

Vergaderjaar 2003–2004

**21 501-30**

**Raad voor Concurrentievermogen**

**Nr. 59**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 september 2004

Tijdens het Algemeen Overleg van 30 juni (21 501-30, nr. 55) over het Nederlands Voorzitterschap heb ik u toegezegd de Tweede Kamer een brief te doen toekomen met een beschrijving van de Nederlandse appreciatie op hoofdpunten van de dienstenrichtlijn.

Deze brief geeft het, tot dusver bepaalde, Nederlands standpunt weer en gaat in op de belangrijkste onderdelen van de richtlijn.

### **1. Inleiding**

#### *Belang van de dienstenrichtlijn*

De kaderrichtlijn diensten heeft ten doel de bestaande belemmeringen op de interne markt voor diensten op structurele en efficiënte wijze weg te nemen. Deze doelstelling vloeit voort uit de Lissabondoelstelling. De interne markt voor diensten functioneert niet optimaal, zo blijkt uit klachten van het Nederlands bedrijfsleven en het onderzoeksrapport van de Europese Commissie<sup>1</sup>. Er bestaan nog teveel belemmeringen voor de vrije vestiging van dienstverleners en het vrije verkeer van diensten. Het gaat dan om niet geringe administratieve lasten en kosten voor bedrijven die over de grens diensten aanbieden zoals ongerechtvaardigde vergunningsvereisten, dubbele sociale verplichtingen, verschillende mate van handhaving en het gebrek aan transparante informatie.

Nederland heeft zelf relatief weinig belemmeringen en kent een open economie. Het Nederlands bedrijfsleven zal aanzienlijk kunnen profiteren van het wegnemen van belemmeringen in andere lidstaten. Er is dus veel te winnen voor Nederlandse dienstverleners. De kaderrichtlijn diensten kan een belangrijke bijdrage leveren aan de werkgelegenheid en economische groei in Nederland en in Europa.

Het CPB doet thans een studie naar de economische gevolgen van de dienstenrichtlijn. Publicatie van het onderzoek is voorzien in het najaar van 2004.

<sup>1</sup> COM(2002) 441 def.

### *Welke activiteiten worden geraakt door de dienstenrichtlijn?*

Het voorstel heeft betrekking op zowel de markttoegang als de marktordening van economische activiteiten. Dit betreft alle economische (commerciële) activiteiten, zoals diensten van management-consultants, reclamediensden, diensten van makelaars en architecten, de bouw, uitzendbranche, detailhandel, de organisatie van beurzen, diensten van reisbureaus enzovoort. Uitgezonderd zijn de financiële diensten, elektronische communicatiediensten en transportdiensten. Nederland wenst hieraan toe te voegen, dan wel duidelijkheid te krijgen over de uitsluiting van collectieve pensioenfondsen, kansspelen, diensten voor zover zij een medisch-ethische dimensie hebben, belastingen, drinkwatervoorziening en zuivering en riolering van stedelijk afvalwater.

Niet onder de dienstenrichtlijn vallen diensten van algemeen belang. Dit zijn geen economische activiteiten en vallen dus naar hun aard buiten de richtlijn (bijvoorbeeld politie, justitie). Diensten van algemeen economisch belang (bijvoorbeeld afvalverwerking, woningcorporaties, aangewezen hoger onderwijs) vallen binnen de richtlijn, maar een aantal hiervan is uitgezonderd van het land van oorsprongbeginsel. Deze uitzondering houdt in dat onder meer voor netwerksectoren en de wettelijke taken van accountants en notarissen, de regelgeving van land van bestemming geldt voor dienstverlener, zie verdere toelichting onder land van oorsprongbeginsel.

### *Liberaliseert de richtlijn diensten van algemeen (economisch) belang?*

Nee, de dienstenrichtlijn dwingt de lidstaten niet om hun diensten van algemeen belang te liberaliseren, of om deze diensten open te stellen voor concurrentie. De richtlijn beoogt het grensoverschrijdende dienstenverkeer te vergemakkelijken in die sectoren waar concurrentie reeds een normale zaak is. De richtlijn beperkt evenmin de ruimte die lidstaten onder het EG-verdrag hebben om vast te leggen wat zij beschouwen als diensten van algemeen of algemeen economisch belang. Lidstaten zullen nog steeds kunnen beslissen hoe deze diensten moeten worden georganiseerd en gefinancierd.

### *Doet de dienstenrichtlijn afbreuk aan het niveau van sociale bescherming in Nederland?*

Nee, dat wordt niet beoogd. De dienstenrichtlijn is gericht op het wegnemen van belemmeringen voor het vrije dienstenverkeer. De dienstenrichtlijn strekt ertoe bestaande jurisprudentie van het Hof van Justitie te codificeren. In principe belet de richtlijn de lidstaten niet om hier ter bescherming van het algemeen belang een eigen beleid te voeren. Het land van oorsprong-beginsel, dat inhoudt dat regelgeving van land van vestiging geldt voor grensoverschrijdende dienstverleners (zie verdere toelichting onder land van oorsprongbeginsel) voorziet in een aantal uitzonderingsmogelijkheden om belangen uit hoofde van openbare orde, (minimum)arbeidsvoorwaarden en (minimum)lonen van werknemers, veiligheid, volksgezondheid en milieu, e.d. te waarborgen. Zo zal een Letse gasfitter aan de Nederlandse veiligheidsvoorwaarden dienen te voldoen, en een Poolse asbestverwijderaar aan de Nederlandse arbeidsomstandigheden. Ook dient de dienstverlener de Nederlandse (minimum)lonen<sup>1</sup> te hanteren voor werknemers uit andere lidstaten. En notarissen moeten zich natuurlijk aan de in Nederland geldende regels houden bij de uitoefening van hun wettelijke taken.

De reeds genoemde uitzonderingen zijn echter niet omvattend genoeg voor de Nederlandse situatie. De Commissie heeft aangegeven met een aangepaste tekst van de richtlijn te komen waarin deze uitzonderingsmogelijkheden worden verruimd. Nederland zal bezien in hoeverre deze

---

<sup>1</sup> Behalve voor de bouwsector; hier gelden CAO-lonen.

verruiming voldoende tegemoet komt aan de Nederlandse wensen (vgl. ook hierna, 2, ad c). Verder wenst Nederland de dwingendrechtelijke voorschriften uit hoofde van sociale politiek in het algemeen uit te zonderen van het land van oorsprongsbeginsel, omdat niet alle gevallen onder de reeds bestaande uitzondering vallen (b.v. wettelijke reïntegratieverplichtingen, het ontslagrecht, medezeggenschapswetgeving, e.d.). Economische activiteiten die op contractsbasis op de markt plaatsvinden, zoals de activiteiten van reïntegratiebedrijven, wenst Nederland wel binnen de reikwijdte van het land van oorsprong-beginsel te laten vallen.

*De belangrijkste onderdelen van de richtlijn zijn:*

- a) administratieve vereenvoudiging door instelling van één-loket;
- b) screening van nationale regelgeving en vergunningenstelsels;
- c) land-van-oorsprong-beginsel en reikwijdte;
- d) terbeschikkingstelling werknemers en derdelandenonderdanen;
- e) handhaving en toezicht.

## **2. Toelichting en NL appreciatie**

*Ad a) administratieve vereenvoudiging*

Het voorstel legt aan de lidstaten de verplichting op tot vereenvoudiging van procedures voor toegang tot en uitoefening van dienstenactiviteiten. Het betreft hier onder meer de instelling van het één-loket voor het bedrijfsleven voor het gemakkelijker en sneller afwickelen van procedures en betere informatievoorziening aan bedrijfsleven. De dienstverlener dient bij één-loket (*front-office*) de gehele procedure en vergunningaanvraag te kunnen afhandelen. Dit leidt tot vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en uiteindelijk voor de overheid. Daarnaast vergroot de instelling van één-loket het vertrouwen in de wetgeving van andere lidstaten.

*Nederlandse appreciatie*

Nederland is voorstander van versnelde procedures en vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Nederland heeft op dit terrein reeds initiatieven lopen, zoals het bedrijvenloket als onderdeel van het programma ICT en Administratieve lastenvermindering ICTAL. Wat de één-loket-gedachte betreft, wenst Nederland een verduidelijking over hetgeen de Commissie onder afwikkeling van procedures verstaat, bijvoorbeeld waar het gaat om de afhandeling van de dienstverlening, die niet noodzakelijkerwijs via datzelfde loket moet verlopen. Nederland zal op basis van deze informatie een nader standpunt bepalen. Nederland vindt dat de invulling van de rol van het loket en de bevoegdheidsverdeling tussen verschillende instanties primair een zaak is voor de lidstaten. Gestreefd moet worden naar vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Ook moeten de uitvoeringskosten voor de overheid zoveel mogelijk beperkt blijven. Op korte termijn zullen de gevolgen van de richtlijn voor de decentrale overheden in kaart worden gebracht.

*Ad b) screening nationale regelgeving en vergunningenstelsels*

Wetgeving in de lidstaten is niet altijd aangepast aan de uitspraken van het Hof van Justitie en bevat nog ongerechtvaardigde belemmeringen; deze zijn in strijd met de vrije vestiging en het vrije verkeer van diensten. De richtlijn bevat een lijst met verboden belemmeringen.<sup>1</sup> Lidstaten dienen deze belemmeringen te schrappen uit de regelgeving. Daarnaast bevat het Commissievoorstel een lijst met te evalueren belemmeringen: de lidstaten dienen hun wetgeving te *screenen* op noodzaak en proportio-

---

<sup>1</sup> Bijv. discriminatie op grond van nationaliteit.

naliteit. Bestaande wetgeving mag niet discrimineren tegen ondernemingen uit andere lidstaten (*de jure*, noch *de facto*).

Het voorstel stelt voorts voorwaarden aan het hanteren van een vergunningenstelsel voor de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit. Voor zover een vergunningenstelsel wordt gehanteerd, dient deze bovendien aan bepaalde voorwaarden te voldoen. Ook stelt de richtlijn vereisten aan de vergunningsduur, de selectie in geval van een beperkt aantal beschikbare vergunningen en de vergunningsprocedures. Tot slot wordt een vergunning geacht te zijn verleend, indien niet binnen een bepaalde termijn – door de desbetreffende autoriteit – op een aanvraag wordt gereageerd (fictieve vergunningverlening).

#### *Nederlandse appreciatie*

Nederland is voorstander van een lijst met verboden belemmeringen, die de rechtspraak van het Hof codificeert. Nederland acht het wenselijk dat lidstaten hun wetgeving op de voorgestelde onderdelen evalueren op noodzaak en proportionaliteit. Zo moeten onnodige en te zware vergunningsvereisten, die niet stroken met het EG-Verdrag, worden ingetrokken. Wel behelst de in dit verband voorgestelde *screening* (en bijgevolg mogelijke aanpassing) van nationale regelgeving een Rijksbrede wetgevingsevaluatie. Nederland wenst geen generieke toepassing van fictieve vergunningverlening in het kader van de dienstenrichtlijn.

#### *Ad c) land-van-oorsprong-beginsel*

De richtlijn gaat uit van het land-van-oorsprong-beginsel. Dit wil zeggen dat een dienstverlener met toepassing van de in het land van vestiging geldende voorwaarden diensten mag aanbieden in een andere lidstaat. Het land-van-oorsprong-beginsel is een markttoegangs- en marktorderingsbeginsel, gebaseerd op het klassieke concept van wederzijdse erkenning en wederzijds vertrouwen in elkaars regelgeving. Het principe van wederzijdse erkenning berust op de jurisprudentie van het Hof van Justitie (Cassis de Dijon) en beoogt een functionerende interne markt praktisch mogelijk te maken, zonder op elk terrein tot specifieke harmonisatie over te gaan. Bij het vrije verkeer van goederen heeft dit goed gewerkt. Tot nu toe heeft de Commissie vooral de weg van *case-by-case* jurisprudentie bewandeld om de verdragsbepalingen inzake vrij verkeer van diensten te effectueren. Dit is echter onvoldoende effectief gebleken en biedt geen structureel beter functionerende interne markt. Om die reden heeft de Commissie deze kaderrichtlijn met het land van oorsprong-beginsel voorgesteld.

#### *Uitzonderingen land van oorsprong-beginsel:*

Onverkorte toepassing van het land van oorsprongbeginsel kan door grote verschillen tussen de wetgeving van de lidstaten leiden tot onwenselijke situaties met, mede daardoor, het risico van onnodige belasting van de rechterlijke macht. Uitzonderingen op het land van oorsprong-beginsel zijn daarom noodzakelijk. In de eerste plaats is het van belang te melden dat het land-van-oorsprong-beginsel alleen het vrije verkeer van diensten en niet de vrije vestiging omvat. Voor vestiging gelden uiteraard de nationale vereisten.

In de tweede plaats voorziet de richtlijn in een aantal uitzonderingsmogelijkheden op het land van oorsprongbeginsel om belangen uit hoofde van openbare orde, arbeidsvoorwaarden en lonen van werknemers, veiligheid, volksgezondheid, en milieu te waarborgen. Op deze terreinen is de nationale regelgeving onverkort van toepassing. De Commissie heeft aangegeven de uitzonderingen verder te verduidelijken, en de uitzonde-

ringen ten aanzien van het volledige verbod en de lokale (milieu) omstandigheden verder te verruimen.

Onder andere voor de volgende terreinen zijn uitzonderingen op het land-van-oorsprong-beginsel opgenomen in de richtlijn: de netwerksectoren (post, elektriciteit, gas, water), detacheringrichtlijn, verordening coördinatie sociale zekerheid (1408/71), wettelijke taken van notarissen en accountants.

#### *Nederlandse appreciatie*

Nederland acht het land-van-oorsprong-beginsel in de richtlijn essentieel voor voltooiing van de interne markt en het realiseren van een vrij verkeer van diensten. Nederland pleit evenwel voor een zorgvuldige afbakening van de reikwijdte, zonder een effectieve werking van het beginsel te ondermijnen. Tegen deze achtergrond wordt de door de Commissie voorgestelde reikwijdte t.a.v. contracten en aansprakelijkheid nog nader bezien. Nederland wenst zo min mogelijk uitzonderingen voor «economische (commerciële) activiteiten». Wel zal er een evenwicht gevonden moeten worden tussen het uitzonderen van zo min mogelijk «economische (commerciële) activiteiten» en handhaving van diverse beschermingsvormen. Zo acht Nederland het niet wenselijk dat de kaderrichtlijn afbreuk doet aan het gewenste niveau van nationale voorschriften uit hoofde van sociale politiek, milieubescherming, openbare orde en veiligheid, consumentenbescherming en volksgezondheid en medische ethiek in Nederland.

Nederland steunt de uitzonderingen die reeds zijn opgenomen in artikel 17. Wel wenst Nederland de dwingendrechtelijke voorschriften uit hoofde van sociale politiek in het algemeen uit te zonderen van het land van oorsprongsbeginsel (zie hiervoor p. 3).

Onderwijs dat wordt aangeboden als dienst van algemeen economisch belang, geaccrediteerd onderwijs, wenst Nederland ook buiten de reikwijdte van het land van oorsprong-beginsel te laten vallen. Het gaat om niet-bekostigde, door de minister van OCW erkende instellingen die beroepsonderwijs of educatie verzorgen en om niet-bekostigde, door de minister van OCW aangewezen instellingen die hoger beroepsonderwijs of wetenschappelijk onderwijs verzorgen. Onderwijs dat wordt aangeboden door een buitenlandse aanbieder zonder overheidserkenning valt hierbuiten; hierop kan het land van oorsprongsbeginsel gewoon van toepassing zijn.

Nederland wenst de in de artikel 17 opgenomen uitzondering op het land van oorsprong-beginsel voor volledige verboden die gerechtvaardigd zijn om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid te verruimen. Die verruiming voor volksgezondheid moet zodanig zijn dat er voldoende ruimte bestaat voor nationaal beleid, in het kader van de bescherming van de volksgezondheid, inzake tabaksgebruik, alcoholmisbruik en zo nodig ook ten aanzien van medische ethiek.

Nederland wenst de in artikel 17 opgenomen uitzondering van het land van oorsprong-beginsel, voor milieu-lokale omstandigheden voorzover gerechtvaardigd door dringende reden van algemeen belang en indien noodzakelijk en proportioneel, uit te breiden met niet lokatie gebonden milieu- en veiligheidsnormen.

Nederland wenst tenslotte ook fraudebestrijding, het collectief beheer van auteursrechten, publieke omroepbestel, geldtransporten en taken van gerechtsdeurwaarders uit te zonderen van het land van oorsprong-beginsel.

#### *Ad d) terbeschikkingstelling werknemers en derdelanden onderdanen*

De richtlijn bepaalt o.a. dat bij het uitzenden van werknemers geen

vergunningen en verklaringen/papieren mogen worden gevraagd. Verder stelt de richtlijn dat een lidstaat aan een dienstverlener, die een onderdaan uit derdelanden in dienst heeft en deze ter beschikking stelt in een andere lidstaat om een tijdelijke dienst te verrichten, niet opnieuw een werkvergunning kan vereisen. De Nederlandse lonen en arbeidsvoorwaarden zijn uiteraard van toepassing voor uitgezonden werknemers uit andere lidstaten. De controle hierop zou niet d.m.v. een voorafgaande werkvergunning dienen te geschieden.

#### *Nederlandse appreciatie*

Nederland vindt dat, ook op het punt van vergunnings- of certificatievereisten de algemeen geldende nationale voorschriften van kracht moeten kunnen blijven, voor zover die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van sociale politiek (voorkomen illegale arbeid en misbruik) en geen disproportionele belemmering opleveren voor het dienstenverkeer.

Op het ogenblik worden in Nederland tewerkstellingsvergunningen nog steeds vereist, ook wanneer het gaat om derdelanders die in dienst van een EU-dienstverlener tijdelijk in Nederland arbeid komen verrichten. Nederland staat echter positief tegen het voorstel om in een dergelijk geval af te zien van tewerkstellingsvergunningen, mits het voorstel wordt aangevuld met een aantal onderdelen van het eerdere richtlijnvoorstel (COM 2000/271), bijv. de termijn van de uitzending, vast dienstverband, en documentatie door middel van een door het land van oorsprong af te geven «dienstverrichtingenkaart». Dit, teneinde zeker te stellen dat het slechts om tijdelijke arbeid gaat, en om controle mogelijk te maken zodat illegale arbeid en misbruik worden voorkomen.

#### *Nederlandse appreciatie*

Nederland vindt dat bij detachering de nationale voorschriften van kracht moeten kunnen blijven, voor zover die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van sociale politiek (voorkomen illegale arbeid en misbruik) en geen disproportionele belemmering opleveren voor het dienstenverkeer. Verder acht Nederland het nuttig om, ten aanzien van derdelanders, de bepaling aan te vullen met een aantal criteria uit het eerdere richtlijnvoorstel (COM 2000/271), bijv. de termijn van de uitzending, vast dienstverband, e.d. Op deze wijze kan illegale arbeid en misbruik worden voorkomen.

#### *Ad e) Handhaving en toezicht*

De richtlijn gaat uit van toezicht door de lidstaat waar de dienstverlener gevestigd is en van verbeterde samenwerking tussen toezichtautoriteiten van de lidstaten. De dienstenrichtlijn poogt een algemeen kader te scheppen voor de samenwerking tussen lidstaten, haar te verbeteren en zo ook de handhaving te versterken. De nationale instanties blijven hierbij bevoegd te controleren op eigen grondgebied en de richtlijn voorziet niet in een bevoegdheid voor controles door buitenlandse instanties. Zij zien erop toe dat de in hun nationale regelgeving vastgestelde bevoegdheden voor toezicht en controle ook worden uitgeoefend wanneer de dienst in een andere lidstaat wordt verricht. Lidstaten dienen elkaar hiertoe wederzijdse bijstand te verlenen, onder meer op het vlak van het verstrekken van informatie.

#### *Nederlandse appreciatie*

Nederland ondersteunt het principe van wederzijdse bijstand. Dit mechanisme is essentieel voor toepassing van het land-van-oorsprong-beginsel. Wel wenst Nederland meer inzicht in de verdere uitwerking en de effectiviteit.

teit ervan. Het gaat dan met name om de wijze waarop toezichhoudende autoriteiten van lidstaten effectief met elkaar kunnen samenwerken. Hier kan worden gekeken naar bestaande samenwerkingsvormen, bijv. samenwerking in netwerk van mededingingstoezichthouders. Nederland pleit tevens voor een zorgvuldige handhaving.

### **3. Verdere traject**

Het verdere traject de komende maanden betreft primair verdere verduidelijking van het Commissievoorstel en verduidelijking over de samenhang met bestaande dan wel door de Commissie aangekondigde EG-instrumenten. Streven is om in november een tekst voor te leggen waarin deze verduidelijkingen zijn opgenomen. Hierbij zal uiteraard nauw worden samengewerkt met het Europees Parlement. Op basis van deze verduidelijkte tekst zal in de Raad voor Concurrentievermogen van 25 november een politiek debat worden gevoerd. Besluitvorming is voorzien in 2005 onder voorzitterschap van Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk.

Zoals toegezegd ben ik bereid, op uw verzoek, een apart AO te voeren over de dienstenrichtlijn.

De Minister van Economische Zaken,  
L. J. Brinkhorst