

V L A A M S P A R L E M E N T



stuk **435** (2009-2010) – Nr. 2
ingediend op 18 mei 2010 (2009-2010)

Ontwerp van decreet

tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2006/123/EG
van het Europees Parlement en de Raad
van 12 december 2006
betreffende diensten op de interne markt

Hoorzittingen

Verslag

namens de Commissie voor Economie, Economisch
Overheidsinstrumentarium, Innovatie,
Wetenschapsbeleid, Werk en Sociale Economie
uitgebracht door de heer Koen Van den Heuvel

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: mevrouw Patricia Ceysens.

Vaste leden:

de heer Robrecht Bothuyne, mevrouw Martine Fournier, de heren Jan Laurys, Koen Van den Heuvel;
de heren Frank Creyelman, Johan Deckmyn, Chris Janssens;
de dames Patricia Ceysens, Lydia Peeters;
mevrouw Güler Turan, de heer Bart Van Malderen;
de heer Matthias Diependaele, mevrouw Helga Stevens;
de heer Ivan Sabbe;
de heer Filip Watteeuw.

Plaatsvervangers:

de dames Sonja Claes, Kathleen Helsen, Griet Smaers, de heer Eric Van Rompuy;
de heer Pieter Huybrechts, mevrouw Katleen Martens, de heer Jan Penris;
mevrouw Fientje Moerman, de heer Herman Schueremans;
mevrouw Mia De Vits, de heer Peter Vanvelthoven;
de dames Vera Celis, Lies Jans;
de heer Lode Vereeck;
mevrouw Elisabeth Meuleman.

Stukken in het dossier:

435 (2009-2010) – Nr. 1: Ontwerp van decreet

INHOUD

1. Uiteenzetting door mr. Pierre de Bandt, advocaat.....	4
2. Uiteenzetting door de heer Jan van der Linden, Federaal Planbureau.....	12
3. Uiteenzetting door de sociale partners van de SERV.....	16
3.1. Voka	16
3.2. UNIZO	19
3.3. Boerenbond.....	20
3.4. ABVV.....	21
3.5. ACV	23
3.6. Vragenronde	25
Gebruikte afkortingen	27

De Commissie voor Economie, Economisch Overheidsinstrumentarium, Innovatie, Wetenschapsbeleid, Werk en Sociale Economie organiseerde op 22 en 29 april 2010 twee hoorzittingen in het kader van de bespreking van het ontwerp van decreet tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt. Op de eerste hoorzitting gaf mr. Pierre de Bandt een uiteenzetting over de inhoud van de Dienstenrichtlijn en over de omzetting ervan. De heer Jan van der Linden van het Federale Planbureau belichtte de economische aspecten van de implementatie van de Dienstenrichtlijn. Op de tweede hoorzitting werden de sociale partners van de SERV gehoord.

1. Uiteenzetting door mr. Pierre de Bandt, advocaat

De heer Pierre de Bandt: Ik probeer zo kort en duidelijk mogelijk de krijtlijnen van de richtlijn toe te lichten. Dat is niet eenvoudig omwille van de techniciteit en de omvang ervan, maar ook door het doorslaggevende belang van de Dienstenrichtlijn voor de tertiaire sector.

De richtlijn is een consolidatie van wat al jaren bestaat, al zijn er nieuwe elementen en instrumenten. De voornaamste en inhoudelijke aanpassingen vloeien rechtstreeks voort uit werkende bepalingen van het Europees Verdrag betreffende de werking van de EU, het VwEU-verdrag. Vroeger artikel 43 en 49, vandaag artikel 49 en 56, hebben al jaar en dag een rechtstreekse werking. Ze kunnen worden ingeroepen door personen, particulieren, natuurlijke personen, ondernemingen die te maken krijgen met belemmeringen als ze grensoverschrijdend diensten gaan presteren. De rechtspraak ter zake van het Europees Hof van Justitie is al vroeg tot stand gekomen, met name in 1973, en later in 1978 met het vrije dienstenverkeer. Er was dus al vroeg een rechtstreekse werking en een ruime interpretatie van die bepalingen. Die rechtspraak werd stapje voor stapje een doorslaggevende factor, want 20 jaar geleden al hadden een aantal zaken zoals vergunningen en erkenningen aangepast moeten worden zoals de Dienstenrichtlijn voorschrijft. De regels zijn nog nieuw.

Zeer storend voor de ondernemer die grensoverschrijdend diensten verleent en de afnemer van die diensten, is dat men met een rechtstreeks werkende bepaling van een verdrag bijna automatisch bij een advocaat terecht moet. De casuïstiek van het Europees Hof van Justitie heeft tot gevolg dat men alleen verder kan op grond van beredeneerde adviezen. Daarin schuilt me dunkt een van de voornaamste doelstellingen van de Dienstenrichtlijn. Er zijn ook meer algemene doelstellingen, zoals meer rechtszekerheid bieden aan de sector en zo veel mogelijk bestaande hindernissen wegwerken. Dat voornemen dateert van het voorzitterschap van de heer Delors in de Commissie. Er was in 1992 al sprake van de agenda om een interne markt te realiseren zonder grenzen, waar iedereen vrij zou kunnen reizen en diensten zou kunnen afnemen. Twintig jaar later zijn nog steeds niet alle hindernissen verdwenen. Acht jaar na de realisatie van de interne markt moest men vaststellen dat er nog talrijke, zo niet nog meer belemmeringen dan voorheen waren voor het grensoverschrijdend verkeer van diensten.

Doelstelling van de Commissie, onder impuls van commissaris Frits Bolkestein, was de resterende hindernissen weg te nemen om de economische groei te bevorderen. Daarnaast werd ook aan de lidstaten een verplichting opgelegd om nieuwe reglementering telkens te screenen en te toetsen aan de regels van de nieuwe Dienstenrichtlijn. Er is ook een luik dat men niet zou verwachten in de Dienstenrichtlijn, die een consolidatie is van de bestaande wetgeving, namelijk een versterking van de rechten van de afnemers van diensten. Toch is dat logisch. In België is recent een nieuwe wet op de handelspraktijken vastgesteld, maar er is niet eens aan gedacht die rechten erin op te nemen. Nochtans moet de richtlijn omgezet worden. Bepaalde elementen werden niet opgenomen.

Voor een interne markt die goed werkt is ook een goede werking van de administraties nodig en dat vergt een zeker vertrouwen, zodat het toezicht ook kan worden uitgeoefend door de lidstaat waar de dienst wordt verricht.

Onmiddellijk na het voorstel voor de richtlijn, kwam het tot enorme ophef, omwille van het revolutionaire principe dat erin was ingeschreven. Het ging om een horizontale aanpak, dus over alle dienstensectoren, waarbij een en hetzelfde principe zou gelden. Dat principe zelf was niet nieuw, met controle, toezicht door de lidstaat van vestiging en wederzijdse erkenning als grondslagen. De banken- en verzekeringssector kent dat principe al. Er is uiteindelijk een politiek compromis tot stand gekomen in juli 2006 in het kader van een gezamenlijk standpunt van de Europese Raad en het Europees Parlement. Dat is de tekst die vandaag voorligt. Men is afgestapt van de revolutionaire ideeën maar ook het toepassingsgebied is op bepaalde gebieden danig ingeperkt.

De algemene structuur en bepalingen zijn vrij bekend. In een aantal algemene bepalingen wordt het toepassingsgebied toegelicht.

Hoofdstuk 2 behelst de administratieve vereenvoudiging. Cruciaal element daarin is de invoering van het één-loket, dat al is ingevoerd bij besluit van de Vlaamse Regering dat in december is aangenomen. Nu moeten de resterende elementen van de richtlijn nog worden overgenomen. De administratieve vereenvoudiging met het één-loket houdt ook nog in: het recht op informatie via één kanaal en het indienen van vergunningen via één kanaal. Precies dat is de consolidatie van de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie van de rechten van dienstverleners en -afnemers.

In de laatste hoofdstukken zijn ook de factoren opgenomen die het vertrouwen tussen de nationale administraties moeten verbeteren, door uitwisseling van gegevens, van marktinformatie, over beperkingen.

Ik ga in op enkele essentiële punten van de richtlijn. Het toepassingsgebied dat is ingeperkt, de draagwijdte en de implementatie.

Over het toepassingsgebied is jarenlang gestreden in het Europees Parlement en allerlei lobbygroepen kwamen daarin tussen. De Dienstenrichtlijn was bedoeld als een horizontale richtlijn om op zoveel mogelijk diensten en liefst op de hele tertiaire sector van toepassing te zijn. Meteen kwamen er vanuit onder meer de sociale partners en huisvestingssector vragen om dat toepassingsgebied niet uit te breiden. Dat is vreemd, want de richtlijn biedt toch een enorm voordeel ten aanzien van de situatie voordien, waar je bij een advocaat of bij een gespecialiseerd jurist Europees recht terecht moest om te weten welke je rechten waren krachtens de rechtstreeks werkende bepalingen van het Europees recht. Wie niet onder het toepassingsgebied van de Europese Dienstenrichtlijn valt, heeft nog altijd een grote kans dat hij onder de algemene bepalingen van de Dienstenrichtlijn valt. Dan moet nog uitgemaakt worden of er al dan niet sprake is van een economische activiteit. Dat is een moeilijke oefening. De Dienstenrichtlijn heeft met een aantal zeer belangrijke beperkingen toch een consolidatie van de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie tot gevolg, met duidelijker criteria. Het is, naar ik vrees, geen goede zaak geweest dat het toepassingsgebied is ingeperkt.

De Dienstenrichtlijn heeft betrekking op diensten. Er is een zeer grondige analyse gemaakt door de Europese Commissie van de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie om uit te maken wat een dienst is. Er is niet altijd een duidelijke lijn terug te vinden. Men neemt over het algemeen aan dat er sprake is van een dienst als het gaat om een economische activiteit die gewoonlijk tegen vergoeding wordt gepresteerd, niet in loondienst,

en als het gaat om een activiteit zoals bedoeld in artikel 50 van het vroegere verdrag en vandaag artikel 57 van het VwEU. Alle diensten vallen daaronder, alle activiteiten van de tertiaire sector, behalve degene die er uitdrukkelijk uit zijn gelicht.

Het vergoedingscriterium is het moeilijkste. Voor het Hof moet er sprake zijn van een economische tegenprestatie die wordt betaald voor de betrokken dienst. Daar beginnen de problemen. Wat is een tegenprestatie? Voor het Hof moet die ook niet als dusdanig door de afnemer van de dienst worden betaald, maar kan die net zo goed door een derde partij betaald worden zoals een bank, een verzekeringsmaatschappij, of zelfs de overheid. Het is moeilijk vast te stellen wanneer iets betaald is als tegenprestatie voor een dienst. Toch is dat een cruciaal criterium dat in overeenstemming met de Europese rechtspraak, ook in de richtlijn wordt aangehouden.

Het economische karakter van de activiteit is daarmee nauw verweven. Ook daarover bestaat zeer exhaustieve rechtspraak. Er wordt nagegaan of er werkelijk iets betaald wordt voor een dienst. De vraag die dan iedereen stelt, is wat er dan als niet-economisch wordt beschouwd. Alles wordt immers betaald qua dienst – denk aan hospitalisatieverzekering, diensten van de mutualiteit enzovoort. Het Hof heeft twee activiteiten erkend als niet-economisch: het uitoefenen van openbaar gezag, zoals politiebevoegdheden, bevoegdheden van rechters, controle op economische activiteiten, zoals Belgocontrol, Eurocontrol. Het kan echter zijn dat een bepaalde instelling voornamelijk niet-economische diensten levert, maar het is niet uitgesloten dat daarbinnen enkele kleine diensten wel een economisch karakter hebben. Zo is er een belangrijk arrest over Eurocontrol, de zaak Selex geweest voor het Gerecht van Eerste Aanleg van de Europese Unie, dat stelt dat de meeste activiteiten van Eurocontrol niet onder de noemer economische activiteit ressorteren, maar als Eurocontrol diensten betreft bij externe partners, dan moet de reglementering op de overheidsopdrachten worden toegepast, omdat het dan wel gaat om economische diensten die het opvraagt en zelf zou kunnen presteren. Het blijft een moeilijk onderscheid. Er wordt in de meeste gevallen uitgegaan van het economische karakter van diensten. Er zijn wel activiteiten van sociale aard die niet-economisch zijn, en daaraan zit weer een hele casuïstiek vast. Cruciaal is dat er geen enkele marktoperator kan worden gevonden om dergelijke activiteiten te presteren.

Systemen als het socialezekerheidssysteem zijn niet gebaseerd op economische motieven maar wel op het solidariteitsbeginsel. De bijdragen staan niet in functie van factoren als de ouderdom, maar iedereen krijgt hetzelfde terug uit het systeem. Dat is de essentie van wat het Hof geschreven heeft over het solidariteitsbeginsel.

De Dienstenrichtlijn is van toepassing op diensten, maar enkel voor de dienstverrichter die in een lidstaat gevestigd is. De richtlijn geldt niet alleen voor de ondernemingen maar ook voor de afnemers van die diensten. Het vrije dienstenverkeer en de vrijheid van vestiging is alomvattend. De volledige dienstensector wordt gevat door de bepalingen van het verdrag. Niet alleen de dienstverlener maar ook de afnemer wordt door de richtlijn beschermd, ook bij grensoverschrijdende of diensten op afstand. Iemand die een dokter in het buitenland consulteert, wordt beschermd door de bepalingen.

Het toepassingsgebied is zo ruim omdat de bepalingen van het verdrag ook ruim zijn. Over dat toepassingsgebied is wel lang gediscuteerd. Uiteindelijk bevat artikel 2 een lijst van activiteiten die niet onder de richtlijn vallen. Het zijn afwijkingen op een algemeen principe die dus restrictief moeten worden geïnterpreteerd. Een probleem is dat de afwijkingen zeer slecht gedefinieerd zijn.

De eerste uitzondering zijn de niet-economische diensten van algemeen belang. Dat is logisch want niet-economische diensten vallen niet onder de richtlijn, noch onder het verdrag. Economische diensten van algemeen belang vallen onder de richtlijn tenzij ze in een van de andere uitzonderingen vastgelegd zijn.

Het tweede aspect is de draagwijdte. Die inhoudelijke bepalingen van de richtlijn hebben vier facetten: administratieve vereenvoudiging, wegwerken van beperkingen van vrije vestiging- en vrij dienstenverkeer, rechten van afnemers van diensten, de administratieve samenwerking en de convergentie tussen de lidstaten.

Op het vlak van de administratieve vereenvoudiging is Vlaanderen vergevorderd. Het besluit is aangenomen, het één-loketsysteem bestaat, ook de elektronische procedures zijn vergevorderd. Ondernemers moeten op een gemakkelijke manier te weten kunnen komen welke vergunningen en erkenningen er in elke lidstaat nodig zijn. Ook de afnemers van diensten zouden zich voor bepaalde inlichtingen tot één loket moeten kunnen richten.

Het wegwerken van de beperkingen is niet nieuw, maar slechts de consolidatie van de rechtspraak van het Hof. Wat wel nieuw is, is de verplichting voor de lidstaten om de reglementering te screenen. Die opdracht is enorm, want geldt ook voor de lokale en ondergeschikte besturen. Elk vergunningstelsel, elk erkenningstelsel valt eronder. In sommige gevallen gaat het om reglementeringen die al jaren bestaan, waarvan tegen de verwachting van iedereen plots vastgesteld wordt dat ze in strijd zijn met het Europese recht. Het grote voordeel is dat de richtlijn een stimulans biedt om de hele reglementering op punt te stellen en conform te maken aan het stramien van de richtlijn.

Voor de vrijheid van vestiging gaat Europa verder dan voor de vrijheid van dienstenverkeer. De vrijheid van vestiging geldt als de dienst gepresteerd wordt op een duurzame wijze in een andere lidstaat. Vrij dienstenverkeer is bijvoorbeeld de dokter die af en toe consultatie geeft over de grens, of telefonisch advies aan ingezetenen van andere lidstaten. Er zijn randgevallen.

Voor vrijheid van vestiging wil de Europese Commissie alle beperkingen zo snel mogelijk wegwerken. Hindernissen zijn bijvoorbeeld erkenningsystemen, voorwaarden om een beroep uit te oefenen, de taal die men kan gebruiken. Er is wel een onderscheid tussen het vergunningstelsel en de eisen. De definitie van vergunningstelsel is algemeen, het gaat ook over erkenningstelsel en verplichte registratie. Ieder vergunningstelsel mag niet discrimineren en moet gerechtvaardigd zijn om dwingende redenen van algemeen belang, zoals volksgezondheid en milieu. Een stelsel voor controle vooraf mag enkel als zou blijken dat controle nadien niet zou volstaan, niet efficiënt is. Vooraleer een vergunningstelsel op te zetten is een grondige overweging van de mogelijkheid van controle nadien noodzakelijk. Het stelsel mag niet discriminatoir zijn en de vergunning mag niet beperkt zijn in de tijd, tenzij de afwijkingen van de richtlijn.

Ook andere belemmeringen zijn aan regels gebonden. Het begrip 'eisen' is zeer ruim en dekt alle mogelijke belemmeringen. Bijna iedere regel die een impact heeft op een economische activiteit, zal onder die regel vallen. Hiervoor heeft de Europese wetgever een stramien gevolgd. Op de eerste plaats zijn er de verboden eisen. Die moeten onmiddellijk weggewerkt worden. De Vlaamse en federale overheid hebben die oefening al gemaakt. Het gaat immers om de verticale omzettingsregels waarbij bepaalde bepalingen van wetten, decreten en besluiten onmiddellijk opgeheven worden. Zelfs de particulier kan zich rechtstreeks op dat verbod beroepen.

De tweede categorie zijn de aan evaluatie onderworpen eisen, bijvoorbeeld beperkingen op basis van bevolkingsomvang, eisen aangaande aandeelhouderschap of het minimum aantal werknemers in een onderneming. De lijst is opgenomen in de richtlijn. De overheid moet die eisen screenen om vast te stellen of ze niet in strijd zijn met de Europese basisregels: niet-discriminerend, noodzakelijk en evenredig. Voor deze categorie geldt een belangrijke standstill-verplichting die al een jaar of drie bestaat. Niet iedereen is zich daarvan bewust, maar vanaf eind 2006 mogen er geen nieuwe eisen gesteld worden. Juridisch zou kunnen geargumenteed worden dat een nieuwe eis niet in overeenstemming is met die standstill en dus niet meer rechtstreeks tegenstelbaar aan een particulier. De overheid kan zich dus niet meer beroepen op die regel in zijn relatie met een particulier.

Op het vlak van het vrije dienstenverkeer gaat Europa minder ver. Heel wat lidstaten zijn immers radicaal gekant tegen een te ruime gelding ervan. Desalniettemin gaan de artikelen 16.1 en 16.2 vrij ver voor de eisen voor de dienstverrichter die tijdelijk over de grens gaat. De eisen zijn alweer niet-discriminatie, rechtvaardiging met algemene redenen van dwingend belang en de evenredigheid. Rechtvaardiging om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid, bescherming van het milieu zijn de enige redenen die de overheid nog kan invoeren in het kader van artikel 16.1.

De redenen die helemaal niet meer gelden als rechtvaardiging staan in de zogenaamde zwarte lijst. Iemand die tijdelijk over de grens diensten presteert, mag geen verplichte vergunning opgelegd worden, evenmin kan er een specifieke contractuele regeling voor gevraagd worden. Het vrije verkeer van diensten werd door vele lidstaten aanzien als een monster. Daarom zijn er zeer belangrijke afwijkingen vastgelegd voor volledige sectoren. Artikel 16 is dus geen algemene uitsluiting van de werking van de richtlijn, maar enkel gericht op bepaalde sectoren. Die sectoren vallen niet onder de regels van het vrije dienstenverkeer. Het gaat onder meer over de diensten van algemeen economisch belang. De sectoren blijven wel onder de algemene regels van het verdrag vallen. Als een lidstaat beslist om buitenlandse dienstverleners niet in aanmerking te laten komen voor postverdeling, zal gescreend moeten worden of dat beantwoordt aan de algemene regels van de diensten.

Positief is dat Europa niet alleen gedacht heeft aan de ondernemers, maar ook aan de afnemers. Er is dus niet alleen een recht van informatie voor de dienstverrichters, ondernemingen en zelfstandigen. Afnemers kijken meer en meer over de grens voor het aankopen van diensten zoals juridisch advies, architecten. Een afnemer moet daarvoor geen specifieke vergunning hebben. Er is ook een discriminatieverbod. Bovendien moeten de lidstaten de buitenlandse afnemers bijstaan met informatie. Ook de kwaliteit van de diensten is aan regels gebonden. Dat is doorslaggevend om vertrouwen te creëren. Het gaat dan niet alleen om informatieverplichting, maar ook om aspecten als beroepsaansprakelijkheidsverzekering en waarborgen.

Een volgend aspect is de administratieve samenwerking. De richtlijn heeft een zeer belangrijke impact voor dienstverrichters en afnemers. Europa verplicht de lidstaten om één loket op te richten maar heeft ook voorzien dat een zeer intense samenwerking tussen de lidstaten en hun administraties nodig was. De administraties moeten vertrouwen hebben in de wederzijdse kennis en toepassing van de richtlijn. Daarom zijn er instrumenten en regels voor toezicht. De lidstaat van vestiging oefent deels toezicht uit. In een beperkt aantal gevallen is er ook toezicht door de lidstaat waarin de dienst wordt verricht. De Europese Commissie laat niet alles over aan de lidstaten maar neemt convergentiemaatregelen. Die maatregelen moeten zorgen voor een convergerende werking om het dienstenverkeer te vergemakkelijken. Het gaat onder meer om gedragscodes. Het kan nuttig zijn dat bepaalde gedragscodes voor de handelingen van dienstverrichters gemeen zijn in alle

lidstaten. Zo weet men waaraan een dienstverlener altijd moet voldoen. Harmonisatie wordt enkel opgelegd als dat noodzakelijk is. Het gaat ten slotte om een horizontale richtlijn. Harmonisatie kan nodig zijn voor vergunningen en erkenningen.

Voorts zijn er de wederzijdse beoordeling en de rapporteringsplicht. Een lidstaat licht in een rapport toe wat hij heeft ondernomen voor de implementatie van de richtlijn en in het bijzonder voor de screening van de reglementering. De lidstaten gaan elkaars inspanningen beoordelen en er kritische vragen bij stellen. Zo willen ze zeker zijn dat hun eigen tertiaire sector, hun eigen dienstverrichters gemakkelijk kunnen opereren in de andere lidstaten en niet telkens opnieuw een vergunning moeten aanvragen.

De richtlijn is en zal de komende decennia een van de belangrijkste blijven. De impact ervan op de particulieren en de overheid zal alleen maar stijgen. De richtlijn is ambitieus qua doelstellingen en qua middelen. Er zijn heel wat nieuwe instrumenten in het leven geroepen. De maatregelen zijn echter niet revolutionair, maar grotendeels een consolidatie van de bestaande rechtspraak. De richtlijn zal een belangrijke convergerende druk leggen op de regeling van diensten in de EU. Ook het Planbureau zegt dat. De Europese Commissie zal daarvoor alles in het werk stellen en heeft daar de nodige middelen voor vrijgemaakt. Het is de bedoeling de essentiële eisen voor de verschaffing van een bepaalde dienst in alle lidstaten op dezelfde manier vast te leggen.

Deze richtlijn is de meest ingrijpende, legt de meeste verplichtingen op aan de lidstaten en hun administraties. Het blijft daarbij niet beperkt tot de omzetting ervan in eigen wetgeving. Die omzetting is trouwens op zich al niet zo eenvoudig. Het volstaat immers niet de richtlijn letterlijk over te nemen. De bepalingen ervan zijn voor interpretatie vatbaar. Die interpretatie gebeurt dan door het Europees Hof van Justitie. Daarenboven is de lidstaat naast de omzetting verplicht zijn oude en nieuwe reglementeringen door te lichten. Het parlement zou voor elke nieuwe reglementering het onderzoekstramien van de richtlijn moeten toepassen.

De heer Bart Van Malderen: Waarom is het nodig dit bij decreet te regelen? Waarom volstaat een samenwerkingsakkoord niet om de richtlijn om te zetten? In hoeverre is de decreettekst sluitend en laat die geen achterpoortjes om via rechtspraak in een bepaalde zin bijgestuurd te worden? De meeste aspecten die de richtlijn regelt zijn van het federale niveau, postdiensten, vestigingsvoorwaarden enzovoort. Wat verandert de omzetting van de richtlijn op gemeenschap- en gewestniveau?

De heer Boudewijn Bouckaert: Is het ontwerp van decreet eigenlijk wel nodig? Volstaat de Dienstenrichtlijn op zich niet? Die heeft immers rechtstreekse werking. Als er een decreet is, moeten eventuele wijzigingen ook met een wetgevend initiatief geregeld worden.

Wat zijn de mogelijke juridische sancties als Vlaanderen de Dienstenrichtlijn onvoldoende omzet? Welk juridisch risico loopt Vlaanderen? In welke mate zijn de uitzonderingen op het toepassingsgebied van de Europese Dienstenrichtlijn en de artikelen 43 en 49 van het oude EG-verdrag restrictief te interpreteren, bijvoorbeeld de invulling en de definiëring van diensten van algemeen economisch belang en dan vooral de niet-economische diensten van algemeen belang? Hier in de commissie Economie wordt steeds de stelling geponeerd dat het zo moet worden geïnterpreteerd dat de impact van de richtlijn zo minimaal mogelijk is.

Ook volgens het advies van de Raad van State moet de klemtoon liggen op de screening van de Vlaamse regelgeving. Acht de spreker de methode van screening zoals door de

vorige Vlaamse Regering ingevoerd op 9 mei 2008, de zogenaamde dienstenimpactentoets, een goede analysemethode om de Dienstenrichtlijn in praktijk te brengen?

Is er geen fout in de definitie van ‘dienst’ in de memorie van toelichting? Daarin staat dat de diensten van algemeen belang er niet onder vallen. Moet daar niet staan de ‘niet-economische diensten’?

Hoe moet de economische tegenprestatie precies geïnterpreteerd worden? Kan een collectivistisch ingestelde overheid door heel wat diensten te nationaliseren en te fiscaliseren zich aan de richtlijn onttrekken? Kan dan zuiver gesteld worden dat er geen economische tegenprestatie is, waardoor het niet langer onder de richtlijn valt? Of blijft er een abstracte definitie van economische tegenprestatie bestaan waaraan de maatregelen getoetst worden?

In hoeverre valt de sociale huisvesting en het Grond- en pandendecreet onder de Dienstenrichtlijn? Volstaat het iets in de regelgeving sociale huisvesting te noemen om het van de Dienstenrichtlijn uit te sluiten of blijft er een soort externe toetsing, bijvoorbeeld nagaan of de sociale huisvesting enkel geldt voor burgers die dreigen gemarginaliseerd te worden?

De nieuwe Ikea-wetgeving voert een vergunningstelsel in voor de grote vestigingen. Daarnaast hebben de vestigingen ook nog vergunningen nodig op het vlak van stedenbouw en ruimtelijke ordening. Is dat dubbele vergunningstelsel strijdig met de Dienstenrichtlijn?

De heer Pierre de Bandt: Ik heb het ontwerp van decreet niet grondig bestudeerd, enkel nagegaan wat de bedoeling is. Het doel is gelijklopend aan dat van de federale wet, een horizontale maatregel die de bepalingen van de richtlijn in de meeste gevallen letterlijk overneemt.

Een decreet is noodzakelijk omdat het Vlaamse Gewest heel belangrijke bevoegdheden heeft, zeker op het vlak van economie. Het is cruciaal dat ook de deelstaten duidelijke regels creëren waarop particulieren zich kunnen beroepen. Dat is de essentie van de omzettingverplichting.

De vraag of het dan niet mogelijk is zich rechtstreeks op de richtlijn te baseren is terecht. De Europese reglementering is verdeeld in richtlijnen en verordeningen. Richtlijnen richten zich tot de lidstaten of hun deelentiteiten. Verordeningen zijn rechtstreeks toepasbaar in de lidstaten, iedere particulier kan zich daar dus op beroepen.

De rechtspraak over de impact van richtlijnen na de omzettingstermijn is omvangrijk en moeilijk. Het Hof van Justitie bepaalt dat er in bepaalde gevallen een verticale werking is waardoor richtlijnen rechtstreekse gevolgen hebben. Een duidelijke bepaling van een richtlijn die rechten schept, kan ingeroepen worden door een particulier. Naast de duidelijke standstill-verplichting zijn er ook de verboden eisen, waar een onderhorige zich op kan beroepen. Als een onderneming moet voldoen aan een voorwaarde van de zwarte lijst van verboden voorwaarden, kan ze zich daartegen verzetten. Ze kan ook aan de Vlaamse overheid vragen of die de eis geëvalueerd heeft. Dergelijke casuïstiek is slecht voor de rechtszekerheid. Daarom is het beter dat elke lidstaat een duidelijk kader schept. Maar zelfs zonder kader zijn er rechtsgevolgen voor particulieren.

Als de Vlaamse Regering een besluit neemt dat manifest in strijd is met de Dienstenrichtlijn, kan een particulier daartegen beroep instellen bij de Raad van State met het argument dat de bepaling in strijd is met de voorranghebbende bepaling van de richtlijn. Zo’n annulatieberoep objectief contentieux neemt toch enige tijd in beslag, ondertussen is er rechtsonzekerheid.

Er zijn echter ook onrechtstreekse beroepsmogelijkheden, namelijk de mogelijkheid om aan een rechter of zelfs aan de administratie te eisen dat een Vlaamse regeling, die in strijd is met een Europese voorranghebbende regel, buiten toepassing wordt gelaten. Dat is een patstelling, voor de particulier, voor de rechter en voor de administratie.

Naast het rechtstreekse beroep tegen Vlaamse normen die in strijd zijn met het Europese kader, bestaan er ook onrechtstreekse middelen. Men kan namelijk aan een rechter (het Hof van Beroep of de Raad van State) of zelfs aan de administratie vragen een Vlaamse regel die in strijd is met de hogere, Europese regelgeving buiten toepassing te laten. Omdat dit vooral voor die laatste een zeer moeilijke situatie oplevert, moet men reglementering vooraf grondig doorlichten. Het gevolg is anders immers rechtsonzekerheid. De administratie kan helaas niet zelf een vraag stellen aan het Europees Hof van Justitie, dat als enige bevoegd is voor de interpretatie.

De heer Boudewijn Bouckaert: Ik ben niet overtuigd van de winst die men met het voorliggende ontwerp boekt. Het neemt de onduidelijkheid van de Dienstenrichtlijn immers letterlijk over. Aangezien de Europese normen toch primeren boven de nationale, is het eigenlijk overbodig.

De heer Pierre de Bandt: Met uitzondering van de genoemde, zeer specifieke gevallen, heeft de Dienstenrichtlijn in principe geen rechtsgevolgen in het Vlaamse Gewest, want zij is gericht aan de federale overheid. De richtlijn op zich werkt verticaal, niet horizontaal. Die laatste rechtsgevolgen worden wel ingevoerd door een omzetting bij decreet. De richtlijn over de technische voorzieningen daarentegen, die eigenlijk hetzelfde doet maar dan voor producten, heeft wel rechtstreekse gevolgen krachtens de rechtspraak van het Hof van Justitie. Maar dat is een uitzonderlijk geval.

Het toepassingsgebied is een nachtmerrie voor de jurist. Er is sprake van onduidelijkheid en gebrek aan consistentie. Gokspelen staan naast niet-economische diensten van algemeen belang. Afwijkingen worden in het Europees recht steeds restrictief geïnterpreteerd. Voor de identificatie moet telkens specifiek gekeken worden naar de gebruikte woorden en voorwaarden. Dat is niet gemakkelijk voor de geïmplementeerde sectoren, die mogelijk daardoor onder de algemene regels vallen van het verdrag en dus weer voor de vraag komen te staan wat wel en wat niet conform de rechtspraak van het Hof van Justitie is. De overlappingsen in de lijst creëren bijkomende rechtsonzekerheid.

Ik heb deelgenomen aan de screening door de Vlaamse Regering. Zij was van zeer grote kwaliteit. Die aanpak is vernieuwend. Vaak ontbreekt immers de economische motivering van de invoering van een bepaalde reglementering. Is zij wel niet-discriminerend, noodzakelijk, geschikt en evenredig? De Raad van State annuleert steeds vaker besluiten op grond van het ontbreken van een grondige analyse van de wijze waarop men met de voorgestelde reglementering vooropgestelde doelstellingen wil bereiken. In de memorie vindt men immers meestal alleen de doelstellingen zelf terug, maar niet de economische analyse. Zij is nochtans belangrijker dan de juridische. Als men haar wel uitvoert, staat men achteraf veel sterker bij een beroep. De Scandinavische landen, het Verenigd Koninkrijk en Nederland staan daar al vrij ver in.

Hoe frustrerend het ook mag zijn, het gemakkelijkste is om de bepalingen van de richtlijn over te nemen, ook voor de afwijkingen, al kan men daarbij wel bepaalde definities preciseren, rekening houdend met de eventuele rechtspraak van het Hof van Justitie.

Ik pleit voor de grootste omzichtigheid bij het onderscheid tussen economisch en niet-economisch. Onderzoek van de juridische casuïstiek over de jaren heen leerde mij dat het niet-economische karakter eerder de uitzondering dan de regel is. In twee baanbrekende arresten schreef het Hof in de jaren negentig dat de algemene onderwijsactiviteiten van de overheid geen diensten zijn, ook al wordt er een beperkte tegenprestatie betaald. Maar in latere uitspraken, in andere sectoren, sprak het zich veel restrictiever uit. Mogelijk brengt een voor binnenkort verwacht arrest over de nationaliteitsvereiste voor Belgische notarissen meer duidelijkheid over de visie van het Hof op overheidsprerogatieven. Waar marktspelers – gesubsidieerd – kunnen deelnemen, is er zeker sprake van een economische activiteit.

Op de vraag over sociale huisvesting kan ik om deontologische redenen niet antwoorden, aangezien ik intervenieer in een zaak voor bedrijven tegen het decreet Grond- en pandenbeleid.

De stand van de wetgeving in de Ikea-reglementering ken ik onvoldoende. Over het algemeen is het wel zo dat men niet zomaar kan aannemen dat vergunningen in het kader van ruimtelijke ordening ontsnappen aan het toepassingsgebied van de richtlijn. Men moet telkens de vraag stellen of de vergunningen de toegang tot dienstenactiviteiten kunnen beperken. Daar is al rechtspraak over, zoals het arrest-Scala, waarin het Hof zich wel degelijk bevoegd achtte om zich uit te spreken ten aanzien van het gemeentebestuur van Milaan in het kader van de reglementering voor ruimtelijke ordening.

De heer Matthias Diependaele: Welk risico loopt Vlaanderen op een rechtstreekse toepassing van de richtlijn, gezien de verticale omzetting, binnen de verschillende beleidsdomeinen, nog niet is gebeurd?

De heer Pierre De Bandt: Als jurist beveel ik aan die omzetting te bespoedigen.

De heer Matthias Diependaele: Blijven de drie genoemde voorwaarden van toepassing na het verstrijken van de omzettingstermijn?

De heer Pierre de Bandt: Een particulier kan zich alleen op de betrokken bepaling beroepen als aan de drie voorwaarden is voldaan. Anderzijds bestaat ook de mogelijkheid van het – omstreden – annulatieberoep tegen de beslissing van een overheid op grond van een decreet of een besluit van de Vlaamse Regering dat zelf in strijd is met het Europees recht. Daarbij wordt niet vereist dat de bepaling voldoet aan de regels voor rechtstreekse werking.

2. Uiteenzetting door de heer Jan van der Linden, Federaal Planbureau

De heer Jan van der Linden: Het Federaal Planbureau onderzocht samen met de Nationale Bank de economische gevolgen van de Dienstenrichtlijn. De gevolgen voor de export van ondernemingen kunnen belangrijk zijn, maar het totale economische effect is relatief klein, gezien het aandeel van de handel en investeringen van diensten.

De analyse van de macro-economische effecten was klaar in maart 2009, die van de economische effecten op de belangrijkste betrokken bedrijfstakken in september 2009. Het rapport telt zes hoofdstukken.

Het eerste gaat kort in op inhoud en toepassingsgebied. De twee hoofdprincipes zijn dat van de vrijheid van vestiging en dat van de vrijheid van dienstverlening. Ze is horizontaal van toepassing, met belangrijke uitzonderingen. Deels uitgezonderd zijn bedrijfstakken waar al Europese regelgeving voor is, veelal diensten van algemeen economisch belang

zoals openbaar nut, vervoer en communicatie. Geheel uitgezonderd is een aantal specifieke branches.

De belangrijkste branches waar de richtlijn wel van toepassing is, zijn de bouwnijverheid, de groot- en detailhandel, de horeca, handel in en exploitatie van onroerend goed, de verhuursector van roerend goed, technische en adviesdiensten, persoonlijke diensten en vrijetijdsdiensten.

Het tweede hoofdstuk toont de plaats van de dienstensector in de gehele economie, en in de buitenlandse handel en investeringen. Daar blijkt dat landbouw, mijnbouw en industrie goed zijn voor nog slechts 17 percent van de toegevoegde waarde en afgerond 16 percent van de werkgelegenheid. De dienstensector maakt al meer dan 80 percent uit. De richtlijn is op meer dan de helft van die activiteit van toepassing: 45 percent van de toegevoegde waarde en 43 percent van de werkgelegenheid.

In de buitenlandse handel is de verhouding tussen dienstensector enerzijds en landbouw, mijnbouw en industrie samen anderzijds, andersom. De in- en uitvoer van goederen bedraagt 70 percent ten opzichte van het bbp, die van diensten 17 percent, waarvan ongeveer 11 percent binnen de EU. De uitvoer van diensten waarop de richtlijn van toepassing is, bedraagt slechts 2 percent ten opzichte van het bbp, de invoer slechts 2,5 percent.

Het aandeel in de buitenlandse investeringsstromen, die echter moeilijk te meten zijn, is belangrijker. Ze zijn aangegeven in termen van de omzet van buitenlandse filialen in België en Belgische filialen in het buitenland. De omzet van Belgische ondernemingen in buitenlandse filialen heeft de grootte van ongeveer een derde van de Belgische economie. Wat buitenlandse filialen in België produceren heeft de grootte van 80 percent van de Belgische economie.

Het aandeel van die filialen dat onder de richtlijn valt, is belangrijk. Het betreft in het bijzonder de branches onroerend goed, verhuur, zakelijke dienstverlening en groot- en detailhandel.

Het derde hoofdstuk gaat in op de macro-economische gevolgen, in de eerste plaats aan de hand van twee toonaangevende studies. De eerste werd gemaakt door studie bureau Copenhagen Economics in 2005, de andere door het Nederlandse Centraal Planbureau in 2007. Beide gaan nog uit van de richtlijn-Bolkestein. Methodologisch wordt marktregulering erin gekwantificeerd aan de hand van een tariefequivalent, dat wordt beschouwd als een kostenverhogende factor bij grensoverschrijdende transacties. Doel van de richtlijn is juist om die te verlagen.

Het betrouwbaarheidsinterval van het Centraal Planbureau voor de buitenlandse handel in diensten is zeer ruim. De export van diensten waarop de richtlijn van toepassing is, blijkt te kunnen toenemen tussen 30 percent en 62 percent, met een richtpercentage van 44 percent. Het effect voor Belgische bedrijven zou iets lager liggen (37 percent). De investeringen in buitenlandse kapitaalgoederen zouden kunnen toenemen tussen 18 percent en 36 percent, met ook hier voor België een iets lager effect dan het Europese gemiddelde.

Copenhagen Economics maakte soortgelijke schattingen, maar dan voor bepaalde bedrijfstakken. Het effect op de export van professionele diensten bijvoorbeeld wordt iets lager geschat maar blijft aanzienlijk. Vertaald naar economische activiteit komt het studie bureau uit op een welvaartseffect van 0,6 tot 0,7 percent in de EU en voor België een fractie minder. Het Centraal Planbureau komt uit op 0,4 tot 1,5 percent extra economische groei op Europees niveau. Voor België is de bovengrens zelfs 2,4 percent op een erg optimistisch scenario. Er is ook een gering positief effect te verwachten op werkgelegenheid en reële

lonen. Uit beide studies samen kan een mogelijke groei van de Belgische economie tussen 0,5 en 1,5 percent worden afgeleid.

In hoofdstuk 4 worden die laatste percentages bijgesteld. Sinds 2004 is de regelgeving immers veranderd. De goedgekeurde richtlijn gaat op bepaalde punten minder ver dan het ontwerp. Bovendien zijn in 2004-2008 al een aantal maatregelen genomen in de geest ervan, waardoor een deel van het effect al kan gerealiseerd zijn. Door de vervanging van het veel ruimere land-van-oorsprongbeginsel door de vrijheid van dienstverlening, schatten wij dat het welvaartseffect 30 tot 50 percent lager kan zijn. De uitzondering van een aantal bedrijfstakken heeft wellicht slechts een zeer klein effect, want dat zat ook al in de studie van Copenhagen Economics. Het effect van de administratieve vereenvoudiging sinds 2004 konden wij niet inschatten, omdat Copenhagen Economics haar niet in de reguleringsindicator heeft opgenomen. Ook de studie van het Centraal Planbureau gaf daar te weinig aanknopingspunten voor.

Wij concludeerden tot een neerwaartse bijstelling van de bijkomende economische groei tot een betrouwbaarheidsinterval van 0,3 tot 0,4 percent voor Copenhagen Economics en één van 0,1 tot 2,2 percent voor het Centraal Planbureau. De synthese behoudt echter het welvaartseffect tussen 0,5 tot 1,5 percent, al bestaat er een grotere kans dat het feitelijke effect lager binnen die marge ligt.

Het vijfde hoofdstuk behandelt de effecten op bedrijfstakniveau via een econometrische schatting op basis van ondernemingsgegevens. Als databank werd de balanscentrale van de Nationale Bank gebruikt, aangevuld met gegevens over buitenlandse handel en investeringen. Driekwart (245.000) van de betrokken ondernemingen is onderhavig aan de richtlijn. De schattingsperiode was 2002-2004.

Nog voor de schatting bleek dat hoe opener een bedrijfstak is voor buitenlandse transacties, hoe sterker er al concurrentie is. Bouw en horeca vormen daarop uitzonderingen. De feitelijke schattingen gingen uit van de volgende vragen. Wat drijft Belgische dienstverlenende ondernemingen om te exporteren of een buitenlandse vestiging te beginnen? Wat drijft alle Belgische ondernemingen om diensten uit het buitenland te importeren?

De beslissing om te exporteren hangt af van de regelgeving, andere toetredingskosten, ondernemingskenmerken als grootte, productiviteit en loonkosten, en geografische factoren (grootte van en afstand tot de handelspartner). Ook de beslissing om een buitenlandse vestiging te beginnen blijkt af te hangen van toetredingskosten, maar niet van de regelgeving. Ondernemingskenmerken en geografische factoren spelen een rol, maar in een meer beperkte mate. Importbeslissingen zijn opnieuw afhankelijk van ondernemingskenmerken en geografische factoren, maar niet van verschillen in de regelgeving (behalve in de bouw).

Vervolgens werd denkbeeldig de Dienstenrichtlijn in dit model ingebracht. De simulatie werd uitgevoerd bij de export van diensten en de import van bouwkundige diensten, omdat alleen daar de bestaande regelgeving als belemmerend wordt aangevoeld. Het effect van de richtlijn op de export blijkt aanzienlijk te zijn, 20 percent in de meeste van de onderzochte bedrijfstakken. Opvallend is verder dat dit het sterkst is in kleine ondernemingen. Maar gezien het kleine aandeel van de export van diensten is het omzetteffect maar heel klein: 1 tot 3 percent. Ook het effect op de import van bouwdiensten is relatief sterk: 13 percent, en dat opnieuw het sterkst in kleine ondernemingen. De penetratiegraad zou echter maar met 1,1 tot 1,2 percent toenemen.

Op grond van de econometrische analyse wordt van de Dienstenrichtlijn dus slechts een relatief klein effect verwacht. Het varieert volgens de bedrijfstakken. Het is het sterkst waar buitenlandse transacties relatief eenvoudig te realiseren zijn. Het varieert met de

potentiële handelspartners. Het is relatief sterk voor transacties met buurlanden. Het varieert ook met de omvang: relatief sterk voor grote ondernemingen, die al aanwezig zijn op buitenlandse markten. Maar ook kleine ondernemingen krijgen de kans internationaal actief te worden.

Het laatste hoofdstuk onderzoekt de casus groot- en detailhandel, bij gebrek aan cijfermateriaal echter zonder kwantitatieve analyse. Het verwachte effect op de buitenlandse handel en investeringen is relatief klein. Nochtans kan als gevolg van de invoering van de Dienstenrichtlijn de productiviteit toenemen, wat via de prijsvorming mogelijk goed is voor de consument. Recente deregulering door de Ikea-wet uit 2004 en de verbetering van de economische mededinging lijken een gunstig effect te hebben gehad op de productiviteit. Het effect op de concurrentie is minder duidelijk maar toch eerder gunstig dan ongunstig. De verdere deregulering door de richtlijn laat verwachten dat de gunstige effecten zich voortzetten, al is de sterkte ervan dus niet te meten.

De algemene conclusie is dat slechts een relatief klein economisch effect mag verwacht worden van de richtlijn, ondanks de omvang van de dienstensector. De reden daarvan is dat dienstenactiviteiten minder aanleiding geven tot internationale interdependentie dan goederen. Hun relatieve marktgebied is veel kleiner dan dat van wereldwijd verhandelde goederen. Bovendien is al heel wat van de deregulering gerealiseerd. Dat neemt niet weg dat de richtlijn waarde heeft voor de interne markt, waar ondernemingen zonder belemmeringen op de markt van iedere lidstaat moeten kunnen opereren.

De complexe economische werkelijkheid werd in de studie gevat met verschillende methodes, wat gevolgen heeft voor de uitkomst. De macro-economische effecten zijn onderzocht op basis van – ook weer verschillende – evenwichtsmodellen, de micro-economische op basis van statistische verbanden. De uitkomsten zijn niet dezelfde, maar hebben de verdienste aan te geven in welke richting het zal gaan. Het hanteren van verschillende methodes is ook goed voor de relativering en de robuustheid van de uitkomst.

De heer Jan Laurys: Heeft u zicht op het effect van de richtlijn-Bolkestein zonder bijsturing?

De heer Jan van der Linden: Dat vindt men in de resultaten van de genoemde onderzoeksbureaus. Er zijn wel twee kanttekeningen te maken bij de door ons afgeleide consensus van 0,5 tot 1,5 percent. Om te beginnen verwachten we dat het eerder bij 1,5 percent zou gelegen hebben en verder van 0,5 percent. Ik herinner er ook aan dat door de maatregelen die sinds 2004 in de geest van de richtlijn genomen zijn al een deel van het effect gerealiseerd is, waardoor het resterende effect kleiner wordt.

De heer Boudewijn Bouckaert: Steunen de studieresultaten niet op de vooronderstelling dat de te screenen, bestaande regelgeving al in overeenstemming is met de beginselen van non-discriminatie, noodzakelijkheid, geschiktheid en evenredigheid? Als daarentegen een aantal bestaande regels wel moet aangepast worden en de druk van de regelgeving daarvoor verlicht wordt, kan het effect van de Dienstenrichtlijn groter zijn dan uw studie aangeeft. Het klopt dat diensten minder gemakkelijk exporteerbaar zijn dan goederen, maar de technologische evolutie brengt daar meer en meer verandering in. Vermindering van de regeldruk vermindert toch de nalevingskosten?

De heer Jan van der Linden: De nadruk in de drie analyses ligt bij grensoverschrijdende transacties: import, export en buitenlandse investeringen. Geen enkele houdt rekening met het economische effect van het binnenlandse aspect. De meer kwalitatieve benadering in

de casusstudie geeft aanleiding om wat u zegt, te bevestigen, maar dit kon niet gekwantificeerd worden.

De heer Boudewijn Bouckaert: Geeft u daarmee dan geen vertekend beeld? Het relatief lage kwantitatieve effect kan politiek overkomen als triviaal, terwijl het niet kwantificeerbare effect evengoed belangrijk kan zijn om de handel te stimuleren.

De heer Jan van der Linden: Het Centraal Planbureau heeft vier scenario's uitgerekend. In een daarvan wordt een effect op de binnenlandse productiviteit erkend, maar men is erg voorzichtig omdat het moeilijk kwantificeerbaar is. In die schatting komt men op de hoge schatting van 1,5 percent op de Europese economie en zelfs 2,4 percent op de Belgische.

3. Tussenkomen door de sociale partners van de SERV

3.1. Voka

Mevrouw Sonja Teughels: Ik wil in mijn presentatie vooreerst een algemene reflectie geven over de Dienstenrichtlijn vanuit ons standpunt en daarna ingaan op het beleid dat we de voorbije tijd hebben ervaren.

De Dienstenrichtlijn was op zeker ogenblik zeer beladen: ze zou alle deuren openen naar privatisering en liberalisering. In feite was de oorspronkelijke doelstelling ervan veel nobeler. Ze moest groei en tewerkstelling bevorderen en een dienstenmarkt creëren vooral door het wegnemen van handelsbelemmeringen. Wij zijn daar altijd voorstander van geweest maar uiteindelijk is een sterk afgezwakte richtlijn goedgekeurd eind 2006. De lidstaten hadden dan drie jaar de tijd om er werk van te maken, maar de beleidsmakers schoten pas zeer laat in gang.

Welke diensten zijn onderhevig aan de Dienstenrichtlijn? Dat was voor ons cruciaal. De discussie ging over welke diensten al dan niet zouden worden meegenomen. Ook kwalificaties speelden mee en het hele proces van staatssteun. De facto zaten alle economische diensten erin vervat, met enkele uitzonderingen zoals uitzendactiviteiten en gokactiviteiten. Ook niet-economische diensten van algemeen belang en bepaalde sociale diensten met betrekking tot kinderopvang, huisvesting enzovoort.

Van meet af aan kwam de opmerking dat de omschrijving van een en ander niet altijd even glashelder was. Wat is een niet-economische dienst van algemeen belang (NEDAB)? En een sociale dienst van algemeen belang (SDAB)? Tot waar classificeren we iets als sociale dienst? Waarom wordt een dienst als sociaal beschouwd?

Een tweede vaststelling was dat ongeacht de uitzonderingen, de lidstaten toch verder konden gaan. Het is geen verrassing dat het niet is gebeurd, maar het kan.

De duiding van de begrippen dienst van algemeen economisch belang (DAEB) en niet-economische diensten van algemeen belang is voor ons van wezenlijk belang. De DAEB zit immers wel vervat in de toepassing van de richtlijn en de NEDAB niet. Daarmee begon het spel van wat wel of niet als dusdanig gekwalificeerd zou worden. Puur op basis van regelgeving en rechtspraak kunnen we slechts enkele diensten sec omschrijven. Het zijn ofwel expliciet economische diensten ofwel zijn het diensten van algemeen belang waarbij er een tweedeling geldt van economische dan wel niet-economische diensten.

Ook over de economische diensten was er enige discussie onder beleidsmakers. Vanuit de enige invalshoek van de interne markt is een economische dienst een dienst waarbij een prestatie wordt geleverd tegen vergoeding. Met die definitie luidde de slotsom dat heel wat

als dienst kan worden gekwalificeerd. Wie de vergoeding betaalt, is daarbij irrelevant. Zo ressorteren ook de verzelfstandigde agentschappen onder die noemer.

De gevolgen van die definiëring waren voor ons van groot belang. In tegenstelling tot de NEDAB's waren de DAEB's onderhevig aan de hele Europese Dienstenrichtlijn en dat behelst niet alleen het principe van het ene loket, elektronische procedures en dergelijke. Het biedt ook de mogelijkheid om de regelgeving te screenen op basis van de principes van de Dienstenrichtlijn zelf, zoals non-discriminatie, evenredigheid en noodzakelijkheid.

Als het om een DAEB gaat, geeft het ons een houvast om ook de financiering tegen het licht te houden. De doelstelling is deloyale concurrentie te vermijden. Dat impliceert dat financiering objectief en gebaseerd is op duidelijke parameters. Op basis van die parameters konden we de discussie aangaan.

Tot vandaag menen we dat die Dienstenrichtlijn ook enige zekerheid moet bieden over de vraag in hoeverre overheden markten mogen inbinden door middel van vergunningen, erkenningen en dergelijke. Het was een mogelijke hefboom om het regelgevend kader deels te vereenvoudigen met het oog op het wegnemen van bepaalde handelsbelemmeringen. Dit had een rechtszeker kader kunnen bieden waar publieke overheden en privéondernemingen in concurrentie treden, maar dat is niet gebeurd. Dat vinden we een gemiste kans.

Ook de kans op een duidelijke, objectieve en transparante basis voor financiering was aanwezig met de kwalificatie van diensten die al dan niet in aanmerking konden worden genomen. Dat moest gelijke mededinging garanderen. Dat zou discussies over bijvoorbeeld de al dan niet overmatige financiering van openbare diensten zoals VDAB of Syntra vermijden.

Wij vragen nog steeds transparantie in het beslissingsproces, met objectieve parameters die leiden tot eenduidige kwalificatie en tot toetsing in het kader van de Dienstenrichtlijn zelf. Dat is nog niet helemaal gebeurd.

Inzake kwalificaties waren we het veeleer eens met de vooropstellingen van de Europese teksten, die stelden dat zeker de diensten van algemeen belang, en vooral de niet-economische wel heel beperkt waren. Het gaat maar om enkele strikte overheidsdiensten zoals justitie, politie en civiele bescherming. In de politieke discussie kregen we de indruk dat op zeker ogenblik alle diensten als een NEDAB werden beschouwd.

We vragen ook om regelmatige controle en opvolging in het voortgangproces. Momenteel loopt de fase van de peer review. We zijn razend benieuwd naar de evolutie en zouden graag iets meer betrokken worden bij het hele proces.

In de kwalificatiediscussie verwachten we vooral dat er een gelijke behandeling is van de betrokken diensten uit profit en non-profit, ongeacht de rechtsvorm. Dat lijkt evident, maar is het niet, als we in acht nemen dat er opdelingen zijn gemaakt puur op basis van dat onderscheid.

Ik kom nog even terug op de kwalificatie en hoe zich die verhoudt in het licht van de financiering en de gelijke mededinging. Wij vragen dat alle vergoedingen in kaart worden gebracht. Dat slaat niet alleen op subsidies maar net zo goed op kortingen en heffingen.

Ten slotte zijn we vragende partij voor een gescheiden boekhouding, zeker met het oog op de publieke agentschappen. Binnen VDAB probeert men intussen een analytische boek-

houding op te zetten en bepaalde financiële stromen te splitsen in functie van de activiteit die wordt aangeboden. Dat blijkt niet eenvoudig en wordt een werk van nog enkele jaren.

Het gevoerde beleid stelde ons enigszins teleur. De Dienstenrichtlijn zelf is van bij het begin besmet, getuige daarvan de Belgische onthouding en de betogingen ertegen omdat de richtlijn een onmiddellijke privatisering en liberalisering tot gevolg zou hebben. We betreuren dat omdat het de verdere discussie gekleurd heeft en met wantrouwen vervuld.

Er was ook stevast een gebrek aan transparantie. Het was voor niemand eenvoudig om een zicht te krijgen op de evolutie. De complexiteit van het Belgische politieke landschap heeft daar mede schuld aan. Er zijn talloze ministers bevoegd en er is regelgeving op gemeentelijk, provinciaal, regionaal en federaal niveau.

Onder de vorige minister van Economie zijn een aantal rapporten ter zake besteld, onder meer van de Bandt en KPMG. Op basis van de ene VESOC-vergadering werd duidelijk dat die zijn voorgelegd aan de diverse beleidsdomeinen en departementen maar dat er eigenlijk te weinig gebruik van is gemaakt. Dat is jammer. Enerzijds gaat het om een juridische analyse over de kwalificaties en hoe met de richtlijn om te gaan, maar anderzijds ook om de methodologie die interessant kon blijken. Er werd nagegaan wat de aanleiding was, welke de opties waren en waarom een bepaalde weg werd gekozen, bijvoorbeeld qua vergunning. Het proces is niet uitgebreid genoeg gevoerd.

Ook jammer is dat de economische opportuniteiten van het dossier bijzonder laag worden ingeschat. Het Federaal Planbureau schat dat het maar om 1 percent zou gaan. Dat maakt dat het allemaal meteen al aan belang verliest. Wij zijn van mening dat de Dienstenrichtlijn echter in eerste instantie bedoeld was om handelsbelemmeringen weg te nemen voor buitenlandse ondernemingen die onze markt op willen. Er is ook een belangrijke kans weggelegd voor onze ondernemingen die naar het buitenland willen. Als er voor de buitenlandse ondernemingen belemmeringen kunnen worden weggenomen, dan geeft dat ook de binnenlandse ondernemingen wat meer ruimte voor ondernemerschap. Ze worden dan ook niet meer zo belast met allerlei administratieve formaliteiten. De toegevoegde waarde voor de eigen ondernemingen is te veel uit het oog verloren bij de inschatting van het effect van de Dienstenrichtlijn.

Als we dan de lijst bekijken die is aangemeld bij Europa, dan vinden wij die alvast vrij beperkt. We veronderstellen dat er ook enige vrees voor de complexiteit van de omzetting van de richtlijn heeft meegespeeld. Er is gekozen voor de weg van de minste weerstand en er zijn geen grondige analyses gemaakt. De Dienstenrichtlijn is te weinig aangegrepen als hefboom voor meer ondernemerschap.

Er was een minimale betrokkenheid van de sociale partners en de omzetting had een rechtszeker kader moeten tot stand brengen, maar dat is niet helemaal gebeurd. Het is afwachten wat de peer review brengt en welke vragen naar aanleiding daarvan zullen rijzen. Het is niet omdat er slechts een beperkte lijst is aangemeld dat het daar ook bij blijft. We verwachten nog vragen over waarom bepaalde regelgeving niet is aangemeld. Europa zal ongetwijfeld ook nagaan waarom bepaalde lidstaten verder zijn gegaan dan andere. De discussie is dus nog afgelopen.

Positief is alvast dat er een meldpunt komt voor de ondernemingen in ons land die zich op de buitenlandse markt willen begeven. Daaraan hebben wij ook meegewerkt. Als zij op handelsbelemmeringen stoten, kunnen zij dat melden.

In VESOC is er een lange discussie gevoerd en er waren heel weinig punten waarover eensgezindheid werd bereikt. Om aan te geven hoe moeilijk het was om met de begrippen om te gaan, wil ik het aspect ‘sociaal’ even aanhalen. De Dienstenrichtlijn is van toepassing op alle diensten, behalve de sociale met betrekking tot onder meer huisvesting. Hoe definieert men in die zin sociaal? Het is niet omdat iets in een decreet staat dat het ook als sociaal kan worden bestempeld. Europa zelf beperkt de definitie heel sterk tot een dienst die gericht is op personen met een permanente/tijdelijke bijzondere behoefte wegens een ontoereikend gezinsinkomen die dreigen gemarginaliseerd te worden. Als dat criterium wordt toegepast op de sociale huisvesting hier, dan wordt een veel bredere doelgroep bereikt dan bedoeld door Europa. Die discussie toont aan hoe moeilijk de invulling is.

Het is geen eindproces en we wachten hoopvol af dat het een continu werkproces wordt.

De heer Laurys: Is het louter een aanvoelen dat de economische toegevoegde waarde zo laag wordt ingeschat of is de vaststelling ook op berekeningen gebaseerd?

Mevrouw Sonja Teughels: Ik verwijs naar de studie van het Federaal Planbureau die spreekt van 1 percent. Ik meen dat de ambities in het begin veel hoger lagen. Daarom vonden we dat die schatting toch echt zeer laag lag. Een en ander heeft jammer genoeg ook te maken met het feit dat onze ondernemingen weinig exportgericht zijn. Daar komen we bij het verhaal van ondernemingen die naar het buitenland trekken en daar een aantal handelsbelemmeringen zien verdwijnen waardoor ze gemakkelijker aan dienstverlening kunnen doen. Zelfs als we in eigen regio de regelgeving gaan vereenvoudigen, dan komt daardoor ook voor de eigen ondernemingen wat ruimte vrij. Exact berekenen wat dat aan extra groei of tewerkstelling oplevert, is quasi onmogelijk. Een andere berekening sprak van 2,4 percent. Het verschil werd verklaard door het feit dat het bijzonder moeilijk is om in te schatten welke invloed die toegenomen export zou hebben op de binnenlandse activiteiten.

3.2. UNIZO

Mevrouw Veronique Willems: Ook UNIZO ondersteunt de oorspronkelijke doelstelling van de Dienstenrichtlijn. Ze moet de interne markt verder versterken en de druk van administratieve formaliteiten verder verminderen. De richtlijn had in het bijzonder tot doel meer mogelijkheden te creëren voor kmo's, opdat ze gefaciliteerd zouden zijn in het ontplooien van activiteiten over de grenzen heen binnen Europa.

Mijn betoog is vooral gestoeld op het omzettingsdecreet dat ter beoordeling voorligt. Ik heb enkele algemene opmerkingen, ga even in op het toepassingsgebied en bespreek ook de vrijheid van vestiging en dienstverlening.

Algemeen steunen we de verdere realisatie van de interne markt. We vragen dat rekening zou worden gehouden met de specificiteit van de kmo's, enerzijds voor de dienstverrichters omdat ze niet altijd beschikken over de ervaring en de middelen van grote ondernemingen om over de grenzen heen te werken. We vragen bijzondere aandacht voor steun en stimuli om grensoverschrijdende activiteiten te ontplooien. Anderzijds koesteren we enige bekommernis voor de kmo-dienstenafnemers en de vraag of ze nog een voldoende en betaalbaar aanbod zullen krijgen als de interne markt zich doorzet. De ervaring leert dat bijvoorbeeld de liberalisering van de postdiensten in Scandinavische landen de kost voor kmo's om nog postbedeling te krijgen fors deed toenemen. Dit in tegenstelling tot grote bedrijven die dan een interessanter klantenpotentieel zijn.

UNIZO vraagt al jaren om een vereenvoudiging van de regelgeving en steunt die ten volle, maar weer met oog voor de specificiteit van de kmo's.

De sociale partners hebben inzake de implementatie herhaaldelijk gevraagd om meer betrokken te worden. We merken tijdens de peer review opnieuw dat er heel weinig informatie doorsijpelt en dat de transparantie minimaal is. Het zou nuttig zijn via een scorebord op zijn minst een stand van zaken te kennen. Zo zouden we een zicht hebben hoever het staat met zowel de horizontale als de verticale omzetting en met bijvoorbeeld de regelgeving inzake één loket.

Inzake toepassingsgebied is UNIZO principieel voor een correcte indeling in diensten naar economische activiteiten, diensten van algemeen economisch belang en niet-economische diensten van algemeen belang. Ook wij vragen aandacht voor het concept ‘algemeen belang’. Een aantal zaken zullen altijd primeren, maar er is enige reglementering nodig. We willen graag waarborgen dat er een kwalitatief en betaalbaar aanbod zal blijven bestaan voor iedereen. Basisdienstverlening moet verzekerd blijven.

De kwalificatie moet verantwoord en correct geargumenteed zijn. Dat garandeert dat bij eventuele klachten uit andere lidstaten er geen kwalijke gevolgen aan verbonden worden. De indeling van de lijst en de argumentatie had ons inziens steviger gekund.

Dan is er de vrijheid van vestiging en het principiële verbod op een vergunning en eisen. Naar procedure en inhoud zijn bepaalde eisen gesteld waardoor ten aanzien van de ondernemers, ook de Vlaamse, een administratieve vereenvoudiging een feit wordt en die tegelijk meer rechtszekerheid biedt voor ondernemers. Zo is er de ontvangstbevestiging, de beslissing binnen een bepaalde termijn, de mogelijkheid om één keer te verlengen en de stilzwijgende verlening van de vergunning als er geen beslissing wordt genomen. De ondernemers weten nu dat ze binnen een zekere termijn een beslissing kunnen verwachten en dat er voor de overheid een sanctie aan vastzit als een beslissing uitblijft. Ook in dit verband moet rekening worden gehouden met de redenen van algemeen belang. Voor bepaalde aspecten is het soms wel van belang om eisen of een vergunningsprocedure voorop te stellen.

Van het vrije verkeer van diensten verwachten wij voor onze ondernemers het meest. Kmo's realiseren niet zo snel een bijkomende vestiging in het buitenland. Ze zullen zeker eerst het vrij verkeer van diensten uittesten en andere opportuniteiten in Europese lidstaten gebruiken. Ook in dit verband willen we de garantie dat dit voor iedereen geldt en ook dat voor alle afnemers het aanbod gerealiseerd blijft.

3.3. Boerenbond

De heer Chris Botterman: Ik maak enkele algemene opmerkingen en breng tevens wat puntjes aan die misschien niet altijd aan bod komen in het debat.

Ten eerste lijkt het me belangrijk dat, om te komen tot een eengemaakte dienstenmarkt, alle bestaande procedures tegen het licht worden gehouden. Opportuniteit en wenselijkheid om bestaande procedures te behouden moeten correct worden ingeschat. Vereenvoudiging moet de boodschap zijn.

Ten tweede bestaat er bij sommigen ten onrechte de angst dat als ondernemingen en dienstenbedrijven uit derde landen toegang krijgen tot ons grondgebied, er bepaalde ongewenste neveneffecten uit zullen voortvloeien. Ik wijs erop dat alles wat loon- en arbeidsvoorwaarden betreft in Vlaanderen, geregeld is in collectieve arbeidsovereenkomsten. Die zijn in België algemeen bindend verklaard. Zelfs ondernemingen uit het buitenland moeten dus rekening houden met de voorwaarden zoals afgesloten in de betrokken sectoren. De cao's zijn overigens ook verbindend verklaard. Ze niet respecteren staat dus gelijk met een misdrijf. In de andere Europese landen is dat niet zo. Loonniveau is dus

sanctioneerbaar bij niet-respecteren. Ook alle andere werkreglementeringen – arbeidsduur, feestdagen, jaarlijkse vakantie enzovoort – zijn evenzeer te respecteren. Wie in België een activiteit komt uitoefenen, zelfs in dienst van een werkgever uit een ander land en als de sociale zekerheid in een ander land betaald wordt, moet zich voegen naar het loon- en arbeidssysteem van België.

Een onderneming uit een derde land die in België een activiteit ontplooit, moet dat vooraf melden aan de Belgische sociale zekerheid. De Belgische autoriteiten weten dus bij voorbaat dat er tijdelijk een activiteit plaatsvindt waarvoor de sociale bijdragen in het land van herkomst worden betaald.

Een volgende garantie behelst het feit dat een onderneming uit een derde land die een activiteit uitoefent die op termijn een permanent karakter krijgt, beschouwd wordt als een onderneming die zich hier wil vestigen. Dan moeten de werknemers van die onderneming ook worden aangegeven bij de RSZ, in het Dimona-systeem – *déclaration immédiate* – zoals dat het geval is voor elke werkgever in België die iemand in dienst neemt, dat vooraf moet melden.

België heeft zelfs een uniek systeem ontwikkeld. Een ondernemer uit welk derde land ook, die hier van het systeem van detachering gebruik wil maken om activiteiten te ontwikkelen, moet sinds 1 april 2007 in België het systeem van Limosa passeren. Hij heeft in het buitenland mensen aangenomen om hier tijdelijk iets te doen en moet dat vooraf elektronisch melden aan de RSZ of het RSVZ. Die melding moet vier elementen omvatten: een identificatie van de ondernemer, een plaatsbepaling voor de activiteit, een duur of termijn van de activiteit en ten slotte moet hij de identiteit van eventuele werknemers die hij meebrengt bekendmaken. De Belgische overheid is dus perfect op de hoogte van wie hier een activiteit komt uitvoeren, wat die doet, met wie en hoelang. Bij het verder implementeren van de Dienstenrichtlijn en dus het verder ontplooiën van een interne markt moet rekening worden gehouden met de reeds ingebouwde garanties.

In Straatsburg is een debat ter zake gehouden. Ik was daar aanwezig omdat de land- en tuinbouwsector hier ontzettend veel ervaring heeft met migratie binnen Europa, met de seizoenarbeiders en werknemers via aannemingsbedrijven. Daar bleek uit de gesprekken dat het Belgische en Franse systeem van de meest rechtszekere waren inzake het toepassen van de reglementering van het vrije verkeer van diensten, precies omwille van de garanties die de algemeen bindend en verbindend verklaarde cao's bieden. In Engeland en de Scandinavische landen zijn ze dat enkel voor de ondertekende partijen, dus de werkgevers die lid zijn van de werkgeversfederatie. Daar is er dus wel degelijk een probleem met de ondernemingen uit derde landen, met sociale dumping.

Ten slotte een puntje uit de praktijk. De land- en tuinbouwsector heeft in 2009 ongeveer 20.000 mensen tewerkgesteld die migreren naar België om te helpen bij een of andere tijdelijke activiteit. Dat gebeurt in de vorm van loontrekkende bij een Belgische werkgever of als in aanneming. Daarover wordt heel open gesproken met de sociale partners van onze sector en met de administratie Werkgelegenheid. Voor die mensen is er geen enkele klacht of probleem geregistreerd. Het systeem van sociale begeleiding en onrechtstreekse controle en toezicht werkt dus. Ook dat element lijkt ons belangrijk in het debat over een dossier als de implementatie van de Dienstenrichtlijn.

3.4. ABVV

De heer Bart Neyens: Ook wij betreurden dat de sociale partners weinig betrokken zijn bij het hele proces.

We grijpen even terug naar de zogenaamde richtlijn-Bolkestein. Dat was een duivels feit dat plots ter tafel verscheen. Ze had betrekking op veel meer dan wat voorligt met de Europese Dienstenrichtlijn, en ook het land-van-oorsprongbeginsel. Misschien heeft België dan wel de beste bescherming, maar het was duidelijk dat er een Europees probleem was, gezien de vele acties die tegen de richtlijn-Bolkestein werden gevoerd. Uiteindelijk heeft het democratische gehalte gespeeld en het Europees Parlement deed uitspraak. De Europese Commissie is uiteindelijk bijgedraaid. Zo kwamen we bij de voorliggende Dienstenrichtlijn terecht.

Ook wij zijn niet gekant tegen de vier fundamentele doelstellingen van de richtlijn. Groei en tewerkstelling, de rechten van de afnemers, het organiseren van de interne dienstenmarkt, zijn evidenties. Ook belangrijk is echter de expliciete uitsluiting van bepaalde sectoren. Er zijn er twaalf opgesomd, die overgenomen worden in het horizontale omzettingsdecreet. Daaronder ressorteren ook sociale diensten, maar er staat ook bij dat de wetgeving ondergeschikt is aan de communautaire regelgeving. Zo is er inzake vervoer en energie heel wat Europese wetgeving. In die sectoren zijn er dienstverleners uit het buitenland. Voor het goederenvervoer op het spoor geldt sinds de liberalisering heel wat specifieke regelgeving die net zo goed op de dienstenmarkt aanwezig is, maar toch helemaal door de specifieke wetgeving geregeld wordt en niet door de Dienstenrichtlijn. Er zijn uitsluitingen, mede omdat er wetgeving bestaat die boven de Dienstenrichtlijn staat.

De Europese Dienstenrichtlijn kan een positieve zaak zijn, gezien de doelstellingen en de berekening van het Federaal Planbureau met 0,5 tot 1 percent groei en mogelijk 6000 tot 9000 arbeidsplaatsen. Wij vragen om dat goed te monitoren. Een voorafgaande studie is gevaarlijk. Wij hopen dat de werkelijke resultaten ook meetbaar zijn en opgevolgd worden.

Wij vragen bij de omzetting duidelijkheid over wat er precies wordt omgezet. De lijst van diensten algemeen economisch belang is door de vorige Vlaamse Regering al opgemaakt en kwam toch opnieuw ter sprake bij de huidige regering. De studies (onder andere die van KPMG zeggen allemaal iets anders en uiteindelijk kwam het neer op een politieke beslissing. De lijst is aangehouden door de huidige regering en dat is enerzijds goed. Anderzijds is het maar de vraag wat er zal gebeuren met de sociale diensten van algemeen belang. Dat zou veel duidelijk maken over welke diensten volledig uitgesloten zijn van de marktwerking en welke onder de DAEB zouden vallen. De lijst van sociale diensten moet voor ons zo uitgebreid mogelijk zijn.

De onduidelijkheid van de omzetting van de Dienstenrichtlijn blijkt onder meer uit de regeling van de private arbeidsbemiddeling, van outplacement, aanwerving of selectie van mensen. De sociale partners hebben ter zake een advies gegeven. Er was vroeger een erkenningsregeling voor die dienstverleners. Dat mag niet meer door de Europese Dienstenrichtlijn. We hebben ons dan akkoord verklaard met het feit dat de erkenningsregeling zou wegvallen als men dan zou opteren voor een registratie met een inspectie achteraf over de principes van de gedragscode die nu ook geldt. Van de huidige Vlaamse Regering hoorden we gisteren dat zelfs een registratie te ver zou gaan. Dat lijkt ons vreemd aangezien dat eigenlijk al gebeurt en het de logica zelf is. Zonder registratie is controle onmogelijk en vervalt de bescherming van de werknemers.

Ook vreemd is dat de andere gewesten daarover wel al afspraken hebben gemaakt met de sociale partners. In Wallonië is dat perfect geregeld. Wij begrijpen niet waarom het dan in Vlaanderen een twistpunt moet zijn. Allicht is er, behalve een juridisch aspect, ook een stuk politiek mee gemoeid.

België kan niet afbakenen wat de sociale diensten moeten zijn. Voor het Vlaams Parlement is het misschien een voorafname op wat er op de Europese agenda zal staan. Voor ons zijn sociale diensten die diensten die niet tot de marktwerking behoren, niet uitbesteed hoeven te worden en zodoende ook niet ressorteren onder de Dienstenrichtlijn of de diensten algemeen economisch belang. Ze behoren een aparte en volledig afgeschermd categorie te vormen die op een wettelijke manier gelegitimeerd is.

3.5. ACV

De heer Jeroen Roskams: Vandaag ligt een horizontaal decreet voor zoals er ook een horizontale wet is goedgekeurd op het federale niveau. Dat behelst een aantal horizontaal te regelen aspecten die niet direct te relateren zijn aan de verticale regelgeving van diverse beleidsdomeinen waarin dan een aantal horizontale principes worden opgenomen omdat dat garanties biedt voor wat mogelijk in de verticale regelgeving vergeten is.

Het verschil in het hele proces van consultatie van de sociale partners, bestaat erin dat wij het gevoel hebben dat het met betrekking tot de federale wet meer uitgekristalliseerd was dan op het Vlaamse niveau. Er is veel meer discussie geweest, onder sociale partners, binnen de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven. Met hoorzittingen en discussies is uitgemakkt hoe de horizontale wet eruit moest zien en geïmplementeerd moest worden. Zo is de federale wet een dik werkstuk geworden waarin een aantal aspecten wordt geregeld die niet expliciet in de Europese Dienstenrichtlijn is opgenomen.

In vergelijking met het voorontwerp van decreet dat eind december aan de sociale partners is toegestuurd, zijn er nog een aantal positieve wijzigingen gebeurd aan het voorliggende ontwerp van horizontaal decreet. Om een dergelijke regelgeving uit te werken en goed te keuren is het nodig de Europese Dienstenrichtlijn ernaast te leggen. Die vergelijking is op het Vlaamse niveau te weinig gebeurd en het resultaat is dan ook een vrij beperkt decreet. De artikels uit de Dienstenrichtlijn die geen vertaling behoeven in het horizontale decreet, zullen toch nog wat werk vergen.

Ik overloop artikelsgewijs wat in het horizontale decreet aan bod komt. Ongeacht het feit dat er ook positieve noten in het horizontale decreet zitten, is een eerste manco het feit dat artikel 1 uit de Dienstenrichtlijn niet is overgenomen in het horizontale decreet. In de memorie van toelichting van de Vlaamse Regering blijkt dat men ervan uitgaat dat het om algemene reglementering gaat die wordt doorvertaald naar het decreet zonder dat het expliciet wordt opgenomen. Toch is het van belang bepaalde aspecten ervan over te nemen, zoals ook in de federale horizontale wet gebeurde. Het gaat om het duidelijke statement dat de Dienstenrichtlijn niet gaat over de privatisering van diensten maar wel over het vergemakkelijken van het vrije verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging. Er staan een aantal zeer specifieke principes in dat artikel, waaronder het feit dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is op arbeidsrecht, op contractuele verhoudingen binnen de arbeidsomgeving en op het strafrecht.

De Vlaamse Regering kan argumenteren dat het inzake arbeidsrecht om een federale bevoegdheid gaat, maar dat klopt slechts gedeeltelijk. Vlaanderen heeft wel degelijk een aantal impliciete bevoegdheden inzake arbeidsrecht; alles wat met onderwijs en onderwijsend personeel te maken heeft, en met het afsluiten van arbeidsverbintenissen voor onderwijs is door de bijzondere wet op de hervorming van de instellingen van 1980 toegewezen aan de Vlaamse overheid. Ook alles met betrekking tot de arbeidsgeneeskunde, de bescherming van de werkzoekende, bepaalde elementen inzake economische migratie, zoals de bepaling van knelpuntberoepen, aspecten van sociale zekerheid, met onder meer de Vlaamse Zorgverzekering. Het is dus noodzakelijk om in het horizontale decreet

ondubbelzinnig die aspecten uit artikel 1 over te nemen om meer rechtszekerheid te creëren.

Artikel 2 gaat in op de domeinen die uitgesloten zijn van de Dienstenrichtlijn. Het begint met niet-economische diensten van algemeen belang en overloopt dan een aantal andere, meer verticale activiteiten zoals financiële diensten en sociale diensten met daaraan verbonden parameters. De lijst is vrij getrouw overgenomen in het ontwerp van horizontaal decreet en in tegenstelling tot het voorontwerp waarvan sprake. De algemene uitzonderingen uit artikel 2 slaan zowel op vrij verkeer van diensten en vrijheid van vestiging. Wat betreft het vrij verkeer van diensten dus van een dienstverlener die in het buitenland gevestigd is en in België zijn diensten komt verrichten, staan de regelingen opgenomen vanaf artikel 16 in de richtlijn. Dat stipuleert dat inzake het vrij verkeer van diensten een aantal vergunnings- en erkenningsprocedures niet langer kunnen worden toegepast. In artikel 17 worden daarop ook een aantal uitzonderingen opgenomen, waaronder de postsector, de elektriciteitssector, de gassector en nog andere. Naast federale materies zijn er ook enkele Vlaamse bevoegdheden bij, zoals afvalverwerking, de zuivering van water. Vlaanderen zou met betrekking tot die dienstverlening vanuit het buitenland een beroep kunnen doen op die uitzonderingsgronden en beperkingen kunnen opleggen. Als Vlaanderen dat niet opneemt in het horizontaal decreet, dan blijft er ambiguïteit bestaan over die regeling. Wij raden dan ook aan artikel 17 te screenen op die Vlaamse bevoegdheden.

Artikel 18 zegt dat de overheid voor al de diensten die niet in artikel 17 en de uitzonderingslijst zijn opgenomen alleen nog criteria kan opleggen en beperkingen kan opleggen in uitzonderlijke omstandigheden en mits grondige motivatie.

Een derde punt zijn de sociale diensten. Artikel 4, punt 10 van het ontwerp stipuleert dat het gaat om diensten waarvoor een mandaat is gegeven vanuit de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest. Dat lijkt logisch omdat het decreet stelt dat men zich alleen buigt over bevoegdheden die aan het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap toebehoren. De Vlaamse overheid is echter ook bevoegd voor de lokale overheden. Moet er dan ook niet gekeken worden naar de sociale diensten die vanuit die lokale overheden een mandaat krijgen? Misschien moet dat in een apart decreet ondergebracht worden, want in het onderhavige ontwerp van decreet staat bijzonder weinig over hoe men zal omgaan met de bevoegdheden van lokale besturen.

Artikel 3.2 van de Dienstenrichtlijn stelt dat het internationaal privaatrecht voorrang heeft. Dat gaat over verbintenissenrecht en contractrecht. De Vlaamse Regering heeft allicht geoordeeld dat het ook hier om een federale bevoegdheid ging en dat het dus niet in het Vlaamse decreet geregeld diende te worden. Dat is een juridische discussie, maar men kan de vraag stellen of het niet beter zou zijn ook dat punt op te nemen in het Vlaamse horizontale decreet, omwille van de rechtszekerheid. Ook in dat verband heeft Vlaanderen immers impliciete bevoegdheden.

Artikel 9 van het horizontale decreet gaat uit van een onbeperkte geldigheidsduur van vergunningen, als de specifieke reglementeringen geen andere tijdslimiet vastlegt. Dat staat volgens ons haaks op artikel 11.1 van de Dienstenrichtlijn dat stelt dat de geldigheidsduur inderdaad niet beperkt is, maar koppelt daaraan meteen ook een aantal zeer stringente uitzonderingsgronden. Onbeperkte vergunningen zijn daardoor slechts in beperkte mate mogelijk, terwijl het horizontale decreet van de Vlaamse Regering laat uitschijnen dat ze gemakkelijk kunnen.

Een ander punt gaat over de kwaliteit van geleverde diensten en de rechten van de afnemers van die diensten. Artikel 19, 20 en 21 van de Dienstenrichtlijn gaan respectievelijk

over de rechten van afnemers, het discriminatieverbod en informatierechten van afnemers. Strikt genomen valt dat onder consumentenbescherming, wat federale bevoegdheid is. Toch vallen een aantal diensten in dat verband ook onder Vlaamse bevoegdheid, menen wij, zeker waar het om door Vlaanderen erkende en gesubsidieerde diensten gaat. De VDAB en alles van kinderopvang ressorteren onder die noemer. Het lijkt ons logisch dat de rechten van die afnemers ook in het Vlaamse horizontale decreet zouden worden opgenomen en dat de kwaliteit van de dienstverlening ter zake ook zou worden ingeschreven, opdat Vlaanderen daarvoor deels mee verantwoordelijk wordt.

Het gaat dus niet om toevoegingen aan de Dienstenrichtlijn, maar wel om het correct opnemen van aspecten van rechtszekerheid in het Vlaamse regelgevende werk. Ik verwijs nog naar de federale horizontale wet. Wij begrijpen niet waarom belangrijke onderdelen van de Dienstenrichtlijn met betrekking tot de kwaliteit van de diensten, de beslechting van geschillen, de mogelijkheid van vordering tot staking en de sanctionering niet zijn opgenomen. Dat gebeurt in de federale wet wel. Daar is vastgelegd dat dienstverleners die niet voldoen aan een aantal criteria strafrechtelijk kunnen vervolgd worden. Ook mogelijkheden op het vlak van beslechting van geschillen en sanctionering zijn ingeschreven. Het lijkt ons zinvol dat ook Vlaanderen iets in die zin zou opnemen. De Dienstenrichtlijn moet immers niet alleen gelezen worden vanuit het oogpunt van de belangen van de dienstverleners zelf, maar ook met oog voor de rechten van de afnemers.

In de Dienstenrichtlijn lezen we ook dat er ook Europese regelgeving is die prioriteit heeft op de Dienstenrichtlijn zelf. Dat staat in artikel 3, punt 1 en 2. Zo wordt daar de detacheringsrichtlijn opgenomen, de richtlijn in verband met de beroepskwalificaties. Het gaat vooral om federale wetgeving, maar het is nuttig na te gaan of er ook geen Vlaamse ankerpunten zijn. Dat kan dan als dusdanig opgenomen worden in het Vlaamse horizontale decreet met de vermelding dat alles in dat verband in Vlaamse regelgeving is omgezet. Wat dan in Vlaamse regelgeving is omgezet, heeft ook voorrang op het Vlaamse horizontale decreet.

3.6. Vragenronde

De heer Bart Van Malderen: U stelde bij het begin van uw betoog dat u betreurde dat de sociale partners zo weinig betrokken zijn bij het opstellen van het horizontale decreet. Is het niet zo dat de SERV zelf beslist heeft om geen advies te geven. Waarom?

De heer Jeroen Roskams: De Vlaamse Regering heeft het horizontale decreet onder hoge spoed aan de sociale partners doorgestuurd enkele dagen voor Kerstmis 2009, met de vraag om binnen de week te adviseren. Op dat ogenblik waren een aantal mensen die daarbij van belang zijn, al met vakantie. Men achtte het dan ook niet mogelijk om binnen die termijn nog met een consensusstandpunt te komen.

De heer Bart Van Malderen: Het Vlaams Parlement probeert dat enigszins goed te maken. Uw bijdragen hebben zeker een aantal praktische gevolgen beter zichtbaar gemaakt.

Van de heer Neyens hoor ik dat er een verschil in aanpak is in Vlaanderen en Wallonië, specifiek inzake de evolutie van erkenning naar registratie en dan niets meer. Kunt u toelichten waarin de aanpak in Wallonië verschilt? Het juridisch kader loopt allicht gelijk.

De heer Bart Neyens: In Wallonië is tussen de sociale partners een soortgelijk akkoord tot stand gekomen als in Vlaanderen. Het advies van de sociale partners aan de Vlaamse Regering over de private arbeidsbemiddeling, om te opteren voor een registratie als de erkenning verdwijnt, is in Wallonië wel overgenomen door de Waalse Regering. Vlaanderen stelt dat dit niet kan, maar over de reden daarvoor tasten we in het duister. Misschien

gaat het om een onduidelijkheid in de Dienstenrichtlijn die nog moet worden uitgeklaard. De vergadering ter zake om naar een oplossing te zoeken is uitgesteld.

De heer Bart Van Malderen: De sociale partners hadden dus een advies afgeleverd om van de bestaande erkenningscommissie over te stappen op een registratie. Dat is in Wallonië wel en in Vlaanderen niet overgenomen. Dat impliceert dat er niets in de plaats zou komen.

De heer Bart Neyens: Dat weten we op dit moment niet.

Mevrouw Sonja Teughels: Inzake de private arbeidsbemiddeling zitten we met twee aspecten. Er is de dienstverlener die naar België komt, zich hier vestigt en een activiteit ontwikkelt. Dan is er ook de buitenlandse dienstverlener die van uit het buitenland voor België diensten levert. Me dunkt dat de discussie over al dan niet registratie vooral op die laatste categorie slaat. Moet er een registratie worden doorgevoerd voor buitenlandse dienstverleners die actief zijn op onze markt zonder zich te vestigen? Het is maar de vraag of de buitenlandse dienstverleners dat allemaal wel zullen weten. De Vlaamse Regering wil allicht eerst nagaan of men via andere kanalen niet al kan te weten komen wie er op onze markt actief is. Ik heb niet begrepen dat de hele regeling van de adviescommissie en dergelijke zou worden afgebouwd. De discussie over de vraag of de registratie voor die dienstverleners al dan niet nodig is, is nog niet beslecht.

De heer Jeroen Roskams: Er moet mijns inziens ook rekening worden gehouden met het feit dat de Dienstenrichtlijn zelf expliciet stelt dat de lidstaten, en in afgeleide daarvan de organen en instituten die door de lidstaten zelf gemandateerd zijn, de regio's: de gemeenschappen en gewesten, om vast te leggen wat voor hen diensten van algemeen economisch belang zijn. Dat impliceert dat er een verschil kan bestaan tussen lidstaten en regio's. Als Vlaanderen lijsten indient waar bepaalde aspecten niet als diensten van algemeen economisch belang worden gekwalificeerd, kan een andere regio dat dan wel doen? En kan de andere regio daarop dan aangevallen worden? Of kan men op zijn minst vragen waarom het niet als dusdanig wordt beschouwd? De bepaling van de Dienstenrichtlijn speelt hoe dan ook in deze. De organisatie van diensten zelf is van belang. Diensten van kinderopvang kunnen in het buitenland bijvoorbeeld anders geregeld zijn en daardoor een andere kwalificatie krijgen.

De voorzitter,

Patricia CEYSENS

De verslaggever,

Koen VAN DEN HEUVEL

Gebruikte afkortingen

bbp	bruto binnenlands product
ABVV	Algemeen Belgisch Vakverbond
ACV	Algemeen Christelijk Vakverbond
DAEB	dienst van algemeen economisch belang
NEDAB	niet-economische dienst van algemeen belang
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
RSVZ	Rijksdienst voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen
SDAB	sociale dienst van algemeen belang
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
UNIZO	Unie van Zelfstandige Ondernemers
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VESOC	Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomité
Voka	Vlaams netwerk van ondernemingen
VwEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie