



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 30.07.2002
COM(2002) 441 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

DE TOESTAND VAN DE INTERNE MARKT VOOR DIENSTEN

**Verslag ingediend in het kader van de eerste fase
van de internemarktstrategie voor de dienstensector**

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING.....	5
INLEIDING.....	11
I. DE GRENZEN BINNEN DE INTERNE MARKT VOOR DIENSTEN	16
A. <u>Juridische grenzen</u>	16
1. Moeilijkheden bij de vestiging van dienstverlenende bedrijven.....	17
2. Moeilijkheden bij het gebruik van input voor de verlening van diensten	24
3. Moeilijkheden bij de verkoopbevordering van diensten	30
4. Moeilijkheden bij de distributie van diensten.....	33
5. Moeilijkheden bij de verkoop van diensten.....	39
6. Moeilijkheden bij de klantenservice	43
B. <u>Niet-juridische grenzen</u>	46
1. Moeilijkheden als gevolg van een gebrek aan informatie	46
2. Moeilijkheden op het gebied van taal en cultuur	48
II. De gemeenschappelijke kenmerken van de juridische grenzen.....	49
A. <u>De veranderende aard van de grenzen</u>	49
1. Administratieve praktijken	49
2. De regionalisering van de grenzen.....	51
3. De toepassing van communautaire instrumenten.....	52
4. Collectieve regels van niet-publieke organisaties	54
5. Het gedrag van ondernemingen	54
B. <u>De horizontale aard van de grenzen</u>	55
1. Toepassing van dezelfde voorschriften op vestiging en dienstverlening	55
2. Rechtsonzekerheid rond de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.....	56
3. Toepassing van gelijksoortige eisen op verschillende gebieden.....	57
C. <u>De gemeenschappelijke oorsprong van de grenzen</u>	57
1. Het gebrek aan wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten	57
2. Het gebrek aan bereidheid om de nationale rechtsregels te moderniseren.....	58
3. De bescherming van nationale economische belangen	59

III.	DE GEVOLGEN VAN DE GRENZEN	59
A.	<u>Een kettingreactie met gevolgen voor de gehele economie en voor de Europese concurrentiepositie</u>	59
1.	De sleutelrol van diensten in de economie	59
2.	De vervlechting van diensten.....	62
3.	De vraag naar grensoverschrijdende diensten.....	64
4.	De kosten van de grenzen	66
5.	Groei- en prestatieverlies voor de Europese economie	68
B.	<u>De belangrijkste slachtoffers</u>	69
1.	Kleine en middelgrote ondernemingen	69
2.	De gebruikers van diensten en met name de consumenten	70
C.	<u>De geringe geloofwaardigheid van de interne markt voor diensten</u>	71
1.	De indruk dat de interne markt een ruimte vol risico's is	71
2.	De "regelingenstrategie"	72
3.	De "zwarte marktstrategie"	73
	Conclusies	74
	BIJLAGE.....	76

VOORBERICHT

Dit verslag heeft tot doel de moeilijkheden te presenteren die zich bij dienstenactiviteiten tussen de lidstaten voordoen en die door de belanghebbende partijen werden gemeld bij raadplegingen die door de Commissie en de lidstaten werden gehouden of die zijn gebleken uit klachten, uit schriftelijke en mondelinge vragen van het Parlement, uit verzoekschriften aan het Parlement of uit studies en enquêtes. Deze raadplegingen zullen, aangevuld door specifieke studies, worden voortgezet om meer informatie te krijgen, met name over de situatie van de consumenten op de interne markt voor diensten.

Het verslag heeft niet tot doel:

- uitspraken te doen over de verenigbaarheid van de maatregelen die aan de moeilijkheden ten grondslag liggen, met het Gemeenschapsrecht en meer specifiek met de beginselen van de vrijheid van dienstverrichting en/of de vrijheid van vestiging, en met de afgeleide Gemeenschapswetgeving. Deze maatregelen kunnen namelijk gerechtvaardigd zijn door doelstellingen van algemeen belang, zoals bescherming van de gezondheid, de consumenten, de werknemers of het milieu. Het verslag loopt niet vooruit op het standpunt dat de Commissie zal innemen ten aanzien van klachten die momenteel worden onderzocht of die later zullen worden ingediend. Sommige genoemde moeilijkheden kunnen door het Hof eerder al gerechtvaardigd of daarentegen veroordeeld zijn. Andere kunnen al door communautaire instrumenten zijn geregeld maar uit een slechte toepassing daarvan voortvloeien. Ook kan de Commissie reeds initiatieven hebben genomen om de moeilijkheden op te lossen;
- te bepalen welk soort maatregelen moeten worden genomen om de moeilijkheden op te lossen, met name of harmonisatie ofwel aanpassing van de bestaande voorschriften noodzakelijk is dan wel inbreukprocedures tegen sommige lidstaten zouden moeten worden ingeleid.

Tijdens de tweede fase van de uitvoering van de internemarktstrategie voor de dienstensector zal de Commissie een juridische en economische evaluatie uitvoeren om te bepalen welke communautaire initiatieven moeten worden voorgesteld om de moeilijkheden op te lossen waarmee zowel de dienstverleners als de afnemers van de diensten worden geconfronteerd. Deze evaluatie zal in overleg met alle belanghebbende partijen, met inbegrip van de consumentenorganisaties, worden uitgevoerd.

SAMENVATTING

De Europese Raad van Lissabon heeft een programma voor economische hervormingen goedgekeurd dat is bedoeld om de Europese Unie tegen 2010 de meest concurrerende en de meest dynamische kenniseconomie ter wereld te maken. Een kernelement van dit programma is de totstandbrenging van een interne markt voor diensten. Hiertoe heeft de Commissie een internemarktstrategie voor de dienstensector goedgekeurd die twee fasen omvat. Dit verslag sluit de eerste fase af en maakt een zo volledig mogelijke inventaris op van de grenzen die binnen de interne dienstenmarkt nog bestaan. Het analyseert de gemeenschappelijke kenmerken van deze grenzen en voert een eerste evaluatie uit van de economische gevolgen ervan.

Aan de grootschalige raadpleging waarop dit verslag is gebaseerd, hebben het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's, de lidstaten en de belanghebbende partijen meegewerkt. Deze raadpleging werd tijdens het jaar 2001 en begin 2002 gehouden. Dit verslag zal ten grondslag liggen aan de acties die in 2003 in het kader van de tweede fase zullen worden voorgesteld. Gezien de verwevenheid tussen de diverse dienstverleningsactiviteiten wordt in dit verslag, overeenkomstig de internemarktstrategie voor de dienstensector, een horizontale, eerder dan een sectorale benadering gevolgd. Het verslag bestrijkt dan ook een grote verscheidenheid aan activiteiten, zoals bijvoorbeeld consultancydiensten, certificatie-diensten, diensten van vastgoedmakelaars, ingenieursdiensten en diensten op het gebied van bouw, distributie, toerisme, vrije tijd en vervoer. Daar een barrière waarmee een consument of een dienstverlener tijdens willekeurig welke fase van het bedrijfsproces kan worden geconfronteerd negatieve gevolgen kan hebben voor de gehele grensoverschrijdende dienst, wijst dit verslag bovendien op belemmeringen in elk van de 6 fasen van het bedrijfsproces, vanaf de vestiging van het dienstverlenend bedrijf en het gebruik van de nodige input voor de levering van de dienst, via de verkoopbevordering en de distributie van de dienst, tot de verkoop en de klantenservice. Het verslag omvat alle moeilijkheden die door verleners en gebruikers van diensten als hindernissen worden beschouwd, maar het spreekt zich er in dit stadium niet over uit of de maatregelen die de belemmeringen veroorzaken met het Gemeenschapsrecht verenigbaar zijn, aangezien dit het onderwerp is van de tweede fase van de strategie, waarin de vereiste oplossingen worden behandeld.

Een van de voornaamste aspecten van de inventaris van de interne markt voor diensten betreft het gebruik van de diensten. In dit verband wordt er in het verslag op gewezen dat de afnemers van de diensten, en in het bijzonder de consumenten, de grootste slachtoffers zijn van de slechte werking van de interne dienstenmarkt. Zo kan consumenten de toegang tot en de aankoop van diensten in andere lidstaten onmogelijk worden gemaakt. Ook moeten de consumenten voor dergelijke diensten soms veel meer betalen of hebben zij onvoldoende vertrouwen om diensten in andere lidstaten te kopen. In de tweede fase van de internemarktstrategie voor diensten zullen de aard en de gevolgen van de belemmeringen waarmee de consumenten worden geconfronteerd grondiger kunnen worden geanalyseerd, zodat passende oplossingen kunnen worden uitgewerkt.

De dienstensector is de motor van de economische groei

De economische groei is hoofdzakelijk aan de diensten te danken. Diensten vertegenwoordigen 70% van het BNP en de werkgelegenheid in de meeste lidstaten. In

de moderne economieën worden overal diensten verstrekt, ook in de traditionele industriële sectoren, zoals de automobielsector, de financiële diensten, adviesdiensten, opleidingsdiensten of verhuurdiensten aanbieden. Diverse vraagrelaterende factoren hebben bijgedragen tot de ontwikkeling van een groeiend aantal verschillende soorten diensten, gaande van de meest traditionele dienstensectoren zoals vervoer, detailhandel, telecommunicatie, toerisme en gereguleerde beroepen tot meer recent ontwikkelde diensten zoals afvalbeheer, energiebesparing, diensten aan bedrijven (met inbegrip van managementadvies), gegevensverwerking en technische tests en analyses.

Het groeipotentieel voor diensten kan echter niet ten volle worden gerealiseerd omdat de ontwikkeling van de dienstverleningsactiviteiten tussen de lidstaten binnen de interne markt nog steeds door talrijke grenzen wordt belemmerd.

De grenzen binnen de interne markt hebben ernstigere gevolgen voor diensten dan voor goederen...

Diensten worden veel meer dan goederen blootgesteld aan en beïnvloed door de grenzen die binnen de interne markt nog bestaan. Aangezien dienstverlening een ingewikkeld en immaterieel proces is en afhankelijk is van de kennis en van de kwalificaties van de dienstverlener, is dienstverlening vaak onderhevig aan veel complexere voorschriften in vergelijking met goederen. En ook als sommige diensten op afstand geleverd kunnen worden, moet de dienstverlener voor vele andere diensten nog permanent of tijdelijk aanwezig zijn in de lidstaat waar de dienst wordt geleverd. Terwijl in het geval van goederen deze producten zelf worden uitgevoerd, moeten in het geval van dienstverlening vaak de dienstverlener zelf, zijn personeel, zijn apparatuur of zijn materieel de nationale grenzen overschrijden. Bijgevolg kunnen bij dienstverlening een groot aantal of zelfs alle fasen van het bedrijfsproces plaatsvinden in de lidstaat waar de dienst wordt verleend en kunnen er andere voorschriften voor gelden dan in de lidstaat van oorsprong van de dienstverlener. Dat betekent eveneens dat de moeilijkheden die zich bij elk van deze fasen voordoen niet op zichzelf mogen worden beschouwd en dat rekening moet worden gehouden met het cumulatieve effect van alle belemmeringen tijdens het gehele dienstenproces.

...en deze gevolgen zijn in elke fase van de dienstverlening voelbaar...

De hindernissen voor de vestiging van het dienstverlenend bedrijf in een andere lidstaat kunnen bijvoorbeeld het gevolg zijn van eisen inzake vergunningen of beroepskwalificaties of van beperkingen op de rechtsvorm van het dienstverlenend bedrijf of op associaties tussen verschillende beroepen. Het aantal vereiste vergunningen, de duur en complexiteit van de procedures, de discretionaire bevoegdheid van de lokale overheden en het feit dat voorwaarden waaraan de dienstverlener in zijn lidstaat van oorsprong al heeft voldaan nogmaals worden gesteld, zijn uit de raadpleging naar voren gekomen als de hoofdthema's. Een volgend belangrijk probleem is dat dienstverleners die grensoverschrijdend willen optreden, worden geconfronteerd met problemen bij het gebruik van input die voor de levering van de dienst noodzakelijk is. In dit opzicht doen zich talrijke moeilijkheden voor bij de terbeschikkingstelling van werknemers, het gebruik door de dienstverlener van apparatuur of materieel of het gebruik van grensoverschrijdende professionele diensten. De verkoopbevordering van de diensten wordt vooral bemoeilijkt door de restrictieve en gedetailleerde voorschriften inzake commerciële communicatie, die uiteenlopen van een volledig reclameverbod voor sommige beroepen tot een strikte controle op de inhoud van de reclameboodschappen in

andere gevallen. De grote verschillen tussen de wetgevingen van de lidstaten in dit verband verhinderen voor talrijke dienstverleningsactiviteiten pan-Europese verkoopbevorderingsactiviteiten.

Voor de distributie van de diensten buiten de landsgrenzen worden zeer verschillende barrières opgeworpen, waaronder de verplichting voor de dienstverlener om gevestigd te zijn of te wonen in de lidstaat waar de dienst wordt geleverd. Dit sluit de verlening van diensten vanaf de plaats van oorsprong van de dienstverlener uit. Bovendien worden behalve eisen inzake vergunningen, registraties of verklaringen ook eisen inzake beroepskwalificaties en andere voorwaarden voor de uitoefening van de activiteiten gesteld, die sterk afwijken van de eisen die in de lidstaat van oorsprong van de dienstverlener worden gesteld. De problemen die direct of indirect te maken hebben met grensoverschrijdende verkoop van de diensten zijn het gevolg van de verschillen op het gebied van verbintenissenrecht, vaste of aanbevolen prijzen voor bepaalde diensten, verplichtingen inzake belastingen en terugbetaling van BTW, classificatiesystemen en uiteenlopende procedures. Ten slotte kunnen de dienstverleners bij de klantenservice voor de diensten worden geconfronteerd met specifieke moeilijkheden die te maken hebben met verschillen tussen de lidstaten wat betreft de beroepsaansprakelijkheid en de beroepsverzekering of de financiële garanties of met moeilijkheden betreffende onderhouds- of reparatiediensten wanneer daarvoor personeel grensoverschrijdend ter beschikking moet worden gesteld. Op zijn minst kan worden geconcludeerd dat alle dienstverleners belemmeringen ondervinden tijdens één van de fasen van het bedrijfsproces; vaak zelfs tijdens verschillende of iedere fase. Daar ook in de kandidaat-lidstaten problemen zijn gemeld, zal de ernst van de situatie ook nog toenemen bij uitbreiding van de EU.

... ook voor de consumenten

Of het nu gaat om een gebrek aan doorzichtigheid of aan vertrouwen of om regels die van lidstaat tot lidstaat verschillen, dit soort factoren leiden er toe dat de consumenten, die een groot deel van de vraag naar diensten voor hun rekening nemen, verhinderd worden om ten volle van de voordelen van de interne markt te profiteren en hun rol als marktdeelnemer te vervullen. Voor de consumenten dragen de moeilijkheden om aan informatie te komen, de problemen bij de toegang tot grensoverschrijdende diensten en de lage bescherming tegen bijvoorbeeld onrechtmatig gedrag, bij tot een versnippering van de interne markt in de dienstensector.

Bij deze moeilijkheden komen nog het gebrek aan informatie en taal- en cultuurgrenzen

Ondernemingen en consumenten hebben moeite om aan precieze informatie te komen over het regelgevingskader, de bevoegde instanties en de te volgen procedures in andere lidstaten. Bovendien zijn ondernemingen en consumenten zich vaak niet bewust van het feit dat zij volgens de beginselen van de interne markt maatregelen kunnen betwisten die noch gerechtvaardigd noch evenredig zijn en dat zij erop kunnen aandringen dat hun recht om diensten te verlenen en te ontvangen, wordt gerespecteerd. De raadpleging heeft ook het probleem van de taal- en cultuurgrenzen duidelijk gemaakt. Tevens is gebleken dat vele ondernemingen nog steeds geneigd zijn uitsluitend de nationale markt voor ogen te houden, wat in het bijzonder het leven van consumenten bijzonder moeilijk kan maken.

De grenzen vertonen kenmerken die voor alle dienstverleningsactiviteiten

gemeenschappelijk zijn

Ondanks de ogenschijnlijke diversiteit van de grenzen zijn er toch talrijke overeenkomsten zowel wat de oorsprong als wat de gevolgen ervan betreft. Het is duidelijk dat hoewel de vorige internemarktprogramma's erin geslaagd zijn de materiële en technische barrières op te heffen, daarvoor "juridische grenzen" in de plaats gekomen zijn die voortvloeien uit lokale, regionale en nationale voorschriften. Daarnaast zijn sommige nieuwe grenzen te wijten aan het gedrag van de overheden en met name aan hun discretionaire bevoegdheid of aan zware en ondoorzichtige procedures die de plaatselijke ondernemingen bevoordelen. Sommige belemmeringen vloeien voort uit een verkeerde toepassing van bepaalde instrumenten van de Europese Unie. Blijkbaar hebben de lidstaten te weinig vertrouwen in de kwaliteit van de rechtsstelsels van de overige lidstaten en schrikken zij ervoor terug hun eigen stelsels daar waar noodzakelijk aan te passen om grensoverschrijdende activiteiten te vergemakkelijken.

Vele geïdentificeerde grenzen zijn horizontaal en hebben gevolgen voor een hele reeks dienstverleningsactiviteiten. Een gemeenschappelijk kenmerk van deze grenzen is dat de lidstaten eenzelfde regeling toepassen voor dienstverleners die zich op hun grondgebied willen vestigen en voor dienstverleners die hun diensten vanuit hun land van oorsprong willen verlenen. Voor de laatstgenoemden, die al aan de voorschriften en aan de controle van hun land van vestiging onderworpen zijn, kan dit een verdubbeling van de voorschriften en onevenredige beperkingen met zich meebrengen. Een ander gemeenschappelijk kenmerk is de juridische onzekerheid die het gevolg is van onduidelijke eisen die door nationale autoriteiten van geval tot geval toegepast worden, wat vaak tot onvoorspelbare resultaten leidt.

De grenzen binnen de interne dienstenmarkt hebben gevolgen voor de gehele economie...

De gevolgen van de in dit verslag geïdentificeerde grenzen zijn in alle sectoren van de economie voelbaar. De hindernissen waarmee een bepaalde dienst wordt geconfronteerd, leiden tot kettingreacties voor de andere diensten en ook voor de industriële activiteiten, gezien de integratie van diensten in de productieactiviteit. De diensten zijn onderling nauw verweven; vaak worden zij in combinatie met andere diensten geleverd en gebruikt en vormen zij input voor elke fase van een andere dienstenactiviteit. Bijvoorbeeld een in een lidstaat gevestigde detailhandelszaak die zich in andere lidstaten wil vestigen, zou kunnen wensen gebruik te maken van de diensten van vastgoedmakelaars, decorateurs, architecten, ingenieurs, bouwbedrijven, banken en verzekeringsmaatschappijen, waarmee hij gewoonlijk in eigen land werkt. In de meeste gevallen blijkt dit onmogelijk gezien de moeilijkheden waarmee al deze dienstverleners worden geconfronteerd, bijvoorbeeld omdat zij niet over de in de andere lidstaten vereiste vergunningen of kwalificaties beschikken. De vestiging van dergelijke detailhandelszaken kan daardoor worden vertraagd of duurder en moeilijker worden, wat een negatieve weerslag zal hebben op de diensten die zij zelf aan de producenten en consumenten aanbieden. Gezien de verwevenheid van de diensten moet tijdens de tweede fase een grondigere economische evaluatie van de geïdentificeerde moeilijkheden worden opgesteld, die niet beperkt is tot de impact op een bepaalde activiteit maar die de effecten voor de economie in haar geheel bestrijkt.

De grenzen binnen de interne dienstenmarkt resulteren in aanzienlijke kosten voor ondernemingen die activiteiten tussen lidstaten verrichten. Een dienstverlener die op een

markt wil doordringen door zich daar te vestigen of door grensoverschrijdende diensten aan te bieden, zal hoge kosten voor juridische bijstand moeten betalen. Dergelijke juridische bijstand is onontbeerlijk om na te gaan of deze dienstverlener zijn bestaande bedrijfsmodel kan exporteren, of dat sommige onderdelen ervan, zoals zijn verkoopbevorderingsstrategie, moeten worden aangepast. Deze kosten komen boven op de kosten die het gevolg zijn van de taalverschillen en de cultuurverschillen met betrekking tot handels- en consumptiegewoonten. Daar deze hindernissen voor elke fase van de dienstverlening kunnen gelden, zullen deze kosten zich gedurende het gehele proces van de dienstverlening opstapelen. Bovendien, behalve de kosten voor juridische bijstand, zijn er ook nog aanzienlijke kosten die verbonden zijn aan de noodzakelijke aanpassingen van het bedrijfsmodel. Daar het onmogelijk is eenzelfde bedrijfsmodel voor de hele interne markt te gebruiken, kunnen de ondernemingen geen profijt trekken van schaalvoordelen. Het gevolg van al deze negatieve effecten is een ondoeltreffende besteding van de middelen van de onderneming die haar investeringen in innovatie en differentiëring van de diensten beperkt. Gezien de sleutelrol die de diensten vervullen, hebben de prestaties van de economie in haar geheel daaronder te lijden.

...maar het zijn vooral de kleine en middelgrote ondernemingen en per slot van rekening de consumenten die het zwaarst worden getroffen

De kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's) spelen een belangrijke rol op het gebied van diensten, maar hun groei mogelijkheden buiten de landsgrenzen staan zwaar onder druk. Zij hebben het moeilijker dan hun grotere concurrenten om de grenzen te overwinnen, met name omdat de kosten voor juridische bijstand vast en niet evenredig aan de omvang van de onderneming zijn. Bijgevolg raken KMO's ontmoedigd wanneer zij grensoverschrijdend willen opereren of worden zij in een nadelige concurrentiepositie ten opzichte van de plaatselijke ondernemingen geplaatst. KMO's uit kleine of uit perifere lidstaten lijken bijzonder zwaar te worden getroffen. Bovendien kunnen KMO's interessante koopobjecten worden voor grotere ondernemingen vanwege hun kennis van de plaatselijke situatie, hun ervaring en hun innovatiepotentieel.

Het zijn echter de gebruikers van diensten en in het bijzonder de consumenten die de prijs van deze beperkingen betalen, aangezien zij niet in staat zijn te profiteren van een gevarieerder dienstenpakket en van diensten van betere kwaliteit die tegen een meer concurrerende prijs worden verleend. Uiteindelijk heeft dat consequenties voor de kwaliteit van het leven. Consumenten worden namelijk direct getroffen wanneer administratieve eisen of regelgeving verhinderen dat zij van diensten uit andere lidstaten gebruikmaken en indirect wanneer de bestaande grenzen de ondernemingen ervan weerhouden hun diensten aan klanten in andere lidstaten aan te bieden of tot duurdere of minder gediversifieerde diensten of tot diensten van lagere kwaliteit leiden. Ten slotte hebben de Europese burgers eronder te lijden dat hierdoor in de dienstensector in zijn geheel minder werkgelegenheid wordt gecreëerd.

Deze grenzen moeten snel verdwijnen om het voor de economische hervorming gestelde doel te bereiken

Tien jaar nadat de interne markt voltooid had moeten zijn, moet worden geconstateerd dat er nog een grote kloof gaapt tussen de visie van een economisch geïntegreerd Europa en de dagelijkse werkelijkheid voor de Europese burgers en dienstverleners. De diverse grenzen die geacht worden de verlening en het gebruik van de diensten te beïnvloeden, zijn veel talrijker dan gedacht en hebben een remmende werking op de Europese

economie en op het economisch potentieel uit het oogpunt van groei, concurrentievermogen en schepping van werkgelegenheid.

Het is duidelijk dat het door de Raad van Lissabon gestelde doel om van de Europese economie de meest concurrerende economie ter wereld te maken niet kan worden bereikt, zonder fundamentele veranderingen die barrières voor de interne markt voor diensten in de nabije toekomst opheffen. Gezien de aard en de omvang van de problemen waarvoor een oplossing moet worden gevonden, is een grote inspanning en een duidelijk politiek engagement van de Europese instellingen en de lidstaten vereist om een daadwerkelijke interne markt voor diensten te creëren. Dit verslag dient ter ondersteuning van acties die in 2003 zullen worden voorgesteld, in het kader van de tweede fase van de internemarktstrategie voor de dienstensector en met inachtneming van de komende besprekingen met het Europees Parlement, de lidstaten en met belanghebbende partijen.

Dit verslag en de daaropvolgende reacties zullen de grondslag vormen voor de werkzaamheden in het kader van de volgende fase van de internemarktstrategie voor diensten. Dit zal resulteren in niet-wetgevende en wetgevende maatregelen, waarvan de draagwijdte en de inhoud nadere analyses vereisen. Wat betreft eventuele wetgevingsvoorstellen, moet een goed evenwicht worden gevonden tussen de noodzaak om enerzijds een al te gedetailleerde uitgebreide Europese regelgeving te vermijden en om anderzijds de doelstellingen van algemeen belang te vervullen. Wat de niet-regelgevende maatregelen betreft, zal de Commissie in de eerste plaats overwegen welke maatregelen de noodzakelijke informatie en bijstand kunnen bieden aan consumenten en ondernemingen, om zeten volle te kunnen laten profiteren van alle mogelijkheden die de interne markt te bieden heeft.

INLEIDING

De diensten zijn in de moderne economie alomtegenwoordig. Zij vertegenwoordigen bijna 70% van het BNP en van de werkgelegenheid en vormen een aanzienlijk potentieel voor groei en schepping van werkgelegenheid. De verwezenlijking van dit potentieel en het streven om de Europese burgers en de ondernemingen betere en meer concurrerende diensten te bieden, vormen de kern van de doelstelling die de hervorming van de economie van de Europese Unie beoogt. Er moet echter nog veel werk worden verzet om de interne markt voor diensten te doen functioneren.

De Europese staatshoofden en regeringsleiders zijn zich van deze uitdaging bewust. De Europese Raad van Lissabon van maart 2000 heeft de Commissie en de lidstaten verzocht een strategie uit te werken voor het verwijderen van de grenzen voor het vrije verkeer van diensten¹. Dat op dit gebied maatregelen moesten worden genomen, was ook al duidelijk geworden op de Europese topbijeenkomsten van Stockholm en van Barcelona in 2001 en 2002, terwijl de Raad Interne markt, consumentzaken en toerisme er in zijn conclusies wat de herziening van de prioriteiten van de Europese Unie voor de economische hervorming betreft op heeft gewezen dat de werking van de interne markt voor diensten nog steeds "*een wezenlijke strategische uitdaging voor de Gemeenschap*" is².

In antwoord op de oproep die werd gedaan op de top van Lissabon heeft de Commissie in december 2000 een alomvattende strategie gedefinieerd³. Deze internemarktstrategie voor de dienstensector erkent de invloed van de informatiemaatschappij op de wijze waarop diensten worden verleend en gebruikt. Terwijl steeds meer ondernemingen verschillende technieken combineren om aan de behoeften van hun klanten te voldoen en zowel on line als off line diensten leveren, is het essentieel dat de ontwikkeling van de interne markt voor off-linediensten wordt verzekerd, teneinde de interne markt voor on-linediensten te completeren⁴.

¹ Conclusies van het Voorzitterschap, Europese Raad van Lissabon, 24.3.2000, punt 17. Recentelijk heeft de Ecofin-Raad in Aanbeveling 10093/02 van 21 juni 2002 betreffende de grote richtsnoeren van het economisch beleid van de lidstaten en van de Gemeenschap gesteld dat hij van oordeel is dat de structurele hervormingen opnieuw op gang moeten worden gebracht en dat meer bepaald een doeltreffend werkende interne dienstenmarkt moet worden verwezenlijkt door de hindernissen voor de grensoverschrijdende handel en voor de toegang tot de markt uit te schakelen.

² 2412e bijeenkomst van de Raad (Interne markt, consumentzaken en toerisme) te Brussel op 1 maart 2002, document 6496/02 MI 35.

³ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, Een internemarktstrategie voor de dienstensector, COM(2000) 888 definitief, 29.12.2000.

⁴ In het kader van het actieplan e-Europe 2005 zal de Commissie, in samenwerking met de lidstaten, de toepasselijke wetgeving aan een nieuw onderzoek onderwerpen om de factoren die ondernemingen verhinderen elektronisch zaken te doen en die de consumenten verhinderen van de interne markt te profiteren, op te sporen en zo nodig uit te schakelen. De bedoeling van dit onderzoek is met name ervoor te zorgen dat de off-linelevering van goederen en diensten evenals de on-lineactiviteiten van een werkelijke interne markt kunnen profiteren. Een topbijeenkomst over elektronisch zakendoen die in 2003 zal worden georganiseerd, zal de aanzet geven tot dit onderzoek waaraan alle belanghebbende partijen een bijdrage kunnen leveren. Hiertoe zal de hoge vertegenwoordigers van het bedrijfsleven de mogelijkheid worden geboden de moeilijkheden te beschrijven die zij bij het elektronisch zakendoen ontmoeten.

Doel van de strategie is dat diensten in de hele Europese Unie even probleemloos als binnen eenzelfde lidstaat worden geleverd. De strategie berust voornamelijk op een horizontale aanpak die alle sectoren van de economie die voor diensten van belang zijn, bestrijkt. Zij omvat twee fasen: de eerste, die met de indiening van dit verslag afloopt, wil de moeilijkheden identificeren en analyseren, die de vrijheid van vestiging en van dienstverrichting kunnen belemmeren en tegelijkertijd de werkzaamheden bespoedigen voor een aantal eerder gestarte initiatieven, waaronder begeleidende maatregelen die geïnitieerd zijn om een volledig beeld te geven van de werkgelegenheid in de dienstensector en van de toegevoegde waarde van deze sector. De informatieverzameling en de economische analyse worden aangevuld door studies over de productiviteit in de dienstensector en over de "immateriële economie". In het licht van deze analyse zal de tweede fase betrekking hebben op de uitwerking van passende oplossingen voor de geconstateerde problemen. Deze benadering werd ondersteund door het Europees Parlement⁵, het Economisch en Sociaal Comité⁶ en het Comité van de Regio's⁷.

De internemarktstrategie voor de dienstensector is in overeenstemming met een hele reeks andere initiatieven ter verbetering van de werking van de interne dienstenmarkt.

De initiatieven betreffende de interne markt worden bij de Evaluatie van de strategie voor de interne markt - 2002⁸ doorgenomen. Daaruit blijkt dat op talrijke gebieden vooruitgang is geboekt. Er kan met name worden gewezen op de vooruitgang bij de uitvoering van het actieplan voor financiële diensten, op de goedkeuring van de verordening betreffende grensoverschrijdende betalingen in euro's, op de goedkeuring van het pakket inzake elektronische communicatiediensten en -netwerken en van de richtlijn inzake postdiensten, op de aanstaande goedkeuring van het wetgevingspakket inzake overheidsopdrachten of ook op de indiening door de Commissie van voorstellen voor harmonisatie van de voorschriften inzake verkoopbevordering en voor het vaststellen van een eenvormige, doorzichtige en flexibele regeling voor de erkenning van beroepskwalificaties.

Wat *het gebied van de consumentenbescherming* betreft was de ontwikkeling van het consumentenbeleid op EU-niveau een essentieel gevolg van de geleidelijke totstandbrenging van de interne markt. Als gevolg van het vrije verkeer van goederen en diensten moesten communautaire voorschriften worden goedgekeurd, moest voldoende bescherming van de consumentenbelangen worden gewaarborgd en moesten hindernissen op het gebied van regelgeving en concurrentievervalsingen worden weggewerkt. De strategie die de Commissie op 12 mei 2002 heeft goedgekeurd, met name de communautaire benadering die een hoog gemeenschappelijk beschermingsniveau voor de consument beoogt⁹, wil een

⁵ Resolutie van het Europees Parlement over de Mededeling van de Commissie "Een internemarktstrategie voor de dienstensector", A5-0310/2001, 4.10.2001.

⁶ Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie "Een internemarktstrategie voor de dienstensector" (vervolgadvies), CES 1472/2001 def., 28.11.2001.

⁷ Advies van het Comité van de Regio's over de Mededeling van de Commissie "Een internemarktstrategie voor de dienstensector", CDR 134/2001 def., 27.06.2001.

⁸ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité et het Comité van de Regio's, Evaluatie van de strategie voor de interne markt - 2002, De beloften nakomen, COM(2002) 171 definitief, van 11.4.2002.

⁹ Strategie voor het consumentenbeleid COM(2002) 208; zie ook de Mededeling over de follow-up van het Groenboek over de consumentenbescherming in de Europese Unie COM(2002) 289 en

oplossing bieden voor de aspecten die met name te maken hebben met het gebrek aan consumentenvertrouwen in geval van grensoverschrijdende aankopen. Overigens werd bij de raadpleging die met het Groenboek over de consumentenbescherming in de Europese Unie¹⁰ werd geopend, erkend dat met de bestaande EU-voorschriften inzake consumentenbescherming niet het hoofd kan worden geboden aan de uitdagingen die uitgaan van een markt in voortdurende ontwikkeling, en dat deze voorschriften bijgevolg aanpassing behoeft. In een aantal reacties werd gezegd dat de verschillen tussen de nationale voorschriften, met name inzake handelspraktijken, tot grote concurrentievervalsingen leiden. De meeste reacties waarin een voorkeur werd uitgesproken, pleitten voor een hervorming op grond van een kaderrichtlijn inzake eerlijke handelspraktijken bij de betrekkingen tussen ondernemingen en consumenten. Teneinde de juridische versnippering te beperken en zo het vertrouwen van de consument te verbeteren, zou de kaderrichtlijn te zijner tijd gepaard moeten gaan met de herziening van de richtlijnen inzake consumentenbescherming en met de vervanging van de bepalingen over een minimale harmonisatie in deze richtlijnen door voorschriften betreffende maximale harmonisatie.

De bescherming van de consument kan uiteraard verplichtingen meebrengen voor de diensten van algemeen belang, zoals vervoer, energie (elektriciteit, gas), telecommunicatie en postdiensten. In dit opzicht beklemtoont de mededeling van de Commissie "De diensten van algemeen belang in Europa" het belang van deze diensten en de rol van de verplichtingen inzake openbare dienstverplichtingen of van andere verplichtingen inzake consumentenbescherming waaraan sommige activiteiten kunnen zijn onderworpen.

Wat *het verbintenissenrecht* betreft kunnen de toekomstige initiatieven¹¹ worden genoemd, die zullen voortvloeien uit de raadpleging waartoe de aanzet is gegeven door de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over Europees verbintenissenrecht¹² en die bedoeld zijn om de juridische problemen op te lossen die de werking van de interne markt beïnvloeden.

Wat *de uitvoering van de Europese sociale dialoog* betreft werden gezamenlijke benaderingen voor met name bevoegdheden, kwalificaties en kwaliteitsbevordering op verschillende gebieden geïnitieerd of voltooid, onder meer op het gebied van diensten aan personen, schoonmaakdiensten, particuliere beveiligingsdiensten en bouwdiensten.

Wat *het vrije verkeer van personen* betreft werden door de afschaffing van de personencontroles aan de binnengrenzen, die werd gerealiseerd op grond van het Schengenacquis dat in de Europese Unie door het Verdrag van Amsterdam¹³ werd geïntegreerd, contacten tussen dienstverleners en hun potentiële klanten

met name het ontwerp van een kaderrichtlijn betreffende handelspraktijken, dat zich momenteel in de overlegfase bevindt.

¹⁰ COM(2001) 531 definitief.

¹¹ Ingevolge het verzoek van de Raad en van het Europees Parlement zal de Commissie deze initiatieven vóór eind 2002 indienen.

¹² Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over Europees verbintenissenrecht, COM(2001) 398 definitief, van 11.7. 2001.

¹³ PB L 239 van 22.9.2000.

vergemakkelijkt¹⁴. Dankzij deze afschaffing van de controles zouden de burgers en alle economische subjecten zich geleidelijk meer bewust moeten worden van alle dimensies van de ruimte zonder binnengrenzen.

Wat *de internationale dimensie* betreft is er een synergie tussen het internemarktbeleid en het buitenlandsehandelsbeleid, ook bij de onderhandelingen over diensten in het kader van de GATS. Meer bepaald moet rekening worden gehouden met de resultaten van de lopende besprekingen in het licht van artikel VI, lid 4, van de GATS.

Dit verslag is een essentiële stap bij de totstandbrenging van een werkelijke interne markt voor diensten in die zin dat het een algemeen overzicht biedt van de huidige situatie van de interne markt. Voor het eerst sinds 1962 en de "algemene programma's" voor de opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging en dienstverrichting¹⁵ heeft de Commissie een analyse gemaakt van alle bestaande moeilijkheden op de interne markt voor diensten. Sinds de algemene programma's is slechts beperkte vooruitgang geboekt. In het witboek over de voltooiing van de interne markt dat de Commissie in 1985 heeft goedgekeurd,¹⁶ wordt erop gewezen dat "de vooruitgang bij het totstandbrengen van de vrijheid grensoverschrijdende diensten te verrichten binnen de Gemeenschap veel langzamer geweest [is] dan de bij het vrije verkeer van goederen geboekte vooruitgang". Het rapport-Cecchini uit 1992¹⁷ kwam tot de conclusie dat het aanzienlijke groeipotentieel van de dienstensector "kunstmatig wordt afgeremd door regelgevingen en praktijken die het vrije verkeer van diensten en bijgevolg de concurrentie tussen de dienstverlenende bedrijven in aanzienlijke mate hinderen".

Er werden maatregelen goedgekeurd om een einde te maken aan de flagrantste moeilijkheden die de ontwikkeling van de diensten binnen de interne markt beperken. Deze maatregelen zijn het resultaat van de rol die de Commissie als hoedster van de Verdragen en bij de uitoefening van haar initiatiefrecht vervult en in het kader waarvan zij harmonisatievoorstellen doet die op de goede werking van de interne markt zijn gericht. Dankzij deze maatregelen kon op de interne markt een hoger niveau van integratie worden bereikt dan bij regionale vormen van integratie elders ter wereld. Ondanks de reeds geboekte vooruitgang konden de belanghebbenden talrijke nog bestaande moeilijkheden identificeren die in dit verslag worden behandeld.

¹⁴ Het vrije verkeer, zonder personencontroles aan de binnengrenzen tussen de lidstaten, komt de burgers van de Unie en hun gezinsleden uiteraard ten goede, maar het stelt eveneens buitenlanders die in het bezit zijn van een door een lidstaat afgeleverde verblijfstitel (artikel 21 van de Overeenkomst ter uitvoering van het op 14 juni 1985 gesloten Akkoord van Schengen, ondertekend te Schengen op 19 juni 1990) in staat om vrij zonder visum op het grondgebied van de lidstaten gedurende een periode van maximaal drie maanden te reizen. Dit rechtskader garandeert een dienstverlener uit een derde land echter niet dat hij zijn dienst kan leveren in een andere lidstaat dan in de lidstaat waar hij gevestigd is.

¹⁵ Algemene Programma's voor de opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, PB C 2 van 15.1.1962.

¹⁶ De voltooiing van de interne markt: Witboek van de Commissie voor de Europese Raad (Milaan, 28-29 juni 1985), COM(85) 310, 14.6.1985.

¹⁷ "The European Challenge, 1992: The Benefits of a Single Market", Paolo Cecchini, Wildwood House, voor de Europese Commissie, 1988.

Dit verslag is in de eerste plaats gebaseerd op de grootschalige raadpleging van de belanghebbende partijen maar steunt ook op andere informatiebronnen zoals de schriftelijke vragen van en de verzoekschriften aan het Europees Parlement, de bij de Commissie ingediende klachten, economische en statistische studies en de bijdragen van de lidstaten. De raadpleging, die gedurende heel 2001 en begin 2002 werd gehouden, was bedoeld om uit de eerste hand informatie te krijgen over de moeilijkheden die de ontwikkeling van de grensoverschrijdende dienstverlening binnen de Europese Unie in de weg staan. Deze raadpleging had betrekking op de problemen die zowel bij de verlening en bij het gebruik van de diensten als bij vestiging in een andere lidstaat werden ontmoet. Uit de jurisprudentie van het Hof is duidelijk gebleken dat elke maatregel die het grensoverschrijdend verlenen of gebruiken van diensten of ook de vestiging in een andere lidstaat onmogelijk maakt, hindert of minder aantrekkelijk maakt, een beperking kan vormen. Als voorbeelden van moeilijkheden die in dit verslag aan de orde komen, zijn niet alleen verboden, discriminaties of onmogelijk na te komen voorwaarden genoemd, maar ook diverse soorten eisen die, wanneer zij op ondernemingen van andere lidstaten van toepassing zijn, de vrijheid van vestiging of van dienstverrichting belemmeren. Sommige van deze moeilijkheden vloeien voort uit complexe, veeleisende of ondoorzichtige regelgevingen of praktijken, maar de meeste zijn gewoon het gevolg van zeer verschillende nationale regelgevingen.

Het doel van dit verslag is in de eerste plaats om een beschrijving te geven van de werkelijkheid van de interne markt, zoals zij door de dienstverleners en de gebruikers van diensten wordt gezien. In dit stadium wordt geen standpunt ingenomen ten aanzien van het al dan niet gerechtvaardigd zijn van een individuele barrière.

Overigens bestrijkt dit verslag gebieden waarvoor al communautaire instrumenten of initiatieven bestaan. Het weerspiegelt ook de bij de raadpleging gemelde opmerkingen over de hindernissen die de ondernemingen van de Europese Unie in de kandidaat-lidstaten hebben ontmoet. In deze landen worden de ondernemingen met dezelfde hindernissen als in de lidstaten geconfronteerd. Daarbij komen echter problemen die het gevolg zijn van nationaliteitseisen en van beperkingen voor buitenlanders om eigenaar te worden van ondernemingen in bepaalde sectoren en van vastgoed in het algemeen.

In overeenstemming met de internemarktstrategie voor de dienstensector heeft dit verslag betrekking op de moeilijkheden die een ondernemer kan ontmoeten in de loop van zijn activiteiten, vanaf de vestiging van het bedrijf en het gebruik van de input die voor de levering van de dienst vereist is, via de verkoopbevordering en de distributie van de dienst, tot de verkoop en de klantenservice. Het ligt voor de hand dat de dienstverleners veel sterker dan de producenten van goederen worden geconfronteerd met de hindernissen die zij in elke fase van hun activiteit tegenkomen. Om diensten te verlenen, moet de dienstverlener namelijk vaak permanent of tijdelijk aanwezig zijn in de lidstaat waarvoor de dienst is bestemd. Bijgevolg spelen sommige fasen, en soms zelfs alle fasen van zijn activiteit zich af in deze lidstaat waar andere eisen dan in de lidstaat van oorsprong moeten worden nageleefd. Een onderneming die zich bijvoorbeeld in een andere lidstaat wil vestigen of daar diensten wil verlenen, kan voor moeilijkheden komen te staan bij het verkrijgen van een vergunning en ook bij de erkenning van de gelijkwaardigheid van kwalificaties, bij de terbeschikkingstelling van werknemers of het gebruiken van haar apparatuur, bij de bevordering en de

distributie van haar diensten, bij het sluiten van overeenkomsten met de klanten, bij het verstrekken van garanties aan de klanten en bij het bieden van klantenservice. Wanneer bij een van deze fasen barrières worden opgeworpen, is dat al voldoende om de hele grensoverschrijdende activiteit minder aantrekkelijk te maken.

Daarnaast bestrijkt dit verslag, in overeenstemming met de sectoroverschrijdende benadering van de internemarktstrategie voor diensten, hindernissen die zeer veel verschillende economische activiteiten beïnvloeden. Dit is omdat niet alleen een aantal van deze hindernissen, zoals de vergunningsprocedures, verschillende sectoren op soortgelijke wijze beïnvloeden, maar ook omdat diensten op een complexe manier onderling verweven zijn, zodat een hinderpaal waarmee een van deze diensten te maken heeft, een kettingreactie voor talrijke andere diensten tot gevolg heeft. Een alomvattende benadering is noodzakelijk om de grenzen binnen de interne dienstenmarkt en de gehele impact ervan te evalueren.

De diensten spelen een sleutelrol in de economie en in het leven van elke burger. De grenzen binnen de interne markt voor diensten hebben daarom niet alleen gevolgen voor het concurrentievermogen van de dienstverleners maar onthouden ook de gebruikers van de diensten, met andere woorden de ondernemingen en de consumenten van de Europese Unie, de toegang tot een groter scala van hoogwaardigere, innovatievere en goedkopere diensten.

I. DE GRENZEN BINNEN DE INTERNE MARKT VOOR DIENSTEN

In het licht van de definitie van de "interne markt" in het EG-Verdrag ("*een ruimte zonder binnengrenzen*") en van de in de mededeling "Een internemarktstrategie voor de dienstensector" bepaalde doelstelling om de verlening van diensten tussen lidstaten even gemakkelijk te laten verlopen als binnen een lidstaat, moet worden geconstateerd dat de interne markt voor diensten nog verre van voltooid is. Er kunnen twee grote categorieën problemen worden onderscheiden: problemen die rechtstreeks of onrechtstreeks uit juridische belemmeringen voortvloeien en problemen die uit niet-juridische elementen voortvloeien.

A. Juridische grenzen

De uitdrukking "juridische grenzen" omvat alle hindernissen voor de ontwikkeling van de dienstverleningsactiviteiten tussen lidstaten, die rechtstreeks of onrechtstreeks uit een juridische belemmering voortvloeien en die tot gevolg hebben dat dergelijke activiteiten worden verboden, gehinderd of minder aantrekkelijk gemaakt. Het kan zowel gaan om moeilijkheden die te maken hebben met verschillende nationale regelgevingen als om problemen die te wijten zijn aan het gedrag van nationale overheden of ook om juridische onzekerheid die het gevolg is van de complexiteit van sommige grensoverschrijdende situaties. In alle gevallen is het resultaat hetzelfde: consumenten en ondernemingen schrikken ervoor terug om diensten uit andere lidstaten te gebruiken en dienstverleners schrikken ervoor terug om hun dienst in andere lidstaten aan te bieden¹⁸.

¹⁸ Met de uitdrukking "juridische grenzen" worden hier deze belemmeringen aangeduid die het effect van grenzen hebben en die voor een groot deel in de plaats komen van de "technische

De inventaris van de hieronder genoemde hindernissen laat zien welke moeilijkheden een dienstverlener kan tegenkomen wanneer hij van de vrijheid van vestiging of van dienstverlening gebruik wil maken om zijn activiteiten in andere lidstaten te ontplooiën. Het gaat om tijdens de raadpleging door de belanghebbende partijen en de lidstaten gesignaleerde moeilijkheden en om moeilijkheden die zijn gebleken uit bij de Commissie ingediende klachten, uit schriftelijke vragen van en verzoekschriften aan het Europees Parlement, uit recente bij het Hof aanhangig gemaakte zaken en uit studies of enquêtes waarvan de Commissie op de hoogte is. Deze methode die de stand van zaken voor de werking van de interne dienstenmarkt wil opmaken, heeft drie belangrijke gevolgen:

- *de inventaris spreekt zich niet uit over de verenigbaarheid van de gesignaleerde hindernissen* met het Gemeenschapsrecht, daar dit aan de orde komt in de tweede fase van de strategie waarin oplossingen zullen worden aangedragen, met name wat de harmonisatiebehoefte betreft. Het is niet de bedoeling dat de inventaris de noodzaak of de inhoud van nationale voorschriften als zodanig kritiseert, maar wel dat hij de problemen aan het licht brengt waartoe deze voorschriften bij de toepassing op grensoverschrijdende activiteiten hebben geleid;
- *de gesignaleerde moeilijkheden kunnen al het voorwerp uitmaken van lopende communautaire initiatieven*, van communautaire instrumenten of maatregelen, van inbreukprocedures of van uitspraken van het Hof;
- *sommige moeilijkheden zijn wellicht niet gesignaleerd*, ook al is dit risico tot een minimum beperkt doordat op talrijke uiteenlopende informatiebronnen een beroep is gedaan.

Om een zo uitgebreid mogelijke inventaris op te maken van alle moeilijkheden die de ontwikkeling van dienstverleningsactiviteiten tussen lidstaten hinderen¹⁹, werden de problemen geïdentificeerd waarmee een dienstverlener in de loop van zijn bedrijfsactiviteit te maken kan krijgen, ofwel bij de vestiging in een andere lidstaat (fase 1), bij de terbeschikkingstelling van personeel of het gebruik van apparatuur in een andere lidstaat (fase 2), bij de verkoopbevordering van zijn dienst in een andere lidstaat (fase 3), bij de distributie van zijn dienst in een andere lidstaat (fase 4), bij de verkoop van zijn dienst (fase 5) of ten slotte na de levering van zijn dienst in een andere lidstaat (fase 6). De onderstaande inventaris geeft alle geïdentificeerde moeilijkheden voor grensoverschrijdende activiteiten in elke fase van de economische keten weer.

1. Moeilijkheden bij de vestiging van dienstverlenende bedrijven

Uit de raadpleging is gebleken dat een burger van een lidstaat of een onderneming die reeds in een lidstaat is gevestigd en die zich met het oog op de uitoefening van een dienstverlenende activiteit in een andere lidstaat wil vestigen met talrijke

belemmeringen", de "materiële barrières" en de "fiscale barrières" die in het bovengenoemde witboek uit 1985 over de voltooiing van de interne markt worden beschreven.

¹⁹ In de inventaris wordt ook rekening gehouden met moeilijkheden die in de kandidaat-lidstaten zijn gemeld. Talrijke moeilijkheden die in de lidstaten zijn geconstateerd, doen zich overigens ook in de kandidaat-lidstaten voor.

moelijkheden kan worden geconfronteerd. Deze moeilijkheden hebben vooral grote gevolgen voor diensten omdat de verlening van diensten, in tegenstelling tot goederen die (dankzij distributienetwerken) vrij tussen lidstaten kunnen worden verhandeld zonder dat de producent zicht verplaatst, berust op kennis die een directe relatie tussen de dienstverlener en zijn klant vereist. En zelfs als de tijdelijke materiële verplaatsing van de dienstverlener of de levering van de dienst op afstand deze relatie tot stand kunnen brengen (waaraan KMO's de voorkeur geven), blijft vestiging op de desbetreffende markt een belangrijke commerciële strategie²⁰, vooral wanneer de onderneming blijvend in een land aanwezig wil zijn, zich aan de specifieke marktomstandigheden wil aanpassen of de vertrouwensband met de klanten wil versterken. Bovendien brengt de complexiteit van de regelgeving voor diensten, samen met het feit dat de kwaliteit van de dienst rechtstreeks afhangt van de hoedanigheid van de dienstverlener, een aantal eisen mee die niet voorkomen in de regelgevingen voor goederen, zoals bijvoorbeeld de specifieke voorschriften inzake de rechtsvorm van de dienstverlener of de beperkingen voor multidisciplinaire activiteiten.

(i) Monopolies en andere kwantitatieve beperkingen bij de toegang tot de activiteiten

De monopolieregelingen in sommige lidstaten werden genoemd omdat zij de vestiging verhinderen van dienstverleners uit andere lidstaten waar dergelijke monopolies niet bestaan. Het kan gaan om een monopolie dat is toevertrouwd aan *een specifieke organisatie*, zoals die voor de gedeeltelijk geliberaliseerde sectoren (postdiensten, energiediensten enz.), om het distributiemonopolie voor *bepaalde producten*²¹ dat meer bepaald gevolgen kan hebben voor de distributiediensten of om *activiteiten die exclusief voor bepaalde ondernemingen zijn gereserveerd*²².

De kwantitatieve beperkingen bij de toegang tot de dienstverleningsactiviteiten, die in sommige lidstaten bestaan, zoals de *quota- of numerus-claususregelingen* voor het aantal dienstverleners²³, de *maximale oppervlakten*²⁴, of de *geografische afstand*²⁵ beperken het aantal dienstverleners en kunnen de reeds in het land gevestigde ondernemingen ten opzichte van nieuwkomers bevoordelen.

²⁰ Zie met name de studie "Service internationalisation-characteristics, Potential, Barriers", A. Henten, T. Vad, CRIC workshop, Manchester 1-3.10.2001, punt 3, waar erop wordt gewezen dat de dienstensector afhankelijker is van grensoverschrijdende vestiging dan de productiesector.

²¹ Bijvoorbeeld alcohol en tabak.

²² Bijvoorbeeld spelen of de distributie van farmaceutische producten. Zie ook de OESO-studie "Regulatory reform in road freight and retail distribution" Economic Department working papers nr. 255, 10.8.2000, punt 39 e.v., en de voor de Commissie uitgevoerde studie "Barriers to Trade in Business Services", Centre for Strategy and Evaluation Services, januari 2001, blz. 15.

²³ Bijvoorbeeld bepalen sommige nationale voorschriften dat er per district of per gemeente slechts één schoorsteenveger mag zijn.

²⁴ Bijvoorbeeld voor distributiediensten.

²⁵ Bijvoorbeeld kunnen in een lidstaat de medische laboratoria alleen monsters analyseren die binnen een straal van 60 km zijn genomen, terwijl in een andere lidstaat opticiens op minstens 350 m afstand van elkaar gevestigd moeten zijn en in nog een andere winkelcentra in stadscentra moeten zijn gevestigd, wat de vestiging van nieuwkomers verhindert.

Als voorbeeld van de gesignaleerde moeilijkheden kunnen de voorschriften van een lidstaat worden genoemd die het aantal opticiens tot één per 10 000 inwoners of het aantal rijcholen tot één per 15 000 inwoners beperken.

Territoriale beperkingen kunnen er in sommige lidstaten toe leiden dat een vergunning voor dienstverleningsactiviteiten²⁶ alleen voor een bepaalde regio of een bepaalde plaats wordt verstrekt, zodat dienstverleners die het hele nationale grondgebied willen bestrijken, verplicht zijn zich in meer regio's te vestigen.

(ii) Eisen inzake nationaliteit of woonplaats

Nationaliteitseisen worden in enkele lidstaten nog gehanteerd voor aandeelhouders, leiders of personeel van dienstverlenende bedrijven²⁷ en voor sommige gereguleerde beroepen²⁸.

Woonplaatseisen leveren problemen op, met name wanneer zij bedoeld zijn voor de leiders van dienstverlenende bedrijven²⁹. In een land wordt bijvoorbeeld geëist dat tweederde van de leden van de raad van bestuur in het land woont, in een ander de helft en nog elders ten minste één lid van de directie.

De eis van een enkele vestiging, die erop neerkomt dat een dienstverlener die zich in een andere lidstaat wil vestigen direct of indirect verplicht wordt bestaande vestingen in een andere lidstaat op te heffen, werd bijvoorbeeld genoemd, door medische laboratoria. Dit betekent in feite dat uitvoer van een bedrijfsmodel door vestiging in meerdere lidstaten verboden is.

(iii) Vergunnings- of registratieprocedures

Voor de toegang tot een groot aantal dienstverleningsactiviteiten³⁰ gelden regelingen die vooraf een vergunning eisen, wat voor ondernemingen uit andere lidstaten vaak moeilijkheden oplevert.

Wanneer geen rekening wordt gehouden met reeds door de dienstverlener vervulde eisen in een lidstaat waar hij is gevestigd, bijvoorbeeld met reeds gedeponeerde borgsommen of gestelde garanties³¹, kan dit tot gevolg hebben dat meervoudige en

²⁶ Bijvoorbeeld voor particuliere veiligheidsdiensten; zie voor de moeilijkheden waar dit soort diensten mee worden geconfronteerd de voor CoESS/UNI-Europa uitgevoerde en door de Commissie gefinancierde studie "A comparative overview of legislation concerning the private security industry in the European Union", ECOTEC, mei 2002. In het kader van de sociale dialoog hebben de Europese sociale partners voor de particuliere veiligheidssector, CoESS (werkgevers) en UNI-Europa (vakverenigingen) overigens op 13 december 2001 een gezamenlijke verklaring over de Europese harmonisatie van de wetgevingen inzake de particuliere veiligheidssector ondertekend.

²⁷ Bijvoorbeeld ingenieursbureaus, vliegclubs en NGO's.

²⁸ Bijvoorbeeld voor "chartered surveyors" (beëdigde landmeters).

²⁹ Het kan gaan om een woonverplichting die geldt voor een aanvrager van een vergunning voor een telecommunicatiedienst (zelfs voordat deze de vergunning heeft gekregen).

³⁰ Bijvoorbeeld financiële diensten, gereguleerde beroepen, ambachtlieden, diensten van particuliere beveiligingsdiensten, certificatieorganisaties, drinkwatercontrolelaboratoria, beursorganisatoren, leveranciers van telecommunicatiediensten, uitzendbureaus, bemiddelingsbureaus voor kunstenaars en vervoer en behandeling van afval.

³¹ Bijvoorbeeld voor uitzendbureaus of particuliere beveiligingsbedrijven.

bijkomende beperkingen worden opgelegd aan ondernemingen die in diverse lidstaten aanwezig zijn.

De meervoudige vergunningen die voor sommige activiteiten vereist zijn, kunnen de restrictieve gevolgen voor een onderneming uit een andere lidstaat nog in hoge mate versterken, al was het maar omdat met talrijke administratieve diensten contact moet worden opgenomen en telkens formulieren en certificaten moeten worden ingediend³².

In een bepaalde lidstaat zijn bijvoorbeeld voor de opening van een hotel of restaurant zeven verschillende plaatselijke en nationale vergunningen vereist³³, terwijl in een andere lidstaat voor de opening van een winkelcentrum zowel een bouwvergunning, een milieuvergunning en een sociaal-economische vergunning vereist is en meer in het algemeen moet worden voldaan aan soms zeer ingewikkelde stedenbouwkundige voorschriften en bestemmingsplannen.

De procedures en voorwaarden die aan deze regelingen verbonden zijn, kunnen restrictieve en zelfs discriminerende gevolgen hebben voor ondernemingen uit andere lidstaten, met name wanneer deze procedures inhouden dat zeggenschap wordt uitgeoefend door organisaties die uit concurrenten bestaan³⁴ ofwel dat de aanvrager moet bewijzen dat zijn vergunningsaanvraag aan een reële behoefte beantwoordt³⁵.

Vaak geldt voor bepaalde dienstverleners een **registratieplicht** bij een overheidsinstantie, een beroepsvereniging, of een ambachtskamer en dit wordt zeer duur voor een ondernemer die in verschillende landen aanwezig is, onder meer omdat hij de jaarlijkse bijdragen moet betalen, en vooral wanneer hij daarbij nog bij een verplichte specifieke ziekteverzekeringsregeling moet aansluiten.

Het bureaucratische karakter van de vergunnings- of registratieprocedure, de duur ervan, de bewijslast, de beëdiging van vertalingen, de te betalen prijs of belastingen, de weinig constructieve houding van sommige instanties of de moeilijkheden om een administratieve klacht in te dienen, werden zeer vaak gemeld vanwege de afschrikkende werking die ervan uitgaat voor dienstverleners uit andere lidstaten³⁶, met name voor KMO's en starters³⁷.

³² In een bijdrage werd zelfs gemeld dat wie in een bepaald land een bakkerij wil beginnen een "verzamelaar van vergunningen" moet zijn omdat de vergunningen volgens het soort producten en het soort activiteiten van de bakkerij kunnen verschillen. Gezien deze moeilijkheden heeft dit bedrijf zijn vestigingsproject opgegeven. Het probleem van de meervoudige vergunningen werd ook genoemd in het Verslag van de Commissie aan de Raad, aan het Europees Parlement, aan het Economisch en Sociaal Comité en aan het Comité van de regio's over de gecoördineerde actie met de lidstaten op het gebied van ondernemingenbeleid, COM(1999) 569 definitief, punt 2.1.1.

³³ Zie bijvoorbeeld de studie "Tackling the impact of increasing regulation - A case study of hotels and restaurants", Better Regulation Task force (UK), juni 2000.

³⁴ Bijvoorbeeld de procedures die van toepassing zijn op distributiediensten.

³⁵ Bijvoorbeeld gaat het in een lidstaat om de reële behoefte van de consumenten met inachtneming van de reeds gevestigde handelszaken, in een andere lidstaat om de afwezigheid van negatieve gevolgen voor de in de stadscentra bestaande handelszaken en in nog een andere wordt een vergunning slechts verleend op voorwaarde dat de activiteit van een bemiddelingsbureau voor kunstenaars van belang is "in het licht van de bemiddelingsbehoeften voor variétéartiesten".

³⁶ Bijvoorbeeld worden de moeilijkheden bij de opening van winkels als gevolg van de vergunnings- of registratieregelingen en de daarmee gepaard gaande administratieve formaliteiten in de OESO-

(iv) Beperkingen voor multidisciplinaire activiteiten

Voor een aantal dienstverleningsactiviteiten gelden voorschriften die bedoeld zijn om verschillende activiteiten van elkaar gescheiden te houden door een gezamenlijke uitoefening ervan te verhinderen. De verschillende nationale voorschriften terzake kunnen een bijzonder restrictieve werking hebben omdat zij verhinderen dat in een andere lidstaat kennis wordt uitgevoerd die er juist in bestaat aan de verschillende behoeften van een klant op een multidisciplinaire en innovatieve wijze en goedkoper tegemoet te komen. Deze beperkingen kunnen diverse vormen aannemen, zoals:

- *eisen inzake de structuur of de leiding van de dienstverlenende bedrijven*, die bijvoorbeeld verenigingen tussen verschillende beroepen verhinderen³⁸;
- *beperkingen op de uitoefening* van multidisciplinaire activiteiten die erin bestaan *onverenigbaarheden voor de uitoefening* van verschillende activiteiten te bepalen³⁹ of de dienstverlener ertoe te verplichten *slechts een enkele activiteit uit te oefenen*⁴⁰ of ook hem ertoe te verplichten verschillende activiteiten in *verschillende ruimten* uit te oefenen⁴¹.

In een bepaalde lidstaat is het bijvoorbeeld voor vastgoedmakelaars verboden andere beroepsactiviteiten uit te oefenen, zoals diensten voor eigendomsbeheer en financieel advies of schoonmaakdiensten.

studie, op.cit., punt 39 e.v., als een van de voornaamste beperkingen op de toegang tot de markt in de distributiesector bestempeld; een Frans-Engels rapport over de dienstensector in het Verenigd Koninkrijk en in Frankrijk wijst op de negatieve gevolgen voor de plaatselijke werkgelegenheid van de vergunnings- en numerus-claususregelingen die voor bepaalde sectoren gelden: "The Service Sector in the UK and France: Addressing Barriers to the Growth of Output and Employment. An Anglo-French Report", Department of Trade and Industry en Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 2000, blz. 89.

³⁷ Uit een enquête onder ondernemingen die bij het Scorebord van de interne markt van november 2000 is gevoegd, blijkt dat de vereenvoudiging van de administratieve procedures voor de ondernemingen de hoogste prioriteit heeft (91% van de geïnterviewden) http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/score/business.htm. Zie ook: Jaarverslag over de uitvoering van het Europees handvest voor kleine bedrijven, COM (2002) 68 definitief, waarin er met name op wordt gewezen dat "het totale aantal procedures om een onderneming op te richten een belangrijke doelstelling voor vereenvoudiging [kan] zijn", punt 4 - conclusies; Verslag van de taskforce voor de verbetering van het ondernemingsklimaat - BEST - deel 1, OPOCE 1998; "Etude comparative internationale des dispositions légales et administratives nécessaires pour la formation des PME dans six pays de l'Union européenne", Logotech, EIMS (Europees systeem voor het volgen van het innovatiegebeuren), publicatie nr. 27, maart 1996.

³⁸ Bijvoorbeeld kunnen advocaten in vele lidstaten geen samenwerkingsverband vormen met andere medische beroepen of laboratoria, zoals accountants, belastingadviseurs of octrooigemachtigden. Er kunnen ook andere beperkingen bestaan: in een bepaalde lidstaat mogen in belastingadviesbureaus alleen belastingadviseurs, belastingconsultants en fiscaal vertegenwoordigers aandeelhouder en lid van de raad van bestuur zijn. Zie bijvoorbeeld voor de in het Verenigd Koninkrijk geldende voorschriften het rapport "Competition in professions", Office of Fair Trading, maart 2001, punt 30.

³⁹ Zie bijvoorbeeld de casestudies over de onverenigbaarheid tussen de activiteit van bedrijfsrevisor ("commissaire aux comptes") en van accountant ("expert comptable") in de voor de Commissie uitgevoerde enquête "Barriers to Trade in Business Services", op.cit., bijlagen, casestudies 6. Zie ook het arrest-Wouters, C-309/99, betreffende een verbod van geïntegreerde samenwerkingsverbanden tussen advocaten en accountants.

⁴⁰ Bijvoorbeeld geldt in een lidstaat een dergelijke eis voor uitzendbureaus.

⁴¹ Bijvoorbeeld in een lidstaat vastgoedactiviteiten en verzekeringsactiviteiten.

(v) **Rechtsvorm en interne structuur van de ondernemingen**

Hier gaat het om bijzonder restrictieve hindernissen voor ondernemingen die al in een lidstaat gevestigd zijn en waaraan dergelijke eisen in hun land van oorsprong niet worden gesteld. De verschillende voorschriften terzake kunnen ertoe leiden dat zij zich ertoe verplicht zien een rechtspersoon "op maat" in het leven te roepen.

Eisen inzake de rechtsvorm kunnen de dienstverlener een bepaalde rechtsvorm opleggen of integendeel een bepaalde rechtsvorm verbieden⁴². De situatie kan zeer ingewikkeld worden voor sommige activiteiten waarvoor afhankelijk van de lidstaat een verschillende rechtsvorm vereist is.

Bijvoorbeeld, een advocaat die zich in een andere lidstaat wil vestigen, moet zijn eenmansvennootschap ontbinden in de lidstaat waar hij reeds gevestigd is omdat in de andere lidstaat advocaten alleen vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid toegestaan zijn.⁴³

Behalve de discriminerende voorschriften die gelden voor de aandeelhouders (zoals hierboven beschreven) gelden voor *het kapitaal van dienstverlenende bedrijven* beperkingen in sommige lidstaten, waar bijvoorbeeld een *minimumkapitaal* wordt geëist voor particuliere beveiligingsbedrijven of voor uitzendbureaus⁴⁴.

Een minimaantal werknemers is een eis die soms ook aan dienstverlenende bedrijven wordt opgelegd⁴⁵.

(vi) **Beroepskwalificaties**

De verschillende beroepskwalificatieregelingen kunnen tot allerlei moeilijkheden leiden voor een dienstverlener die zich in een andere lidstaat wil vestigen, met name wanneer het gaat om een beroep waarvoor de beroepskwalificaties niet automatisch worden erkend⁴⁶.

⁴² Bijvoorbeeld mogen beursorganisatoren in een lidstaat geen winstoogmerk hebben.

⁴³ Andere activiteiten, zoals die van bedrijfsrevisoren, worden eveneens met dit soort problemen geconfronteerd.

⁴⁴ Het kan ook gebeuren dat maximumgrenzen worden gesteld aan de kapitaaldeelname, zoals in de mediasector, of dat voor bepaalde sectoren andere aandeelhouders of mede-investeerders moeten worden gevonden. In het Frans-Engelse rapport, op.cit., blz. 36, werd ook gewezen op eisen inzake minimale kapitalisatie als een van de voornaamste hindernissen voor dienstverleningsactiviteiten.

⁴⁵ Bijvoorbeeld moeten uitzendbureaus in een lidstaat een minimale verhouding van 12 werknemers per 100 in het voorgaande jaar gesloten overeenkomsten respecteren, terwijl particuliere beveiligingsbedrijven in andere landen over een minimaantal werknemers moeten beschikken afhankelijk van de verrichte activiteiten en het bestreken geografische gebied.

⁴⁶ Afgezien van de problemen met de erkenning van beroepskwalificaties kunnen de verschillende voorschriften voor de beroepsopleiding van de werknemers een aantal moeilijkheden opleveren, bijvoorbeeld voor de particuliere beveiligingsbedrijven die in sommige lidstaten aan specifieke eisen moeten voldoen.

De activiteiten die worden geacht onder "gereguleerde beroepen" te vallen, verschillen van lidstaat tot lidstaat, wat tot moeilijkheden kan leiden omdat vele diensten⁴⁷ niet in alle lidstaten en soms slechts in één lidstaat zijn gereguleerd⁴⁸. Zo is het voor een dienstverlener uit een lidstaat die geen beroepstitel eist en die zich wil vestigen in een land dat dit wel eist, niet gemakkelijk om zijn beroepskwalificaties erkend te krijgen.

De bekwaamheidstests die sommige lidstaten eisen voor activiteiten waarvoor geen automatische erkenning geldt, kunnen tot talrijke moeilijkheden leiden, met name voor KMO's,⁴⁹ gezien het gebrek aan transparantie en voorspelbaarheid.

De verschillen inzake het activiteitengebied dat voor een beroepskwalificatie is toegestaan, kunnen moeilijkheden opleveren. Het gebeurt ook dat voor eenzelfde activiteit verschillende beroepstitels vereist zijn omdat de benamingen niet overeenkomen⁵⁰.

In de ene lidstaat mogen bijvoorbeeld "chartered building surveyors" (beëdigde landmeters) bouwtekeningen maken, terwijl dit werk in een andere lidstaat alleen door architecten mag worden verricht.

(vii) Voorwaarden voor de uitoefening van dienstverleningsactiviteiten

De beslissing om zich in een bepaalde lidstaat te vestigen hangt gewoonlijk niet alleen af van de verschillende voorwaarden voor *toegang* tot de dienstverleningsactiviteiten maar ook van de voorwaarden voor de uitoefening ervan, zoals de beroepsaansprakelijkheidsregeling, de voorschriften inzake winkelopeningstijden, die van invloed zijn op de vestigingsstrategieën voor distributiediensten⁵¹ of de voorschriften inzake belastingen en het gebruik van infrastructuur, die gevolgen kunnen hebben voor de vestiging van telecommunicatie-exploitanten⁵².

⁴⁷ Bijvoorbeeld ingenieurs en "ingénieurs consultants" (toezichhoudend ingenieurs), belastingadviseurs, vastgoedmakelaars, "surveyors" (landmeters), landschapsarchitecten, "syndics de co-propriété" (gebouwbeheerders namens de eigenarenvereniging), consultants en ambachtslieden.

⁴⁸ Bijvoorbeeld heeft een lidstaat een specifieke titel ingevoerd voor diensten die bestaan in het uitgeven van documenten inzake arbeidsrecht. Deze titel bestaat in geen enkele andere lidstaat en wordt enkel verstrekt op voorwaarde dat de dienstverlener een vergunning heeft en zich inschrijft in een specifiek nationaal register voor dit nieuwe beroep.

⁴⁹ Zie Verslag van de taskforce voor de verbetering van het ondernemingsklimaat, op.cit., blz. 65, waar wordt gezegd dat voor sommige gebieden de eis van bekwaamheidstests "eerder regel dan uitzondering is geworden".

⁵⁰ Bijvoorbeeld mag met de titel van "timmerman" die in een lidstaat is verkregen in een andere lidstaat het beroep van "schrijnwerker-timmerman" niet worden uitgeoefend.

⁵¹ Dergelijke restrictieve gevolgen werden ook gemeld in de OESO-studie, op.cit., punten 49-51.

⁵² Bijvoorbeeld de belasting op gsm-zendmasten of de vaststelling van drempelwaarden voor elektromagnetische straling.

*De verschillende belastingregelingen voor vennootschappen leiden tot hindernissen die nadelig zijn voor de grensoverschrijdende vestiging van dienstverleners*⁵³. Hoewel de ondernemingen de interne markt als één markt zouden willen zien, worden zij met talrijke problemen geconfronteerd omdat zij vijftien verschillende belastingregelingen moeten naleven. Deze situatie schaadt de economische doeltreffendheid van de bedrijfsstrategieën en -structuren. De veelheid van wetten, afspraken en gebruiken op belastinggebied leidt tot hoge aanpassingskosten en kan bijgevolg worden beschouwd als een grens voor de vestiging die vooral KMO's treft.

Meer bepaald is gebleken dat de dienstverleners vooral worden getroffen door de problemen die verband houden met de fiscale behandeling van de verrekenprijzen binnen een concern, van de grensoverschrijdende inkomensstromen tussen geassocieerde ondernemingen, van de grensoverschrijdende verliescompensatie en van grensoverschrijdende herstructureringsmaatregelen. Deze moeilijkheden komen met name tot uiting in mogelijke dubbele belasting en hoge aanpassingskosten.

2. Moeilijkheden bij het gebruik van input voor de verlening van diensten

Het grensoverschrijdend gebruik van input door dienstverleners kan twee vormen aannemen. Om haar diensten aan te bieden, kan een reeds in een lidstaat gevestigde onderneming zich naar een andere lidstaat moeten verplaatsen en daar gebruikmaken van haar eigen input, met andere woorden haar personeel en materieel of ook de diensten aan bedrijven, die zij gewoonlijk op haar binnenlandse markt gebruikt. Overigens kan een onderneming gebruik moeten maken van input uit andere lidstaten. Uit de bijdragen is gebleken dat zich in beide gevallen moeilijkheden voordoen. Vooral de grensoverschrijdende werving of terbeschikkingstelling van personeel kunnen **problematisch** zijn⁵⁴, wat indruist tegen de doelstelling die de mobiliteit van de werknemers wil vergemakkelijken⁵⁵.

(i) Terbeschikkingstelling van personeel (werknemers of uitzendkrachten) in een andere lidstaat

De dienstverlening tussen lidstaten vereist vaak een tijdelijke verplaatsing naar een andere lidstaat van het personeel van de dienstverlener en daarbij kunnen zich

⁵³ Zie de studie "Company Taxation in the Internal market", SEC(2001) 1681 waarin onder meer in detail de voornaamste fiscale bepalingen worden bestudeerd, die de grensoverschrijdende economische activiteit op de interne markt kunnen afremmen. Op basis van deze analyse heeft de Commissie een strategie gepresenteerd voor de afschaffing van de fiscale hindernissen die de grensoverschrijdende economische activiteit belemmeren. Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité "Naar een interne markt zonder belastingbelemmeringen - Een strategie voor het verschaffen van een geconsolideerde heffingsgrondslag aan ondernemingen voor de vennootschapsbelasting op hun activiteiten in de gehele EU", COM(2001) 582 definitief.

⁵⁴ Terwijl het menselijk kapitaal een van de belangrijkste inputs voor dienstverlening vormt, is uit de bijdragen gebleken dat het gebruik en de verplaatsing van personeel over de grenzen grote problemen veroorzaken voor dienstverleners, terwijl die voor producenten van goederen helemaal niet bestaan. Voor de beperkte mobiliteit van werknemers in grensgebieden, zie de voor de Commissie uitgevoerde studie "Scientific Report on the Mobility of Cross-border Workers within the EEA", MKW Wirtschaftsforschung GmbH, november 2001, punt 1.3.

⁵⁵ Zie in dit verband de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Actieplan van de Commissie voor vaardigheden en mobiliteit, COM(2002) 72 van 13.2.2002.

moeilijkheden voordoen. Er zij op gewezen dat Richtlijn 96/71/EG⁵⁶ voorziet in een reeks gezamenlijke voorschriften voor minimale bescherming die de werkgevers die in het kader van de vrijheid van dienstverrichting werknemers ter beschikking stellen, in het gastland moeten naleven.

De regelingen voor voorafgaande aangifte die voor de grensoverschrijdende terbeschikkingstelling van personeel (werknemers of uitzendkrachten) vereist zijn, vooral in de bouwsector⁵⁷, kunnen voor bedrijven uit andere lidstaten moeilijkheden opleveren gezien de administratieve lasten die daarmee gepaard kunnen gaan⁵⁸. Daarbij komt in sommige lidstaten nog de verplichting om in geval van langere terbeschikkingstelling (in het algemeen langer dan drie maanden) de ter beschikking gestelde werknemers bij arbeidsdiensten, bevoegde overheidsdiensten of de politie te registreren of in te schrijven⁵⁹.

*De zwaarte en de complexiteit van de administratieve formaliteiten*⁶⁰, de nauwgezette en vrijwel systematische controles die bij ter beschikking gestelde werknemers kunnen worden uitgevoerd, de administratieve lasten en de vertragingen (stilleggen van bouwplaatsen) die daarvan het gevolg kunnen zijn, kunnen moeilijkheden opleveren in geval van regelmatige en kortstondige terbeschikkingstellingen.

Bijvoorbeeld werd gemeld dat een onderneming voor de installatie van een lift door twee gedurende tien dagen ter beschikking gestelde arbeiders een reeks administratieve stappen moest zetten (met name toezending aan de arbeidsinspectie van gegevens over de ter beschikking gestelde werknemers en over de genomen veiligheidsmaatregelen, bijhouden van documenten in de taal van het gastland), hoewel deze onderneming van mening was dat zij soortgelijke eisen in eigen land al was nagekomen.

*De toepassing voor de ter beschikking gestelde werknemers*⁶¹ van de bepalingen van het gastland inzake arbeidsrecht, zonder dat rekening wordt gehouden met de verplichtingen en de lasten waaraan de werkgever in zijn land van vestiging reeds

⁵⁶ Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PB L 18 van 21.1.1997, blz. 1); deze richtlijn wil zowel de naleving van de in het Verdrag vastgelegde fundamentele vrijheden als de bescherming van de werknemers garanderen. Bovendien verplicht zij de lidstaten ertoe de samenwerking tussen de bevoegde nationale instanties te organiseren en verbindingsbureaus aan te wijzen.

⁵⁷ Deze formaliteiten moeten voor elke afzonderlijke bouwopdracht worden vervuld. Een dienstverlener die regelmatig personeel voor korte perioden ter beschikking stelt, kan geen vergunning krijgen die bijvoorbeeld een jaar geldig is; in een lidstaat moet voordat met een bouwopdracht wordt begonnen telkens een voorafgaande aangifte worden gedaan voor elke uitzendkracht die door een in een andere lidstaat gevestigd uitzendbureau ter beschikking wordt gesteld.

⁵⁸ Bijvoorbeeld de kosten voor vertalingen in de taal van het gastland van bepaalde werkdocumenten.

⁵⁹ Bijvoorbeeld de verplichting om een verblijfsvergunning aan te vragen.

⁶⁰ Bijvoorbeeld de verplichting om bepaalde sociale en arbeidsdocumenten op te stellen en gedurende een bepaalde periode in het gastland ter beschikking te houden van de controle-instanties en zelfs van een maatschappelijk lasthebber, en om al deze documenten in de taal van het gastland te vertalen.

⁶¹ Ongeacht of zij burger zijn van een lidstaat of van een derde land.

heeft voldaan, kan leiden tot dubbele heffingen en tot bijkomende kosten en administratieve lasten voor dienstverleners uit andere lidstaten. Dergelijke situaties, met name inzake minimumloon⁶² of betaalde vakantie⁶³, zouden vooral een sterke restrictieve werking hebben in geval van kortstondige dienstverlening, alsook voor KMO's en voor in grensgebieden gevestigde dienstverleners die in het kader van hun dienstverlening regelmatig werknemers in meer lidstaten ter beschikking willen stellen.

Zo werd bijvoorbeeld gemeld dat de uitvoering van werkzaamheden in een andere lidstaat door een klein ambachtelijk bedrijf uit economisch oogpunt oninteressant gebleken is, omdat dit bedrijf verplicht was om voor alle socialezekerheidsbijdragen voor zijn ter beschikking gestelde werknemers een kwartaalvoorschot te storten, wat zou leiden tot de blokkering van een te groot bedrag, ook al wordt dit bedrag naderhand teruggestort⁶⁴.

Deze restrictieve effecten worden versterkt door zware sancties⁶⁵, ook van strafrechtelijke aard, die soms discriminerend worden geacht door dienstverleners die hun verplichtingen inzake voorafgaande aangifte of de voorschriften van het arbeidsrecht niet naleven.

De procedures en voorwaarden voor terbeschikkingstelling van burgers van derde landen die in diverse lidstaten bijna op feitelijke vergunningsregelingen neerkomen⁶⁶ en de traagheid en de duur van deze procedures werden eveneens genoemd⁶⁷ als elementen die de dienstverlening kunnen bemoeilijken en in sommige gevallen zelfs denkbeeldig maken⁶⁸. Dergelijke moeilijkheden kunnen vooral de hightechsectoren

⁶² Wat meer bepaald de lonen betreft, blijkt uit diverse bijdragen dat de beperkingen voortvloeien uit verschillende loonberekenningsmethoden. Zo wordt bijvoorbeeld gewezen op moeilijkheden omdat het gastland niet alle loonelementen van het land van vestiging boekt (bijvoorbeeld dertiende of veertiende maand), wat kan leiden tot een hoger loon dan in het gastland wettelijk verplicht is.

⁶³ Bijvoorbeeld de verplichting om bijdragen te storten aan een derde organisatie (vakantiefonds), terwijl de ter beschikking gestelde werknemers krachtens de bepalingen van hun land al een vergelijkbare bescherming genieten waardoor hun vakantievergoeding verzekerd is. In een bepaald geval bleef de vergoeding van de werkgever voor de uitvoering van de opdracht tot het einde van de gerechtelijke procedure geblokkeerd.

⁶⁴ Zie "Artisanat, Petites entreprises et zones frontalières – Analyse de cas particuliers d'entreprises travaillant en pays limitrophes (seconde action expérimentale)", Conseil Interrégional des Chambres des Métiers Saar-Lor-Lux, 1996.

⁶⁵ Bijvoorbeeld bedraagt de minimumboete in een lidstaat € 1 000, ook voor eenvoudige materiële tekortkomingen, en kan zij oplopen tot € 26 000 en zelfs de tijdelijke uitsluiting van overheidsopdrachten omvatten.

⁶⁶ Dit gaat van de verplichting om in het gastland een werkvergunning te verkrijgen, die pas wordt verleend nadat de situatie van de arbeidsmarkt van het gastland is onderzocht, tot het verkrijgen van een "werkvisum" of een verblijfstitel, als voorwaarden voor terbeschikkingstelling.

⁶⁷ Zie in dit verband met name de studie "Managing mobility matters – a European perspective", PriceWaterhouse Coopers, 2002, punt 2.5, en het verslag van het panel op hoog niveau voor het vrije verkeer van personen, onder voorzitterschap van Simone Veil, bij de Commissie ingediend op 18.9.1997 (verslag-Veil), hoofdstuk 6.

⁶⁸ Overigens kan de terbeschikkingstelling in een andere lidstaat van burgers van derde landen die in een lidstaat verzekerd zijn, eveneens moeilijker en duurder worden doordat zij in principe niet automatisch gedekt zijn door Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen. Over een voorstel van de Commissie om

treffen, waar de ondernemingen hun behoefte aan vakkundigheid willen dekken door een beroep te doen op medewerkers uit derde landen, bijvoorbeeld softwareontwerpers.

Bij terbeschikkingstelling van personeel uit derde landen bestaat in diverse lidstaten de verplichting dat de betrokken werknemer sedert ten minste een jaar, en soms langer, deel uitmaakt van het personeel van de onderneming die hem ter beschikking stelt. Soms moet deze werknemer zelfs in het bezit zijn van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde duur. Bovendien kan het lang duren alvorens het document of de documenten die voor terbeschikkingstelling vereist zijn, worden verstrekt (in sommige gevallen tot zes maanden).

(ii) Gebruikmaking van uitzendbureaus of uitzendkrachten uit andere lidstaten

De ondernemingen die eventueel een beroep moeten doen op een uitzendbureau dat in een andere lidstaat is gevestigd of op uitzendkrachten in een andere lidstaat⁶⁹ kunnen met een hele reeks moeilijkheden worden geconfronteerd.

De voorafgaande vergunningen⁷⁰ of de vestigingseisen⁷¹ die uitzendbureaus worden opgelegd, kunnen verhinderen dat ondernemingen een beroep doen op een bureau dat is gevestigd in een andere lidstaat en niet over deze toestemming beschikt. Dit beperkt de toegang van ondernemingen tot uitzendkrachten uit andere lidstaten⁷². Dat kan een dienstverlener er ook van weerhouden een beroep te doen op werknemers die door een bureau uit zijn lidstaat ter beschikking worden gesteld voor de verlening van een dienst in een andere lidstaat waar een dergelijke vergunning vereist is. Dergelijke regelingen kunnen bovendien tot gevolg hebben dat de uitvoering van een opdracht vertraging oploopt of zelfs dat de uitvoering ervan binnen de overeengekomen termijn onmogelijk wordt gemaakt⁷³.

het toepassingsgebied van Verordening 1408/71 uit te breiden tot onderdanen van derde landen, hebben de ministers op de Raad van 3.6.2002 overeenstemming bereikt.

⁶⁹ Bijvoorbeeld om aan behoefte aan vakkundigheid te voldoen, om aan een grote werkbelasting, met name tijdens een bepaald seizoen, het hoofd te bieden of om bij het beheer van hun hulpbronnen over enige flexibiliteit te beschikken.

⁷⁰ De vergunningsvoorwaarden en -procedures, de duur ervan en de daarmee gepaard gaande borgsommen en garanties kunnen eveneens de restrictieve effecten van deze vergunningsregelingen versterken. De verlening van een vergunning kan gekoppeld worden aan de hoedanigheid of de structuur van het dienstverlenend bedrijf of aan het minimaal maatschappelijk kapitaal van het bureau. Zij kan ook afhangen van de storting van borgsommen, garanties of rechten. In een bepaalde lidstaat is een onderneming die op een uitzendbureau een beroep wilde doen om het hoofd te bieden aan een uitzonderlijke toename van zijn werkbelasting, er niet in geslaagd gebruik te maken van een in een andere lidstaat gevestigd bureau gezien de lange termijn voor het verkrijgen van een vergunning (vier maanden). Overigens kan de in sommige lidstaten bestaande verplichting om vooraf de vakverenigingen te raadplegen, zelfs in dringende gevallen, de procedure aanzienlijk vertragen.

⁷¹ Er kan worden geëist over een plaatselijke vertegenwoordiger te beschikken of zelfs in meer regio's van een lidstaat "actief" te zijn.

⁷² Meer bepaald werden de "nichesectoren" genoemd (zoals hightechsectoren en de burgerluchtvaart) maar ook de sectoren bouw, toerisme, horeca en gezondheidszorg.

⁷³ Zo heeft bijvoorbeeld een luchtvaartmaatschappij geen gebruik kunnen maken van de diensten van een uitzendbureau dat gespecialiseerd is in de beschikbaarstelling van verkeersvliegers omdat het desbetreffende bureau niet in de lidstaat van de luchtvaartmaatschappij was gevestigd.

*De aan sommige sectoren opgelegd verbodsbepalingen of de beperkingen bij de gebruikmaking van uitzendkrachten*⁷⁴ (zoals de verplichting om de specifieke behoefte daartoe te rechtvaardigen) verschillen van lidstaat tot lidstaat. Bij de grensoverschrijdende verlening van een dienst kan dit de terbeschikkingstelling van uitzendkrachten door een bedrijf belemmeren⁷⁵.

(iii) Andere moeilijkheden bij het grensoverschrijdend inzetten van werknemers

Uit bijdragen is gebleken dat de ondernemingen met moeilijkheden af te rekenen hebben⁷⁶ wanneer zij personeel in een of meer andere lidstaten willen werven of in dienst willen nemen, met name om aan hun behoefte aan vakkundigheid te voldoen⁷⁷. Dit geldt vooral voor ondernemingen die in meer lidstaten zijn gevestigd of die grensarbeiders in dienst hebben. Deze moeilijkheden zijn het gevolg van hindernissen voor de grensoverschrijdende mobiliteit van werknemers binnen de interne markt.

*De verschillen tussen de nationale regelingen op het gebied van bezoldiging, belastingen*⁷⁸ *en sociale bescherming* worden als oorzaak van grote moeilijkheden gezien⁷⁹ voor ondernemingen die migrerend personeel of grensarbeiders in dienst hebben of willen werven⁸⁰ en kunnen bijkomende kosten en administratieve lasten met zich meebrengen.

De pensioenpremies die migrerende werknemers betalen aan pensioeninstellingen in de lidstaat waar zij wonen, zijn bijvoorbeeld niet altijd aftrekbaar van de belastingen die zij betalen aan de lidstaat waar zij hun activiteit uitoefenen.

⁷⁴ Deze verbodsbepalingen gelden voor diverse sectoren (bouw, koopvaardij, overheid, verhuizing of laaggekwalificeerde activiteiten) maar kunnen ook worden beperkt om specifieke redenen (toename van de werkbelasting van de onderneming, uitvoering van specifieke en buitengewone taken, vervanging van werknemers, seizoenactiviteiten of opzetten van een nieuwe activiteit).

⁷⁵ Daarbij komen nog specifieke fiscale en sociale bepalingen voor uitzendwerk waardoor de werknemers die door een in een andere lidstaat gevestigd bureau ter beschikking worden gesteld, nog duurder worden. Zo kan bijvoorbeeld de onderneming die gebruikmaakt van uitzendwerk dubbel worden belast vanaf de eerste dag dat de dienst wordt verleend of kan zij hogere socialezekerheidsbijdragen moeten betalen. In sommige lidstaten kan zij ook een vergoeding voor de beëindiging van de overeenkomst moeten betalen.

⁷⁶ Overigens hebben de moeilijkheden die te maken hebben met de eisen inzake nationaliteit, woonplaats en beroepskwalificaties, die in het deel over de vestiging van een dienstverlenend bedrijf zijn genoemd, eveneens een remmende werking op de mobiliteit van werknemers.

⁷⁷ Met name in de sectoren informatietechnologie, communicatie, bouw, gezondheidswezen en toerisme.

⁷⁸ De verschillende belastingregelingen (hoogte en structuur van de belastingen) worden in diverse bijdragen genoemd als de grootste hinderpaal voor de mobiliteit van werknemers, daar migrerende werknemers of grensarbeiders vaak zwaarder worden belast, ondanks de bilaterale overeenkomsten inzake dubbele belasting (zie het verslag-Veil, op.cit., alsmede de studie "Managing mobility matters – a European perspective" op.cit.).

⁷⁹ In de studie "Barriers to Trade in Business Services", op.cit., punt 4, alsmede in de studie "Managing mobility matters – a European perspective", op.cit., wordt gezegd dat vooral een negatief effect uitgaat van de verschillen op het gebied van inkomensbelasting en pensioenrechten de mogelijkheid van de ondernemingen om hun activiteiten in meer lidstaten uit te oefenen en met name om plaatselijk personeel in een andere lidstaat te werven.

⁸⁰ Bijvoorbeeld een onderneming die gekwalificeerd personeel wil werven, zal de gegadigden niet steeds informatie kunnen verstrekken over het precieze bedrag aan belastingen en premies die zij moeten betalen, ook al werd dit door de invoering van de euro vergemakkelijkt.

De complexiteit van de regelgevingen inzake sociale zekerheid in alle lidstaten kan ondernemingen ervan weerhouden migrerende of grensarbeiders in dienst te nemen⁸¹ en kan bijkomende kosten en administratieve lasten met zich meebrengen.

De verschillende pensioenregelingen en de hinderpalen voor de overdracht van pensioenen, ook voor aanvullende pensioenen⁸², kunnen een restrictieve werking hebben op de mobiliteit van migrerende werknemers of grensarbeiders en hoge financiële en administratieve lasten veroorzaken, omdat daardoor bijvoorbeeld ondernemingen die in diverse lidstaten zijn gevestigd hun pensioenbeheerssystemen niet kunnen centraliseren.

(iv) Grensoverschrijdend gebruik van diensten aan bedrijven

Behalve van arbeidskrachten maakt een onderneming gewoonlijk ook gebruik van een hele reeks "diensten aan bedrijven" die als input dienen voor de verlening van haar diensten. Dat kan gaan om diensten op het gebied van juridische bijstand, boekhouding, marketing, websiteontwerp, leasing en huur van materieel, vervoer en klantenservice.

Het grensoverschrijdend gebruik van diensten aan bedrijven kan op moeilijkheden stuiten die een onderneming ervan kunnen weerhouden een beroep te doen op dienstverleners uit andere lidstaten die onder meer qua kwaliteit en prijs interessantere diensten bieden. Deze moeilijkheden kunnen een onderneming er bij de verlening van diensten in een andere lidstaat ook van weerhouden een beroep te doen op dienstverleners met wie zij gewoonlijk werkt.

Een afvaltransportbedrijf kan bijvoorbeeld worden verhinderd gebruik te maken van de diensten van zijn milieuadviseur omdat deze niet het recht heeft zijn diensten in andere lidstaten te verlenen.

Voorzover dergelijke moeilijkheden de dienstverlening aan ondernemingen beïnvloeden, zullen zij uit het oogpunt van de distributie van diensten worden behandeld.

(v) Grensoverschrijdend gebruik van apparatuur en materieel

Bij de verlening van grensoverschrijdende diensten zijn problemen in verband met het gebruik van technische voorzieningen gesignaleerd⁸³. Deze problemen kunnen

⁸¹ Er zijn vooral toepassingsproblemen gemeld met Verordening 1408/71 inzake de coördinatie van socialezekerheidsregelingen (moeilijkheden bij de bepaling van het toepasselijke stelsel, met name voor grensarbeiders, niet-toepassing van de bepalingen van de verordening voor prestaties die gebaseerd zijn op collectieve arbeidsovereenkomsten, bijvoorbeeld in het geval van bestaande beroepspensioenregelingen. Overigens waren er ook problemen met dubbele heffing van bijdragen bij terbeschikkingstelling, hoewel de formulieren E 101 en E 128 werden gebruikt. Er zij op gewezen dat de Commissie een voorstel ter vereenvoudiging van deze verordening heeft ingediend.

⁸² De moeilijkheden in verband met de overdraagbaarheid van verworven aanvullend-pensioenrechten voor migrerende werknemers worden met name genoemd in het bovengenoemde actieplan van de Commissie voor vaardigheden en mobiliteit.

⁸³ Bijvoorbeeld de apparatuur die wordt gebruikt door analyselaboratoria, beursexposanten, certificeerders, opticiens, podologen, aannemers (die worden geconfronteerd met uiteenlopende

vakmensen grote hinder bezorgen wanneer deze van de vrijheid van dienstverrichting gebruik willen maken en zij kunnen deze vrijheid zelfs in het gedrang brengen, door beperkingen op het gebruik van zijn technische apparatuur of zijn speciaal materieel voor de uitoefening van zijn activiteit op te leggen⁸⁴. Deze moeilijkheden kunnen meer bepaald betrekking hebben op technische laboratoriumapparatuur, het gebruik van beroepsvoertuigen, materieel van beursstands, machines voor wegwerkers, aannemersmaterieel, voertuigen voor geldvervoer of technische normen voor elektronische handtekeningen. In sommige gevallen eisen de lidstaten infrastructuur en materieel die niet kunnen worden vervoerd naar het land waar de dienst wordt verleend.

De invoering van de euro heeft bijvoorbeeld geleid tot een sterke stijging van de vraag naar grensoverschrijdende geldvervoer, omdat de centrale banken steeds meer geld laten maken in een andere deelnemende lidstaat en handelsbanken en grootwinkelbedrijven er belang bij kunnen hebben zich in andere lidstaten te bevoorraden. Verschillende nationale voorschriften voor geldvervoer, met inbegrip van de technische eisen voor apparatuur en voertuigen, bemoeilijken echter de verlening van dergelijke diensten tussen lidstaten.

3. Moeilijkheden bij de verkoopbevordering van diensten

Deze fase is doorslaggevend, met name voor de grensoverschrijdende dienstverlening, aangezien ondernemingen in ieder geval hun dienst moeten promoten om op een nieuwe markt in een andere lidstaat te kunnen doordringen. Op dit gebied is het inderdaad essentieel knowhow en specialisatie te promoten, omdat dit in dit geval de belangrijkste elementen zijn die ondernemingen van elkaar onderscheiden. De commerciële communicatie wordt echter voor talrijke dienstverleningsactiviteiten⁸⁵ door strikte en ingewikkelde voorschriften geregeld, die ook nog eens per lidstaat verschillen, wat het voor een dienstverlener moeilijk of zelfs onmogelijk kan maken om voor zijn knowhow in geheel Europa of grensoverschrijdend promotie te voeren.

(i) Vergunnings-, registratie- of aangifteprocedures

Een voorafgaande vergunning kan voor communicatie over bepaalde diensten worden verlangd. Deze vergunningsmechanismen kunnen in geval van grensoverschrijdende verkoopbevordering voor bijkomende vertraging en administratieve lasten zorgen.

wetgevingen op het gebied van bouw materiaal en met meervoudige inspecties voor huurkranen, wat hogere kosten en vertragingen tot gevolg heeft). Andere moeilijkheden vloeien bijvoorbeeld daaruit voort dat bedrijven die SMS-berichten versturen een verbinding tot stand moeten brengen met elke exploitant die bij de grensoverschrijdende verzending van berichten een rol speelt.

⁸⁴ Bijvoorbeeld het feit dat van een in een lidstaat gevestigde podoloog wordt geëist dat hij over niet-vervoerbaar materieel en over een duurzame infrastructuur beschikt in het land waar diensten worden verleend, komt erop neer dat hij van de vrijheid van dienstverrichting geen gebruik kan maken wanneer hij zich niet in dat land vestigt.

⁸⁵ De meest uiteenlopende sectoren (gereguleerde beroepen, distributie, telecommunicatie, pers, uitgeverij of film, financiële diensten) worden getroffen door verbodsbepalingen of beperkingen wat het gebruik van commerciële communicatie betreft.

Voor financiële diensten is in sommige lidstaten voorafgaande toestemming vereist voor alle of voor sommige vormen van reclame voor alle of voor bepaalde soorten financiële diensten.

Voor de distributiediensten is toestemming vereist voor verkoopbevordering voor bepaalde producten⁸⁶, voor bepaalde vormen van verkoopbevordering⁸⁷ of voor het gebruik van bepaalde communicatiedragers⁸⁸.

Een aangifte bij een bepaalde instantie kan eveneens voor sommige vormen van verkoopbevordering of voor reclame voor sommige diensten vereist zijn⁸⁹ en kan voor bijkomende verdragingen en administratieve lasten zorgen in geval van grensoverschrijdende verkoopbevordering.

(ii) Verbod op commerciële communicatie

Het verbod op commerciële communicatie voor bepaalde soorten diensten, bepaalde categorieën afnemers of bepaalde communicatiedragers treft vooral de dienstverleners uit andere lidstaten hard omdat deze, in tegenstelling tot de binnenlandse ondernemingen, niet over andere mogelijkheden beschikken om hun producten of diensten bekend te maken.

Voor sommige gereguleerde beroepen geldt een totaal reclameverbod, bij wet ingesteld of door een gedragscode geregeld, wat de kansen beperkt om buiten de grenzen van het land waar ze zijn gevestigd een clientèle op te bouwen.

Sommige beroepen, bijvoorbeeld artsen, accountants of ingenieurs mogen in sommige lidstaten geen enkele vorm van reclame maken, wat zelfs de communicatie van feitelijke informatie onmogelijk maakt.

Verbodsbepalingen voor andere diensten kunnen gelden voor bepaalde *communicatiedragers*⁹⁰ of voor *specifieke afnemers*⁹¹.

(iii) Inhoud van commerciële communicatie

⁸⁶ Bijvoorbeeld voor reclame voor medicijnen die zonder medisch voorschrift verkrijgbaar zijn, kan voorafgaande toestemming vereist zijn of voor de aankondiging van groente- en fruitprijzen buiten de verkooppunten kan een sectoraal akkoord vereist zijn. Zie de OESO-studie "Assessing barriers to trade in services: retail trade services", op.cit., OESO, 2.10.2000.

⁸⁷ Bijvoorbeeld is in sommige lidstaten voorafgaande toestemming voor spelen en wedstrijden vereist.

⁸⁸ Bijvoorbeeld voor ambulante aankondigingen, met name voor het verkeer van voertuigen met reclameboodschappen voor elk district van een grote stad.

⁸⁹ Bijvoorbeeld moet de organisator van een promotiespel of -wedstrijd in sommige lidstaten aangifte bij de overheid doen. In andere landen moet voor alle reclame voor een onderwijsinstelling vooraf bij het ministerie van Onderwijs een aanvraag worden ingediend.

⁹⁰ Bijvoorbeeld kan televisiereclame voor bepaalde sectoren geheel worden verboden, zoals in een lidstaat voor distributie, pers, uitgeverij en film het geval is.

⁹¹ Sommige verbodsbepalingen voor communicatie zijn vaak bedoeld om minderjarigen te beschermen. Bijvoorbeeld is in sommige lidstaten televisiereclame voor kinderen volledig of op bepaalde tijdstippen verboden. In andere lidstaten is televisiereclame voor speelgoed tussen 7.00 en 22.00 uur verboden.

Het soort toegestane communicaties kan ook worden beperkt en dat kan in een grensoverschrijdende context moeilijkheden opleveren. In sommige lidstaten is commerciële communicatie voor gereguleerde beroepen niet alleen beperkt tot feitelijke informatie maar is deze feitelijke informatie op zich aan beperkingen onderhevig⁹². Bijvoorbeeld mogen in sommige lidstaten bepaalde soorten inlichtingen zoals prijzen of een vergelijking tussen de geboden diensten en de prijs ervan niet het voorwerp van commerciële communicatie uitmaken.

Gereguleerde beroepen zoals advocaten mogen in sommige lidstaten in hun communicaties met het publiek geen melding maken van hun specialisatie, wat hun mogelijkheden beperkt om nieuwe cliënten uit andere lidstaten aan te trekken.

Inhoudelijke beperkingen die te maken hebben met het bedoelde publiek, die van lidstaat tot lidstaat sterk verschillen, kunnen eveneens voor bepaalde diensten gelden, met name voor mededelingen aan minderjarigen⁹³.

Beperkingen die te maken hebben met de aangevoerde argumenten kunnen in sommige lidstaten bijvoorbeeld het verbod van sommige argumenten inhouden, bijvoorbeeld argumenten die het "ecologische" karakter⁹⁴ of een positieve werking voor de gezondheid van het product of de dienst aanpakken.

Beperkingen inzake de taal die in commerciële communicatie wordt gebruikt, bestaan in sommige landen, zoals de verplichting om de officiële taal of talen van het desbetreffende land te gebruiken⁹⁵.

(iv) **Vorm van de commerciële communicatie**

Sommige regelgevingen beperken de mogelijkheid om commerciële communicatie zonder voorafgaande toestemming te sturen, wat marktonderzoek kan bemoeilijken wanneer dit ook voor boodschappen aan de beroepssector geldt⁹⁶. Regelgevingen kunnen specifiek betrekking hebben op sommige vormen van colportage, bijvoorbeeld telefonisch⁹⁷, per post of thuis.

(v) **Niet commerciële communicaties**

⁹² Talrijke beroepen hebben met dit soort beperkingen te maken: auditors, artsen, apothekers, architecten, accountants, notarissen en advocaten.

⁹³ Bijvoorbeeld bepaalt regelgeving inzake verkoopbevordering in een lidstaat dat de waarde van prijzen van wedstrijden en spelen voor minderjarigen niet meer dan € 0,7 mag bedragen.

⁹⁴ Bijvoorbeeld is het in een lidstaat verboden een solarium "Biolarium" te noemen.

⁹⁵ Deze beperkingen kunnen op alle reclame betrekking hebben of alleen op reclameboodschappen voor bepaalde diensten (zoals investeringsdiensten) en kunnen zelfs gelden voor boodschappen die specifiek gericht zijn tot burgers van andere lidstaten zoals buitenlandse toeristen.

⁹⁶ Bijvoorbeeld voor gereguleerde beroepen, zoals de diensten van bedrijfsrevisoren, verbieden sommige lidstaten ongevraagde promotie voor deze diensten, wat de toezending van nieuwsbrieven of brochures kan verhinderen. Ook een distributeur van grafstenen werd in een andere lidstaat formeel met rechtsvervolgning bedreigd omdat hij per fax aan begrafenisondernemingen uit dit land ongevraagd informatie (tarieven) over zijn activiteiten had toegestuurd.

⁹⁷ Bijvoorbeeld is het in sommige lidstaten alleen toegestaan potentiële cliënten te bellen om financiële diensten te presenteren als de beller vooraf overstemming heeft gekregen van de cliënt. In andere lidstaten is telefonische colportage verboden, zelfs als de betrokkenen daarvan vooraf schriftelijk op de hoogte zijn gebracht.

Wanneer onafhankelijke informatie over de kwaliteit van diensten, met name vergelijkende proeven en tests, wordt opgesteld en tussen lidstaten wordt verspreid, is dit voor een gebruiker van diensten essentieel om kennis te kunnen nemen van het bestaan van kwaliteitsdiensten in andere lidstaten. In dit verband kan de toepassing van sommige voorschriften inzake oneerlijke concurrentie⁹⁸, parasitisme, denigratie, merkenpiraterij, smaad, recht op antwoord of het noemen van vergelijkende tests⁹⁹ soms leiden tot rechtsonzekerheid die een negatieve invloed kan hebben op de grensoverschrijdende verspreiding van dergelijke informatie.

4. Moeilijkheden bij de distributie van diensten

De hieronder geïnventariseerde moeilijkheden zijn niet diegene waarmee de distributiesector als zodanig te kampen heeft, maar diegene waarmee alle diensten te maken hebben wanneer zij over de grenzen heen worden verleend. De distributie van de diensten kan door een veel complexer systeem van barrières worden gehinderd dan de distributie van producten. De beoordeling van de kwaliteit van een dienst heeft namelijk, in tegenstelling tot de beoordeling van producten, niet alleen betrekking op de dienst zelf maar ook op de dienstverlener, met name op zijn beroepskwalificatie, zijn bekwaamheid, zijn kapitaal, de interne structuur van zijn onderneming enzovoort. Talrijke eisen, die van lidstaat tot lidstaat sterk verschillen, worden dan ook bij de grensoverschrijdende dienstverlening gesteld.

Meer bepaald zijn de lidstaten geneigd om voor de diensten die worden geleverd door in andere lidstaten gevestigde dienstverleners, alle of een deel van de eisen op te leggen die ook aan de op hun grondgebied gevestigde ondernemingen worden opgelegd. Dit verklaart waarom in de inventaris voor deze fase vaak dezelfde moeilijkheden worden gevonden als die welke bij de eerste fase voor de vestiging van het dienstverlenend bedrijf werden geconstateerd.

(i) Monopolies en andere kwantitatieve beperkingen op de toegang tot activiteiten

Monopolies en andere kwantitatieve beperkingen die in de eerste fase (vestiging van het dienstverlenend bedrijf) werden genoemd, vormen een onoverkomelijke hinderpaal wanneer zij worden gehanteerd voor verleners van grensoverschrijdende diensten die in andere lidstaten zijn gevestigd. De toepassing van een monopolieregeling heeft tot gevolg dat deze dienstverleners geen enkele mogelijkheid meer hebben om hun dienst te leveren, zelfs niet tijdelijk of occasioneel. Uiteraard kan het bestaan en de toepassing van monopolieregelingen de consumenten ernstige nadelen berokkenen.

⁹⁸ Bijvoorbeeld zijn zaken aanhangig gemaakt tegen consumentenverenigingen nadat zij vergelijkende tests hadden gepubliceerd, omdat de eerlijke handelspraktijken zouden zijn geschonden.

⁹⁹ Bijvoorbeeld is het in een lidstaat verboden in reclame vergelijkende tests te noemen.

(ii) Eisen inzake nationaliteit of vestiging

*Behalve de discriminaties die gebaseerd zijn op nationaliteit*¹⁰⁰ is *de eis tot vestiging*¹⁰¹ in de lidstaat, of zelfs in de regio waar de dienst wordt ontvangen, een van de grootste moeilijkheden waar de beoefenaars van talrijke economische activiteiten in diverse lidstaten mee worden geconfronteerd¹⁰². Dit soort bepalingen is volledig in strijd met de vrijheid van dienstverrichting, die een onderneming de mogelijkheid biedt haar activiteiten in een andere lidstaat te verlenen dan in het land waar zij is gevestigd.

Bijvoorbeeld kunnen certificatieorganisaties voor biologische producten hun activiteit in sommige lidstaten niet uitoefenen wanneer zij daar niet zijn gevestigd. Dat verhindert de grensoverschrijdende verlening van een zeer gespecialiseerde dienst en belemmert bijgevolg ook de verkoop van biologische producten.

De verplichting een plaatselijke vertegenwoordiger te hebben, komt in de buurt van een vestigingseis¹⁰³.

(iii) Vergunnings-, registratie- of aangifteprocedures

Sommige lidstaten proberen verleners van grensoverschrijdende diensten die in andere lidstaten zijn gevestigd dezelfde vergunnings-, registratie- of aangifteprocedures als de op hun grondgebied gevestigde ondernemingen op te leggen (zie fase 1).

Voorafgaande toestemming in diverse vormen (vergunning, licentie, erkenning enz.) wordt in talrijke lidstaten verlangd¹⁰⁴, zelfs bij occasionele dienstverlening. De toepassing ervan op grensoverschrijdende diensten kan een bijzonder restrictieve en afschrikkende werking hebben, met name omdat vaak strenge - ook strafrechtelijke - sancties worden opgelegd aan wie niet over de vereiste toestemming beschikt¹⁰⁵.

Dat de vergunningsregelingen geen rekening houden met reeds vervulde eisen in de lidstaat van vestiging kan de restrictieve gevolgen nog versterken en tot een

¹⁰⁰ Die in sommige lidstaten voor bepaalde beroepen nog bestaan, zoals voor notarissen of landmeter-experts.

¹⁰¹ In diverse vormen: verplicht stellen van een hoofdkantoor, een filiaal, een woonplaats, een permanente aanwezigheid enz.

¹⁰² Bijvoorbeeld vervoerders en opslaghouders van wijn, aannemers van bouwwerken, octrooigemachtigden, uitzendbureaus, particuliere beveiligingsbedrijven, laboratoria voor klinische analyses, controleurs van verwarmingsketels en vervoerders van overledenen.

¹⁰³ Een plaatselijk vertegenwoordiger is soms vereist voor het vervullen van administratieve formaliteiten of om fiscale redenen.

¹⁰⁴ Bijvoorbeeld voor gereguleerde beroepen, met inbegrip van toeristengidsen en berggidsen, ambachtslieden, beursorganisatoren, leveranciers van telecommunicatiediensten, certificatieorganisaties, drinkwatercontrolelaboratoria, octrooigemachtigden, uitzendbureaus, bemiddelingsbureaus voor kunstenaars, particuliere beveiligingsbedrijven, bedrijven voor vervoer, invoer en behandeling van afval, ziekenvervoerbedrijven, leasingbedrijven en bedrijven die grensoverschrijdende diensten voor elektronische installaties bieden. Er zijn ook diverse gevallen gemeld van nationale vergunningen die feitelijk vereist zijn om op overheidsopdrachten te kunnen inschrijven. Zie de studie "Barriers to Trade in Business Services", op.cit.

¹⁰⁵ Dit werd bijvoorbeeld gemeld door vastgoedmakelaars en door toeristengidsen die de nationaliteit van bepaalde landen hebben.

verdubbeling van de na te leven voorschriften en van de daarmee gepaard gaande kosten leiden.

Registratie (of inschrijving, homologatie enz.) in een register van het land waar de dienst wordt verleend (bij nationale beroepsorganisaties, belastingdiensten, sociale diensten enz.) is ook zeer vaak vereist en kan niet alleen administratieve lasten maar ook hoge kosten meebrengen¹⁰⁶.

Bijvoorbeeld de algemene eis in een bepaalde lidstaat dat elektriciens zich bij een nationale vereniging van elektriciens moeten inschrijven, betekent dat ook een elektricien die voor sporadisch uit een andere lidstaat komt om zijn dienst te verlenen, een jaarlijksebijdrage moet storten van circa € 776 (het drievoudige van de bijdrage die hij in zijn land betaalt).

Een aangifte wordt soms geëist¹⁰⁷. Een dergelijke verplichting is minder omslachtig dan een vergunning of een registratie bij een ambachtskamer maar kan niettemin administratieve lasten en hoge kosten meebrengen, omdat het niet eenvoudig is om aan de nodige attesten te komen en omdat documenten moeten worden vertaald of gecertificeerd.

Bovendien worden verleners van grensoverschrijdende diensten geconfronteerd met een hele reeks eisen die met de vergunning gepaard gaan, zoals de verplichting zich bij een beroepsorganisatie in te schrijven, te bewijzen dat men over een minimumkapitaal beschikt, een borgsom te storten¹⁰⁸ of een speciale boekhouding bij te houden¹⁰⁹. Het geheel van eisen en formaliteiten kan tot complicaties, vertragingen en administratieve kosten leiden, ook in geval van occasionele en zelfs eenmalige en zeer kortstondige dienstverlening¹¹⁰.

(iv) **Eisen inzake de interne structuur en de rechtsvorm van het dienstverlenend bedrijf**

Een specifieke rechtsvorm en interne structuur worden vaak niet alleen voor de vestiging in een land maar ook voor de grensoverschrijdende dienstverlening geëist. Ondernemingen¹¹¹ uit andere lidstaten moeten dan ook aan zeer verschillende en soms tegenstrijdige eisen voldoen.

¹⁰⁶ Bijvoorbeeld zijn bouwbedrijven in sommige lidstaten verplicht zich bij beroepsorganisaties in te schrijven. Zo ook tuinarchitecten bij de nationale vereniging van tuinarchitecten, ambachtsslieden in het nationale register van ambachtsslieden (ook voor uitzonderlijke en kortstondige activiteiten) en talrijke gereguleerde beroepen bij de desbetreffende beroepsvereniging. Daarnaast kunnen er sectoroverschrijdende verplichtingen bestaan, zoals de regelgeving die in een bepaalde lidstaat elke buitenlandse onderneming die er gedurende meer dan 30 werkdagen activiteiten uitvoert, verplicht zich bij de kamer van koophandel te registreren.

¹⁰⁷ Bijvoorbeeld moet in een lidstaat voor elke bouwplaats een afzonderlijke aangifte worden gedaan.

¹⁰⁸ Bijvoorbeeld voor uitzendbureaus, particuliere beveiligingsbedrijven of architecten.

¹⁰⁹ Bijvoorbeeld wijnvervoerders.

¹¹⁰ Bijvoorbeeld worden circusartiesten soms geconfronteerd met lange en ingewikkelde procedures die onverenigbaar zijn met de grote mobiliteit en de talrijke verplaatsingen die eigen zijn aan dit soort activiteiten.

¹¹¹ Bijvoorbeeld bureaus van bedrijfsrevisoren, telecommunicatie-exploitanten, uitzendbureaus of particuliere beveiligingsbedrijven (waarvoor in een land rechtspersoonlijkheid vereist is).

In een lidstaat kunnen de activiteiten van landmeter-expert alleen door naamloze vennootschappen worden uitgevoerd die beschikken over een minimumkapitaal, een garantie en een minimum aantal personeelsleden, waardoor alle dienstverleners uit andere lidstaten waar ze niet aan dergelijke eisen zijn onderworpen en waar ze hun activiteiten in de vorm van een eenmansvennootschap uitoefenen, uitgesloten zijn.

Onverenigbaarheid tussen verschillende activiteiten wordt ook soms toegepast, niet alleen voor ondernemingen die in het desbetreffende land zijn gevestigd (zie fase 1) maar ook voor verleners van grensoverschrijdende diensten die in een andere lidstaat zijn gevestigd. De toepassing van dergelijke onverenigbaarheid voor grensoverschrijdende diensten kan bijzonder ernstige restrictieve gevolgen hebben, omdat de onverenigbaarheid vaak op de structuur van de ondernemingen betrekking heeft.

(v) Eisen inzake beroepskwalificatie en beroepservaring

De verschillen tussen de nationale eisen inzake kwalificatie en beroepservaring (waarmee overigens met de bovengenoemde vergunnings- en registratieprocedures vaak gepaard gaan) zijn een van de vaak genoemde problemen¹¹². De dienstverleners ondervinden moeilijkheden bij de levering van hun diensten in een andere lidstaat om redenen van hun titel in hun land van oorsprong en voor hen gelden in het algemeen geen andere voorwaarden of geen minder dure procedure voor de erkenning van hun beroepskwalificaties dan voor iemand die zich in de desbetreffende lidstaat wil vestigen.

Verskillende beroepstitels worden in sommige gevallen voor eenzelfde activiteit verlangd bij gebrek aan overeenkomstige benamingen in diverse landen¹¹³. Soms is een beroep alleen in bepaalde lidstaten¹¹⁴ of zelfs in een enkele lidstaat gereguleerd. Op die manier sluit het land dat een specifieke kwalificatie voor de uitoefening van een activiteit eist de grensoverschrijdende verlening uit van de diensten van ondernemingen die zijn gevestigd in andere lidstaten waar een dergelijke specifieke kwalificatie niet vereist is.

(vi) Aan de dienstverleners opgelegde voorwaarden voor de uitoefening van een activiteit

De verschillen tussen sommige voorschriften waarin de voorwaarden zijn vastgelegd voor de uitoefening van dienstverleningsactiviteiten kunnen samen met sommige

¹¹² Bijvoorbeeld voor ingenieurs, octrooigemachtigden, elektriciens en taxichauffeurs in sommige grensregio's. Moeilijkheden bij het verkrijgen van de titel van het land van bestemming werden vaak gemeld door elektrische en sanitaire installateurs. Sportfysiotherapeuten hebben een aantal problemen gemeld die het gevolg zijn van het feit dat niet overal de specifieke kwalificaties bestaan die worden geëist in een andere lidstaat waar zij enkel atleten op verplaatsing hebben begeleid. Zie ook de studies: "Principen om ömsesidigt rekännande på tjänsteområdet", Kommerskollegium, 26.10.2000; "Rapport om barrierer for integration i Øresundsregionen", Øresund Industri & Handelskammare, december 2001.

¹¹³ Bijvoorbeeld kunnen problemen met gelijkwaardigheid betrekking hebben op de activiteiten van tandartsen of van cardiologen.

¹¹⁴ Bijvoorbeeld ambachtslieden, vastgoedmakelaars of arbeidsadviseurs.

eerdergenoemde problemen tot talrijke moeilijkheden leiden¹¹⁵. Wanneer verschillende voorwaarden gelden voor het land waar de dienst wordt verleend en voor het land van vestiging, kan dit tot ernstige problemen en soms zelfs tot een discriminerende behandeling voor de ondernemingen aanleiding geven.

In een lidstaat geldt voor alle bemiddelingsbureaus voor artiesten, ook voor bureaus uit andere lidstaten, een voorschrift waarbij wordt uitgegaan van een vermoeden van loondienst voor alle artiesten met wie de bureaus een arbeidsbemiddelingscontract sluiten en dat bepaalt dat voor hun activiteiten in dit land een specifiek register moet worden bijgehouden.

De geografische beperkingen van een licentie kunnen niet alleen de vestiging (zie fase 1) maar ook de verlening van diensten door dienstverleners die in een andere lidstaat zijn gevestigd moeilijk maken.¹¹⁶

(vii) Vervoer en postdiensten

Voor *vervoer* gelden verschillende eisen per lidstaat, met name voor de kenmerken van de gebruikte voertuigen¹¹⁷, zoals vrachtwagens of touringcars. Overigens zijn er ook verschillen wat de voorwaarden voor de uitoefening van vervoersactiviteiten betreft¹¹⁸, vooral bij het vervoer van overledenen. Ook de verschillende nationale spoorwegsysteem - verschillende spoorbreedten, verschillende stroomtoevoersystemen, verschillende toegestane maximale asbelastingen voor wagons en locomotieven – leiden tot aanzienlijke vertragingen bij de grensovergangen en bijgevolg tot extra kosten¹¹⁹. Bovendien verschillen de nationale regelgevingen voor toegang tot de netten, waardoor de verlening van sommige diensten onmogelijk kan worden gemaakt¹²⁰.

¹¹⁵ Bijvoorbeeld kan het gaan om voorschriften die te maken hebben met beroepsethiek of met de bescherming van een algemeen belang maar ook om meer specifieke voorschriften: particuliere beveiligingsbedrijven die verplicht worden hun personeel een ander uniform te laten dragen dan in hun land van vestiging; bouwbedrijven die 15% van de kosten van de werkzaamheden aan de belastingdienst moeten storten voordat deze werkzaamheden zijn uitgevoerd; ontwerpers van kansspelen die hun diensten niet kunnen aanbieden in sommige lidstaten die beperkingen opleggen voor in casino's toegestane spelen; kandidaat-lidstaten die voor sommige activiteiten, ook voor het sluiten van overeenkomsten, strikte eisen op taalgebied opleggen.

¹¹⁶ Bijvoorbeeld inzake kredietinvordering, vervoer of particuliere beveiligingsdiensten.

¹¹⁷ Het gaat om eisen (met name inzake gewicht en afmetingen) voor voertuigen, met name voor het vervoer van bepaalde soorten goederen, zoals wijn en chemische producten, voor lease- of huurvoertuigen, en om beperkingen op het gebruik van touringcars in bepaalde gebieden.

¹¹⁸ Bijvoorbeeld rijbeperkingen op feestdagen, verplichte specifieke documenten en of attesten voor met name de voorgeschreven en de daadwerkelijke rijtijden van een voertuig (en vertaling van de stukken in de plaatselijke taal), BTW-registratie zelfs bij eenvoudige transit over het grondgebied van een land, verklaringen voor statistische doeleinden (die aanleiding geven tot vertragingen bij de grenzen), vertaling van documenten in de plaatselijke taal, beperkingen als gevolg van monopolies voor havendiensten, beperkingen voor cabotageverbindingen met de eilanden van enkele lidstaten en luchthavenbelastingen.

¹¹⁹ De Europese Commissie heeft in januari 2002 diverse voorstellen ter aanvulling van het rechtskader ingediend.

¹²⁰ De desbetreffende richtlijnen bevinden zich in de omzettingfase.

Enkele lidstaten verbieden bijvoorbeeld de huur van vrachtwagens die in een andere lidstaat geregistreerd staan dan de lidstaat waar het vervoerbedrijf is gevestigd, wat tot belemmeringen leidt voor het gebruik van huurvrachtwagens bij het vervoer tussen lidstaten.

Het *luchtverkeer* heeft te lijden onder het gebruik van verschillende en onderling niet compatibele beheerssystemen die de oorzaak zijn van verkeersopstoppingen, extra kosten en veiligheidsrisico's voor het luchtverkeer¹²¹.

Bijvoorbeeld een vlucht Rome – Brussel gaat over negen verschillende vluchtleidingscentra.

Ook bilaterale overeenkomsten tussen lidstaten en derde landen kunnen bepalingen bevatten die onverenigbaar zijn met de interne markt en die binnen de interne markt communautaire vervoerbedrijven benadelen ten opzichte van vervoerbedrijven uit derde landen.

Over *postdiensten* wordt ook veel geklaagd, bijvoorbeeld gezien de trage bestellingen, de weerslag van de tariefverschillen op de grensoverschrijdende distributie of de economische gevolgen van een gedeeltelijke harmonisatie. Dit kan de ontwikkeling van de pan-Europese spoedbestellingsdiensten bijzonder moeilijk maken.

(viii) Beperkingen op de ontvangst van de diensten

De afnemer van diensten, en meer bepaald de consument, is naast de dienstverlener eveneens een direct slachtoffer van de hindernissen voor de distributie van diensten daar het moeilijk of zelfs onmogelijk kan worden gemaakt een dienst te ontvangen¹²².

Een voorkeursbehandeling voor de inwoners van een lidstaat of van een gedeelte van het grondgebied, bijvoorbeeld als gevolg van voorschriften die de verlening van diensten reserveren voor de burgers of de inwoners van een lidstaat (of zelfs van een regio of plaats) kunnen verhinderen dat de afnemers van diensten uit andere lidstaten over dezelfde mogelijkheden voor toegang tot de diensten beschikken als de burgers of inwoners van de lidstaat waar de dienst wordt verleend. Dergelijke gevallen zijn

¹²¹ De Europese Commissie heeft eind 1999 een initiatief gelanceerd om de luchtverkeersleiding in Europa te hervormen. De Europese Raad heeft met name op zijn bijeenkomst in Barcelona besloten dat het gemeenschappelijk luchtruim in 2004 moet zijn verwezenlijkt.

¹²² Bijvoorbeeld de mogelijkheden om betaaltelevisieprogramma's uit andere lidstaten te ontvangen, om een contract voor mobiele telefonie in een andere lidstaat te sluiten, om te profiteren van voordelige aanbiedingen voor vervoertarieven of van promotieaanbiedingen in grootwinkelbedrijven die soms beperkt zijn tot het nationale grondgebied en voor potentiële gebruikers uit andere lidstaten niet beschikbaar zijn. Andere belemmeringen kunnen gelden voor de gebruiker van voorzieningen die noodzakelijk zijn om diensten uit andere lidstaten te ontvangen, zoals schotelantennes (waarvan de individuele of collectieve installatie onderworpen kan zijn aan een voorafgaande vergunning, monitoringkosten, een heffing of een restrictief huishoudelijk reglement van een gebouw) of voor de winnaar van een spel of loterij die zowel in de lidstaat waar hij heeft gespeeld als in zijn land van oorsprong belastingen moet betalen bij de invoering van zijn winst, ofwel voor de gsm-gebruiker die in sommige gebieden geen oproepen kan ontvangen als gevolg van regelgeving die in die gebieden het gebruik toestaat van storsystemen (die in de meeste lidstaten verboden zijn).

met name gemeld op het gebied van toerisme, vrije tijd, sport, distributie, vervoer en mobiele telefonie¹²³.

Bijvoorbeeld talrijke consumenten beklagen zich erover dat zij geen toegang kunnen krijgen tot ongecodeerde, via satelliet verspreide kabeltelevisieprogramma's (zowel van privé-zenders als van publieke zenders). Deze programma's worden alleen gecodeerd om te verhinderen dat zij worden ontvangen buiten de lidstaat waar de omroep is gevestigd.

5. Moeilijkheden bij de verkoop van diensten

De moeilijkheden die zich in deze fase voordoen, zijn direct of indirect met de transactie verbonden. Zij vloeien voort uit van lidstaat tot lidstaat sterk verschillende voorschriften of praktijken wat overeenkomsten, prijzen en betalingen, facturering, boekhouding en BTW betreft, maar ook wat de toegang tot overheidsopdrachten of de voorschriften inzake terugbetaling van de kosten van de afnemers betreft. Deze moeilijkheden zijn groter bij de verkoop van diensten dan van producten, met name omdat de overeenkomsten voor diensten een grotere rol spelen daar zij de aard van de dienst bepalen of het voorwerp van de dienst uitmaken. Overigens is de berekening van de prijs voor diensten vaak ingewikkelder en kunnen hiervoor per lidstaat verschillende regelingen voor vaste of aanbevolen prijzen gelden.

(i) Opstelling en inhoud van de overeenkomsten

De opstelling en de inhoud van de overeenkomsten kunnen specifieke problemen voor diensten opleveren. Dankzij de raadpleging die werd gehouden op basis van de Mededeling over Europees verbintenissenrecht¹²⁴ konden talrijke problemen bij de werking van de interne markt worden geïdentificeerd die voortvloeien uit de rechtsstelsels van de lidstaten op het gebied van het verbintenissenrecht¹²⁵. Deze moeilijkheden hebben ook gevolgen voor de diensten en met name voor de financiële diensten (in het bijzonder voor de verzekeringssector). De resultaten van de raadpleging bevestigen bijvoorbeeld dat het bestaan van verschillende nationale stelsels voor verbintenissenrecht extra transactiekosten meebrengt, met name eventuele kosten voor informatie en proceskosten die vooral zwaar wegen op KMO's en consumenten. Bovendien verhinderen de verschillende voorschriften die voor de inhoud van de overeenkomsten gelden en de onzekerheden in verband met de voorschriften van dwingend recht of van openbare orde waarvan de contractpartijen

¹²³ Bijvoorbeeld werden gevallen gemeld waar afnemers van diensten aan bijkomende voorwaarden moeten voldoen en bijkomende garanties moeten verstrekken wanneer zij bij een mobiele telefoniebedrijf in een andere lidstaat een abonnement nemen, ofwel in andere lidstaten hogere tarieven moeten betalen wanneer zij aan een cultuur- of sportevenement (bijvoorbeeld een marathon) deelnemen, een museum of een toeristische attractie bezoeken, per veerboot reizen, een verzekeringscontract sluiten, sportvoorzieningen gebruiken, een auto huren enz. Ten slotte zijn er daarentegen situaties waar inwoners van een andere lidstaat bevoordeeld worden en bijvoorbeeld bij luchthavens gratis kunnen parkeren.

¹²⁴ COM(2001) 398 definitief.

¹²⁵ Zie de door de diensten van de Commissie opgestelde samenvatting van de resultaten van de raadpleging op het volgende adres:
http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/contract_law/index_nl.html

niet kunnen afwijken, het gebruik van standaardcontracten voor de gehele interne markt¹²⁶. Deze problemen zijn vooral in de sector van de financiële diensten voelbaar.

Sommige lidstaten eisen van ondernemingen die in andere lidstaten zijn gevestigd voorafgaande kennisgeving van de algemene en de bijzondere voorwaarden van verzekerpolsissen, zodat zij een controle kunnen uitvoeren en de toepassing van bepaalde clausules kunnen verbieden.

Andere specifieke problemen kunnen zich voordoen bij sommige grensoverschrijdende diensten. Bijvoorbeeld kunnen uitzendbureaus in iedere lidstaat worden geconfronteerd met specifieke voorschriften aangaande de duur en de verlenging van de overeenkomsten bij terbeschikkingstelling van werknemers. Zelfs op gebieden waarvoor een minimale harmonisatie geldt, zoals de huis-aan-huisverkoop, zijn er nog problemen.

(ii) Vaststelling van prijzen, betalingen, facturering en boekhouding

De regelgevingen inzake prijzen die van toepassing zijn voor een aantal diensten¹²⁷, of zij nu voorzien in maximumprijzen, minimumprijzen of door de lidstaten of door beroepsorganisaties vastgestelde of aanbevolen prijzen, kunnen leiden tot berekeningsmethoden en prijzen die voor eenzelfde dienst sterk verschillen volgens de lidstaat waar de dienst wordt verleend en kunnen in geval van grensoverschrijdende dienstverlening problemen opleveren.

De voorschriften en praktijken inzake facturering en betaling worden in de diverse lidstaten bijzonder ingewikkeld geacht en zorgen bij grensoverschrijdende transacties voor problemen¹²⁸. Wat de facturering betreft werden de voorschriften van de BTW-wetgeving (met name inzake verplichte vermeldingen, elektronische facturering en bewaren van facturen) onlangs geharmoniseerd¹²⁹, maar andere voorwaarden (bijvoorbeeld door het handelsrecht opgelegde vermeldingen of taalvoorschriften) worden nog steeds door het nationale recht geregeld. Overigens hebben betaalmiddelen niet in alle lidstaten dezelfde juridische waarde en voor betalingen met kredietkaarten moeten ondernemingen contractuele betrekkingen onderhouden met de organisaties die plaatselijk met het beheer van de betalingen zijn belast. De

¹²⁶ Bijvoorbeeld werd er in de studie "Managing mobility matters – A European perspective", op.cit., punt 4.3.1, op gewezen dat een onderneming die in alle lidstaten actief is, onmogelijk een standaardarbeidsovereenkomst kan opstellen.

¹²⁷ Bijvoorbeeld voor gereguleerde beroepen, particuliere beveiligingsdiensten, diensten voor de inning van schuldvorderingen, horecadiensten en adviesdiensten inzake verkeersveiligheid. De moeilijkheden die gereguleerde prijzen voor diensten in de toeristische sector opleveren, werden ook als een probleem bestempeld in een voor de Commissie opgesteld rapport: "Yield management in small and medium-sized enterprises in the tourism industry", Arthur Andersen, Frankfurt am Main, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 1997.

¹²⁸ Bijvoorbeeld moet in een lidstaat op de factuur voor professionele juridische diensten een vermelding staan die de aandacht vestigt op de klachtenregeling.

¹²⁹ Richtlijn 2001/115/EG van de Raad van 20 december 2001 tot wijziging van Richtlijn 77/388/EEG met het oog op de vereenvoudiging, modernisering en harmonisering van de terzake van de facturering geldende voorwaarden op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde, PB L 15 van 17.1.2002, blz. 24–28.

kosten van bankoverschrijvingen zijn altijd zeer hoog, wat zowel voor de dienstverleners als voor de afnemers gevolgen heeft¹³⁰.

Het is moeilijk in de lidstaat waar de dienst wordt verleend een bankrekening te openen - wat vaak noodzakelijk is om betalingen te vergemakkelijken - omdat dit gepaard gaat met een verklaring van woonplaats of met een verklaring dat men geen woonplaats in het land heeft. Dit heeft op zijn beurt gevolgen voor belastingaangiften en veroorzaakt vertragingen en administratieve kosten.

*De boekhoudingsvoorschriften*¹³¹ moeten onder meer worden gezien in het licht van de belastingcontroles en verschillen derhalve aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat. Bijvoorbeeld moeten de boekhoudingsstukken worden geïnventariseerd volgens de classificatie van elke lidstaat waar de onderneming een BTW-aangifte indient. Een onderneming die in meer lidstaten actief is, moet bijgevolg parallelle boekhoudingssystemen onderhouden en tegelijkertijd de coherentie van de boekhouding van de onderneming in haar geheel verzekeren.

(iii) Fiscaliteit

Betaling en terugbetaling van BTW zijn de vaakst genoemde problemen bij grensoverschrijdende dienstenactiviteiten. Op het voorschrift dat bepaalt dat voor diensten in het land van vestiging van de dienstverlener BTW moet worden betaald, gelden namelijk talrijke uitzonderingen die bij grensoverschrijdende verkoop tot ingewikkelde situaties leiden. Dit betekent dat talrijke dienstverleners aan BTW-verplichtingen zijn onderworpen in andere lidstaten dan in de lidstaat waar ze zijn gevestigd.

*De zwaarte van de BTW-verplichtingen*¹³² *en de zeer grote verschillen tussen de lidstaten (tarieven, verplichtingen, procedures, formulieren e.d.) leiden bovendien tot aanzienlijke moeilijkheden.* Bijvoorbeeld moet een verhuysfirma in elke lidstaat waar zij belastbare diensten aanbiedt met de bevoegde instanties contact opnemen en tevens in elk van die landen een BTW-nummer aanvragen¹³³ en telkens volgens verschillende voorschriften BTW betalen.

Zo ook wanneer een reisbureau een hotelverblijf aan andere bureaus in een andere lidstaat verkoopt, is het in dit land aan BTW-verplichtingen onderworpen, wat tot talrijke praktische moeilijkheden aanleiding geeft.

¹³⁰ Bijvoorbeeld laten de banken in een lidstaat voor de ontvangst van overschrijvingen betalen, ook wanneer de afzender aangeeft de kosten te willen dragen. In andere gevallen hebben banken geweigerd op de rekeningen van hun cliënten bedragen te boeken die afkomstig zijn van rechtmatig door deze cliënten in een andere lidstaat verkregen winsten omdat de weddenschappen waaruit die winsten voortvloeiden in hun eigen land niet waren toegestaan. Zie ook het voor de Commissie opgestelde studierapport "Bank Charges in Europe", IEIC, april 2000.

¹³¹ Op het gebied van verzekeringen leggen de toezichhoudende instanties verschillende voorschriften op inzake boekhouding en statistiek, zodat geen gebruik kan worden gemaakt van krachtige informatiesystemen.

¹³² Over deze verplichtingen wordt overigens momenteel een studie van de Commissie uitgevoerd die in vereenvoudigings- en moderniseringsvoorstellen moet resulteren. Deze studie zal begin 2003 zijn voltooid.

¹³³ De termijnen voor de toekenning van een BTW-nummer bedragen een week tot zes maanden, afhankelijk van de lidstaat.

Soortgelijke problemen werden gemeld met diensten voor personenvervoer en met diensten voor het organiseren van conferenties en met diensten aan bedrijven¹³⁴.

Het overdreven formalisme bij de belastingdiensten werd in talrijke bijdragen bekritiseerd, zowel wat de vorm van de aangiften en het aantal aangiften¹³⁵ als wat de betaalmiddelen betreft¹³⁶.

De BTW-terugbetaling ten slotte is bij grensoverschrijdende transacties vooral langdurig en ingewikkeld en kan in sommige lidstaten maanden en zelfs jaren duren¹³⁷.

(iv) **Terugbetaling, subsidie of hulp aan de afnemer van de dienst**

Toestemming voor terugbetaling van medische kosten die in een andere lidstaat wordt gemaakt, wordt door de nationale autoriteiten slechts onder voorwaarden gegeven en kan bijgevolg sociaal verzekerden ervoor doen terugdeinzen om zich tot in een andere lidstaat gevestigde dienstverleners te richten. Een sociaal verzekerde die om diverse redenen (wachttijden, verandering van woonplaats om privé- of beroepsredenen¹³⁸) beslist om een medische behandeling te volgen in een andere lidstaat dan in de lidstaat waar hij aangesloten is, zal niet vaak worden vergoed¹³⁹.

Talrijke patiënten krijgen moeilijkheden wanneer zij om terugbetaling van in een andere lidstaat gemaakte kosten vragen, of het nu gaat om de raadpleging van artsen, tandartsbehandelingen, ziekenhuisbehandelingen, ontwenningkuren of thermale kuren in een andere lidstaat.

Lagere terugbetaling dan in het land van aansluiting voor behandeling in een andere lidstaat vormt eveneens een hinderpaal voor de vrije verlening en het gebruik van diensten.

¹³⁴ Bijvoorbeeld wanneer een dienstverlenend bedrijf een in een andere lidstaat gevestigde onderneming kosten ("management fees") voor geleverde diensten aanreket, zal volgens de classificatie van dit soort diensten de lidstaat waar de belasting wordt geheven ofwel het land van vestiging van de dienstverlener ofwel het land van vestiging van de klant zijn, wat het risico van een dubbele belasting inhoudt bij toepassing van deze beide criteria voor dezelfde dienstverlening.

¹³⁵ Bijvoorbeeld aanvaarden sommige lidstaten niet dat de periodieke BTW-aangiften elektronisch worden ingediend. Wat de recapitulerende aangiften betreft aanvaardt een lidstaat alleen ter plaatse ingediende formulieren op papier.

¹³⁶ De betalingen geschieden meestal via bankoverschrijving. In sommige lidstaten is een rekening bij een plaatselijke bank verplicht.

¹³⁷ Dit probleem zou kunnen worden geregeld door het voorstel van de Commissie dat grensoverschrijdende aftrek mogelijk wil maken (COM(98) 377), maar over dit voorstel hebben de lidstaten in de Raad nog steeds geen overeenstemming bereikt.

¹³⁸ Bijvoorbeeld zijn twee gepensioneerden die in een andere lidstaat wonen naar hun land van oorsprong teruggekeerd om er een heelkundige ingreep te ondergaan zonder daarvoor toestemming te hebben gekregen van de bevoegde instanties van het land waar zij wonen. Bijgevolg weigeren deze instanties de ingrepen terug te betalen.

¹³⁹ Zie de analyses terzake in de voor de Commissie uitgevoerde studie "Implications of recent jurisprudence on the co-ordination of health care protection systems", Association Internationale de la Mutualité, mei 2000, en in het rapport "The Internal Market and Health Services" van het Comité van hoge ambtenaren voor gezondheidszorg, 17.12.2001.

Een gunstigere fiscale behandeling voor diensten van plaatselijke dienstverleners vormt een sterke, zo niet discriminerende belemmering voor de verlening van diensten. Bijvoorbeeld zijn in sommige lidstaten alleen de beroepsopleidingscursussen aftrekbaar die in de betrokken lidstaat hebben plaatsgevonden of alleen levensverzekeringen, aanvullende verzekeringen, pensioenfondsen of investeringsfondsen van plaatselijke verzekeringsmaatschappijen.

(v) **Overheidsopdrachten en concessies**

De meeste overeenkomsten voor overheidsopdrachten¹⁴⁰ beogen de uitvoering van diensten zoals architecten-, bouw- of infrastructuurdiensten, afvalbeheer en openbaar vervoer. De ondernemingen kunnen bij de gunning en de uitvoering van de overheidsopdrachten en bij de vorming van samenwerkingsverbanden een hele reeks hindernissen op hun weg vinden.

Restrictieve praktijken kunnen de toegang tot bepaalde opdrachten reserveren voor ondernemingen die in de lidstaat van de koper zijn gevestigd, zoals onderhandse gunning of toegestane preferenties bij onderhandse aanbesteding¹⁴¹, sommige erkenningsprocedures en sommige kwalificatiesystemen. Deze praktijken leiden tot een beperking van de deelname van buitenlandse inschrijvers en van hun kansen om de opdracht in de wacht te slepen.

Sommige lokale autoriteiten beslissen bijvoorbeeld hun activiteiten voor de ophaling en behandeling van huishoudelijk afval of voor de behandeling van afvalwater uit te besteden aan een particuliere of publieke derde, zonder voorafgaande aanbesteding of door langdurige concessies te verstrekken die vervolgens worden verlengd.

Gunningsprocedures voor overheidsopdrachten: de complexiteit en het gebrek aan transparantie van sommige nationale voorschriften voor de gunning van opdrachten onder de toepassingsdrempels van de communautaire richtlijnen en sommige praktijken van de overheden¹⁴² werden genoemd als elementen die inschrijving voor en gunning van opdrachten voor ondernemingen uit andere lidstaten moeilijk maken.

Sommige contractbepalingen en uitvoeringsvoorwaarden voor de opdrachten kunnen de indiening van inschrijvingen door buitenlandse ondernemingen bemoeilijken¹⁴³.

¹⁴⁰ Hiermee worden alle overeenkomsten voor overheidsopdrachten in de ruime zin bedoeld die kunnen worden gesloten door een openbaar afnemer (in de traditionele zin van een overeenkomst voor een overheidsopdracht of van een concessie voor werken of diensten), waarbij deze een dienst aankoopt of aan en derde het volledige of gedeeltelijke beheer toevertrouwt van een dienst waarvoor deze derde de exploitatierisico's op zich neemt.

¹⁴¹ Bijvoorbeeld kan het gaan om opdrachten die op basis van wederzijds vertrouwen (intuitu personae) zijn gegund aan een lokale partner.

¹⁴² Bijvoorbeeld het gebrek aan informatie aan de inschrijvers over de criteria die zullen worden gehanteerd voor de evaluatie van hun bekwaamheid en van de kwaliteit van hun inschrijving of over de praktijken van de kopers op het gebied van prijzen.

¹⁴³ Bijvoorbeeld bemoeilijkt een uitvoeringsbepaling die ondernemingen ertoe verplicht een bepaald aantal personen in dienst te nemen die aan nationale opleidingsprogramma's deelnemen, de toegang van ondernemingen uit andere lidstaten die geen personen in dienst kunnen nemen die soortgelijke opleidingen in de lidstaat van vestiging volgen.

6. Moeilijkheden bij de klantenservice

De periode na de verkoop van de dienst kan aanleiding geven tot moeilijkheden bij de relaties tussen de klant en de dienstverlener en met derden. In vergelijking met goederen zijn diensten gezien hun immaterieel en complex karakter bijzonder. Dit geeft bijvoorbeeld aanleiding tot specifieke aansprakelijkheids- of beroepsverzekeringsregelingen en maakt de levering van bewijzen en de uitvoering van expertises in geval van geschillen ingewikkeld. Een andere bijzonderheid is overigens dat er geen detailhandelaars of wederverkopers zijn die voor de klantenservice kunnen zorgen.

(i) Aansprakelijkheid en beroepsverzekering van de dienstverlener

De beroepsaansprakelijkheidsregelingen verschillen sterk van lidstaat tot lidstaat voor vele beroepen, zoals bedrijfsrevisoren ('commissaires aux comptes'), belastingadviseurs en architecten¹⁴⁴. De WA-regelingen zijn vaak specifiek voor bepaalde activiteiten en gaan soms gepaard met algemene regelingen, wat een complexe juridische situatie kan vormen. De verschillen tussen de lidstaten kunnen met name betrekking hebben op de mogelijkheid om de aansprakelijkheid te beperken of op de maximale duur van de aansprakelijkheid.

Voor dienstverleningsactiviteiten gelden vaak specifieke beroepsverzekeringsregelingen die zijn vastgesteld in wetgeving of in voorschriften of aanbevelingen van beroepsorganisaties en die met name betrekking hebben op de verplichte verzekering, het te verzekeren activiteitsgebied, het minimumbedrag van de dekking, inclusief de grondslag waarop het wordt berekend¹⁴⁵ of de organisatie waarbij de verzekering moet worden genomen. Deze regelingen kunnen van lidstaat tot lidstaat sterk verschillen.

Bijvoorbeeld varieert de minimumdekking van de verzekering voor bedrijfsrevisoren volgens de lidstaat tussen € 70 000 en € 4 090 385¹⁴⁶.

Deze verschillen kunnen moeilijkheden opleveren bij grensoverschrijdende dienstverlening omdat de lidstaten ertoe worden aangezet ofwel hun eigen verzekeringsregeling aan dienstverleners uit andere lidstaten op te leggen¹⁴⁷ ofwel een bewijs van gelijkwaardige dekking van de verzekering in het land van oorsprong te vragen, wat onmogelijk of moeilijk kan worden geleverd.

Voor sommige dienstverleningsactiviteiten gelden bovendien specifieke financiële garantiesystemen, zoals voor goederenbeheerders of vastgoedmakelaars. Er bestaan zeer grote verschillen tussen de lidstaten omdat voor dezelfde activiteit in sommige

¹⁴⁴ Bijvoorbeeld voor gezondheidsberoepen, juridische beroepen, accountants, consultants, goederenbeheerders, particuliere beveiligingsbedrijven, uitzendbureaus, aannemers, vastgoedmakelaars, bank- en verzekeringsdiensten, effectenhuizen en vervoerders.

¹⁴⁵ Bijvoorbeeld de omzet of het aantal gedekte vennoten.

¹⁴⁶ Zie de voor de Commissie uitgevoerde studie "Systems of civil liability of statutory auditors in the context of a Single Market for auditing services in the European Union", Price Waterhouse Coopers, januari 2001.

¹⁴⁷ Bijvoorbeeld moet in een lidstaat voor alle bouwplaatsen, ook voor die van dienstverleners uit andere lidstaten, een verzekering worden gesloten die een specifieke garantie dekt die in de overige lidstaten niet bestaat.

lidstaten een garantie of een minimaal maatschappelijk kapitaal vereist is, terwijl in andere lidstaten dergelijke verplichtingen niet bestaan. Bovendien kunnen bedrag en berekeningsmethoden sterk verschillen.

De verbinding tussen deze aansprakelijkheids-, beroepsverzekerings- en garantieregelingen op elkaar aansluiten is bijzonder complex, vooral in het geval van grensoverschrijdende dienstverlening, bijvoorbeeld wanneer een risico in een lidstaat door middel van een financiële garantieregeling en in een andere lidstaat door middel van een verplichte beroepsverzekeringsregeling wordt gedekt.

(ii) Inning van schuldvorderingen

*De moeilijkheden bij de inning van schuldvorderingen*¹⁴⁸ vormen een probleem dat in talrijke bijdragen aan de kaak werd gesteld en dat door buitensporige termijnen voor grensoverschrijdende betalingen nog wordt vergroot¹⁴⁹: een aantal ondernemingen gebruikt de betalingsachterstand als krediet gezien de lage moratoire interesten en/of de trage verhaalprocedures. Sommige ambachtskamers kunnen weliswaar hun diensten aanbieden bij achterstallige betalingen van nationale overheden maar in andere lidstaten gevestigde dienstenleveranciers kunnen van deze mogelijkheid geen gebruik maken. Een specifieke moeilijkheid doet zich voor bij het gebruik van incassobureaus en bij de bescherming van de rechten van de schuldeisers in geval van faillissement in andere lidstaten.

Een onderneming kan geen beroep doen op haar gebruikelijk incassobureau indien dit niet in andere lidstaten is gevestigd: de erkenningformaliteiten voor incassobureaus verschillen per lidstaat en soms zelfs per regio, juridische bijstand kan gereserveerd zijn voor juridische beroepen en de incassokosten zijn niet altijd ten laste van de debiteur.

(iii) Levering van klantenservice

Een grensoverschrijdende klantenservice organiseren, kan moeilijker blijken te zijn omdat zich daarbij specifieke technische problemen¹⁵⁰ of ook juridische problemen kunnen voordoen, onder meer omdat voor deze service het persoonlijke optreden van de dienstverlener en/of terbeschikkingstelling van zijn personeel vereist is. In dit geval wordt de klantenservice geconfronteerd met de problemen die de verplaatsing van de dienstverlener of zijn personeel in een andere lidstaat meebrengt. Bijvoorbeeld heeft een verwarmingsinstallateur die een verwarmingsketel in een andere lidstaat

¹⁴⁸ Met name de onontbeerlijke gebruikmaking van juridisch advies ter plaatse.

¹⁴⁹ Zie de Mededeling van de Commissie Verslag over betalingsachterstanden bij handelstransacties, PB C 216 van 17.7.1997 en het verslag van de Commissie Naar een ondernemend Europa - De activiteiten van de Europese Unie ten behoeve van het midden- en kleinbedrijf (MKB), COM/2001/0098 definitief, waarin staat vermeld: "De betalingsachterstanden zijn de oorzaak van het feit dat een op de vier bedrijven failliet gaat [...]. Uit onderzoeken blijkt dat meer dan 20% van de Europese ondernemingen meer zou exporteren als de betalingstermijnen bij hun buitenlandse klanten korter zouden zijn. Het MKB wordt met name getroffen door de betalingsachterstanden.", punt 3.7.

¹⁵⁰ Bijvoorbeeld is een gratis telefoonnummer voor de klantenservice buiten het land van oorsprong niet bereikbaar.

heeft geïnstalleerd en deze wil repareren, te maken met de eerdergenoemde problemen die het gevolg zijn van terbeschikkingstelling¹⁵¹.

De verschillende garantieregels kunnen een andere grensoverschrijdende barrière voor sommige dienstverleningsactiviteiten vormen. In bijdragen werden moeilijkheden in de bouwsector gemeld als gevolg van de toepassing van de verplichte garantieregeling in de lidstaat waar de dienst wordt verleend.

(iv) Rechtsmiddelen

De rechtsonzekerheid, de kosten en de traagheid van de procedures of ook de moeilijkheid om een beroep te doen op diensten of deskundigen uit andere landen in geval van grensoverschrijdende rechtsvorderingen, werden in dit verband genoemd. Uit de bijdragen blijkt dat ondernemingen die buiten hun land van oorsprong bij een rechtsvordering betrokken waren, de indruk hadden benadeeld te zijn tegenover de tegenpartij, omdat de nationale rechtspraak positiever zou hebben gestaan tegenover de argumenten van de tegenpartij.

B. Niet-juridische grenzen

1. Moeilijkheden als gevolg van een gebrek aan informatie

Het probleem om aan informatie te komen over het regelgevingskader van de andere lidstaten is een van de problemen die herhaaldelijk in de bijdragen zijn genoemd. Dit probleem betreft zowel de dienstverleners als de consumenten en geoordeeld wordt dat hiervan voor grensoverschrijdende activiteiten een bijzonder afschrikkende werking uitgaat. Een ander probleem dat uit de raadpleging naar voren is gekomen, is dat weinig bekend is over de mogelijkheden die de interne markt biedt en over de rechten van burgers en ondernemingen, die voortvloeien uit de door het EG-Verdrag gewaarborgde vrijheid van vestiging en van dienstverrichting.

(i) Gebrek aan informatie over regelgeving

Het gebrek aan informatie over de nationale toepasselijke voorschriften en over de interpretatie ervan neemt verschillende vormen aan en vormt in alle fasen van de dienstverleningsactiviteit een probleem. De bijdragen geven daarvan talrijke voorbeelden, zoals het gebrek aan informatie over vergunningsregelingen (ook stedenbouwkundige) en kwalificatie-eisen en andere daarmee gepaard gaande voorwaarden inzake arbeidsrecht, inzake technische normen voor apparatuur en materieel waarvan de dienstverlener gebruikmaakt, of inzake de voorschriften voor commerciële communicatie, verkoop via internet, belastingen of overeenkomsten. Bijzondere moeilijkheden doen zich voor op gebieden waar de interpretatie van de nationale regelgevingen als gevolg van de weinig duidelijke, incoherente of onvoorspelbare jurisprudentie problematisch is¹⁵².

¹⁵¹ Bijvoorbeeld voor een onderhoudsdienst aan een lift moet een hele reeks administratieve stappen worden gezet voor de terbeschikkingstelling van personeel (gegevens over de werknemers, werkuren, bewijs van betaling van de lonen, vertalingen, aansluiting bij een medische dienst, veiligheidsplan en -register voor de bouwplaats enz.).

¹⁵² Ook werd gemeld dat het vaak onmogelijk was van de eigen autoriteiten duidelijkheid te krijgen omtrent de toepassing van de regelgeving in de andere lidstaten.

Gebrekkige kennis over de bevoegde autoriteiten, procedures en formaliteiten vormt een belemmering voor de grensoverschrijdende dienstverlening. Het gebrek aan informatie en transparantie is vooral een probleem wanneer men wil weten welke instanties in een andere lidstaat bevoegd zijn en ook om de vereiste formulieren te krijgen en om de procedures te begrijpen. Enkele bijdragen meldden dat de overheden soms tegenstrijdige informatie hebben verstrekt en laten verstaan dat er weinig samenwerking is tussen de overheden van de lidstaten. Ook de beschikbaarheid van de vereiste formulieren op internet zou te wensen overlaten.

(ii) Gebrekkige kennis van de beginselen van de interne markt

Uit de reacties op de raadpleging blijkt dat de ondernemingen en de consumenten vaak niet op de hoogte zijn van hun rechten wat verlening en ontvangst van diensten betreft en dat meer informatie moet worden verstrekt over de beginselen van de vrijheid van dienstverrichting en van vestiging en ook over de interne markt in het algemeen. Deze situatie kan voor de KMO's worden verklaard door het structurele gebrek aan beschikbare middelen om de ontwikkelingen te volgen en om juridische informatie te interpreteren. Op alle niveaus beperkt dit de bereidheid van personen en ondernemingen, met name van KMO's, om gebruik te maken van de mogelijkheden die de interne markt biedt en om "Europees te denken".

Het recht om niet-discriminerende maatregelen te betwisten, lijkt grotendeels onbekend en vele dienstverleners menen nog steeds dat op de interne markt alleen discriminatie verboden is (of dat met andere woorden alleen de regel van "nationale behandeling" geldt). Zij lijken weinig vertrouwd met de jurisprudentie van het Hof van Justitie die zegt dat de vrijheid van dienstverrichting en van vestiging niet alleen discriminerende maatregelen verbiedt maar eveneens niet-discriminerende maatregelen die de uitoefening van activiteiten tussen lidstaten verhinderen, belemmeren of minder aantrekkelijk maken. In sommige bijdragen werd gemeld dat ook als ondernemingen op sommige gebieden hinder of moeilijkheden waren tegengekomen, plaatselijke en buitenlandse ondernemingen aan dezelfde voorschriften onderworpen waren. Bijgevolg moeten deze voorschriften worden beschouwd als voorwaarden voor de uitoefening van activiteiten in het desbetreffende land en moesten deze dus worden nageleefd.

Het recht om het evenredigheidsbeginsel in twijfel te trekken, wordt eveneens weinig begrepen. Zelfs in de gevallen waar in de bijdragen over moeilijkheden werd gerept, werden zelden vraagtekens geplaatst bij de evenredigheid van de desbetreffende maatregel. Hieruit blijkt een gebrekkige kennis van het feit dat een maatregel, ook al wordt deze gemotiveerd door de bescherming van een essentieel doel van algemeen belang (bijvoorbeeld de openbare veiligheid), niet mag leiden tot een verdubbeling van de in de lidstaat van oorsprong gestelde eisen en evenredig moet zijn, met andere woorden geschikt om aan de nagestreefde doelstelling te bereiken en niet verder gaan dan wat strikt noodzakelijk is om deze doelstelling te bereiken.

Het recht om diensten te ontvangen, lijkt als beginsel weinig bekend en de afnemers van diensten, met name de consumenten (bijvoorbeeld toeristen of patiënten), weten vaak niet dat het Verdrag hen eveneens het recht geeft onbeperkt diensten te ontvangen. Dit omvat het recht om naar een andere lidstaat te gaan en daar diensten onder dezelfde voorwaarden als de burgers van dat land te ontvangen. De behoefte

aan consumenteninformatie werd bij de raadpleging eveneens genoemd. Gesuggereerd werd dat de consumenten geïnformeerd moeten worden over de diensten van de overige lidstaten wat kwaliteit, voorwaarden en prijzen betreft, zodat zij met kennis van zaken over de aangeboden diensten en over hun rechten kunnen oordelen. Daardoor zou hun vertrouwen bij het aankopen van grensoverschrijdende diensten toenemen¹⁵³.

2. Moeilijkheden op het gebied van taal en cultuur

De kwestie van de culturele grenzen, met name wat talen betreft, is tijdens de raadpleging vaak aan bod gekomen. Talrijke ondernemingen, met name KMO's, ondervinden deze als zeer beperkend wanneer zij op verschillende markten willen verkopen en sommige menen dat de leveranciers van diensten daardoor veel zwaarder worden getroffen dan de producenten van goederen. Toch moet een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de hindernissen die vaak als cultureel worden omschreven en die in werkelijkheid direct of indirect voortvloeien uit de verschillende nationale rechtskaders en anderzijds andere moeilijkheden die voortvloeien uit de voorkeuren van de consumenten en de marktomstandigheden.

(i) Grenzen als gevolg van verschillende rechtskaders

Taalmoelijkheden die zich voordoen bij de relaties tussen een onderneming en de autoriteiten worden vaak als "cultureel" omschreven, terwijl zij ook uit juridische en administratieve eisen voortvloeien. Bijvoorbeeld werd in een aantal bijdragen als reactie op de raadpleging de nadruk gelegd op de moeilijkheden die voortvloeien uit het gebruik van de plaatselijke taal voor contacten met de autoriteiten en werd de verplichting om documenten te laten vertalen (vaak door een beëdigd vertaler en gecertificeerd door een notaris) als hindernis bestempeld. Dat werd bijzonder frustrerend geacht wanneer de procedures werden ingesteld voor de uitvoering van controles die eerder al in een of meer lidstaten werden uitgevoerd.

Moeilijkheden van culturele aard die verband houden met verschillende administratieve praktijken werden in talrijke bijdragen genoemd. Vooral KMO's vinden het moeilijk om te weten hoe ze met de nationale overheden in andere lidstaten moeten omgaan en vaak in starten ze een vergunningsprocedure zonder te weten hoe en wanneer deze procedure zal aflopen en hoeveel zij zal kosten.

(ii) Grenzen als gevolg van verschillende marktomstandigheden

Handelspraktijken en consumptiegewoonten, waaronder de taal, kunnen moeilijkheden opleveren omdat men vertrouwd moet zijn met de taal, de plaatselijke waarden en de gebruiken van specifieke landen of regio's. Hoewel dergelijke moeilijkheden vaak in de bijdragen werden genoemd, lijken ze te worden geaccepteerd als onderdeel van het zakenleven, aangezien met dergelijke factoren rekening moet worden gehouden, ongeacht de plaats van de activiteit en zelfs op de

¹⁵³ Zie het Frans-Engelse rapport, op.cit.

binnenlandse markt¹⁵⁴. De kosten die moeten worden gemaakt om de taalgrenzen te overwinnen, kunnen grensoverschrijdende diensten echter minder attractief maken.

Ondernemingen denken nog "nationaal" en overwegen vaak niet hun activiteiten buiten de grenzen te ontwikkelen, ook al zijn hun diensten niet specifiek voor de binnenlandse markt ontworpen en kunnen zij naar andere lidstaten worden uitgevoerd. Dit geldt in het bijzonder voor KMO's. Een gebrek aan vertrouwen en een natuurlijke weerstand om de gewoonten in andere lidstaten te bestuderen, werden in enkele bijdragen als culturele grenzen beschouwd. Zoals enkele ondernemingen hebben onderstreept, is er nog te weinig "Europees bewustzijn" of wordt te weinig vanzelfsprekend "Europees gedacht".

II. DE GEMEENSCHAPPELIJKE KENMERKEN VAN DE JURIDISCHE GRENZEN

Hoewel de hindernissen die de werking van de interne markt voor diensten bemoeilijken heel verschillend lijken, hebben zij talrijke aspecten met elkaar gemeen.

A. De veranderende aard van de grenzen

De inventarisatie van hindernissen laat zien dat de opheffing van discriminatie op basis van de algemene programma's van 1962 en de afschaffing van materiële en fiscale barrières en technische belemmeringen op basis van het witboek van 1985, wat de dienstensector betreft, gedeeltelijk zijn tenietgedaan door de ontwikkeling van nieuwe juridische grenzen of door de toenemende impact van grenzen die altijd al bestonden maar waarvan pas langzaam, naarmate de handel tussen de lidstaten zich ontwikkelde, duidelijk is geworden hoeveel invloed zij hebben.

Dat de grenzen niet statisch zijn is duidelijk te zien aan de *inhoud* van de voorschriften, die voortdurend moet worden aangepast aan de diversificatie en innovatie in de dienstensector, waarop in het derde deel van dit verslag nader wordt ingegaan.

De ontwikkeling van de juridische grenzen komt echter ook tot uiting in de *vorm* die deze grenzen kunnen aannemen. Vele van de geïnventariseerde hindernissen hebben immers met elkaar gemeen dat zij niet voortvloeien uit nationale wetgeving, maar uit andere vormen van interventie en regulering waarvan de invloed op de interne markt steeds duidelijker wordt.

1. Administratieve praktijken

Uit de inventaris van hindernissen blijkt dat de beperkingen vaak niet meer worden veroorzaakt door de wijze waarop de regelgeving is geformuleerd, maar door het gedrag van bepaalde bestuursorganen of door de manier waarop administratieve procedures, inclusief circulaires en praktische handleidingen, zijn geconcipieerd of worden uitgevoerd. Twee soorten problemen verdienen daarbij bijzondere aandacht.

¹⁵⁴ De handelspraktijken verschillen volgens de markten en de consumenten vormen zelden een homogene groep binnen een lidstaat of zelfs binnen een regio, hoewel zij als specifieke groepen kunnen worden geïdentificeerd op grond van bijvoorbeeld leeftijd, opleidingsniveau of taal.

De beoordelingsruimte van de autoriteiten bij de verlening van vergunningen veroorzaakt tal van problemen, aangezien niet te voorspellen valt wat de bevoegde instantie uiteindelijk zal besluiten en aangezien soms onder het mom van neutraliteit beslissingen kunnen worden genomen die dienstverleners uit andere lidstaten benadelen.

Bijvoorbeeld:

- volgens bepaalde regelingen inzake de handel worden vestigingsvergunningen toegekend op basis van algemene sociaal-economische criteria, zoals de behoefte aan nieuwe bedrijven met het oog op de reeds gevestigde bedrijven. Bovendien komt het voor dat organisaties van concurrerende ondernemingen die reeds in het betrokken gebied zijn gevestigd, in het kader van de vergunningsprocedure worden geraadpleegd. Dergelijke criteria, die ook in andere sectoren zoals in het hotelwezen of bij uitzendbureaus worden toegepast, geven de bevoegde instanties een aanzienlijke beoordelingsruimte en hebben tot gevolg dat reeds gevestigde ondernemingen worden bevoordeeld ten opzichte van nieuwkomers op de markt, ook al is dat minder evident dan bij een openlijk discriminerende regel;
- naar aanleiding van een inbreukprocedure van de Commissie is een discriminerende wetsbepaling met betrekking tot de organisatie van beurzen en tentoonstellingen vervangen door een vergunningenstelsel dat op een reeks algemene criteria en regionale toepassingsmaatregelen is gebaseerd; in de praktijk geeft dit stelsel de betrokken instanties evenwel de mogelijkheid om beslissingen te nemen die ondernemers uit andere lidstaten benadelen.

De buitensporige vormvoorschriften, het trage verloop en de hoge kosten van de procedures en het gebrek aan transparantie werden in vele bijdragen genoemd. De vele formaliteiten en procedures in combinatie met een ontoereikende transparantie en een soms overijverige toepassing kunnen een sterk ontmoedigend effect op dienstverleners uit andere lidstaten hebben, omdat deze niet vertrouwd zijn met de administratieve cultuur van de andere landen.

Bijvoorbeeld:

- overheden verlangen soms certificaten die in het land van oorsprong van de dienstverlener niet bestaan of gewaarmerkte vertalingen door een beëdigd vertaler in het land van dienstverlening; of het hoofd van een bouwbedrijf moet persoonlijk een certificaat afhalen bij de ambachtskamer in het land van dienstverlening. In de praktijk kunnen nationale dienstverleners natuurlijk gemakkelijker aan dergelijke eisen voldoen dan dienstverleners uit andere lidstaten;
- wat belemmeringen op douanegebied betreft, is er in een aantal bijdragen op gewezen dat het positieve effect van de afschaffing van de douanerechten enigszins lijkt te zijn beperkt door de complexiteit van bepaalde douaneformaliteiten die nog altijd van toepassing zijn op transportdiensten¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Er werd bijvoorbeeld met name gewezen op problemen in verband met de uiteenlopende interpretaties van het douanewetboek door de lidstaten en ook door verschillende instanties

Dat dergelijke problemen vaak voorkomen blijkt uit het feit dat het Hof de afgelopen jaren herhaaldelijk uitspraak heeft gedaan over deze nieuwe praktijken, zowel over de interpretatieruimte¹⁵⁶ als over de logheid en hoge kosten van bepaalde vergunningsprocedures¹⁵⁷. Bovendien zijn er zowel op nationaal als communautair niveau initiatieven gaande om de administratieve procedures te vereenvoudigen, met name naar aanleiding van het verslag van de Mandelkern-groep¹⁵⁸.

2. De regionalisering van de grenzen

Uit de inventaris van hindernissen blijkt dat juridische grenzen in toenemende mate voortvloeien uit plaatselijke en regionale regels en praktijken. Dat kunnen nieuwe grenzen zijn die verband houden met de decentralisering, federalisering of regionalisering van het bestuur zoals die zich de afgelopen decennia in verscheidene lidstaten hebben voorgedaan, of ook beperkingen die al langer bestaan maar waarvan het effect pas merkbaar is geworden naarmate andere belemmeringen op nationaal niveau (discriminaties, materiële en fiscale barrières, technische belemmeringen) zijn opgeheven.

De plaatselijke en regionale instanties spelen een belangrijke rol bij de regulering van dienstenactiviteiten, hetzij omdat zij zelf regelgevende bevoegdheid hebben, hetzij omdat zij nationale regels op plaatselijk niveau uitvoeren. Het belang van de regio's en de actieve rol die zij spelen bij de ontwikkeling van de diensteneconomie worden bevestigd door het Comité van de Regio's, dat duidelijke steun geeft aan de internemarktstrategie voor de dienstensector en er met name op wijst dat regionaal verankerde kleine en middelgrote bedrijven op de interne markt moeten kunnen opereren met optimale benutting van nieuwe technologieën¹⁵⁹. De inventaris van hindernissen laat evenwel zien dat men op regionaal niveau niet altijd voldoende bekend is met de eisen die door een goed functionerende interne markt worden gesteld, waardoor dienstverleners uit andere lidstaten moeilijkheden kunnen ondervinden. Daarbij komt dat een dienstverlener uit een andere lidstaat die activiteiten wil ontplooiën op het gehele grondgebied van een lidstaat, en niet slechts in een bepaalde regio, met een veelvoud van procedures en specifieke bepalingen te maken krijgt en contacten moet onderhouden met een groot aantal regionale en plaatselijke instanties, waardoor een dergelijke onderneming voor hem veel ingewikkelder en duurder kan zijn dan voor nationale dienstverleners, die zich gemakkelijker kunnen aanpassen.

binnen hetzelfde land, waardoor vervoerders en hun klanten met extra procedures en kosten worden geconfronteerd.

¹⁵⁶ Arrest van 20 februari 2001 in zaak C-205/99, Analir; arrest van 12 juli 2001 in zaak C-157/99, Smits en Peerbooms; arrest van 15 januari 2002 in zaak C-439/99, Commissie/Italië; arrest van 22 januari 2002 in zaak C-390/99, Canal Satélite Digital SL.

¹⁵⁷ Zie met name het arrest van 3 oktober 2000 in zaak C-58/98, Corsten.

¹⁵⁸ Eindverslag van de adviesgroep op hoog niveau, onder voorzitterschap van de heer Mandelkern, van 13 november 2001.

¹⁵⁹ Zie het advies van het Comité van de Regio's, op. cit., met name de punten 10, 14, 16 en 27.

Bijvoorbeeld:

- in een lidstaat moet voor bepaalde dienstenactiviteiten, zoals de inning van schuldvorderingen, voor elke provincie een vergunning worden aangevraagd, waardoor een honderdtal vergunningen van verschillende instanties noodzakelijk zijn om op het gehele grondgebied actief te kunnen zijn;
- in een aantal lidstaten stellen de plaatselijke instanties op basis van uiteenlopende criteria lijsten op van toeristische bezienswaardigheden die slechts onder begeleiding van een op plaatselijk niveau erkende gids kunnen worden bezocht. Bij gebrek aan een nationale lijst moeten reisleiders en reisbureaus uit andere lidstaten een zeer groot aantal plaatselijke lijsten raadplegen om bezoeken aan specifieke musea, archeologische bezienswaardigheden maar ook aan steden en hele toeristengebieden te organiseren;
- deze regionalisering van de juridische grenzen heeft met name gevolgen voor de vestiging van handelsbedrijven en van hotels en restaurants, aangezien de criteria voor de toekenning van vergunningen (inclusief stedenbouwkundige voorschriften) in verscheidene lidstaten op plaatselijk of regionaal niveau worden vastgesteld en/of toegepast;
- in een lidstaat wordt door een groot aantal gemeenten een belasting op schotelantennes geheven, wat het voor consumenten, met name buitenlandse ingezetenen, duurder maakt televisiestations uit andere lidstaten te ontvangen.

Deze tendens tot regionalisering van de beperkingen komt naar voren uit een recent arrest van het Hof¹⁶⁰ waarin het zich uitsprekt over de verenigbaarheid van veertien verschillende regionale regelingen van zes regio's van één lidstaat, die voor het merendeel uit de jaren tachtig dateren, met de beginselen van vrije dienstverrichting en vrije vestiging.

3. De toepassing van communautaire instrumenten

Het afgeleide Gemeenschapsrecht heeft zich de afgelopen twintig jaar steeds verder ontwikkeld en een aantal van de gesignaleerde hindernissen houdt dan ook direct verband met het *acquis communautaire*.

Een slechte toepassing van richtlijnen is de oorzaak van sommige van de gesignaleerde hindernissen. Er kunnen zich met name problemen voordoen wanneer richtlijnen de lidstaten een te grote speelruimte laten, wanneer facultatieve afwijkingen of voorwaarden mogelijk zijn, of wanneer zogenaamde "minimumclausules" de mogelijkheid bieden strengere nationale voorschriften vast te stellen¹⁶¹. De Commissie heeft reeds erkend dat dergelijke clausules¹⁶² een negatief

¹⁶⁰ Arrest van 15 januari 2002 in zaak C-439/99, Commissie/Italië.

¹⁶¹ Zie ook het Verslag van de taskforce voor de verbetering van het ondernemingsklimaat - BEST, op. cit., blz. 61.

¹⁶² In een aantal richtlijnen betreffende de consumentenbescherming; zie het Groenboek over de consumentenbescherming in de Europese Unie, COM (2001) 531 definitief, punt 2.3.

effect kunnen hebben en het Hof zag zich genoodzaakt om het misbruik hiervan door sommige lidstaten aan banden te leggen¹⁶³.

In de bijdragen werden de volgende voorbeelden genoemd:

- de verzekeringsrichtlijnen, met name het zeer uiteenlopende gebruik dat de gastlanden maken van de mogelijkheid maatregelen ter bescherming van het algemeen belang te nemen¹⁶⁴;
- de belastingrichtlijnen, in het bijzonder de Zesde BTW-richtlijn¹⁶⁵;
- de richtlijn inzake het vervoer van afval; het hierin vastgelegde registratie- en vergunningstelsel wordt op uiteenlopende wijze toegepast waardoor het grensoverschrijdend vervoer van afval tussen vier buurlanden bijzonder bemoeilijkt wordt¹⁶⁶.

Vraagstukken betreffende de uitvoering van het beginsel van vrije dienstverrichting op grond van de instrumenten van afgeleid recht kwamen in de bijdragen soms ook ter sprake¹⁶⁷. In dit verband zag het Hof zich de afgelopen jaren, met name op het gebied van gezondheidsdiensten, genoodzaakt te verwijzen naar het beginsel van vrije dienstverrichting zoals verankerd in het Verdrag, en niet naar een instrument van afgeleid recht¹⁶⁸.

¹⁶³ Arrest van 1 december 1998 in zaak C-410/96, *Ambry*.

¹⁶⁴ Deze moeilijkheden worden uiteengezet in de interpretatieve mededeling van de Commissie "Vrij verrichten van diensten en algemeen belang in het verzekeringsbedrijf", C(1999) 5046.

¹⁶⁵ Zie Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Strategie ter verbetering van de werking van het BTW-stelsel in het kader van de interne markt, COM (2000) 348 definitief.

¹⁶⁶ Zie de analyse van de "Chambre de Commerce" van het Groothertogdom Luxemburg: "Les autorisations de transport et de négoce de déchets en Saar-Lor-Lux", T. Theves.

¹⁶⁷ Bijvoorbeeld in het kader van de uitvoering van Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PB L 18 van 21.1.1997, blz. 1), met name voor terbeschikkingstellingen van zeer korte duur.

¹⁶⁸ In een reeks principiële arresten (van 28 april 1998 in zaak C-158/96, *Kohll*; van 12 juli 2001 in zaak C-157/99, *Smits en Peerbooms*; van 12 juli 2001 in zaak C-368/98, *Vanbraekel*) heeft het Hof het recht van patiënten op vergoeding van de kosten van in een andere lidstaat verstrekte gezondheidsdiensten los van Verordening nr. 1408/71 (op. cit.), gegarandeerd. Wat de terbeschikkingstelling van werknemers betreft, heeft het Hof op grond van de toepassing van artikel 49 van het EG-Verdrag herinnert aan de noodzakelijkheid en evenredigheid van de toepassing van een nationale regeling die een dienstverlenend bedrijf uit een andere lidstaat verplicht tot betaling van het minimumloon aan grensarbeiders; arrest van 15 maart 2001 in zaak C-165/98, *Mazzoleni*; zie ook het arrest van 25 oktober 2001 in zaak C-49/98, *Finalarte*, en dat van 24 januari 2002 in zaak C-164/99, *Portugaia Construções*.

Bijvoorbeeld, de interpretatie van de toepassingsvoorwaarden van Verordening (EEG) nr. 1408/71¹⁶⁹ door de lidstaten heeft tot problemen geleid voor afnemers van gezondheidsdiensten die zich voor in een andere lidstaat verstrekte diensten wilden laten vergoeden¹⁷⁰.

Wat het verbintenissenrecht betreft, werd zowel door de Commissie¹⁷¹ als door de geraadpleegde partijen¹⁷² gewezen op problemen met de samenhang en uniforme toepassing van het afgeleide Gemeenschapsrecht. Problemen met de samenhang zijn er bijvoorbeeld wanneer soortgelijke situaties in verschillende communautaire besluiten niet gelijk worden behandeld. Zo kan het gebrek aan een coherente definitie voor begrippen als "schade" of "verbintenis" in het afgeleide Gemeenschapsrecht een uniforme toepassing in de lidstaten problematisch maken. Ook kunnen moeilijkheden ontstaan wanneer in de verschillende lidstaten bij de omzetting in nationaal recht wordt verwezen naar uiteenlopende algemene regels die typisch voor het rechtsstelsel van het betrokken land zijn.

Bijvoorbeeld, enerzijds komen er in verschillende richtlijnen verschillende definities voor het begrip "schade" voor, anderzijds wordt de term "schade" soms ook gebruikt zonder dat deze is gedefinieerd¹⁷³.

4. Collectieve regels van niet-publieke organisaties

Een aantal van de geïnventariseerde hindernissen vloeit niet voort uit regelgeving van openbare instanties, maar uit dispariteiten tussen voorschriften die in een lidstaat door niet-publieke organisaties zijn vastgesteld, zoals beroepsverenigingen, sportbonden, sociale partners die collectieve overeenkomsten opstellen, of belangengroepen of organisaties die gedragscodes of collectieve regelingen vaststellen¹⁷⁴.

Dienstenactiviteiten zijn in het bijzonder door dergelijke dispariteiten getroffen, daar de gereguleerde beroepen van oudsher door beroepsverenigingen op nationaal niveau worden geregeld. Het gebruik van gedragscodes breidt zich uit naar andere sectoren, zoals diensten van de informatiemaatschappij, en het huidige debat over

¹⁶⁹ Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad betreffende de toepassing van de sociale-zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, op. cit.

¹⁷⁰ Zie de studie "Implications of recent jurisprudence on the co-ordination of health care protection systems", die in opdracht van de Commissie werd uitgevoerd, op. cit.

¹⁷¹ Zie de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over het Europees verbintenissenrecht, COM (2001) 398 definitief, 11.7.2001, blz. 11 en 12.

¹⁷² Zie de door de diensten van de Commissie opgestelde samenvatting van de resultaten van de raadpleging:

http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/contract_law/index_en.html

¹⁷³ Bijvoorbeeld, het begrip "schade" in de richtlijn betreffende pakketreizen (waarin dit begrip niet is gedefinieerd) is door het Hof alleen in het licht van deze richtlijn uitgelegd, terwijl de advocaat-generaal had voorgesteld om bij de uitlegging rekening te houden met andere communautaire besluiten.

¹⁷⁴ Het Hof heeft reeds uitspraak gedaan over collectieve regelingen. Het eerste arrest dateert uit 1974 (in zaak 36-74, Walrave, overweging 18) en de afgelopen jaren heeft het Hof deze rechtspraak herhaaldelijk toegepast: arrest van 15 december 1995 in zaak C-415/93, Bosman, overweging 83, en arrest van 11 april 2000 in gevoegde zaken C-51/96 en C-191/97, Deliège, overweging 47; het heeft deze rechtspraak zelfs toegepast op een regeling van een orde van advocaten (arrest van 19 februari 2002 in zaak C-309/99, Wouters).

nieuwe vormen van bestuur kan ertoe leiden dat in de toekomst vaker gebruik wordt gemaakt van dergelijke codes of van co-regulering en andere instrumenten die de economische regelgeving op contractuele leest schoeien.

Bijvoorbeeld, wanneer gedragscodes van sommige beroepsverenigingen het aantal beroepsbeoefenaren of het type diensten dat mag worden verleend beperken, kan dat tot moeilijkheden leiden voor beroepsbeoefenaren uit andere lidstaten die zich in het betrokken land willen vestigen of er diensten willen verlenen.

5. Het gedrag van ondernemingen

Het gaat hierbij om de praktijken van afzonderlijke ondernemingen die hun activiteiten, prijzen of verkoopvoorwaarden territoriaal afbakenen. Het komt met name voor dat men weigert aan klanten in andere lidstaten te verkopen, alleen omdat zij niet in hetzelfde land als de ondernemer wonen. Dergelijke praktijken benadelen gebruikers, met name consumenten, die bij dienstverleners in andere lidstaten diensten willen kopen. Gedrag als dit kan alleen het gevolg zijn van juridische grenzen, die bepaalde grensoverschrijdende activiteiten zeer riskant kunnen maken. In sommige gevallen, wanneer de risico's kleiner zijn, kan dergelijk gedrag echter meer zijn ingegeven door de commerciële wens de interne markt in verschillende nationale markten op te delen¹⁷⁵.

Bijvoorbeeld, een lidstaat noemde het specifieke geval waarin zijn burgers geen toegang hebben tot gescrembelde televisiestations die in andere lidstaten wel toegankelijk zijn, omdat omroepen weigeren decoders te verkopen of te verhuren aan personen die niet woonachtig zijn in de landen waar deze stations worden aangeboden.

B. De horizontale aard van de grenzen

Bij een analyse van de vele verschillende juridische grenzen die werden gesignaleerd, blijkt dat een groot aantal van hen voor vele zeer uiteenlopende gebieden en activiteitensectoren gelden. Er kunnen drie typen horizontale problemen worden onderscheiden.

1. Toepassing van dezelfde voorschriften op vestiging en dienstverlening

Bij vele dienstenactiviteiten doet zich hetzelfde probleem voor: de lidstaat van bestemming behandelt de dienstverlener alsof hij op zijn grondgebied is gevestigd, zodat deze aan alle wetten en regels van het land moet voldoen.

¹⁷⁵ Hoewel dit soort gedrag in het licht van de concurrentieregels moet worden onderzocht, heeft het Hof reeds de mogelijkheid geschapen om te onderzoeken of dit soort gedrag verenigbaar is met de vrijheden van de interne markt; arrest van 8 juni 2000 in zaak C-281/98, Angonese, betreffende artikel 39 van het EG-Verdrag; zie ook het arrest van 13 december 1984 in zaak C-251/83, Haug-Adrion, betreffende de verenigbaarheid van contractuele bepalingen in algemene verzekeringsvoorwaarden met artikel 59 van het EG-Verdrag.

Bijvoorbeeld:

een octrooigemachtigde die af en toe diensten in een andere lidstaat verleent, moet in dat land een vergunning aanvragen, voldoen aan de opleidingseisen van dat land en zich in een specifiek register laten inschrijven; een ander voorbeeld: een landschapsarchitect die tijdelijk diensten in een andere lidstaat verleent, moet lid zijn van een nationale vereniging en aan alle beroepsvoorschriften van dat land voldoen.

Uit de inventaris van hindernissen, in het bijzonder die bij de distributie (fase 4 van de economische keten), blijkt dat dit type probleem verschillende vormen kan aannemen. Het kan daarbij gaan om:

- een *verplichting tot vestiging* in het land waar de dienst wordt verleend, waardoor de onderneming zal moeten voldoen aan alle regels van dat land;
- een *vergunningenstelsel* (of registratiestelsel) van de overheid van het land waar de dienst wordt verleend, waarbij alleen een vergunning wordt verleend wanneer men aan alle of een deel van de regels van dat land voldoet;
- de *systematische toepassing van de regels* van het land van dienstverlening op ondernemingen (ongeacht of een vestigingsplicht of vergunningenstelsel bestaat).

In alle gevallen is het doel hetzelfde: gelijkstelling van de situatie van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverlener aan die van een in de betrokken lidstaat gevestigde dienstverlener, zodat de regelgeving van die lidstaat systematisch kan worden toegepast op dienstverleners uit andere lidstaten. Deze handelwijze is in strijd met de rechtsspraak van het Hof¹⁷⁶ en herleidt het beginsel van vrije dienstverrichting tot niet meer dan een verplichting tot non-discriminatie.

2. Rechtsonzekerheid rond de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten

Een grote verscheidenheid van grensoverschrijdende diensten heeft te kampen met een vergaande rechtsonzekerheid, omdat de wettigheid van deze diensten per geval wordt beoordeeld door de nationale instanties van het land waartoe de ondernemer zijn activiteiten wil uitbreiden. Deze rechtsonzekerheid komt vooral op twee manieren tot uiting:

- de nationale regelgeving is vaak *vaag of dubbelzinnig* over de eventuele toepasselijkheid ervan op in een andere lidstaat gevestigde dienstverleners. In talrijke regels die aan dienstverleners verplichtingen opleggen, is hun territoriaal toepassingsgebied niet expliciet vermeld, en is met name niet duidelijk of zij uitsluitend gericht zijn tot dienstverleners die op het grondgebied van de betrokken lidstaat zijn gevestigd. Hierdoor hebben de

¹⁷⁶ "Met name mag een lidstaat de verrichting van diensten op zijn grondgebied niet afhankelijk stellen van de inachtneming van alle voorwaarden die voor vestiging gelden, omdat hij daarmee de verdragsbepalingen die het vrij verrichten van diensten moeten verzekeren, ieder nuttig effect zou ontnemen", arrest van 25 juli 1991 in zaak C-76/90, Säger, overweging 13.

nationale instanties een zekere interpretatiemarge en worden dienstverleners ertoe aangezet zich voor specifieke juridische bijstand en toelichtingen, en soms zelfs voor een "groen licht", tot de nationale instanties te wenden.

Dergelijke problemen waren bijvoorbeeld te zien bij een aanzienlijk aantal van de ontwerpen van nationale voorschriften betreffende diensten van de informatiemaatschappij waarvan in 2001 aan de Commissie kennis is gegeven¹⁷⁷.

- sommige nationale regels bepalen dat systematisch moet worden voldaan aan een *criterium of test* voordat men een dienst kan verlenen of zich kan vestigen; de autoriteiten beoordelen per geval of men aan deze voorwaarde voldoet, waarbij moeilijk te voorspellen is hoe die beoordeling zal uitvallen.

In een bepaalde lidstaat kan men bijvoorbeeld voor analyses alleen naar een laboratorium in een andere lidstaat stappen, wanneer een dergelijke analyse in eigen land "niet uitvoerbaar" is. Ook worden er criteria gehanteerd als "het effect op de bestaande handel" (handel), "de behoefte aan bemiddeling" (bemiddelingsbureaus voor kunstenaars), "het algemeen belang" (financiële diensten), "de bekwaamheid" of "de gelijkwaardigheid" (gereguleerde beroepen).

Deze rechtsonzekerheid leidt in de praktijk tot een paradoxe situatie waarin de rollen zijn omgekeerd en waarbij een bedrijf dat in een andere lidstaat een dienst wil verlenen moet eisen dat de beginselen van vrije dienstverrichting en vrije vestiging in zijn geval worden toegepast en die toepassing moet rechtvaardigen, terwijl het overeenkomstig de rechtspraak van het Hof normaliter de taak van de nationale instantie is om uitzonderingen op deze beginselen te rechtvaardigen waarbij deze uitzonderingen onder geen beding algemeen en systematisch mogen worden toegepast¹⁷⁸.

3. Toepassing van gelijksoortige eisen op verschillende gebieden

Bij een analyse van de geïnventariseerde hindernissen komt naar voren dat bepaalde typen beperkingen in een groot aantal sectoren of bij een groot aantal dienstenactiviteiten voorkomen (ook al lopen zij wat de details betreft uiteen). Dat geldt met name voor de volgende beperkingen: vergunnings-, aanmeldings- of registratieplicht of de verplichting zich te laten inschrijven bij een beroepsvereniging of een ambachtsskamer; kwantitatieve beperkingen (numerus clausus, quota, oppervlakte enz.); territoriale restricties inzake de verlening van diensten; regels betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers in het kader van een dienstverlening in een andere lidstaat; regels betreffende multidisciplinaire

¹⁷⁷ Op grond van Richtlijn 98/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 juli 1998 tot wijziging van Richtlijn 98/34/EG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, PB L 217 van 5.8.1998, blz. 18.

¹⁷⁸ Bij de raadpleging is naar voren gekomen dat een dergelijke omkering van de rollen zich ook voordoet bij de toepassing van de verzekeringsrichtlijnen: hoewel het gastland in sommige gevallen alleen zijn voorschriften kan toepassen wanneer deze om redenen van algemeen belang noodzakelijk zijn, sturen sommige lidstaten de overheid van het land van oorsprong een algemene lijst van voorschriften waaraan de op het grondgebied van dit land gevestigde dienstverlener zich systematisch dient te houden. Zie de mededeling "Vrij verrichten van diensten en algemeen belang in het verzekeringsbedrijf", op. cit.

activiteiten; verbodsbepalingen of beperkingen betreffende commerciële communicatie; regels betreffende de vaststelling van prijzen; regels betreffende beroepsaansprakelijkheid, beroepsverzekering en borgsommen of financiële garanties; bepaalde aspecten van de regels aangaande contracten; de inning van schuldvorderingen; regels op fiscaal gebied.

C. De gemeenschappelijke oorsprong van de grenzen

Hoewel de juridische grenzen klaarblijkelijk van zeer uiteenlopende aard zijn, hebben zij heel vaak dezelfde oorzaak. Er zijn drie verklaringen voor deze grenzen.

1. Het gebrek aan wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten

Een groot aantal van de geïnterpreteerde hindernissen komt vooral voort uit het gebrek aan vertrouwen van sommige instanties in de kwaliteit van de rechtsstelsels van andere lidstaten.

Een zekere principiële argwaan jegens diensten uit andere lidstaten blijkt bijvoorbeeld uit de systematische toepassing van de regels van het land waar de dienst wordt verleend, uit de rechtvaardiging van belemmeringen door verwijzing naar doelstellingen van algemeen belang zonder dat wordt nagegaan of de bescherming in het land van oorsprong gelijkwaardig is en de beperking evenredig is, uit de verplichting voor bedrijven uit de Unie om aan dezelfde regels te voldoen als "buitenlandse" ondernemingen uit derde landen, uit de veronderstelling dat men bij elke grensoverschrijdende dienst probeert de nationale regels te omzeilen en uit de frequentere controles van dienstverleners uit andere lidstaten; in feite komt het er op neer dat de bescherming van het algemeen belang en de regulering van dienstenactiviteiten niet wordt beschouwd als een gemeenschappelijk doel, dat wordt gedeeld door alle lidstaten van de Europese Unie.

Dit gebrek aan wederzijds vertrouwen kan ontstaan omdat men niet goed bekend is met de draagwijdte van de beginselen van vrije vestiging en dienstverrichting, maar ook omdat de transparantie en de administratieve samenwerking tussen de lidstaten te wensen overlaten of, in sommige gevallen, omdat de nationale voorschriften niet voldoende zijn geharmoniseerd zodat de door de nationale rechtsstelsels geboden bescherming van het algemeen belang te sterk van land tot land uiteenloopt.

2. Het gebrek aan bereidheid om de nationale rechtsregels te moderniseren

Een aantal juridische grenzen is ontstaan omdat de lidstaten niet echt rekening hebben gehouden met de eisen van de interne markt voor diensten. De grondbeginselen van het Verdrag, de draagwijdte die door het Hof hieraan is gegeven en de ambitieuze programma's van 1962 en 1985 hebben nog altijd niet geleid tot een toereikende aanpassing van de nationale wetgevingen. Zoals hierboven al werd vermeld, kan ontwikkeling van de rechtsregels ook leiden tot een versterking van de juridische grenzen of tot het ontstaan van nieuwe grenzen in plaats van tot de afschaffing van bestaande hindernissen.

Volgens een enquête¹⁷⁹ meent 42% van de Europese ondernemers in de dienstensector dat de op hen toepasselijke regels niet op de marktrealiteit afgestemd, enigszins verouderd of zelfs totaal achterhaald zijn¹⁸⁰; dit percentage is hoger in de dienstensector dan voor alle sectoren samen (36,6%)¹⁸¹.

Er kunnen verschillende verklaringen voor deze geringe moderniseringsdrang zijn:

- ***door hun slechte follow-up van de arresten van het Hof*** zien de nationale instanties niet altijd wanneer hun nationale rechtsregels moeten worden aangepast. De bestaande mechanismen in de nationale overheidsdiensten lijken vooral gericht te zijn op zaken die hun eigen land aangaan of, in een eerdere fase, op het maken van schriftelijke opmerkingen in een zaak betreffende een andere lidstaat. Maar weinig lidstaten verrichten evenwel een echt actieve en systematische follow-up van alle arresten van het Hof ten aanzien van andere lidstaten, teneinde te beoordelen of zij hun eigen wetgeving moeten aanpassen¹⁸². Dat verklaart dan ook waarom vele van de geïnventariseerde problemen al zijn behandeld in arresten van het Hof die soortgelijke maatregelen of praktijken hebben veroordeeld;
- ***de behandeling van elk geval op zich en de betrekkelijke doeltreffendheid van sanctiemaatregelen bij inbreuken*** op het internemarktrecht dragen ertoe bij dat sommige nationale instanties de indruk hebben dat aanpassing van de nationale rechtsregels niet noodzakelijk is, zolang deze niet direct of indirect door de Commissie of het Hof worden betwist.

3. De bescherming van nationale economische belangen

Volgens de vaste rechtspraak van het Hof kunnen "*maatregelen die de vrijheid van dienstverrichting beperken, niet worden gerechtvaardigd door economische doeleinden, zoals de bescherming van de nationale ondernemingen*"¹⁸³; niettemin wijst een aantal van de geïnventariseerde hindernissen erop dat de bescherming van zuiver nationale economische belangen in sommige lidstaten nog diepe wortels heeft, wat met name bij bepaalde voorbereidende parlementaire werkzaamheden tot uiting komt.

¹⁷⁹ "Services Sector in Flash Eurobarometer 106", Flash Eurobarometer 106 (Special Targets), Single Market Monitor, september 2001, uitgevoerd in opdracht van de Europese Commissie, als bijlage gevoegd bij het Scorebord van de interne markt nr. 9 van 19.11.2001, http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/update/score/busisum9.htm

¹⁸⁰ Het percentage was het hoogst in Frankrijk (60%) en het laagst in Ierland (23%).

¹⁸¹ Flash Eurobarometer 106, op. cit.

¹⁸² De follow-up bestaat soms alleen uit een mededeling aan de overheidsdiensten voor wie het arrest gevolgen kan hebben.

¹⁸³ Het arrest Portugaia Construções, op.cit.

III. DE GEVOLGEN VAN DE GRENZEN

A. Een kettingreactie met gevolgen voor de gehele economie en voor de Europese concurrentiepositie

Alle diensten ondervinden direct of indirect de gevolgen van de grenzen. In deel I van dit verslag is aangetoond dat de grenzen in de interne markt op alle zes fasen van het bedrijfsproces van een dienstverlener ("de economische keten") van invloed zijn. Elke dienstverlener die zijn activiteiten tot een andere lidstaat wil uitbreiden, kan rekenen op een of meer problemen en zal ook de gevolgen ondervinden van problemen waarmee andere dienstverleners van wie hij de diensten gebruikt, te kampen hebben. Voor de totstandbrenging, promotie en distributie van een dienst maakt de dienstverlener immers gebruik van vele andere diensten. Deze vervlechting van diensten betekent dat een brede aanpak noodzakelijk is om het totale effect van de grenzen te evalueren. In dit deel van het verslag wordt ingegaan op de rol van diensten in de economie, de vervlechting van diensten en op de groeikansen voor het grensoverschrijdende dienstenverkeer bij een opheffing van de grenzen. Voorts bevat het een eerste evaluatie van de gevolgen voor de economie in haar geheel, die tijdens de tweede fase van de internemarktstrategie voor de dienstensector verder zal worden uitgediept. De Commissie zal in 2002 en 2003 de economische gevolgen nader analyseren en daarbij de hulp inroepen van economische specialisten.

1. De sleutelrol van diensten in de economie

Diensten spelen een sleutelrol in de economie van de Europese Unie, daar zij in de meeste EU-lidstaten goed zijn voor bijna 70% van de totale werkgelegenheid¹⁸⁴ en van het BBP¹⁸⁵. De diensten groeien al tientallen jaren sterker dan de economie in haar geheel en zij maken dan ook een steeds groter deel uit van de economie van de Europese Unie. Het is duidelijk dat de dienstensector de sector is met het grootste banenpotentieel voor de toekomst, aangezien de werkgelegenheid in deze sector sneller toeneemt dan de totale werkgelegenheid¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Dit aandeel is nog groter wanneer ook de werknemers van verwerkende bedrijven die dienstenactiviteiten uitoefenen worden meegerekend. In een studie van de Zweeds ondernemersbond bijvoorbeeld wordt dat percentage op 85% van het totaal aantal werknemers geschat. "Svensk Internationell Tjänstehandel – nuläge och möjligheter" (internationale dienstenhandel in Zweden - situatie en mogelijkheden), rapport in het kader van een project betreffende de internationalisatie van de Zweedse dienstenondernemingen, Svenskt Näringsliv, O. Erixon, 2001. Uit een andere studie, die in opdracht van de Europese Commissie is uitgevoerd, blijkt dat dit percentage ook steeds groter wordt in de geprivatiseerde nutssectoren (bv. de elektriciteitsbedrijven) die steeds vaker stoppen met traditionele industriële activiteiten en steeds vaker flexibele op dienstverlening gerichte bedrijven worden. "The Effects of the Liberalisation of the Electricity and Gas Sectors on Employment", ECOTEC Research and Consulting, 2000.

¹⁸⁵ Het aandeel van de diensten in de VS-economie is nog groter - rond 74% van het BBP - hoewel de Europese Unie aan een inhaalslag bezig is. Zie bijvoorbeeld het "2002 European Competitiveness Report", SEC(2002) 528 van 21 mei 2002; de mededeling van de Commissie over Productiviteit: de sleutel tot het concurrentievermogen van de Europese economieën en ondernemingen, COM (2002) 262 definitief van 21 mei 2002; het "Dienstleistungsreport 2000", Preussag AG, in samenwerking met het Institut der Deutschen Wirtschaft, Keulen, 2000; "Croissance et emploi dans le secteur des services, une analyse comparative", Federaal Planbureau van België, werkdocument 6-00, 2000.

¹⁸⁶ "...de opkomst van een maatschappij die op kennisdiensten is gebaseerd zal ertoe leiden dat aan werknemers hogere vaardigheidseisen worden gesteld". Uit: "Innovation in the Service Sector –

Zelfs al zijn de statistieken betreffende de industrie waarschijnlijk op te hoge schattingen gebaseerd omdat de diensten in de productie zijn inbegrepen, omdat het moeilijk is een classificatie van diensten op te stellen en omdat er praktische problemen kleven aan het vaststellen van de brutostromen, toch staat het aandeel van diensten in de handel in geen verhouding tot hun aandeel in de economie: in 1999 bedroeg het aandeel van diensten in de totale EU-handel slechts 21,6%, waarvan 11,9% voor de handel binnen EU15. Bovendien is de tendens dalende (in 1992 waren diensten goed voor 22,8%)¹⁸⁷. Een gedeeltelijke verklaring voor dit verschil kan zijn dat er een interne markt voor goederen bestaat maar niet een voor diensten. Wat de diensten betreft, maken ondernemers eerder gebruik van directe buitenlandse investeringen en fusies en minder snel van rechtstreekse handel (meer dan 40% van de directe buitenlandse investeringen betreft diensten, waarvan 20,59% op intracommunautair niveau, in vergelijking met respectievelijk 44% en 27,6% voor de industrie; 15% kon niet worden ingedeeld¹⁸⁸).

Het groeipotentieel van de handel in diensten is dus enorm. Ook al is de bijdrage van diensten aan de productiviteitstoename momenteel nog altijd zeer moeilijk meetbaar, toch kan worden aangenomen dat een grotere concurrentie tussen ondernemingen uit verschillende lidstaten tot een productiviteitsverhoging zal leiden.

Op alle terreinen van de moderne economie worden diensten verleend, ook in de "traditionele" industrie. Bijvoorbeeld, sommige autofabrikanten bieden nu financiële diensten, verhuur en leasing, adviezen, training, beheer van het wagenpark en weghulp aan¹⁸⁹; electronicaproducten bieden steeds meer maatsoftware¹⁹⁰ voor hun producten¹⁹¹. Bij de productie zelf maken autofabrikanten gebruik van onder meer informaticadiensten, ontwerpers en kwaliteitscontroleurs. De industrie is dus sterk afhankelijk van diensten en van de kwaliteit ervan. Vele van deze diensten zijn niet duidelijk zichtbaar in de officiële statistieken van de industriële ondernemingen¹⁹². Deze "mix" van goederen en diensten en een doeltreffende integratie van de input van diensten zorgen ervoor dat de economie gedifferentieerde producten kan leveren die beter op de behoeften van de klant zijn toegesneden¹⁹³. Dit

Selected Facts and Some Policy Conclusions", Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, G. Licht, G. Ebling, N. Janz, H. Niggemann, 1999, blz. 5.

¹⁸⁷ Bron: "EU international transactions", Eurostat, 2001.

¹⁸⁸ Bron: "European Union Foreign Direct Investment", Eurostat, 2000.

¹⁸⁹ Zie "Job Revolution, Wie wir neue Arbeitsplätze gewinnen können", P. Hartz, 2001 en "Grundlagen der Automobilwirtschaft", W. Diez, 2001.

¹⁹⁰ Bijvoorbeeld, de producenten van consumentenelektronica nemen steeds meer software voor videospelletjes in hun aanbod op of investeren in de entertainmentindustrie (met name de filmindustrie).

¹⁹¹ Andere voorbeelden: fabrikanten van gezondheidsproducten verlenen steeds meer adviezen aan ziekenhuizen, voedingsmiddelenproducenten adviseren over voedselveiligheid en voor telecommunicatie-exploitanten is de telefonische hulp aan softwaregebruikers een goede bron van inkomsten.

¹⁹² Bijvoorbeeld, een OESO-verslag komt tot de conclusie dat het onderscheid tussen fabrikanten en dienstverleners niet meer bruikbaar is. Ook een Deense studie heeft aangetoond dat 31% van de ondervraagde Deense ondernemingen die officieel als industriële onderneming te boek staan, zich als dienstverlener beschouwt. "The service economy", OESO, Science Technology Industry Forum, Parijs, 2000; "Svensk Internationell Tjänstehandel – nuläge och möjligheter", op. cit.

¹⁹³ Zie "Dienstleistungsreport 2000", op. cit.; "Marktpotentiale für Unternehmensbezogene Dienstleistungen im Globalen Wettbewerb", Institut für Wirtschaftsforschung, 1998.

heeft een positief effect op de productiviteit, het concurrentievermogen, de afzet en tot slot ook op de rentabiliteit van het bedrijfsleven¹⁹⁴.

Een onlangs gepubliceerde Amerikaanse studie verduidelijkt het toenemende belang van diensten voor de toegevoegde waarde van grote ondernemingen:

*"Welke onderneming is het grootste dienstverlenende bedrijf ter wereld? Disney? Citibank? American Express? Het antwoord op basis van verscheidene maatstaven is in feite IBM of General Electric - twee ondernemingen die veel meer bekend zijn om hun goederen dan om hun diensten"*¹⁹⁵.

Bijvoorbeeld, bij fabrikanten van kwaliteitsgoederen staat de dienstverlening aan de klant altijd al hoog in het vaandel. Geavanceerde technische producten zijn een voorbeeld hiervan. Bij deze producten is in de ontwerpfase vaak al intensief contact met de klant nodig om het product precies op de behoeften van de klant af te stemmen. Daarna neemt de dienstverlening aan de klant de vorm aan van opleiding, onderhoud, telediensten via internet, telefonische hulp en soms ook financiering en diensten van het type "bouw en operationeel onderhoud" bij grote infrastructuurprojecten.

Uit Duitse studies in de technische sector blijkt dat de inkomsten uit dienstenactiviteiten toenemen. Bij circa 10% van de technische ondernemingen komt 50% van de inkomsten uit dienstenactiviteiten. Vroeger waren deze diensten gewoonlijk in de prijs van het product inbegrepen, maar tegenwoordig brengt men ze steeds vaker afzonderlijk in rekening.

Fabrikanten van producten met een hoog innovatiegehalte halen hun concurrentievoordeel vaak uit de aankoop van geavanceerde diensten op het gebied van de informatietechnologie. De knowhow voor de ontwikkeling van producten met ingebede intelligentie is soms intern aanwezig, maar vaak ook moet een beroep worden gedaan op informatica- en telecommunicatiespecialisten. In de automobielsector bijvoorbeeld zijn motormanagementsystemen, automatische remsystemen en navigatiesystemen inmiddels geen uitzondering meer. Andere traditionele technische producten, zoals kranen en gereedschapswerktuigen, worden vaak uitgerust met afstandsbesturings- en telediagnosesystemen om de operationaliteit te optimaliseren en de onderhoudskosten te beperken.

Tegelijkertijd hebben fabrikanten diensten waarvan zij menen dat zij niet tot hun belangrijkste vaardigheden behoren uitbesteed aan dienstenleveranciers die als efficiënter worden beschouwd. Er is een zeer sterke vervechting tussen fabrikanten die goederen produceren en ondernemingen die zowel producten als diensten in verband met die goederen leveren. Dat heeft niet alleen gevolgen gehad voor de structuur van de industrie, maar ook de interne organisatie van fabrikanten beïnvloed.

¹⁹⁴ Zie "Stratégies tertiaires des exportateurs industriels. Économies et sociétés. Les services de l'an 2000", Deel XXXIII nr.5, mei 1999: blz. 17-43; "Trading Services in the Global Economy", L. Rubalcaba-Bermejo, J. Bryson, 2002.

¹⁹⁵ "S-Business: Defining the services industry", Association for Services Management, S.W. Brown, B.A van Bennekom, K. Goffin, J.A. Alexander, 2001, blz.4.

De omvang van de door fabrikanten verleende diensten komt dikwijls niet tot uiting in de gepubliceerde statistieken. Enkele van de grootste ondernemingen in Europa hebben tienduizenden werknemers in hun dienstverlenende afdelingen, ook al is de vervaardiging van goederen hun hoofdactiviteit.

Factoren aan de vraagzijde dragen bij tot het toenemende belang van diensten in de EU-economie¹⁹⁶. Er is steeds meer vraag naar gespecialiseerde diensten aan bedrijven ten gevolge van outsourcing, naar diensten die in combinatie met goederen worden aangeboden, naar kennisdiensten en diensten in verband met de vrijetijdsbesteding, naar een breed scala van diensten die voortvloeien uit demografische veranderingen¹⁹⁷, zoals zorg- en gezondheidsdiensten¹⁹⁸. Er worden dan ook steeds meer verschillende diensten aangeboden - het aanbod varieert van traditionelere diensten zoals vervoer, detailhandel, telecommunicatie, toerisme, gezondheid en financiële diensten, tot "modernere" diensten, zoals diensten aan bedrijven inzake milieu- en afvalbeheer, energiebesparing, beheersadviezen, gegevensverwerking, technische analyse en proeven, om er maar enkele te noemen.

2. De vervlechting van diensten

Diensten zijn nauw met elkaar verbonden daar zij in elke fase van het bedrijfsproces van een dienstverlener vaak in combinatie worden gebruikt. Bijvoorbeeld, een detailhandelaar verleent zowel diensten aan fabrikanten als een reeks van diensten aan consumenten, met inbegrip van reparatie en klantenservice. Op zijn beurt maakt de detailhandelaar in elke fase van het bedrijfsproces - van de vestiging van het bedrijf tot het gebruik van input, de verkoopbevordering, de distributie, de verkoop en uiteindelijk de klantenservice - gebruik van een groot aantal andere diensten. Deze situatie is hieronder in een tabel weergegeven.

¹⁹⁶ Zie "Innovation and Productivity in Services: State of the Art", OESO, D. Pilat, 2001; "The Service Sector in the UK and France: Addressing Barriers to the Growth of Output and Employment", op. cit.

¹⁹⁷ Zoals de vergrijzing en de grotere arbeidsparticipatie van vrouwen.

¹⁹⁸ Zie bijvoorbeeld het in opdracht van de Europese Commissie opgestelde rapport "Services for Individuals and Households in the European Union", Institute for Employment and Research, 2001.

Economische keten van een detailhandelaar

<u>Vestiging</u>	<u>Gebruik van input</u>	<u>Verkoopbevorderi ng</u>	<u>Distributie</u>	<u>Verkoop</u>	<u>Klantenservice</u>
<u>Gebruikte diensten</u>					
Juridische diensten	Juridische diensten	Juridische diensten	Juridische diensten	Juridische diensten	Juridische diensten
Beheersadviezen	Verzekering	Reclame	Vervoer/levering	Belastingadviezen	Winstbeheer
Belastingadviezen	Bank	Verkoop van reclameruimte	Huur	Prijsbeheer	Garantiebeheer
Makelaarsdiensten	Beheersadviezen	Verkoopbevorderi ng	Leasing	Beheer van klantendatabanke n	Klantrelaties
Winkelontwerp	Aankoop	Sponsoring	Logistiek	Betalingen	Inning van schuldvorderingen
Bouw	Logistiek	Drukken	Milieu-/afvalbeheer	Krediet	Milieu-/afvalbeheer
Architectuur	Groothandel	Webdesign	Klantenbeheer	Franchisemanagem ent	Facturering/boek- houding
Ingenieursdiensten	Vervoer	Marktonderzoek		Financiële controle	
Milieudiensten en stadsplanning	Huur			Leasing en huur	
	Arbeidskrachten				
	Aanwerving				
	Gegevensverwerking				
	Voorraadbeheer				
	Real-time pricing				
	Beveiliging				
	Prijsbeheer				
	Facturering/boekhoud ing				

Als er bij een dienst problemen zijn, veroorzaakt dat een kettingreactie in andere diensten door deze onderlinge vervlechting. Om een voorbeeld te noemen dat bij de raadpleging werd genoemd: een detailhandelaar die tot dusver in één lidstaat is gevestigd maar zich in een aantal andere lidstaten wil gaan vestigen, zal in die andere landen gewoonlijk gebruik willen maken van de diensten van makelaars, winkelontwerpers, architecten, ingenieurs, bouwondernemingen, banken en verzekeringsondernemingen met wie hij in eigen land reeds goed heeft samengewerkt. Op die manier kan hij profiteren van de langjarige samenwerking met zijn huidige dienstverleners en tegelijk een grotere efficiëntie en schaalvoordelen bereiken. De verlening van dergelijke diensten in andere lidstaten brengt evenwel talrijke

problemen met zich mee, waardoor het voor de detailhandelaar duurder en lastiger wordt zich te vestigen¹⁹⁹.

De problemen stapelen zich de hele economische keten door op. Om bij hetzelfde voorbeeld te blijven: de detailhandelaar kan tot de ontdekking komen dat hij geen gebruik kan maken van de input van het uitzendbureau waarmee hij gewoonlijk samenwerkt, dat zijn promotionele acties niet meer kunnen worden uitgevoerd door zijn gebruikelijke reclamebureau, dat de wegvervoerder waarmee hij gewoonlijk zaken doet zijn producten niet kan afleveren en dat zijn accountant zijn verkoopadministratie niet kan inrichten en controleren. Al deze diensten laten zich niet gemakkelijk (of helemaal niet) naar andere landen exporteren wegens hindernissen in een of meer fasen van hun eigen bedrijfsproces²⁰⁰. Voor elke fase van de economische keten zal de detailhandelaar in andere lidstaten dus andere dienstverleners moeten gebruiken, met als gevolg een aanzienlijk efficiëntieverlies en hogere kosten.

De grenzen van de interne markt voor diensten vereisen een transversale effectbeoordeling die rekening houdt met alle kettingreacties die zij in een breed scala van activiteiten veroorzaken, in overeenstemming met de mededeling van de Commissie over effectbeoordeling²⁰¹ waarin een geïntegreerde methode voor de analyse van de economische en sociale gevolgen en de gevolgen voor het milieu wordt voorgesteld. Daarbij wordt onder meer gekeken naar het effect op de volksgezondheid, de veiligheid, en de rechten van de consument²⁰². Een beoordeling van de economische gevolgen die slechts het effect op één bepaalde activiteit of één bepaalde sector omvat, is een partiële beoordeling die een onjuist beeld geeft. Er dient te worden uitgegaan van een evaluatiemethode die niet alleen het effect van een geïnventariseerde hindernis op de economische keten van een dienst tot aan de consument omvat, maar ook het effect op de economische keten van andere daarmee verbonden activiteiten. Voor deze dynamische en kwalitatieve beoordeling zullen de diensten van de Commissie in de tweede fase van de internemarktstrategie voor de dienstensector de hulp inroepen van economische specialisten²⁰³.

3. De vraag naar grensoverschrijdende diensten

De vraag naar grensoverschrijdende diensten neemt voortdurend toe²⁰⁴. De vraag naar diensten beperkt zich niet tot de nationale markten. Ondanks de dominante rol van

¹⁹⁹ Bijvoorbeeld, architecten en ingenieurs hebben al gauw problemen met hun beroepskwalificaties, bouwondernemingen met de terbeschikkingstelling van hun werknemers, verzekeringsondernemingen met verschillen in het verbintnissen- en belastingrecht.

²⁰⁰ Zie de beschrijving van belemmeringen in deel I. Uitzendbureaus kunnen soms alleen diensten verlenen nadat zij zich in de betrokken landen hebben gevestigd, reclamebureaus zijn soms niet voldoende op de hoogte van de precieze juridische voorwaarden inzake verkoopbevordering, de wegvervoerder heeft soms problemen met het gebruik van zijn voertuigen, het accountantsbureau heeft wellicht niet de vereiste rechtsvorm enz.

²⁰¹ COM (2002) 276 definitief.

²⁰² COM (2002) 276 definitief.

²⁰³ Ook de OESO heeft het nut van een dergelijke transversale en dynamische effectbeoordeling erkend; zie "Quantification of Costs to National Welfare from Barriers to Services Trade", een literatuuroverzicht, OESO, 2001.

²⁰⁴ De export van diensten door EU-lidstaten is in de periode 1990-1999 met 7,3% gestegen, wat minder is dan de groei in de Verenigde Staten en met name dan die in China en Japan. Het wereldmarktaandeel van West-Europa is sinds 1990 met circa 8,6% geslonken. Zie bijvoorbeeld recente Zweedse en Deense studies: "Svensk Internationell Tjänstehandel – nuläge och möjligheter", op. cit., en "Internationalisering af Service – Potentialer og Barrierer" (De internationalisering van diensten –potentieel en belemmeringen), Erhvervsministeriet, 2001.

diensten in de economie, is de grensoverschrijdende handel in diensten in absolute cijfers geringer dan de grensoverschrijdende handel in goederen. Aangezien de reële groei van de omzet van het Europese bedrijfsleven (voor inflatie gecorrigeerd) de afgelopen tien jaar vooral het gevolg was van de export²⁰⁵, zou de economische groei door de export van diensten aanzienlijk kunnen toenemen.

De mondialisering en de band tussen dienstverleners en hun multinationale klanten zijn zeker een factor die bij de groei van de vraag naar diensten aan bedrijven meespeelt. Multinationale dienstverleners en fabrikanten die hun internationale activiteiten wilden uitbreiden, hebben hun dienstverleners aangemoedigd hun expansie te ondersteunen door hun diensten naar andere lidstaten te exporteren of door nieuwe filialen te openen²⁰⁶.

Ook de specialisatie en differentiatie in de dienstverlening aan bedrijven, die in sommige lidstaten een zeer geringe rol kan spelen, dragen tot de vraag naar grensoverschrijdende diensten bij. Het staat vast dat men voor gespecialiseerd en vakbekwaam personeel steeds vaker buiten de nationale markten moet zoeken. Dat geldt met name voor hightech- en kennisdiensten²⁰⁷.

De nieuwe informatie- en communicatietechnologieën zullen de internationalisering van de dienstensector nog versterken. Met behulp van nieuwe technologieën kunnen kennisdiensten op afstand worden verleend en worden de import en export van diensten bevorderd zonder dat directe investeringen in het buitenland noodzakelijk zijn²⁰⁸.

De grotere mobiliteit en de toename van het beschikbaar inkomen van consumenten hebben samen met een betere voorlichting dankzij de technologie de grensoverschrijdende vraag naar vele verschillende diensten aan consumenten doen toenemen, met name op het gebied van het toerisme, de gezondheidszorg en de vrijetijdsbesteding.

De kansen die hieruit voor de grensoverschrijdende diensten voortvloeien kunnen echter niet ten volle worden benut door de grenzen op de interne markt²⁰⁹, met als gevolg hogere kosten en een kettingreactie die zich in de gehele economie doet gevoelen.

De liberalisatie van de elektriciteits- en gasmarkten zal zeker tot een toename van de grensoverschrijdende vraag leiden, niet alleen van die naar energie, maar ook van die naar

²⁰⁵ Zie "SMEs in Europe", Europese Waarnemingspost voor het MKB, Europese Gemeenschappen, nr. 2 2002; "Internationalisering af Service – Potentialer og Barrierer" op. cit.

²⁰⁶ Een Duitse studie betreffende technische diensten wijst erop dat de toename van de grensoverschrijdende handel in diensten nauw verband houdt met de opkomst van multinationale ondernemingen, die hun dienstverleners op basis van de beste prijs-/kwaliteitverhouding en de beste offerte en niet op basis van nationaliteit kiezen. "Marktzugangsregelungen/Berufszugangsregelungen für Technische Dienstleistungen und deren Auswirkungen auf die Internationale Wettbewerbsfähigkeit", Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, M. Fredebeul-Krein, A. Schürfeld, oktober 1998. Zie ook "Trading Services in the Global Economy", op. cit.

²⁰⁷ Zie bijvoorbeeld "Employment in Europe 2001 – Recent trends and prospects", DG Werkgelegenheid en sociale zaken, Europese Gemeenschappen, 2001

²⁰⁸ Volgens de Britse regering komen door het steeds bredere scala van diensten die op afstand kunnen worden verleend, ook nieuwe belemmeringen aan het licht die de handel en concurrentie in de Europese Unie kunnen beknotten. Zie "Realising Europe's Potential, Economic Reform in Europe", HM Treasury, 2002.

²⁰⁹ In een enquête onder dienstverleners aan bedrijven, die in opdracht van de Europese Commissie werd uitgevoerd, werd een voorbeeld van zo'n onbenutte kans genoemd. Het merendeel van de ondervraagde ondernemingen antwoordde dat zij waarschijnlijk meer diensten aan bedrijven in andere EU-lidstaten zouden verkopen, als de belemmeringen op het gebied van de regelgeving werden opgeheven. "Barriers to trade in business services"; op. cit.

aanverwante diensten, zoals verlichtings-, verwarmings- en koelinstallaties en energie-efficiënte aandrijving. Deze diensten zullen nauw verband houden met de materiële gas- en elektriciteitslevering en zijn daarmee een nieuw voorbeeld van de complexe interactie tussen diensten. Dit potentieel kan echter alleen ten volle worden benut wanneer de belemmeringen voor al deze diensten worden opgeheven.

4. De kosten van de grenzen

De grenzen leiden tot preliminaire aanpassingskosten om te voldoen aan de voorwaarden voor verlening en gebruik van grensoverschrijdende diensten. Met de in deel I van dit verslag beschreven grenzen is een hele reeks van aanpassingskosten gemoeid. Een ondernemer die op een markt wil doordringen door zich daar te vestigen of door over de grens diensten aan te bieden moet eerst uitgebreid juridisch advies inwinnen om na te gaan of zijn activiteiten op de nieuwe markt wel geoorloofd zijn en of hij zijn bedrijfsmodel moet aanpassen en zo ja op welke punten.

De preliminaire aanpassingskosten stapelen zich de hele economische keten door op. De bovengenoemde voorbeelden betreffende de detailhandel laten zien dat de preliminaire aanpassingskosten aanzienlijk zijn, zelfs wanneer zij slechts een of twee fasen van de economische keten van een dienstverlenend bedrijf betreffen. Daar de belemmeringen zich echter gewoonlijk in alle fasen van het bedrijfsproces doen gevoelen, liggen de totale preliminaire aanpassingskosten een flink stuk hoger.

Voorbeelden van preliminaire aanpassingskosten²¹⁰

Een grote detailhandelsketen heeft gedurende acht maanden een fulltimemanager moeten inzetten (kosten € 200 000) om te bestuderen hoe de verkoopstrategie (fase 5 van de economische keten) moest worden aangepast om te voldoen aan de wetgeving van de lidstaat waar hij op de markt wilde doorstoten.

Voordat de richtlijn inzake elektronische handel werd aangenomen en omgezet, ontving een postorderbedrijf, dat producten via een website wilde verkopen, een rekening van € 25 000 van een advocatenkantoor voor adviezen omtrent de naleving van de verschillende reclamevoorschriften binnen de Europese Unie en in het bijzonder over de specifieke voorschriften betreffende producten (fase 3) en het sluiten van overeenkomsten (fase 5 van de economische keten).

Een bank betaalde een advocatenkantoor € 19 500 voor een studie om te bepalen hoe hij zijn reclame (fase 3 van de economische keten) voor een specifieke investering in twee andere lidstaten moest aanpassen.

Een postorderbedrijf voor cosmetische producten moest een van zijn juristen zes maanden lang full time in een andere lidstaat detacheren om te bepalen hoe het distributiemodel van het bedrijf moest worden aangepast aan de regelgeving van die lidstaat. Het bedrijf besloot uiteindelijk om niet op deze markt door te dringen omdat de vereiste aanpassing van zijn bedrijfsmodel te ingrijpend was.

De preliminaire aanpassingskosten houden geen verband met de grootte van het bedrijf: een onderzoek naar de juridische voorwaarden en administratieve praktijken van een lidstaat

²¹⁰ De voorbeelden werden door dienstverleners en hun juridische adviseurs in het kader van de raadpleging over de internemarktstrategie voor de dienstensector genoemd.

en een haalbaarheidsstudie met betrekking tot de verlening of het gebruik van een bepaalde dienst, vergen van een onderneming gewoonlijk dezelfde onmiddellijke investering in juridisch advies, ongeacht de grootte van de onderneming²¹¹. Bovendien zijn de preliminaire aanpassingskosten "verzonken kosten" die noodzakelijk zijn voordat een onderneming zelfs maar kan besluiten of zij op de markt van een andere lidstaat wil doordringen.

Voor kleine ondernemingen zijn de preliminaire aanpassingskosten niet op te brengen, terwijl kleine en microbedrijfjes juist van essentieel belang zijn voor de dienstensector²¹². De gemiddelde grootte van de Europese detailhandelsbedrijven doet vermoeden dat de preliminaire aanpassingskosten in geen verhouding staan tot de omzet en waarschijnlijk ook een reden zijn waarom een middelgroot detailhandelsbedrijf in Europa zelfs geen strategie voor de interne markt overweegt.

Gemiddelde grootte van bedrijven in de detailhandel (EUR 13, 1998)²¹³

gemiddeld aantal werknemers: 3,2

gemiddelde jaaromzet: € 582 207

In de lidstaten die gegevens hebben verstrekt, had circa 90% van de detailhandelsbedrijven in 1998 minder dan vijf personen in dienst. Ondernemingen van deze grootte maakten in Ierland 73% (laagste percentage) en in Italië 94% (hoogste percentage) van het totaal uit.

De organisatorische aanpassingskosten vormen een extra belasting die nog eens boven op de preliminaire aanpassingskosten komt, wanneer een onderneming zich gedwongen ziet om zijn optimale strategie voor elke fase van de economische keten aan te passen. In elke fase van de economische keten zijn er zowel statische als dynamische kosten; deze laatste vloeien voort uit de kettingreactie in de gehele economische keten, waarbij de ondernemer voor elke markt die hij betreedt met een nieuw bedrijfsmodel moet komen. De organisatorische aanpassingskosten lopen sterk uiteen en kunnen vrij hoog zijn, zoals uit de volgende voorbeelden blijkt.

²¹¹ Een Duitse studie concludeert bijvoorbeeld dat de externe kosten van wetgeving voor het midden- en kleinbedrijf buitensporig hoog zijn. "Externe Kosten von Rechtsvorschriften, Möglichkeiten und Grenzen der Ökonomischen Gesetzesanalyse", Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, H. Dicke, H. Hartung, 1986. Zie ook "Regulation and Small Firms", voortgangsverslag van de Better Regulation Task Force, 1999.

²¹² Dat geldt voor alle onderdelen van de dienstenmarkt. Zie "Major Trends and Issues", OESO, M. Edwards, M. Croker, 2002.

²¹³ De gemiddelden zijn vastgesteld op basis van gegevens voor 13 lidstaten. Duitsland en Griekenland blijven buiten beschouwing, aangezien de relevante gegevens niet beschikbaar zijn. "Distributive trades statistics: retail trade in Europe", Statistics in focus: industry, trade and services, Eurostat, J. Hubertus, theme 4-40, 2001.

Voorbeelden van organisatorische aanpassingskosten

Een grote detailhandelsketen had onder meer een eigen team van architecten. In een aantal lidstaten moest echter een beroep worden gedaan op de diensten van in die landen ingeschreven architecten om de door het eigen team opgestelde winkelpannen goedgekeurd te krijgen, met als gevolg aanzienlijke extra kosten (fase 1 van de economische keten).

Een kledinghandelaar heeft zijn activiteiten grondig moeten aanpassen, aangezien in zijn lidstaat van oorsprong opruimingen op basis van de seizoenscollecties kunnen worden georganiseerd²¹⁴, terwijl in een andere lidstaat voorschriften bestaan die slechts twee keer per jaar een uitverkoop toestaan. Zijn promotionele campagnes moesten volledig worden herzien (fase 3 van de economische keten). Dit had ook gevolgen voor de organisatie in andere fasen van de economische keten van het bedrijf. Zo moesten de koopcontracten met leveranciers worden gewijzigd, daar in de betrokken lidstaten minder seizoenscollecties konden worden aangeboden (fase 2) en waren er gevolgen voor het voorraadbeheer (fase 2) en de prijsstrategie (fase 5).

Een handelaar die in zijn land van oorsprong gewoonlijk ook op zondag open was, moest in een andere lidstaat op die dag gesloten blijven. Aangezien 60% van zijn verkoop doorgaans in het weekend plaatsheeft, is deze nu op zaterdag geconcentreerd. Hierdoor moesten veel grotere winkels worden gebouwd, was meer ruimte nodig tussen de schappen, konden minder goederen worden uitgesteld en zijn veel grotere parkeerplaatsen nodig (fasen 1 en 4 van de economische keten). Dat betekende hogere kosten, terwijl de afzet lager was dan in het land van oorsprong.

5. Groei- en prestatieverlies voor de Europese economie

De aanpassingskosten hebben gevolgen voor de gehele economie. Een onderzoek van de kosten van de verschillende dienstverleners geeft slechts een partieel beeld van het effect van de in deel I genoemde grenzen, daar de gevolgen van deze kosten voor de gehele economie in de tijd buiten beschouwing blijven²¹⁵. Met name de volgende factoren moeten naar behoren in acht worden genomen:

Teruglopende investeringen in onderzoek en ontwikkeling, innovatie en opleiding zijn een voortvloeiende van de grenzen, omdat door de preliminaire en organisatorische aanpassingskosten minder geld beschikbaar is voor andere uitgaven, terwijl tegelijk de inkomsten minder snel groeien. Aangezien innovatie, een grotere specialisatie en de opleiding van gespecialiseerd personeel voor de groei van de dienstensector van doorslaggevend belang zijn, zullen het concurrentievermogen en de prestaties van dienstverleners hiervan de nadelige gevolgen ondervinden²¹⁶.

²¹⁴ Voor sommige series in de kledingbranche zijn er acht seizoenen per jaar, wat betekent dat de resterende voorraden voor elke serie in het kader van een uitverkoop moeten worden opgeruimd.

²¹⁵ Zelfs het verslag-Cecchini (op. cit.) gaat uit van een "statische" visie van de economie van Europese Unie. "Cecchini zelf was zich terdege bewust van deze beperking en erkende dat dynamische niet-prijsfactoren die voortvloeien uit de opheffing van handelsbelemmeringen en bijbehorende hervormingen op langere termijn voor de productiviteit, werkgelegenheid, groei en de economische en sociale stabiliteit in de EU veel grotere gevolgen zouden hebben dan een statische "step change", uit: "Realising Europe's Potential: Economic Reform in Europe", op. cit., blz. 26.

²¹⁶ De innovatie zal naar alle waarschijnlijkheid het sterkst zijn in die sectoren waar de internationale concurrentie het grootst is. Zie "Innovation in the Service Sector – Selected Facts and Some Policy Conclusions", op. cit., blz. 5.

Teruglopende investeringen in informatieverzameling en in de differentiatie en personalisatie van diensten is een ander gevolg van deze "onttrekking" van de middelen van dienstverlenende bedrijven. Aangezien diensten zijn gebaseerd op kennis en knowhow en gedetailleerde gegevens nodig zijn om ze aan de specifieke behoeften van de klant aan te passen, zal deze investeringsteruggang vooral ten koste gaan van de prestaties van bedrijven en hun klanten.

Er zullen minder schaalvoordelen zijn omdat beproefde bedrijfsmodellen niet kunnen worden geëxporteerd, aangezien verscheidene, zo niet alle, onderdelen van het bedrijfsproces moeten worden aangepast aan de uiteenlopende eisen die door de regelgeving en administratieve praktijken van andere lidstaten worden gesteld. Hoewel diensten gedifferentieerd en zelfs gepersonaliseerd zijn, kunnen bepaalde voorbereidende of administratieve taken worden gestandaardiseerd of door middel van de technologie worden vereenvoudigd zolang er voldoende vraag is.

Een buitensporige toepassing van fusie- en overnamestrategieën leidt tot hogere expansiekosten. De aanpassingskosten kunnen voor dienstverleners een reden zijn om voor overname van een bestaand bedrijf en niet voor "green-field"-investeringen te kiezen om grensoverschrijdende groei te bereiken²¹⁷. Het gangbare standpunt is dat overnames een snellere manier zijn om groei te bereiken, maar dat ze vanuit organisatorisch oogpunt ook duurder zijn, daar twee ondernemingen met twee bedrijfsmodellen moeten worden samengevoegd en beheerd.

Defensieve concurrentiebeperkende strategieën zijn ook een voortvloeisel van de juridische grenzen. Gezien de problemen met grensoverschrijdende "green-field"-investeringen en het risico dat men het doelwit wordt van de overnamedrang van een grote leverancier, hebben dienstverlenende bedrijven de neiging zich verder te ontwikkelen door overnames of afspraken op nationaal niveau om zo hun markt te beschermen²¹⁸ in plaats van door innovatie of differentiatie²¹⁹.

De hoge prijsinflatie in de dienstensector is te wijten aan dit onbenutte potentieel voor grensoverschrijdende groei van de interne dienstenmarkt en aan het gebrek aan grensoverschrijdende concurrentie. De consumenten in het bijzonder zijn de dupe van het nadelige effect van de marktversnippering, aangezien zij niet kunnen profiteren van de voordelen van prijsconcurrentie²²⁰. Gezien de vervlechting van diensten is duidelijk dat deze prijsinflatie de concurrentiepositie van ondernemingen die van diensten gebruik maken, nog verder aantast. Dat zal dan weer een negatief effect hebben op de groei en de werkgelegenheid in de gehele Europese economie.

²¹⁷ Bijvoorbeeld, volgens de eerder genoemde studie over handelsdiensten in de wereldeconomie neemt de internationale groei in Europa ten gevolge van fusies en overnames sneller toe dan de groei ten gevolge van directe "green-field"-investeringen. Wat de detailhandel betreft, werd tijdens een seminar opgemerkt dat "....overnames het voornaamste groei-instrument zijn geworden om toegang te krijgen tot landen met een restrictieve regelgeving, met name Frankrijk, Italië en Duitsland", E. Colla "Commerce 99 – Proceedings of the Seminar on Distributive Trades in Europe", Eurostat, Brussel, 22 –23 november 1999.

²¹⁸ Tijdens het bovengenoemde seminar over de detailhandel in Europa werd verklaard dat "de mondialisering van ondernemingen ook tot een concentratie op nationaal niveau aanzet. Wal-mart en Promodes-Carrefour zijn voorbeelden daarvan: de overnames door Wal-Mart in Europa in 1998-1999 hebben een reactie bij de concurrentie uitgelokt waarvan de fusie tussen twee Franse reuzen slechts het indrukwekkendste voorbeeld is".

²¹⁹ Zie ook "Cross-border acquisitions and Greenfield entry", van het Research Institute of Industrial Economics, P.-J. Norbäck, L. Persson, Working paper No 570, 2002.

²²⁰ "Realising Europe's Potential, Economic Reform in Europe", op. cit.

B. De belangrijkste slachtoffers

1. Kleine en middelgrote ondernemingen

Voor de KMO's kunnen de kosten van een grensoverschrijdende expansie te hoog zijn. De KMO's predomineren in de dienstensector en hun aandeel in de totale productie is veel groter dan in de industrie²²¹. Zij worden echter zwaarder getroffen door de aanpassingskosten dan grote ondernemingen. En als zij toch op nieuwe markten doordringen, dan wordt het succes van hun grensoverschrijdende strategie door de hoge aanpassingskosten ondermijnd of hebben zij een duidelijk concurrentienadeel ten opzichte van gevestigde ondernemingen²²². En aangezien hun economische activiteiten te beperkt zijn voor de aanwerving van gespecialiseerd personeel om de aanpassing voor te bereiden, hebben zij veel te weinig deskundigheid en vaardigheid om met de uiteenlopende regels uit de voeten te kunnen²²³.

De KMO's zijn doelwit voor fusies en overnames. Middelgrote ondernemingen voor wie expansie naar het buitenland niet mogelijk is, maar die vaak over aanzienlijke lokale kennis en ervaring en over groot innovatiepotentieel beschikken, zijn een aantrekkelijk doelwit voor grote ondernemingen. Dat kunnen nieuwkomers zijn die door middel van overname op een markt willen doorstoten, of gevestigde ondernemingen die in overname geïnteresseerd zijn om te voorkomen dat rivalen uit andere lidstaten op hun markt doordringen²²⁴.

Voor de KMO's in kleine lidstaten en in lidstaten aan de rand van de Unie zijn hierbij in het nadeel. Enerzijds zijn de KMO's in dergelijke lidstaten gedwongen op andere markten door te dringen, omdat de vraag in eigen land niet voldoende is. Anderzijds kunnen zij niet profiteren van het grensoverschrijdend aanbod van aantrekkelijke diensten voor ondernemingen. Dat komt doordat zij door de relatief geringe potentiële vraag een van de minst aantrekkelijke markten voor diensten aan bedrijven zijn, daar men van de investeringen niet voldoende rendement verwacht om de hoge aanpassingskosten te dekken.

2. De gebruikers van diensten en met name de consumenten

Uiteindelijk betalen de gebruikers van diensten en met name de consumenten de prijs voor de grenzen op de interne dienstenmarkt. Burgers zijn rechtstreeks de dupe wanneer zij niet gebruik kunnen maken van diensten die door dienstverleners uit andere lidstaten worden aangeboden of wanneer de vele verschillende regels en administratieve praktijken ondernemingen ervan weerhouden hun diensten aan te bieden aan klanten die in andere

²²¹ Zie "Innovation in Services and the Knowledge Economy; the Interface between Policy Makers and Enterprise: a Business Perspective", Irish Coalition of services industries, 2002 en "Major trends and issues", op. cit.

²²² Het ontmoedigende effect van de aanpassingskosten mag niet worden onderschat en ook slechte ervaringen met de regelgeving op nationaal niveau weerhouden ondernemingen ervan nieuwe markten op te zoeken. Bijvoorbeeld, volgens een recent Brits verslag besteden kleine winkeliers drie tot vijf dagen per maand aan contacten met overheidsdiensten teneinde aan de nationale voorschriften te voldoen, wat 35% meer is dan vier jaar geleden. Deze stijging wordt ten dele veroorzaakt door de complexiteit van de regelgeving ten gevolge van de toenemende differentiatie in de dienstensector. "Local shops: a Progress Report on Small Firms Regulation" Better Regulation Taskforce (UK), juli 2001.

²²³ Zie bijvoorbeeld "The Services Sector in the UK and France: Addressing Barriers to the Growth of Output and Employment", op. cit.

²²⁴ Tijdens het seminar over de detailhandel in Europa (op. cit.) is gesteld dat "de handelsstructuur van deze landen [Frankrijk, Italië en Duitsland] van oudsher bestaat uit een aantal kleine en middelgrote familie- of zelfstandige bedrijven of KMO's die tot een inkoopcombinatie of vrijwillige keten behoren. Deze ondernemingen zijn een doelwit bij uitstek voor grote ketens die proberen hen van de markt te verdringen door ze op te kopen...".

lidstaten wonen. Deze situatie draagt ook bij tot het wantrouwen van de consument jegens diensten uit andere lidstaten. Overigens krijgen ondernemers van hun overheid soms het advies niet in andere lidstaten te verkopen²²⁵, terwijl ook burgers door hun belangenorganisaties worden gewaarschuwd voor aankoop in het buitenland. Zoals bij de KMO's, zijn vooral de burgers in kleine lidstaten de dupe. De consumenten kunnen doorgaans dus niet profiteren van een breed scala van diensten tegen concurrerende prijzen en van de betere levenskwaliteit die een volledig geïntegreerde interne markt zou moeten meebrengen.

Uit het Cardiff-verslag van de Commissie over de werking van de interne markt²²⁶ blijkt dat er nog altijd aanzienlijke prijsverschillen op de interne markt zijn. Het verslag laat zien dat sommige detailhandelsprijzen wel 40% hoger of lager dan het Europees gemiddelde kunnen liggen en dat het gemiddelde prijsverschil circa 30% bedraagt. Het verslag concludeert dat deze verschillen het gevolg zijn van "economische" en niet van "geografische" factoren en dat "economische hervormingen en maatregelen op het gebied van de concurrentie [...] dan ook het beste middel [lijken] om de resterende prijs spreiding op deze markten te doen verdwijnen"²²⁷.

De Europese werknemers profiteren niet van het banenpotentieel in de dienstensector. Deze belemmeringen zijn van invloed op alle ondernemingen, aangezien elk bedrijf in de Europese Unie van diensten gebruik maakt. Het gevolg is dat de hogere kosten, het productiviteitsverlies en dus de geringere werkgelegenheid zich in de gehele Europese Unie verspreiden. Daar de meeste banen in de Europese Unie in de dienstensector zijn, is dit verloren potentieel nog het meest zorgwekkend van al.

C. De geringe geloofwaardigheid van de interne markt voor diensten

De vele juridische grenzen kunnen de Europese burgers en ondernemers de indruk geven dat de interne markt een ruimte vol risico's is. Degenen die desondanks over de binnengrenzen heen diensten willen verlenen en niet over voldoende middelen beschikken om de door de binnengrenzen ontstane kosten te dragen²²⁸, kunnen twee dingen doen om aan deze risico's het hoofd te bieden: zij kunnen een "regeling" treffen met de instanties of met partners ter plaatse of zij kunnen hun dienst "zwart" verlenen.

²²⁵ Bijvoorbeeld, in de richtsnoeren betreffende de toepassing van een regel inzake de burgerlijke rechtsspraak beveelt een nationale instantie elektronicahandelaren uitdrukkelijk aan om geen producten te verkopen aan consumenten in andere EU-lidstaten om te vermijden dat zij in die landen wegens contactbreuk kunnen worden aangeklaagd.

²²⁶ COM (2001) 736 van 7.12.2001.

²²⁷ De Ronde Tafel voor financiële diensten heeft een verslag uitgebracht over de voordelen van een Europese retailmarkt voor financiële diensten (The benefits of a working European retail market for financial services, F. Heinemann, M. Jopp, 2002). Daarin wordt geschat dat een dergelijke markt 5 miljard euro zou kunnen besparen en zou kunnen leiden tot een toename van de economisch groei met 0,5% tot 0,7%. Het verslag stelt vast dat verschillen tussen nationale voorschriften op het gebied van de consumentenbescherming belangrijke hinderpalen zijn, die "een pan-Europese marketingstrategie en een standaardisatie van de producten onmogelijk maken". Voorts heeft een Eurobarometer-onderzoek, dat in opdracht van de Commissie werd uitgevoerd, aangetoond dat de consumenten minder vertrouwen hebben in aankopen in een andere lidstaat dan in die in eigen land. Van de Europese consumenten voelt 32% zich goed beschermd bij een geschil met een in een andere lidstaat gevestigd bedrijf, in vergelijking met 56% bij een geschil met een nationale onderneming.

²²⁸ Voor een analyse, zie deel III, punt A.

1. De indruk dat de interne markt een ruimte vol risico's is

Uit de contacten met de betrokkenen blijkt dat de afnemers en verleners van diensten door de vele geïnventariseerde moeilijkheden vaak de indruk hebben dat grensoverschrijdende activiteiten veel riskanter en duurder zijn dan activiteiten die tot het nationaal grondgebied beperkt blijven. Dat is de reden waarom ondernemingen vaak besluiten om alleen op nationaal of lokaal niveau actief te zijn en waarom zij, wanneer zij toch besluiten hun activiteiten uit te breiden, de voorkeur lijken te geven aan directe buitenlandse investeringen, fusies en overnames boven de handel in diensten.

Ook de consumenten hebben minder vertrouwen in transacties met dienstverleners in een andere lidstaat. En het is nu eenmaal zo dat de ontwikkeling van dergelijke transacties ook van het vertrouwen van de consument afhangt en dus van de wijze waarop hij de markt ervaart.

Deze indruk dat de interne dienstenmarkt meer risico's dan kansen biedt, verklaart wellicht ten dele waarom slechts 29% van de ondernemingen van grensoverschrijdende zakelijke diensten gebruik maakt²²⁹ of waarom ondernemers menen dat een rechtbank van een andere lidstaat hen bij een eventueel geschil niet onpartijdig zou behandelen.

Doorslaggevend voor de geloofwaardigheid van de interne dienstenmarkt is ook de efficiëntie van de rechtsmiddelen en sancties die kunnen worden ingesteld tegen een nationale instantie die het internemarktrecht niet naleeft. Bij een enquête werd in dit verband door bedrijfshoofden een zeker scepticisme aan de dag gelegd: *"Om een oplossing voor hun problemen te vinden, wenden ondernemingen zich gewoonlijk tot brancheorganisaties, kamers van koophandel of hun eigen netwerken. De meeste ondernemingen, ongeacht de grootte, voelen er weinig voor om daarvoor een beroep te doen op overheidsdiensten, op nationaal of op Europees niveau. Toch zullen grotere ondernemingen vaker op die manier hulp zoeken dan kleinere. Deze resultaten bevestigen dat het belangrijk is om de rechtsmiddelen met name op nationaal niveau toegankelijker en doeltreffender te maken"*²³⁰. Het Europees Parlement²³¹ en het Economisch en Sociaal Comité²³² hebben er in hun adviezen over de internemarktstrategie voor de dienstensector met name op gewezen dat de doeltreffendheid van inbreukprocedures betreffende diensten moet worden verbeterd.

²²⁹ "Barriers to Trade in Business Services", op. cit., blz. ii.

²³⁰ Enquête in verband met het scorebord van de interne markt, nr.3, 3.11.1998. http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/score/busien.htm.

²³¹ "..... een strikt beleid van inbreukprocedures te voeren jegens lidstaten die maatregelen treffen die niet stroken met de artikelen 43 en 49 van het Verdrag", resolutie van het Europees Parlement over de mededeling van de Commissie betreffende een internemarktstrategie voor de dienstensector, op. cit., punt 27.

²³² "De Commissie zou haar functie als hoedster van het Verdrag met meer vastberadenheid en efficiency moeten waarnemen, met name door meer vaart te zetten achter de afwikkeling van inbreukprocedures i.v.m. schendingen van de vrijheid van dienstverlening en de vrijheid van vestiging, en door zorgvuldig te kijken naar de proportionaliteit van de nationale maatregelen die aan de restricties ten grondslag liggen. Nu een buitengewone inspanning wordt geleverd van de kandidaat-lidstaten in verband met de overname van het acquis communautaire in zijn geheel, moeten de lidstaten zich moreel verplicht voelen om het goede voorbeeld te geven", advies van het Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie betreffende een internemarktstrategie voor de dienstensector, op. cit., punt 7.5.

2. De "regelingenstrategie"

Het gebrek aan rechtszekerheid bij de uitoefening van de vrijheden en de ontoereikende doeltreffendheid van de rechtsmiddelen bij belemmeringen kunnen dienstverleners dwingen met de nationale instanties of met plaatselijke ondernemers een "regeling" te treffen. Zelfs wanneer de belemmeringen geen rechtsgrond hebben en bij een rechtbank of de Commissie kunnen worden aangevochten, zet de behoefte aan een snelle en pragmatische oplossing en de wens snel toegang te verkrijgen tot de betrokken markt talrijke ondernemers tot een dergelijke strategie aan.

Contacten met de betrokkenen bevestigen deze praktijken waarbij een "regeling" wordt getroffen, met name die waarbij een partnerschap wordt aangegaan met plaatselijke ondernemers om de situatie te "renationaliseren", zodat instanties die weinig animo vertonen om toegang te verlenen tot hun nationale markt, kunnen worden omzeild²³³.

Er kleven vele bezwaren aan deze strategie:

- zij leidt ertoe dat de juridische grenzen van blijvende aard zijn, omdat geen rechtsprocedures tot opheffing van deze grenzen worden aangespannen en omdat de ondernemer, zodra hij een regeling heeft getroffen, er geen enkele belang meer bij heeft dat de grenzen verdwijnen, aangezien zij een belemmering vormen voor concurrenten die ook op de markt willen doordringen (concurrentiebeperkend effect);
- de onderhandelingen met plaatselijke instanties of het partnerschap met een plaatselijke ondernemer brengen extra kosten met zich mee (bijvoorbeeld kosten voor plaatselijke consultants, tolken, wederdiensten enz.).

3. De "zwartemarktstrategie"

In plaats van een regeling te treffen, kan men ook een dienst verlenen zonder zich om de wettigheid ervan te bekommeren, waarmee men zich dus op het terrein van de zwarte markt en de parallelle economie begeeft. Deze termen moeten in ruime zin worden opgevat, dus niet slechts als activiteiten die in strijd zijn met de belastingwetgeving, maar als activiteiten die niet aan een juridische voorwaarde van welke aard ook voldoen, of als activiteiten waarvan de ondernemer de wettigheid niet kan garanderen en zich bewust niet daarom bekommert.

Bij grensoverschrijdende diensten wordt soms voor een "zwartemarktstrategie" gekozen, niet omdat men de opzet heeft fraude te plegen, maar omdat de vele juridische grenzen het heel lastig maken de wettigheid van grensoverschrijdende diensten te beoordelen. Zoals onlangs door het Hof werd erkend²³⁴, kan een situatie immers door een nationale instantie als zwartwerk worden beschouwd, terwijl in werkelijkheid sprake is van de rechtmatige uitoefening van internemarktrechten.

De ontwikkeling van zwartemarktstrategieën levert niemand voordeel op:

²³³ Deze strategie komt ook voor bij overheidsopdrachten; zie "Selling to the public sector in Europe. A practical guide for small and medium-sized companies", OPOCE, 2000, blz. 17.

²³⁴ Arrest-Corsten op. cit.; deze zaak betreft een Duitse architect die een Nederlandse onderneming opdracht had gegeven tot het leggen van vloeren in het kader van een bouwproject in Duitsland. Aangezien de Nederlandse onderneming niet was ingeschreven in het Duitse ambachtsregister, heeft de bevoegde Duitse arbeidsinspectie een boete opgelegd wegens overtreding van de Duitse wettelijke regeling betreffende de bestrijding van zwartwerk. Die beslissing is door het Hof op grond van het beginsel van vrije dienstverrichting aangevochten.

- de afnemer en verlener van de dienst lopen het risico van zware sancties en kunnen bij eventuele geschillen geen beroep doen op de officiële verweer- en rechtsmiddelen;
- de dienstverlener mag niet opvallen, moet kansen laten liggen omdat hij nooit openlijk reclame kan maken voor zijn activiteiten, en kan er niet voor zorgen dat hij ook in de toekomst concurrerend blijft. Bovendien kan de ontwikkeling van een zwarte markt door bepaalde nationale instanties worden aangegrepen om de juridische grenzen te verhogen, in plaats van deze op te heffen om de wettige verlening van grensoverschrijdende diensten te faciliteren²³⁵;
- de overheidsinstanties lopen belastinginkomsten mis en moeten complexe en dure maatregelen treffen om de zwarte markt te bestrijden, omdat zij niet voldoende onderscheid maken tussen rechtmatige activiteiten op grond van het Gemeenschapsrecht en opzettelijke fraude.

In het verlengde van de mededeling van de Commissie "Nieuwe Europese arbeidsmarkten, open voor allen, met toegang voor allen"²³⁶ kan de opheffing van juridische grenzen dus als een van de belangrijkste instrumenten bij de strijd tegen zwartwerk worden beschouwd, omdat het daardoor gemakkelijker wordt de wettigheid van grensoverschrijdende diensten te beoordelen en te controleren.

CONCLUSIES

Tien jaar nadat de interne markt voltooid had moeten zijn moet men helaas vaststellen dat er een diepe kloof gaapt tussen de visie, een geïntegreerde economie in de Europese Unie, en de werkelijkheid, de situatie waarmee de Europese burgers en de dienstverleners te maken hebben. De juridische grenzen die voor talrijke diensten in de plaats zijn gekomen van de materiële barrières en technische belemmeringen, zijn veel complexer en onverbiddelijker dan men bij de start van de nieuwe dienstenstrategie dacht.

Het nadelig effect hiervan op de concurrentiepositie van de gehele Europese economie mag niet worden onderschat. Het is inmiddels duidelijk geworden dat het door de Europese Raad van Lissabon gestelde doel, namelijk om van de Europese economie de meest concurrerende economie van de wereld te maken, niet realiseerbaar is zonder dat de werking van de interne dienstenmarkt in de nabije toekomst een radicale wijziging ondergaat.

De aard en omvang van de problemen waarvoor wij ons gesteld zien vergen aanzienlijke inspanning en een duidelijk politiek engagement van de Europese instellingen en de lidstaten, die opheffing van deze grenzen en de noodzaak nieuwe grenzen te voorkomen tot hoge prioriteit moeten verklaren, zonder dat zij daarbij afbreuk doen aan een hoog

²³⁵ In dit verband wordt in een aantal bijdragen uit de bouw gewezen op een toename van het aantal inspecties wanneer de werkzaamheden worden uitgevoerd door in andere lidstaten gevestigde dienstverleners.

²³⁶ Mededeling van de Commissie "Nieuwe Europese arbeidsmarkten, open voor allen, met toegang voor allen", COM (2001)116 definitief van 28.2.2001. " De interne markt voor diensten is nog altijd gefragmenteerd. Desalniettemin vindt twee derde van alle werknemers een baan in de dienstensector en komt de groei van de werkgelegenheid volledig voor rekening van deze sector. Doordat ten gevolge van technologische ontwikkelingen veel diensten tegenwoordig op afstand kunnen worden verleend, zorgt deze fragmentatie voor verstoringen en kan ze, indirect, de export van banen vanuit de Unie in de hand werken of leiden tot het ontstaan van onregelmatig werk binnen de EU."

beschermingsniveau voor de doelstellingen van algemeen belang. De kandidaat-lidstaten moeten zich, voor zover mogelijk, bij dit streven aansluiten.

Zoals al werd gezegd, is het in dit verslag niet de bedoeling een standpunt in te nemen over de verenigbaarheid met het Gemeenschapsrecht van de nationale maatregelen die aan de geïnventariseerde hindernissen ten grondslag liggen, noch over eventuele initiatieven om de goede werking van de interne dienstenmarkt te garanderen. Dit verslag zal als werkbasis dienen voor de acties die in 2003 tijdens de tweede fase van de internemarktstrategie voor de dienstensector moeten worden uitgevoerd, na overleg met het Europees Parlement, de lidstaten en de betrokkenen. Bij dit overleg moeten zowel de belemmeringen voor de grensoverschrijdende verlening en afname van diensten als de belemmeringen voor de grensoverschrijdende vestiging van de dienstverlener aan bod komen, daar deze een grote verscheidenheid van dienstenactiviteiten in de weg staan.

Grensoverschrijdende vestiging blijft van belang voor dienstverleners en moet door de afschaffing van onnodige administratieve lasten en formaliteiten worden vereenvoudigd. In de dienstensector zijn de kleine en middelgrote ondernemingen echter in de meerderheid en voor hen is de vrijheid van dienstverrichting vaak belangrijker dan de vrijheid van vestiging wanneer zij nieuwe markten willen exploiteren, met name nu de noodzaak van een permanente fysieke aanwezigheid ten dele is weggenomen door de mogelijkheden van de informatietechnologie. Grensoverschrijdende dienstverlening moet dus worden gestimuleerd en deze moet net zo eenvoudig worden als dienstverlening binnen een lidstaat.

Om deze doelen te realiseren wil de Commissie, zoals in de internemarktstrategie voor de dienstensector is aangekondigd, in de tweede fase wetgevende maatregelen treffen waarvan de draagwijdte en inhoud nadere analyse behoeven. Er moet daarbij een evenwicht worden gevonden tussen, enerzijds, de noodzaak een te gedetailleerde en omvangrijke regelgeving op Europees niveau te vermijden en, anderzijds, de vereiste bescherming van de betrokken doelstellingen van algemeen belang. Daartoe moet in nauwe samenwerking met het Europees Parlement, de lidstaten en de betrokkenen nader worden onderzocht op welke gebieden verdere harmonisatie gewenst is. Bijzondere aandacht zal daarbij uitgaan naar belemmeringen die rechtstreeks van invloed zijn op de vrijheid van de Europese burgers om diensten te ontvangen. Binnen deze context zullen aspecten betreffende de vraagzijde speciale aandacht krijgen, met name de positie van consumenten op de interne dienstenmarkt. De huidige inspanningen om een hoog niveau van consumentenbescherming in de Gemeenschap tot stand te brengen²³⁷, zullen ertoe bijdragen dat de noodzakelijke voorwaarden worden geschapen voor consumentenvertrouwen in grensoverschrijdende transacties.

Om belemmeringen die niet door regelgeving worden veroorzaakt uit de weg te ruimen, wil de Commissie, zoals zij in haar internemarktstrategie voor de dienstensector heeft aangekondigd, begeleidende maatregelen van niet-wetgevende aard voorstellen. De Commissie zal in dit verband prioriteit geven aan concrete maatregelen die de nodige informatie en hulp verschaffen aan burgers en ondernemingen die grensoverschrijdende diensten willen afnemen of verlenen.

²³⁷ Zie de lopende raadpleging over een ontwerp-kaderrichtlijn inzake handelspraktijken; mededeling van de Commissie over de Follow-up van het Groenboek over de consumentenbescherming in de EU, COM(2002) 289 definitief.

BIJLAGE

VOOR DE RAADPLEGING GEBRUIKTE METHODE

Context

De mededeling van de Commissie betreffende de internemarktstrategie voor de dienstensector werd in december 2000 gepubliceerd en de lidstaten, de andere instellingen van de Gemeenschap en de betrokkenen werden daarbij opgeroepen hun reacties te geven. Gezien de complexiteit en omvang van het onderwerp strekte de raadpleging zich over het hele jaar 2001 en het begin van 2002 uit, teneinde de betrokkenen voldoende tijd te geven hun bijdragen in te dienen.

Doel van de raadpleging

De raadpleging had tot doel om bij de bron informatie in te winnen over de hindernissen die de ontwikkeling van de interne markt voor diensten in de Europese Unie in de weg staan. Het was duidelijk dat er factoren waren die het vrije verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging beperkten, maar de precieze aard en omvang van deze beperkingen waren onduidelijk. Om die reden en voor het eerst sinds de "algemene programma's" van 1962²³⁸ tot opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting, besloot de Commissie een inventaris op te maken van de hindernissen die nog altijd op de interne dienstenmarkt bestaan; daarbij baseert zij zich met name op de bijdragen van dienstverleners en gebruikers en op informatie uit andere bronnen, waarop hieronder nader wordt ingegaan.

Diensten waarop de raadpleging betrekking had

De raadpleging had tot doel informatie te verzamelen over de problemen waarmee dienstverleners en gebruikers bij **alle soorten economische dienstenactiviteiten** binnen de Europese Unie worden geconfronteerd; daarbij gold niet als voorwaarde dat deze diensten in de statistieken terug te vinden of door een regeling gedefinieerd zijn. Zo worden talrijke diensten door fabrikanten verleend (bv. een meubelfabrikant kan ook diensten met betrekking tot ontwerp, installatie en onderhoud aanbieden). De raadpleging omvatte alle vormen van grensoverschrijdende diensten alsmede de vestiging.

Er werd informatie ingewonnen over alle hindernissen waarmee dienstverleners in de verschillende fasen van een dienstenactiviteit te maken kunnen krijgen: van de vestiging van de dienstverlener en het gebruik van input (productiefactoren) voor de levering van een dienst tot de verkoopbevordering, de distributie en uiteindelijk de verkoop en klantenservice. In elke fase kunnen zich belemmeringen voordoen en het is duidelijk dat een hindernis in één fase van de dienstverlening gevolgen kan hebben voor het gehele proces en een dienstverlener kan dwingen zijn bedrijfsmodel volledig te herzien.

²³⁸ Op. cit.

Hindernissen waarop de raadpleging betrekking had

Uitgangspunt bij de identificatie van hindernissen was de rechtsspraak van het Hof waarin duidelijk wordt gesteld dat iedere maatregel die de dienstverlening tussen lidstaten verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt, als een beperking moet worden beschouwd. Beperkingen zijn dus niet alleen discriminerende maatregelen, dat wil zeggen hindernissen waarmee dienstverleners uit andere lidstaten op grond van hun nationaliteit of hun woonplaats worden geconfronteerd, maar ook niet-discriminerende maatregelen, dat wil zeggen beperkingen die zonder onderscheid van toepassing zijn op ondernemers die in het land van dienstverlening zijn gevestigd en op ondernemers uit andere lidstaten.

Hindernissen die voortvloeien uit wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen, dat wil zeggen die worden veroorzaakt door wettelijke voorschriften, systemen voor zelfregulering of praktijken van openbare instanties (bestuursorganen of rechtbanken) en van andere regelgevende organisaties (beroepsverenigingen, regionale kamers enz.), zijn bij de raadpleging in aanmerking genomen. Dat zijn bijvoorbeeld voorschriften en procedures inzake vergunningen, reclame, belastingen en, bij de terbeschikkingstelling van werknemers, het arbeidsrecht. Er is ook aandacht besteed aan gevallen waarin termijnen, verschuldigde rechten of andere problemen de verlening van een dienst onaantrekkelijk of onmogelijk hebben gemaakt. Sommige hindernissen kunnen voortkomen uit de complexiteit, de omslachtigheid of de gebrekkige transparantie van regelingen of praktijken, maar de meeste worden veroorzaakt doordat de nationale regels te veel verschillen.

Het Hof heeft eveneens vastgesteld dat beperkingen van het vrije verkeer in bepaalde bijzondere omstandigheden onder bepaalde voorwaarden gerechtvaardigd kunnen zijn, bijvoorbeeld om de volksgezondheid of de consument te beschermen. Het doel van de eerste fase van de strategie was echter om vast te stellen met welke hindernissen ondernemingen en burgers geconfronteerd worden en niet om een oordeel te vellen over de eventuele rechtvaardiging ervan. Daarom had de raadpleging ook betrekking op gebieden waarvoor reeds communautaire rechtsinstrumenten bestaan of worden voorgesteld. Voorts werd aandacht besteed aan de hindernissen die EU-dienstverleners in de kandidaat-lidstaten ondervinden.

Wijze van uitvoering van de raadpleging

Allereerst gaf de Commissie een bureau voor marktonderzoek opdracht tot uitvoering van een onafhankelijke studie waarbij 6000 ondernemingen uit alle grootteklassen in 14 lidstaten werden ondervraagd²³⁹. Het resultaat van deze studie gaf inzicht in de omvang van de hindernissen: meer dan een derde van de ondervraagde ondernemingen had zelf ervaring met belemmeringen op het gebied van de vrijheid van dienstverrichting of de vrijheid van vestiging. Problemen deden zich voor in alle branches en troffen ondernemingen van alle grootteklassen en vormen bij alle fasen van de dienstverlening: van de vestiging en het gebruik van input tot de verkoopbevordering, de distributie, de verkoop en uiteindelijk de klantenservice.

²³⁹ Duitsland maakte geen deel uit van het onderzoek, omdat er problemen waren met specifieke regels betreffende marktonderzoek, maar de diensten van de Commissie hebben op andere wijze vergelijkbare gegevens verzameld.

Vervolgens ging de eigenlijke raadpleging van start, waarbij gebruik werd gemaakt van verschillende mechanismen en kanalen met het oog op een zo breed mogelijk deelnameveld. De Europese en nationale verenigingen zijn verscheidene malen aangeschreven. Met de afzonderlijke dienstverleners en gebruikers werd direct of via nationale verenigingen contact opgenomen. Er zijn bilaterale ontmoetingen georganiseerd om verder over de vraagstukken te discussiëren en door middel van conferenties en seminars werd de raadplegingsprocedure onder de aandacht gebracht en werd nadere informatie hierover verstrekt. Wanneer dat noodzakelijk leek, heeft de Commissie gedetailleerde informele vragenlijsten voor specifieke gebieden (bv. de kleine en middelgrote ondernemingen) opgesteld. Dit alles heeft 698 afzonderlijke bijdragen uit 668 verschillende bronnen opgeleverd.

Andere gebruikte bronnen

Om de resultaten van de open raadpleging en studie aan te vullen en een zo volledig mogelijk beeld van de huidige situatie op de interne dienstenmarkt te verkrijgen, werd ook gebruik gemaakt van andere informatiebronnen.

Allereerst heeft de Commissie de vragen en verzoekschriften van het Europees Parlement geanalyseerd. Sinds de strategie van start ging, zijn een groot aantal daarvan bij de Commissie binnengekomen. Zij zijn een belangrijke bron van informatie over de zorgen van ondernemingen en burgers. Ook de door de Commissie ontvangen klachten en de inbreukprocedures - ook daarvan waren er vele in de betrokken periode - bleken zeer leerrijk. Deze bronnen zijn vooral van belang om te bepalen op welke gebieden zich ten gevolge van de praktijken van de lidstaten voor de burgers problemen kunnen voordoen bij de afname van diensten.

Voorts werd een kritische analyse uitgevoerd van de informatie uit de overlegmechanismen en instrumenten voor probleemoplossing ten behoeve de marktdeelnemers. In dit verband kunnen de door de Commissie ingevoerde Dialoog met burgers en bedrijfsleven, de nationale coördinatiecentra voor de interne markt en de contactpunten voor burgers en bedrijven worden genoemd.

Tot slot heeft de Commissie gebruik gemaakt van economische en statistische studies van gerenommeerde instituten, haar eigen diensten, de lidstaten en andere organisaties.

De bijdragen van de lidstaten

Naast de oproep tot reacties in de mededeling betreffende de internemarktstrategie voor de dienstensector van december 2000 heeft de Commissie de lidstaten in september 2001 een gedetailleerd verzoek om onder meer economische en statistische gegevens over de nationale en Europese dienstenmarkten gestuurd. En in het eerste kwartaal van 2002 werd hun gevraagd informatie te verstrekken over de organisatie van de follow-up van de arresten van het Hof op nationaal niveau. De meeste lidstaten hebben op deze verzoeken gereageerd en hun bijdragen geven ook de resultaten weer van het overleg dat zij zelf op nationaal niveau met talrijke betrokkenen hebben gevoerd.

De Commissie richtte in november 2001 een groep van deskundigen uit de lidstaten op om haar bij de tenuitvoerlegging van de strategie te adviseren. Deze groep is

inmiddels twee keer bijeengekomen en het is de bedoeling dat drie tot vier vergaderingen per jaar plaatsvinden. Een aantal lidstaten heeft seminars over de strategie georganiseerd, waaraan soms door de diensten van de Commissie is deelgenomen. Deze seminars bleken bijzonder nuttig om de doelstellingen van de actie toe te lichten en een dialoog met de dienstverleners en gebruikers op gang te brengen alsmede om de reeds verzamelde informatie over de verschillende soorten hindernissen te vergelijken en aan te scherpen.