

Controverse in Europa



De Dienstenrichtlijn onder de loep

Johan van Rijn

S0322725

Scriptiebegeleider prof. drs. Halberstadt

Definitieve versie

27 mei 2007

1. Inleiding

Het vrije verkeer van diensten binnen de Europese Unie (EU) is een van de fundamentele vrijheden die zijn genoemd in het Verdrag van Rome. Het verkeer is dus in principe vrij, maar in de praktijk blijkt dat de interne markt voor diensten nog lang niet zo goed werkt als mogelijk is.

De niet optimaal functionerende interne markt voor diensten was voor de Europese Commissie aanleiding om een Dienstenrichtlijn op te stellen. Het doel van deze richtlijn is het verwijderen van belemmeringen in het dienstenverkeer tussen lidstaten, zodat bedrijven gemakkelijker diensten over de grens kunnen aanbieden. Toetreding van buitenlandse dienstenaanbieders zorgt voor toenemende concurrentie, waardoor prijzen zullen dalen, de kwaliteit toe zal nemen en de consument een betere keuze kan maken.

Deze richtlijn werd echter niet zonder slag of stoot aangenomen. In veel lidstaten van de Unie vonden protesten plaats tegen de richtlijn, die volgens de tegenstanders de arbeidsrechten en sociale voorzieningen in heel Europa dreigt uit te hollen. Uiteindelijk is onder deze druk een sterk gewijzigde versie aangenomen.

Mijn onderzoeksvraag luidt als volgt:

Ondergraven de toegebrachte wijzigingen in de dienstenrichtlijn de doelstelling om de interne markt voor diensten te optimaliseren?

Om een antwoord op deze vraag te kunnen formuleren is het noodzakelijk dat ik een aantal deelvragen behandel:

- Welke redenen had de Europese Commissie om een dienstenrichtlijn op te stellen?
- Wat waren de basisprincipes van de richtlijn?
- Wat voor kritiek ontstond op het voorstel?
- Op welke punten is de richtlijn gewijzigd?
- Wat zijn de economische effecten van de wijzigingen?

In het volgende hoofdstuk ga ik in op de redenen voor de Commissie om de Dienstenrichtlijn op te stellen, waarna ik in hoofdstuk drie de hoofdlijnen van de oorspronkelijke richtlijn uiteenzet. Vervolgens behandel ik in hoofdstuk vier de veelvuldige kritiek die ontstond op de gewraakte richtlijn. Hoofdstuk vijf bevat de belangrijkste wijzigingen die zijn aangebracht in de richtlijn om tegemoet te komen aan deze kritiek. In hoofdstuk zes probeer ik de (macro)economische effecten van de gemaakte wijzigingen te duiden. Na de beantwoording van de deelvragen kan ik in de conclusie komen tot een beantwoording van de onderzoeksvraag.

2. De redenen voor de Commissie om een dienstenrichtlijn op te stellen

De kansen die de interne markt biedt aan de Europese Unie zijn niet volledig benut. Dit blijkt onder andere uit het feit, dat in de laatste tien jaar de groei van het gemiddelde jaarlijkse inkomen per hoofd in de Unie lager was dan in de Verenigde Staten.¹ Het niet volledig implementeren van de verdragsbepalingen zorgt ook voor een te hoog niveau van de werkloosheid.²

Lage verhandelbaarheid van diensten

Het belang van de dienstensector valt niet te onderschatten. Ze heeft namelijk een aandeel van 70 procent in alle economische activiteit in Europa.³ Bovendien heeft de sector het grootste aandeel in de groei van de werkgelegenheid. De dienstensector beslaat volgens een rapport van de Europese Commissie echter slechts 20% van de intra-Europese handel, hetgeen wijst op de lage verhandelbaarheid van diensten.⁴ De productiviteitsgroei in de dienstverlening is vaak lager dan in de Verenigde Staten, afgezien van sectoren in Europa die zijn blootgesteld aan concurrentie. Denk hier bijvoorbeeld aan de telecommunicatie-industrie, waar de productiviteit hard groeit.

Ook mondiale veranderingen hebben invloed op de Europese economie. Stormachtige ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie (ICT) hebben de fragmentatie van productieprocessen van bedrijven mogelijk gemaakt.⁵ Hierdoor neemt de wereldwijde verhandelbaarheid van diensten toe. Om de toegenomen mondiale concurrentie het hoofd te kunnen bieden, is het noodzakelijk dat de concurrentiekracht van de EU verbeterd wordt.

Gezien het grote belang van de dienstensector is het voor de Europese interne markt cruciaal dat de belemmeringen voor het vrije verkeer van diensten worden opgeheven. Deze belemmeringen zorgen voor neerwaartse prijsstarheid en hebben een negatief effect op de kwaliteit van de geleverde diensten. Opheffing van de belemmeringen zou daarentegen de concurrentiekracht vergroten.

Vrijheden en interne markt

De vrijheid van vestiging en het vrije grensoverschrijdende verkeer van diensten (d.w.z. tijdelijke economische activiteit zonder vestiging) zijn fundamentele vrijheden. Zij zijn vastgelegd in het oprichtingsverdrag van de Europese Gemeenschap (artt. 43 en 49 van het Verdrag van Rome). Deze vrijheden zijn cruciaal voor het effectief functioneren van de interne markt. Zij hebben directe werking, hetgeen betekent dat strijdige nationale bepalingen geen rechtskracht hebben.

De interne markt is officieel al sinds 1 januari 1993 afgerond. Dit houdt in dat belemmeringen door nationale regelingen en wetgeving ('non-tariff barriers', NTB) formeel niet meer bestaan. De opheffing van deze belemmeringen levert schaalvoordelen op voor bedrijven. Ondanks het feit dat de interne markt dus in theorie is afgerond, zijn er nog steeds veel hindernissen voor grensoverschrijdende handel. Hoewel nationale regelgeving vaak bedoeld is voor

¹ Directoraat-Generaal voor Economische en Financiële zaken, *Steps towards a deeper economic integration: the Internal Market in the 21st century*, p.6

² *Unshackling services is the key to Europe's economic future*, Digby Jones

³ High Level Group chaired by Wim Kok, *Facing the challenge, The Lisbon strategy for growth and employment*, p.25

⁴ Directoraat-Generaal voor Economische en Financiële zaken, *Steps towards a deeper economic integration: the Internal Market in the 21st century*, p.7

⁵ Idem, p.26

ationale doeleinden, en daarmee niet intentioneel belemmerend is, neemt ze de belangen van buitenlandse dienstenaanbieders niet in ogenschouw.⁶

De hindernissen voor het vrije verkeer van diensten zijn wijder verspreid dan de die voor goederen.⁷ Grensoverschrijdende diensten vereisen vaak de aanwezigheid van de dienstverlener in zowel het land van vestiging als van levering, waardoor meestal onduidelijk is welke regels van welk land gelden. Lidstaten erkennen vaak niet dat bedrijven voldoen aan de vereisten van hun thuisland. Deze heterogeniteit van nationale regelgeving zorgt voor juridische en economische onduidelijkheid, waardoor de realisatie van schaalvoordelen beperkt is.

In vergelijking met goederen zijn diensten vanuit hun aard minder verhandelbaar. Na productie kunnen goederen over heel Europa gedistribueerd worden, terwijl het bij de levering van diensten vaak noodzakelijk is om dicht bij de consument te zitten. Dit betekent vaak dat gewerkt moet worden binnen het land van bestemming en daarmee is werken vanuit het eigen land niet mogelijk. De relatieve moeilijkheid om diensten te verhandelen blijkt uit het feit dat er weinig verschil is tussen de handel binnen de EU-lidstaten en tussen de EU en derde landen. Bij goederenhandel is de intra-EU handel echter duidelijk dominant.⁸ De lage verhandelbaarheid van diensten kan gedeeltelijk worden gecompenseerd door de vrijheid van vestiging te verzekeren en de wettelijke voorschriften te vereenvoudigen en harmoniseren.⁹

Voornamelijk landen als Duitsland, Frankrijk en Italië zorgen voor het opwerpen van belemmeringen, zoals het stellen van eisen aan bepaalde beroepsbeoefenaren die in andere lidstaten niet gelden. Te denken valt aan nationaliteitseisen voor beroepen, zelfs als dat geen overheidsfuncties betreffen. Ook speciale vergunningen, eisen voor speciale diploma's, onduidelijke procedures en een veelvoud van regelgevende autoriteiten kunnen een rol spelen.

Omdat de vrijheden in het Verdrag zijn gewaarborgd, hebben protesten tegen deze belemmeringen in het dienstenverkeer jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie opgeleverd. Deze rechtspraak neemt belemmeringen wel weg, maar doordat het Hof maatregelen van geval tot geval bekijkt is het wegnemen van belemmeringen zeer tijdrovend.

De welvaartseffecten

De door de Europese regeringsleiders bekrachtigde Lissabon-strategie ter verbetering van de Europese concurrentiekracht roept dan ook op tot het verwijderen van belemmeringen in het dienstenverkeer binnen de Unie. In zijn rapport over de voortgang van deze strategie merkt oud-premier Kok op dat de wettelijke en bestuurlijke barrières de markten sluiten voor potentiële concurrenten.¹⁰ Dit zorgt voor te hoge prijzen en een lage productiviteitsgroei. Hij roept het Europees Parlement (EP) en de lidstaten dan ook op om haast te maken met het verwijderen van de belemmeringen en te voorkomen dat nationale regels worden gebruikt als excuus om dienstenaanbieders uit andere lidstaten te hinderen. De Commissie zou moeten toezien op het naleven van deze regels.

⁶ R. de Bruijn, H. Kox en A. Lejour, *The trade-induced effects of the Services Directive and the country of origin principle*, p.11

⁷ Directoraat-Generaal voor Economische en Financiële zaken, *Steps towards a deeper economic integration: the Internal Market in the 21st century*, p.14

⁸ Idem, p.32

⁹ Idem, p.26

¹⁰ High Level Group chaired by Wim Kok, *Facing the challenge, The Lisbon strategy for growth and employment*, p.26

Naast lagere prijzen en een hogere productiviteit, zorgt een goed geïntegreerde markt voor een gelijk speelveld voor ondernemingen binnen de hele EU en is zij gunstig voor zowel burgers, consumenten en ondernemers.¹¹ Het omzetten van de Dienstenrichtlijn in nationale wetten (implementatie) kan de handel en directe buitenlandse investeringen in diensten stimuleren en prijzen van diensten verlagen. De dienstenrichtlijn zou de handelskosten verlagen die ontstaan door een verscheidenheid aan administratieve belemmeringen. Hierdoor zal de handel in commerciële diensten met 30 tot 62 procent toenemen en de directe buitenlandse investeringen binnen de EU met 20 tot 35%.¹² Dit zal resulteren in een toename van het Bruto Binnenlands Product (BBP) van de Unie van 0,5 tot 1%.¹³

Naast deze statische berekening kunnen ook de dynamische effecten in ogenschouw worden genomen. Een verbeterde markttoegang heeft dynamische effecten als gevolg, zoals innovatie en kennis-‘spillovers’ die veroorzaakt worden door toegenomen handel en investeringen. De omvang van deze effecten is niet nauwkeurig te bepalen, maar grove schattingen gaan uit van een verdere toename van het BBP van 2 tot 5%.¹⁴

Er zijn verschillende oorzaken aan te wijzen voor deze economische effecten: een stijging in de vraag naar buitenlandse diensten, een prikkel tot meer consumptie en een efficiëntere allocatie door het verwijderen van belemmeringen.¹⁵ Landen die veel belemmeringen ondervinden, zoals de nieuwe lidstaten van de EU, profiteren door een flinke stijging van de import. Stijgende import heeft een concurrerende werking op de bestaande binnenlandse dienstverleners, die nu gedwongen worden goedkoper en efficiënter te produceren.

Ook sommige oude lidstaten, zoals Nederland en Duitsland, zullen een groter dan gemiddelde stijging van de productie en consumptie laten zien.¹⁶ Het allocatie-effect zorgt voor specialisatie in de productie van commerciële diensten. Maar ook meer homogeniteit in regelgeving tussen de belangrijkste handelspartners zorgt voor het stimuleren van de onderlinge handel.

¹¹ Europese Commissie, *A single market for citizens*, p.5

¹² R. de Bruijn, H. Kox en A. Lejour, *The trade-induced effects of the Services Directive and the country of origin principle*, p.7

¹³ Directoraat-Generaal voor Economische en Financiële zaken, *Steps towards a deeper economic integration: the Internal Market in the 21st century*, p.58

¹⁴ Idem, p.65

¹⁵ R. de Bruijn, H. Kox en A. Lejour, *The trade-induced effects of the Services Directive and the country of origin principle*, p.12

¹⁶ Idem

3. De hoofdlijnen van de oorspronkelijke richtlijn

Na onderkenning van de notie van een onvoltooide interne markt voor diensten in de EU, heeft de Europese Raad in 2000 aan de Commissie gevraagd een richtlijn uit te werken die belemmeringen op deze markt zal opheffen. Naast het verder ontwikkelen van de vrijheden van vestiging en vrij verkeer wil de richtlijn ook wederzijds vertrouwen vestigen tussen de lidstaten in elkaar's wettelijke regimes.

In box 1 worden de belangrijkste onderdelen van de richtlijn behandeld, die door Europees Commissaris Frits Bolkestein is opgesteld.

Box 1 Belangrijkste bepalingen en effecten van de Dienstenrichtlijn

- *Verbod van beperkende wettelijke vereisten*

Discriminerende vereisten op basis van nationaliteit of residentie zijn verboden, zoals het discriminerende verbod op het toetreden tot nationale beroepsregisters in meer dan één land. Ook verboden zijn de economische voorwaarden voor vestiging en het betrekken van bestaande concurrenten in het proces van toestemmingsverlening. Andere maatregelen die niet direct discrimineren zullen worden geëvalueerd.

- *Maatregelen ter opheffing belemmeringen in het vrije verkeer van diensten*

Hieronder valt het land-van-oorsprong beginsel ('country-of-origin-principle', het CoOP). Dit beginsel houdt in dat dienstaanbieders alleen hoeven te voldoen aan de vereisten van het land van vestiging. Het omvat ook het recht van personen en bedrijven om diensten uit andere lidstaten af te nemen, zonder belemmerd te worden door beperkend of discriminerend gedrag van hun eigen overheid.

- *Belemmeringen in de vrijheid van vestiging worden opgeheven*

- *Vestigen van wederzijds vertrouwen* tussen landen bestaat uit de harmonisatie van wetgeving, om zo te garanderen dat er gelijke bescherming bestaat van algemene belangen, zoals consumentenbescherming.

De lidstaten worden door deze richtlijn gedwongen hun procedures te vereenvoudigen, beperkingen op te heffen en de proportionaliteit en noodzakelijkheid van bestaande regels te evalueren.

De sectoren die het meest zullen worden geraakt door de richtlijn zijn distributie, hotels en restaurants, de bouw en koerierdiensten. Commerciële sectoren die worden uitgesloten zijn de financiële dienstverlening, transport, telecommunicatie en energie.

Bron: R. de Bruijn, H. Kox en A. Lejour, *The trade-induced effects of the Services Directive and the country of origin principle*, p.15 en 16

Dienstverleners hebben in de toekomst minder last van administratieve rompslomp als ze zich in het land van aanbidding willen vestigen. Onderdeel van de richtlijn is namelijk de verplichting aan de lidstaten om een centraal contactpunt voor hen in te richten. De

dienstverlener moet alle procedures en formaliteiten in verband met de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit via één loket kunnen afwikkelen.¹⁷

Richtlijn als raamwerk

De opgestelde richtlijn is een algemene uitwerking van de jurisprudentie van het Hof van Justitie over het dienstenverkeer. Dit raamwerk omvat alle economische activiteit omtrent diensten, afgezien van diensten die het openbaar belang raken. De richtlijn is bedoeld om de administratieve regels te vereenvoudigen, belemmeringen specifiek voor de dienstensector te identificeren en te verschuiven van het heersende systeem van wederzijdse erkenningen naar de toepassing van het CoOP.¹⁸ Dit beginsel zou moeten zorgen voor directe toegang tot alle nationale markten zonder enige inmenging van nationale autoriteiten en zonder hindering door nationale regelgeving. De landen waar de bedrijven hun oorsprong hebben zijn verantwoordelijk voor supervisie over de dienstverleners.

De uitwerking in de praktijk zal zijn dat het voor dienstverleners eenvoudiger wordt om zowel zich te vestigen in een andere lidstaat als in een andere lidstaat diensten te kunnen leveren. Een onderneming heeft duidelijkheid, nu bekend is aan welke vereisten moet worden voldaan. Het centrale loket voor alle administratieve en wettelijke verplichtingen bespaart een bedrijf tijd en geld. Ook de afnemers hebben voordeel van dit loket, nu ze bij een centraal punt informatie over de dienstverlener kunnen inwinnen.¹⁹

Land-van-oorsprong beginsel

Het CoOP is de belangrijkste bepaling van de richtlijn en verdient daarom nadere uitwerking. Artikel 16 van de richtlijn behandelt dit beginsel:

“Member States shall ensure that providers are subject to only the national provisions of their Member State of origin which fall in the coordinated field. [...] This] shall cover national provisions relating to access to and the exercise of a service activity, in particular those requirements governing the behaviour of the provider, the quality or content of the service, advertising, contracts and the provider's liability.”

Verschillen tussen de wettelijke regimes van lidstaten (heterogeniteit) zorgen voor kosten voor het bedrijfsleven. Om deze te verlagen heeft een overheid twee opties: harmonisatie van regelgeving of wederzijdse erkenning van de wettelijke standaarden in andere landen.²⁰ Harmonisatie is een tijdrovend proces, aangezien elk land een specifieke voorkeur heeft voor verschillende procedures en regelgeving. Daarom ligt uitbreiding van wederzijdse erkenning het meest voor de hand. Dit komt tot uiting in het CoOP, dat alleen geldt bij grensoverschrijdende dienstverlening. Het CoOP staat lidstaten toe hun eigen regimes te onderhouden, die gelden voor de bedrijven gevestigd in hun eigen land. Bij harmonisatie werkt het anders, want daarbij zouden alle regels voor heel Europa worden gelijkgetrokken. Het CoOP houdt echter wel in dat lidstaten ook de regimes van andere landen moeten respecteren.

Reikwijdte van het CoOP

Kort gezegd betekent het CoOP dat aan bedrijven wordt toegestaan om tijdelijk in een andere lidstaat te opereren, op basis van de wetgeving van het eigen land. De richtlijn heeft een brede basis, want zij omvat bijna alle economische activiteit op het gebied van diensten. Sommige sectoren vallen echter buiten het bereik van de richtlijn, omdat voor hen vaak al specifieke regelgeving bestaat (denk aan de telecomunicatiesector, de luchtvaart en de

¹⁷ *Dienstenrichtlijn, Vraag en Antwoord*, Ministerie van Economische Zaken

¹⁸ Directoraat-Generaal voor Economische en Financiële zaken, *Steps towards a deeper economic integration: the Internal Market in the 21st century*, p.64

¹⁹ *Dienstenrichtlijn, Vraag en Antwoord*, Ministerie van Economische Zaken

²⁰ R. de Bruijn, H. Kox en A. Lejour, *The trade-induced effects of the Services Directive and the country of origin principle*, p.18

financiële dienstverlening) of ze zijn uitgesloten om redenen van nationale veiligheid en volksgezondheid. Het criterium om te bepalen welke dienst onder reikwijdte van de richtlijn valt, is dat wanneer een economische tegenprestatie voor levering van de dienst ontbreekt (bijv. bij publieke bekostiging van onderwijs), deze dienstverrichting buiten het bereik van de richtlijn valt.²¹ De bepalingen over vrijheid van vestiging gelden alleen voor sectoren die voor concurrentie zijn opengesteld, waardoor overheidsmonopolies gehandhaafd kunnen blijven.

Alle bepalingen van de reeds bestaande Detacheringsrichtlijn vormen een belangrijke uitzondering op de werking van het CoOP. Bij detachering gaat het om werknemers die naar een andere lidstaat worden uitgezonden om een dienst te verrichten. Deze specifieke richtlijn regelt dat bedrijven in een andere lidstaat de kern van arbeidsomstandigheden in dat land moeten respecteren, zoals het minimumloon, werktijden en veiligheidsstandaarden. Het arbeidsrecht van het gastland is dus van toepassing. Dit geldt voor werkomstandigheden die zowel in de wet als in collectieve arbeidsovereenkomsten zijn vastgelegd.²² De autoriteiten van de lidstaten waarin gedetacheerd wordt moeten de naleving van deze regels controleren (art. 17 lid 5 en art. 24 lid 1 van de richtlijn). De Sociaal-Economische Raad stelt dat 'wat betreft de werking van de Detacheringsrichtlijn, de gewenste neutraliteit van de Dienstenrichtlijn ten opzichte van het geldende arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties gewaarborgd is.'²³ De Dienstenrichtlijn tast de sociale voorzieningen van lidstaten dus niet aan.

²¹ SER Advies, *Dienstenrichtlijn*, p.11

²² R. de Bruijn, H. Kox en A. Lejour, *The trade-induced effects of the Services Directive and the country of origin principle*, p.19

²³ SER Advies, *Dienstenrichtlijn*, p.17

4. De kritiek op het voorstel

De dienstenrichtlijn was door de Commissie voorbereid na een jaar van overleg met alle EU-lidstaten. Er was algemene overeenstemming over de doelen van de richtlijn. Maar in het half jaar na publicatie (maart 2004) ontstonden felle debatten en publieke onrust over de potentiële sociale en economische effecten van de richtlijn. In het rapport van oud-premier Kok merkt hij op dat “er aandacht moet zijn voor de bezorgdheid in de samenleving, omdat het inconsistent is met het Lissabon-model om concurrentie te verkrijgen ten koste van ‘social dumping’. Het moet verzekerd worden dat de verwijdering van belemmeringen voor vrij verkeer de belangen van consumenten dient.”²⁴

Commissaris Bolkestein (foto hiernaast) heeft verbaasd gereageerd over het ontstaan van kritiek op zijn richtlijn: ‘De richtlijn werd aanvankelijk unaniem goedgekeurd door de Europese Raad van ministers. Pas later kwam er verzet, en dat begon in België. Later waaide de kritiek over naar Frankrijk, waar eerst de vakbonden protesteerden, en later ook president Chirac zich aansloot bij het protest.’²⁵ Lidstaten die aanvankelijk instemden met de richtlijn verwerden dus tot belangrijke critici.



Foto Luc van Braekel

In Nederland was er wel kritiek op de richtlijn, maar van publieke onrust was geen sprake. Dit was anders in Frankrijk en Duitsland, landen met hoge werkloosheid en relatief hoge arbeidskosten. Hier vonden talloze demonstraties plaats tegen de omgedoopte ‘Frankensteinrichtlijn’. De nieuwe lidstaten van de EU, en vooral Polen, waren echter fervent voorstander van de richtlijn. Zij willen hun voordeel doen met hun relatief lage kosten en prijzen.

CoOP als blikvanger

Het grootste mikpunt van kritiek was het CoOP. De gedachte was dat het beginsel zou zorgen voor banenverlies door ‘social dumping’. Buitenlandse dienstverleners zouden lagere lonen betalen en operen onder minder strenge arbeidsvoorwaarden en voorschriften. Ook een mogelijk gebrek aan nationale controle over voor de dienstverlening vitale publieke sectoren, zoals onderwijs en medische zorg, werd met zorg aanschouwd.²⁶

De meeste kritiek op de richtlijn was overtrokken. De critici die spreken van uitbuiting kunnen zelfs ‘protectionistisch’²⁷ worden genoemd. Zij verwarren vaak de vrijheid van vestiging met de vrijheid van verkeer. Het CoOP heeft alleen gelding op het vrije verkeer, hetgeen betekent dat nationale regels gewoon opgeld doen als een bedrijf zich in dat land wil vestigen. De publieke belangen komen niet in gevaar, aangezien ‘voor het aanbieden van veel diensten van algemeen belang (denk aan intramurale gezondheidszorg) een zekere infrastructuur nodig is.’²⁸ Dan is alleen de vrijheid van vestiging relevant.

²⁴ High Level Group chaired by Wim Kok, *Facing the challenge, The Lisbon strategy for growth and employment*, p.26 [vertaling JvR]

²⁵ Bolkestein over Europa, LVB.net

²⁶ R. de Bruijn, H. Kox en A. Lejour, *The trade-induced effects of the Services Directive and the country of origin principle*, p.11

²⁷ *Unshackling services is the key to Europe's economic future*, Digby Jones

²⁸ SER Advies, *Dienstenrichtlijn*, p.12

Reacties uit Nederland

De belangrijkste kritiek in Nederland kwam van de Sociaal-Economische Raad. In een unaniem advies over de richtlijn stelt zij dat de richtlijn kan bijdragen aan een betere werking van de interne markt, maar dat het wetsontwerp voor verbetering vatbaar is.²⁹ FNV-voorzitter Jongerius merkt op dat het gebrek aan wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten in elkaar's rechtstelsels de grootste belemmering is voor het vrije verkeer.

De belangrijkste kritiekpunten van de SER zijn als volgt³⁰:

- Om het CoOP goed te laten werken is het vereist dat lidstaten *vertrouwen* in een onderling efficiënte samenwerking. Het moet duidelijk zijn dat de publieke belangen in de lidstaat van vestiging voldoende worden gewaarborgd.
- Hoewel de Detacheringsrichtlijn een uitzondering vormt op de dienstenrichtlijn, is het Europese *arbeidsrecht* in grensoverschrijdende situaties in het geding in die gevallen waar de Detacheringsrichtlijn niet van toepassing is. Voor arbeidsvoorwaarden die buiten de harde kern van de Detacheringsrichtlijn liggen, en dus niet zijn uitgesloten van het CoOP, kan het CoOP strijd opleveren met bestaand arbeidsrecht. Belangrijk is het Verdrag inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (EVO). Doorkruising van het EVO door het CoOP moet voorkomen worden.
- De richtlijn zoekt terecht naar een beter evenwicht tussen handhaving van het arbeidsrecht en marktopening. Het voorgestelde verbod op een *meldingsplicht* beperkt echter de mogelijkheden tot handhaving. Het kan wenselijk zijn dat autoriteiten van het gastland op de hoogte zijn van de aanwezigheid van op het grondgebied werkzame dienstverleners. Een meldingsplicht moet echter niet leiden tot een verkapt vergunningstelsel. Bovendien kan de administratieve belasting worden beperkt door een centraal loket voor de aanmelding van gedetacheerde werknemers in te stellen.
- *Schijnzelfstandigen* kunnen de dienstenrichtlijn misbruiken om de detacheringregels en daarmee de arbeidsvoorwaarden te omzeilen. Door gastlanden het recht te geven ook in gevallen buiten de werkingssfeer van de Detacheringsrichtlijn zelf het werknemersbegrip in te laten vullen, kunnen de problemen met schijnzelfstandigen worden vermeden.
- De richtlijn moet de mogelijkheid openlaten om preventieve maatregelen te treffen in de *uitzendbranche*, zodat een zekere mate van marktordening wordt verzekerd. Deze maatregelen, zoals vergunningen voor uitzendbureaus, moeten wel evenredig en non-discriminatoir zijn.

Samengevat komt het SER Advies erop neer dat betere waarborgen voor het functioneren van het CoOP moeten worden ingebouwd. Anders dan in de buitenlandse kritiek wordt dus niet gevraagd om afschaffing van het CoOP. De SER geeft zelfs een weerlegging van de kritiek. De Raad stelt dat beperking van de reikwijdte van de richtlijn weinig zin heeft, want de fundamentele vrijheden uit het Verdrag van Rome kunnen toch niet buitengesloten worden. 'Het Verdrag en de uitleg die daaraan in de loop der jaren door het Hof is gegeven, blijven namelijk gelden. Bovendien zal het Hof ook in de toekomst uitspraken blijven doen over het vrije verkeer van diensten en over de vrijheid van vestiging van dienstverrichters.'³¹

²⁹ SER unaniem over dienstenrichtlijn, Sociaal-Economische Raad

³⁰ SER Advies, *Dienstenrichtlijn*, p.15-19

³¹ Idem, p.13

Als reactie op alle kritiek discussieerde het EP over maar liefst 1600 amendementen. De opvolger van Frits Bolkestein als Commissaris voor de interne markt, Charlie McCreevy, zei in maart 2005 in een toespraak voor het EP:

'After my initial round of contacts I went to President Barroso and said that I believed the current proposal would never be adopted unless we were prepared to accept modifications'.³²

De Commissie voelde zich blijkbaar geroepen om vergaande veranderingen in het voorstel door te voeren, zoals zal blijken uit het volgende hoofdstuk.

³² R. de Bruijn, H. Kox en A. Lejour, *The trade-induced effects of the Services Directive and the country of origin principle*, p.20

5. Wijzigingen in het voorstel

Na alle straatprotesten en een eerste lezing van het EP met vele amendementen, heeft de Commissie besloten om het voorstel aan te passen. Dit nieuwe voorstel is grotendeels conform de wensen van het EP, maar niet in overeenstemming met ideeën van de Nederlandse regering.³³ De belangrijkste wijzigingen die zijn aangebracht in de richtlijn zijn als volgt:

- *Reikwijdte van de richtlijn*
Op het gebied van vestiging worden vele (publieke) sectoren uitgesloten, waaronder kansspelen, de uitzendbranche, bioscopen en vervoersdiensten. Ook wordt het bestaande arbeidsrecht ongemoeid gelaten. Onze regering wilde slechts de sector gokken uitsluiten (het Holland Casino is immers een staatsbedrijf met een monopolie).
- *De werking van het CoOP*
Het CoOP is geschrapt. Lidstaten hoeven alleen maar het recht te respecteren dat een dienstverlener in een ander land dan dat van vestiging zijn diensten mag aanbieden. Bestaande belemmeringen moeten wel worden weggenomen. Bovendien moeten maatregelen tegen buitenlandse dienstverleners non-discriminatoire, proportioneel en noodzakelijk zijn. De Nederlandse regering wilde het beginsel handhaven, maar dan wel met de invoering van soort meldingsprocedure en het toestaan van de 'rule of reason'-uitzonderingsgronden (in jurisprudentie van het Hof van Justitie ontwikkelde algemene uitzonderingsgronden).
- *Administratieve lasten bij detachering*
Bij het grensoverschrijdend inzetten van personeel (detachering) ontstaan veel administratieve lasten. De artikelen uit de richtlijn die handelden over het verminderen van die lasten zijn echter geheel geschrapt. De regering wilde alleen een lichte meldingsplicht toestaan (conform het SER Advies), zodat een goede controle en handhaving van sociale regelgeving mogelijk zou blijven.

De plaatsvervanger van het CoOP

Het CoOP is dus geschrapt. Daarvoor in de plaats is de volgende regeling gekomen, die afwijkt van de wensen van het EP³⁴:

Nationale eisen mogen nu alleen gesteld worden als ze:

1. *niet discrimineren tussen dienstverrichters uit de eigen lidstaat en dienstverrichters uit andere lidstaten;*
2. *noodzakelijk zijn vanwege een dwingende reden van algemeen belang, zoals de volksgezondheid;*
3. *evenredig en proportioneel zijn.*

Dezelfde drie criteria gelden ook voor de nationale vergunningen met betrekking tot dienstverleners.

³³ Overeenkomsten en verschillen tussen het Nederlandse kabinetsstandpunt en de door het Europees Parlement aangenomen amendementen op de dienstenrichtlijn en het nieuwe Commissievoorstel, Ministerie van Economische Zaken

³⁴ Deze tekst is ontleend aan *Dienstenrichtlijn, Vraag en Antwoord*, Ministerie van Economische Zaken

De lidstaten bekijken de bestaande nationale eisen ('screening') en brengen hierover rapport uit aan de Europese Commissie. Ook melden de lidstaten aan de Europese Commissie wanneer zij nieuwe wet- en regelgeving opstellen waarin dergelijke eisen worden gesteld (notificatie).

Nadat de Commissie dit voorstel had gedaan, is op 15 november 2006 het EP in tweede lezing akkoord gegaan met de richtlijn. Gerekend vanaf de ondertekening op 12 december 2006 hebben de lidstaten drie jaar de tijd om de richtlijn te implementeren.

Ondanks de vergaande verwatering van de ideeën van Commissaris Bolkestein, is Nederland uiteindelijk toch akkoord gegaan. Om het liberale karakter van de richtlijn in ieder geval gedeeltelijk te behouden, heeft Nederland tijdens het Raadsoverleg gezamenlijk opgetrokken met Luxemburg en meerdere Oost-Europese landen. Na lange onderhandelingen hebben deze landen bedongen dat de bovengenoemde vereisten van 'screening' en notificatie in de richtlijn worden opgenomen. 'Een cruciale aanvulling,' volgens staatssecretaris Van Gennip van Economische Zaken, want 'de bewijslast ligt nu bij de lidstaten. Anders moet een bedrijf dat aanloopt tegen een belemmering, een land aanklagen om uiteindelijk bij het Europees Hof te belanden. Dat duurt jaren, dat werkt natuurlijk niet.'³⁵

³⁵ EU-landen akkoord met afgezwakte dienstenwet, Europa-Nu

6. Economische effecten van de wijzigingen

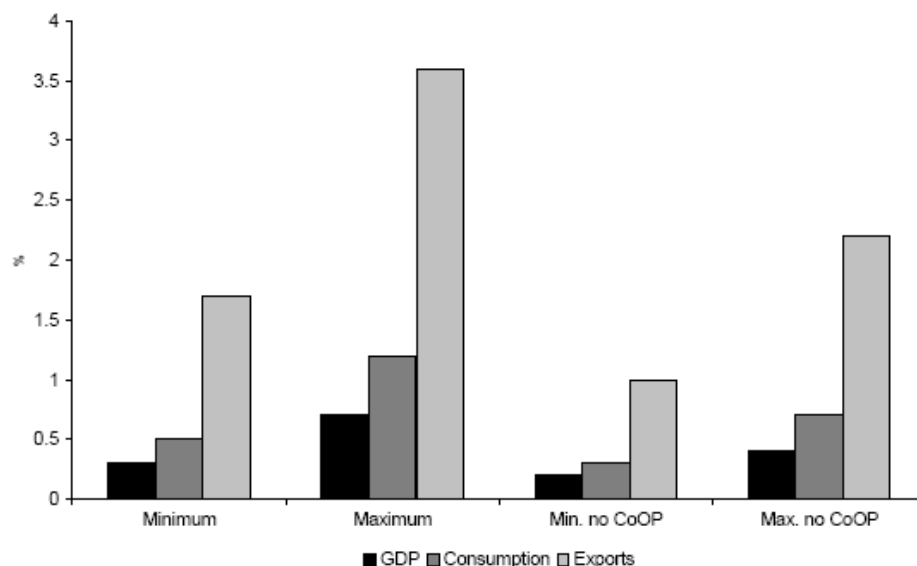
De hiervoor genoemde wijzigingen hebben grote economische effecten. Detachering blijft gepaard gaan met administratieve lasten, waardoor de kosten voor het bedrijfsleven onnodig hoog zijn. Door veel sectoren uit te sluiten van de werking van de richtlijn, blijven die sectoren beschermd tegen internationale concurrentie. Zonder de druk van concurrentie zullen de prijzen niet veel dalen.

Ook het schrappen van het CoOP heeft grote gevolgen. Hoewel er belangrijke onderdelen voor in de plaats zijn gekomen ('screening' en notificatie), heeft het liberaliseren van de dienstenhandel een flinke dreun gekregen. Onderstaande economische effecten gaan uit van het volledig schrappen van het CoOP, zonder de daarvoor in de plaats gekomen maatregelen in ogenschouw te nemen. De consequenties van het verwijderen van het CoOP uit de richtlijn kunnen dus iets minder negatief zijn dan is vermeld.

Handelseffecten

De richtlijn inclusief CoOP zou het volume van de commerciële dienstenhandel doen toenemen met 30 tot 62%.³⁶ Deze flinke bandbreedte ontstaat door de onduidelijkheid over de mate waarin de dienstenrichtlijn door de afzonderlijke lidstaten wordt geïmplementeerd.³⁷ Voor de betrokken dienstensector is deze toename een enorme ontwikkeling. De toename heeft echter een beperkte invloed op macro-economisch niveau. Hoewel de dienstensector zoals gezegd 70% van de totale economische activiteit uitmaakt, wordt slechts 7% van de handel in de EU geraakt door de richtlijn. De richtlijn zal dit aandeel doen stijgen met 2 tot 5%.³⁸

Figure 5.1 Macroeconomic effects of Services Directive with and without the Country of Origin Principle



Bron: R. de Bruijn, H. Kox en A. Lejour, *The trade-induced effects of the Services Directive and the country of origin principle*, p.48

³⁶ R. de Bruijn, H. Kox en A. Lejour, *The trade-induced effects of the Services Directive and the country of origin principle*, p.34

³⁷ Idem, p.47

³⁸ Idem, p.34

Consumenten

De richtlijn heeft ook effecten op het gedrag van consumenten. Meer concurrentie zorgt voor lagere prijzen en meer keuze. Het welvaartseffect bestaat uit een toename van het consumentensurplus, waardoor consumenten in de meeste EU-landen zullen profiteren.³⁹ De groei zou in de nieuwe lidstaten van de Unie echter het grootst zijn. Het verminderen van de NTB heeft voor hen een relatief groot negatief effect op de importprijzen van diensten. Lagere prijzen van deze import hebben een toename van de consumptie tot gevolg.

De afschaffing van het CoOP zorgt echter in heel Europa voor een flink lagere toename van de consumptie.⁴⁰ Door veel sectoren uit te sluiten en allerlei uitzonderingen te maken ontstaat voor de consument onduidelijkheid over de reikwijdte van de richtlijn. Bovendien bestaat nu het gevaar van een hoger dan nodige regeldruk voor bedrijven, waarvan de prijs doorgerekend kan gaan worden aan de consument.⁴¹

Positieve welvaartseffecten

Het CoOP is een sleutelonderdeel van de dienstenrichtlijn en neemt tenminste 10% van de totale welvaartswinst van de richtlijn voor haar rekening. Dit komt neer op twee tot vier miljard euro per jaar.⁴² Doordat de volumeontwikkeling in de handel echter beperkt is, zullen ook de effecten op de omvang van het BBP bescheiden zijn: gemiddeld 0,3 tot 0,7% in de EU in 2040 bij volledige implementatie van het CoOP⁴³. Dit voegt 32 tot 74 miljard euro toe aan de Europese economie (basisjaar 2004). Andere schattingen, zoals genoemd in hoofdstuk 2, gaan uit van een hogere groei van de welvaart. Zonder het CoOP zal de toename respectievelijk 0,2 en 0,4% zijn.⁴⁴ Een reden voor het verminderde economische effect na afschaffing van het CoOP is dat veel beleid van lidstaten heterogeen blijft op het gebied van handel, investeringen en mededinging.⁴⁵

De verdergaande marktintegratie kan dienen als schoolvoorbeeld van economische theorie. De landen die al een sterk ontwikkelde en competitieve dienstensector hebben, zullen zich als gevolg van de richtlijn verder in deze sector specialiseren. Zij hebben daarin namelijk een comparatief kostenvoordeel. Door het verkrijgen van schaalvoordelen leidt hun specialisatie tot stijging van de arbeidsproductiviteit en kan de input dalen (onder andere arbeid), waardoor een betere concurrentiepositie wordt verworven. Bovendien leidt de specialisatie in deze landen ook tot een grotere toename van de toegevoegde waarde. Economische effecten van de richtlijn zijn gedeeltelijk veroorzaakt door een verschuiving naar de specialisatie in diensten, hetgeen weer veroorzaakt is door meer open grenzen.⁴⁶

De economische effecten van de richtlijn zijn dus afhankelijk van zowel de afname van NTB, als de per land verschillende specialisatiepatronen.⁴⁷ Juist landen als Nederland en Duitsland profiteren van de richtlijn, aangezien zij sterk gericht zijn op dienstverlening. De meeste lidstaten van de Unie zijn daarentegen gespecialiseerd in de productie van goederen. De cijfers over Polen tonen aan dat het land helemaal niet zulke grote comparatieve voordelen

³⁹ R. de Bruijn, H. Kox en A. Lejour, *The trade-induced effects of the Services Directive and the country of origin principle*, p.49

⁴⁰ De toename van de consumptie is 0,5 tot 1,2% met CoOP en 0,3 tot 0,7% zonder CoOP (R. de Bruijn, H. Kox en A. Lejour, *The trade-induced effects of the Services Directive and the country of origin principle*, p.47).

⁴¹ SER Advies, *Dienstenrichtlijn*, p.12

⁴² Directoraat-Generaal voor Economische en Financiële zaken, *Steps towards a deeper economic integration: the Internal Market in the 21st century*, p.65

⁴³ R. de Bruijn, H. Kox en A. Lejour, *The trade-induced effects of the Services Directive and the country of origin principle*, p.34

⁴⁴ Idem, p.47

⁴⁵ Idem, p.21

⁴⁶ Idem, p.48

⁴⁷ Idem, p.43

heeft op het gebied van diensten. Hiermee worden de vele fabeltjes over de toestroom van de 'Poolse loodgieters' ontkracht.

De toegevoegde waarde van de commerciële dienstenhandel neemt juist af in Polen, doordat de sector meer open wordt voor concurrentie. De grote instroom van diensten in het land heeft een negatieve invloed op de binnenlandse dienstverlening. Poolse bedrijven zijn namelijk helemaal niet zo concurrerend in de dienstensector als vaak gedacht wordt.⁴⁸ De verhalen dat Poolse bedrijven de prijzen van dienstverleners in West-Europa veel zullen ondermijnen zijn dan ook onjuist.

Gezien het voorgaande kunnen we de conclusie trekken dat het CoOP verantwoordelijk is voor een belangrijk deel van de macro-economische effecten van de richtlijn. Het CoOP neemt namelijk 40% van de toename van het BBP en het consumptie-effect voor zijn rekening.⁴⁹

Negatieve welvaartseffecten?

De welvaartseffecten zullen echter niet alleen maar positief zijn. Een bedrijf zou door de toegenomen concurrentie kunnen worden aangezet tot herstructurering, hetgeen kan leiden tot banenverlies. Bovendien kan de werkgelegenheid in de binnenlandse dienstenindustrie verschuiven.⁵⁰ Landen met flexibele regulering en procedures voor de arbeidsmarkt zullen minder last hebben van deze negatieve effecten, aangezien zij zich sneller zullen aanpassen aan de gewijzigde omstandigheden.

Ook het implementatieproces zelf brengt kosten met zich mee, want door de plicht om de richtlijn om te zetten in nationale regelgeving ontstaan beleidskosten. Veel regulering betreffende de dienstensector zal moeten worden gewijzigd. Dit zijn eenmalige welvaartskosten, die gecompenseerd kunnen worden door de langduriger welvaartswinsten in de rest van de binnenlandse economie.⁵¹

Deze negatieve gevolgen kunnen belangrijke implicaties hebben voor de totale effecten van de richtlijn. Doordat het CoOP is geschrapt zullen de positieve effecten van de richtlijn duidelijk verminderen. Nu ook de ingebouwde mechanismen inwerking gaan treden ('screening' en notificatie) ontstaan bij implementatie extra beleidskosten. Met de afschaffing van het CoOP is het maar de vraag of de totale welvaartseffecten wel voldoende positief zullen zijn.

⁴⁸ R. de Bruijn, H. Kox en A. Lejour, *The trade-induced effects of the Services Directive and the country of origin principle*, p.38

⁴⁹ Idem, p.42

⁵⁰ Idem, p.49

⁵¹ Idem

7. Conclusie

De interne markt voor diensten optimaliseren. Het is bijna te mooi om waar te zijn, maar dit was toch echt de hoofddoelstelling die de Commissie voor ogen had toen ze de Dienstenrichtlijn opstelde. De voltallige Commissie ging akkoord met het voorstel, en ook alle lidstaten konden zich in eerste instantie vinden in de inhoud. Zij hadden echter buiten alle publieke onrust gerekend die de richtlijn zou ontketenen. Zulke massale protesten tegen Europese initiatieven vinden niet met grote regelmaat plaats.

De meeste kritiek op de richtlijn was overdreven. Bij vestiging in een ander land zouden de regels van het gastland gewoon blijven gelden. Bovendien zijn bij het aanbieden van diensten over de grens de harde arbeidsvoorwaarden van dat land van toepassing. Detachering in een andere lidstaat kan dus niet gepaard gaan met het ontwijken van het daar geldende minimumloon. Veel critici voorspelden echter dat de richtlijn grote schade zou berokkenen aan de arbeidsvoorwaarden en sociale voorzieningen van Europa.

Ondruk druk van deze protesten werd de inhoud en strekking van de richtlijn substantieel gewijzigd. Hoewel de richtlijn nog steeds bepalingen bevat die de handel binnen en welvaart van Europa zullen doen toenemen, heeft het schrappen van het land-van-oorsprong beginsel een flinke impact op de economische effecten. Implementatie van de richtlijn mét het beginsel zou veel gunstiger zijn voor consumenten en bedrijven. Een toename van de concurrentie leidt immers tot lagere prijzen voor de klant, terwijl een afname van de belemmeringen de mogelijke afzetmarkt voor bedrijven vergroot.

Alleen een volledige toepassing van het CoOP had kunnen zorgen voor een optimaal werkende interne markt voor diensten. Het was de enige manier om alle nationale belemmeringen direct te omzeilen. Nu de lidstaten nog steeds voldoende mogelijkheden houden om hun markten af te schermen van ongewilde concurrentie, zullen het grensoverschrijdend aanbieden van diensten en het vestigen over de grens niet kunnen floreren. Door te buigen voor de kritiek en het voorstel te laten verwateren, is een grote kans gemist om de hoofddoelstelling van de Commissie te bereiken.

8. Literatuurlijst

Literatuur

- R. de Bruijn, H. Kox en A. Lejour, *The trade-induced effects of the Services Directive and the country of origin principle*, Centraal Planbureau, februari 2006, <http://www.cpb.nl/nl/pub/cpbreeksen/document/108/doc108.pdf>
- Directoraat-Generaal voor Economische en Financiële zaken, *Steps towards a deeper economic integration: the Internal Market in the 21st century, a contribution to the Single Market Review*, Europese Commissie, januari 2007, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_papers/2007/ecp271en.pdf
- Europese Commissie, *A single market for citizens, Interim report to the 2007 Spring European Council*, 21 februari 2007, http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/com_2007_0060_en.pdf
- High Level Group chaired by Wim Kok, *Facing the challenge, The Lisbon strategy for growth and employment*, November 2004, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok_report_en.pdf
- SER Advies, *Dienstenrichtlijn*, Advies 05/07, Den Haag, 20 mei 2005, http://www.ser.nl/downloadpdf.asp?filename=/upload/databank_adviezen/b23611.pdf

Overige bronnen

- Bolkestein over Europa, LVB.net, <http://lvb.net/item/4341>
- *Dienstenrichtlijn, Vraag en Antwoord*, Ministerie van Economische Zaken, <http://www.minez.nl/content.jsp?objectid=149048>
- *EU-landen akkoord met afgezwakte dienstenwet*, Europa-Nu, 29 mei 2006, http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vhb0vfzww8za?ctx=vhfqojk6y2fk&start_tab0=20
- *Overeenkomsten en verschillen tussen het Nederlandse kabinetsstandpunt en de door het Europees Parlement aangenomen amendementen op de dienstenrichtlijn en het nieuwe Commissievoorstel*, Ministerie van Economische Zaken, 7 april 2006, <http://www.minez.nl/dsc?c=getobject&s=obj&objectid=130594&!dsname=EZInternet&isapidir=/gvisapi/>
- *SER unaniem over dienstenrichtlijn*, Sociaal-Economische Raad, 20 mei 2005, http://www.ser.nl/persberichten/default.asp?desc=pers_20050520
- *The EU single market*, Interne Markt, Europese Commissie, http://ec.europa.eu/internal_market/top_layer/index_19_en.htm
- *Unshackling services is the key to Europe's economic future*, Digby Jones, CER Bulletin, nummer 42, juni/juli 2005, http://www.cer.org.uk/articles/42_jones.html