

De Bolkestein-richtlijn

Sarah ELSHOUT

promotor :

Prof. dr. Mieke VAN HAEGENDOREN

Voorwoord

Deze eindverhandeling vormt het sluitstuk van mijn opleiding Toegepaste Economische Wetenschappen. Het tot stand brengen van deze thesis was voor mij een leerrijke en boeiende ervaring. Ik hoop dat de opgedane ervaringen nog van pas zullen komen in mijn toekomstige loopbaan.

Ik zou graag mijn dank betuigen aan al de personen die rechtstreeks of onrechtstreeks hebben bijgedragen tot de realisatie van mijn eindwerk. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar mijn promotor Prof. dr. M. Van Haegendoren. Het is mede dankzij haar aanbevelingen en deskundige begeleiding dat dit eindwerk tot stand is gekomen.

Daarnaast wil ik ook nog een woord van dank verrichten aan mijn ouders en vrienden, voor hun steun en het nodige naleeswerk.

Sarah Elshout

Samenvatting

Diensten zijn van groot belang binnen de Europese Unie. De dienstensectoren zorgen voor 60 à 70% van de tewerkstelling in de Europese Unie en meer dan de helft van ons BBP wordt in deze sector gerealiseerd. Toch maakt de internationale handel van diensten maar een fractie uit van de totale internationale handel binnen de Europese Unie. De reden hiervoor vindt men terug in een aantal belemmeringen. In het kader van de Lissabonstrategie, om tegen 2010 van de Europese Unie de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld te maken, riep de Europese Raad de Commissie op om de belemmering van diensten te verwijderen. Zo ontstond de oorspronkelijke Bolkestein-richtlijn.

De Bolkestein-richtlijn streeft naar het vaststellen van een rechtskader om de belemmeringen, die de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten tussen de lidstaten in de weg staan, te verwijderen. Verder wil zij de dienstverrichters en afnemers de nodige rechtszekerheid voor de concrete uitoefening van deze vrijheden bieden.

Hoewel het initiatief van Bolkestein goed was, ontstond er veel commotie rond het voorstel. Men vreesde ondermeer voor sociale dumping, meer werkloosheid van eigen arbeidskrachten, een daling van de kwaliteit van de gezondheidszorg, enz. Het oorsprongslandbeginsel, dat inhoudt dat alleen het recht van het land van vestiging van toepassing is op een dienstverrichter, werd door niemand positief onthaald. Men eiste dan ook een aangepaste versie van de richtlijn.

Deze aangepaste versie van de dienstenrichtlijn kwam er ook. Twee jaar later werd er een richtlijn ondertekend die rekening had gehouden met de reacties. Deze werd al heel wat positiever onthaald, al waren er nog steeds enkele tegenstanders.

Toch hebben studies aangetoond dat de richtlijn voor een stijging van 600 000 banen en een welvaartsgroei van € 37 miljard euro zal zorgen. Zowel bedrijven als consumenten zullen baat hebben bij de richtlijn, zowel het producenten- als consumentensurplus zal stijgen. Een analyse verricht door Copenhagen Economics leidde tot volgende resultaten: de dienstenrichtlijn zal significante economische winsten opbrengen, de prijzen van de

opgenomen sectoren zullen dalen, de output zal stijgen in alle economische sectoren van de Europese Unie, in alle lidstaten zullen er nieuwe jobs gecreëerd worden en de handel in diensten zal intensiever verlopen. Wel moet er opgemerkt worden dat er ook kosten zullen gepaard gaan met de invoering van de richtlijn. Dit zijn eenmalige welzijnskosten die gecompenseerd worden met welzijnsopbrengsten op lange termijn. Hoewel de echte gevolgen pas binnen enkele jaren merkbaar zullen zijn, denk ik dat de richtlijn een stap in de goede richting is in het streven naar de Lissabondoelstelling.

Inhoudstafel

Voorwoord

Samenvatting

Inhoudstafel

Lijst van figuren

Lijst van tabellen

1 Methodologie van het onderzoek	7
1.1 Probleemstelling	7
1.2 Onderzoeksvragen	9
2 De oorspronkelijke richtlijn	10
2.1 Ontstaan van een richtlijn voor vrij verkeer van diensten.....	10
2.1.1 Belang van de diensten	10
2.1.2 Context	12
2.2 Het eerste voorstel betreffende diensten op de interne markt.....	15
2.2.1 Doel	15
2.2.2 Maatregelen om belemmeringen voor de vrijheid van vestiging op te heffen	16
2.2.3 Maatregelen om belemmeringen voor het vrije verkeer van diensten op te heffen	17
2.2.4 Maatregelen betreffende wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten	18
2.2.5 Beleidsuitgaven	19
2.2.6 Toezicht en evaluatie	19
3 Reacties op de oorspronkelijke richtlijn	20
3.1 De eerste reacties in België	20
3.1.1 De tegenstanders.....	20
3.1.2 De vakbonden	22
3.1.3 De voorstanders.....	24
3.1.4 Wat nu?.....	26
3.2 Reactie Europees Verbond van Vakverenigingen	28
3.2.1 Sociale garantie werknemers	28
3.2.2 Het arbeidsrecht	29
3.2.3 Diepere effectenanalyse	29
3.2.4 Oorsprongslandbeginsel	30
3.2.5 Nationale gezondheidssystemen	30
3.2.6 Beperkte rol van de lidstaten	31

3.2.7 Kwaliteitswerkgelegenheid	31
4 Het proces naar de huidige richtlijn	32
4.1 De medebeslissingsprocedure	32
4.2 Procedure Bolkestein-richtlijn	35
4.2.1 Beraadslagingen in de Raad – eerste lezing	36
4.2.2 Advies Europees Parlement – eerste lezing	38
4.2.3 Herziend voorstel van de Commissie	40
4.2.4 Europees Parlement – tweede lezing	41
5 Reacties op de gewijzigde richtlijn.....	43
5.1 Verschillende meningen	43
5.2 De organisaties aan het woord	45
5.3 Bekendheid van de richtlijn	46
6 Dienstenrichtlijn versus Bolkestein-richtlijn	47
6.1 De Bolkestein-richtlijn zou.....	47
6.2 De Bolkestein-richtlijn zou niet.....	48
6.3 De herschreven dienstenrichtlijn	50
6.3.1 Doel en werkingssfeer.....	50
6.3.2 Maatregelen om belemmeringen voor de vrijheid van vestiging op te heffen	52
6.3.3 Maatregelen om belemmeringen voor het vrije verkeer van diensten op te heffen	54
6.3.4 Maatregelen betreffende wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten	55
7 Gevolgen	57
7.1 Copenhagen Economics	57
7.1.1 Berekeningswijze Copenhagen Economics	57
7.1.2 Belangrijkste bevindingen.....	59
7.2 Centraal Plan Bureau van Nederland (CPB)	63
7.2.1 Berekeningswijze CPB	63
7.2.2 Belangrijkste bevindingen.....	63
7.2.3 Aspecten van het welzijn	67
8 Algemeen besluit.....	71
Bronnen	

Lijst van figuren

Figuur 2.1 – Trend in totaal intra-EU export van diensten en goederen 1992-2001.....	11
Figuur 4.1 – De medebeslissingsprocedure.....	34
Figuur 7.1 – De drie fases.....	57
Figuur 7.2 - De grootte van de IMRIS indices in beide scenario's	60
Figuur 7.3 – Analyse van de scenario's	60
Figuur 7.4 – Verdeling van de totale bijdrage aan de welvaart	61
Figuur 7.5 – Verdeling van de winst in toegevoegde waarde in de dienstensectoren	62

Lijst van tabellen

Tabel 4.1 – Gebeurtenissen	35
Tabel 7.1 – Heterogeniteit van productmarktregulering tussen EU-lidstaten	64
Tabel 7.2 – Verwachte invloed van de voorgestelde EU-maatregelen, in- en exclusief het land van oorsprongbeginsel, per subdomein.....	66
Tabel 7.3 – Simulatie-effecten: Invloed voorgestelde Dienstenrichtlijn (met en zonder oorsprongslandbeginsel) op grensoverschrijdende bilaterale handel in diensten	67
Tabel 7.4 – Verschillen in productiviteit tussen “majority-owned foreign affiliates” en binnenlandse bedrijven in de niet-financiële dienstensector, geselecteerde lidstaat	68

1 Methodologie van het onderzoek

1.1 Probleemstelling

De Europese Unie moet in 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld zijn die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang.

Dit was het nieuwe strategische doel dat de Europese raad op 23 en 24 maart 2000 in Lissabon zichzelf stelde. Dit doel moest er komen ter bevordering van werkgelegenheid, economische hervorming en sociale samenhang, als onderdeel van een kenniseconomie. In negenenvijftig punten geeft men dit strategisch doel vorm. In één van deze punten verzoekt de Europese Raad de Commissie, de Raad en de lidstaten om elk overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden een strategie uit te werken voor het verwijderen van de belemmeringen voor diensten: men wil zo een voltooide en volledig operationele interne markt voor diensten tot stand brengen.¹

Reeds in 1957, toen de verdragen van Rome werden ondertekend, had men het over een gemeenschappelijke markt waarin het vrije verkeer van goederen en diensten als één van de basisprincipes werd gezien. Zeker vandaag zijn deze diensten niet meer weg te denken uit de moderne economie. Zij zijn goed voor 70% van het BNP en 70% van de werkgelegenheid en er is nog ruimte voor een aanzienlijke groei op beide terreinen.

Hoewel men het belang van de diensten al een halve eeuw geleden naar voren heeft geschoven, men het nog eens herhaalde in 2000 en men ziet dat diensten van groot belang zijn in de huidige economie, is er nog een groot verschil tussen de theorie en de werkelijkheid. Dit is te verklaren door het feit dat er naast vergunningen in de dienstensector er ook nog allerlei regels bestaan met betrekking tot de beroepskwalificatie van de personen die de diensten willen uitvoeren.

¹ Europese Raad:

http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/newsRoom/related.asp?BID=76&GRP=2379&LANG=3&cmsId=347, (10.10.2006)

Er vormt zich dan ook vooral een probleem in de kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's), omdat zij niet over de middelen beschikken om de juridische risico's van een grensoverschrijdende activiteit te beoordelen en zich hiertegen in te dekken, en alle complexe administratieve formaliteiten te vervullen.²

Deze belemmeringen treden voornamelijk op in twee soorten situaties:

- Wanneer een dienstverrichter zijn diensten in een andere lidstaat wil verrichten en zich daar wil *vestigen*. In dat geval kan hij te maken krijgen met lange vergunningsprocedures, buitensporige formaliteiten, discriminerende eisen, economische criteria, enz.
- Wanneer een dienstverrichter zijn diensten in een andere lidstaat wil verrichten en dit wil doen vanuit zijn lidstaat van oorsprong door zich tijdelijk naar die andere lidstaat te *verplaatsen*. In dat geval kan hij te maken krijgen met de wettelijke verplichting zich in die lidstaat te vestigen of er erkenning te verkrijgen, de verplichting om aan de in die lidstaat geldende eisen voor de uitoefening van de activiteit te voldoen, evenredige procedures betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers enz.³

Omwille van het belang van de diensten en het willen behalen van de doelstellingen van de Lissabonstrategie heeft Frits Bolkestein een richtlijn geschreven betreffende diensten op de interne markt, ook wel gekend als de 'Bolkestein-richtlijn'. Het voorstel had tot doel een rechtskader vast te stellen dat de uitoefening van de vrijheid van vestiging door dienstverrichters in de lidstaten en het vrije verkeer van diensten tussen de lidstaten bevordert en de belemmeringen afschaft. Deze richtlijn, die later nog uitvoerig zal besproken worden, zorgde voor veel commotie in tal van Europese landen, waaronder ook België. In maart 2005 kwamen bijna honderdduizend mensen samen in Brussel om tegen de richtlijn te protesteren. Er moest inderdaad aan een interne markt gewerkt worden, maar niet op deze manier. Men vreesde voor sociale dumping en een daling van het inkomensniveau. Na deze protestacties gaf de Commissie de opdracht de richtlijn te herschrijven. Deze hernieuwde richtlijn, die de knelpunten uit de eerste richtlijn niet meer bevat of heeft aangepast werd al veel positiever onthaald.

² Eurlex: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/com/2004/com2004_0002nl02.doc, (10.16.2006)

³ Eurlex: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/com/2004/com2004_0002nl02.doc, (10.16.2006)

In deze thesis wordt er op zoek gegaan naar de winnaars en verliezers van een interne dienstenmarkt. Wie zou er als winnaar en verliezer uit de bus zijn gekomen bij de oorspronkelijke richtlijn? Om daar een antwoord op te vinden, zal ik dus eerst dieper ingaan op het ontstaan en de inhoud van de oorspronkelijke richtlijn. Ook de inhoud van de nieuwe richtlijn zal besproken worden om na te gaan of men geluisterd heeft naar de reacties die tegen de oorspronkelijke richtlijn gekant waren en te onderzoeken wie de winnaars en verliezers zijn bij deze aangepaste richtlijn.

1.2 Onderzoeksvragen

In de vorige paragraaf haalde ik de dingen aan die ik wil bereiken met deze thesis. Om op een gestructureerde manier te werk te gaan, ga ik uit van één centrale onderzoeksvraag en enkele deelvragen, die er moeten toe bijdragen een antwoord te formuleren op de eerste vraag.

Mijn centrale onderzoeksvraag is:

Wie zijn de winnaars en de verliezers van de Bolkestein-richtlijn?

Mijn deelvragen zijn:

- Waarom is de oorspronkelijke richtlijn tot stand gekomen?
- Wat hield de oorspronkelijke richtlijn juist in?
- Wat waren de knelpunten van de oorspronkelijke richtlijn?
- Wie waren de winnaars en verliezers bij de oorspronkelijke richtlijn?
- Wat houdt de nieuwe richtlijn in?
- Heeft men de knelpunten uit de oorspronkelijke richtlijn opgelost?

Daar dit een theoriegericht onderzoek is, maak ik gebruik van een literatuurstudie om een oplossing op deze vragen te vinden. Dit onderwerp is nog erg actueel en er zijn dus nog niet veel boeken over verschenen. Ik heb slechts enkele boeken gelezen om wat achtergrondinformatie te bekomen. Ik heb vooral documenten, publicaties en verslagen via het Internet geraadpleegd. De gevonden documenten heb ik dan met elkaar vergeleken, in één tekst gegoten of samengevat.

2 De oorspronkelijke richtlijn

Dit hoofdstuk handelt over het ontstaan en de inhoud van de eerste richtlijn, geschreven door Frits Bolkestein. Het belang van de diensten toont de noodzaak aan voor het ontstaan van deze richtlijn. Ook vindt u in dit hoofdstuk de context waaruit deze richtlijn ontstaan is. Verder komen de belangrijkste maatregelen uit het eerste voorstel naar voren, evenals de beleidsuitgaven, het toezicht en de evaluatie.

2.1 Ontstaan van een richtlijn voor vrij verkeer van diensten

2.1.1 Belang van de diensten

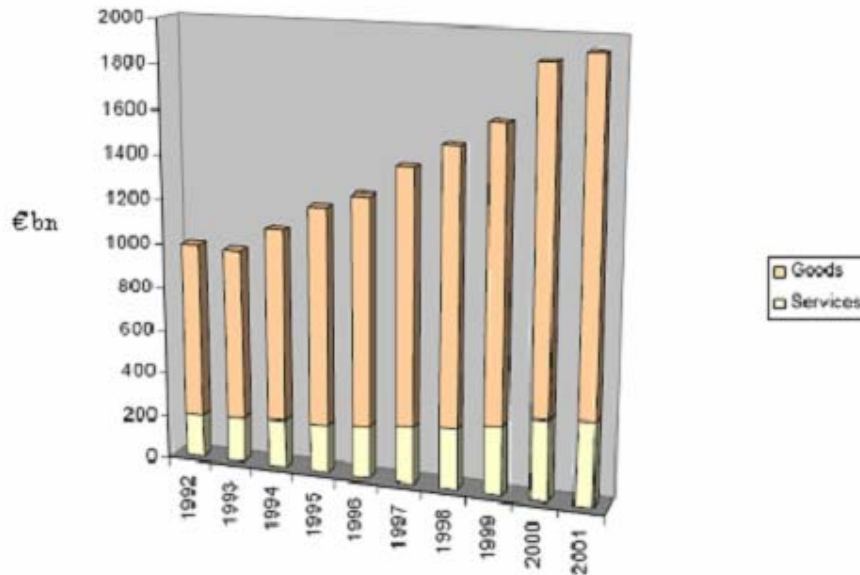
Vrij verkeer van diensten is niet nieuw. In het 'verdrag betreffende de Europese Unie' van 29 juli 1992 lezen we in artikel 3: "Ten einde de in artikel 2 genoemde doelstellingen te bereiken, omvat het optreden van de Gemeenschap onder de voorwaarden en volgens het tijdschema waarin dit verdrag voorziet: ... een interne markt, gekenmerkt door de afschaffing tussen de lidstaten van hindernissen voor het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal,...".⁴ De Bolkestein-richtlijn past dus perfect in het algemene gedachtegoed van de Europese Unie.

De dienstensectoren zijn belangrijk in de Europese Unie, meer dan de helft van ons BBP wordt daar gerealiseerd en tussen de 60% en 70% van onze tewerkstelling (exclusief overheid) situeert zich in deze sector. Daarnaast is de dienstensector een motor van tewerkstelling, in de periode 1995-2002 kwamen er ongeveer 11,4 miljoen jobs bij. Dit is 96% van de totale jobcreatie in de Europese Unie.⁵

⁴ Verdrag betreffende de Europese Unie, Publicatieblad Nr. C191, 29.7.1992, titel I

⁵ Presentatie: Hoe zit dat nu eigenlijk met de "Bolkestein-richtlijn"?, Prof. Dr. Tom Verbeke

Gegeven het belang van diensten is het eigenaardig dat de internationale handel ervan slechts een fractie is van de internationale handel in de Europese Unie. In figuur 2.1 ziet men een sterke stijging in de goederensector, maar in de dienstensector is deze veel minder uitgesproken.



Figuur 2.1 – Trend in totaal intra-EU export van diensten en goederen 1992-2001⁶

De dienstenmarkten zijn relatief gesloten en hoofdzakelijk in handen van bedrijven met dezelfde nationaliteit als het land waar de dienst wordt verricht. Dit betekent dat Europa vanuit het standpunt van de dienstenmarkt een verzameling is van afgesloten lokale markten die weinig of niets te vrezen hebben van internationale concurrentie. Men kan dit verklaren door de heterogeniteit van de regelgeving. Bijvoorbeeld wanneer een Duits bedrijf dat machines bouwt een machine moet gaan onderhouden in Frankrijk – dat door dit Duits bedrijf werd gemaakt – moet dit Duits bedrijf eerst twee dagen specialisatie- en veiligheidsopleiding krijgen in Frankrijk. Hierbij komt ook nog eens een vaste kost die veroorzaakt wordt door de regelgeving.⁷

Onder andere om deze beperkingen op gebied van internationale handel binnen de Europese Unie af te schaffen kwam er de vraag naar een richtlijn.

⁶ Eurostat (2003), Eurostat Yearbook 2003

⁷ Presentatie: Hoe zit dat nu eigenlijk met de "Bolkestein-richtlijn"?, Prof. Dr. Tom Verbeke

2.1.2 Context

Het voorstel voor een richtlijn maakt deel uit van een politiek proces dat in maart 2000 begon op de Europese Raad van Lissabon. Om tegen 2010 van de Europese Unie de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te maken, worden de Commissie, de Raad en de lidstaten verzocht een strategie uit te werken voor het verwijderen van de belemmeringen voor diensten⁸. De noodzaak van deze strategie werd opnieuw benadrukt tijdens de Europese Raad van Stockholm in 2001⁹ en die van Barcelona in 2002¹⁰.

Naar aanleiding van het verzoek van de Europese Raad van Lissabon kwam de Commissie in december 2000 met een internemarktstrategie voor de dienstensector. Deze strategie heeft tot doel de verrichting van diensten tussen lidstaten even gemakkelijk te maken als de verrichting binnen de lidstaat zelf. Zij is gebaseerd op een horizontale aanpak die uit twee fasen bestaat. In de eerste fase maakt men een inventaris van de problemen die de goede werking van de interne markt in de weg staan. In de tweede fase worden oplossingen uitgewerkt in de vorm van een horizontaal wetgevingsinstrument.¹¹

In juli 2002 heeft de Commissie haar verslag over de toestand van de interne markt voor diensten voorgelegd, waarmee de eerste fase van de strategie wordt afgesloten. In november 2002 erkent de Raad in zijn conclusies over dit verslag van de Commissie dat er tien jaar na de geplande voltooiing van de interne markt nog veel moet worden gedaan om van de interne markt voor diensten een feit te maken. De Raad benadrukt dat zeer hoge politieke prioriteit moet worden verleend aan de opheffing van de belemmeringen, als onderdeel van de Lissabonstrategie. Ze dringt er bij de Commissie op aan de werkzaamheden betreffende initiatieven in het kader van de tweede fase van de strategie te bespoedigen.¹²

⁸ Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Lissabon van 24.3.2000, punt 17

⁹ Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Stockholm van 23/24.03.2001, punt 16

¹⁰ Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Barcelona van 15/16.03.2002

¹¹ Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Commissie van de Europese gemeenschappen, 25.02.2004, toelichting

¹² Conclusies van de Raad over belemmeringen binnen de interne markt voor het verrichten van diensten tijdens de 2462^e zitting van de Raad Concurrentievermogen, 14.11.2002

Het Europees Parlement geeft in februari 2003 ook haar instemming met het verslag van de Commissie. Ze dringt met kracht aan dat de Mededingingsraad nogmaals uiting geeft aan de loyaliteit van de lidstaten aan de beginselen van land van herkomst en wederzijdse erkenning. Dit als fundament voor de voltooiing van de interne markt van goederen en diensten. Het Parlement verklaart zich tot slot ingenomen met de voorstellen voor een horizontaal wetgevingsinstrument. Hierbij moet automatische erkenning zoveel mogelijk worden aangemoedigd, evenals administratieve samenwerking, en, indien onvermijdelijk, harmonisatie.¹³

In mei 2003 kondigde de Commissie aan dat zij voor eind 2003 met een voorstel voor een richtlijn betreffende diensten in de interne markt zal komen. De richtlijn zal een wettelijk en evenwichtig rechtskader vormen om de voorwaarden voor vestiging en grensoverschrijdende dienstverrichting te verbeteren. Hij zal gebaseerd zijn op een mix van wederzijdse erkenning, administratieve samenwerking, harmonisatie wanneer die absoluut noodzakelijk is, en stimulering van Europese gedragscodes/beroepsregels. De Commissie vindt dat de tijd voor een nieuwe strategie nu gekomen is om drie redenen. Ten eerste de verwezenlijking van het ambitieuze doel dat de EU zich in 2000 in Lissabon heeft gesteld. Ten tweede omdat de uitbreiding nog maar één jaar verwijderd is. De interne markt loopt voortdurend het gevaar versnipperd te worden en met een Europa van 25 landen wordt dit gevaar nog groter. Tenslotte zal door een opheffing van de knelpunten op de interne markt, Europa in een veel betere positie verkeren om de steeds zwaardere concurrentie van de opkomende economieën het hoofd te bieden. Hierdoor zal de EU ook beter beschermd zijn tegen toekomstige conjunctuurschommelingen en een stevigere economische basis hebben om de enorme uitdagingen van de vergrijzing aan te pakken.¹⁴

In oktober 2003 bevestigt de Europese raad nog eens het belang van een richtlijn. Ze roept de Commissie op haar voorstellen in te dienen die nodig zijn om de interne markt te voltooien en het potentieel ervan ten volle te benutten, ondernemerschap te stimuleren en een ware interne dienstenmarkt tot stand te brengen. Hierbij moet de

¹³ Resolutie van het Europees Parlement van 13 februari 2003 over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economische en Sociaal Comité en het Comité voor de Regio's: Evaluatie van de strategie voor de interne markt – 2002: De beloften nakomen, punt 35 en 36, 13.02.2003

¹⁴ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, - Internemarktstrategie - Prioriteiten 2003-2006, 07.05.2003

Commissie voor ogen houden dat de verlening van en de handel in diensten van algemeen belang behouden moet blijven. De Europese Raad wijst de interne markt aan als belangrijkste orgaan voor de versterking van het concurrentievermogen van de Europese economie. Tevens is de interne markt verantwoordelijk voor het scheppen van de voorwaarden voor groei en werkgelegenheid.¹⁵

Op 13 januari 2004 keurt de Commissie een voorstel betreffende diensten op de interne markt goed. Dit voorstel is geschreven door Frits Bolkestein die op dat moment (16 september 1999 - 21 november 2004) Europees Commissaris was over de Interne Markt.¹⁶

¹⁵ Conclusies van het voorzittersschap, Europese Raad van Brussel; 16-17,10.2003, punt 16

¹⁶ Archief van de Europese Commissie 1999-2004:

http://ec.europa.eu/archives/commission_1999_2004/index_nl.htm, (05.12.2006)

2.2 Het eerste voorstel betreffende diensten op de interne markt

2.2.1 Doel

“Deze richtlijn stelt de algemene bepalingen ter vergemakkelijking van de uitoefening van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten vast.”¹⁷

Zoals hierboven aangehaald, zijn diensten niet meer weg te denken uit de moderne economie en hebben ze een aanzienlijk groei- en werkgelegenheidspotentieel. Het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging op grensoverschrijdend niveau worden echter gehinderd door een groot aantal belemmeringen. Deze belemmeringen gelden voor een breed scala van diensten en vormen vooral een probleem voor de kleine en middelgrote ondernemingen, waarvan 89% tot de dienstensector behoort binnen de Europese Unie. In de richtlijn worden de belemmeringen op de interne markt aangepakt door drie met elkaar samenhangende factoren te combineren, namelijk het oorsprongslandbeginsel, harmonisatie en administratieve samenwerking.

Om dit doel te bereiken moeten er maatregelen getroffen worden op drie gebieden. Maatregelen om de belemmeringen voor de vrijheid van vestiging op te heffen, maatregelen om de belemmeringen voor het vrije verkeer van diensten op te heffen en maatregelen om te zorgen voor wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten om te kunnen zorgen voor deze opheffingen. Deze drie groepen van maatregelen worden behandeld in 47 artikels, de volgende drie delen zullen deze kort bespreken.¹⁸

¹⁷ Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Commissie van de Europese gemeenschappen, 25.02.2004, artikel 1, p.49

¹⁸ Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Commissie van de Europese gemeenschappen, 25.02.2004

2.2.2 Maatregelen om belemmeringen voor de vrijheid van vestiging op te heffen

Ten eerste zijn er de maatregelen voor een administratieve vereenvoudiging. De procedures moeten vereenvoudigd worden. Wanneer een lidstaat, een dienstverrichter of afnemer vraagt naar een bewijs dat aan een eis is voldaan, aanvaardt hij elk document van een andere lidstaat dat een gelijkwaardige functie heeft of waaruit blijkt dat aan de betrokken eis is voldaan. Tenzij het om een uitzondering gaat. De administratieve vereenvoudiging gaat ook gepaard met de invoering van één loket. Dit loket is een centraal contactpunt waar dienstverrichters de administratieve formaliteiten met betrekking tot hun activiteit kunnen vervullen. Er moet ook de mogelijkheid zijn om deze formaliteiten langs elektronische weg te vervullen. Verder is er het recht op informatie, de lidstaten zien erop toe dat dienstverrichters en afnemers gemakkelijk en bij één loket toegang hebben tot informatie.¹⁹

Ten tweede is er de vaststelling van een aantal beginselen waaraan vergunningstelsels die op dienstenactiviteiten van toepassing zijn moeten voldoen. Men mag de toegang en de uitoefening van een dienstactiviteit enkel nog afhankelijk maken van een vergunning indien aan drie voorwaarden is voldaan. Het vergunningsstelsel mag niet discriminerend zijn, het is objectief gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang en indien een controle achteraf te laat zou komen om daadwerkelijk doeltreffend te zijn. Verder zijn er nog beginselen betreffende vergunningsduur, vergunningsvoorwaarden, vergunningsprocedures en hetgeen er moet gebeuren bij een beperkt aantal beschikbare vergunningen.²⁰

Ten derde een verbod op bepaalde wettelijke eisen die bijzonder beperkend zijn en die in de wetgeving van sommige lidstaten nog kunnen voorkomen. Evenals de verplichting om te beoordelen of bepaalde andere wettelijke eisen in overeenstemming zijn met de in de richtlijn vastgelegde voorwaarden.²¹

¹⁹ Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Commissie van de Europese gemeenschappen, 25.02.2004, artikel 5-8

²⁰ artikel 9-13

²¹ artikel 14-15

2.2.3 Maatregelen om belemmeringen voor het vrije verkeer van diensten op te heffen

De invoering van het oorsprongslandbeginsel is de eerste maatregel. Dit beginsel houdt in dat de dienstverrichters alleen moeten voldoen aan de nationale bepalingen van hun lidstaat van oorsprong. Deze nationale bepalingen zijn de bepalingen betreffende de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit. De lidstaat van oorsprong is verantwoordelijk voor het controleren van de dienstverrichter en de door hem verrichte diensten, ook als hij deze diensten in een andere lidstaat verricht. Verder houdt dit in dat de lidstaten het vrije verkeer van diensten niet mogen beperken door het stellen van eisen.²²

Het oorsprongslandbeginsel gaat gepaard met een aantal algemene²³ en tijdelijke²⁴ afwijkingen en met bepaalde afwijkingen inzake specifieke gevallen²⁵. De reden hiervoor is dat sommige bepalingen uit communautaire besluiten onverenigbaar zijn met artikel 16 van de richtlijn (d.i. het oorsprongslandbeginsel). Ten tweede zijn voor sommige activiteiten en aspecten de verschillen nog te groot of is de communautaire integratie nog te gering voor toepassing van het oorsprongslandbeginsel.²⁶

Een tweede maatregel is het recht voor natuurlijke of rechtspersonen om van diensten uit andere lidstaten te genieten, zonder dat hun lidstaat restrictieve maatregelen mag opleggen. Ook mogen de overheidsdiensten of particuliere ondernemingen geen discriminerend gedrag vertonen. Wat patiënten betreft zijn er aparte bepalingen voorzien voor de vergoeding van de kosten voor gezondheidszorg. Verder houdt deze maatregel in dat er bijstand voorzien is voor de natuurlijke of rechtspersonen van de lidstaten. Dit houdt voornamelijk in dat zij toegang hebben tot informatie over de andere lidstaten, de mogelijkheden tot beroep en bepaalde contactgegevens.²⁷

²² Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Commissie van de Europese gemeenschappen, 25.02.2004, artikel 16

²³ artikel 17

²⁴ artikel 18

²⁵ artikel 19

²⁶ Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Commissie van de Europese gemeenschappen, 25.02.2004, specifieke vragen

²⁷ artikel 20-23

Een laatste maatregel om de belemmeringen betreffende het vrije verkeer van diensten op te heffen zijn de bepalingen over de terbeschikkingstelling van werknemers. Er is een verdeling van de taken tussen de lidstaat van oorsprong en de lidstaat van bestemming. Er zijn ook regels voorzien over de uitvoering van controleprocedures. Er wordt bij deze maatregel ook rekening gehouden met de terbeschikkingstelling van onderdanen van derde landen.²⁸

2.2.4 Maatregelen betreffende wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten

De richtlijn voorziet in de harmonisatie van de wettelijke bepalingen om een gelijkwaardige bescherming van het algemeen belang in wezenlijke vraagstukken te garanderen. Men wil zo de consument beschermen door informatieverplichtingen op te leggen aan de dienstverrichters, evenals een beroepsverzekering, multidisciplinaire activiteiten, de geschillenbeslechting en regels in verband met de uitwisseling van informatie over de hoedanigheid van de dienstverrichter. Er is een grotere wederzijdse bijstand tussen de nationale overheden noodzakelijk. Dit met het oog op een efficiënte controle van de dienstenactiviteiten op basis van een duidelijke takenverdeling tussen de lidstaten en de plicht tot samenwerking. Verder zijn er maatregelen nodig ter bevordering van de kwaliteit van diensten. Hieronder valt de vrijwillige certificering van activiteiten, de opstelling van kwaliteitshandvesten of de samenwerking tussen de kamers van koophandel. Tenslotte wil men de gedragscodes bevorderen die op communautair niveau door belanghebbenden over bepaalde probleemgebieden worden opgesteld, met name over de commerciële communicatie voor gereguleerde beroepen.²⁹

²⁸ Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Commissie van de Europese gemeenschappen, 25.02.2004, artikel 24-25

²⁹ Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Commissie van de Europese gemeenschappen, 25.02.2004, samenvatting

2.2.5 Beleidsuitgaven

Gedurende de periode 2004-2010 wordt er 0,7 miljoen euro toegewezen voor deze actie. Dit bedrag wordt besteed aan vastleggingskredieten, die in de financiële programmering reeds worden gedekt door de bestaande toewijzing voor het internemarktbeleid.³⁰

2.2.6 Toezicht en evaluatie

Het is de bedoeling dat de richtlijn voor eind 2007 door de lidstaten in nationaal recht wordt omgezet. Men heeft tot eind 2008 de tijd voor de omschakeling op het nodige stelsel van administratieve samenwerking. Bij dit jaar extra tijd is rekening gehouden met de vereiste initiële investeringen op administratief gebied. De diensten van de Commissie zullen de 25 lidstaten bij het omzetten actief volgen en steunen. Om de homogene omzetting soepel te laten verlopen en de werking van de richtlijn in de gehele Europese Unie te garanderen verlangt de richtlijn naar een goede samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten. Voorts zal de Commissie nagaan of de richtlijn het verwachte effect behaalt. Met steun van externe economische deskundigen zullen de economische indicatoren worden gevolgd. De eerste evaluatie ex post zal worden opgenomen in het verslag van de Commissie in 2008. Dit omdat het werkelijke economische en sociale effect van de richtlijn pas meetbaar is wanneer deze zijn volle werking heeft bereikt. Daarna zullen de evaluaties om de drie jaren worden genoteerd.³¹

³⁰ Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Commissie van de Europese gemeenschappen, 25.02.2004, financieel memorandum

³¹ Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Commissie van de Europese gemeenschappen, 25.02.2004, financieel memorandum

3 Reacties op de oorspronkelijke richtlijn

Na het indienen van het eerste voorstel door de Commissie ontstond er heel wat commotie rond de richtlijn. Groot-Brittannië en de Noordse lidstaten leken op het eerste zicht zich wel te kunnen plaatsen achter de richtlijn, Duitsland en Frankrijk zeker niet. België bleef lang besluiteloos door de onderlinge verdeling van meningen. Tijdens de betogingen tegen de goedkeuring van het voorstel zag men onder andere NGO's, Oxfam Solidariteit, 11.11.11, de Confederatie Bouw en Unizo. Zij konden zich niet achter de richtlijn in zijn oorspronkelijke vorm zetten. Dit hoofdstuk vat de reacties in het eerste jaar na het voorstel samen. Ik heb hiervoor de websites van de betrokken organisaties bekeken en de krantenartikels gedurende dat jaar.

3.1 De eerste reacties in België

3.1.1 De tegenstanders

De toenmalige federale minister van Werk en Pensioenen, Frank Vandenbroucke (sp.a) waarschuwt voor uitholling van het Belgische stelsel van arbeidsbemiddeling en gezondheidszorg. Hij ziet voornamelijk problemen in de sector van de uitzendbureaus. België zal geen erkenningsvoorwaarden, controles of registratie meer mogen eisen van bureaus die opereren vanuit andere lidstaten. Hierdoor wordt ook inspectie en controle op sociale zekerheids- en arbeidswetgeving bijzonder moeilijk of zelfs onmogelijk. De minister vindt dat Europa, aan de vooravond van de uitbreiding, al genoeg geteisterd wordt met zwartwerk en sociale fraude. De richtlijn zou ook de organisatie en het betaalbaar houden van de zorgsystemen uithollen. Ook het toezicht en de controle op buitenlandse zorgverstrekkers wordt bemoeilijkt.³²

³² Van Haver K., Vrij verkeer van diensten EU verdeelt regering, De Tijd, 02.03.2004, p.3

Jo Vandeurzen, CD&V voorzitter, pleit voor het verwijderen van de gezondheidsdiensten uit de EU-dienstenrichtlijn. Volgens hem zullen Oost-Europeanen massaal naar hier afzakken om gebruik te maken van ons medisch aanbod en onze sociale zekerheid. Dit zal ons veel geld kosten, iets wat we niet kunnen betalen. Ook minister van Sociale Zaken Rudy Demotte sluit zich hierbij aan. PS voorzitter Elio Di Rupo wil de audiovisuele sector uit de richtlijn halen.³³

Europarlementslid Anne Van Lancker (sp.a), rapporteur voor de Commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bracht de sociale gevolgen van de richtlijn-Bolkestein in kaart. Volgens haar zet de dienstlijn de deur wijd open voor onbetrouwbare uitzendbureaus en detacheringsbedrijven. Het land van herkomst beginsel treedt op in de plaats van het werklandbeginsel, dit leidt tot oneerlijke concurrentie op grote schaal. Reguliere arbeidskrachten dreigen uit de markt geprijsd te worden doordat de buitenlanders die hier komen werken goedkoper zijn voor de werkgever.³⁴

Geert Leysen van de sociale inspectie vreest voor de Belgische bedrijven, in het bijzonder voor de bouwbedrijven. Voor de toetreding van de Oost-Europese landen was er al sprake van illegale arbeiders, valse zelfstandigen en buitenlanders die via het detacheringsstatuut hier komen werken. Arbeiders die hier volgens dat statuut aan de slag kunnen vormen een kleinere kost op het vlak van sociale zekerheid en zullen dus vlugger aangenomen worden, dit is uiteraard nadelig voor Belgische werkzoekenden. Na de toetreding zullen nog meer arbeiders toestromen. Indien het wetsvoorstel goedgekeurd wordt en buitenlandse bedrijven zich hier mogen vestigen tegen de voorwaarden van het thuisland zou dat voor sommige Belgische bedrijven rampzalig zijn. In Oost-Europa liggen de lonen namelijk vijf tot tien keer lager dan hier.³⁵

Hilde de Clerck van de Beroepsvereniging van Bewakingsondernemingen (BVBO) waarschuwt dat door de richtlijn het Belgische wettelijke kader voor de private veiligheidsmarkt in rook zal opgaan. De bewakingswet en de detectivewet die de overheid al bijna 15 jaar probeert fijn te stellen, worden dan overbodig. Alle bewakingsfirma's zullen zich dan in een land zoals Duitsland vestigen waar het wettelijk

³³ Onbekende auteur, Jo Vandeurzen verzet zich tegen liberalisering gezondheidsdiensten, Het belang van Limburg, 17.3.2004, p.4

³⁴ Roos G, Werkgevers zonder grenzen, De Standaard, 30.04.2004, p.1

³⁵ Vingerhoedt J., Polen overspoelen bouw, De Gazet van Antwerpen, 27.02.2004, p.3

kader zeer laks is. Met deze vergunning kunnen ze dan in alle EU-landen, waaronder België, hun werk gaan doen. Daarom vraagt de Europese Belangenvereniging van veiligheidsfirma's (CoESS) de private veiligheidsmarkt pas vrij te maken in 2015.³⁶

3.1.2 De vakbonden

Het ABVV is tegen de Bolkestein-richtlijn, maar voor een sociaal Europa. De redenen waarom de dienstenrichtlijn in de huidige vorm niet mag goedgekeurd worden omvatten ze in drie delen. De richtlijn richt het Belgisch sociaal model ten gronde en vormt een bedreiging voor de samenhang van de Europese samenleving. De wettelijke basis waarop ze gebaseerd is, is riskant. Ze sluit zeer nauw aan bij het 'General Agreement on Trades in Services' (GATS).

Het sociaal model wordt ten gronde gericht door het organiseren van veralgemeende dumping, deze zal druk uitoefenen op de lonen, de arbeidsvoorwaarden, de veiligheid en de milieunormen. Ze beschermen de openbare diensten niet, maar stellen ze open voor liberalisering. De richtlijn zet aan tot zwartwerk en bouwt volledige sectoren van onze sociale zekerheid af. De verdediging van de werknemersbelangen worden belemmerd.

Het wettelijke kader is riskant, want het land van oorsprongbeginsel botst met de bescherming van loon- en arbeidsvoorwaarden. Er wordt geen rekening meer gehouden met het subsidiariteitsbeginsel, want de richtlijn heeft gevolgen voor de sociale zekerheid.

Er was reeds verzet tegen de GATS, omdat die een ontwikkelingsmodel met verschillende maatschappelijke klassen voorstaat en de richtlijn Bolkestein wijkt niet af van deze visie. De interne markt zal opengesteld worden voor mededinging met alle economieën in de wereld wat zal uitgroeien tot een globale dumping.³⁷

³⁶ Lauwers B., Maak private veiligheidsmarkt pas vrij in 2015, De Tijd, 16.10.2004, p.12

³⁷ Het ABVV: http://www.abvv.be/code/nl/Acties/2004/C18_04e07.HTM, (02.12.2006)

De Liberale vakbond, ACLVB, eist een aanpassing van de tekst. Ze vindt dat de dubbelzinnige richtlijn die in het kader van de Lissabondoelstelling gecreëerd is, niet aan deze doelstelling voldoet. Ze vreest voor sociale dumping en een verlaging van de kwaliteit van de diensten, wetende dat er een grote diversiteit is tussen de verschillende lidstaten.³⁸

Volgens het ACV moet er dringend iets gedaan worden, maar de Vlaamse Overheid doet alsof haar neus bloed. Daarom publiceerde ze het dossier 'Name and Shame'. Ze maken een inschatting van de mogelijke impact van de kaderrichtlijn.³⁹

De horizontale impact houdt onder andere in dat het Vlaamse vergunningstelsel serieus onder druk zal komen te staan. De richtlijn wil tegengaan dat dienstverleners in een bepaalde lidstaat verschillende vergunningen moeten vragen voor verschillende regio's. Ofwel leidt dit tot herfederalisering, ofwel mogen dienstverleners die in Wallonië of Brussel een vergunning krijgen automatisch ook in Vlaanderen optreden. Er zal ook druk komen op de beperking van activiteiten tot de non-profitsector. En tenslotte zal er horizontaal een impact zijn op de regelgeving naar de binnenlandse dienstverleners. Men zal terughoudender zijn om deze aan strenge regels te onderwerpen, hetzij om reden van hun concurrentiepositie naar buitenlandse dienstverleners, hetzij omdat die binnenlandse dienstverleners kunnen dreigen met uitweiden naar een soepeler Europees land.

Men ziet ook een sectorale impact in de volgende beleidsdomeinen: de uitzendkantoren, andere private arbeidsmarktvoorzieningen (wervings- en selectiekantoren, impresario's outplacementkantoren, headhunters,...), het herplaatsingsfonds, handvest van de werkzoekende, decreet evenredige participatie op de arbeidsmarkt, opleidingscheques, begeleiding van werklozen, erkenning van verworven competenties, loopbaanbegeleiding, ondernemingsloketten, welzijnsdiensten, zorgverzekering, gezondheidstoezicht op de werknemers (arbeidsgeneeskunde), onderwijs, vervoer, netwerkindustrieën, taalgebruik, reglementering buitenlandse arbeidskrachten, lokale besturen, het milieubeleid, het

³⁸ Het ACLVB:

http://www.aclvb.be/index.php?st=nieuws&st1=2004&st2=bolkestein2_2004_25&st3=&st4=&st5=,
(02.12.2006)

³⁹ Het ACV:

http://www.acv-online.be/actueel/campagnes/richtlijn_bolkestein/impact_op_vlaanderen/bolk_vlaanderen.asp#, (02.12.2006)

beleid inzake toerisme en het mediabeleid. Het is dus belangrijk om voor elk beleidsdomein en beleidsveld na te gaan wat de impact nu zal zijn. De ACV heeft met haar dossier geprobeerd een eerste bijdrage te leveren, maar het wordt volgens haar echter tijd dat de Vlaamse Overheid dit overneemt.⁴⁰

3.1.3 De voorstanders

De VLD ziet voornamelijk kansen voor Belgische bedrijven die momenteel geremd worden bij het ontwikkelen van activiteiten in andere lidstaten.⁴¹ Toenmalig VLD voorzitter en europarlementslid Dirk Sterckx vindt dat België zich niet op voorhand mag isoleren in dit debat, de effecten van de richtlijn voor de Vlaamse economie kunnen immers zeer groot zijn. Het voorstel gaat niet over een blind liberaliseren van diensten, maar over het wegwerken van grenzen voor privé-bedrijven. Vooral kmo's in grensregio's en bedrijven die af en toe een opdracht buiten de grenzen kunnen binnenhalen zullen voordeel halen uit de richtlijn. Als reactie op de uitspraak van minister Vandenbroucke over de gezondheidszorg wijst hij erop dat openbare diensten expliciet zijn uitgesloten. Voor de gezondheidszorg is zelfs een uitzondering voorzien in de richtlijn. Arbeidsvoorwaarden zoals over het loon en de cao's blijven die van het land van bestemming.⁴² Toch vindt hij dat er ook deelaspecten van de richtlijn eerder problematisch zijn. Hij pleit voor een grondig onderzoek naar de gevolgen van de richtlijn en voor stevige amenderingen. Onder meer het oorsprongslandbeginsel moet aan minimale voorschriften en afspraken worden onderworpen volgens Sterckx. Maar een botte afwijzing zou onverstandig zijn, er zijn ook heel wat voordelen voor onze bedrijven aan deze richtlijn.⁴³

⁴⁰ Dossier 'Name and Shame' Europese dienstenrichtlijn en Vlaanderen, Studiedienst ACV, 27.05.2004

⁴¹ Van Haver K., België vraagt uitzondering op vrij verkeer sociale diensten, De Tijd, 12.03.2004, p.16

⁴² Van Haver K., Vrij verkeer van diensten EU verdeelt regering, De Tijd, 02.03.2004, p.3

⁴³ Van Haver K., Liberalisering diensten EU centraal in verkiezingen, De Tijd, 05.06.2004, p.4

Annemie Neyts en Gwendolyne Rutten, beiden VLD, zijn niet te vinden voor een blinde afwijzing van een goed initiatief. Ze zullen het voorstel kritisch bekijken. Het vrije dienstenverkeer moet leiden tot meer keuzemogelijkheden, een betere kwaliteit en goedkopere producten. Volgens hen is er geen sprake van een volledige harmonisering, maar wel van wederzijdse erkenning en non-discriminatie.⁴⁴

De Vlaamse secretaris-generaal van de Europese bedrijfstakorganisatie van de pensioenfondsen, Chris Verhaegen, vindt de commotie rond de Bolkestein-richtlijn onbegrijpelijk en betreurenswaardig. De Europese Commissie heeft zich nooit druk moeten maken over Italiaanse schoenen in België. Terecht heeft Bolkestein gemeend dat spontane marktmechanismen te weinig vooruitgang brachten voor de vrije verhandelbaarheid van diensten. Ze vindt het logisch dat een Pools schildersbedrijf zijn diensten verkoopt in België zonder gediscrimineerd te worden, dat is volgens haar de essentie van een consumentenvriendelijke eenheidsmarkt. De dienstenrichtlijn zal geen big bang betekenen, de Polen zullen hier niet zomaar alles kunnen doen. Zij moeten zich onderwerpen aan de reglementeringen van het land waarin zij de dienst uitvoeren in zoverre deze geen discriminatie organiseren ten opzichte van buitenlandse dienstenaanbieders.⁴⁵

Het Verbond van Belgische Ondernemingen (VBO) steunt het streven naar een ware interne markt voor diensten. Volgens haar zal het voorstel immers leiden tot een nieuwe dynamiek en administratieve vereenvoudiging bij de dienstverleners. Ze zal voordelen zoals een prijsdaling en kwaliteitsverbetering met zich meebrengen voor de ondernemingen die gebruik maken van diensten. Ook vindt het VBO dat de dienstenrichtlijn kadert in de Lissabonstrategie. Het VBO kan zich niet volledig vinden in het beginsel van land van oorsprong. Evenwel pleit het VBO voor het behoud van de nabestaande Belgische erkennings- en vergunningssystemen in onder meer de uitzendsector en de bouw. Dit om concurrentievervalsingen te voorkomen. De vrijmaking van de diensten in de Europese Unie is niet haalbaar zolang er geen gelijkwaardige toegangsvoorwaarden en controlemaatregelen gelden. Het VBO vraagt dat de Europese Commissie hiermee rekening houdt in een aangepast voorstel.⁴⁶

⁴⁴ Luysterman P., 'Sociaal Europa' is een pleonasme, De Tijd, 03.05.2004, p.2

⁴⁵ F.C., De dienstenrichtlijn installeert niet de wilde vrijheid, Trends, 17.06.2006,p.20

⁴⁶ VBO persbericht: <http://www.vbo-feb.be/index.html?file=505>, (03.04.2007)

Vaak worden de verwachte negatieve gevolgen geïllustreerd met voorbeelden waarin nieuwe lidstaten betrokken zijn. Het loslaten van de nationale grenzen zou leiden tot een massale import van goedkope dienstverlening uit de nieuwe lidstaten en tot een verhuis van de bij ons gevestigde dienstverrichters. Hoogleraar economie Frank Naert ziet het allemaal niet zo zwart. 'The race to the bottom' werd al eerder aangekondigd. In 1993 naar aanleiding van de start van de interne markt en nog eens bij de start van de monetaire unie in 1999. Hoewel al vaak aangekondigd, de voorspelling is nog nooit uitgekomen. In 2001 was de dienstensector in de Europese Unie goed voor 6.258 miljard euro van het BBP, de nieuwe lidstaten daarentegen zetten daar slechts een dienstensector van 254 miljard euro tegenover. Rekening houdend met een jaarlijks groeicijfer van 4 procent in de nieuwe lidstaten duurt het ongeveer 15 jaar voordat de dienstensector daar verdubbeld is in omvang. Ondertussen groeit ook de EU-15 verder. Naert vindt dus niet dat we echt van een substantiële bedreiging kunnen spreken. Ook ziet hij verhuizen niet als een echt probleem. Op de goederenmarkt is er meestal geen sprake van afbouwen van activiteiten hier, maar van investeringen gericht op het aanboren van nieuwe markten. Bij diensten speelt de afstand tussen producent en consument dan ook nog eens vaak een grotere rol dan bij goederen. Verhuizen is soms niet eens mogelijk. Er moet volgens hem een mentale omschakeling gebeuren naar een denkkader waarbij de consument en de ondernemers op zoek naar nieuwe markten centraal staan en dit is nog niet voldoende gebeurd.⁴⁷

3.1.4 Wat nu?

Uiteindelijk slaan Anne Van Lancker (sp.a), Marianne Thyssen (CD&V), Bart Staes (Groen!) en ook Dirk Sterckx (VLD) de handen in elkaar en kan België stellen dat ze enkel achter een herschreven versie van de richtlijn kan staan.⁴⁸ Er moet iets gebeuren op Europees vlak, zeker wanneer men de Lissabondoelstelling wil halen, maar de Bolkestein-richtlijn zou veel nadelen met zich meebrengen.

⁴⁷ Luysterman P., De dienstenrichtlijn is geen boeman, De Tijd, 04.01.2005, p.2

⁴⁸ Van Haver K., Vlaamse partijen vormen front tegen Europese dienstenrichtlijn, De Tijd, 11.06.2004, p.1

Winnaars en verliezers? Volgens de tegenstanders zijn vooral de Oost-Europese landen de grote winnaars, zij zullen kunnen profiteren van het Europa van de 15. Voor de oorspronkelijke lidstaten zal de richtlijn gepaard gaan met sociale dumping, grotere werkloosheid van de eigen werknemers enz. De voorstanders daarentegen zijn er van overtuigd dat iedereen een grote winnaar is. Op de goederenmarkt is reeds bewezen dat concurrentie positief is, waarom zou dat op de dienstenmarkt dan niet zo zijn.

3.2 Reactie Europees Verbond van Vakverenigingen

Het Europees verbond van Vakverenigingen (EVV) is de stem van de werkers in Europa. Het vertegenwoordigt éénnentachtig vakbonden in zesendertig Europese landen en twaalf op industrie gebaseerde bonden.⁴⁹ De EVV heeft maar enkele voorwaarden: een grotere sociale garantie voor werknemers, dat er voorrang wordt verleend aan de verbetering van het arbeidsrecht en een juist overleg, en een meer diepgaande effectenanalyse. Ze is bezorgd om het oorsprongslandbeginsel en de nationale gezondheidssystemen. Het EVV verzet zich tegen de beperkingen aangaande de rol van de lidstaten, maar is voorstander van 'kwaliteitswerkgelegenheid'. Ze kan de richtlijn niet aanvaarden zoals ze nu is. De Commissie moet duidelijker zijn en nadenken over de effecten en de gevolgen die de richtlijn kan inhouden.⁵⁰

3.2.1 Sociale garantie werknemers

De grote interesse van de verschillende nationale vakbonden, die wordt opgeroepen door het voorstel, heeft te maken met het effect dat de richtlijn heeft op de belangrijkste sectoren in termen van werkgelegenheid. Vandaag de dag zijn diensten essentieel voor het vlot functioneren van de Europese economie en de welvaart van de bevolking. De EVV gelooft dat de interne markt hand in hand moet gaan met een voldoende sterke sociale bescherming en adequate arbeidsrechten en arbeidsvoorwaarden. Verder moet men gericht blijven op een sociale samenhang binnen de Europese Unie.

Het EVV heeft het voorstel bestudeerd en erkent de belangrijkste mogelijkheden tot jobcreatie in deze sectoren, vooral voor de toekomstige lidstaten. Zij erkent dat de Europese Unie op deze manier de Lissabonstrategie kan halen. Aan de andere kant merkt zij de groeiende trend tot outsourcing bij productiebedrijven op. Dit heeft nogal negatieve effecten op de collectieve arbeidsonderhandelingen en de intensivering van

⁴⁹ ETUC our aims: <http://www.etuc.org/r/2>, (07.05.2007)

⁵⁰ ETUC position paper: <http://www.etuc.org/a/243>, (09.04.2007)

het werk. De organisatie is voorstander van de maatregelen om alles vlotter te laten verlopen en promoot het vrije verkeer van diensten, zolang de maatregelen interessant zijn voor de werknemers, bedrijven en consumenten.⁵¹

3.2.2 Het arbeidsrecht

De Bolkestein-richtlijn houdt geen rekening met het arbeidsrecht. Het is van groot belang dat de Commissie hier wel rekening mee houdt. Dat ze de mogelijke effecten analyseert, zodat men potentiële problemen op dit gebied kan oplossen. De industriële relaties met en de collectieve arbeidsonderhandelingen in het land waar men de dienst uitvoert, moeten duidelijk zijn.

Volgens het EVV moeten de lidstaten, net zoals in het verleden, de mogelijkheid hebben om het vlotte verloop op hun arbeidsmarkt te garanderen en hen te beschermen tegen mogelijke misbruiken van tussenpersonen. Ze stelt voor dat uitzendkantoren en detachering uit de richtlijn worden gehaald en eventueel in een aparte richtlijn worden geregeld, zoals bijvoorbeeld ook de financiële diensten apart geregeld zijn binnen de Europese Unie.⁵²

3.2.3 Diepere effectenanalyse

De maatregelen zouden leiden tot groei en meer jobs. Maar in het verleden hebben liberaliserende maatregelen hun vooropgestelde beloftes niet altijd waargemaakt. Onderzoeken door vakbonden hebben aangetoond dat zij leidde tot onder andere het afbreken van bestaande jobs. Daarom is het belangrijk dat de Commissie een diepere effectenanalyse houdt, voordat zij de richtlijn aanneemt.

⁵¹ ETUC position paper: <http://www.etuc.org/a/243>, (09.04.2007)

⁵² ETUC position paper: <http://www.etuc.org/a/243>, (09.04.2007)

Het is ook belangrijk dat de vakbonden worden opgenomen in de richtlijn. In verschillende artikels spreekt het voorstel over de partijen die moeten op de hoogte gebracht worden. De vakbonden worden hier niet bij vernoemd, hoewel zij toch een zeer belangrijke rol spelen.⁵³

3.2.4 Oorsprongslandbeginsel

Het EVV is hier erg bezorgd om. Ten eerste stelt het principe niet genoeg voorwaarden. Deze zijn nodig om misbruiken te vermijden. Door het beginsel bestaat er een groot risico tot misbruik in de gebieden die nog niet geharmoniseerd zijn op Europees gebied. Deze zouden dan negatieve economische en sociale gevolgen in talrijke sectoren inhouden. Net zoals het geval was bij de 'flags of convenience' in de maritieme transportsector. Deze maatregel zou dienstenaanbieders aanmoedigen hun hoofdkwartier te verhuizen naar de lidstaten met de lage taksen en minimale sociale en milieueisen. Hierdoor gaan de lidstaten met hoge vereisten hun standaarden verlagen met negatieve gevolgen voor de samenleving. Verder zou het oorsprongslandbeginsel in strijd zijn met enkele artikels uit het Verdrag van Rome.⁵⁴

3.2.5 Nationale gezondheidssystemen

Eerder vroeg het EVV aan de Commissie om een richtlijn op te stellen rond diensten van algemeen belang, ook in het kader van de Lissabonstrategie. De Commissie was hier niet in geslaagd, maar de Bolkestein-richtlijn zou er wel in slagen. Deze algemene richtlijn zou rekening houden met de hoge eisen en een harmonisering waarborgen. Zonder een duidelijke definitie van diensten van algemeen belang vreest het EVV vooral voor de meest ontwikkelde landen op dit gebied. Zeker op het gebied van gezondheid mag men hier niet zo licht over gaan.⁵⁵

⁵³ ETUC position paper: <http://www.etuc.org/a/243>, (09.04.2007)

⁵⁴ ETUC position paper: <http://www.etuc.org/a/243>, (09.04.2007)

⁵⁵ ETUC position paper: <http://www.etuc.org/a/243>, (09.04.2007)

3.2.6 Beperkte rol van de lidstaten

Het EVV is zeer bezorgd rondom de toepassing van het oorsprongslandbeginsel, vooral rond de bescherming tegen misbruiken, zeker op het gebied van het arbeidsrecht. Ze wil dat de Commissie dieper ingaat op de mogelijke impact hiervan. De organisatie twijfelt sterk aan de haalbaarheid van het controlesysteem, wie gaat er de zee oversteken om controle te komen uitvoeren in een ander land? Ze is bezorgd over de effectiviteit en de beperkte draagwijdte van de richtlijn.

Het EVV is ervan overtuigd dat systemen van de autoriteiten niet discriminerend kunnen zijn en objectief gerechtvaardigd moeten worden. Er moet met extra voorzichtigheid worden gehandeld wanneer men bestaande regimes wil herzien, anders kan men te veel in vraag gaan stellen. Het algemeen belang en de publieke gezondheid moeten gerespecteerd worden.⁵⁶

3.2.7 Kwaliteitswerkgelegenheid

Het EVV onderlijnt de aanzienlijke mate waarin diensten afhangen van de kwaliteit van werkgelegenheid. Niet enkel op gebied van de vaardigheden van de werknemers, maar ook in termen van baanveiligheid. Deze kwaliteit kan verbeterd worden door de ontwikkeling van een conventioneel en juridisch kader op Europees gebied dat tijdelijke arbeidskrachten de zelfde behandeling biedt als vaste werknemers.

Het EVV is tevreden dat de Commissie het belang van levenslang leren en het up-to-date blijven van werknemers erkent. Deze parameters bepalen mede het concurrentievermogen van de onderneming. In dit verband verwacht het EVV dat het leerproces aangemoedigd wordt in de richtlijn.⁵⁷

⁵⁶ ETUC position paper: <http://www.etuc.org/a/243>, (09.04.2007)

⁵⁷ ETUC position paper: <http://www.etuc.org/a/243>, (09.04.2007)

4 Het proces naar de huidige richtlijn

Om tot de huidige richtlijn van 12 december 2006 te komen heeft de oorspronkelijke richtlijn een lange weg moeten afleggen. Deze weg is wettelijk vastgelegd en wordt de medebeslissingsprocedure genoemd. Zowel een korte uitleg over deze procedure als de afgelopen weg van de richtlijn vindt u terug in dit hoofdstuk.

4.1 De medebeslissingsprocedure

De medebeslissingsprocedure omvat maximum drie lezingen waarbij de Raad en het Europees Parlement als gezamenlijke wetgevers fungeren. Deze standaardprocedure houdt in dat een wetgeving pas goedgekeurd kan worden als het Europees Parlement en de Raad exact dezelfde tekst goedkeuren. Het ontvangen van een voorstel van de Commissie door de Raad en het Europees Parlement is de formele start van de procedure. De termijnen waarbinnen de volgende stappen in de procedure moeten worden gezet, beginnen te lopen na de eerste lezing. De maximale looptijd vanaf dat moment bedraagt ongeveer 14 maanden. Figuur 4.1 geeft een duidelijk overzicht van de mogelijke wegen die het Commissievoorstel kan afleggen.

Het Commissievoorstel wordt naar de Raad en het Europees Parlement gestuurd. Het wordt eveneens voor advies voorgelegd aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité voor de Regio's. De praktijk wijst uit dat deze adviezen weinig betekenisvol zijn. Het Europees Parlement en de Raad kunnen ze zonder verdere verantwoording naast zich neerleggen. Daarom heb ik deze niet vermeld in mijn verdere bespreking.

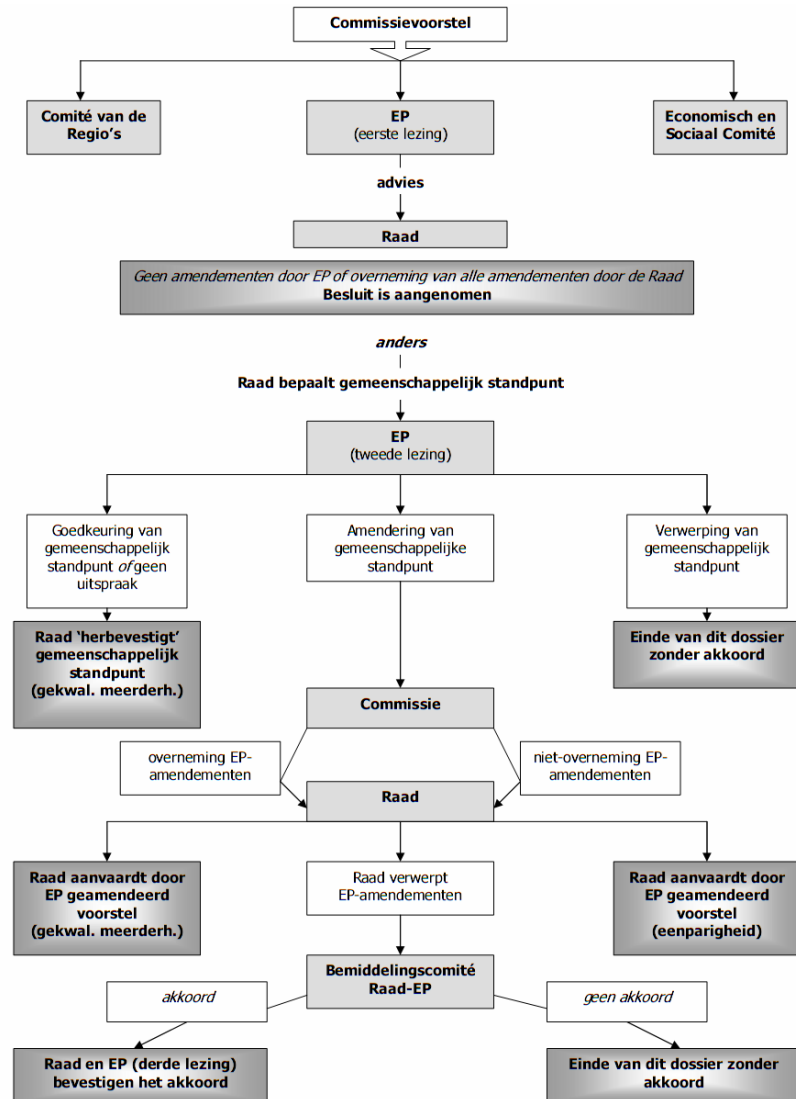
De eerste lezing van het Europees Parlement bestaat uit een advies dat meestal amendementen bevat op het voorstel. In de praktijk zal in de meeste gevallen de Commissie hierna een 'gewijzigd voorstel' doen. Hierbij herneemt ze haar oorspronkelijk voorstel, neemt ze enkele amendementen over en verantwoordt ze waarom ze de andere amendementen niet overneemt. Deze laatste stap is nergens geregeld en heeft geen invloed op de procedure, het voorgeschreven traject wordt gewoon verder gevolgd.

In principe kan de Raad al in zijn eerste lezing de wetgeving goedkeuren. In dat geval zou het alle amendementen uit het advies van het Europees Parlement moeten aannemen of wanneer deze niet aanwezig zijn, het originele voorstel goedkeuren. In praktijk komt dit echter niet dikwijls voor. In de meeste gevallen wordt in de eerste lezing een 'gemeenschappelijk standpunt' opgesteld. Dit is een tekst die de ministers van de lidstaten in overleg opstellen en die verschilt van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie en van de amendementen van het Europees Parlement. Voor de formele vaststelling van dit gemeenschappelijk standpunt wordt er in de praktijk meestal een 'politiek akkoord' bereikt. Men weet dan al hoe het gemeenschappelijk standpunt er uit gaat zien, maar het is nog niet juridisch correct verwoord. Pas op een volgende zitting zal het gemeenschappelijk standpunt formeel worden vastgelegd, zonder dat er opnieuw over gediscussieerd moet worden.

Binnen de drie maanden (verlengbaar met één maand) na de officiële ontvangst in het Europees Parlement van het gemeenschappelijk standpunt moet het Parlement een tweede lezing afwerken. Zelden of nooit verwerpt men het gemeenschappelijk standpunt van de Raad. Moest dit toch gebeuren zou dat het einde betekenen van dat dossier. Het zou kunnen dat het Europees Parlement het gemeenschappelijk standpunt goedkeurt of er niet in slaagt binnen de voorziene termijn te beslissen. In dat geval eindigt de procedure en wordt de wetgeving aangenomen. In een derde en veel voorkomend scenario amendeert het Parlement het gemeenschappelijk standpunt. Dit keer is er wel een grotere drempel dan in de eerste lezing. De amendementen moeten nu met een absolute meerderheid worden gestemd in plaats van een gewone meerderheid. Bij een absolute meerderheid worden de afwezigen beschouwd als personen met een tegenstem. Het geamendeerde gemeenschappelijk standpunt wordt naar de Commissie verzonden voor een opinie en naar de Raad voor een tweede lezing.

In een opinie maakt de Commissie duidelijk of ze de amendementen van het Parlement positief of negatief adviseert. De Raad rondt binnen de drie maanden (verlengbaar met één maand) na ontvangst van het geamendeerde gemeenschappelijke standpunt de tweede lezing af. Deze tweede lezing heeft twee mogelijke uitkomsten. In een eerste geval keurt de Raad de positief geadviseerde amendementen goed met een gekwalificeerde meerderheid (bepaalde eisen moeten voldaan zijn) en met unanimitéit over de negatief geadviseerde amendementen. In het andere geval, wanneer de Raad niet akkoord gaat start de 'bemiddelingsfase' door de bijeenroeping van het

'bemiddelingscomité'. Dit comité bestaat uit 25 vertegenwoordigers van de Raad, 25 van het Europees Parlement en één vertegenwoordiger (zonder stemrecht) van de Commissie. Het bemiddelingscomité heeft zes weken om de 'gemeenschappelijke tekst' goed te keuren, anders strandt de procedure zonder wet. De derde lezing bestaat erin dat de Raad en het Europees Parlement de gemeenschappelijke tekst moeten goedkeuren binnen de zes weken.⁵⁸



Figuur 4.1 – De medebeslissingsprocedure⁵⁹

⁵⁸ Vos H., academiejaar 2005-2006, Besluitvorming in de Europese Unie: een survival kit

⁵⁹ Vos H., academiejaar 2005-2006, Besluitvorming in de Europese Unie: een survival kit, p.29

4.2 Procedure Bolkestein-richtlijn

Tabel 4.1 geeft alle gebeurtenissen weer vanaf de aanneming van de Commissie tot aan de ondertekening van het Europees Parlement en de Raad. De data tonen aan dat alles binnen de opgelegde termijnen is gebeurd. Ik heb op de verschillende websites van Europa (o.a. die van de Europese Commissie, het Europees Parlement en PreLex) de verschillende stappen opgevolgd. Ik heb de documenten gelezen en samengevat. De samenvatting van de belangrijkste gebeurtenissen tot aan de goedkeuring van de richtlijn heb ik aan dit hoofdstuk toegevoegd.

Tabel 4.1 – Gebeurtenissen⁶⁰

Datum	Gebeurtenis
13.01.2004	Aanneming door de Commissie Aanvulling
06.02.2004	Toezending aan Raad en Europees Parlement
11.03.2004	Beraadslagingen in de Raad
29.09.2004	Advies Comité van de Regio's
25.11.2004	Beraadslagingen in de Raad
09.02.2005	Advies Economisch en Sociaal Comité
29.11.2005	Beraadslagingen in de Raad
16.02.2006	Advies Europees Parlement in eerste lezing Standpunt Commissie inzake amendementen Europees Parlement in eerste lezing
13.03.2006	Beraadslagingen in de Raad
04.04.2006	Aanneming door Commissie van gewijzigd voorstel
06.04.2006	Toezending aan Raad en Europees Parlement van gewijzigd voorstel
29.05.2006	Politiek akkoord over gemeenschappelijk standpunt
24.07.2006	Vaststelling gemeenschappelijk standpunt
25.07.2006	Aanneming door Commissie van verklaring gemeenschappelijk standpunt Toezending aan Raad en Europees Parlement van verklaring gemeenschappelijk standpunt

⁶⁰ PreLex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=188810#381922, (08.02.2007)

Tabel 4.1 – Gebeurtenissen (vervolg)

07.09.2006	Ontvangst door Europees Parlement van gemeenschappelijk standpunt
15.11.2006	Advies Europees Parlement in tweede lezing Standpunt Commissie inzake amendement Europees Parlement in tweede lezing
16.11.2006	Aanneming advies Commissie inzake amendement Europees Parlement in de tweede lezing Toezending aan Raad advies Commissie inzake amendement Europees Parlement in tweede lezing Toezending aan Europees Parlement van advies Commissie
11.12.2006	Goedkeuring van de Raad in tweede lezing
12.12.2006	Ondertekening door Europees Parlement en Raad

4.2.1 Beraadslagingen in de Raad – eerste lezing

In de Raad van Ministers van de Europese Unie is de Raad Concurrentievermogen bevoegd voor het bespreken van materie aangaande de interne markt. Zoals tabel 4.2.1 reeds aangeeft, is er verschillende malen beraadslaagd over de dienstenrichtlijn. Wanneer de raadszitting voor een eerste maal op 11 maart 2004 plaatsvindt, wordt er nog niet erg grondig over de richtlijn gediscussieerd. Er wordt enkel gezegd dat ze het goed vinden dat de Commissie dit voorstel doet en dat ze er zo vlug mogelijk werk van zullen maken.⁶¹

De Raad Concurrentievermogen beraadslaagt opnieuw over het voorstel op 25 en 26 november 2004. Het voorzitterschap stuurde hen een nota met de volgende drie kernvraagstukken: het beginsel land van oorsprong, administratieve samenwerking en administratieve vereenvoudiging. Het resultaat van de discussie zijn de volgende punten. Het politiek en economisch belang van de richtlijn wordt onderstreept. Men is het eens over de uitkomst van de economische studies, dat de economische groei na invoering van het voorstel zou toenemen. Men vindt dat er meer duidelijkheid omtrent het toepassingsgebied noodzakelijk is. Er zou nog een vergadering volgen met het Comité

⁶¹ Persmededeling: 2570^e zitting van de Raad Concurrentievermogen (Interne Markt, Industrie en Onderzoek), Brussel, 11.03.2004

Burgerlijk Recht over het internationaal privaatrecht. De administratieve samenwerking en vereenvoudiging is essentieel voor een goed functionerende interne markt, vooral voor diensten en voor een goed oorsprongslandbeginsel.⁶²

Over het oorsprongslandbeginsel is men het echter niet helemaal eens. De lidstaten steunen dit element als een essentieel beginsel, maar enkele lidstaten hebben specifieke bezwaren, dit vindt men terug in de corrigenda van het verslag van dit debat. De Deense, Franse, Belgische, Portugese, Cypriotische en Griekse delegaties laten hun bedenkingen blijken. Opvallend is dat het vooral de oude lidstaten zijn die opmerkingen hebben, op Cyprus na. Dit zijn ook telkens lidstaten met een goed tot zeer goed uitgebouwd sociaal zekerheidsstelsel en arbeidsrecht. De vrees van deze lidstaten is een 'race to the bottom' waardoor hun diensten weggeconcentreerd dreigen te worden door nieuwe lidstaten uit Centraal- en Oost-Europa.⁶³

Eén jaar later, op 28 en 29 november 2005, beraadslaat de Raad opnieuw over het ontwerp van de richtlijn. Men is het er over eens dat het advies van het Europees Parlement en het herziene Commissievoorstel noodzakelijk is. Deze worden begin 2006 verwacht. De Raad houdt in afwachting al een gedachtewisseling over het voorstel. Er komen drie belangrijke vraagstukken aan bod: de werkingssfeer van de richtlijn, de bescherming van de werknemers en het vrij verkeer van diensten in de Europese Unie. De vrijstellingen moeten duidelijk en concreet worden geformuleerd, sommige delegaties willen meer vrijstellingen, maar de richtlijn mag niet leeg zijn. Er is discussie over het uitsluiten van bepaalde, door de lidstaten te definiëren, diensten van algemeen belang. Slechts enkele lidstaten zijn hier voor. Volgens een meerderheid moet de onderhavige richtlijn neutraal zijn, over artikel 24 'Specifieke bepalingen betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers' en artikel 25 'Terbeschikkingstelling van onderdanen van derde landen', lopen de standpunten uiteen. Iedereen is het eens dat het vrij verkeer van diensten moet worden vergemakkelijkt, maar de meningen over de wijze waarop dat moet gebeuren lopen uiteen. Men is het erover eens dat dit verder moet worden besproken zodat er een evenwicht kan worden gevonden tussen het vrij verkeer van diensten en de legitieme doelstellingen van het overheidsbeleid.⁶⁴

⁶² Persmededeling: 2624^e zitting van de Raad Concurrentievermogen (Interne Markt, Industrie en Onderzoek), Brussel, 25/26.11.2004

⁶³ Dehairs B., academiejaar 2005-2006, Trajectanalyse de diensten-richtlijn de Bolkestein-richtlijn

⁶⁴ Persmededeling: 2694^e zitting van de Raad Concurrentievermogen, Brussel, 28/29.11.2005

Ook op het niveau van de Europese Raad is er een uiting van kritiek en wordt er meer en meer aangedrongen op een wijziging van de dienstenrichtlijn. Tijdens de voorjaarsstop van 2005 stelt de Raad dat de dienstenrichtlijn niet tegemoetkomt aan de noden. Er wordt niet genoeg aandacht besteed aan het Europese Sociale model.⁶⁵

4.2.2 Advies Europees Parlement – eerste lezing

De Raad bereikt geen gemeenschappelijk standpunt in eerste lezing, het Europees Parlement doet dat wel. Op 16 februari 2006 neemt het Europees Parlement met een grote meerderheid het rapport aan over de openstelling van de interne markt voor diensten. In haar 365 pagina's tellende resolutie wijzigt ze grondig de oorspronkelijke dienstenrichtlijn van de Commissie, maar het doel is hetzelfde gebleven: de afschaffing van obstakels voor het vrije verkeer van diensten.⁶⁶ Het Parlement legt er de nadruk op dat de richtlijn geen afbreuk doet aan de sociale rechten van werknemers en het bestaande arbeidsrecht niet verandert.

Het oorsprongslandbeginsel wordt geschrapt. In de plaats komt er een lijst van obstakels die bestemmingslanden uit de weg moeten ruimen voor dienstverleners uit andere lidstaten. De lidstaten moeten de rechten van dienstverleners uit een andere lidstaat om diensten aan te bieden respecteren en in beginsel mogen ze hiervoor geen obstakels opwerpen. Voor zover er wel nog eisen mogen worden gesteld moeten deze niet-discriminerend, noodzakelijk en proportioneel zijn.

Obstakels voor buitenlandse dienstverleners mogen nog worden opgeworpen in het belang van de openbare orde en veiligheid, de milieubescherming en de volksgezondheid. Daarmee schrapt het Parlement de bepaling dat bestemmingslanden toegang tot hun markten ook mogen weigeren op grond van sociaal beleid of consumentenbescherming. Een meerderheid van de leden vindt namelijk dat deze

⁶⁵ Persmededeling: European Council agrees on a drafting of the directive on the opening of the services market respectful of the European social model, Luxemburg, 23.03.2005

⁶⁶ Verslag over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Straatsburg, 12.02.2006

categorieën te ruim gedefinieerd zijn. Ze zouden de lidstaten te veel mogelijkheden bieden hun markten alsnog af te schermen.

Het Parlement neemt expliciet de bepaling op dat niets in de weg staat van het toepassen van de regels over arbeidsvoorwaarden van de lidstaat waar een dienst wordt uitgeoefend. Het gaat hier over regels die zijn neergelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten, evenals over de socialezekerheidswetgeving. Het Europees Parlement bepaalt nadrukkelijk dat de richtlijn niet mag worden beschouwd als een aantasting van het recht om actie te voeren in bedrijven.

Wat de lidstaten van bestemming onder bepaalde voorwaarden mogen, is dienstverleners verplichten financiële waarborgen te stellen, verzekeringen af te sluiten of deel te nemen in een collectief fonds voor schadevergoedingen. Dit bijvoorbeeld voor leden van beroepsorganisaties. Het bestemmingsland kan ook de registratie van een onderneming eisen.

Diensten van algemeen economisch belang, zoals postdiensten, drinkwatervoorziening, elektriciteit en afvalverwerking vallen onder de richtlijn, voor zover zij geliberaliseerd zijn en de staat er geen monopolie meer op heeft. Het blijft voorbehouden aan de lidstaten om te bepalen wat zij als een dienst van algemeen economisch belang beschouwen.

Het Parlement haalt de detachering van werknemers uit het voorstel. Detachering wordt reeds geregeld in de detacheringsrichtlijn van 1996. Verder wordt bepaald dat de lidstaat van bestemming verantwoordelijk is voor het toezicht op de activiteiten van de dienstverlener op zijn grondgebied. Deze lidstaat moet ook onderzoeken en inspecties uitvoeren wanneer dat door de lidstaat van primaire vestiging wordt gevraagd.

Een waslijst van diensten en (rechts)gebieden wordt expliciet uitgesloten van de werkingssfeer van de richtlijn. Bovendien doet de richtlijn geen afbreuk aan maatregelen die zijn genomen om de bevordering van de culturele of linguïstische verscheidenheid of het pluralisme van de media te beschermen.

De meeste leden van de Europese Volkspartij steunen het compromis, maar zij konden zich beter vinden in het verslag van de internemarktcommissie. Vooral de leden van de nieuwe lidstaten, het Verenigd Koninkrijk en Zweden, zijn kritisch. De Partij van Europese Socialisten (PES) steunt het compromis, hoewel sommigen liever sociaal beleid en consumentenbescherming hadden gehandhaafd als redenen om de toegang uit andere lidstaten tegen te houden. De PES-leden uit de nieuwe lidstaten waren dan weer tegen de inclusie van sociaal beleid en consumentenbescherming. De meeste liberalen steunen de tekst van de internemarktcommissie en zelfs het oorspronkelijke Commissievoorstel. Europees Verenigd Links/Noord Groen Links en Groenen stemmen tegen, de meeste leden van de Unie voor een Europa van Nationale staten stemmen voor het compromis.⁶⁷

Tijdens de samenkomst van de Raad op 13 maart 2006 wordt het resultaat van de stemming in het Europees Parlement besproken. Verder besluit men te wachten op het herziend voorstel van de Commissie.⁶⁸

4.2.3 Herziend voorstel van de Commissie

Op 4 april 2006 heeft de Europese Commissie een gewijzigd voorstel voor een richtlijn betreffende diensten op de interne markt goedgekeurd. Dit voorstel sluit nauw aan bij het besluit van het Europees Parlement in eerste lezing. Diensten van algemeen belang zijn weggelaten, maar diensten van algemeen economisch belang zijn opgenomen in het nieuwe voorstel van de Europese Commissie. Gezondheidszorg is ook weggelaten. De mening van de Commissie verschilt van deze van het parlement in verband met het algemeen uitsluiten van wettelijke beroepen (vb rechtskundig adviseur) en beroepen met betrekking tot de uitoefening van openbaar gezag (vb notaris). De artikels 24 en 25 zijn weggelaten uit de oorspronkelijke richtlijn. Vladimir Spidla, Europees Commissaris voor Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Gelijke Kansen, heeft hierover een nieuwe richtlijn geschreven, die ook op 4 april 2006 werd uitgebracht. De Commissie gaat niet akkoord met het uitsluiten van legale diensten. Belastingen, gokactiviteiten en audiovisuele

⁶⁷ Europees Parlement Persdienst: http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/056-5221-47-2-7-909-20060213IPR05194-16-02-2006-2006--true/default_nl.htm, (26.02.2007)

⁶⁸ Persmededeling: 2715^e zitting van de Raad Concurrentievermogen (Interne Markt, Industrie en Onderzoek), Brussel, 13.03.2006

diensten zijn wel uitgesloten. Sociale diensten behoren ook niet meer tot de richtlijn, maar de Commissie heeft de amendementen van het Europese Parlement aangepast. Wel komt zij tegemoet aan het weglaten van veiligheidsdiensten en uitzendkantoren, maar de Commissie accepteert geen volledige harmonisatie op deze gebieden.⁶⁹

Twee dagen later wordt dit voorstel naar de Raad en het Europees Parlement gestuurd. De Raad vormt eerst een politiek akkoord (29.05.2006) en legt dan later haar gemeenschappelijk standpunt (24.07.2006) vast. Het standpunt van de Raad komt voor 98% overeen met de mening van het Europees Parlement, er is niets aan de belangrijke politieke kernpunten veranderd.⁷⁰

4.2.4 Europees Parlement – tweede lezing

Aan het gemeenschappelijk standpunt van de Raad voegt het Europees Parlement op 15.11.2006 nog drie amendementen toe. Deze amendementen hebben te maken met de reikwijdte van de bevoegdheden van de Commissie. Er wordt geen afbreuk gedaan aan de inhoud en de beginselen van het Commissievoorstel en het gemeenschappelijk standpunt.⁷¹

Eén dag later neemt de Commissie het voorstel van het Europees Parlement in tweede lezing aan.⁷² Ze zendt haar advies naar het Parlement en de Raad. Op 11 december 2006 maakt de Raad bekend dat ze met een gekwalificeerde meerderheid de richtlijn betreffende diensten op de interne markt heeft aangenomen.

⁶⁹ Europees Parlement IMCO:

http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/060404_services_comcommunicationrev_en.pdf, (26.02.2007)

⁷⁰ Europees Parlement IMCO:

http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/press/060530_agreement_services_en.pdf, (26.02.2007)

⁷¹ Europees Parlement:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0490+0+DOC+XML+V0//NL>, (01.03.2007)

⁷² Advies van de Commissie overeenkomstig artikel 251, lid 2, derde alinea, onder c), van het EG-Verdrag over de amendementen van het Europees Parlement op het gemeenschappelijk standpunt van de Raad met het oog op de aanneming van de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Brussel, 16.11.2006

Opmerkelijk is dat de Belgische delegatie verklaart niet aan de stemming te hebben deelgenomen. De Litouwse delegatie heeft zich onthouden.⁷³ Op 12 december 2006 wordt de richtlijn, die ondertussen zo veranderd is, dat er van de Bolkestein-richtlijn nog nauwelijks sprake is, ondertekend door de Raad en het Parlement. De richtlijn kan van kracht gaan.

⁷³ Persmededeling 11.12.2006: 2772^e zitting van de Raad Vervoer, telecommunicatie en energie, Brussel, 11/12.01.2006

5 Reacties op de gewijzigde richtlijn

Hieronder volgen de reacties na het advies van het Europees Parlement op 15 november 2006. Via Mediargus heb ik de artikels die in kranten zijn verschenen opgezocht en samengevat. De Belgische vakbonden reageerden niet meer via hun sites. Aan hun oproep tot een grondige aanpassing en het verwijderen van het land van oorsprong principe is voldaan.

5.1 Verschillende meningen

Anne Van Lancker (sp.a), Marianne Thyssen (CD&V), Bart Staes (Groen!) en ook Dirk Sterckx (VLD) sloegen in juni 2004 de handen in elkaar (zie supra).⁷⁴ Maar in de EU-Ministerraad, bij de ultieme stelling over de dienstenrichtlijn, heeft België niet meegestemd. De reden hiervoor is dat er geen akkoord is tussen liberalen en socialisten.⁷⁵ Thyssen en Sterckx zijn ondertussen tevreden, maar Staes is nog steeds niet overtuigd. Anne Van Lancker, die de richtlijn mee hielp herschrijven, heeft gemengde gevoelens bij de nieuwe richtlijn.

Van Lancker gelooft niet dat de richtlijn 600.000 nieuwe jobs kan creëren, maar ze vindt dat we tevreden moeten zijn met de richtlijn. Niet alle problemen zijn opgelost, maar de richtlijn biedt meer rechtszekerheid dan ooit.⁷⁶ Toch vreest ze ervoor dat het vrije dienstenverkeer vooral voor de rechtbanken zal worden beslecht.⁷⁷

Staes is ontgoocheld omdat de tekst vol gemiste kansen zit. Hij vindt de tekst niet sociaal genoeg en de sociale diensten die uit de richtlijn gefilterd zijn, zijn veel te beperkt. Deze kritiek slaagt volgens Anne Van Lancker nergens op.⁷⁸

⁷⁴ Van Haver K., Vlaamse partijen vormen front tegen Europese dienstenrichtlijn, De Tijd, 11.06.2004, p.1

⁷⁵ Onbekende auteur, België onthoudt zich weer over Bolkestein, De Standaard, 12.12.2006, p.3

⁷⁶ Lefevere F., Parlement keurt fel afgeslankte dienstenrichtlijn goed, De Morgen, 16.11.2006, p.8

⁷⁷ KV, Vrij dienstenverkeer vooral goed voor kmo's, De Tijd, 16.11.2006, p.12

⁷⁸ Lefevere F., Parlement keurt fel afgeslankte dienstenrichtlijn goed, De Morgen, 16.11.2006, p.8

Verder haalt Staes aan dat de goedgekeurde tekst te veel rechtsonzekerheid biedt waardoor het Europese Hof van Justitie te veel ruimte krijgt om de draagwijdte van de richtlijn te bepalen.⁷⁹

Ook Mia De Vits, Europees Parlements lid voor de sp.a, is niet helemaal tevreden. Ze gelooft niet in de voorspelling dat deze richtlijn 600.000 jobs kan creëren. Een groot probleem is ook de rechtsonzekerheid. De nationale overheden kunnen nog altijd beperkingen opleggen aan bedrijven op het vlak van veiligheid of milieu. De omschrijving lijkt haar te flou en zal leiden tot een stortvloed aan juridische procedures voor het Hof van Justitie.⁸⁰

Marianne Thyssen, onderhandelaar namens de Europese Volkspartij, is het hier niet mee eens. Voor het eerst zijn er nu duidelijke wettelijke regels van wat wel en niet kan. Bedrijven krijgen net een grotere rechtszekerheid en ook meer garanties voor vrij verkeer. Vooral de kmo's, die 90% uitmaken van de dienstensector, zullen volgens haar baat hebben bij de liberalisering.⁸¹ Er kan gezorgd worden voor veel meer banen, terwijl sociale systemen niet in gevaar komen.⁸² Ook de kritiek dat de richtlijn niet neutraal zou zijn ten aanzien van het arbeidsrecht kan volgens Thyssen worden weerlegd. Bovendien zijn er geruststellende verklaringen van de Commissie waarmee eventueel in de rechtspraak rekening moet of kan worden gehouden.⁸³ Bovendien is ze blij dat de huidige dienstenrichtlijn mijlenver verwijderd staat van de zo goed als onbelemmerde liberalisering die Bolkestein begin 2004 in gedachten had.⁸⁴

Dirk Sterckx, Europees Parlements lid, was al van in het begin tamelijk positief over de richtlijn, maar vond enkele aanpassingen noodzakelijk.⁸⁵ Hij wijst erop dat voor een exportland als België een vrije markt grote voordelen biedt. De dienstenrichtlijn zorgt voor minder administratieve rompslomp voor onze ondernemers en voor een grotere afzetmarkt.⁸⁶

⁷⁹ RVH, 'Uitgeklede' Bolkestein goedgekeurd, Het Belang van Limburg, 16.11.2006, p.10

⁸⁰ Lefevere F., Parlement keurt fel afgeslankte dienstenrichtlijn goed, De Morgen, 16.11.2006, p.8

⁸¹ KV, Vrij dienstenverkeer vooral goed voor kmo's, De Tijd, 16.11.2006, p.12

⁸² RVH, 'Uitgeklede' Bolkestein goedgekeurd, Het Belang van Limburg, 16.11.2006, p.10

⁸³ bb BELGA, Uiteenlopende reacties op compromis, De Standaard, 16.11.2006, p.25

⁸⁴ Lefevere F., Parlement keurt fel afgeslankte dienstenrichtlijn goed, De Morgen, 16.11.2006, p.8

⁸⁵ Van Haver K., Vrij verkeer van diensten EU verdeelt regering, De Tijd, 02.03.2004, p.3

⁸⁶ KV, Vrij dienstenverkeer vooral goed voor kmo's, De Tijd, 16.11.2006, p.12

Frieda Brepoels, NV-A, ziet ook kansen voor Vlaamse kmo's. Dit door het elektronische loket dat er komt vanaf 2010. Momenteel worden bedrijven nog te erg gehinderd in hun Europese expansie door allerlei rompslomp. Volgens haar kan er geen sprake meer zijn van de sociale dumping, waar men in het begin vooral voor vreesde.⁸⁷

5.2 De organisaties aan het woord

De ondernemingsorganisatie Unizo en de Confederatie Bouw, die eerst nog mee betoogden tegen het goedkeuren van de richtlijn (zie supra) zijn tevreden met de herwerkte versie. De werkgeversorganisatie VBO, al vanaf het begin een voorstander van een ware interne markt voor diensten, roept samen met Unice (ondertussen BUSINESSEUROPE) de lidstaten op om de deur niet open te zetten voor protectionisme.⁸⁸

De Confederatie Bouw is vooral tevreden dat de huidige dienstenrichtlijn het oorsprongslandprincipe heeft geschrapt. De lidstaten blijven de mogelijkheid behouden om bepaalde voorwaarden op te leggen of bepalingen van het land van bestemming te kunnen laten toepassen.⁸⁹

Van Eetvelt Karel, gedelegeerd bestuurder van Unizo, is blij met de Europese richtlijn voor vrij verkeer van diensten. Enerzijds vervalt veel papierwerk waardoor ook de 24 miljoen Europese kmo's vlot toegang krijgen tot de Europese dienstenmarkt, anderzijds vrijwaart de richtlijn de volksgezondheid, openbare orde en veiligheid. Het wegnemen van een aantal administratieve verplichtingen mag niet uitmonden in de uitholling van de nationale wetgevingen, vindt Van Eetvelt. Volgens hem respecteert de richtlijn ook het in België geldende arbeidsrecht. Verder merkt hij op dat nu de richtlijn is goedgekeurd het echte werk voor de Europese deelstaten pas begint. Het succes van de richtlijn zal vooral afhangen van de mate waarin inspectiediensten en dienstverleners in de verschillende landen met gelijke wapens strijden.⁹⁰

⁸⁷ RVH, 'Uitgeklede' Bolkestein goedgekeurd, Het Belang van Limburg, 16.11.2006, p.10

⁸⁸ KV, Vrij dienstenverkeer vooral goed voor kmo's, De Tijd, 16.11.2006, p.12

⁸⁹ bb BELGA, Uiteenlopende reacties op compromis, De Standaard, 16.11.2006, p.25

⁹⁰ Van Eetvelt K., Bolkestein-richtlijn, versie 2006, De Morgen, 16.11.2006, p.12

Unice vreest net zoals Mia De Vits en Bart Staes voor rechtsonzekerheid. Er kunnen nog altijd beperkingen opgelegd worden aan bedrijven door de nationale overheden op het vlak van veiligheid of milieu. De omschrijving zou te flou zijn en tot een stortvloed aan juridische procedures voor het Hof van Justitie leiden.⁹¹ Rudi Thomaes, VBO, vindt dan weer dat deze richtlijn net nodig was om te vermijden dat ondernemingen steeds naar het Hof moeten stappen om de vrijheid van diensten af te dwingen.⁹²

Aan de oproep van de Beroepsvereniging van Bewakingsondernemingen om de private veiligheidsmarkt nog niet vrij te maken (zie supra) is voldaan.⁹³ Samen met de gezondheidszorg, de uitzendkantoren, de weddenschappen en kansspelen werden ook de bewakingsfirma's geschrapt uit het toepassingsgebied van de richtlijn.⁹⁴

5.3 Bekendheid van de richtlijn

Een enquête die het VBO in De Tijd en Echo liet publiceren toont dat de kennis van de Belgische kmo-kaderleden ondermaats is. Slechts één op de vier weet waar de Lissabonstrategie op duidt. De Bolkestein-richtlijn is bij amper één op de drie gekend.⁹⁵

68 procent van de Belgische ondernemers vindt dat hij onvoldoende geïnformeerd is over wat de Europese Unie doet. Maar van de voldoende geïnformeerden houdt slechts één op vijf rekening met de komende Europese wetgeving. 15 procent zegt ook boudweg niet geïnteresseerd te zijn in Europa. Het is duidelijk dat Europa nog steeds een ver-van-mijn-bedshow is.⁹⁶

⁹¹ Lefevere F., Parlement keurt fel afgeslankte dienstenrichtlijn goed, De Morgen, 16.11.2006, p.8

⁹² KV, Vrij dienstenverkeer vooral goed voor kmo's, De Tijd, 16.11.2006, p.12

⁹³ Lauwers B., Maak private veiligheidsmarkt pas vrij in 2015, De Tijd, 16.10.2004, p.12

⁹⁴ Bulcke B., EU-regeringen moeten zelf werk maken van nieuwe dienstenrichtlijn, De Standaard, 16.11.2006, p.25

⁹⁵ Depuydt P., Tijd voor een 'Europese lente', Trends, 08.03.2007, p.3

⁹⁶ Onbekende auteur, Ondernemers vinden ruimere EU niet nodig, De Tijd, 02.03.2007, p.1

6 Dienstenrichtlijn versus Bolkestein-richtlijn

Na een korte beschrijving over wat de oorspronkelijke Bolkestein-richtlijn wel of niet zou verwezenlijken volgt de vergelijking van de oude met de nieuwe richtlijn. Het eerste gedeelte komt uit een checklist bedoeld om het effect van het voorstel van de Commissie te verduidelijken. Voor het tweede gedeelte heb ik beide teksten naast elkaar gelegd en de verschillen genoteerd.

6.1 De Bolkestein-richtlijn zou...

De oorspronkelijke richtlijn zou de economische groei en duurzame werkgelegenheid bevorderen. Sinds 1993 heeft de Interne Markt voor 1.000 miljard euro aan welvaart en voor 2,5 miljoen banen gezorgd. Indien er een echte interne markt voor diensten geschept kan worden, zou dit nog aanzienlijk stijgen.

Bolkestein zou het bedrijven, vooral kmo's, veel makkelijker maken om in de hele EU diensten te kunnen verlenen. Dit zou een bevordering van de concurrentie over de landsgrenzen heen betekenen. Hierdoor zullen de prijzen zakken en de kwaliteit en de keuzemogelijkheden voor de consument zullen verbeteren.

Het voorstel zou een einde maken aan nutteloze formaliteiten en paperassen, bvb door de vereenvoudiging van toelatings- en erkenningsvereisten die aan bedrijven opgelegd worden. Bedrijven zouden alle formaliteiten online en via één contactpunt kunnen afhandelen.

De samenwerking tussen de nationale autoriteiten in de verschillende lidstaten zou verbeteren dankzij de dienstenrichtlijn. Ze zou de consument beter informeren en beschermen en oneerlijke bedrijven en illegale arbeid bestrijden. Een betere uitwisseling van gegevens en een nauwere samenwerking tussen lidstaten zouden een einde maken aan de huidige nutteloze herhaling van de diverse nationale formaliteiten en controles.

De voorgestelde dienstenrichtlijn zou discriminatie van bedrijven en consumenten op basis van hun nationaliteit beëindigen. Zo zouden bvb de toegangsprijzen voor culturele manifestaties en musea niet hoger mogen zijn voor buitenlandse toeristen.

Het voorstel zou de voorwaarden verduidelijken waaronder een patiënt recht heeft op de terugbetaling van in een andere lidstaat gemaakte medische kosten, zodat hij een ruimere keuze heeft voor een hoogwaardige medische behandeling.⁹⁷

6.2 De Bolkestein-richtlijn zou niet...

De Bolkestein-richtlijn zou de lidstaten niet dwingen om hun openbare diensten te liberaliseren, of om deze diensten open te stellen voor concurrentie. Ze wil enkel op Europees vlak het verrichten van diensten vergemakkelijken en vereenvoudigen in die sectoren waar concurrentie al een normale zaak is.

Ze wil ook de vrijheid van de lidstaten niet beperken om vast te leggen wat zij beschouwen als 'openbare diensten' of als diensten van algemeen economisch belang. Lidstaten zouden nog steeds kunnen beslissen hoe deze diensten moeten worden gefinancierd en georganiseerd.

De voorgestelde richtlijn zou geen invloed hebben op de manier waarop de lidstaten hun gezondheids- en sociale zekerheidsdiensten organiseren. De betrokken lidstaten moeten zelf beslissen in welke mate en onder welke voorwaarden bedrijven diensten mogen verlenen die betaald worden door de sociale zekerheid (bvb privé hospitalen).

De oorspronkelijke dienstenrichtlijn zou geen bijzondere invloed hebben op de sociale zekerheidssystemen. Een lidstaat zou enkel de in een ander land verstrekte zorg moeten terugbetalen onder dezelfde voorwaarden als de terugbetaling van de op zijn eigen grondgebied versterkte zorg.

⁹⁷ Europese Commissie – Interne markt:

http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/prop-clarifications_nl.pdf, (11.04.2007)

De Bolkestein-richtlijn zou niet leiden tot sociale dumping door het binnenbrengen van goedkope werkkrachten uit andere lidstaten. De regel dat bedrijven, die werknemers naar andere lidstaten sturen, ook de sociale wetgeving van deze lidstaat, met inbegrip van het minimumloon, moeten toepassen, blijft onveranderd.

Ze zou niet beletten dat lidstaten bedrijven en werknemers op hun grondgebied kunnen controleren. De lidstaat waar de dienst wordt verricht zou nog steeds de arbeidsomstandigheden kunnen opleggen en ter plaatse controles kunnen uitvoeren. Het kan ook alle relevante informatie vragen aan de onderneming die er werknemers aan het werk stelt.

Tenslotte zou de voorgestelde dienstenrichtlijn de bescherming van de openbare gezondheid, de openbare veiligheid en consumentenrechten niet ondermijnen.⁹⁸

⁹⁸ Europese Commissie – Interne markt:

http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/prop-clarifications_nl.pdf, (11.04.2007)

6.3 De herschreven dienstenrichtlijn

Wanneer men de oude en de nieuwe richtlijn naast elkaar legt, ziet men dat een aantal artikels anders geformuleerd worden. Vaak is dit te wijten aan de vertaling van de richtlijn. Wanneer men de richtlijnen in het Engels vergelijkt zijn er veel minder verschillen. Vaak is ook een lid toegevoegd waarin staat dat de op communautair niveau opgestelde gemeenschappelijke normen in acht gehouden moeten worden. Wat verder opvalt, is dat de data, die in de artikels van de Bolkestein-richtlijn stonden, in het grootste aantal van de gevallen zijn weggelaten. In de slotbepalingen van de dienstenrichtlijn vindt men de data van de omzetting en inwerkingtreding.^{99 100} Om het overzichtelijk te houden bevat dit hoofdstuk dezelfde indeling als hoofdstuk twee voor zover dat mogelijk is.

6.3.1 Doel en werkingssfeer

“Deze richtlijn stelt algemene bepalingen ter vergemakkelijking van de uitoefening van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten vast, met waarborging van een hoge kwaliteit van de diensten.”¹⁰¹

Het nieuwe doel, wat ondertussen de titel ‘Onderwerp’ heeft gekregen, is een uitbreiding van het vorige.¹⁰² Men waarborgt nu ook de hoge kwaliteit van de diensten. De nieuwe richtlijn heeft geen betrekking op de liberalisering van diensten van algemeen economisch belang (deze definitie is vrij te bepalen door de lidstaten) die voorbehouden

⁹⁹ Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Commissie van de Europese gemeenschappen, 25.02.2004

¹⁰⁰ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, 27.12.2006

¹⁰¹ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, 27.12.2006, artikel 1 lid 1, p.50

¹⁰² Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Commissie van de Europese gemeenschappen, 25.02.2004, artikel 1

zijn aan openbare of particuliere entiteiten. Ze heeft ook geen betrekking op de privatisering van openbare dienstverrichtende entiteiten.¹⁰³

De nieuwe richtlijn doet geen afbreuk aan de maatregelen ter bescherming of bevordering van culturele of linguïstische verscheidenheid of pluriformiteit van de media. De dienstenrichtlijn laat het strafrecht van de lidstaten intact. De lidstaten mogen echter niet het vrije verkeer van diensten beperken door strafrechtelijke bepalingen toe te passen die de regels uit de richtlijn omzeilen. Ze heeft geen invloed meer op het arbeidsrecht en de sociale zekerheid. De nieuwe richtlijn doet eveneens geen afbreuk aan de uitoefening van de grondrechten van de lidstaten, aan het recht om over collectieve arbeidsovereenkomsten te onderhandelen en te sluiten en om vakbondsacties te voeren overeenkomstig de nationale wetgeving.¹⁰⁴

Het eerste hoofdstuk van de richtlijn is ook aangepast op het gebied van de werkingssfeer. Aan het toepassingsgebied is er niets toegevoegd, wel zijn er enkele activiteiten uit gehaald. Namelijk: niet-economische diensten van algemeen belang, diensten op het gebied van vervoer (inclusief de havendiensten), diensten van uitzendbedrijven en gezondheidszorg, audiovisuele diensten, gokactiviteiten, uitoefening van het openbaar gezag, beveiligingsdiensten, diensten van notarissen en deurwaarders, het volledige belastingsgebied (in de vorige richtlijn bestonden er nog uitzonderingen) en sociale diensten betreffende sociale huisvesting, kinderopvang en ondersteuning van gezinnen of personen in permanente of tijdelijke nood. De richtlijn heeft ook geen betrekking op de regels van het internationaal privaatrecht.^{105 106}

De opsomming van definities is ook lichtjes aangepast. Degene die niet meer relevant zijn, zijn weggelaten en 'dwingende redenen van algemeen belang' en 'lidstaat waar de dienst wordt verricht' zijn toegevoegd.

¹⁰³ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, 27.12.2006, artikel 1 lid 2-3

¹⁰⁴ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, 27.12.2006, artikel 1 lid 4-7

¹⁰⁵ Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Commissie van de Europese gemeenschappen, 25.02.2004, artikel 2 -3

¹⁰⁶ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, 27.12.2006, artikel 2-3

Wat mij opvalt, is dat 'lidstaat van oorsprong' ondertussen 'lidstaat van vestiging' is. Ik denk dat men hiervoor heeft gekozen om duidelijk te maken dat het omstreden oorsprongslandbeginsel niet meer tot de richtlijn behoort.^{107 108}

6.3.2 Maatregelen om belemmeringen voor de vrijheid van vestiging op te heffen

In de oorspronkelijke richtlijn worden deze opgedeeld in drie delen. Ten eerste de maatregelen voor administratieve vereenvoudiging. Ten tweede de vaststelling van een aantal beginselen waaraan vergunningstelsels die op dienstenactiviteiten van toepassing zijn, moeten voldoen. Ten derde een verbod op bepaalde wettelijke eisen die bijzonder beperkend zijn en die in de wetgeving van sommige lidstaten nog kunnen voorkomen. Evenals de verplichting om te beoordelen of bepaalde andere wettelijke eisen in overeenstemming zijn met de in de richtlijn vastgelegde voorwaarden.¹⁰⁹ De indeling in hoofdstukken en afdelingen is lichtjes aangepast, maar deze wijziging heeft geen invloed op de inhoud.¹¹⁰

In artikel vijf betreffende de administratieve vereenvoudiging zijn er enkele nieuwigheden. De Commissie kan geharmoniseerde formulieren opstellen en de lidstaten mogen verlangen dat documenten in hun eigen taal verschijnen, indien dit nog niet het geval is. De nieuwe richtlijn is op minder documenten uit verdragen van toepassing dan de vorige. Artikel zes vermeldt extra dat invoering van het 'één-loket' geen afbreuk doet aan de verdeling van de taken en bevoegdheden tussen de verschillende instanties binnen de nationale systemen. Artikel zeven verduidelijkt wat ze bedoelt met bijstand in het kader van recht op informatie. Het gaat enkel om algemene informatie en niet om

¹⁰⁷ Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Commissie van de Europese gemeenschappen, 25.02.2004, artikel 4

¹⁰⁸ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, 27.12.2006, artikel 4

¹⁰⁹ Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Commissie van de Europese gemeenschappen, 25.02.2004, artikel 5-15

¹¹⁰ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, 27.12.2006, artikel 5-15

juridisch advies. De procedures via elektronische middelen (artikel 8) zijn in hoofdzaak hetzelfde gebleven.^{111 112}

Ook het vergunningsstelsel is onveranderd gebleven. Wel is er een nieuwe voorwaarde toegevoegd om een vergunning in te voeren. De criteria die grenzen stellen aan de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid door de bevoegde instanties moeten transparant en toegankelijk zijn. De termijn van de vergunningsprocedures wordt nu duidelijker omschreven. Er is een extra mogelijkheid om de geldigheidsduur van een vergunning te beperken.^{113 114}

De verboden eisen zijn in de herschreven richtlijn meer toegelicht. Enkele aan evaluatie onderworpen eisen (vroeger: beoordelingsplichtige eisen) zijn weggelaten. Er wordt nu wel de nadruk gelegd op het algemeen economisch belang. De aan evaluatie onderworpen eisen zijn alleen van toepassing op wetgeving op het gebied van diensten van algemeen economisch belang voor zover de toepassing van die eisen de vervulling, in feite of in rechte, van de aan hen toegewezen bijzondere taak niet belemmert.^{115 116}

¹¹¹ Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Commissie van de Europese gemeenschappen, 25.02.2004, artikel 5-8

¹¹² Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, 27.12.2006, artikel 5-8

¹¹³ Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Commissie van de Europese gemeenschappen, 25.02.2004, artikel 9-13

¹¹⁴ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, 27.12.2006, artikel 9-13

¹¹⁵ Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Commissie van de Europese gemeenschappen, 25.02.2004, artikel 14-15

¹¹⁶ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, 27.12.2006, artikel 14-15

6.3.3 Maatregelen om belemmeringen voor het vrije verkeer van diensten op te heffen

Het beruchte artikel 16 'Oorsprongslandbeginsel' is er niet meer. In de plaats is er een artikel over het vrij verrichten van diensten. De lidstaten moeten dit recht eerbiedigen, voor een vrije toegang zorgen en de uitoefening van een dienstenactiviteit mag niet afhankelijk gesteld worden van de eisen in artikel 15. Samen met het oorsprongslandbeginsel, is ook het verbod om te eisen dat de dienstverrichter aan de op hun grondgebied geldende eisen inzake de uitoefening van een dienstenactiviteit te voldoen verdwenen. Wel mogen de lidstaten nu geen contractuele regeling tussen de dienstverrichter en de afnemer, die het verrichten van diensten door zelfstandigen verhindert of beperkt, opstellen. In de nieuwe dienstenrichtlijn mogen er wel eisen gesteld worden als deze gerechtvaardigd zijn om redenen in verband met de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu.^{117 118} In zowel de oude als de herschreven richtlijn zijn er aanvullende en specifieke afwijkingen. Het artikel met tijdelijke afwijkingen is weggelaten. Er zijn enkele herschikkingen gebeurd en enkele diensten toegevoegd waarop artikel 16 niet van toepassing is: afvalverwerking, watervoorziening en de gerechtelijke inning van schuldvorderingen.^{119 120}

De tweede maatregel om de belemmeringen voor het vrije verkeer van diensten op te heffen, is het recht voor natuurlijke of rechtspersonen om van diensten uit andere lidstaten te genieten zonder dat hun lidstaat restrictieve maatregelen mag opleggen. Ook mogen de overheidsdiensten of particuliere ondernemingen geen discriminerend verdrag vertonen. Deze maatregel is niet erg aangepast, wel wordt er gespecificeerd wat advies

¹¹⁷ Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Commissie van de Europese gemeenschappen, 25.02.2004, artikel 16

¹¹⁸ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, 27.12.2006, artikel 16

¹¹⁹ Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Commissie van de Europese gemeenschappen, 25.02.2004, artikel 17-19

¹²⁰ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, 27.12.2006, artikel 17-18

van de bevoegde instanties omvat. De artikels over de gezondheidszorg en de terbeschikkingstelling van werknemers zijn uit de Bolkestein-richtlijn gehaald.^{121 122}

6.3.4 Maatregelen betreffende wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten

Deze maatregelen zijn grondig herschreven. Er moet veel meer informatie verstrekt worden. De lidstaten moeten erop toezien dat de dienstverrichters dit doen. De beroepsaansprakelijkheidsverzekering en –waarborgen zijn in grote mate hetzelfde gebleven, de dienstenrichtlijn heeft wel verduidelijkt waarover het gaat en enkele kleine opmerkingen toegevoegd. Over productgaranties, waar in de eerste versie een artikel aan gewijd werd, wordt niet meer gesproken. De verdere maatregelen rond de kwaliteit van diensten zijn slechts lichtjes aangepast.^{123 124}

De controlemaatregelen noemen nu 'administratieve samenwerking' en bevatten meer artikels. De nieuwe richtlijn bevat niets meer over de doeltreffendheid van controle. Uiteraard zijn ook de verwijzingen naar het oorsprongslandbeginsel uit de artikels gehaald. Nu moet er wel sprake zijn van een behoorlijke motivatie bij het verzoek om informatie en verzoeken tot het verrichten van verificaties, inspecties en onderzoeken. De nieuwe richtlijn bevat ook een procedure wanneer lidstaten hun verplichting inzake wederzijdse bijstand niet nakomen. De uitvoeringsmaatregelen zijn wel gelijk gebleven.

^{125 126}

¹²¹ Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Commissie van de Europese gemeenschappen, 25.02.2004, artikel 20-25

¹²² Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, 27.12.2006, artikel 19-21

¹²³ Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Commissie van de Europese gemeenschappen, 25.02.2004, artikel 26-33

¹²⁴ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, 27.12.2006, artikel 22-27

¹²⁵ Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Commissie van de Europese gemeenschappen, 25.02.2004, artikel 34-38

¹²⁶ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, 27.12.2006, artikel 28-36

Het convergentieprogramma en de slotbepalingen zijn aangepast in het kader van de vorige artikels uit de nieuwe richtlijn, maar in hoofdzaak zijn ze hetzelfde gebleven. Zo is bijvoorbeeld de omzettingsdatum vastgelegd op 28 december 2009. De herschreven richtlijn houdt wel rekening met de bescherming van persoonsgegevens, waarover in de Bolkestein-richtlijn niets vermeld stond.^{127 128}

¹²⁷ Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Commissie van de Europese gemeenschappen, 25.02.2004, artikel 39-47

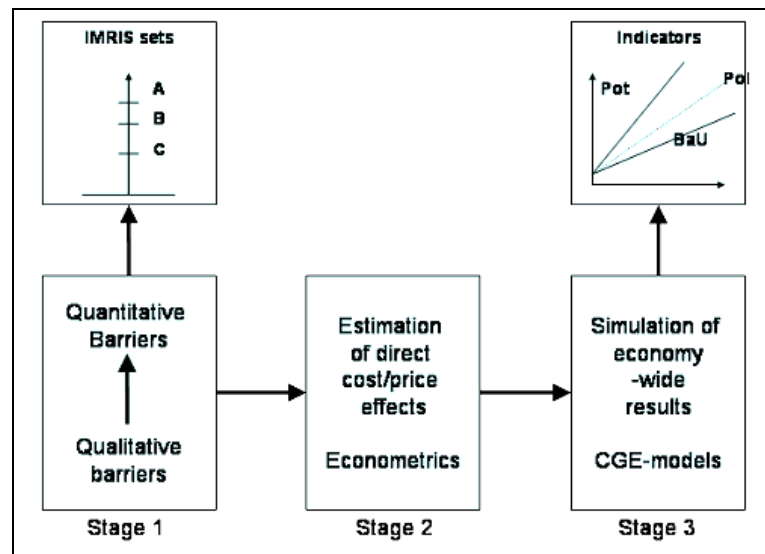
¹²⁸ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, 27.12.2006, artikel 37-46

7 Gevolgen

Zowel Copenhagen Economics als het Centraal Plan Bureau van Nederland (CPB) heeft de economische effecten van de invoering van de dienstenrichtlijn geraamd. Dit hoofdstuk geeft een beeld van de aard en omvang van de belangrijkste effecten, uitkomsten en methodologie. Er dient opgemerkt te worden dat deze studies van toepassing zijn op de richtlijn in zijn oorspronkelijke vorm en dus niet volledig op de huidige richtlijn. Uit een presentatie van Prof. Dr. Tom Verbeke, docent Europese Economische Integratie aan de Universiteit Gent heb ik enkele tabellen gehaald die ook de situatie weergeeft zonder het land van oorsprongsbeginsel.

7.1 Copenhagen Economics

7.1.1 Berekeningswijze Copenhagen Economics



Figuur 7.1 – De drie fases¹²⁹

¹²⁹ Copenhagen Economics, Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services – Final report, januari 2005, p.71

De toegepaste methodologie omvat drie fases. Ten eerste gaat men de barrières voor dienstverlening op de interne markt identificeren en kwalificeren. Daarna gaat men de effecten van barrières doorberekenen in de kost- en prijsontwikkeling van ondernemingen. Ten slotte heeft men een simulatie ontworpen van de totale economische effecten.

Het meten van de feitelijke belemmeringen voor dienstverlening wordt uitgevoerd aan de hand van 200 ja/nee-vragen. Deze 200 vragen vallen binnen zeven categorieën. Deze geven een indicatie van de onderscheiden fases van het bedrijfsproces van dienstverlening. De categorieën zijn: vestiging, gebruik van inputfactoren, verkoopbevordering, distributie, verkoop, klantenservice en niet-wettelijke barrières. Aan alle 200 vragen wordt een individuele score gegeven, waarmee wordt aangegeven wat het relatieve gewicht is van haar beperking ten aanzien van dienstverlening. Aan de hand hiervan stelt men de Internal Market Restrictiveness Index in Services (IMRIS) samen, waarmee een kwantitatieve beoordeling van de beperking van vrijheid voor dienstverlening kan worden gegeven.

De IMRIS wordt omgezet in zogenaamde tariefequivalenten. Deze kunnen worden gezien als maatstaf van de effecten van belemmeringen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen 'cost-creating' en 'rent-creating' barrières. 'Cost-creating' barrières zorgen voor hogere kosten voor het gebruik van inputfactoren (arbeid en kapitaal). De 'rent-creating' barrières zorgen voor verminderde competitie (barrières voor toetreding), met als resultaat hogere prijzen en hogere opbrengsten voor zittende ondernemingen.

Voor een databas met 270 000 dienstverlenende ondernemingen wordt berekend hoe hoog de tariefequivalenten zijn. Invoering van de Bolkestein-richtlijn zorgt voor lagere tarieven, waardoor kosten en prijzen van producten lager worden.

Simulatie van de totale economische effecten voor elk land geschiedt middels het Copenhagen Economics Trade Model (CETM), wat speciaal ontworpen is voor de analyse van handelsbarrières. De resultaten van lagere tarieven worden doorgerekend naar macro-economisch niveau.¹³⁰

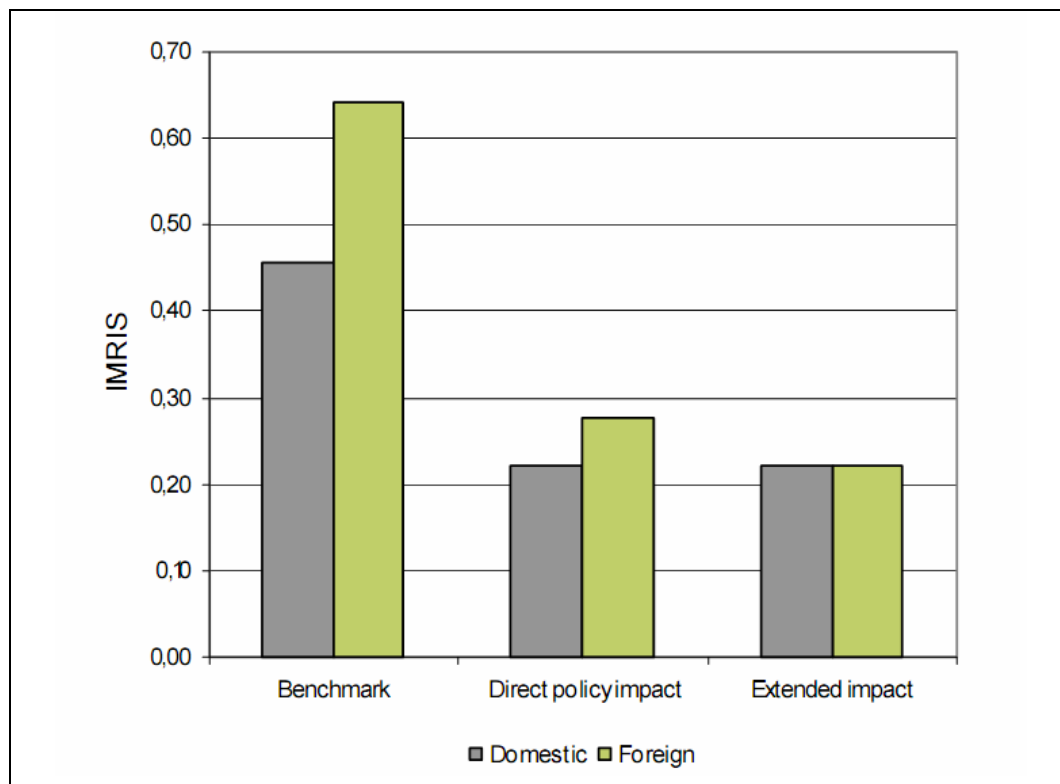
¹³⁰ Advies Dienstenrichtlijn, Sociaal Economische Raad, 20.05.2007

7.1.2 Belangrijkste bevindingen

Copenhagen Economics heeft twee scenario's ontwikkeld om de economische impact te berekenen. Het eerste scenario, het 'direct policy impact' scenario, gaat uit van de situatie na het invoeren van de richtlijn. Er wordt een nieuwe set van IMRIS indicatoren opgesteld, zodat er rekening wordt gehouden met de legale veranderingen van de richtlijn. Het tweede scenario, het 'extended impact' scenario gaat een stapje verder. In het eerste scenario wordt er nog rekening gehouden met verschillen tussen bedrijven uit eigen land en bedrijven uit andere EU-landen. Deze verschillen zijn te wijten aan legale discriminatie. Het tweede scenario maakt dit onderscheid tussen binnenlandse en buitenlandse bedrijven niet meer.

Beide scenario's zijn van toepassing op drie sectoren: de sector van de gereguleerde beroepen, de detail- en groothandel en de zakelijke diensten (IT). Deze drie sectoren maken ruim 25% uit van de toegevoegde waarde in de Europese Unie en zijn goed voor 2/3 van het toepassingsgebied van de oorspronkelijke richtlijn. Daar gezondheid en onderwijs, die niet zijn opgenomen in de scenario's, niet meer van toepassing zijn in de nieuwe richtlijn maken de sectoren nog een groter deel uit van de nieuwe dienstenrichtlijn. Toch moet er rekening mee gehouden worden dat deze analyse van Copenhagen Economics de economische invloed van de dienstenrichtlijn kan onderschatten.

Een voorbeeld van de impact van de twee scenario's kan men vinden in figuur 7.1 Deze figuur toont de effecten van de beperkingen op de vrijheid van vestiging in België in de sector van de gereguleerde beroepen. De effecten worden getoond aan de hand van de IMRIS indices. De figuur toont aan dat de grootste beleidsimpact terug te vinden is in het 'direct policy impact' scenario. Dit scenario geeft de effecten van de dienstenrichtlijn weer. Het verschil met het 'extended impact' scenario is dat dit er vanuit gaat dat binnen- en buitenlandse firma's met dezelfde 'grenzen' te maken hebben. De invloed van de scenario's is gelijkaardig in alle sectoren en landen en voor alle type grenzen. Copenhagen Economics schat dat de Bolkestein-richtlijn de grenzen voor dienstverlening wil verminderen met meer dan 50 percent. Deze vermindering is het grootste voor de gereguleerde beroepen en het kleinste voor de zakelijke diensten (IT-diensten).



Figuur 7.2 - De grootte van de IMRIS indices in beide scenario's¹³¹

Het 'benchmark' scenario geeft de huidige situatie weer, indien men er vanuit gaat dat er verschillen in beperkingen zijn tussen de binnen- en buitenlandse bedrijven. Een analyse van de scenario's kan men nogmaals terugvinden in figuur 7.3.

	Benchmark scenario	Direct policy impact scenario	Extended impact scenario
Barrier estimates	Current	Updated to reflect the Directive	Updated to reflect the Directive
Different <i>de facto</i> barriers for domestic and foreign firms	Yes	Yes	No

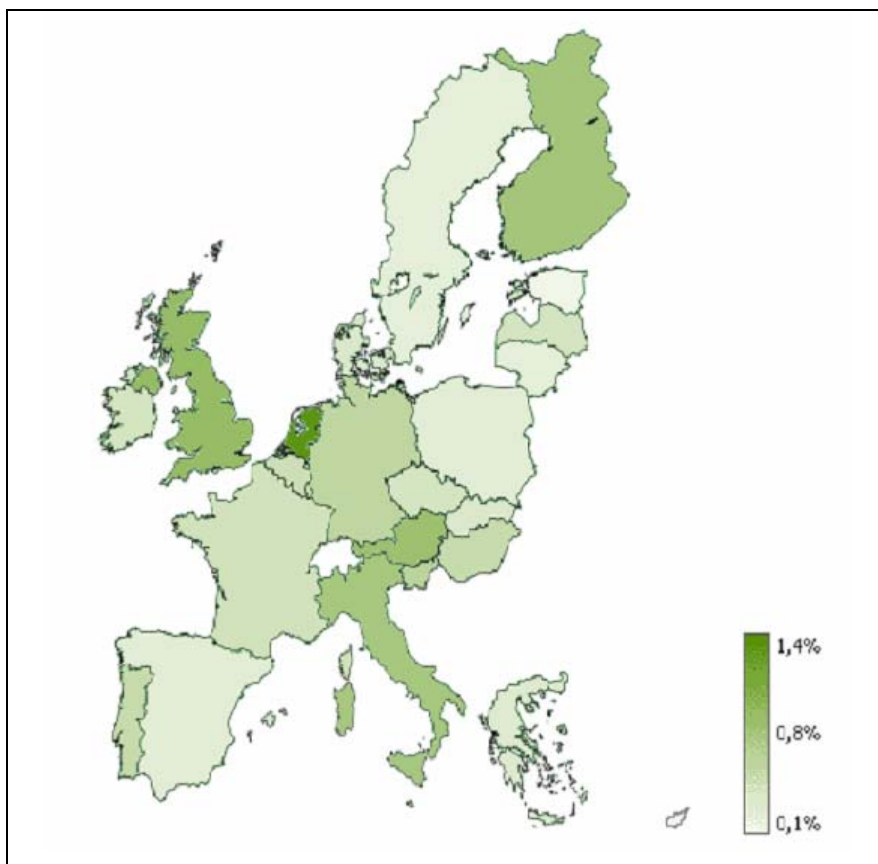
Figuur 7.3 – Analyse van de scenario's¹³²

¹³¹ Copenhagen Economics, Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services – Final report, januari 2005, p.26

¹³² Copenhagen Economics, Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services – Final report, januari 2005, p.25

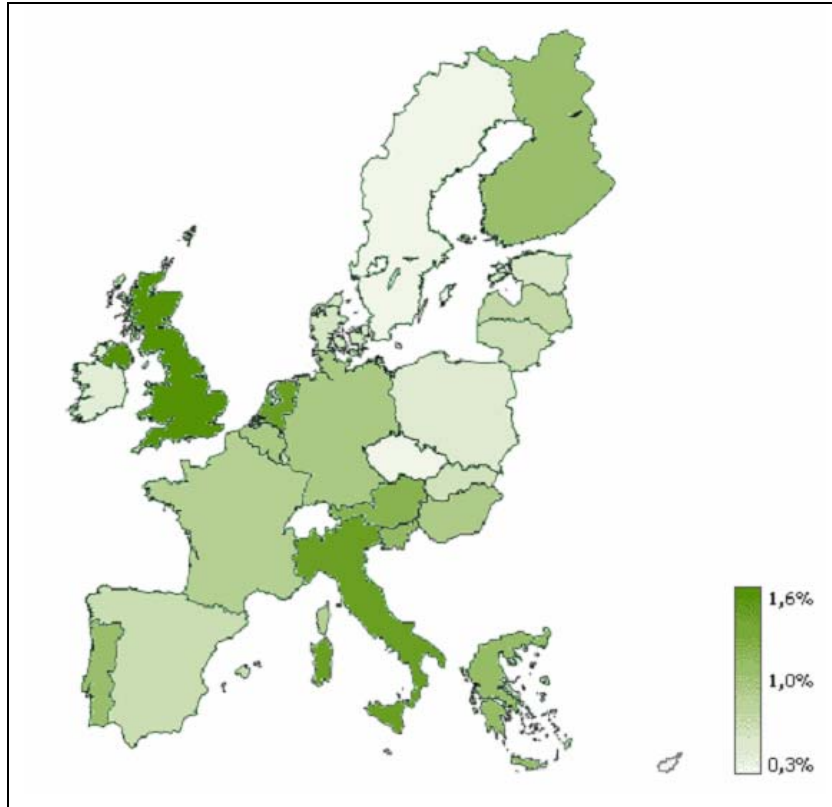
Volgens Copenhagen Economics zullen de gevolgen van de dienstenrichtlijn significante voordelen bieden voor consumenten en bedrijven in alle vijftientig lidstaten. Een analyse leidde tot de volgende resultaten: de dienstenrichtlijn zal significante economische winsten opbrengen, de prijzen van de opgenomen sectoren zullen dalen, de output zal stijgen in alle economische sectoren van de Europese Unie, in alle lidstaten zullen er nieuwe jobs gecreëerd worden en de handel in diensten zal intensiever verlopen.

Figuren 7.4 en 7.5 geven een beeld van de verschillen tussen de lidstaten. De lidstaten met een donkergrijze kleur ervaren grotere voordelen dan de lidstaten met een lichtere grijze kleur.



Figuur 7.4 – Verdeling van de totale bijdrage aan de welvaart¹³³

¹³³ Copenhagen Economics, Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services – Final report, januari 2005,p.14



Figuur 7.5 – Verdeling van de winst in toegevoegde waarde in de dienstensectoren¹³⁴

Er is een sterk positief verband tussen de winst in dienstensectoren en de winst in totale welvaart. We kunnen uit de figuur afleiden dat alle lidstaten aan welvaart winnen, dankzij de dienstenrichtlijn, al hebben sommige lidstaten zoals bvb. Nederland (welvaartsgroei van 1,3%) er meer baat bij. In totaal is er een toename van de welvaart van 0,6% volgens het 'direct policy' scenario en 0,7% volgens het 'extended policy' scenario. Beide scenario's verwachten een toename in reële lonen van 0,4% en een toename van werkgelegenheid van 0,3% in de totale economie. In de dienstensector verwacht men een stijging van werkgelegenheid van 0,5% en een toegevoegde waarde van 1,1%. In cijfers uitgedrukt spreekt men van een stijging van 600 000 banen en een welvaartsgroei van € 37 miljard euro.^{135 136}

¹³⁴ Copenhagen Economics, Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services – Final report, januari 2005, p.14

¹³⁵ Advies Dienstenrichtlijn, Sociaal Economische Raad, 20.05.2007

¹³⁶ Copenhagen Economics, Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services – Final report, januari 2005

7.2 Centraal Plan Bureau van Nederland (CPB)

7.2.1 Berekeningswijze CPB

Bij de CPB-berekeningen gaat men ervan uit dat verschillen in de nationale regulering van diensten tot transactiekosten leiden voor grensoverschrijdende producten van diensten. Deze kosten dalen als gevolg van de voorgestelde Bolkestein-richtlijn door het vereenvoudigen van de mogelijkheid voor dienstverrichters zich in een andere lidstaat te vestigen of in een andere lidstaat hun diensten aan te bieden. Om de kostendaling en het effect op het tweezijdige handelsverkeer te kwantificeren ontwikkelt het CPB een index voor de verschillen in nationale regelgeving tussen twee landen. De omvang en significantie van deze ontwikkelde index wordt geschat in het tweezijdige handelsverkeer en de bilaterale investeringsstromen. Daarna wordt een schatting gemaakt van het effect van de voorgestelde richtlijn op de daling van deze heterogeniteitindex. Op basis hiervan kan tenslotte worden berekend wat het effect van de dienstenrichtlijn is op de handels- en investeringsstromen op het gebied van diensten tussen landen. Het meten van de economische effecten door de invoering van de richtlijn is buitengewoon lastig. Het veranderen van juridische regels moet worden omgezet in kwantitatief meetbare eenheden. Vervolgens moeten deze dusdanig in de analyse geplaatst worden dat er uitspraken kunnen worden gedaan over de economische effecten.¹³⁷

7.2.2 Belangrijkste bevindingen

Het vrije verkeer van diensten in de Europese Unie wordt gehinderd door verschillende regels en grenzen. Deze grenzen zijn aanwezig in elk stadium van het bedrijfsproces. Bij de vestiging, het gebruik van buitenlandse grondstoffen en bij de promotie, distributie, verkoop en zelfs dienst-na-verkoop van diensten. Consumenten krijgen te maken met hogere prijzen door deze extra productiekosten en met minder variatie, omdat er minder buitenlandse aanbieders de markt betreden.

¹³⁷ Advies Dienstenrichtlijn, Sociaal Economische Raad, 20.05.2007

Het is hoofdzakelijk het verschil in nationale dienstenregelgeving dat deze bilaterale handel tegenhoudt. Meer nog het verschil in regelgeving dan de intensiteit ervan. Zelfs als de lidstaten een verschillende voorkeur hebben over het niveau van deze regelgeving, zouden zij een gezamenlijke architectuur in dienstenregeling kunnen aanvaarden en meer gebruik maken van wederzijdse erkenning van nationale dienstenregelgeving. Op deze manier is het mogelijk om te vermijden dat heterogeniteit in regels optreedt als een belemmering. Het is in deze zin dat de Europese Commissie een potentieel zeer sterk voorstel heeft voorgelegd.

Het rapport van het CPB onderzoekt of de voorgestelde EU richtlijn inderdaad de grensoverschrijdende handel en directe investeringen in diensten bevordert. Dit is van belang, omdat met de invoering van het voorstel ook kosten gemoeid zijn, zoals aanpassing in nationale regulering. Verder vrezen sommige organisaties en de vakbonden voor de gevolgen van de richtlijn. De voorgestelde richtlijn is dus alleen aanvaardbaar als ze economische baten genereert.¹³⁸

Tabel 7.1 – Heterogeniteit van productmarktregulering tussen EU-lidstaten, 1997/98¹³⁹

	Den- mark	Gree- ce	Swe- den	UK	Aus- tria	Belg. - Luxem	Finland	France	Germ- any	Ireland	Italy	Nether- lands	Portu- gal	Spain	Czech Rep.	Poland	Hung- ary
Denmark	0.00	0.46	0.40	0.36	0.45	0.39	0.43	0.46	0.38	0.26	0.46	0.40	0.46	0.42	0.53	0.63	0.62
Greece		0.00	0.42	0.44	0.43	0.36	0.44	0.43	0.41	0.48	0.47	0.39	0.38	0.41	0.43	0.39	0.34
Sweden			0.00	0.34	0.48	0.39	0.47	0.43	0.39	0.32	0.49	0.32	0.51	0.45	0.48	0.54	0.43
UK				0.00	0.50	0.40	0.43	0.46	0.37	0.30	0.50	0.40	0.49	0.37	0.57	0.70	0.46
Austria					0.00	0.50	0.43	0.43	0.46	0.46	0.37	0.40	0.42	0.45	0.45	0.36	0.46
Belgium-Lux						0.00	0.38	0.35	0.39	0.43	0.45	0.34	0.42	0.37	0.52	0.50	0.44
Finland							0.00	0.41	0.41	0.45	0.44	0.32	0.42	0.43	0.45	0.45	0.41
France								0.00	0.43	0.43	0.37	0.34	0.42	0.48	0.46	0.45	0.45
Germany									0.00	0.32	0.43	0.37	0.39	0.40	0.48	0.57	0.48
Ireland										0.00	0.49	0.44	0.42	0.40	0.52	0.62	0.55
Italy											0.00	0.41	0.44	0.43	0.51	0.40	0.49
Netherlands												0.00	0.35	0.41	0.38	0.46	0.35
Portugal													0.00	0.44	0.44	0.43	0.39
Spain														0.00	0.53	0.53	0.43
Czech Republic															0.00	0.36	0.46
Poland																0.00	0.38
Hungary																	0.00

Country data are corrected for non-response or missing data.

¹³⁸ CPB doc69: The free movement of services within the EU, H. Kox, A. Lejour, R. Montizaan, October 2004

¹³⁹ CPB doc69: The free movement of services within the EU, H. Kox, A. Lejour, R. Montizaan, October 2004, p.76

De studie concentreert zich op de nationale verschillen in regulering (zie tabel 7.1). Om te kunnen onderzoeken welke effecten dit heeft op het patroon van bilaterale dienstenhandel en directe investeringen tussen de verschillende lidstaten, heeft men een kwantitatieve indicator nodig voor reguleringsheterogeniteit tussen landen. Er wordt hiervoor gebruik gemaakt van de Internationale Reguleringsdatabase van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) met gedetailleerde informatie over nationale productmarktregulering. Op basis daarvan worden bilaterale indicatoren voor heterogeniteit in regulering geconstrueerd voor vijf beleidssubdomeinen: concurrentiebarrières, administratieve barrières voor startende bedrijven, transparantie van regels en hun toepassing, expliciete barrières voor handel en investering, en staatscontrole. Voor ieder landenpaar van de Europese Unie vergelijkt men de regulering op tweehonderd onderdelen. De verschillen worden dan voor elk paar vertaald in een maatstaf voor heterogeniteit per subdomein. Deze bilaterale indicatoren blijken een belangrijk aandeel van de bestaande grensoverschrijdende handels- en investeringspatronen in diensten te kunnen verklaren.

De verklaring van bilaterale handel in commerciële diensten tussen de lidstaten gebeurt met een graviteitsmodel dat gebruik maakt van de volgende verklarende variabelen: de fysieke afstand en de taalverschillen tussen landen, bruto binnenlands product in het land van herkomst en het bestemmingsland, en de reguleringsbarrières. De resultaten laten zien dat veel heterogeniteit in regulering een negatief effect heeft op de omvang van de bilaterale handel. De resultaten zijn sterk voor verschillende specificaties en empirische methodes. Er is een soortgelijke aanpak toegepast om het effect op het directe investeringspatroon tussen EU-landen te bepalen. Het graviteitsmodel is aangepast met elementen van het kenniskapitaal model dat ontwikkeld is door Markusen. Dit model maakt het mogelijk handels- en investeringsbeslissingen van multinationale ondernemingen in een geïntegreerd raamwerk te analyseren. Ook uit deze empirische analyse blijkt dat veel heterogeniteit in regulering tot minder bilaterale investeringen leidt.

De kwantitatieve resultaten worden vervolgens gebruikt om de effecten van de nieuwe richtlijn te kunnen bepalen. Minder heterogeniteit in regulering en minder regulering in het land van bestemming – wat het doel is van de richtlijn – stimuleert de handel in diensten volgens de analyse. De implementatie van de richtlijn zal veel, maar niet alle heterogeniteit in regulering doen verdwijnen. Voor alle 200 beleidsaspecten in de OESO

database wordt onderzocht welke effecten de EU-richtlijn hierop waarschijnlijk zal hebben.¹⁴⁰

Tabel 7.2 – Verwachte invloed van de voorgestelde EU-maatregelen, in- en exclusief het land van oorsprongbeginnel, per subdomein¹⁴¹

Components of heterogeneity indicator and covered policy domains	Full implementation of Services Directive		Implementation of Services Directive without CoOP	
	Heterogeneity reduction ^{a)}	Remaining policy heterogeneity, average all EU countries	Heterogeneity reduction ^{a)}	Remaining policy heterogeneity, average all EU countries
Regulatory and administrative opacity	66 – 77 %	0.09 – 0.13	39 – 45 %	0.21 – 0.23
Explicit barriers to trade and investment	72 – 79 %	0.05 – 0.06	41 – 45 %	0.12 – 0.12
Administrative burdens on start-ups	34 – 46 %	0.30 – 0.36	34 – 45 %	0.30 – 0.36
Barriers to competition	29 – 37 %	0.20 – 0.23	19 – 25 %	0.24 – 0.26
State control	3 – 6 %	0.39 – 0.41	3 – 6 %	0.39 – 0.41
Overall PMR heterogeneity	31 – 38 %	0.24 – 0.27	22 – 27 %	0.28 – 0.30
^{a)} Based on detailed item-wise consideration of the match between the EU directive and the 184 specific items of product-market regulation.				

Er is echter een bepaalde mate van onzekerheid over de mate waarin het voorstel de heterogeniteit op ieder afzonderlijk beleidsaspect zal verminderen. Door deze onzekerheid zijn er drie varianten om de effecten van de richtlijn op bilaterale handel en investeren te ramen. De drie varianten geven zowel de statistische onzekerheid van de empirische schattingen weer als de onzekerheid over het effect van de richtlijn op de beleidsaspecten afzonderlijk.

Men schat dat de grensoverschrijdende handel in commerciële diensten met gemiddeld 15% tot 30% kan toenemen. Voor landen die relatief veel heterogeniteit in regulering met hun handelspartners tegenkomen, kan het effect op import en export iets groter zijn. Voor landen die met minder heterogeniteit geconfronteerd worden zijn deze effecten

¹⁴⁰ CPB doc69: The free movement of services within the EU, H. Kox, A. Lejour, R. Montizaan, October 2004

¹⁴¹ Presentatie: Hoe zit dat nu eigenlijk met de “Bolkestein-richtlijn”?, Prof. Dr. Tom Verbeke

kleiner. Men heeft ook de effecten op de grensoverschrijdende directe buitenlandse kapitaalgoederenvoorraden bepaald. De doorsnee toename in de voorraad directe investeringen in diensten zal tussen 30% en 35% liggen. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door minder heterogeniteit in de barrières voor concurrentie en minder beperkingen voor buitenlandse directe investeringen. De algehele conclusie is dat de voorgestelde dienstenrichtlijn een substantieel positief effect zal hebben op de ontwikkeling van de interne markt voor diensten in de Europese unie.¹⁴²

*Tabel 7.3 – Simulatie-effecten: Invloed voorgestelde Dienstenrichtlijn (met en zonder oorsprongslandbeginsel) op grensoverschrijdende bilaterale handel in diensten (in %)*¹⁴³

	Minimum	Central	Maximum
Effects for total intra-EU trade in Other Commercial Services, Directive without CoOP	19	28	38
Effects for total intra-EU trade in Other Commercial Services, full implementation of Directive	30	44	62
Difference	- 11	- 16 (= - 36%)	- 24

7.2.3 Aspecten van het welzijn

Meer openheid en minder beleidsverschillen op de interne dienstenmarkt van de Europese Unie veroorzaken verschillende binnenlandse welzijnsaspecten.

Het globale economische groeipotentieel van de lidstaten kan verbeteren, dankzij een stijging van de productiviteit van de dienstenindustrie, en zo bijdragen tot de Lissabon Agenda van de Europese Unie. Er zijn drie hoofdkanalen waarlangs de vormgeving van deze productiviteitsstijging kan plaatsvinden. Ten eerste zal de dienstensector schaaieconomieën beter kunnen exploiteren door productie voor andere markten.

¹⁴² CPB doc69: The free movement of services within the EU, H. Kox, A. Lejour, R. Montizaan, October 2004

¹⁴³ Presentatie: Hoe zit dat nu eigenlijk met de "Bolkestein-richtlijn"?, Prof. Dr. Tom Verbeke

Ten tweede zal het competitieve selectie proces sterker worden, waardoor firma's die niet voldoende presteren vroeger de markt zullen verlaten. Ten slotte zal de toevloed van productievere buitenlandse dochterondernemingen de productiviteit van binnenlandse dienstenbedrijven doen stijgen. Tabel 7.4 toont aan dat multinationals in de dienstenindustrie van de Europese Unie een hogere productiviteit zouden hebben dan hun binnenlandse concurrenten, hoewel dit niet het geval is voor alle landen.

Tabel 7.4 – Verschillen in productiviteit tussen “majority-owned foreign affiliates” en binnenlandse bedrijven in de niet-financiële dienstensector, geselecteerde lidstaat 1997/98¹⁴⁴

Country	Value added per person engaged in total commercial services (in 1000 US \$)	Productivity gap between foreign affiliate and domestic firms, non- financial commercial services, %
Countries where foreign affiliates have a higher productivity		
Austria	63.4	20.6
United Kingdom	49.4	2.8
Netherlands	53.5	1.7
Germany	64.9	11.5
Italy	66.5	9.3
Belgium-Luxembourg	68.4	1.2
Hungary	15.4	7.8
Countries where foreign affiliates have a lower productivity		
Poland	13.3	- 0.1
Portugal	28.4	- 1.4
United States	58.6	- 0.5
Finland	65.3	- 0.4
France	72.5	- 1.1
Sweden	73.1	- 0.5
Productivity is expressed as value added per employee. For Germany, Austria, Belgium, Italy and Poland we use turnover per employee because only these data are available; for consistency this second-best productivity indicator is compared with total production per employee in the host-country service sector. Source: calculated from OECD FATS and STAN databases.		

¹⁴⁴ CPB doc69: The free movement of services within the EU, H. Kox, A. Lejour, R. Montizaan, October 2004,p.68

Een ander welzijnseffect vindt men terug in het binnenlands producentensurplus. In sommige gevallen zal de winst van binnenlandse producenten van diensten positief beïnvloed worden dankzij meer exportmogelijkheden. Slechts enkele binnenlandse producten hun winst zal negatief beïnvloed worden. De balans tussen deze twee groepen van producenten zal verschillen tussen de verschillende lidstaten.

Meer competitie verlaagt de prijzen van diensten, zorgt voor meer variëteit en innovatieve dienstenproducten. Hierdoor zal ook het consumentensurplus groter worden en dit is ten voordele van de inwoners van de meeste EU-landen. Ook producenten kunnen hier baat bij hebben. Sinds enkele dienstensectoren betrokken zijn bij het intermediaire proces van inputfactoren, zal meer competitie binnen de Unie de prijzen van de inputfactoren doen dalen.

De welzijnseffecten zijn in het algemeen positief voor de Europese Unie is zijn geheel. De specifieke effecten per land zullen verschillen. Er zijn ook enkele negatieve effecten. In de binnenlandse dienstenindustrieën zullen zich waarschijnlijk enige intra-sectorale en intersectorale herstructureringsprocessen en tewerkstellingsverschuivingen voordoen. Het is betwistbaar dat landen met flexibelere procedures minder last hebben van deze processen.

Ten slotte moet er nog opgemerkt worden dat de implementatie van de richtlijn in de lidstaten niet te vermijden directe beleidskosten met zich mee kan brengen. Vele wetten en regels die verband houden met de dienstensector zullen veranderd moeten worden. Het is niet ondenkbaar dat in sommige gevallen zelfs het binnenlandse organisatiekader veranderd zal moeten worden, door het invoeren van die regels. Dit zijn eenmalige welzijnskosten die gecompenseerd worden met welzijnsopbrengsten op lange termijn.

De welzijnsaspecten die in de studie aan bod kwamen zijn niet systematisch geëvalueerd of gekwantificeerd. Het model dat ze daarvoor nodig hebben is niet gemakkelijk te verkrijgen. De conclusie luidt dat de effecten op bilaterale handel in commerciële diensten en directe investeringen aanzienlijk kunnen zijn wanneer men de richtlijn volledig doorvoert. Voor alle lidstaten zijn deze effecten substantieel, hoewel het niet geheel duidelijk is hoe ze zich zouden vertalen in welzijnseffecten.

Volgens het traditionele vergelijkende voordelentheorema winnen alle landen aan welzijn bij het vrijmaken van handel, hoewel de omvang van de winsten tussen de verschillende landen kan verschillen. Het theorema vergelijkt enkel vrije handel met zelfvoorziening, maar het neemt geen schaalvoordelen, imperfecte competitie en multinationale productie op. Wanneer men deze zaken toevoegt, zullen de veranderingen in welzijn door het vrijmaken van handel en investeringen complexer en ongelijk verdeeld worden. De directe effecten op handel en investeringen geven hier geen aanwijzingen voor, maar een volledige algemene evenwichtsanalyse die rekening houdt met sectorale herverdelingen kan tot een andere uitkomst leiden. Men vindt hier volgens het CPB niet veel over terug in de literatuur. Markusen (2002) vond dat kleinere landen van bestemming meestal winnen bij liberalisering, terwijl grotere landen in sommige omstandigheden een beetje verliezen bij de liberalisering van investeringen.¹⁴⁵

¹⁴⁵ CPB doc69: The free movement of services within the EU, H. Kox, A. Lejour, R. Montizaan, October 2004

8 Algemeen besluit

De vorige hoofdstukken geven een overzicht van de oorspronkelijke richtlijn, de huidige richtlijn, de reacties op beide, het verschil ertussen en de gevolgen. In dit laatste hoofdstuk wil ik aan de hand van de deelvragen, opgesteld in hoofdstuk één, mijn eindconclusie vormen.

Waarom is de oorspronkelijke richtlijn tot stand gekomen?

De oorspronkelijke richtlijn is ontstaan in het kader van de Lissabonstrategie. Deze strategie houdt in dat men tegen 2010 van de Europese Unie de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld wil maken. Een unie die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang. De Europese Raad verzocht de Commissie onder andere om een strategie uit te werken voor het verwijderen van de belemmeringen van diensten.

Diensten zijn van groot belang, de dienstensectoren zorgen voor 60 à 70% van de tewerkstelling in de Europese Unie en meer dan de helft van ons BBP wordt in deze sector gerealiseerd. Verder zijn ze een motor van tewerkstelling, in de periode 1995 - 2002 maakten diensten 96% van de totale jobcreatie uit binnen de Europese Unie. Gegeven het grote belang van diensten is het eigenaardig dat de internationale handel ervan slechts een fractie uitmaakt in de totale internationale handel binnen de Europese Unie. De reden hiervoor vindt men terug in een aantal belemmeringen: lange vergunningsprocedures, buitensporige formaliteiten, discriminerende eisen, verplichting tot het verplaatsen naar een andere lidstaat enz. Verder kan men dit verklaren door de heterogeniteit van de regelgeving en de vaste kost die veroorzaakt wordt door de regelgeving.

De Commissie heeft aan de oproep van de Europese Raad, om de belemmeringen van diensten te verwijderen, gehoor gegeven. Ze kwam met het voorstel van Bolkestein betreffende diensten op de interne markt, beter bekend als de Bolkestein-richtlijn.

Wat hield de oorspronkelijke richtlijn juist in?

De oorspronkelijke richtlijn streeft naar de vaststelling van een rechtskader om de belemmeringen die de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten tussen de lidstaten in de weg staan te verwijderen en de dienstverrichters en afnemers de nodige rechtszekerheid voor de concrete uitoefening van deze twee vrijheden te bieden. Het voorstel omvat een grote verscheidenheid van economische dienstenactiviteiten, met enkele uitzonderingen zoals financiële diensten, en ze is alleen van toepassing op dienstverrichters die in een lidstaat van de Europese Unie zijn gevestigd.

Om de belemmeringen voor de vrijheid van vestiging op te heffen voorziet het voorstel in maatregelen voor een administratieve vereenvoudiging, met name de invoering van één loket om administratieve formaliteiten te vervullen en de mogelijkheid om dit elektronisch te doen. Verder zijn er de maatregelen omtrent vergunningsstelsels, een verbod op bepaalde wettelijke eisen en de verplichting om te beoordelen of bepaalde andere wettelijke eisen evenredig zijn met de in de richtlijn vastgelegde voorwaarden.

Om de belemmeringen voor het vrije verkeer van diensten op te heffen voorziet het voorstel het recht om diensten uit andere lidstaten af te nemen, zonder dat er restrictieve maatregelen worden opgelegd of dat ondernemingen discriminerend gedrag vertonen. Ze voorziet in een systeem dat bijstand verleent aan afnemers. Een verdeling van taken tussen de betrokken landen bij de uitvoering van de controleprocedures bij de terbeschikkingstelling van werknemers. Ook voert de oorspronkelijke richtlijn het 'oorsprongslandbeginsel' in. Dit beginsel houdt in dat alleen het recht van het land van vestiging van toepassing is op een dienstverrichter en dat de lidstaten diensten, die door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter worden verricht, niet mogen beperken.

Ten slotte zijn er de maatregelen om te zorgen voor het, voor de opheffing van deze belemmeringen, noodzakelijke wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten. Het voorstel voorziet in harmonisatie van de wettelijke bepalingen om een gelijkwaardige bescherming van het algemeen belang in wezenlijke vraagstukken, zoals de bescherming van de consument, te garanderen. Ze biedt een grotere wederzijdse bijstand tussen de nationale overheden met het oog op een efficiënte controle van de dienstenactiviteiten op

basis van kwaliteitshandvesten of de samenwerking tussen de kamers van koophandel. Ze voorziet in maatregelen ter bevordering van de kwaliteit van diensten en gedragscodes die op communautair niveau door belanghebbenden over bepaalde probleemgebieden worden opgesteld.

Wat waren de knelpunten van de oorspronkelijke richtlijn?

De reacties op het voorstel van Bolkestein waren nogal omstreden. Er waren zowel voorstanders als tegenstanders van de oorspronkelijke versie, al waren de meesten het wel eens dat de richtlijn in zijn oorspronkelijke vorm aangepast moest worden.

Een eerste knelpunt zijn de uitzendbureaus en detacheringsbedrijven. Een lidstaat zal geen erkenningsvoorwaarden, controles of registratie meer mogen eisen van bureaus die opereren vanuit andere lidstaten. Hierdoor wordt inspectie en controle op sociale zekerheids- en arbeidswetgeving bijzonder moeilijk of zelfs onmogelijk. Omdat de lidstaten, net zoals in het verleden, het vlotte verloop op hun arbeidsmarkt moeten kunnen garanderen en de mogelijkheid moeten hebben hen te beschermen tegen mogelijke misbruiken van tussenpersonen wordt er voorgesteld om uitzendkantoren en detacheringsbedrijven uit de richtlijn te halen en eventueel in een aparte richtlijn te regelen.

Ten tweede vreest men voor sociale dumping. Omdat de lonen in de nieuwe lidstaten veel lager zijn dan in de oorspronkelijk lidstaten, zullen deze laatste dienstverrichters uit de nieuwe lidstaten veel vlugger aannemen, dit ten nadele van de werkzoekende uit dat land. Samen met de vrees voor sociale dumping gaat de vrees voor een verlaging van de kwaliteit van de diensten gepaard. Oorzaak hiervan is de grote diversiteit tussen de verschillende lidstaten. Het sociaal model wordt ten gronde gericht door het organiseren van veralgemeende dumping, deze zal druk uitoefenen op de arbeidsvoorwaarden, de lonen, de veiligheid en de milieunormen. Ze beschermen de openbare diensten niet, maar stellen ze open voor liberalisering. De richtlijn zet aan tot zwartwerk en bouwt volledige sectoren van de Belgische sociale zekerheid af.

In België kent men een kwalitatieve gezondheidszorg. Door de invoering van de richtlijn vreest men voor de uitholling van dit stelsel. Er bestaat twijfel rondom het toepassingsgebied van de richtlijn in de gezondheidssector en of de richtlijn wel in staat is om dit goed aan te pakken. De tegenstanders van de richtlijn vragen om deze sector uit de richtlijn te schrappen, maar de voorstanders zien het zo negatief niet. Zij vinden dat de richtlijn dit goed heeft aangepakt. Dezelfde discussie, rondom het toepassingsgebied en de bekwaamheid van de richtlijn, bestaat voor het arbeidsrecht.

Zowel de voor- als de tegenstanders zijn het niet eens met of vrezen voor het oorsprongslandbeginsel. Ofwel moet het volledig uit de richtlijn gelaten worden ofwel moet het aangepast worden en moeten er meer voorwaarden worden gesteld. Ook de bouwsector en de Beroepsvereniging van Bewakingsondernemingen (BVBO) vrezen voor de invoering van de Bolkestein-richtlijn. De bouwsector in België vreest voor de Belgische werkzoekenden bij het invoeren van het land van oorsprongbeginsel. De BVBO vreest voor het Belgische wettelijke kader. De Europese Belangenvereniging van veiligheidsfirma's vraagt de private veiligheidsmarkt pas vrij te maken in 2015.

Wie waren de winnaars en de verliezers bij de oorspronkelijke richtlijn?

Wanneer men de reacties bekijkt na het voorstel van de richtlijn lijkt het alsof vooral de nieuwe lidstaten de grote winnaars zijn en dat het Europa van de vijftien er niet zo'n grote baat bij heeft. Volgens de tegenstanders in de oorspronkelijke EU-landen zal het aantal werklozen stijgen en de sociale zekerheid erop achteruit gaan. Toch hebben studies aangetoond dat iedereen wint bij de richtlijn. Nederland, een land dat vanaf het begin bij de Europese Unie hoort, zal er zelfs het meest op vooruit gaan bij de invoering van de Bolkestein-richtlijn. Zowel bedrijven als consumenten zullen baat hebben bij de richtlijn, zowel het producenten- als consumentensurplus zal stijgen. Een analyse verricht door Copenhagen Economics leidde tot volgende resultaten: de dienstenrichtlijn zal significante economische winsten opbrengen, de prijzen van de opgenomen sectoren zullen dalen, de output zal stijgen in alle economische sectoren van de Europese Unie, in alle lidstaten zullen er nieuwe jobs gecreëerd worden en de handel in diensten zal intensiever verlopen. Wel moet er opgemerkt worden dat er ook kosten zullen gepaard gaan met de invoering van de richtlijn. Dit zijn eenmalige welzijnskosten die gecompenseerd worden met welzijnsopbrengsten op lange termijn.

Wat houdt de nieuwe richtlijn in?

Na een periode van bijna twee jaar beraadslagen en herschrijven kwam de nieuwe richtlijn tot stand. De dienstenrichtlijn is enorm aangepast en lijkt bijna niet meer op de oorspronkelijke versie.

Als eerste werd het doel aangepast, de nieuwe richtlijn zal ook de hoge kwaliteit van diensten moeten waarborgen. Ze heeft geen invloed meer op het arbeidsrecht en de sociale zekerheid. Diensten op het gebied van vervoer, niet-economische diensten van algemeen belang, diensten van uitzendbedrijven, gezondheidszorg, beveiligingsdiensten, audiovisuele diensten, gokactiviteiten, uitoefening van het openbaar gezag, het volledige belastingsgebied, sociale diensten en diensten van notarissen en deurwaarders zijn uit het toepassingsgebied gehaald. De richtlijn heeft verder ook geen betrekking meer op de regels van het internationaal privaatrecht. De administratieve vereenvoudiging is verder uitgewerkt en verduidelijkt en er wordt meer nadruk gelegd op het algemeen economisch belang. Het beruchte oorsprongslandbeginsel is weggelaten, wat men één van de grootste veranderingen kan noemen, want hierop waren er erg veel reacties. En tenslotte zijn de maatregelen betreffende wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten grondig herschreven. Er moet veel meer informatie verstrekt worden en men houdt rekening met de bescherming van persoonsgegevens.

Heeft men de knelpunten uit de oorspronkelijke richtlijn opgelost?

De grote knelpunten, zoals het land van oorsprong principe, gezondheidszorg, de private veiligheidsmarkt en arbeidsrecht zijn uit de richtlijn gehaald. Men kan dus stellen dat men positief op de reacties heeft gereageerd. Toch is nog niet iedereen helemaal overtuigd dat de richtlijn de beloofde 600.000 nieuwe jobs kan creëren. Verder vrezen sommigen dat het vrije dienstenverkeer vooral voor de rechtbanken zal worden beslecht, maar hier is niet iedereen het mee eens.

Wie zijn de winnaars en de verliezers van de Bolkestein-richtlijn?

Na het zoeken naar een antwoord op de deelvragen is het tijd om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden. Hiervoor heb ik een literatuurstudie uitgevoerd. Toch ben ik niet op de gebruikelijke manier te werk gegaan. Dit onderwerp is nog erg actueel en er zijn nog niet veel boeken over geschreven. Ik heb dan ook vooral gebruikt gemaakt van documenten, publicaties, verslagen enz. Deze heb ik voornamelijk via het Internet gevonden. Met de gevonden documenten ben ik dan aan de slag gegaan; ik heb documenten en verslagen vergeleken of verschillende bronnen in één tekst gegoten.

Onderzoeken na het eerste voorstel van Bolkestein hebben aangetoond dat iedereen baat heeft bij de richtlijn, zoals u hierboven reeds kon lezen. Zowel consumenten als producenten uit alle lidstaten zijn de winnaars van de Bolkestein-richtlijn, al hebben sommige lidstaten er meer voordeel bij dan andere. Vanaf 2009 wordt de herschreven richtlijn helemaal doorgevoerd, dus de echte gevolgen zullen pas binnen enkele jaren merkbaar zijn. De dienstenrichtlijn in zijn huidige vorm is volgens mij alleszins een stap in de goede richting in het streven naar de Lissabondoelstelling.

Bronnen

Boeken

Bolkestein F., 2004, *De grenzen van Europa*, Lannoo, Tielt

Dinan D., 2004, *Europe Recast: A history of European Union*, Palgrave Macmillan, Hampshire

European Commission, 2005, *Strategic objectives 2005 – 2009 - Europe 2010: Prosperity, solidarity and security*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

Europese Unie, 2002, *Regionale en lokale bevoegdheden in Europa: werkgelegenheid, sociaal beleid, milieu, vervoer en beroepsopleiding*, Bureau voor Officiële Publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg

Elektronische bronnen

Anne Van Lancker – Dienstenrichtlijn sociaal herschreven:

http://www.annevanlancker.be/index.php?option=com_content&task=view&id=343&Itemid=29, (09.04.2007)

Archief van de Europese Commissie 1999-2004:

http://ec.europa.eu/archives/commission_1999_2004/index_nl.htm, (05.12.2006)

ETUC our aims:

<http://www.etuc.org/r/2>, (07.05.2007)

ETUC position paper:

<http://www.etuc.org/a/243>, (09.04.2007)

Eurlex: Europees Parlement Persdienst:

http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/056-5221-47-2-7-909-20060213IPR05194-16-02-2006-2006---true/default_nl.htm, (26.02.2007)

Eurlex: Europees Parlement Persdienst:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/com/2004/com2004_0002nl02.doc,
(16.10.2006)

Europees Parlement:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0490+0+DOC+XML+V0//NL>, (01.03.2007)

Europees Parlement IMCO:

http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/060404_services_communicationrev_en.pdf, (26.02.2007)

Europees Parlement IMCO:

http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/press/060530_agreement_services_en.pdf, (26.02.2007)

Europese Commissie – Interne markt:

http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/prop-clarifications_nl.pdf, (11.04.2007)

Europese Commissie – Growth and Jobs:

http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm, (04.10.2006)

Europese Raad – Barcelona:

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/nl/ec/71027.pdf
(10.10.2006)

Europese Raad - Lissabon:

http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/newsRoom/related.asp?BID=76&GRP=2379&LANG=3&cmsId=347, (10.10.2006)

Europese Raad – Stockholm:

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/nl/ec/00100-r1.%20ann-r1.nl1.html, (10.10.2006)

Het ABVV:

http://www.abvv.be/code/nl/Acties/2004/C18_04e07.HTM, (02.06.2006)

Het ACLVB:

http://www.aclvb.be/index.php?st=nieuws&st1=2004&st2=bolkestein2_2004_25&st3=&st4=&st5=, (02.12.2006)

Het ACV:

http://www.acv-online.be/actueel/campagnes/richtlijn_bolkestein/impact_op_vlaanderen/bolk_vlaanderen.asp#, (02.12.2006)

PreLex:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=188810#381922, (08.02.2007)

Unizo:

<http://www.unizo.be/sectoren.jsp>, (03.12.2006)

VBO persbericht:

<http://www.vbo-feb.be/index.html?file=505>, (09.04.2007)

Documenten geraadpleegd via de elektronische bronnen

Advies Dienstenrichtlijn, Sociaal Economische Raad, 20.05.2007

Advies van de Commissie overeenkomstig artikel 251, lid 2, derde alinea, onder c), van het EG-Verdrag over de amendementen van het Europees Parlement op het gemeenschappelijk standpunt van de Raad met het oog op de aanneming van de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Brussel, 16.11.2006

Conclusies van de Raad over belemmeringen binnen de interne markt voor het verrichten van diensten tijdens de 2462e zitting van de Raad Concurrentievermogen (interne markt, industrie en onderzoek), 14.11.2002

Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Barcelona van 15/16.03.2002

Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Lissabon van 24.03.2000

Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Stockholm van 23/24.03.2001

Copenhagen Economics, *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services – Final report*, januari 2005

CPB doc69: *The free movement of services within the EU*, H. Kox, A. Lejour, R. Montizaan, October 2004

Dossier 'Name and Shame' Europese dienstenrichtlijn en Vlaanderen, Studiedienst ACV, 27.05.2004

Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Internemarktstrategie - Prioriteiten 2003-2006*, 7.05.2003

Persmededeling 11.12.2006: 2772^e zitting van de Raad Vervoer, telecommunicatie en energie, Brussel, 11/12.01.2006

Persmededeling: 2570^e zitting van de Raad Concurrentievermogen (Interne Markt, Industrie en Onderzoek), Brussel, 11.03.2004

Persmededeling: 2624^e zitting van de Raad Concurrentievermogen (Interne Markt, Industrie en Onderzoek), Brussel, 25/26.11.2004

Persmededeling: 2694^e zitting van de Raad Concurrentievermogen (Interne Markt, Industrie en Onderzoek), Brussel, 28/29.11.2005

Persmededeling: 2715^e zitting van de Raad Concurrentievermogen (Interne Markt, Industrie en Onderzoek), Brussel, 13.03.2006

Persmededeling: European Council agrees on a drafting of the directive on the opening of the services market respectful of the European social model, Luxemburg, 23.03.2005

Resolutie van het Europees Parlement van 13 februari 2003 over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economische en Sociaal Comité en het Comité voor de Regio's: *Evaluatie van de strategie voor de interne markt – 2002: De beloften nakomen*, 13.02.2003

Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, 27.12.2006

Verdrag betreffende de Europese Unie, Publicatieblad Nr. C191, 29.07.1992

Verslag over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Straatsburg, 12.02.2006

Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Commissie van de Europese gemeenschappen, 25.02.2004

Artikels uit tijdschriften en dagbladen

Bulcke B., *EU-regeringen moeten zelf werk maken van nieuwe dienstenrichtlijn*, De Standaard, 16.11.2006, p.25

Depuydt P., *Tijd voor een 'Europese lente'*, Trends, 08.03.2007, p.3

Lauwers B., *Maak private veiligheidsmarkt pas vrij in 2015*, De Tijd, 16.10.2004, p.12

Lefevere F., *Parlement keurt fel afgeslankte dienstenrichtlijn goed*, De Morgen, 16.11.2006, p.8

Luysterman P., *'Sociaal Europa' is een pleonasme*, De Tijd, 03.05.2004, p.2

Luysterman P., *De dienstenrichtlijn is geen boeman*, De Tijd, 04.01.2005, p.2

Roos G., *Werkgevers zonder grenzen*, De Standaard, 30.04.2004, p.1

Van Eetvelt K., *Bolkesteinrichtlijn, versie 2006*, De Morgen, 16.11.2006, p.12

Van Haver K., *België vraagt uitzondering op vrij verkeer sociale diensten*, De Tijd, 12.03.2004, p.16

Van Haver K., *Liberalisering diensten EU centraal in verkiezingen*, De Tijd, 05.06.2004, p.4

Van Haver K., *Vlaamse partijen vormen front tegen Europese dienstenrichtlijn*, De Tijd, 11.06.2004, p.1

Van Haver K., *Vrij verkeer van diensten EU verdeelt regering*, De Tijd, 02.03.2004, p.3

Vingerhoedt J., *Polen overspoelen bouw*, De Gazet van Antwerpen, 27.02.2004, p.3

bb BELGA, *Uiteenlopende reacties op compromis*, De Standaard, 16.11.2006, p.25

gg BELGA, *Uiteenlopende reacties*, Het Nieuwsblad, 16.11.2006, p.50

F.C., *De dienstenrichtlijn installeert niet de wilde vrijheid*, Trends, 17.06.2006, p.20

KV, *Vrij dienstenverkeer vooral goed voor kmo's*, De Tijd, 16.11.2006, p.12

RVH, *'Uitgeklede' Bolkestein goedgekeurd*, Het Belang van Limburg, 16.11.2006, p.10

België onthoudt zich weer over Bolkestein, De Standaard, 12.12.2006, p.3

Jo Vandeurzen verzet zich tegen liberalisering gezondheidsdiensten, Het belang van Limburg, 17.3.2004, p.4

Ondernemers vinden ruimere EU niet nodig, De Tijd, 02.03.2007, p.1

Andere bronnen

Dehairs B., academiejaar 2005-2006, *Trajectanalyse de diensten-richtlijn de Bolkestein-richtlijn*

Vos H., academiejaar 2005-2006, *Besluitvorming in de Europese Unie: een survival kit*

cd-rom: European Commission, 2005, *The EU in your pocket*, Directorate-General for Press and Communication Publications, Brussels

Presentatie: *Hoe zit dat nu eigenlijk met de "Bolkestein-richtlijn"?*, Prof. Dr. Tom Verbeke

Auteursrechterlijke overeenkomst

Opdat de Universiteit Hasselt uw eindverhandeling wereldwijd kan reproduceren, vertalen en distribueren is uw akkoord voor deze overeenkomst noodzakelijk. Gelieve de tijd te nemen om deze overeenkomst door te nemen, de gevraagde informatie in te vullen (en de overeenkomst te ondertekenen en af te geven).

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:

De Bolkestein-richtlijn

Richting: **Licentiaat in de toegepaste economische wetenschappen**

Jaar: **2007**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Ik ga akkoord,

Sarah ELSHOUT

Datum: **04.06.2007**