

# Bolkestein sociaal vertimmerd

***Met een erg ruime meerderheid (391 voor, 213 tegen) heeft het Europees Parlement op 16 februari een sterk vertimmerde versie van de dienstenrichtlijn goedgekeurd. De nieuwe tekst zet het licht op groen voor een beperkte vrijmaking van de Europese dienstenmarkt, maar zorgt ervoor dat dit gebeurt met respect voor de bescherming van consumenten en van de rechten van werknemers.***

Ex-commissaris Bolkestein herkent alvast zijn werkstuk niet meer. Gelukkig maar, want de Bolkesteinrichtlijn was bijzonder omstreden. Het was een van de redenen voor het 'neen' van de Fransen tegen de Europese Grondwet, veroorzaakte massale betogingen in Brussel en in Straatsburg en joeg zelfs de koele Zweden in de gordijnen naar aanleiding van de zaak Laval.

Ondanks alle protest weigerde de Europese Commissie om de richtlijn in te trekken. Dus moest het Parlement zelf aan de slag om de richtlijn bij te sturen. Met succes dus. Een echte opsteker voor het Parlement, dat daardoor zijn autoriteit als wetgever versterkt. In het parcours dat de richtlijn nog moet doorlopen, heeft het Europese Parlement alvast de toon gezet. Op de lentetop heeft de Europese Raad de tekst van het Parlement 'verwelkomd' (volgens diplomaten erg zeldzaam taalgebruik) en kennis genomen van de intentie van de Commissie om haar geamendeerd voorstel in ruime mate te baseren op de uitslag van de eerste lezing van het Parlement.

De Europese Commissie heeft op 4 april haar standpunt bekend gemaakt. De nieuwe tekst neemt het overgrote deel van de amendementen bijna letterlijk over, een zelden vertoonde steun aan het werk van het Parlement. Al blijven er wel nog enkele problemen op te lossen. Ook de Raad

zal zich in ruime mate aan de geamendeerde versie moeten houden, wil hij überhaupt een dienstenrichtlijn goedgekeurd zien.

De herziene tekst is zodanig gewijzigd dat de Bolkesteinrichtlijn niet meer bestaat. Dat is geen kwestie van semantiek, maar een fundamentele kwestie, omdat de oorspronkelijke versie symbool stond

voor een antisociaal Europa, dat voorstander is van een liberalisme zonder regels. Het aantal sectoren waarvoor de richtlijn geldt, is sterk beperkt. Het fameuze oorsprongslaanprincipe dat zoveel kwaad bloed zette, is verdwenen.

Alle arbeids- en sociale wetten van het gastland blijven van kracht en de controlebevoegdheid blijft in het land waar de dienst geleverd wordt.

De bijgestuurde tekst is het resultaat van een compromis tussen de EVP en de PES, de twee grootste fracties in het Europees Parlement. Om een stempel te drukken op het wetgevingsproces was immers een ruime meerderheid nodig. Geen enkele fractie kon zich dus permitteren om zijn uitgangspositie voor 100% door te drukken. De interne oppositie tegen deze keuze voor een compromis op bovengeschetste lijnen was groot. Aan de rechterzijde was er hevig verzet tegen het loslaten van het oorsprongslaanprincipe. Aan de linkerzijde bleef een aanzienlijke groep weigerachtig staan tegenover de verwaterde dienstenrichtlijn, vooral omdat niet alle gemeenschapsvoorzieningen werden uitgesloten. Oppositie was er ook tussen de oude en de nieuwe lidstaten. De oude vreesden sociale dumping en jobverlies. De 'Poolse loodgieter' was nooit ver weg. De nieuwe landen, al erg verbolgen omwille van de blijvende obstakels ten aanzien van het vrij verkeer van werknemers, zagen in de

amenderingspogingen van het Parlement een nieuwe vorm van West-Europees protectionisme. Zij wilden met het oorsprongslidprincipe hun comparatief voordeel kunnen uitspelen. Maar de demagogie is gelukkig buiten het halfroond gebleven. Ook het Europees Vakverbond dat enkele dagen tevoren nog massaal betoogde, verklaarde zich na de stemming opgelucht met de tekstwijzigingen. De werkgeversorganisatie UNICE daarentegen bekritiseerde het compromis dat volgens hun de capaciteit om groei en jobs te creëren, heeft beknot. Uitgerekend die verwachte groei en jobcreatie door de oorspronkelijke richtlijn deden in het Europees Parlement wenkbrauwen fronsen.

## Lissabon?

Volgens Bolkestein is de vrijmaking van de dienstensector onontbeerlijk om de Lissabondoelstellingen te realiseren. De dienstensector is een erg belangrijke economische sector in Europa. Zowat 70% van de economische omzet en van de werkgelegenheid in Europa vloeit voort uit de dienstensector. Maar het groeipotentieel van de sector wordt serieus belemmerd door allerlei barrières voor de interne markt. Economische groei in Europa kwam tot nog toe vooral van het vrij verkeer van goederen en de openstelling van de sectoren zoals telecommunicatie en energie voor concurrentie. Nu moeten de diensten op de markt, want dat zou voor een bijkomende groei kunnen zorgen van 1 à 3% van het BNP. Dat was wat het Nederlands Bureau voor Economische Beleidsanalyse becijferde in een erg omstreden rapport. De economische simulatie van het Bureau lag zelfs zodanig onder vuur door wetenschappelijke kritiek dat de Commissie prompt een nieuwe studie bestelde, dit keer bij een studiebureau in Kopenhagen. Dat hield het bij een meer bescheiden werkgelegenheidsgroei van 600 000 jobs. Uiteraard telt elke job. Het klopt ook dat diensten aanbieden op de Europese markt vaak erg moeilijk blijft door overdreven bureaucratie en administratieve rompslomp. Maar wat Frits Bolkestein voorstelde was een grote kuis in vergunningen, reglementen en wetgeving die vaak niet alleen de kwaliteitsgaranties voor de dienstverlening vastleggen, maar die ook de bescherming van de consumenten, van het milieu en van de werknemers uit de dienstensector organiseren. Vrijwel alles dat de vestiging van een dienstenver-

keer of het leveren van diensten reglementeert, werd als een belemmering van de interne markt aanzien.

## Horizontaal

De oorspronkelijke richtlijn was van toepassing op een bijzonder brede waaier van diensten, die in de verschillende lidstaten ook nog eens erg verschillend georganiseerd zijn. In feite sloeg de dienstenrichtlijn op alle vormen van diensten die nog niet geregeld zijn via een sectorgewijze aanpak, zoals de netwerkindustrieën, de financiële diensten of transport. De Commissie was wel erg slordig in haar formulering. Als de richtlijn ongewijzigd zou zijn goedgekeurd, werden ook havendienst, openbaar vervoer, taxi's en nationale spoorwegen op de interne markt geworpen. De richtlijn is een kaderrichtlijn, die horizontaal alle diensten omvat die niet expliciet uitgesloten zijn. Het gaat daarbij om louter commerciële diensten zoals consultancy, reclame en promotie, immobiliën, bouwactiviteiten, auto(verhuur) of reisbureaus. Ook de distributie van goederen wordt als een dienst aanzien. Erger is dat ook gemeenschapsvoorzieningen als gezondheidszorgen, sociale diensten, arbeidsbemiddeling, culturele en audiovisuele diensten, onderwijs en vorming onder de richtlijn zouden vallen. De enige diensten die buiten schot bleven zijn de "niet-economische activiteiten of activiteiten die de staat zonder economische tegenprestaties verricht in het kader van zijn taken op sociaal, cultureel, gerechtelijk of onderwijsgebied". Wie de economische tegenprestatie betaalt, is bovendien onbelangrijk. Het kan de gebruiker zijn, maar ook de staat via subsidies.

Dat een zo heterogeen gamma van diensten het met één richtlijn moet stellen is onbegrijpelijk. Volgens de Commissie zouden een veertigtal richtlijnen nodig zijn om voor de dienstensector via homogene subsectoren, een interne marktregeling te maken met de nodige Europese randvoorwaarden inzake kwaliteit, consumentenbescherming en sociale en milieuvoorwaarden. Daarom koos ze voor een horizontale aanpak. Maar net die aanpak vond het Europees Parlement onaanvaardbaar, vooral omdat de richtlijn ook gemeenschapsvoorzieningen viseert, waarvoor het Parlement een aparte kaderrichtlijn eist die de kwaliteit, toegankelijkheid

en financiering voor alle burgers veiligstelt en gemeenschapsvoorzieningen vrijwaart van toepassing van de concurrentieregels. Het resultaat van de stemming is dan ook dat een lange lijst van gevoelige sectoren uit het toepassingsgebied geschrapt werd.

Sectoren zoals gezondheidszorg, sociale diensten, uitzendkantoren, veiligheidsdiensten, transport- en havendiensten, kansspelen, audiovisuele diensten en een aantal vrije beroepen zoals advocaat, notaris, deurwaarder en apotheker vallen niet onder de richtlijn. Diensten van algemeen economisch belang staan weliswaar nog in de richtlijn maar krijgen wel een aparte behandeling. Maar hier volgt de Commissie niet helemaal. Sociale diensten worden dan wel uitgesloten maar de definitie wordt beperkt tot "sociale huisvesting, kinderopvang en 'diensten die families en personen in nood' ondersteunen" (sic). Hier ligt zeker nog werk voor het Parlement in tweede lezing.

## Oorsprongslanprincipe

---

De grootste boosdoener in de richtlijn was het principe van land van oorsprong. Dat stelt dat de lidstaten het vrij verkeer van diensten door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverlener niet mogen beperken om redenen die binnen het zogenaamde gecoördineerde gebied vallen. Daarmee bedoelde de Commissie elke eis met betrekking tot de toegang tot of de uitoefening van de dienstenactiviteit en met name eisen met betrekking tot de kwaliteit en de inhoud van de diensten, het gedrag van de dienstverrichters, reclame, de contracten en de aansprakelijkheid van de dienstverrichter. In mensentaal betekent dit dat elke dienstverlener zijn diensten overal in Europa kan aanbieden en alleen aan de regels van zijn thuisland onderworpen is.

Voor een meerderheid in het Europese Parlement was het oorsprongslanprincipe onaantvaardbaar. Het oorsprongslanprincipe kan maar werken als er in elke Europese lidstaat een voldoende gelijkwaardige wetgeving bestaat. Dat was althans het adagium van Jaques Delors bij de totstandkoming van de interne markt in de jaren '80 en begin jaren '90. Want gebrek aan harmonisering kan een neerwaartse concurrentiespiraal op gang trekken tussen de wetgevingen inzake milieu, consumenten-

bescherming of arbeidsvoorwaarden van de 25 lidstaten. Ook de controle op de naleving van de wetgeving zou het beginsel van het oorsprongslan volgen, wat die controle in praktijk dode letter zou maken.

Het Parlement vervangt het oorsprongslanprincipe dan ook door een genuanceerd beginsel. Lidstaten moeten het recht respecteren van bedrijven om diensten te leveren vanuit een ander land en mogen geen discriminerende, onverantwoorde en overdreven obstakels opwerpen.

Een bedrijf dat in een ander land aan de slag wil, zal wel de wetten van dat land inzake openbare orde en veiligheid, milieubescherming en volksgezondheid moeten respecteren. De consumentenbescherming blijft geregeld op basis van internationale conventies. De controle blijft bij het gastland. Het compromis laat de lidstaten dus veel ruimte om gewettigde voorwaarden op te leggen aan buitenlandse dienstverleners. Het laat anderzijds wel een flinke portie rechtsonzekerheid bestaan die ongetwijfeld aanleiding zal geven tot rechtspraak van het Europees Hof.

## Sociale veiligheidsclausules

---

Een belangrijke uitzondering op het oorsprongslanprincipe in de Bolkesteinrichtlijn gold bij detachering van werknemers. De Europese detacheringrichtlijn, die voorziet dat een aantal welomschreven arbeidsvoorwaarden met betrekking tot minimumloon en arbeidstijden uit het land van tewerkstelling moeten worden gerespecteerd, blijft van kracht. Maar de controlemogelijkheden van de arbeidsinspectie werden zo goed als onmogelijk gemaakt doordat lidstaten niet langer detacheringverklaringen, vertegenwoordigers van het bedrijf of sociale documenten op de werkplek mochten eisen. De Bolkesteinrichtlijn gaf ook geen garanties voor de toepassing van arbeidsvoorwaarden via CAO's die niet algemeen bindend verklaard zijn (een karakteristiek verschijnsel uit de Scandinavische landen, dat onlangs leidde tot een rechtszaak voor het Europees Hof naar aanleiding van de detachering van Letse werknemers naar Zweden). Het gaf evenmin waarborgen voor de bovenminimale bescherming die bijvoorbeeld België toepast bij de omzetting van de detacheringrichtlijn.

De stemming in de Commissie Werkgelegenheid zorgde voor een drastische koerswijziging. De tekst van het parlement stelt nu helder dat de dienstenrichtlijn de arbeids- en socialezekerheidswetgeving van de lidstaten onverkort van kracht laat, inclusief de CAO-regels. De vrijheid van onderhandelen en collectieve actie worden expliciet erkend. Bovendien krijgt de detacheringsrichtlijn voorrang en worden alle bepalingen die de controles zouden doorkruisen geschrapt.

## **Vestiging vergemakkelijken**

---

Voor de vestiging van dienstverleners voorzag de Bolkesteinrichtlijn in een gigantische operatie screenen en schrappen. De lidstaten moesten een lijst opstellen van alle erkenningsvoorwaarden, vergunningscriteria en reglementaire bepalingen bij vestiging. Een zwarte lijst bevatte verboden vestigingsvoorwaarden; een grijze lijst bevatte voorwaarden die moesten gecheckt worden op hun niet-discriminerend, proportioneel en noodzakelijk karakter. Via een proces van rapportering en wederzijdse evaluatie zouden de lidstaten grote kuis houden in hun reglementering. Nieuwe regels moesten aan de Commissie worden voorgelegd ter goedkeuring.

Administratieve vereenvoudiging en schrappen van bureaucratische regels kan nuttig zijn. Maar regels bestaan vaak om de kwaliteit van de dienstverlening te waarborgen. In sommige sectoren zoals gezondheidszorg of sociale diensten zijn ze zelfs een must om met privépartners in zee te kunnen. Het Parlement behoudt de idee van administratieve vereenvoudiging maar herstelt de regelgevingscapaciteit van de lidstaten. Rapportering geldt alleen nog voor een beperkte lijst van te evalueren vesti-

gingsvoorwaarden. Lidstaten behouden de mogelijkheid om vergunningsstelsels te hanteren, indien het algemeen belang (een begrip dat door het Europees Hof ruim wordt ingevuld) daarom vraagt. De meldingsplicht van nieuwe voorwaarden aan de Commissie is geschrapt. Als een groot aantal gevoelige sectoren, waarvoor vergunningen en vestigingsvoorwaarden noodzakelijk zijn, geschrapt worden uit het toepassingsgebied en ook diensten van algemeen economisch belang een aparte behandeling krijgen in het vestigingshoofdstuk, zijn ook hier de meest heikele punten weggewerkt.

De instelling van een enig loket voor vestiging van dienstverleners, het elektronisch afhandelen van formaliteiten en meer administratieve samenwerking tussen de overheden van de lidstaten kregen wel ruime parlementaire steun.

## **Wat nu?**

---

Nu de Europese Commissie haar standpunt heeft bepaald, kan de Raad aan de slag. Indien die zijn gezond verstand gebruikt en het Parlement volgt, kan het wetgevingsproces snel vorderen. Toch blijven er nog hete hangijzers, niet in het minst rond het lot van sociale diensten en diensten van algemeen economisch belang. Het Europese Parlement maakt zich alvast op voor de tweede lezing. Wordt dus ongetwijfeld vervolgd.

*Anne Van Lancker  
Europees Parlementslid sp.a  
Rapporteur Commissie Werkgelegenheid en Sociale Zaken*