

Vergaderjaar 2004–2005

21 501-30

Raad voor Concurrentievermogen

Nr. 96

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 mei 2005

Het Kabinet heeft eind vorig jaar, mede n.a.v. de motie van de heer Van Dijk, de SER gevraagd een advies uit te brengen over het voorstel van de dienstenrichtlijn, welke de Europese Commissie begin 2004 heeft uitgebracht. De SER heeft begin april jl. een ontwerpadvies uitgebracht. Het definitieve advies zal 20 mei worden vastgesteld. Op verzoek van de Tweede Kamer (Algemeen Overleg inzake de Raad voor Concurrentievermogen op 12 april jl.) geeft het Kabinet hierbij een eerste reactie op hoofdlijnen. De Kabinetsreactie zal uiteraard nog volgen na publicatie van het definitieve SER-advies.

De voorgestelde dienstenrichtlijn betreft zonder meer complexe materie. Het Kabinet heeft dan ook grote waardering voor het feit dat de SER in relatief korte tijd een zo helder en gedegen advies heeft kunnen schrijven. De SER heeft hiermee een belangrijke bijdrage geleverd aan het debat door de feiten inzichtelijker te maken, de effecten van de dienstenrichtlijn in kaart te brengen en aanbevelingen voor verbetering van het voorstel te doen. Het advies kan aldus een belangrijke bijdrage leveren aan de standpuntbepaling in Den Haag en in Brussel.

Samenvattend stelt de SER in het ontwerpadvies dat de dienstenrichtlijn een essentieel onderdeel is van de Lissabon-strategie voor meer dynamiek in de Europese economie. Deze dynamiek is nodig om een hoge levensstandaard en een goede levenskwaliteit te garanderen. Een goed werkende interne markt voor diensten kan een zeer gewenste groei-impuls geven aan de Nederlandse en de Europese economie. De SER staat daarom positief tegenover een nadere regelgeving van het dienstenverkeer. Immers, een beleidsmatige aanpak via de invoering van een richtlijn verdient – aldus de SER – de voorkeur boven het wegnemen van individuele belemmeringen op ad hoc basis via jurisprudentie van het Hof.

Het land van oorsprongbeginsel is op zich van groot belang voor het functioneren van de interne markt voor diensten, aldus het SER ontwerp-

advies. Wel moeten er meer waarborgen komen voor het functioneren van het land van oorsprongbeginsel. Zo moet de neutraliteit van de dienstenrichtlijn tegenover het geldende arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties beter gewaarborgd worden. Ook acht de SER verdere verduidelijking van de reikwijdte van het land van oorsprongbeginsel gewenst. Het gaat hier met name om de relatie tussen het land van oorsprongbeginsel en het internationaal privaatrecht. Ten aanzien van consumentenbescherming beveelt de SER aan dat het internationaal privaatrecht wordt gerespecteerd. Tevens doet de SER de aanbeveling beter in kaart te brengen in welke gevallen de toepassing van het land van oorsprongbeginsel voor «contracten» en «aansprakelijkheid» voor de goede werking van het dienstenverkeer van belang kan zijn. Ook wenst de SER een meer dwingende vorm van administratieve samenwerking en een duidelijker definitie van het vestigingsbegrip in de richtlijn om eventueel misbruik door postbusondernemingen te voorkomen.

Het Kabinet steunt deze aanbevelingen van de SER. Evenals de SER hecht het Kabinet veel belang aan het stimuleren van groei en werkgelegenheid via marktintegratie binnen de Europese Unie en wenst het ook een hoog niveau van de volksgezondheid, veiligheid, sociale -, consumenten- en milieubescherming in stand te houden (zoals eerder aangegeven in de brief aan de Tweede Kamer van 20 september 2004). De SER geeft aan dat deze belangen goed samen kunnen gaan. Samen met de SER is het Kabinet van mening dat een effectieve en adequate wederzijdse samenwerking tussen lidstaten hierbij essentieel is.

Toelichting

Het Kabinet heeft drie specifieke vragen voorgelegd aan de SER:

- Hoe dient te worden omgegaan met de gevolgen van het oorsprong-landbeginsel voor de arbeidsmarkt en voor controle en handhaving?
- Welke sectoren dienen onder de richtlijn te vallen?
- Hoe verhoudt de dienstenrichtlijn zich tot het Verdrag?

In het hierna volgende zal hier kort op worden ingegaan.

Vraag 1: Hoe dient te worden omgegaan met de gevolgen van het oorspronglandbeginsel voor de arbeidsmarkt en voor controle en handhaving?

De SER hanteert als uitgangspunt dat de dienstenrichtlijn de geldende Europese regelgeving met betrekking tot het arbeidsrecht niet mag doorkruisen. Zo kent de dienstenrichtlijn uitzonderingen op het land-van-oorsprongbeginsel als de Detacheringsrichtlijn en de Verordening Sociale Zekerheid. Echter om volkomen zeker te zijn dat de dienstenrichtlijn geen effect heeft op het geldend arbeidsrecht, aldus de SER, zouden in de dienstenrichtlijn uitdrukkelijk arbeidscontracten moeten worden uitgezonderd van het land-van-oorsprongbeginsel. Hierbij wijst de SER tevens op het essentiële belang van goede handhaving en controle in de lidstaten. Goede handhaving zal het vertrouwen tussen lidstaten in elkaars regelgeving versterken. Het systeem van administratieve samenwerking dient verder te worden uitgewerkt en een meer dwingend karakter te krijgen.

Het Kabinet steunt het advies van de SER om de relatie tussen de dienstenrichtlijn en het arbeidsrecht verder te verduidelijken en zeker te stellen dat het Verdrag inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (EVO) ten aanzien van arbeidscontracten blijft gelden. Tevens hecht het Kabinet groot belang aan een verbetering van

het systeem van administratieve samenwerking. Dit mechanisme is essentieel voor een adequate toepassing van het land-van-oorsprongbeginsel.

Voor het terbeschikking stellen van werknemers schaft de dienstenrichtlijn terecht een aantal onevenredige vereisten af, echter het verbod op een meldingsplicht gaat te ver en beperkt de mogelijkheid tot handhaving te zeer, aldus de SER. M.b.t. de meldingsplicht ter handhaving van regelgeving bij detachering van derdelanden onderdanen steunt de SER de voorgestelde amendering door het Luxemburgs Voorzitterschap. Dit voorstel laat het mogelijk een meldingsplicht op te leggen aan dienstverleners bij of na binnenkomst in het werkland.

Het Kabinet is het eens met de SER dat een juiste balans moet worden gevonden tussen enerzijds het afschaffen van onnodige administratieve lasten en anderzijds de mogelijkheid te bieden voor goede handhaving. Een meldingsplicht kan hiertoe noodzakelijk zijn, mits proportioneel, laagdrempelig en aansluitend bij bestaande verplichtingen. Het Kabinet wenst geen nieuwe belemmeringen te introduceren.

Vraag 2: Welke sectoren dienen onder de richtlijn te vallen?

Een zo breed mogelijk bereik van de richtlijn verdient in beginsel de voorkeur van de SER. Veel specifieke uitzonderingen en bijzondere bepalingen komen niet ten goede aan de consument en kunnen leiden tot een hoge regeldruk voor bedrijven. Ook diensten van algemeen economisch belang dienen in principe onder de reikwijdte van de richtlijn te vallen. Deze onderscheiden zich van «gewone diensten» door de aanwezigheid van publieke belangen met betrekking tot kwaliteit, toegankelijkheid en leveringszekerheid. Hoewel hiervoor ook nu de interne marktbeperkingen gelden, moeten de lidstaten het algemeen belang effectief kunnen blijven waarborgen. De dienstenrichtlijn biedt hiertoe voldoende waarborgen. Dit betreft het land van oorsprongbeginsel en de vestigingsbepalingen. Ook dient hierbij de mogelijkheid voor specifieke sectorale harmonisatie (of grensoverschrijdende zelfregulering) open te blijven als daar behoefte aan is.

De SER steunt het uitgangspunt in de dienstenrichtlijn t.a.v. gezondheidszorg. De dienstenrichtlijn laat immers ruimte aan de lidstaten om publieke belangen inzake kwaliteit en toegankelijkheid van bijvoorbeeld zorgvoorzieningen te borgen. De bepalingen versterken de positie van afnemers van gezondheidsdiensten. Wel dient in de richtlijn te worden verduidelijkt welke ruimte resteert voor het stellen van medisch-ethische eisen.

Het Kabinet steunt in beginsel deze aanbevelingen van de SER, omdat de richtlijn m.n. beoogt het grensoverschrijdende dienstenverkeer te vergemakkelijken voor die sectoren waar concurrentie reeds een normale zaak is. De richtlijn beperkt evenmin de ruimte die lidstaten hebben om vast te leggen welke diensten zij beschouwen als diensten van algemeen of algemeen economisch belang. Lidstaten zullen nog steeds kunnen beslissen hoe deze diensten moeten worden georganiseerd en gefinancierd. Het Kabinet wenst ruimte te behouden om medisch-ethische eisen te stellen. Het Kabinet zal het definitieve Nederlandse standpunt omtrent de precieze reikwijdte van de richtlijn nader bepalen bij de kabinetsreactie op het definitieve SER-advies.

Vraag 3: Hoe verhoudt de dienstenrichtlijn zich tot het Verdrag?

De SER stelt hier dat het vrij verkeer van diensten behoort tot de fundamentele vrijheden van het EU-Verdrag. Hoewel dit principe al in het Verdrag van Rome is vastgelegd, is het vrij verkeer van diensten onvoldoende gerealiseerd. Een belangrijk deel van de interne markt blijft

hiermee onvoltooid. Vandaar dat een communautair regelgevend kader van belang is, zoals de dienstenrichtlijn, om te komen tot een efficiëntere allocatie en grotere dynamiek voor het dienstenverkeer enerzijds en bescherming van wezenlijke belangen door harmonisatie en beleidscoördinatie anderzijds.

Het Hof van Justitie heeft, op basis van het Verdrag, de lidstaten de mogelijkheid geboden om beperkingen op te leggen aan het vrij verkeer van diensten. Het gaat hierbij zowel om uitzonderingen die met name in het Verdrag zijn genoemd als om de extra door het Hof erkende excepties (de zogeheten rule-of-reason doctrine). In dat kader kunnen lidstaten nationaal beleid rechtvaardigen met, onder meer, een beroep op dwingende eisen van consumentenbescherming, eerlijke handelspraktijken, doeltreffendheid van de fiscale controles, milieubescherming, bescherming van de taal, persvrijheid en pluriformiteit van de media.

Met de dienstenrichtlijn worden de uitzonderingsgronden beperkt tot de uitzonderingsgronden genoemd in het Verdrag, waarmee een beroep op de genoemde «rule of reason» excepties niet meer mogelijk zou zijn. Dit met het oog op het wegnemen van belemmeringen op de interne markt voor diensten. De SER is van mening dat deze inperkingen acceptabel zijn, mits er een zekere fasering wordt betracht en de aanbevelingen op het terrein van flankerende maatregelen worden gerealiseerd. Dit betekent onder andere een meer dwingende administratieve samenwerking en een betere afbakening van de reikwijdte van het land van oorsprongbeginsel. Voor wat betreft de fasering doet de SER de aanbeveling tijdelijk, tot 2010, de mogelijkheid voor lidstaten open te houden om uit hoofde van de door het Hof erkende uitzonderingsgronden maatregelen te nemen tegen een in een andere lidstaat gevestigde dienstverlener. Gedurende deze overgangperiode dienen eventuele maatregelen van lidstaten tegen bedoelde dienstverleners per geval gemotiveerd te worden gemeld bij de Europese Commissie en kan de Commissie indien nodig harmonisatievoorstellen doen voor 2010.

Het Kabinet zal dit voorstel nog nader bezien. Hierbij moet een goed evenwicht worden gevonden tussen het belang van een goed functionerende interne markt voor diensten en de door het Hof erkende uitzonderingsgronden.

Teneinde betere waarborgen in te bouwen voor het functioneren van het land-van-oorsprongbeginsel pleit de SER voor verdere verduidelijking van de reikwijdte van het land van oorsprongbeginsel t.a.v. het internationaal privaatrecht (IPR). Voor de goede werking van het dienstenverkeer kan het, aldus de SER, van belang zijn om het oorspronglandbeginsel ook toe te passen op contracten en aansprakelijkheid (zoals nu in het voorstel staat), m.n. wanneer het gaat om contracten en verplichtingen tussen bedrijven. T.a.v. aspecten op terrein van het arbeidsrecht en de consumentenbescherming beveelt de SER aan dat het internationaal privaatrecht wordt gerespecteerd.

Het Kabinet steunt in beginsel de lijn van de SER en zal de Commissie vragen naar een goed onderbouwde analyse waarom de toepassing van de huidige IPR-regels leidt tot belemmeringen voor het dienstenverkeer.

Het Kabinet wenst ten slotte op te merken dat voor het functioneren van het land van oorsprongbeginsel, effectieve controle door het land van oorsprong noodzakelijk is.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst