden dat aansluit bij hun beleggingsbehoeften. Financiële operaties die door de instellingen van de EU worden uitgevoerd zijn waarschijnlijk eveneens duurder dan zij zouden behoeven te zijn. De huidige fragmentatie houdt buitenlands kapitaal ver van Europa – zo worden, bijvoorbeeld, staatsinvesteringsfondsen niet aangetrokken door kleinschalige uitgaven – en komt het kapitaal wel, dan wordt ter compensatie van de illiquiditeit van de Europese obligatiemarkt een premie verlangd, wat een netto-welvaartsoverdracht naar de rest van de wereld met zich meebrengt. Ten slotte kunnen niet-functionerende financiële markten hervormingen op andere gebieden belemmeren¹⁰. Algemeen wordt het potentieel van de euro onvermijdelijk beperkt zonder de steun van adequate financiële instrumenten voor portefeuillebeleggingen in een eengemaakte financiële markt; hierdoor wordt de eurozone een minder aantrekkelijke plaats voor financiële investeringen, met name in tijden van financiële crisis, waardoor het voor Europa beschikbare kapitaal, en daarmee zijn potentiële groei en werkgelegenheid, afneemt.

Er bestaat in Europa wel een staatsobligatie die als liquide en veilig wordt beschouwd: de Duitse *Bund*. Zijn kracht weerspiegelt de relatieve voorkeur van beleggers voor dit activum in vergelijking met andere staatsobligaties in Europa. Internationaal gezien echter is de *Bund* een instrument van betrekkelijk kleine omvang. De recente val van de euro tijdens de Griekse crisis geeft aan dat zich een kapitaalvlucht heeft voorgedaan van Europa naar Amerikaans schatkistpapier, die zelfs de kwaliteit van de *Bund* niet heeft kunnen indammen. Het is duidelijk dat Europa verlies lijdt door haar gebrek aan een activum van wereldklasse.

Om de fragmentatie van de markt voor staatsobligaties aan te pakken moet een nieuwe markt op Europese schaal, met een wereldwijde dimensie, tot stand worden gebracht. Een aantal legitieme bezwaren mag echter niet worden vergeten: bij iedere denkbare oplossing moet ervoor worden gezorgd dat budgettair verantwoordelijke landen niet kunnen worden verplicht ongedisciplineerde lidstaten te hulp te komen, op welke manier ook. Alleen al de vrees voor een dergelijke situatie zou funest zijn voor het vertrouwen dat landen met een rigoureuze discipline genieten, wat ieder voorstel onmiddellijk onaantrekkelijk zou maken. Daarom moeten voorzichtige veranderingen in de emissiepraktijken worden aangebracht, zodat deze terzelfder tijd de werking van

¹⁰ Door marktdeelnemers de mogelijkheid te geven inkomensverliezen op korte termijn te overbruggen en de consumptie gelijkmatig te spreiden in de tijd, maken goed functionerende financiële markten het mogelijk sneller van de langetermijnvoordelen van hervormingen te profiteren.

de eengemaakte markt kunnen verbeteren en ervoor zorgen dat de in het Verdrag neergelegde no-bail-out-regel in acht wordt genomen. Naast de noodzaak van een beter multilateraal toezicht zouden de maatregelen om het morele risico beter in te dammen worden versterkt indien verkwistende regeringen aan een stringenter marktdiscipline werden onderworpen¹¹. Hiertoe moeten markten gevoeliger worden gemaakt voor nationale budgettaire ontwikkelingen en moet de eventualiteit dat een lidstaat in gebreke blijft, door andere EU-landen beter beheersbaar, en derhalve gemakkelijker te voorzien en door de markten beter kwantificeerbaar worden gemaakt.

In deze context zou lenen op grote schaal via een Europees orgaan om vervolgens door te lenen aan de lidstaten een evenwichtige oplossing kunnen zijn. Deze leningen aan lidstaten mogen een bepaald niveau van het bbp van een land (hetzelfde voor alle lidstaten) niet overschrijden, zodat regeringen voor hun financieringsbehoeften die niet via dit mechanisme kunnen worden gedekt hun eigen nationale schuldtitels moeten blijven uitgeven, waarvoor zij individueel verantwoordelijk zouden blijven.

Aangezien de lidstaten dankzij dit mechanisme toegang zouden krijgen tot goedkopere financiering, zou het Europese orgaan hun voorkeur genieten als crediteur tegenover houders van hun op de markt geplaatste schuldpapier, waardoor theoretisch alleen bij laatstgenoemde de kans op wanbetaling zou toenemen. Dit zou op zijn beurt de druk van de markten op de vlottende schuld (en dus de kosten) verhogen, wat een sterkere stimulans voor de lidstaten zou zijn om door middel van een gezond begrotingsbeleid deze schuld snel te verminderen.

Zo'n mechanisme zou op alle EU-lidstaten van toepassing kunnen zijn, waarbij de landen die niet tot de eurozone behoren ook in euro luidende leningen zouden kunnen krijgen. Deze landen zouden er zo toe worden aangezet op hun stabiliteit ten opzichte van de euro toe te zien, overeenkomstig de vereisten van WKM II, wat het proces van uitbreiding van de eurozone zal bevorderen. Omgekeerd geldt: hoe meer EU-landen aan dit mechanisme deelnemen, hoe groter de uitgiften door het Europese orgaan zullen zijn en hoe groter de baten zullen zijn voor de liquiditeit en diepte van de Europese obligatiemarkt en, uiteindelijk, voor de eengemaakte markt van de EU.

Het zou interessant zijn om met een kleinere groep landen te beginnen, mits dit een emittent oplevert die voldoende gewicht heeft op de wereldmarkt. Daarom zou het mechanisme al aantrekkelijk zijn indien EU-lidstaten met een kleinere of middelgrote schuld zouden deelnemen en nog meer indien landen met een omvangrijke schuld eraan deelnamen. De EU zal van dit mechanisme echter alleen optimaal kunnen profiteren indien Duitsland bereid is aan dit proces deel

¹¹ Sinds het begin van de EMU heeft de marktdiscipline onvoldoende gewerkt om de opeenstapeling van onevenwichtigheden te voorkomen, wat zelfs de inachtneming van de no-bail-out-regel van het Verdrag in gevaar heeft gebracht.

te nemen. Voor Europa zou dit een belangrijke stap zijn op de weg naar een efficiëntere financiële markt en een sterkere eengemaakte markt, die de euro als internationale munteenheid en de Europese economie in het algemeen zou ondersteunen. Voor Duitsland zou dit de gelegenheid zijn om sturing te geven aan een voor Europa politiek en economisch bijzonder belangrijk proces en de opzet van het mechanisme op zodanige wijze te beïnvloeden dat zijn wens een grotere begrotingsdiscipline in de EU te waarborgen en zijn gunstige financieringsvoorwaarden in stand te houden, in acht wordt genomen.

Voornaamste aanbevelingen:

- ⇒ Ervoor zorgen dat de structuur van het financieel toezicht *niet* tot fragmentatie van de eengemaakte markt leidt;
- ⇒ Nagaan of de financiële integratie door middel van de emissie van euro-obligaties kan worden versterkt

2.9. De fysieke infrastructuur van de eengemaakte markt: de investeringsuitdaging aangaan

Het is onmogelijk zich een eengemaakte markt voor te stellen zonder de fysieke infrastructuur die zijn onderdelen met elkaar verbindt: wegen en andere vervoersverbindingen, elektriciteitsnetwerken, elektronische communicatie en waternetwerken. Infrastructuur is van vitaal belang om de mobiliteit te waarborgen die onontbeerlijk is voor de werking van een eengemaakte markt en voor de bevordering van groei en duurzame ontwikkeling. Infrastructuur is van doorslaggevend belang voor de territoriale samenhang. Alhoewel het belang wordt erkend van infrastructuur als element van de eengemaakte markt en de centrale rol van de EU bij de ontwikkeling van de transeuropese netwerken onbetwist is, bestaat er nog een geheel van hinderpalen die het "Europees denken" op dit gebied in de weg staan.

De planning, financiering en het beheer van infrastructuurprojecten vinden hoofdzakelijk op nationaal niveau plaats. Naarmate de integratie van productie en distributie over de landsgrenzen heen toeneemt en sectoren zoals energie en elektronische communicatie nieuwe verbindingen nodig hebben, wordt de kloof bij de grensoverschrijdende infrastructuur in Europa steeds dieper. Enerzijds bestaan er nog steeds knelpunten in de eengemaakte markt, met name in de nieuwe lidstaten. Anderzijds is nieuwe infrastructuur onontbeerlijk indien

Europa de overgang naar een op kennis gebaseerde groene economie wil versnellen.

Het dichten van deze infrastructuurkloof vormt niet alleen technisch en uit het oogpunt van coördinatie een uitdaging, maar is ook een financiële uitdaging. De capaciteit van de lidstaten om nieuwe infrastructuurprojecten te financieren, wanneer voorrang moet worden gegeven aan de consolidatie van de overheidsfinanciën, heeft sterk onder de economische crisis geleden. Terzelfder tijd is de particuliere sector geconfronteerd met ernstige financieringsproblemen en heeft deze rechtszekerheid nodig in de vorm van duidelijke richtsnoeren betreffende de tenuitvoerlegging van het concurrentiebeleid (antitrust en staatssteun) op dit gebied, en stimulansen om in netwerken te investeren in een door concurrentie gekenmerkt klimaat. Europa moet de economische dimensie van grensoverschrijdende investeringen en innoverende manieren om de financiering ervan te waarborgen in een nieuw licht bekijken. De vraag waar het nu voor Europa om draait is hoe nieuwe middelen voor investeringen van Europees belang op middellange en lange termijn kunnen worden aangetrokken. Eén mogelijke oplossing bestaat erin alle combinaties van openbare en particuliere financiering te peilen, ook gebruik op grotere schaal van innoverende financieringsbronnen, zoals gebruiksrechten. Aangezien de budgettaire manoeuvreerruimte van regeringen beperkt is, worden partnerschappen tussen de openbare en de particuliere sector belangrijker omdat zij het mogelijk maken investeringen in infrastructuur te verwezenlijken. Hier zal het van cruciaal belang zijn de combinatie van partnerschappen tussen openbare en particuliere sector met het gebruik van structuurfondsen te vergemakkelijken.

Een andere optie bestaat erin de stimulansen te verbeteren zodat lange-termijninvesteerders (financiële instellingen met een openbare opdracht, maar ook particuliere investeerders, waaronder pensioenfondsen) hun middelen op lange-termijninfrastructuurprojecten richten. Het volume van de middelen die door lange-termijninvesteerders op mondiaal niveau worden beheerd wordt geraamd op 30 miljard euro, maar slechts een fractie van deze middelen wordt voor investeringen in infrastructuur gebruikt. Recente ervaringen met innovatieve financieringsmethoden, zoals het Fonds Marguerite ten belope van 1,5 miljard euro, waarin de Europese Investeringsbank en de financiële overheidsinstellingen van zes lidstaten deelnemen, vormen een goed begin. Er moet worden nagedacht over de vraag of er een Europees ad hoc rechtskader moet worden opgezet voor langetermijn-investeerders, met als doel hen ertoe aan te moedigen zich op investeringen in infrastructuur te richten en terzelfder tijd met hun specifieke kenmerken en met de verscheidenheid aan actoren in deze categorie beleggers rekening te houden.

Ten slotte zouden middelen die relevant zijn voor investeringen in infrastructuur kunnen worden vrijgemaakt door de ontwikkeling in Europa van een liquide markt voor obligaties met zeer lange looptijden. Hierdoor zouden middelen kunnen worden aangetrokken voor grote grensoverschrijdende projecten op EU-niveau en tegelijkertijd wordt hierdoor mogelijk gemaakt dat een adequaat aanbod aan obligaties wordt voorgesteld om aan de behoeften van langetermijninvesteerders tegemoet te komen. Met het oog op de ontwikkeling van een dergelijke markt zouden oplossingen moeten worden gevonden voor de huidige fragmentatie van de staatsobligatiemarkt in Europa.

Voornaamste aanbevelingen

- ⇒ De combinatie van partnerschappen tussen de openbare en de particuliere sector met het gebruik van structuurfondsen vergemakkelijken;
- ⇒ Nagaan of er een Europees ad hoc regelgevingskader nodig is om langetermijninvesteerders ertoe aan te moedigen zich op infrastructuurprojecten te richten;
- ⇒ Een zo groot mogelijke rechtszekerheid waarborgen ten aanzien van het concurrentiebeleid op het gebied van investeringen in en de financiering van infrastructuur.

HOOFDSTUK 3

WERKEN AAN EEN CONSENSUS OVER EEN STERKERE EENGEMAAKTE MARKT

3.1. Een eengemaakte markt voor "een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen"

In dit rapport wordt in de eerste plaats nagegaan hoe een nieuwe dynamiek kan worden gegeven aan de eengemaakte markt. Lacunes wegwerken en grenzen verleggen is van essentieel belang om een nieuwe impuls te geven aan het project van de eengemaakte markt en om het vertrouwen in dat project aan te zwengelen. Een politiek klimaat voor duurzame maatregelen creëren, is wellicht niet voldoende wanneer grote delen van de Europese publieke opinie – en soms ook politieke leiders en zelfs ondernemingsleiders – twijfels hebben over de voordelen van marktintegratie en van mening zijn dat het proces van het openstellen van de markt verder is gegaan dan nodig of wenselijk was.

In de loop van de tijd zijn er in het EU-systeem interne asymmetrieën ontstaan tussen marktintegratie op supranationaal niveau en sociale bescherming op nationaal niveau; dat heeft geleid tot wrijvingen, tot ontgoocheling en tot vijandigheid ten aanzien van het openstellen van de markt. Om de eengemaakte markt een nieuwe en ook duurzame impuls te geven, moeten de oorzaken van deze wrijvingen gericht worden weggenomen. In sommige gevallen impliceert dat dat bestaande regels voor de eengemaakte markt worden aangepast om rekening te houden met de bestaande sociale en lokale context. In andere gevallen moeten nationale regelgevingssystemen beter op elkaar worden afgestemd om ze meer samenhang te geven en ze in overeenstemming te brengen met EU-beginselen.

Op de volgende bladzijden van dit rapport wordt nader ingegaan op de beleidsuitdagingen en mogelijke maatregelen op het gebied van het vrij verkeer van werknemers, sociale diensten van algemeen belang, overheidsopdrachten, industriebeleid, coördinatie van belastingbeleid en regionaal beleid. Op basis van deze elementen kan de eengemaakte markt, conform de in het Verdrag neergelegde logica van een "sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen", worden verzoend met de sociale dimensie en de 'burger-dimensie'.

3.2. Economische vrijheden en rechten van werknemers na de arresten Viking en Laval

Van 2007 tot 2008 heeft het Europees Hof van Justitie in de arresten Viking, Laval, Rüffert en Commissie/Luxemburg een oud, nooit opgelost meningsverschil opnieuw blootgelegd, namelijk de tegenstelling tussen voorstanders van een sterkere marktintegratie en degenen die vrezen dat de roep

om economische vrijheden en deregulering een codewoord is voor de afbouw van de op nationaal niveau beschermde sociale rechten.

Het openrijten van deze oude wonde kan ertoe leiden dat een deel van de publieke opinie, van de arbeidersverenigingen en van de vakbonden - die in het verleden belangrijke voorstanders waren van economische integratie - zich afkeert van de eengemaakte markt en van de EU.

De aan het Hof voorgelegde zaken hebben de breuklijnen tussen de eengemaakte markt en de sociale dimensie op nationaal niveau, op twee wijzen blootgelegd.

Ten eerste blijkt uit deze rechtszaken dat de huidige regelgeving betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers onder druk staat omdat de sociale en arbeidsvoorwaarden variëren van lidstaat tot lidstaat en er een zeer grote vrees bestaat voor sociale dumping en oneerlijke mededinging. Ten tweede vloeit uit de arresten van het Hof voort dat het EU-recht ook geldt voor collectieve arbeidsconflicten. Bijgevolg spelen de sociale partners en collectieve acties een cruciale rol bij de economische totstandbrenging van de eengemaakte markt. Tegelijkertijd betekent dat dat de nationale systemen voor arbeidsverhoudingen en de uitoefening van het stakingsrecht mogelijkwijs in overeenstemming moeten worden gebracht met de in het Verdrag neergelegde vrijheden.

Concrete en normatieve kwesties zijn nauw met elkaar verweven. Op praktisch gebied is het vraag of de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers nog steeds een adequate basis is om de toenemende stroom van werknemers die over de grenzen heen tijdelijk ter beschikking worden gesteld te beheren, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan hun rechten. Op normatief gebied moet worden nagegaan welke plaats moet worden toegekend aan het recht van werknemers om binnen de eengemaakte markt collectieve acties te voeren en wat de status is van dat recht ten opzichte van de economische vrijheden.

Veel beleidsmakers zijn zich ervan bewust dat voor een oplossing van deze kwesties niet moet worden gewacht op een eventueel geding voor het Hof van Justitie of een nationale rechterlijke instantie. Politieke leiders moeten zoeken naar een oplossing die in overeenstemming is met de in het Verdrag geformuleerde doelstelling van "een sociale markteconomie".

Voorzitter Barroso heeft aan het Europees Parlement meegedeeld dat hij voornemens is een verordening te presenteren ter verbetering van de uitlegging en de tenuitvoerlegging van de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers. Aangezien er tussen de standpunten en de eisen van de diverse

sociale partners een grote kloof bestaat, is dat een bijzonder heikele onderneming.

Gelet op het belang van deze kwestie is bij de opstelling van dit rapport bijzondere aandacht besteed aan de standpunten en de punten van bezorgdheid van de sociale partners. Zo is er een gezamenlijke raadpleging geweest van het EVV en BusinessEurope. De sociale partners konden hun opmerkingen maken over de standpunten die zijn geformuleerd in het *Report on joint work of the European Social Partners on the ECJ rulings in the Viking, Laval, Rüffert and Luxembourg cases*, dat op 19 maart 2010 is aangenomen door vier sociale partners als reactie op een verzoek van de Commissie en het Franse voorzitterschap van de EU. Uit de raadpleging bleek dat de standpunten nog ver uit elkaar liggen, maar ook dat er terreinen van gedeelde bezorgdheid zijn, die kunnen worden gebruikt om de partijen nader tot elkaar te brengen. Om de standpunten dichterbij elkaar te brengen zouden in dit verband zowel de concrete als de normatieve kwesties kunnen worden behandeld. Toch moeten voor beide kwesties uiteenlopende strategieën worden toegepast om de eisen van de eengemaakte markt te verzoenen met sociale eisen.

Meer duidelijkheid omtrent de tenuitvoerlegging van de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers

Om te komen tot een billijk en evenwichtig rechtskader voor de terbeschikkingstelling van werknemers, moet er meer duidelijkheid komen omtrent de uitlegging en de tenuitvoerlegging van de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers. De lidstaten waar zich de grootste problemen voordeden, hebben hun uitvoeringswetgeving - soms na moeizaam politiek overleg - aangepast. Maatregelen op Europees niveau zouden echter nuttig kunnen zijn om de nog bestaande onduidelijkheid over de uitlegging van de richtlijn weg te nemen door de toegang tot informatie te vergemakkelijken, de samenwerking tussen nationale overheidsinstanties te versterken en misbruiken beter te bestraffen. Het is ook van cruciaal belang dat de strijd tegen "postbusondernemingen" wordt opgevoerd en dat ter beschikking gestelde werknemers betere toegang krijgen tot rechtsmiddelen wanneer hun rechten in het land van ontvangst worden geschonden.

Rechten van werknemers beschermen, protectionisme afwijzen

De tweede vraag is hoe er moet worden gereageerd op de vrees van de vakbonden dat de uitoefening van economische vrijheden afbreuk doet aan het stakingsrecht.

Het Europees Hof van Justitie heeft zijn arresten gewezen vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon; dat Verdrag bepaalt uitdrukkelijk dat een sociale markteconomie een doelstelling van de Unie is en heeft tot gevolg dat het Europees Handvest van de grondrechten juridisch bindend is op Verdragsniveau. Dat moet zorgen voor een nieuwe juridische context waarin de door de vakbonden geformuleerde kwesties en punten van bezorgdheid hopelijk adequaat kunnen worden aangepakt. Indien dat echter niet het geval zou zijn, moet worden nagegaan welke ruimte er is voor verdere beleidsmaatregelen.

In theorie zijn er twee tegengestelde strategieën om economische vrijheden te verzoenen met het stakingsrecht.

De vakbonden stellen voor om in het Verdrag een clause op te nemen die het stakingsrecht uit het toepassingsgebied van het Verdrag sluit – de zogenaamde "clause inzake sociale vooruitgang". Deze clause zou zijn geïnspireerd op artikel 2 van Verordening (EG) nr. 2679/98 van de Raad inzake de werking van de interne markt wat het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten betreft. Een "clause inzake sociale vooruitgang" zou het stakingsrecht, zoals dat is erkend op nationaal niveau, "afschermen" tegen de gevolgen van de regels voor de eengemaakte markt. Op korte termijn lijkt het echter niet realistisch om te streven naar een wijziging van het Verdrag.

Er is ook een alternatieve, tegengestelde strategie: een regeling van het stakingsrecht op EU-niveau. Dat is echter uitdrukkelijk verboden door het Verdrag.

De logica van een eengemaakte markt die in overeenstemming is met de thans als doelstelling in het Verdrag van Lissabon neergelegde "sociale markteconomie" wijst de weg naar een derde strategie: gerichte maatregelen om de wisselwerking tussen sociale rechten en economische vrijheden binnen het EU-systeem beter te coördineren. De vakbonden en werknemers moet een passende bewegingsruimte worden gegeven om hun belangen te verdedigen en hun rechten bij collectieve acties te beschermen, zonder dat zij daarbij onnodig worden belemmerd door de regels voor de eengemaakte markt. In dit verband kan Verordening (EG) nr. 2679/98 de basis vormen voor een oplossing, hoewel zij betrekking heeft op totaal andere situaties dan arbeidsconflicten.

Die verordening heeft veeleer ten doel het beginsel van het vrije verkeer van goederen te bevestigen en tegelijkertijd alle negatieve gevolgen daarvan voor de uitoefening van het stakingsrecht uit te sluiten. Handelingen die "de goede werking van de interne markt ernstig kunnen verstoren en de benadeelde particulieren grote schade kunnen toebrengen" zijn krachtens de verordening

verboden; tegelijkertijd wordt erkend dat dat verbod geen afbreuk mag doen aan het stakingsrecht. Ter bevordering van het wederzijdse vertrouwen is er een systeem voor het vroegtijdig melden van belemmeringen van het vrije goederenverkeer en voor de uitwisseling van informatie tussen de betrokken lidstaten opgezet. De Commissie kan als arbiter optreden aangezien zij de betrokken lidstaat kan verzoeken de geconstateerde belemmeringen voor het vrije goederenverkeer binnen een bepaalde termijn op te heffen.

Zonder te raken aan de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers kunnen de Commissie en de sociale partners bij de eventuele vaststelling van maatregelen ter verduidelijking van de toepassing van deze richtlijn nagaan of Verordening (EG) nr. 2679/98 als inspiratiebron kan worden gebruikt. Dat vereist de invoering van een bepaling die waarborgt dat de terbeschikkingstelling van werknemers voor de grensoverschrijdende verlening van diensten geen afbreuk doet aan het recht om collectieve acties te voeren en evenmin aan het stakingsrecht zoals dat is beschermd door het Europees Handvest van de grondrechten en de nationale wetgevingen en praktijken, met inachtneming van het EU-recht. Tenslotte is in de dienstenrichtlijn een soortgelijke bepaling ter vrijwaring van het arbeidsrecht ingevoerd, zij het in enigszins andere termen dan in Verordening (EG) nr. 2679/98 van de Raad¹². Een dergelijke bepaling zou kunnen worden aangevuld met een systeem voor de informele beslechting van geschillen over de toepassing van de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers wanneer dergelijke geschillen de werking van de eengemaakte markt ernstig zouden kunnen belemmeren. In dergelijke situaties moeten de sociale partners de zaak voorleggen aan de ontvangende lidstaat, die het geschil dan op informele wijze moet trachten op te lossen. Deze lidstaat houdt de Commissie, de lidstaat van oorsprong van de ter beschikking gestelde werknemers en de betrokken ondernemingen op de hoogte van de stand van zaken. Indien de partijen het niet eens zijn met de voorgestelde oplossing, kunnen zij naar de rechter stappen.

Met de voorgestelde oplossing zou tegemoet worden gekomen aan de bezorgdheid met betrekking tot de plaats van het stakingsrecht in het kader van het vrije verkeer van werknemers en zou het vertrouwen tussen de sociale partners worden versterkt. Dat zou een concreet signaal zijn dat de eengemaakte markt volledig verenigbaar is met een sociale markteconomie.

Voornaamste aanbevelingen:

¹² Artikel 1, lid 6, van Richtlijn 2006/123/EG van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt. Zie ook overweging 14.

- ⇒ Meer duidelijkheid over de tenuitvoerlegging van de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers, betere verspreiding van informatie over de rechten en verplichtingen van werknemers en ondernemingen, versterkte administratieve samenwerking en strengere sancties in het kader van het vrije verkeer van personen en de grensoverschrijdende verlening van diensten;
- ⇒ Indien maatregelen worden vastgesteld ter verduidelijking van de uitlegging en de toepassing van de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers, een bepaling opnemen die het stakingsrecht waarborgt en is geïnspireerd op artikel 2 van Verordening (EG) nr. 2679/98 van de Raad alsook een mechanisme voor de informele beslechting van arbeidsgeschillen over de toepassing van de richtlijn.

3.3. Sociale diensten en de eengemaakte markt

Sinds de jaren 1990 is de kwestie van de plaats van openbare diensten binnen de eengemaakte markt een blijvend twistpunt in het publieke debat in Europa. De discussie over de rol die openbare diensten in het Verdrag hebben, zou door het Verdrag van Lissabon moeten zijn afgesloten. Op basis van het nieuwe protocol bij het Verdrag en het nieuwe artikel 14 VWEU kunnen de bevoegde autoriteiten er op coherente wijze voor zorgen dat aan burgers in de gehele Unie hoogwaardige diensten van algemeen belang worden verleend.

Ondanks deze hernieuwde toezegging in het Verdrag van Lissabon is er nog steeds discussie over de exacte wisselwerking tussen EU-regels en de bevoegdheid van nationale en lokale autoriteiten. Terwijl het debat in Europa aanvankelijk was toegespitst op het grote thema van de liberalisering van netwerkindustrieën, is het zwaartepunt van de discussie thans verschoven naar sociale en lokale openbare diensten. De fundamentele uitdaging is om - ondanks de toenemende druk op de overheidsfinanciën - de kwaliteit en reikwijdte van deze diensten te behouden; in dit verband zullen er soms moeilijke afwegingen moeten worden gemaakt. Aangezien deze diensten hoofdzakelijk door de lidstaten worden gefinancierd, zijn het in de eerste plaats de lidstaten zelf (en dus niet de EU) die deze uitdaging moeten aangaan. Toch kunnen de lidstaten worden geholpen bij de modernisering van deze diensten en bij de aanpassing ervan aan een veranderende omgeving en aan de evoluerende behoeften van burgers. Tegelijkertijd kan de Commissie ertoe bijdragen dat, wanneer EU-regels van toepassing zijn op deze diensten, deze regels voorspelbaar en evenredig zijn.

Voorspelbaarheid en flexibiliteit: ervoor zorgen dat diensten van algemeen belang hun taken van openbare dienst kunnen vervullen

Uit de aan de gang zijnde discussies en een aantal raadplegingen is gebleken dat veel belanghebbenden zich vooral zorgen maken over de voorspelbaarheid en de evenredigheid van het EU-kader, met name wat betreft de toepassing van de staatssteunregels en de regels betreffende de selectie van dienstverleners. Daarom tracht de Commissie sinds meerdere jaren de gevolgen van de betrokken EU-regels nader te omschrijven, teneinde ervoor te zorgen dat de diensten van algemeen belang hun taken kunnen vervullen en kunnen bijdragen tot een hogere levenskwaliteit voor de Europese burgers.

De in 2005 gevolgde algemene aanpak in het pakket maatregelen ter verhoging van de rechtszekerheid met betrekking tot de financiële compensatie die wordt betaald voor talrijke geringe en vaak lokale openbare diensten, kan nog verder worden versterkt; deze aanpak werd door talrijke belanghebbenden gunstig onthaald. Op basis van de resultaten van haar lopende evaluatie van het pakket

maatregelen, moet de Commissie alle mogelijkheden onderzoeken om de voor financiële compensatie geldende regels nog flexibeler te maken, onder meer door een verhoging van de drempels en/of door een uitbreiding van de lijst van activiteiten waarvoor compensatie niet hoeft te worden aangemeld, ongeacht de betrokken bedragen.

Ook wat de toepassing van EU-regels op de selectie van dienstverleners betreft, zijn er soortgelijke twijfels gerezen over het gebrek aan rechtszekerheid en flexibiliteit en over de administratieve rompslomp die voortvloeit uit de toepassing van de EU-regels inzake overheidsopdrachten. Op het gebied van overheidsopdrachten heeft de Commissie echter nog geen initiatief genomen dat vergelijkbaar is met het voor financiële compensaties aangenomen pakket maatregelen. Gelet op de over het algemeen zeer positieve reacties op het staatssteunpakket, moet de Commissie de regels inzake overheidsopdrachten gelijktrekken met de regels voor financiële compensatie om te komen tot een coherente aanpak voor geringe diensten van algemeen economisch belang.

Inclusie: ervoor zorgen dat alle burgers profijt kunnen trekken van de eengemaakte markt

Om daadwerkelijk te kunnen deelnemen aan de eengemaakte markt moeten burgers toegang krijgen tot een aantal basisdiensten van algemeen economisch belang, met name op het gebied van netwerkindustrieën, zoals postdiensten, vervoersdiensten of telecommunicatiediensten. Wat de netwerkindustrieën betreft, is het openstellen van de markt op EU-niveau derhalve altijd vergezeld gegaan van maatregelen die een universeledienstverlening moeten waarborgen.

Het nieuwe artikel 14 VWEU herhaalt dat de EU en haar lidstaten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de goede werking van de diensten van algemeen economisch belang en biedt een specifieke rechtsgrondslag voor EU-verordeningen. Er is voorgesteld om diensten van algemeen economisch belang te regelen in een horizontale kaderverordening. Uit raadplegingen is echter naar voren gekomen dat een voorstel voor een kaderverordening weinig of zelfs geen toegevoegde waarde zou hebben en hoogstwaarschijnlijk niet zou worden aangenomen. In dit stadium lijkt het dus niet wenselijk dat de Commissie een dergelijk voorstel indient.

In het kader van de herstart van de eengemaakte markt moet echter worden onderzocht of de EU-bepalingen inzake universeledienstverlening lacunes bevatten die de facto verhinderen dat een relevant aantal EU-burgers daadwerkelijk toegang krijgt tot de eengemaakte markt. In dit verband moet de Commissie nagaan of zij, eventueel op basis van artikel 14 VWEU, een verordening moet voorstellen die waarborgt dat alle burgers recht hebben op een aantal basisbankdiensten. Het hebben van een rekening is heden ten dage

onontbeerlijk om toegang te krijgen tot een aantal diensten en om ten volle profijt te kunnen trekken van de eengemaakte markt. Toch blijkt uit een in 2008 voor de Europese Commissie uitgevoerde studie dat 20% van de volwassenen in de EU-15 en bijna de helft (47%) in de EU-10 nog steeds geen bankrekening hebben en dat de beleidsaanpak van dat probleem sterk verschilt van lidstaat tot lidstaat. Een EU-kader voor financiële inclusie ter aanvulling van de lopende, alomvattende hervorming van de regelgeving inzake financiële diensten op EU-niveau zou het mogelijk maken een belangrijk deel van de bevolking, met name in de nieuwe lidstaten, meer te laten profiteren van de voordelen van de eengemaakte markt.

Evenzo kunnen de voordelen van een eengemaakte markt op het gebied van internet slechts ten volle worden benut wanneer men over een snelle breedbandinternetverbinding beschikt. Uitgaande van de resultaten van de lopende openbare raadpleging over universeledienstverlening bij elektronische communicatie, moet de Commissie in dit verband ook nagaan of artikel 14 VWEU moet worden gebruikt om de universeledienstverlening bij elektronische communicatie uit te breiden tot het aanbieden van breedbandtoegang.

Bovendien moet worden nagedacht over de openbare dienstverplichtingen in de vervoerssector en moeten de rechten van luchtvaartpassagiers worden versterkt. Daarbij moet lering worden getrokken uit de gevolgen van de recente uitbarsting van de IJslandse vulkaan Eyjafjallajökull.

Voornaamste aanbevelingen:

- ⇒ De voor financiële compensatie geldende staatssteunregels nog flexibeler maken;
- ⇒ De regels inzake overheidsopdrachten gelijktrekken met de regels voor compensatie;
- ⇒ Indiening, eventueel op basis van artikel 14 VWEU, van een voorstel voor een verordening die waarborgt dat alle burgers recht hebben op een aantal basisbankdiensten;
- ⇒ Nagaan of, eventueel op basis van artikel 14 VWEU, de universeledienstverlening bij elektronische communicatie moet worden uitgebreid tot het aanbieden van breedbandtoegang; de rechten van luchtvaartpassagiers versterken.

3.4. Overheidsopdrachten gebruiken voor de beleidsdoelstellingen van Europa

Overheidsopdrachten – de verwerving door overheidsinstanties/entiteiten van goederen, werken en diensten op de markt – hebben een belangrijk aandeel in het BBP van Europa. In 2008 waren overheidsopdrachten in de EU goed voor ongeveer 2 155 miljard euro, d.w.z. 17 à 18% van het BBP van de EU. Van dit bedrag heeft ongeveer 389 miljard euro betrekking op openbare aanbestedingen die onder de EU-richtlijnen voor overheidsopdrachten vallen.

De EU-wetgeving inzake overheidsopdrachten is van essentieel belang voor de totstandbrenging en de werking van de eengemaakte markt. Zij waarborgt dat leveranciers en dienstverleners uit andere lidstaten niet worden uitgesloten van de markt voor overheidsopdrachten en dat de natuurlijke preferentie van overheidsinstanties om in eigen land te kopen niet leidt tot een opdeling van de EU-markt. De EU-wetgeving zorgt voor een niet-discriminerende toegang tot overheidsopdrachten, met als doel goed bestuur en efficiënt beheer.

Het lijkt geen twijfel dat de EU-wetgeving inzake overheidsopdrachten over het algemeen een succes is en zich heeft ontwikkeld tot een van de meest geavanceerde en technisch verfijnde terreinen van de eengemaakte markt. Het aantal op EU-niveau gepubliceerde aankondigingen van overheidsopdrachten neemt voortdurend toe. Procedures zijn zeker transparanter dan in het verleden en ook de impact op de mededinging is zeer positief. Gemiddeld zijn er vijf inschrijvers voor elke op EU-niveau gepubliceerde overheidsopdracht. Ook de doelstelling om te zorgen voor een betere prijs-kwaliteitverhouding is bereikt: volgens ramingen hebben overheidsinstanties een besparing gerealiseerd van 5 tot 8% van de betaalde prijs.

Er wordt echter steeds sterker aangedrongen op een herziening van het beleid inzake overheidsopdrachten, en dat om uiteenlopende redenen en met diverse oogmerken. Twee kwesties staan centraal in dat debat: moet het beleid inzake overheidsopdrachten worden hervormd en, zo ja, moet deze hervorming ertoe leiden dat er in de sector overheidsopdrachten meer rekening wordt gehouden met horizontale beleidsdoelstellingen? De Commissie heeft een begin gemaakt met een alomvattende evaluatie van de richtlijnen van 2004 inzake overheidsopdrachten, als uitgangspunt voor een toekomstige hervorming en als basis voor verdere reflectie. Het lijkt aangewezen het beleid te heroverwegen in de eerste plaats om de regels inzake overheidsopdrachten te vereenvoudigen, verder te moderniseren en aan te scherpen.

Vereenvoudiging en verdere modernisering van de regels inzake overheidsopdrachten

Er kan nog meer winst worden geboekt door te zorgen voor een betere handhaving van de betrokken regels en voor een grotere openheid bij grensoverschrijdende offertes. De prijsvoordelen variëren van sector tot sector en komen meestal eerder grote of gecentraliseerde aanbestedende diensten/entiteiten ten goede. Het succes van directe grensoverschrijdende opdrachten is nog steeds eerder beperkt: zij maken gemiddeld slechts 2% van de contracten uit. Ook vallen bepaalde categorieën diensten nog steeds niet volledig onder het toepassingsgebied van de EU-richtlijnen inzake overheidsopdrachten. Terwijl voor een aantal diensten, zoals bepaalde sociale diensten, meer flexibiliteit wenselijk is, moet voor andere diensten die momenteel niet onder de aanbestedingsregels vallen, worden nagegaan of deze uitsluiting nog steeds gerechtvaardigd is.

De hervorming van het systeem voor overheidsopdrachten moet te baat worden genomen om kinderziekten, zoals complexiteit, administratieve rompslomp en MKB-onvriendelijke obstakels, weg te werken. Alle mogelijkheden voor vereenvoudiging moeten bijgevolg worden benut. De lidstaten moet ook worden verzocht de eigen nationale wetgeving inzake overheidsopdrachten onder de loep te nemen; die wetgeving is immers vaak de oorzaak van de complexiteit en de administratieve rompslomp waarmee aanbestedende diensten en kleine ondernemingen worden geconfronteerd.

De lidstaten moeten intensief gebruik maken van de gedragscode die als deel van de *Small Business Act* is aangenomen om de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten te bevorderen.

Beter rekening houden met horizontale beleidskwesties

Bij de evaluatie van de regels inzake overheidsopdrachten moet ook aandacht worden besteed aan de aspecten die als een "obstakel" worden gezien voor de beleidsautonomie van nationale of lokale autoriteiten. Enerzijds worden de EU-regels inzake overheidsopdrachten immers ervaren als een beperking van de mogelijkheden van gemeenten om burgers diensten te verlenen op de wijze die zij (traditioneel) verkiezen. Dat zou bijvoorbeeld het geval zijn bij "in-house"-diensten of bij publiek-private samenwerkingen. Anderzijds zouden deze regels niet ver genoeg gaan en zouden zij moeten aanmoedigen of zelfs opleggen dat bij overheidsopdrachten rekening wordt gehouden met ruimere beleidsdoelstellingen, zoals klimaatverandering, innovatie, gendergelijkheid, werkgelegenheid of sociale integratie.

Wat het eerste punt betreft, zou het nuttig zijn het begrip "in-house" verder te verduidelijken op basis van recente rechtspraak van het ECHG. Alle speelruimte

die de WTO-overeenkomst inzake overheidsopdrachten laat, moet worden gebruikt om overheidsinstanties meer handelingsruimte te geven. Het gebruik toestaan van de procedure van gunning via onderhandelingen met voorafgaande bekendmaking als standaardprocedure in de "klassieke sector" zou zeer nuttig kunnen zijn. Ook zou de soepeler erkenningsregeling (lijsten) van de richtlijn nutssectoren kunnen worden toegepast op aanbestedende diensten (met name op lokaal niveau).

Wat het tweede punt betreft, kan het systeem inzake overheidsopdrachten nog intensiever worden gebruikt om EU-beleidsdoelstellingen te bereiken. Overheidsopdrachten kunnen een stimulans zijn voor innovatieve producten en technologieën op het gebied van klimaatverandering en energie. Zij kunnen worden gebruikt om onderzoek en innovatie te stimuleren, sociale cohesie te bevorderen en de in de betrokken strategie geformuleerde doelstellingen op het gebied van armoedebestrijding en werkgelegenheid te helpen realiseren. Daartoe zou moeten worden onderzocht of het mogelijk is in de richtlijnen inzake overheidsopdrachten dwingende verplichtingen op te nemen met betrekking tot de hierboven genoemde beleidsdoelstellingen. Hoe dergelijke verplichtingen concreet moeten worden uitgevoerd, zou moeten worden verduidelijkt in wetgeving op basis van gedelegeerde handelingen.

Voornaamste aanbevelingen:

- ⇒ Heroverweging van het beleid inzake overheidsopdrachten om het eenvoudiger, doeltreffender en minder belastend te maken voor nationale en lokale autoriteiten; de deelname van het MKB bevorderen door de toepassing van de gedragscode van de *Small Business Act*;
- ⇒ Verduidelijking van de regels voor "in-house"-diensten;
- ⇒ Het systeem voor overheidsopdrachten gebruiken om innovatie, groene groei en sociale integratie te stimuleren.

3.5. De fiscale dimensie van de eengemaakte markt: samenwerking ter waarborging van de fiscale soevereiniteit

Zowel voorstanders als radicale critici van de eengemaakte markt dragen fiscaal beleid geen warm hart toe. Toch zijn er redenen waarom beide kanten meer belangstelling zouden moeten hebben voor dat terrein.

Terugdringing van administratieve lasten op fiscaal gebied en van nalevingskosten voor ondernemingen en burgers

Europa is op fiscaal gebied een lappendeken. Het naast elkaar bestaan van 27 verschillende regelingen brengt grote nalevingskosten en administratieve rompslomp mee voor burgers en ondernemingen die grensoverschrijdende activiteiten ontplooiën. Op EU-niveau bestaande belastingregelingen zijn weinig transparant, bevatten leemten, leiden tot onzekerheid over de toe te passen regels of tot dubbele belasting of fiscale discriminatie. In het belang van ondernemingen en burgers moeten belemmeringen voor binnen de EU verrichte transacties worden opgeheven door de kwestie van de grensoverschrijdende verliesverrekening voor ondernemingen aan te pakken, de btw-factureringsregels ter vergemakkelijking van het elektronisch factureren te vereenvoudigen en te moderniseren, een bindend mechanisme voor de beslechting van geschillen over de dubbele belasting van particulieren in te stellen en het toepassingsgebied van de spaarrichtlijn uit te breiden om bestaande lacunes op te vullen.

Vooruitgang op fiscaal gebied zou de Unie bovendien in staat stellen om op bepaalde terreinen fiscale instrumenten te gebruiken om bestaande regelgeving aan te vullen met het oog op de verwezenlijking van overeengekomen beleidsdoelstellingen. Het ontbreken van overeenstemming over het voorstel betreffende btw op postdiensten remt de voor 2010 geplande liberalisering van postdiensten binnen de eengemaakte markt af. Voorts kunnen met milieubelastingen beleidsinitiatieven ter bestrijding van klimaatverandering worden ondersteund.

Aanpak van de negatieve gevolgen voor arbeid die voortvloeien uit belastingconcurrentie binnen de EU

Er is echter nog een tweede belangrijke reden waarom het fiscale aspect van structureel belang is voor het proces van economische integratie. Door de werking van de eengemaakte markt – samen met het ruimere mondialiseringsproces – komen nationale belastingstelsels steeds meer onder druk te staan, kunnen op lange termijn de mogelijkheden van staten om inkomsten te verwerven worden aangetast en kan het op nationaal niveau

gevoerde sociale en herverdelingsbeleid worden ondermijnd. Het wegnemen van deze onderliggende spanning tussen marktintegratie en fiscale soevereiniteit is een van wegen om de marktdimensie en de sociale dimensie van de eengemaakte markt met elkaar te verzoenen.

Belastingconcurrentie is een gangbare praktijk op een eengemaakte markt aangezien in nationale stelsels fiscale instrumenten kunnen worden gebruikt om ondernemingen en kapitaal aan te trekken. Hoewel belastingconcurrentie er overheden in zekere mate toe aanzet om hun uitgaven onder controle te houden, leidt zij toch tot een ontwrichtende asymmetrie. Door de liberalisering van de financiële markten en de ontwikkeling van de eengemaakte markt kunnen ondernemingen ernaar streven zo weinig mogelijk belastingen te betalen en kunnen zij op zoek gaan naar regio's waar de regelgeving voor hen het gunstigst is ('regulatory shopping'). Dat heeft ertoe geleid dat de belastingdruk binnen de EU-lidstaten geleidelijk is verschoven van mobiele belastinggrondslagen (kapitaal- en ondernemingsinkomsten) naar minder mobiele belastinggrondslagen, met name arbeid. In de strijd om internationaal mobiel kapitaal hebben bijna alle lidstaten in de afgelopen twee decennia hun wettelijke tarieven voor de vennootschapsbelasting verlaagd. Het gemiddelde tarief van de EU-15 daalde van bijna 50% in 1985 tot iets minder dan 30%. Het gemiddelde van de twaalf landen die in 2004 en 2007 tot de Unie zijn toegetreden, ligt ongeveer 10 procentpunten lager. Tegelijkertijd hebben de lidstaten de belastinggrondslagen verbreed om belastingontwijking tegen te gaan en hun belastinginkomsten op peil te houden. In 2007 waren de belastingen op arbeid, op basis van het rekenkundig EU-gemiddelde, goed voor 46% van de totale belastinginkomsten, tegenover 9,8% voor de belastingen op ondernemingsinkomsten. In 2007 bedroeg het gemiddelde impliciete belastingtarief op ondernemingsinkomsten in de EU-25 25,5%, tegenover 34,8% voor inkomsten uit arbeid.

Daaruit blijkt dat de belastingdruk in Europa in het afgelopen decennium steeds meer is verschoven naar minder mobiele belastinggrondslagen, d.w.z. arbeid, in de vorm van inkomstenbelastingen voor personen en sociale bijdragen. Deze trend wordt weliswaar niet veroorzaakt door de eengemaakte markt, maar wordt - onopzettelijk - toch versterkt door de werking ervan. Dat fenomeen heeft gevolgen voor de billijkheid van belastingstelsels en voor de mogelijkheid om op lange termijn inkomsten te innen ter financiering van sociale programma's, aangezien belastingontwijking en -ontduiking tot minder ontvangsten leiden. Bijgevolg moeten oplossingen worden gevonden om schadelijke belastingconcurrentie tegen te gaan en om de structurele tendens naar belastingheffing op minder mobiele grondslagen te keren. Dat betekent niet dat de lidstaten een instrument moet worden ontnomen dat hen in staat stelt het potentieel van de eengemaakte markt ten volle te benutten. Uit bedrijfsenquêtes

blijkt dat de hoogte van de vennootschapsbelasting slechts een van de factoren is waarmee ondernemingen rekening houden wanneer zij de aantrekkelijkheid beoordelen van diverse locaties voor directe investeringen. Zij hechten meer belang aan andere factoren, zoals een stabiele politieke omgeving, een stabiel regelgevingskader, infrastructuur, productiviteit en arbeidskosten.

De automatische uitwisseling van belastinggegevens en meer in het algemeen de samenwerking tussen de belastingdiensten moeten ook worden verbeterd met het oog op een doeltreffender en eerlijker inning van belastingen.

Er kan dus worden gedacht aan maatregelen inzake fiscale coördinatie die de storende factoren (oorzaken van distorsies of stimulansen voor belastingontwijking) wegnemen, zonder de fiscale soevereiniteit aan te tasten. Bilaterale oplossingen zouden niet dezelfde impact hebben en zouden juridisch niet houdbaar zijn. Harmonisatie mag geen doel op zich zijn. Fiscale soevereiniteit, die tot uiting komt in het feit dat de hoogte van belastingen afhankelijk is van lokale preferenties, is geworteld in het democratische proces. Zij heeft dus diepe wortels, zodat elke poging tot harmonisatie nutteloos en onrealistisch is, behalve op een aantal beperkte gebieden die nauwer verband houden met de werking van de eengemaakte markt (met name btw en accijnzen).

Budgettaire exitstrategieën uit de crisis en fiscale coördinatie

Ook het feit dat de belastingautoriteiten van de lidstaten geloofwaardige budgettaire exitstrategieën zullen moeten ontwikkelen, is een extra argument ten gunste van maatregelen ter coördinatie van het belastingbeleid. De economische en financiële crisis heeft geleid tot een enorme toename van de overheidsschuld in Europa en in de wereld. In de EU hebben de omvangrijke stimuleringspakketten die de regeringen op initiatief van en in coördinatie met de Commissie hebben aangenomen, de overheidstekorten en –schulden de hoogte ingejaagd. Volgens ramingen zullen de nominale overheidstekorten in de gehele Unie in 2010 gemiddeld uitkomen op 7,5% en in 2011 op 6,9%, terwijl de schuldquote in de EU in 2011 zal stijgen tot 83,7%. In meerdere landen zullen naast besparingen en begrotingsdiscipline ook belastingverhogingen nodig zijn om de enorme overheidsschuld terug te dringen. Ook kan ervan worden uitgegaan dat de consolidatie-inspanningen zullen leiden tot een verschuiving van directe naar indirecte belastingheffing en tot een heroriëntatie naar belastingen die minder negatieve gevolgen voor de groei hebben, met name milieubelastingen. Bijgevolg kan de coördinatie van fiscale beleidsmaatregelen een belangrijk element zijn van een budgettaire consolidatiestrategie op EU-niveau en kan deze coördinatie de doeltreffendheid van nationale maatregelen verhogen. Een eerste voordeel van coördinatie is dat zij een meer

gerichte aanpak van mobiele belastingfactoren mogelijk maakt door leemten op te vullen die aan de basis liggen van fiscale arbitrage en belastingontwijking. Een tweede voordeel is dat coördinatie het mogelijk maakt om bij belastingen op producten die een input zijn voor de industriële productie, zoals bijvoorbeeld een energiebelasting, de gevolgen voor het concurrentievermogen tot een minimum te beperken. Een derde voordeel is dat met coördinatie de versnippering op regelgevend en fiscaal gebied kan worden tegengegaan; deze versnippering kan de mededinging binnen de eengemaakte markt verstoren en kan leiden tot meer nalevingskosten voor ondernemingen. Coördinatie kan ook het risico op belastinggerelateerde asymmetrische schokken in de eurozone verminderen, zodat het voor de Europese Centrale Bank gemakkelijker wordt haar monetair beleid uit te stippelen. Kortom met behulp van een aantal coördinatiemaatregelen is het mogelijk een spel met alleen maar verliezers binnen de eengemaakte markt om te zetten in een 'win/win'-situatie.

Gebieden waarop maatregelen ter coördinatie van het fiscale beleid kunnen worden genomen

Er zijn drie gebieden waarop maatregelen inzake fiscale coördinatie zouden kunnen worden genomen.

In de eerste plaats kan worden gedacht aan de vennootschapsbelasting. Reeds in 2001 is begonnen met het opstellen van een gemeenschappelijke definitie van de grondslag van de vennootschapsbelasting, die in de plaats moest komen van de uiteenlopende regels in de afzonderlijke lidstaten. De specifieke uitwerking van het voorstel moet bijzondere aandacht krijgen, maar de tijd lijkt rijp voor verdere stappen. De Groep gedragscode inzake schadelijke belastingregelingen voor ondernemingen – die is opgericht binnen de Raad overeenkomstig de Ecofin-resolutie van 1 december 1997 – heeft waardevol werk geleverd op het gebied van het inventariseren en wegwerken van schadelijke belastingpraktijken. In de context van de herstart van de eengemaakte markt moeten de rol en de status van de code echter opnieuw worden bekeken om het beleid op dat gebied nog verder te kunnen coördineren; in dit verband moeten de gevolgen van schadelijke regelingen, discrepanties en andere negatieve effecten van belastingconcurrentie diepgaander worden onderzocht. De Groep gedragscode zou zich ook kunnen buigen over bepaalde kwesties inzake inkomstenbelastingen voor personen die relevant zijn voor de uit de vennootschapsbelasting voortvloeiende schadelijke mededinging en zou afspraken over definities van fiscaal misbruik nader kunnen onderzoeken.

Een tweede sector die in aanmerking komt voor coördinatie zijn de verbruiksbelastingen. Uiteenlopende btw-tarieven hebben, althans op korte en middellange termijn, gevolgen voor het kapitaal- en handelsverkeer en

beïnvloeden bijgevolg de werking van de eengemaakte markt. Daar de verbruiksbelastingen een stijgende trend vertonen, kan een coördinatie van de beleidsmaatregelen ter verhoging van de normale btw-tarieven of tot beperking van de toepassing van de verlaagde btw-tarieven nuttig zijn.

Een derde sector die voor coördinatie in aanmerking komt, zijn milieubelastingen, die in de toekomst waarschijnlijk een belangrijke rol zullen spelen. Het zou een goede zaak zijn om de kwestie van milieubelastingen te bespreken in de ruimere context van de fiscale coördinatie, zodat de voordelen van een lagere belasting op arbeid duidelijk naar voren zouden komen.

Een fiscale-beleidsgroep

Met het oog op meer samenwerking en meer coördinatie moet er een geschikt forum komen voor de bespreking van fiscale beleidskwesties. Zolang fiscale kwesties versnipperd en vanuit een louter technische invalshoek worden behandeld, blijven alle partijen op hun standpunt en ontstaat er een impasse omdat de ruimte voor bredere compromissen beperkt blijft. Om uit deze impasse te geraken, moet er op het hoogste politieke niveau een forum zijn voor een intensievere politieke dialoog tussen de Commissie en de nationale belastingautoriteiten. Een fiscale-beleidsgroep die wordt voorgezeten door het lid van de Commissie dat verantwoordelijk is voor belastingen en bestaat uit persoonlijke vertegenwoordigers van de ministers van Financiën van de lidstaten, zou het beste forum zijn voor een strategische dialoog over de mogelijke voordelen en beperkingen van fiscale samenwerking en coördinatie binnen de eengemaakte markt. Een dergelijke beleidsgroep zou de Commissie bij de uitoefening van haar initiatiefrecht daadkrachtig kunnen bijstaan door voort te bouwen op de resultaten van een open en constructieve politieke dialoog, in het kader waarvan de lidstaten hun verwachtingen en punten van bezorgdheid naar voren zouden kunnen brengen. Aangezien de fiscale-beleidsgroep de Commissie in het kader van haar initiatiefrecht zou informeren over de standpunten van de lidstaten, moet zij worden voorgezeten door het lid van de Commissie dat verantwoordelijk is voor belastingen. Er is op dat gebied een precedent: de in 1996 opgerichte fiscale-beleidsgroep, die werd voorgezeten door het bevoegde lid van de Commissie en die het akkoord over de Ecofin-resolutie van december 1997 mogelijk heeft gemaakt.

Voornaamste aanbevelingen:

⇒ Verdere inspanningen voor het wegwerken van fiscale belemmeringen op de eengemaakte markt, modernisering van regels voor e-facturering, bijwerking van regels voor grensoverschrijdende verliesverrekening,

invoering van een bindend mechanisme voor de beslechting van geschillen over dubbele belasting van particulieren en herziening van de spaarrichtlijn;

- ⇒ Het opstellen van een gemeenschappelijke definitie van de grondslag van de vennootschapsbelasting en het werk voortzetten van de groep gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen;
- ⇒ Hervorming van btw-regels op een wijze die gunstig is voor de eengemaakte markt;
- ⇒ De sector milieubelastingen ontwikkelen in de bredere context van het belastingbeleid en de impact van milieubelastingen op groei en werkgelegenheid;
- ⇒ Op initiatief van de Commissie overeenstemming bereiken over de oprichting van een fiscale-beleidsgroep die wordt voorgezeten door het lid van de Commissie dat verantwoordelijk is voor belastingen en bestaat uit persoonlijke vertegenwoordigers van de ministers van Financiën van de lidstaten, en die een forum is voor strategische en diepgaande discussies over fiscale beleidskwesties.

3.6. Concurrentievermogen en cohesie: de regionale dimensie van de eengemaakte markt

Het verband tussen een sterkere economische en monetaire integratie en de ontwikkeling van de regio's loopt als een rode draad door de verschillende fasen van de Europese integratie, van het "rapport-Werner" tot het tijdperk Delors, de periode waarin een hervormd regionaal beleid van de Gemeenschap een van de belangrijkste componenten van de alomvattende strategie voor de herstart van de eengemaakte markt is geworden.

Volgens de politieke visie van Delors, die is gebaseerd op de conclusies van het Padoa-Schioppa-rapport over efficiëntie, stabiliteit en rechtvaardigheid, kan marktintegratie slechts voor alle partijen voordelig zijn wanneer zij wordt aangevuld met maatregelen op EU-niveau om structurele onevenwichtigheden op subnationaal niveau te corrigeren. Dergelijke maatregelen moeten een stimulans geven aan perifere regio's die anders niet in staat zouden zijn ten volle deel te nemen aan de eengemaakte markt en moeten verhinderen dat de kloof tussen economisch minder ontwikkelde regio's en de best presterende regio's groter wordt.

In de loop van de tijd is in het cohesiebeleid van de EU de oorspronkelijke kerngedachte van "structurele aanpassing" genuanceerd, en is het zwaartepunt verschoven naar een toekomstgerichte dimensie die is gericht op de verwezenlijking van EU-beleidsdoelstellingen en de bevordering van ontwikkeling. In de Europa 2020-strategie van de Commissie wordt bevestigd dat het cohesiebeleid is verankerd in de ruimere beleidsprioriteiten op lange termijn van de Unie en dat structuurfondsen een van de belangrijkste instrumenten zijn ter verwezenlijking van strategische doelstellingen, waaronder sociale integratie. Aangezien het debat over de toekomst van het cohesiebeleid van de EU opnieuw volop op gang is gekomen, moet ook worden nagedacht over de territoriale gevolgen van de geplande herstart van de eengemaakte markt.

De overgang naar een groene en digitale economie, de heroriëntatie van de verwerkende industrie naar hightechsectoren en de grotere arbeidsmobiliteit binnen de EU zullen meerdere veranderingen met zich brengen. Bijgevolg zullen alle regio's van de Unie nieuwe mogelijkheden krijgen maar zich ook moeten aanpassen. Bovendien zal het cohesiebeleid een centrale rol blijven spelen bij de modernisering van de infrastructuur van nieuwe lidstaten, wat van essentieel belang is voor de interconnectie op de eengemaakte markt. Gelet op het voorgaande moet grondig worden geanalyseerd welke uitdagingen een verruimde en dynamische eengemaakte markt met zich meebrengt voor het regionale beleid. Daarbij moet ook worden nagegaan welke, op strikte

voorwaarden inzake efficiëntie gebaseerde, hervorming van het cohesiebeleid het meest geschikt is om alle regio's in staat te stellen het potentieel van de eengemaakte markt te benutten.

Het cohesiebeleid gebruiken om de lidstaten aan te sporen de regels voor de eengemaakte markt na te leven

Aangezien de hervorming van het cohesiebeleid onder meer ten doel zal hebben alle regio's en lidstaten profijt te laten trekken van hun deelname aan de eengemaakte markt en aangezien meer aandacht zal worden geschonken aan striktere voorwaarden, is het gerechtvaardigd om het hefboomeffect van financiële steun van de EU ook te gebruiken als stimulans voor de tijdige omzetting van regels voor de eengemaakte markt. Daartoe zou aan het begin van de programmeringsperiode een prestatiereserve kunnen worden ingehouden van bijvoorbeeld 1% van het cohesiebudget van elke lidstaat. Deze reserve zou dan aan de lidstaten worden toegewezen op basis van een objectieve indicator voor hun omzettingsprestaties, zoals de kennisgeving van maatregelen tot omzetting van de richtlijnen betreffende de eengemaakte markt. De betrokken lidstaat zou de middelen dan kunnen toewijzen aan zijn best presterende programma's.

Aanscherping van de in de verordeningen inzake het cohesiebeleid opgenomen bepalingen die bedrijfsverplaatsingen moeten tegengaan

De publieke opinie maakt zich zorgen over het feit dat de beslissing van ondernemingen om naar andere lidstaten te verhuizen, wordt beïnvloed door de mogelijkheid om in het ontvangende land - eventueel met EU-geld medegefinancierde - subsidies te krijgen. Tijdens de lopende programmeringsperiode zijn er reeds regels ingevoerd om het zogenaamde 'fund-shopping' tegen te gaan. Deze regels zijn doeltreffend gebleken, maar vertonen nog tekortkomingen. In de verordeningen inzake het cohesiebeleid voor de volgende programmeringsperiode moeten de regels ter bestrijding van bedrijfsverplaatsingen worden aangescherpt en moet worden gezocht naar passende mogelijkheden om het gebruik van EU-cohesiefondsen en de goedkeuring van staatssteun ten gunste van een en dezelfde onderneming op elkaar af te stemmen.

Voornaamste aanbevelingen:

⇒ Evaluatie van de potentiële impact die de herstart van de eengemaakte markt heeft op de EU-regio's;

- ⇒ In structuurfondsen een conditionaliteitsclausule opnemen ter beloning van de lidstaten die bij de omzetting van de richtlijnen betreffende de eengemaakte markt de meeste discipline aan de dag hebben gelegd;
- ⇒ Aanscherping van de regels die moeten voorkomen dat structuurfondsen worden gebruikt om bedrijfsverplaatsingen te ondersteunen.

3.7. De eengemaakte markt en het industriebeleid

Het begrip industriebeleid is niet langer taboe. De Europese leiders wisselen opnieuw van gedachten over de voor- en nadelen van een actief industriebeleid. Deze hernieuwde interesse voor het industriebeleid gaat hand in hand met een hernieuwde aandacht voor het belang van de verwerkende industrie voor de Europese economie en een grote bezorgdheid over de door de crisis veroorzaakte grondige transformatie van de industriële basis in Europa.

In sommige kringen bestaat de vrees dat industriebeleid en mededingingsregels niet met elkaar kunnen worden verzoend; in Europa zou alleen een industriebeleid kunnen worden gevoerd wanneer de mededingingsregels minder streng zouden worden gehandhaafd en wanneer de staatssteunregels zouden worden versoepeld. Een degelijk mededingings- en staatssteunbeleid is echter niet in strijd met een degelijk industriebeleid. Integendeel: mededinging is een voorwaarde voor de totstandbrenging van diversiteit, comparatieve voordelen en productiviteitsstijgingen, die nodig zijn voor groei en innovatie.

Controle op concentraties: geen belemmering voor de industriële dynamiek, maar wel behoefte aan meer coherentie

Europa heeft behoefte aan een industriebeleid dat niet in strijd is met haar mededingingsregels, maar daarop eerder voortbouwt. Mededingingsregels vormen zeker geen belemmering voor de Europese ondernemingen om de schaal en de omvang te kiezen die het meest geschikt zijn om de mededinging op wereldniveau aan te gaan. Europese mededingingsregels waren geen belemmering voor het ontstaan van talrijke Europese topondernemingen, van EADS tot AirFrance-KLM, om er maar twee te noemen, en zelfs nationale topondernemingen. Ook al zouden de Europese regels worden versoepeld, dan nog zouden de betrokken overeenkomsten onder de bevoegdheid van de mededingingsautoriteiten van de Verenigde Staten of Japan vallen, die ze hoe dan ook zouden afwijzen. Europa heeft Europese topondernemingen nodig die in staat zijn op eigen kracht te groeien en op eigen benen kunnen staan in de wereldwijde concurrentiestrijd. Een nationaal beleid ter ondersteuning van nationale topondernemingen zou leiden tot coalities van tegenstanders, waardoor de eengemaakte markt zou worden verlamd en het potentieel van de markt als instrument voor industriële innovatie en structurele wijzigingen zou worden aangetast. Om Europese in plaats van nationale topondernemingen tot stand te brengen, blijven mechanismen voor concentratiecontrole onmisbaar. Het is daarom belangrijk te zorgen voor een grotere convergentie inzake de inhoudelijke beoordeling van concentraties en inzake de controleprocedures op nationaal niveau. Om gelijke mededingingsvoorwaarden te waarborgen (de gevolgen van nationale beleidsoverwegingen voor grensoverschrijdende zaken

neutraliseren) en te komen tot een "one-stop-shop"-behandeling van concentraties (parallele controles door nationale mededingingsautoriteiten voorkomen), zouden nationale mededingingsautoriteiten de materiële EU-regels inzake concentratiecontrole ook moeten toepassen op nationaal niveau wanneer een concentratie grensoverschrijdende gevolgen heeft. Daarnaast zouden de nationale mededingingsautoriteiten beter moeten samenwerken, om zowel tussen hen als op EU-niveau te zorgen voor meer samenhang op procedureel en inhoudelijk vlak. Een radicalere optie zou zijn de in de concentratieverordening vastgestelde mechanismen voor toewijzing en verdeling van zaken te herzien. Dat zou betekenen dat de zogenaamde "tweederdereg" wordt afgeschaft, volgens welke concentraties die in beginsel moeten worden getoetst aan de EU-concentratieverordening, toch onder de bevoegdheid van de nationale mededingingsautoriteiten vallen wanneer meer dan tweederde van de omzet van de partijen binnen één en dezelfde lidstaat is behaald. Concentraties in belangrijke sectoren van de EU-economie zouden dan op een meer samenhangende wijze kunnen worden behandeld.

Het belang van controle op staatssteun

Concentratiecontrole is een wereldwijd fenomeen, terwijl een strikte controle op staatssteun eerder een Europees "unicum" is. Betekent dat dan dat Europa zich soepeler moet opstellen bij het onderzoek van overheidssubsidies op nationaal niveau? Het argument luidt als volgt: omdat Europa strengere staatssteunregels toepast dan haar voornaamste concurrenten hebben buiten de EU gevestigde ondernemingen meer mogelijkheden om hun concurrentievermogen te verbeteren en worden niet-EU-landen steeds aantrekkelijker voor in de EU gevestigde ondernemingen. Dat argument is zowel normatief als feitelijk ongegrond.

Op normatief vlak is de achterliggende logica van een strenge staatssteunregeling dat Europa geen staat is, maar een supranationaal systeem dat meerdere nationale systemen omvat. Staatssteuncontrole is een essentieel instrument ter bevordering van de openheid, de integratie en het concurrentievermogen van de eengemaakte markt. Indien er tussen lidstaten een strijd zou ontstaan om subsidies voor de eigen ondernemingen, zou de eengemaakte markt verstoord raken aangezien de rijkste lidstaten de kleinere lidstaten naar de achtergrond zouden dringen. Er zouden dan veel overheidsmiddelen naar onrendabele investeringen vloeien.

Het is ook onjuist dat de EU-staatssteunregels per se een belemmering zouden zijn voor overheidsfinanciering. Zij zorgen er alleen voor dat staatssteun wordt toegespitst op het ondersteunen van algemene overheidsbeleidsdoelstellingen en het wegnemen van markttekortkomingen. In de EU wordt aan ondernemingen

evenveel steun verleend als in andere jurisdicties. Uit onafhankelijke studies blijkt dat subsidies ter versterking van het concurrentievermogen goed zijn voor 0,34% van het BBP in Frankrijk, 0,43% in Duitsland, 0,35% in Japan en 0,24% in de VS. Zelfs wat betreft het niveau van de overheidssteun op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O&O&I), zijn er geen grote verschillen tussen Europa, Japan en de VS. Hoe dan ook zou de overgrote meerderheid van de door de VS, Japan, China en Zuid-Korea verleende O&O&I-steun krachtens de huidige O&O&I-regeling van de EU zijn toegestaan. Het argument dat Europa als gevolg van de controle op staatssteun een minder aantrekkelijke plaats voor buitenlands kapitaal is geworden, mist feitelijke grondslag. Tijdens het grootste deel van de afgelopen twee decennia is de EU een van de grootste ontvangers van stromen van directe buitenlandse investeringen geweest. Zowel het aandeel van directe buitenlandse investeringen in het BBP als het aantal buitenlandse projecten dat bij de Commissie wordt aangemeld met het oog op voorafgaand onderzoek op basis van de multisectorale kaderregeling en de richtsnoeren inzake regionale steun, vertoont een stijgende trend. Tot slot kan het verlenen van investeringssubsidies gevolgen hebben voor beslissingen over vestiging binnen de EU, maar nauwelijks wanneer moet worden gekozen tussen de EU en andere jurisdicties, zoals de VS, Japan, China en Zuid-Korea. Het verschil tussen de inputprijzen is van die aard dat een versoepeling van de staatssteunregels geen gevolgen zou hebben voor beslissingen inzake vestiging, maar zou eerder leiden tot alternatieve kosten ("opportunity costs").

Vooruitgang bij het uitstippelen van een nieuw industriebeleid

Europa moet er dus blijven op vertrouwen dat haar beleid inzake de eengemaakte markt haar eerste en beste industriebeleid is. Toch kan, zoals in alle beleidsdocumenten sinds de mededeling van 2002 over het industriebeleid in herinnering is gebracht, de dynamiek van een EU-brede markt pas optimaal worden benut wanneer er tegelijk ook een op de lange termijn gericht industriebeleid wordt gevoerd. Het is dus zowel gerechtvaardigd als mogelijk een actief, doordacht en doeltreffend beleid ter ondersteuning van het bedrijfsleven en het ondernemerschap uit te stippelen. Daarbij moeten alle synergieën tussen het mededingingsbeleid en het industriebeleid worden benut en moeten alle regelgevings- en beleidsinstrumenten flexibel worden gebruikt. In de Europa 2020-strategie worden de grote lijnen van een dergelijk modern industriebeleid geschetst, dat een combinatie is van horizontale kenmerken en ondersteuning van het concurrentievermogen van sectoren, ongeacht of deze sectoren zijn ontwricht door de mondialisering dan wel voor de overgang naar een groene en digitale economie staan. Ook wordt algemeen aanvaard dat een EU-optreden een aantal verticale elementen moet omvatten, die het mogelijk maken nationale beleidsmaatregelen af te stemmen op geselecteerde, veelbelovende sectoren, zoals energie, innovatieve industrieën en schone

voertuigen, zonder de behoeften van de verwerkende industrie uit het oog te verliezen. De EU moet vooruitgang boeken bij de uitstippeling van haar nieuwe, actieve industriebeleid, dat een aanvulling vormt op de herstart van de eengemaakte markt.

Voornaamste aanbevelingen:

- ⇒ Herziening van de concentratieverordening: afschaffing van de zogenaamde "tweederderegeling";
- ⇒ Ontwikkeling van een nieuwe aanpak voor het industriebeleid, die is gebaseerd op een wederzijdse versterking van de regels voor de eengemaakte markt en die voor de mededinging.

3.8. Open, maar niet weerloos: de externe dimensie van de eengemaakte markt

Het zich openstellen voor de wereldhandel en voor wereldwijde investeringen is van cruciaal belang voor de Europese welvaart op lange termijn. De Europese economie is met een aandeel van 36% in de wereldwijde directe buitenlandse investeringen (DBI) in 2006 de grootste DBI-"exporteur" ter wereld, en is met een aandeel van 16,2% in de wereldwijde export van goederen, de grootste goederenexporteur ter wereld. Door het ontstaan van wereldwijde waardeketens en de geografische fragmentatie van productieprocessen zijn de EU-economieën steeds meer verweven geraakt met de rest van de wereld, en met name met de opkomende economieën. 65% van de door de EU geïmporteerde goederen zijn zelf inputgoederen voor de productie van andere EU-producten.

Toch staat Europa ambivalent tegenover de externe dimensie van haar eengemaakte markt. De lidstaten en de EU-industrieën zijn zich terdege bewust van het feit dat een EU-brede, eengemaakte markt enorme voordelen biedt op wereldvlak: zij maakt van de EU een zeer aantrekkelijke ruimte voor buitenlandse investeringen en is een belangrijk argument bij onderhandelingen over markttoegang die met handelspartners worden gevoerd. Zij zorgt voor een door mededinging gekenmerkte omgeving, die EU-ondernemingen in staat stelt over de grenzen heen te groeien.

Aan de andere kant is de opvatting wijdverbreid dat Europese ondernemingen aan strenge staatssteunregels zijn onderworpen terwijl concurrenten in de rest van de wereld zonder al te veel controle allerlei soorten overheidssteun kunnen krijgen. Europese ondernemingen in sectoren zoals de scheepsbouw, de ruimtevaart en de halfgeleiderindustrie klagen vaak dat de beperkingen die zij in Europa ondervinden ertoe leiden dat zij in de mondiale concurrentie worden benadeeld ten opzichte van concurrenten die aan minder beperkingen zijn onderworpen. Ook oneerlijke mededinging draagt ertoe bij dat ondernemingen zich op buitenlandse markten gediscrimineerd voelen. Buiten de EU is er minder transparantie bij de toekenning van subsidies, en bij de gunning van overheidsopdrachten wordt meer dan in Europa getracht de eigen markt te bevoordelen. Ook bij intellectuele eigendomsrechten zouden er zich problemen voordoen. Ook de toename van door de overheid gefinancierde investeringen versterkt de bezorgdheid dat EU-activa in geliberaliseerde sectoren te gemakkelijk in buitenlandse handen zouden kunnen komen.

Om de ambivalente gevoelens over de gevolgen die de eengemaakte markt heeft voor de mondiale positie van de EU weg te nemen, moet Europa haar maatregelen ter bevordering van het concurrentievermogen van haar ondernemingen en haar inspanningen om overal ter wereld dezelfde

regelgevingsvoorwaarden tot stand te brengen, beter op elkaar afstemmen. In het kader van de gemeenschappelijke handelspolitiek beschikt de EU over de nodige bevoegdheden en de geschikte instrumenten om op mondiaal niveau doeltreffend op te treden. Europa moet deze instrumenten gebruiken om haar belangen actief en vastberaden te verdedigen ten aanzien van haar handelspartners, om de toegang tot de handel te stimuleren, en om convergentie van regelgeving te bevorderen.

Convergentie van regelgeving en transparantie van het subsidiebeleid op mondiaal niveau bevorderen

In de mededeling van 2006 over "Europa als wereldspeler" wordt beklemtoond dat de afwijzing van protectionisme binnen de eengemaakte markt gepaard moet gaan met inspanningen voor het openstellen van markten en voor het tot stand brengen van gelijke mededingingsvoorwaarden voor het handelsverkeer. De resultaten op dat gebied bleven onder de verwachtingen. Europa moet meer middelen inzetten en meer politieke druk uitoefenen om over de grenzen bestaande belemmeringen op te heffen, van technische normen tot intellectuele eigendomsrechten, en moet daarbij prioriteit geven aan de kwestie van de subsidies. Er moet meer worden gedaan om de transparantie te vergroten en de internationale regels inzake subsidiëring te versterken, zowel op multilateraal niveau als in bilaterale en regionale overeenkomsten. De EU mag haar ondernemingen niet het gevoel geven dat zij de enige ruimte in de wereld zal blijven waar mededingings- en staatssteunregels streng worden toegepast. In dat verband biedt het wereldwijde debat over de uitweg uit de crisis een unieke kans die niet mag worden gemist.

Het Franse voorzitterschap van de G20 in 2011 biedt de gelegenheid om dit punt op de agenda te plaatsen en om daarover op wereldniveau een debat te starten. Europa moet ook aandringen op meer actie op het niveau van de WTO, in het kader waarvan de handelspartners van de EU hun aanmeldings- en transparantieverplichtingen nog niet volledig naleven. Ook binnen de OESO moet Europa het debat over subsidies leiden en aandringen op de invoering van een gedragscode en gemeenschappelijke richtsnoeren. Het potentieel van de Trans-Atlantische Economische Raad moet optimaal worden benut om de convergentie met de VS en Canada te bevorderen.

Daarnaast moet Europa zich meer inzetten om bij bilaterale onderhandelingen kwesties inzake subsidies en regelgeving op tafel te leggen. In alle vrijhandelsovereenkomsten zijn bepalingen over subsidies opgenomen, die echter niet krachtig genoeg zijn en in de praktijk zelden ten uitvoer worden gelegd. In de onlangs met Korea gesloten vrijhandelsovereenkomst is voor een andere aanpak gekozen. In deze overeenkomst zijn WTO-plus-bepalingen over subsidies opgenomen, die een betere bescherming tegen oneerlijke subsidies zullen bieden op basis van informatie-uitwisseling en een regelmatige dialoog over eventuele geschillen. De EU moet erop aandringen dat soortgelijke bepalingen worden opgenomen in een aantal vrijhandelsovereenkomsten waarover momenteel wordt onderhandeld, te beginnen met India, ASEAN, Midden-Amerika, Canada en Oekraïne. De EU moet er ook op aandringen dat handelspartners hun markt voor overheidsopdrachten toegankelijker maken en ervoor zorgen dat de desbetreffende op internationaal niveau gedane

toezeggingen worden nagekomen. Gelet op de relatief grotere openheid van de EU-markt voor overheidsopdrachten, moet worden nagegaan hoe de EU meer gewicht in de schaal kan leggen bij internationale onderhandelingen over overheidsopdrachten.

Ter bestrijding van oneerlijke belastingconcurrentie moet de EU ook voortbouwen op de werkzaamheden van de G20 met betrekking tot goed bestuur op belastinggebied; het doel is systematisch een bepaling betreffende de drie beginselen van goed bestuur op belastinggebied te laten opnemen in internationale overeenkomsten.

De voorwaarden voor wereldwijde mededinging vaststellen door anticiperende regelgeving en normen

Europa moet bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving ook meer aandacht besteden aan de internationale dimensie, zodat convergentie op mondiaal niveau gemakkelijker wordt en ondernemingen op buitenlandse markten met minder belemmeringen te maken krijgen. In voorkomend geval moet in de effectbeoordeling bij nieuwe wetgevingsvoorstellen worden verwezen naar de oplossingen die in de regelgeving van onze belangrijkste handelspartners zijn gevonden.

Tot slot moet Europa het voortouw nemen bij de vaststelling van in de hele EU geldende normen voor innovatieve producten en technologieën, zoals koolstofarme technologieën en ICT-diensten en -technologieën. Het zal wellicht moeilijk zijn EU-normen te exporteren, maar het feit dat ze bestaan zal het voor Europa gemakkelijker maken ontwikkelingen op internationaal niveau te sturen.

Een nieuw beleid voor directe buitenlandse investeringen op EU-niveau

Het aandeel van investeringen in de wereldhandel neemt alsmaar toe. Zij hebben een prominente plaats in de door de lidstaten gesloten bilaterale overeenkomsten. Met het Verdrag van Lissabon maken directe buitenlandse investeringen deel uit van de handelspolitiek, een gebied waarop de EU exclusief bevoegd is. De EU moet snel handelen en een nieuw alomvattend investeringsbeleid ontwikkelen, dat zowel de belangen van de ondernemingen als die van de investeerders dient.

Voornaamste aanbevelingen:

⇒ Een proactieve markttoegang bepleiten bij de G20 en andere multilaterale fora, met bijzondere aandacht voor subsidies;

- ⇒ Erop aandringen dat in bilaterale overeenkomsten over buitenlandse handel bepalingen over subsidies worden opgenomen;
- ⇒ Aandringen op een grotere openstelling van de markten voor overheidsopdrachten, met name in de BRIC-landen.

HOOFDSTUK 4

TOT STAND BRENGEN VAN EEN STERKE EENGEMAAKTE MARKT

4.1. Regels voor de eengemaakte markt, "ma non troppo"¹³

Het *acquis communautaire* omvat momenteel 1521 richtlijnen en 976 verordeningen met betrekking tot de verschillende beleidsgebieden van de eengemaakte markt. De versterking van de eengemaakte markt zal daarom naar alle waarschijnlijkheid niet gepaard hoeven te gaan met een nieuwe golf verordeningen en richtlijnen, zoals dat het geval was met het Witboek uit 1985. Bovendien bevat de EU-agenda voor betere regelgeving strikte regels inzake de ontwikkeling van nieuwe wetgeving. Dat betekent echter niet dat niet moet worden nagegaan welke vormen van regelgeving en beleidsvorming het best op de interne markt zijn toegesneden.

Momenteel wordt 80% van de internemarktregels ontwikkeld in de vorm van richtlijnen. Het voordeel van richtlijnen is dat de regels aan plaatselijke voorkeuren en situaties kunnen worden aangepast. De nadelen zijn dat er tijd verloren gaat tussen de goedkeuring op EU-niveau en de daadwerkelijke uitvoering en dat het risico bestaat dat de regels op nationaal vlak niet worden uitgevoerd of het voorwerp worden van "gold-plating". Uit het recente debat over regelgeving in de financiële sector is gebleken dat een uniforme Europese regelgeving de voorkeur verdient. Er zijn dus steeds meer argumenten om verordeningen te verkiezen boven richtlijnen bij het ontwikkelen van regels voor de eengemaakte markt. Verordeningen hebben het voordeel dat ze duidelijk, voorspelbaar en doeltreffend zijn. Ze scheppen gelijke voorwaarden voor burgers en bedrijven en bieden meer mogelijkheden voor privaatrechtelijke rechtshandhaving. Het gebruik van verordeningen is echter geen wondermiddel. Verordeningen zijn alleen adequate instrumenten als aan een aantal wettelijke en inhoudelijke voorwaarden is voldaan. Ze leiden ook niet noodzakelijk tot meer efficiëntie, als het debat dat in het geval van een richtlijn op nationaal niveau zou hebben plaatsgevonden bij de omzetting wordt verschoven naar het Europese niveau op het ogenblik van de goedkeuring door de Raad en het Europees Parlement.

Harmonisatie met behulp van verordeningen verdient vooral de voorkeur als regels voor volledige nieuwe sectoren moeten worden ontwikkeld en is eenvoudiger als de betrokken gebieden weinig ruimte laten voor interactie tussen de EU-regels en de nationale systemen. In andere gevallen – wanneer een voorafgaande harmonisatie geen oplossing biedt – loont het de moeite de mogelijkheden van een 28e regeling na te gaan, een EU-kaderalternatief voor maar geen vervangmiddel van nationale regels. Dankzij de 28e regeling kunnen de keuzemogelijkheden voor bedrijven en burgers die op de eengemaakte markt actief zijn, worden verruimd. Als ze vooral op de eengemaakte markt actief zijn,

¹³ Maar niet te veel.

kunnen ze kiezen voor een gestandaardiseerd en uniform wettelijk kader dat in alle lidstaten geldig is. Als ze vooral nationaal actief zijn, blijven ze onder het nationale stelsel ressorteren. Een bijkomend voordeel van dit model is dat het een referentiepunt en een stimulans biedt voor de convergentie van nationale stelsels. Tot dusver is van de 28e regeling slechts weinig gebruik gemaakt, behalve voor het statuut van de Europese vennootschap. De mogelijkheden ervan moeten verder worden onderzocht voor in het buitenland werkende werknemers of op het gebied van handelscontracten (waar een referentiekader voor handelscontracten obstakels voor grensoverschrijdende transacties uit de weg zou kunnen ruimen).

Voor een slimme regelgeving zijn beleidsvormingsmethoden even belangrijk als juridische technieken. Een slimme regelgeving is een regelgeving waaraan een accurate kennis van alle relevante factoren en een scherp inzicht in de potentiële effecten op de economie, de sociale context en het milieu ten grondslag liggen. Er moet blijvend worden gestreefd naar een betere regelgeving. Effectbeoordeling en de raadpleging van belanghebbenden hebben hun nut bewezen en geleid tot meer kwaliteit van de regelgeving, transparantie en verantwoording. Het zijn belangrijke instrumenten om de eengemaakte markt efficiënt te hervormen. Er moet meer aandacht aan de sociale dimensie worden besteed door de gedane toezegging na te komen om echte "beoordelingen van de sociale effecten" uit te voeren, uitgaande van de ontwikkeling van meer geavanceerde methoden en betere statistische informatie. Een ruime en gelijke toegang voor alle categorieën belanghebbenden is van cruciaal belang om een echt democratisch en gelegitimeerd wetgevingsproces te waarborgen. Een van de positieve kenmerken van het EU-systeem is dat het meer weerstand kan bieden aan beïnvloeding van de regelgeving dan veel nationale politieke systemen. Dit voordeel moet gevrijwaard blijven. Het register voor lobbygroepen is een positieve ontwikkeling. Bovendien moet de Commissie ervoor zorgen dat alle belangenorganisaties – en vooral organisaties die diffuse belangen vertegenwoordigen, zoals milieu-ngo's en consumentenorganisaties – toegang tot haar werkgroepen en comités hebben. Alle comités en werkgroepen moeten in een publiek toegankelijke lijst worden opgenomen. Zo nodig moet de Commissie hun aantal beperken. Een te groot aantal comités kan de samenhang van het beleid verstoren en de volledige participatie van maatschappelijke organisaties met weinig personeel en beperkte middelen belemmeren.

Een efficiënte regelgeving voor de eengemaakte markt zou gediend zijn met een verschuiving van de aandacht van individuele beleidsmaatregelen naar hele beleidssectoren en van een voorafgaande meting van effecten naar een evaluatie achteraf van wat op een bepaald gebied al dan niet functioneert. Sinds de evaluatie van de eengemaakte markt in 2007 is meer aandacht geschonken aan de monitoring van de markt als een instrument om de behoeften aan regelgeving

op te sporen op basis van een omvattende analyse van het functioneren van de markt in alle stadia van de toeleveringsketen. Uit de ervaringen met de eerste toepassingen van deze methode blijkt dat de methode "fit for purpose" is maar ook eigen problemen oplevert. De monitoring van de markt vergt een substantiële investering van tijd en middelen, een duidelijk doel en een goed afgebakend werkterrein, en moet gebruikt worden als een doelgericht instrument om een paar geselecteerde sectoren die prioritair voor verdere maatregelen in aanmerking komen, te onderzoeken. Daarbij mag niet alleen gedacht worden aan rijpe sectoren – waar problemen kunnen worden opgespoord – maar ook aan nieuwe opkomende marktsectoren waar maatregelen van de EU het volledige groeipotentieel kunnen bevorderen. Consumentenaspecten en de beoordeling van de uitvoering van EU-regels moeten een wezenlijk deel van de monitoring van de markt vormen.

Functionerende markten hebben behoefte aan regels maar alleen aan regels die werken en de economische activiteit stimuleren. Een slimme regelgeving is dus een regelgeving van hoge kwaliteit maar ook een regelgeving die bedrijven en burgers geen onnodige administratieve lasten en buitensporige nalevingskosten oplegt. Door vastberaden de regelgeving te vereenvoudigen en de administratieve lasten te verminderen kunnen de kansen van kmo's en ondernemers in de strijd tegen de economische crisis aanzienlijk worden verhoogd. Het is ten slotte ook belangrijk een eind te maken aan de negatieve perceptie als zou de eengemaakte markt synoniem zijn met overgedetailleerde en overbodige regels. De Commissie moet alles in het werk stellen om de administratieve kosten uiterlijk tegen 2012 met 25% te verminderen. Ook de lidstaten moeten er zich toe verbinden geen administratieve lasten door "gold-plating" van EU-regels in te voeren.

Voornaamste aanbevelingen:

- ⇒ Maak waar mogelijk gebruik van verordeningen in plaats van richtlijnen.
- ⇒ Maak waar mogelijk gebruik van de 28e regeling als een ad-hocoplossing.

4.2. De handhaving van de regelgeving verbeteren

De eengemaakte markt is een op wetgeving gebaseerde constructie. Het is daarom van cruciaal belang dat de lidstaten hun verplichting om de overeengekomen regels tijdig in nationaal recht om te zetten en correct toe te passen ernstig nemen.

Uit het laatste scorebord van de interne markt van de Commissie blijkt dat nooit een lagere omzettingsachterstand in de EU is geregistreerd (gemiddeld 0,7% en

dus lager dan het door de staatshoofden en regeringsleiders vastgestelde streefcijfer van 1%). Uit een nauwgezetere analyse blijkt echter dat er sprake is van een hardnekkig en verontrustend nalevingstekort.

De interne markt is nog steeds sterk versnipperd. Eind 2009 hadden 74 richtlijnen met betrekking tot de interne markt nog niet hun volle effect in de EU gesorteerd als gevolg van een gebrek aan nationale omzettingregels in een of meer lidstaten. Met andere woorden, de interne markt is een motor die op ongeveer 95% van zijn potentieel draait. De lidstaten nemen ook een zeer onverschillige houding aan ten aanzien van de omzettingstermijnen. Gemiddeld overschrijden ze de termijnen met negen maanden om de uitvoeringswetgeving goed te keuren. Sommige lidstaten doen het nog rustiger aan: bij 16 richtlijnen gaven ze zich meer dan twee jaar extra tijd. Alles bij elkaar wordt 55% van alle EU-richtlijnen niet tijdig uitgevoerd. En zelfs als de internemarktregels tijdig en correct worden omgezet, betekent dit niet dat ze ook correct worden uitgevoerd. Als we de regels die niet worden omgezet en die niet correct worden omgezet samentellen, varieerde het gemiddelde nalevingstekort in de EU de voorbije jaren tussen 1,5% en 1,8%. Het beeld met betrekking tot de inbreuken is al niet rooskleuriger. Eind 2009 stonden nog 1206 zaken open. Het aantal inbreuken is tamelijk stabiel gebleven, maar er is steeds meer tijd nodig om zaken op te lossen. Er zijn momenteel voor de EU-15 en de EU-12 respectievelijk 28 en 16 maanden nodig om een zaak af te sluiten. 20% van de zaken neemt meer dan drie jaar in beslag voordat een oplossing is gevonden of de zaak bij het Hof aanhangig wordt gemaakt. Zelfs bij verordeningen kan de administratieve uitvoering problematisch zijn. De regel zoals die in de praktijk wordt toegepast, verschilt vaak sterk van de uniforme bepaling van de wet. Dit "regelgevingspatchwork" vormt een ernstige bedreiging voor de geloofwaardigheid en de reputatie van de eengemaakte markt.

Paradoxaal genoeg zijn de 12 lidstaten die het vaakst de omzettingstermijnen niet naleven, de lidstaten die tot de eurozone behoren. De leden van de eurozone nemen ook een prominente plaats in op de lijst van lidstaten die richtlijnen te laat of incorrect omzetten. Dat de meerderheid van de vereiste nationale omzettingmaatregelen te laat wordt genomen is niet alleen een probleem voor de juridische samenhang en de transparantie van het systeem. Te late omzettingen zijn ook nadelig voor de doeltreffendheid van de regelgeving. Ook met betrekking tot het aantal inbreukprocedures scoren de leden van de eurozone gemiddeld veel slechter dan de andere lidstaten.

Als de EU de eengemaakte markt nieuwe impulsen wil geven, is het zaak de handhaving van de regelgeving zeer ernstig te nemen. Momenteel is het probleem met de rechtshandhaving dat we een gemengd beeld zien van successen en mislukkingen, innovatie en oude problemen. De Commissie heeft

in het kader van haar agenda voor betere regelgeving prioriteit verleend aan de correcte toepassing van de EU-wetgeving. Samen met de lidstaten zijn meer preventieve maatregelen genomen. Er is efficiënter en doelgerichter van de inbreukprocedure gebruikgemaakt. Onder druk van het Europees Parlement en de Ombudsman zijn garanties voor transparantie geïntroduceerd (bijvoorbeeld via CHAP, het systeem voor de behandeling van klachten). Er is voor nieuwe instrumenten gezorgd om de informele oplossing van problemen te vergemakkelijken via uiterst succesvolle mechanismen, zoals SOLVIT en het EU-proefproject. Toch functioneert het handhavingssysteem nog grotendeels zoals in het verleden. Velen vinden dat het allesbehalve goed functioneert.

De harde waarheid is dat het gedecentraliseerde systeem waarbij de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de EU-wetgeving en de Commissie toezicht uitoefent, veel voordelen biedt maar geen volledige en homogene naleving kan waarborgen. Privaatrechtelijke rechtshandhaving is een aanvullend instrument maar heeft ook beperkingen. Tegelijkertijd is het niet mogelijk en ook niet wenselijk uitsluitend vanuit Brussel toezicht op de eengemaakte markt uit te oefenen. Om aan dit probleem van suboptimale naleving te ontsnappen is het zaak om zowel de centrale rechtshandhaving via de inbreukprocedure als privaatrechtelijke rechtshandhaving overal op het terrein te verbeteren. Tegelijkertijd is het van cruciaal belang vastberaden na te gaan hoe een nieuwe methode op basis van netwerkgebaseerde governance en partnerschappen kan worden ontwikkeld. Deze nieuwe methode wordt bij voorkeur toegepast op alternatieve geschillenbeslechting en de samenwerking tussen de Commissie en de nationale administraties. Het einddoel is de ontwikkeling van een coherent rechtshandhavingssysteem waarbij inbreukprocedures, informele mechanismen voor geschillenbeslechting en privaatrechtelijke rechtshandhaving via de nationale rechtbanken een naadloos geheel van maatregelen ter bestrijding van inbreuken op de EU-wetgeving vormen. Het is zaak op een gecoördineerde wijze druk uit te oefenen om de regelgeving te doen naleven, met adequate dwarsverbindingen en coördinatieprocedures tussen de verschillende elementen van het systeem.

Proactieve rechtshandhaving

De inbreukprocedure is het centrale en vitale instrument om een doeltreffende rechtshandhaving op de eengemaakte markt te waarborgen. De Commissie heeft in het kader van een meer gediversifieerd en groter Europa terecht prioriteit aan het inbreukbeleid verleend. Op basis van de in 2007 gelanceerde strategie is er op veel gebieden vooruitgang geboekt. De Commissie moet in inbreukprocedures met meer vastberadenheid optreden, ook in de procedures waarbij de lidstaten het meest direct aan dwangmaatregelen blootstaan, namelijk procedures wegens niet-nakoming van eerdere arresten van het Hof en besluiten

van de Commissie om overheidssteun te verbieden en de terugbetaling van betaalde bedragen te eisen. De confrontatie met de lidstaten kan de spanningen doen oplopen en daar kan een politieke kostprijs aan verbonden zijn, maar een objectieve rechtshandhaving is in het langetermijnbelang van alle lidstaten. De rechtshandhaving door de Commissie mag niet door politieke overwegingen worden beïnvloed en het is zaak door middel van adequate procedures en aansprakelijkheidsregelingen te garanderen dat zij wordt afgeschermd van politieke beïnvloeding.

De afwikkeling van inbreukzaken – en met name van zaken wegens niet-omzetting van regelgeving in nationaal recht – moet worden versneld. De Commissie moet zich er politiek toe verbinden om de maximumduur van procedures betreffende de niet-kennisgeving van uitvoeringsmaatregelen tot 6 maanden (momenteel gemiddeld 14 maanden) en de maximumduur van alle andere procedures uit hoofde van artikel 260 VWEU tot 12 maanden (momenteel 26 maanden) te beperken. Na afloop van die termijn moet de Commissie kunnen beslissen om de zaak bij het Hof aanhangig te maken of de zaak te sluiten. Interne periodieke evaluaties moeten de naleving van deze benchmarks waarborgen. De criteria voor de selectie van prioritaire zaken moeten verder worden verfijnd en het jaarverslag over het toezicht op de toepassing van het EU-recht moet voorzien in adequate rapportage over de toepassing van deze criteria. Er moeten doortastende maatregelen worden genomen om oudere zaken die al lang aanslepen, af te sluiten.

Op langere termijn zou kunnen worden nagegaan of de bevoegdheden van de Commissie in het kader van inbreukprocedures niet op één lijn moeten worden gebracht met haar bevoegdheden op het gebied van het mededingingsbeleid. Zodra de Commissie een inbreuk heeft vastgesteld, zou de lidstaat in kwestie idealiter onmiddellijk verplicht moeten zijn om de situatie recht te zetten, uiteraard onverminderd het recht om beroep tegen de beslissing van de Commissie aan te tekenen bij het Europees Hof van Justitie. Meer bevoegdheden om de regelgeving te handhaven moeten gepaard gaan met adequate administratieve garanties voor de lidstaten en individuele personen.

Om gelijke voorwaarden voor iedereen op de eengemaakte markt te waarborgen moet het instrumentarium van de Commissie om na te gaan of de lidstaten de regels inzake overheidssteun naleven, worden gemoderniseerd en versterkt. De bestaande regels inzake overheidssteun hebben nog niet dezelfde graad van rijpheid bereikt als de bestaande regels inzake concentraties en antitrust. Door de bestaande procedureverordening te wijzigen kunnen de onderzoeksinstrumenten op het gebied van overheidssteun worden hervormd en gemoderniseerd.

Voornaamste aanbevelingen:

- ⇒ Een benchmark vaststellen voor de gemiddelde maximumduur van inbreukprocedures, waarbij de maximumduur van procedures wegens niet-kennisgeving tot zes maanden en de maximumduur van alle andere procedures tot 12 maanden wordt beperkt;
- ⇒ Nagaan hoe de bevoegdheden van de Commissie bij inbreuken op één lijn kunnen worden gebracht met die op het gebied van het mededingingsbeleid;
- ⇒ De procedureverordening over overheidssteun wijzigen om de procedure te moderniseren en de onderzoeksbevoegdheden van de Commissie te versterken en op één lijn te brengen met haar bevoegdheden op het gebied van concentraties en antitrust.

De naleving van de regelgeving door de lidstaten beheren: preventieve maatregelen, toezicht op de uitvoering en wederzijdse beoordeling

Om doeltreffend te zijn moet in alle stadia van de beleidscyclus met de rechtshandhaving rekening worden gehouden. De kwaliteit van de door de EU-instellingen geproduceerde regelgeving is van belang met het oog op de uitvoering ervan. Het is zaak steeds te streven naar beleidsmaatregelen en regelgeving die gemakkelijk te handhaven zijn. Duidelijke teksten, eenvoudige bepalingen en adequate omzettingstermijnen maken de follow-up door de lidstaten veel gemakkelijker. Er moet tijdig op uitvoeringskwesaties worden gewezen door bij de formulering van nieuwe belangrijke wetgevingsinitiatieven meteen ook uitvoeringsplannen op te stellen. Ook de Raad en het Parlement moeten hun rol ten volle spelen en bereid zijn in nieuwe wetgeving de verplichting op te nemen dat de lidstaten bij de goedkeuring van uitvoeringsbesluiten een concordantietabel moeten opstellen. De diensten van de Commissie moeten technische bijstand verlenen (bijeenkomsten van groepen deskundigen, richtsnoeren en administratieve samenwerking) om de correcte toepassing van nieuwe regelgeving voor te bereiden.

Preventieve maatregelen moeten gepaard gaan met toezicht op de correcte nationale uitvoering van de regelgeving en een evaluatie van de reële effecten van regelgeving. Transparantie, peer pressure en administratieve samenwerking zijn op dit gebied van cruciaal belang. Het scorebord van de interne markt, dat moet worden verruimd, is een uiterst doeltreffend instrument gebleken om transparantie te waarborgen en voor peer pressure te zorgen. Zodra de Commissie in kennis van maatregelen wordt gesteld, is het van cruciaal belang dat zij de conformiteit ervan analyseert. Jammer genoeg zijn conformiteitscontroles momenteel een administratieve nachtmerrie. Een voorbeeld: de dienst die zich met gereguleerde beroepen bezighoudt, telt

20 mensen. Zij moeten de conformiteit controleren van meer dan 6000 bladzijden nationale maatregelen in 23 officiële talen. Inzake vennootschapsrecht en de bestrijding van het witwassen van geld hebben de lidstaten ongeveer 10 000 bladzijden nationale omzettingsmaatregelen doen toekomen. Risicoanalyses vormen één alternatief om deze stapel documenten te verwerken. Een tweede alternatief bestaat erin meer middelen te besteden aan het toezicht op en de controle van de correcte toepassing. Op langere termijn zou overwogen kunnen worden om in de vertegenwoordigingen van de Commissie in de lidstaten een interne-marktdesk onder te brengen. Deze desks zouden de nationale uitvoeringsmaatregelen aan een eerste controle kunnen onderwerpen, waarbij zij de centrale diensten van de Commissie alleen op de hoogte brengen wanneer er zich specifieke problemen voordoen.

Regelmatige rapportage van de lidstaten en wederzijdse beoordelingen kunnen vóórstellende positieve effecten hebben op de conformiteit van de uitvoeringswetgeving. De procedure voor wederzijdse beoordeling waarin de dienstenrichtlijn voor 2010 voorziet, vormt een innovatieve methode om met behulp van peer pressure de uitvoering van de regelgeving te verbeteren, de uitwisseling van beste praktijken te vergemakkelijken en feedback met het oog op aanpassingen van de bestaande regelgeving te verschaffen. Dit model kan ook voor andere belangrijke regelgevingsinitiatieven worden toegepast. Wederzijdse beoordelingen kunnen ook een positieve rol spelen in het kader van macroregionale samenwerkingsstructuren (bijvoorbeeld in de Oostzeeregio of in de nabije toekomst in de Donauregio). Macroregionale kaders kunnen de dialoog tussen nationale systemen vergemakkelijken zonder uiteraard opnieuw obstakels tussen groepen lidstaten in het leven te roepen. Er moet ook rekening worden gehouden met de evaluatie van de internemarktregels op een bepaald gebied wanneer de Commissie onderzoeken naar markttoezicht uitvoert om na te gaan of het slechte functioneren van de markt verband houdt met de inadequate uitvoering van richtlijnen.

Het is zaak op dit gebied ook het gewicht en de legitimatie van het Europees Parlement en de nationale parlementen te doen gelden. Het Verdrag van Lissabon heeft de bevoegdheden van zowel het Europees Parlement als de nationale parlementen bij het wetgevingsproces uitgebreid. De wetgevers moeten echter ook aandacht hebben voor de andere kant van de medaille en evalueren hoe de EU-regels worden omgezet en uitgevoerd. Tenslotte zijn de nationale parlementen vaak direct betrokken bij de goedkeuring van uitvoeringswetgeving. Het Europees Parlement en de nationale parlementen zouden jaarlijks een stuk wetgeving of een gebied van de internemarktwetgeving kunnen selecteren om de uitvoering ervan op nationaal niveau te evalueren en zo inadequate uitvoeringsmaatregelen of onverwachte negatieve effecten op te sporen. De COSAC zou ten volle bij het proces kunnen worden betrokken. De

resultaten van de doorlichting zouden aanleiding kunnen geven tot extra maatregelen op nationaal of EU-niveau.

Voornaamste aanbevelingen:

- ⇒ Preventieve maatregelen versterken door op basis van effectbeoordelingen gemakkelijk te handhaven regelgeving te ontwikkelen, systematisch concordantietabellen in te voeren en de technische bijstand aan de nationale administraties te intensiveren;
- ⇒ Een afdeling interne markt binnen de vertegenwoordigingen van de Commissie onderbrengen met als taak de conformiteit van de internemarktwetgeving met de nationale uitvoeringsregels op voorhand te screenen en als contactpunt met de voor de uitvoering van de regelgeving verantwoordelijke nationale administraties te fungeren;
- ⇒ Het proces van wederzijdse beoordelingen uitbreiden tot nieuwe wetgevingsinitiatieven;
- ⇒ De ex post evaluatie van de uitvoering van de regelgeving in een bepaalde sector in het onderzoek naar het markttoezicht integreren;
- ⇒ Jaarlijks een of meer EU-wetten voor doorlichting door het EP selecteren via een proces waarbij van de input van de nationale parlementen en de COSAC wordt gebruikgemaakt.

Netwerkgebaseerde methoden en partnerschappen: mechanismen voor alternatieve geschillenbeslechting en samenwerking tussen nationale administraties

Met het oog op een doeltreffende rechtshandhaving is het van cruciaal belang dat de burgers hun rechten kennen en gemakkelijk toegang hebben tot een mechanisme voor informele geschillenbeslechting.

De burgers kunnen hun rechten uit hoofde van het Verdrag alleen uitoefenen en de niet-naleving van hun rechten alleen aanvechten als ze hun rechten kennen. Er is momenteel geen gebrek aan (mede) door de EU gefinancierde informatiebronnen over de wetgeving en de beleidsmaatregelen van de EU. De informatie is echter vaak moeilijk toegankelijk, niet altijd relevant en vaak gefragmenteerd. Er bestaat een groot aantal centra die basisinformatie of juridisch advies over EU-thema's verstrekken: het netwerk Europe Direct, de portaalsite Uw Europa, de Wegwijzerdienst voor burgers, het Enterprise Europe Network, het netwerk voor samenwerking bij consumentenbescherming (Consumer Protection Cooperation Network) enzovoort. Ze richten zich op verschillende doelgroepen, verlenen verschillende diensten en hebben

verschillende doelstellingen. Hun onderlinge relaties zijn vaak niet duidelijk. De gebruikers worden vaak van het ene centrum naar het andere verwezen of begripen niet waarom hun verzoek om informatie wordt afgewezen. Bovendien zijn deze centra niet goed aangesloten op netwerken voor probleemoplossing zoals SOLVIT.

De voorbije jaren heeft het SOLVIT-netwerk een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt. Er wordt echter nog steeds te weinig gebruik van gemaakt (amper 1 600 zaken per jaar). Aangezien het netwerk de 30 landen van de Europese Economische Ruimte bestrijkt, betekent dit dat elk nationaal centrum gemiddeld nauwelijks meer dan één zaak per week behandelt. Doordat het netwerk afhangt van centra die door de nationale administraties worden beheerd, kampt het met een aantal tekortkomingen: een gebrek aan geschikt personeel, onvoldoende overzicht van de Commissie op het geheel en onderling sterk verschillende procedures en kwaliteitsnormen. Een ander uiterst succesvol project op het gebied van informele geschillenbeslechting is het EU Pilot Scheme, dat de Commissie in april 2008 heeft opgezet om inbreuken op de EU-wetgeving in een vroeg stadium aan te pakken zonder dat daarvoor een inbreukprocedure moet worden geopend. Dit systeem is echter slechts van toepassing op vijftien lidstaten. Het blijft echter onduidelijk hoe het EU Pilot Scheme zich precies verhoudt tot de inbreukprocedure aan de ene kant en SOLVIT aan de andere kant.

Om de situatie te verbeteren kunnen in de eerste plaats de bestaande mechanismen voor informele geschillenbeslechting worden versterkt. Dit zou voor SOLVIT betekenen dat de rechtsgrondslag van het netwerk wordt verduidelijkt, minimumregels inzake personeel worden vastgesteld en de EU voor enige medefinanciering zorgt. Het EU Pilot Scheme zou tot alle lidstaten moeten worden uitgebreid, waarbij de band met de inbreukprocedures moet worden gewaarborgd op een manier die de duur van deze procedures niet indirect verlengt.

Een radicalere oplossing zou erin bestaan een EU-netwerk van centra voor alternatieve geschillenbeslechting op te richten naar het model dat, met de oprichting van het European Competition Network (ECN), in 2004 voor de decentralisatie van het mededingingsbeleid is gebruikt. Alle bestaande nationale centra (voor informatie, juridisch advies of geschillenbeslechting) zouden tot één loket voor burgers worden gefuseerd, dat zou worden belast met zaken betreffende de verkeerde toepassing van de EU-regels en met kleine inbreuken op de EU-wetgeving. Het centrum zou onder de nationale administratie blijven ressorteren om de voordelen van een nauw contact met de burgers, een goede kennis van de plaatselijke wetten en eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel te behouden. De oprichting, de bevoegdheden en de procedures van de centra

zouden bij EU-wetgeving moeten worden vastgesteld. Ook de mogelijkheid van bepaalde vormen van medefinanciering uit de EU-begroting zou kunnen worden onderzocht. De nationale centra zouden een partner hebben in de Commissie: de Commissie zou toezicht houden op het functioneren van de centra, op verzoek juridisch advies verlenen of in de procedure tussenbeide komen als de klager ontevreden is met de oplossing van zijn/haar zaak (of met het gebrek aan een oplossing). Passende regels en procedures moeten worden vastgesteld om dit netwerk van centra voor geschillenbeslechting te coördineren met de gecentraliseerde rechtshandhaving door de Commissie. Het netwerk zou deels de druk kunnen wegnemen van de inbreukprocedure.

Ook dankzij een vlottere en snellere grensoverschrijdende administratieve samenwerking tussen de nationale administraties zouden burgers hun rechten op de eengemaakte markt gemakkelijker kunnen uitoefenen. Het bij de dienstenrichtlijn geïntroduceerde informatiesysteem voor de interne markt (IMI) is een uiterst succesvol instrument gebleken om nationale administraties met elkaar in contact te brengen en moet tot andere sectoren dan de dienstensector worden verruimd. Bovendien moet de Commissie investeren in de ontwikkeling van netwerken met nationale administraties over de uitvoering van de regelgeving, in de bevordering van de uitwisseling van beste praktijken, in opleidingen en in discussiefora over richtsnoeren voor de toepassing van de internemarktregels.

Voornaamste aanbevelingen:

- ⇒ Het EU Pilot Scheme tot alle 27 lidstaten uitbreiden en het SOLVIT-netwerk versterken door voor EU-medefinanciering en een duidelijkere rechtsgrondslag te zorgen;
- ⇒ De administratieve samenwerking intensiveren door het IMI-systeem tot andere wetgevingsgebieden uit te breiden;
- ⇒ Op langere termijn een EU-netwerk van centra voor alternatieve geschillenbeslechting oprichten.

Privaatrechtelijke rechtshandhaving

Het rechtsstelsel van de EU biedt burgers en bedrijven de mogelijkheid om voor hun rechten op te komen door voor nationale rechtbanken een rechtszaak aan te spannen. Privaatrechtelijke rechtshandhaving is dus een essentieel instrument om het nalevingstekort terug te dringen en een doeltreffende eengemaakte markt te waarborgen. De privaatrechtelijke rechtshandhaving kan op twee manieren worden versterkt.

In de eerste plaats spelen nationale rechters een cruciale rol bij de interpretatie en de toepassing van de EU-wetgeving. De Commissie moet samen met de lidstaten meer steun aan opleidingsprogramma's en -structuren verlenen om ervoor te zorgen dat nationale rechters en juristen een grondige kennis hebben van de internemarktregels waarmee ze het vaakst te maken zullen krijgen.

In de tweede plaats hebben alle EU-burgers in gelijke mate recht op een schadevergoeding na een schending van de EU-wetgeving. De burgers hebben echter niet overal gelijke toegang tot dit recht. De rechtsmiddelen en procedures verschillen van lidstaat tot lidstaat afhankelijk van het nationale rechtstelsel. Het resultaat is dat het recht op schadevergoeding in de verschillende lidstaten op opvallend ongelijke wijze wordt beschermd. Deskundigen hebben berekend dat het bedrag van niet verkregen schadevergoedingen jaarlijks in de EU tot ruim 20 miljard euro kan oplopen. Er zijn goede redenen om dit probleem aan te pakken, vooral ten aanzien van inbreuken op de mededingingsregels. Er zou een wetgevingsinitiatief kunnen worden genomen om in alle lidstaten voor minimumgaranties te zorgen die slachtoffers van inbreuken op het mededingingsrecht in staat stellen hun recht op schadevergoeding voor nationale rechtbanken doeltreffend af te dwingen.

Voornaamste aanbevelingen:

- ⇒ Samen met de lidstaten zorgen voor meer opleidingsinitiatieven voor rechters en juristen over de EU-wetgeving;
- ⇒ Minimumnormen goedkeuren met betrekking tot het recht op schadevergoeding.

HOOFDSTUK 5

EEN POLITIEK INITIATIEF

TER VERSTERKING VAN DE EENGEMAAKTE MARKT

(EN DE ECONOMISCHE EN MONETAIRE UNIE)

5.1. Een nieuw politiek initiatief

Volgens voorzitter Barroso vormt de eengemaakte markt een belangrijke strategische doelstelling die met vernieuwde politieke vastberadenheid moet worden nagestreefd. Hij heeft ook aangekondigd dat de Commissie op dit punt een voortrekkersrol wil spelen in nauwe samenwerking met het Europees Parlement, de Raad, de lidstaten en alle belanghebbende partijen.

Dit rapport, waartoe voorzitter Barroso de opdracht heeft gegeven, wil voor (eventueel door de Commissie in overweging te nemen) input zorgen voor de ontwikkeling van een nieuwe strategie.

De voorgestelde breed opgezette strategie bouwt voort op een uitgebreid raadplegingsproces en bestaat uit drie reeksen initiatieven, respectievelijk om aan een sterkere eengemaakte markt te bouwen, om een consensus rond het project op te bouwen en om deze markt daadwerkelijk tot stand te brengen. Er wordt een package deal voorgesteld.

Dit alles vergt investeringen in een volwaardig politiek initiatief. Er kan zo wellicht een momentum worden gecreëerd, dat ook nodig is om snel vooruitgang te boeken met voorstellen die al lang op tafel liggen.

Daartoe lijkt het niet alleen noodzakelijk aan elk initiatief afzonderlijk te werken, maar ook de wijze waarop de EU-instellingen met de eengemaakte markt omgaan bij te stellen en de plaats van de eengemaakte markt binnen de EU-beleidsvorming opnieuw te definiëren.

5.2. Bijstellen van de kijk van de EU-instellingen op de eengemaakte markt

De Commissie, die zelfs tijdens de ongekende spanningen van de recente crisis de eengemaakte markt met succes heeft verdedigd, moet ten volle van haar bevoegdheden op het gebied van de rechtshandhaving blijven gebruikmaken en zich zo nodig nog sterker doen gelden. De Commissie moet in het wetgevingsproces, waartoe zij de aanzet geeft, vastberaden de consistentie van de inhoud verdedigen, zodat haar voorstellen – waarbij uiteraard ook het Parlement en de Raad ten volle worden betrokken – niet verwaterd raken zoals in het verleden soms het geval is geweest. Soms kan de intrekking van een voorstel de voorkeur genieten boven een uiterst onbevredigend resultaat. De Commissie moet de Raad er ook toe aanzetten zo veel mogelijk met gekwalificeerde meerderheid te stemmen op de vele gebieden waar dat mogelijk is. Vermeden moet worden dat de pogingen om

met alle lidstaten tot overeenstemming te komen, eindeloos worden gerekt en een vaak sterk verwaterd resultaat opleveren.

Wat de interne modus operandi van de Commissie betreft (waarover uiteraard de voorzitter en het college moeten beslissen), lijkt het raadzaam voor een meer omvattende benadering te kiezen bij de formulering van beleidsmaatregelen voor de eengemaakte markt. Talrijke portefeuilles zijn daarbij op cruciale wijze betrokken.

De leidende rol van de voorzitter zal bijzonder belangrijk zijn met het oog op een holistische visie. De groep commissarissen die samen voor alle aspecten van de economische integratie bevoegd zijn, zou onder het voorzitterschap van de voorzitter (of van de commissaris voor Interne Markt en Diensten wanneer de voorzitter niet beschikbaar is) het beleid kunnen formuleren. De verantwoordelijkheid voor de handhaving van de bestaande regels zou echter zo veel mogelijk bij de specifiek bevoegde commissarissen moeten liggen, omdat concrete handhavingsacties niet het voorwerp mogen zijn van bredere inmenging.

Het Europees Parlement zou kunnen nagaan hoe voor een meer samenhangende visie op het thema kan worden gezorgd. Momenteel valt het thema onder de bevoegdheid van de Commissie interne markt en consumentenbescherming maar ook andere commissies (onder meer de Commissie economische en monetaire zaken en de commissies die op het gebied van industrie en sociale zaken actief zijn) zijn nauw bij het thema betrokken.

De Raad heeft een soortgelijk probleem. De eengemaakte markt valt grotendeels onder de bevoegdheid van de Raad Concurrentievermogen, maar ook de Raad Ecofin, de Raad Sociale Zaken en andere dragen een belangrijke verantwoordelijkheid voor een aantal aspecten van de eengemaakte markt.

Nu de Europese Raad – onder meer via zijn permanente voorzitter – voor meer continuïteit op het gebied van de economische governance van de EU kan zorgen, zou het nuttig zijn over brede richtsnoeren op het hoogste niveau te beschikken voor de bijdrage van de Raad aan deze cruciale pijler van de Europese integratie. Hoewel het initiatiefrecht en de rechtshandhaving (onder het toezicht van het Hof) uiteraard stevig in handen van de Commissie moeten blijven, zou de eengemaakte markt een sterke impuls krijgen als de Europese Raad de eengemaakte markt als een van de belangrijkste gebieden voor permanente aandacht zou beschouwen en zijn voorzitter een mandaat zou geven om op dit gebied met de nodige politieke visie en continuïteit en in

nauwe samenwerking met de voorzitter van de Commissie naar vooruitgang te streven.

Het Parlement, de Raad en de Commissie moeten ook – naar analogie van het witboek uit 1985 – overwegen een snelle wetgevingsprocedure in te voeren voor die maatregelen die in een strategisch initiatief voor de eengemaakte markt worden opgenomen.

Met het oog op een adequate follow-up zouden de drie instellingen samen met de belanghebbende partijen jaarlijks de balans kunnen opmaken van de stand van zaken op het gebied van economische integratie.

5.3. De plaats van de eengemaakte markt in de EU-beleidsvorming

Uit dit rapport is gebleken dat de eengemaakte markt ondanks een gebrek aan een sterke identiteit en aan zichtbaarheid in termen van beleidspercepties werkelijk een grote rol speelt voor verschillende andere gebieden van de EU-beleidsvorming die meer politieke belangstelling krijgen. Het risico bestaat echter dat deze gebieden niet aan de verwachtingen zullen voldoen als ze zich niet ten volle op een robuuste eengemaakte markt kunnen verlaten.

Europa 2020 is een veelbelovend overkoepelend beleidsinitiatief dat cruciaal is voor de toekomst van Europa en terecht een pijler eengemaakte markt omvat. Het is van cruciaal belang nieuwe politieke energieën rond deze pijler vrij te maken om een impuls te geven aan verschillende verwante initiatieven van de strategie. Door de eengemaakte markt nieuwe impulsen te geven op basis van een nieuwe consensus en nieuwe verbintenissen (zoals in dit rapport wordt voorgesteld) kan misschien de nodige energie worden vrijgemaakt.

Zoals eerder vermeld, vertoont de economische en monetaire unie zwakke punten door een onvoldoende ontwikkelde eengemaakte markt en een gebrek aan mededinging in veel lidstaten. De lidstaten hebben de moedige beslissing genomen een gemeenschappelijke munt te delen. Dat vereist ten minste dat deze landen in hoge mate een geïntegreerde en flexibele eengemaakte markt delen, een noodzakelijke voorwaarde voor een optimaal functionerende gemeenschappelijke munt en een drijvende kracht voor verbeteringen op het gebied van productiviteit en concurrentievermogen. De Eurogroep moet al haar leden oproepen om inzake eengemaakte markt en mededinging ten minste niet onder te doen voor de lidstaten die niet tot de eurozone behoren.

Bij het streven naar een vorm van economisch bestuur – de meeste recente uiting van de ambitie van de EU om het eigen economisch lot te beheersen – moet ook de eengemaakte markt als een cruciaal punt op de agenda worden gezet. Dit is zeker een verbintenis en een beleidsoptie die door alle 27 lidstaten wordt gedeeld. Daarom is het normaal dit thema systematisch te behandelen bij de aanstaande opbouw van een economisch bestuur.