

Bijsturing dienstenrichtlijn best effectief



Zo rond het verschijnen van deze editie van *De gids* verstrijkt de periode voor omzetting van de Europese dienstenrichtlijn, het vlaggenschip van Europa's strategie om de diensteneconomie van de Verenigde Staten bij te benen. De lidstaten hadden

drie jaar gekregen voor de omzetting, tot 28 december 2009. Waar staan we? En wat hebben we geleerd?

Vaststelling 1

Bij het afsluiten van deze bijdrage is al duidelijk dat België niet tijdig klaar geraakt. De federale overheid is nog het verst opgeschoten, met inmiddels ook een ontwerp van "horizontale" wet, om zeker niks te vergeten. Het Waalse Gewest is erg laat gestart, maar heeft het laatste jaar een eindspurt ingezet, zodat het nu ook mee op kop ligt. Ook al met een horizontaal ontwerpdecreet. Vlaanderen daarentegen ligt serieus achterop, met nog geen begin van een decreet. Allicht bron van leedvermaak voor wie zich pleegt te storen aan de opgeklopte Vlaamse zelfgenoegzaamheid dat niks nog werkt op federaal vlak en dat Wallonië een blok aan het been is. Wat Vlaanderen doet, doet het trager. Alleen in Brussel gaat het nog trager. Daar wilden ze er zelfs niet aan beginnen vóór de regionale verkiezingen. Daar komt overigens nog de achterstand bij van de lokale besturen. Omdat er ook nog wel wat lokale reglementen zijn naar dienstverleners, van taxi's over horecazaken tot marktkramers. Die moesten ook alle tegen het licht worden gehouden.

Vaststelling 2

De Europese dienstenrichtlijn is redelijk werkbaar. Weliswaar wordt nog steeds gesproken van de Bolkesteinrichtlijn, naar de Europese commissaris die het eerste ontwerp indiende. Maar die versie werd toch wel zwaar geamendeerd. Het Europees Vakverbond was er voor één keer in geslaagd een adequate strategie te ontplooien. En een aantal Europese parlementairen heeft magnifiek werk verricht om de risico's van het initiële wangedrocht in te dammen. Met bijzonder knap werk overigens van Belgische parlementairen als Anne Van Lancker (SPA) en Marianne Thyssen (CD&V). Zij moesten laveren tussen het ideologisch geweld langs rechts en links. Met rechts dat er een stormram in zag voor commercialisering en deregulering. We zaten toen nog voor de financiële crisis, toen het neoliberalisme nog de wind in de zeilen had. En met een nieuw soort anti-Europees populisme langs links, dat slechts één antwoord aanvaardde: weg met die richtlijn. En soms niet veel verder kwam dan het uitkramen van dommigheden over de Polen die de West-Europese metsers zouden wegdrummen door zich hier te komen aanbieden aan Poolse lonen. Dom, omdat zelfs het initiële ontwerp van Bolkestein dat nooit beoogde. Maar vooral dom omdat het de voorstanders van de richtlijn een extra argument in handen speelde: links kent zijn dossier niet.

De echte inzet was niet dat de arbeidsbescherming in de dienstensectoren gedereguleerd werd, maar twee andere gevaren. Enerzijds de dreigende ontworping van het sociale handhavingsbeleid. Bolkestein wilde die voor buitenlandse

Een aantal Europese parlementairen heeft magnifiek werk verricht om de risico's van het initiële wangedrocht in te dammen. Met bijzonder knap werk overigens van Belgische parlementairen als Anne Van Lancker (SP.A) en Marianne Thyssen (CD&V).

dienstverleners toevertrouwen aan het land van oorsprong. Alsof dat land van oorsprong er enig belang bij heeft te controleren wat zijn dienstverleners uitspoken op buitenlandse werven. Anderzijds het ondergraven van de mogelijkheid voor lidstaten om gevestigde of buitenlandse dienstverleners ook aan andere dan arbeidsnormen te onderwerpen.

Ook al zijn de werkzaamheden nog lang niet ten einde, menen we toch te mogen zeggen dat het meeste onheil kon worden afgewend. De controle door het land van oorsprong werd vervangen door een verplichting tot samenwerking tussen inspectiediensten. Belangrijke sectoren werden uitgesloten van de richtlijn. En voor de resterende sectoren blijkt dat de richtlijn toelaat de belangrijkste normen te handhaven. Er zal wel een reeks erkenningsregelingen moeten sneuvelen, maar dat is meestal geen erg, omdat het eigenlijk gaat om subsidievoorwaarden. De dienstenrichtlijn laat deze laatste expliciet ongemoeid. Zodat het volstaat om subsidievoorwaarden om te zetten in erkenningsvoorwaarden. In Wallonië hadden ze dat al snel door en zijn ze daar ook volop mee bezig. In Vlaanderen is dat besef wat later gegroeid.

Vanuit syndicaal oogpunt zal de belangrijkste verandering nog zijn: het schrappen van de stelsels van voorafgaande erkenning voor de private arbeidsbemiddeling. Behalve wat betreft de uitzendbureaus, want die zijn uitgesloten van de richtlijn. In Wallonië was er hierover al snel een akkoord met de sociale partners. Vlaanderen is recentelijk gevolgd. En in Brussel gaat het ook die richting uit. Omdat iedereen ook vaststelt dat die procedures van voorafgaande erkenning niet zo relevant zijn voor andere bureaus dan de uitzendbureaus. Belangrijkst zijn de gedragsregels die deze bureaus

moeten respecteren in hun omgang met de werkzoekenden en de controle op de naleving ervan.

Dus allemaal relatief pijnloos. Met als gevolg dat vandaag niet zozeer de Belgische vakbonden in hun maag zitten met de dienstenrichtlijn, maar veeleer de middenstandsorganisaties. Op federaal vlak, doordat de richtlijn verplicht tot versoepeling van de wet op grote handelsvestigingen, de zgn. IKEA-wet. Regionalisering van die wet zat in het (slapende) Octopusakkoord voor de eerste stap in de staatsvorming. UNIZO hoopte op Vlaams vlak immers meer steun te krijgen voor een verstrenging, ter bescherming van de kleine handelsvestigingen. Maar moet nu vaststellen dat de richtlijn precies verplicht tot het omgekeerde. Federaal minister van Economie, Van Quickenborne, stuurde zelfs even aan op een radicale afschaffing van die IKEA-wet. Dat werd door de UNIZO-vrienden binnen de regering voorlopig geblokkeerd. Al is nog niet duidelijk wat dan wel zal gebeuren. UNIZO zit overigens ook met een probleem in Vlaanderen, nu het monopolie voor de middenstandsorganisaties inzake middenstandsvorming door de dienstenrichtlijn onder druk komt te staan. Deregulering is kennelijk alleen maar goed als die geldt voor de werknemers.

Vaststelling 3

Het is opmerkelijk hoe de voorstanders van commercialisering en deregulering de dienstenrichtlijn toch willen blijven benutten voor hun ideologische agenda. Een voorbeeld op federaal vlak: de procedure van registratie van aannemers in de bouwsector. De sociale partners spelen hierin vandaag een rol via provinciale commissies. Strijdig met de dienstenrichtlijn, beweren tegenstanders daarvan, want die verbiedt dat concurrenten zich gaan moeien

Het is opmerkelijk hoe de voorstanders van commercialisering en deregulering de dienstenrichtlijn toch willen blijven benutten voor hun ideologische agenda.

met de registratie. Terwijl de richtlijn precies een uitzondering voorziet voor sociale partners. Maar je ziet de meeste voorbeelden vooral op Vlaams vlak. In de vorige regering was het vooral Patricia Ceysens (Open VLD), op Economie, die via de dienstenrichtlijn alsnog poogde lelijk huis te houden in de sociale diensten. Nu, Ceysens is inmiddels weg. En voor de meeste van de kwestieuze domeinen heb je nu een CD&V 'er met ACW-stempel of een SPA'er, die na enige tijd ook doorhadden dat de dienstenrichtlijn veel meer speelruimte liet dan hen aanvankelijk werd voorgehouden. Behalve voor de beleidsvelden Werk en Sport. Daar heb je nu ex-VOKA'er en nieuw-N-VA'er Philippe Muylers, met zijn gekende voorliefde voor het commerciële initiatief en allergie voor regelgeving. En dus met een voorspelbare benadering: zo weinig mogelijk diensten uitsluiten, zoveel mogelijk regels wegwerken en een maximum aan diensten openstellen voor de commercie. Niet omdat de dienstenrichtlijn dat voorschrijft. Niet omdat dit beter beleid geeft. Doch alleen maar omdat dit strookt met zijn persoonlijke ideologie, zoal niet het verlanglijstje van de commerciële lobby's. Neem de begeleiding of opleiding van langdurig werklozen. De dienstenrichtlijn laat perfect toe die uit te sluiten als sociale, gesubsidieerde diensten voor personen in nood. Zelfs de *die hards* van de Europese Commissie aanvaardden dat. Maar neen, als het van Muylers afhangt, mee op het lijstje. Hij hoopte dat op eigen houtje te kunnen doen, zonder overleg in de regering of met de sociale partners. Maar is daarop moeten terugkomen. Al is het eindresultaat nog verre van duidelijk bij het afsluiten van deze bijdrage.

Vaststelling 4

Het globale plaatje zal er voor België erg verwarrend uitzien. Aan Franstalige zijde meent de Franstalige Gemeenschap dat haar bevoegdheden integraal zijn uitgesloten van de dienstenrichtlijn,

terwijl het Waalse Gewest voor de geregionaliseerde bevoegdheden een lange lijst van uitgesloten diensten heeft. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest lijkt zich daarbij aan te sluiten. Het ziet er echter naar uit dat Vlaanderen voor zijn gewest- en gemeenschapsbevoegdheden regelmatig andere keuzen zal maken. Vergeet niet dat de Duitstalige Gemeenschap ook nog eigen keuzen heeft gemaakt. Ideaal zou zijn dat er een afstemming komt. Maar op 28 december 2009 moesten de lijstjes binnen. Dus, tijd voor overleg was er niet. Bereidheid wellicht ook niet.

De Europese Commissie zal werk hebben om daaruit wijs te geraken. Temeer daar tijdens de periode voor de omzetting van de dienstenrichtlijn ook een andere klus diende geklaard, in het kader van het Europese beleid inzake staatssteun. Na het fameuze Altmark-arrest van het Europese Hof van Justitie verplichtte de Commissie de lidstaten orde op zaken te stellen wat betreft het overheidsbudget dat naar collectieve diensten gaat. Dat moest transparanter worden. En er mocht niet in overdreven worden. Dat is het zogenaamde Monti-Kroes-pakket. Maar dat veronderstelde ook een voorafgaande ophijsting van diensten die onderworpen zijn aan de Europese regels, net zoals dat moet gebeuren voor de dienstenrichtlijn. Alleen moest die eerste lijst al een jaar eerder binnen zijn bij de Commissie, uiterlijk 19 december 2008. Die twee lijsten kunnen onmogelijk identiek zijn. De dienstenrichtlijn bevat immers aanvullende uitsluitingen. Maar afgezien van die aanvullingen, zou je toch enige overeenkomst mogen verwachten. Daar ziet het er in elk geval niet naar uit in Vlaanderen. En dan heb je ook nog eens de verschillende antwoorden van de Belgische overheden voor het Monti-Kroes-pakket. Totnogtoe is daar geen overzicht van beschikbaar. Maar gezien er geen enkele afstemming is gebeurd, gaan die wellicht ook verschillende richtingen uit.

UNIZO zit overigens ook met een probleem in Vlaanderen, nu het monopolie voor de middenstandsorganisaties inzake middenstandsvorming door de dienstenrichtlijn onder druk komt te staan.

Kortom, voor België zullen we een zeer verwarrend beeld krijgen, met uiteenlopende antwoorden voor het Monti-Kroes-pakket, uiteenlopende antwoorden voor de dienstenrichtlijn en bovenop nog eens verschillen tussen de beide pakketten. De Europese Commissie gaat zich amuseren! Met dan nog eens de moeilijkheid dat het hier aparte directoraten-generaal betreft: DG concurrentie, resp. DG interne markt en diensten. Al kun je er gif op innemen dat de Commissie niet zal nalaten die verschillen uit te spelen, om naar het kleinste gemeen veelvoud te kunnen gaan van uitgesloten sectoren. Nu, we zullen misschien al snel een eerste aanduiding krijgen in het verslag dat de Commissie tegen 19 december 2009 moet maken over het Monti-Kroes-pakket.

Vaststelling 5

Dat Monti-Kroes-pakket illustreert ook dat het debat over commercialisering en regulering van diensten veel verder reikt dan de omzetting van de dienstenrichtlijn alleen. Want het is niet omdat die een deel sectoren of een deel regelgeving ongemoeid laat, dat zij gevrijwaard blijven van de intra-Europese vrijhandelsverplichtingen. De Europese Commissie of de gerechtelijke instanties zullen niet nalaten andere Europese regelgeving te gebruiken ter bevordering van de vrije handel in diensten. Neem bijvoorbeeld de beperking van bepaalde overheidssubsidies tot niet-commerciële diensten. Op basis van de dienstenrichtlijn kun je dat normaal niet in vraag stellen, want het gaat om een subsidievoorwaarde.

Maar welke garantie heb je dat dit op een bepaald ogenblik toch niet wordt in vraag gesteld op basis van de principes van vrij verkeer, vrije vestiging of vrije concurrentie? Of neem de

gezondheidsdiensten of de gesubsidieerde kindercare. Beide zijn uitgesloten uit de richtlijn, maar daarom niet van de andere Europese marktregels. Tenzij als de dienst kan worden gekwalificeerd als een niet-economische activiteit. Voor een stel diensten is dat vrij duidelijk, zoals voor het leerplichtonderwijs en voor de verplichte sociale zekerheid. Maar daarbuiten zit je in een grijze zone, met zeer uiteenlopende interpretaties en ook sterke verschillen tussen de landen. En met bovenop nog eens de Europese Commissie die weigert duidelijkheid te creëren, omdat dit volgens haar een "evolutief en dynamisch" gegeven is. Lees, hoe minder op papier staat, hoe groter hun manoeuvreerruimte om collectieve diensten te onderwerpen aan marktwerking. Of neem het arbeidsrecht. Ongemoeid gelaten door de richtlijn. Maar intussen onderhevig aan erosie door een paar opeenvolgende arresten van het Europese Hof (Laval, Viking, Rűfert, Luxemburg). Met het minst bekende arrest, dat tegen de Luxemburgse staat, als het meest gevaarlijke voor België. Omdat het zelfs twijfel doet rijzen over de houdbaarheid van ons indexeringstelsel naar werknemers van buitenlandse dienstverleners.

Vaststelling 6

28 december 2009 is maar een eerste afspraak met Europa. Vergeet niet dat vanaf dan elke lidstaat zes maanden krijgt om opmerkingen te formuleren over het huiswerk van andere landen. Waarna er vervolgens een controle komt door een bijzondere commissie. Met tegen 28 december 2010 een eerste verslag van de Europese Commissie. Met ook het risico dat de commerciële lobby's die controleprocedures proberen te benutten om weigerachtige landen tot deregulering te dwingen.

Voor België zullen we een zeer verwarrend beeld krijgen, met uiteenlopende antwoorden voor het Monti-Kroes-pakket, uiteenlopende antwoorden voor de dienstenrichtlijn en bovenop nog eens verschillen tussen de beide pakketten.

Al is het nog afwachten wat effectief van die controles terechtkomt. Als je alleen al ziet welke onoverzichtelijke, hermetische output er zal zijn voor België. Vermenigvuldig dat met zevenentwintig. En vergelijk dat met de capaciteit die de Commissie en elk land maar heeft voor deugdelyk werk op dit gebied. Al houdt dit uiteraard ook het gevaar in dat de controle selectief wordt toegespitst op de probleempunten die worden aangereikt door de lobby's, tuk op het openbreken of dereguleren van een aantal markten.

En dan moet je tot slot niet een ander slagveld vergeten: dat van de internationale vrijhandel. Met in het bijzonder de onderhandelingen in de schoot van de Wereldhandelsorganisatie (WHO) om tot een algemene overeenkomst te komen voor de handel in diensten: *General Agreement for Trade in Services* (GATS). Dit dossier staat al een tijdje op waakvlam. Omwille van de onenigheid in de WHO. En de prioriteit aan de vrijhandel in goederen, voor zowel landbouw als industrie. Maar uiteindelijk zal dit worden meegenomen in het totaalpakket. Niet enkel omdat een deel van de westerse landen er op uit zijn. Maar

ook omdat nieuwe groeilanden als India meer en meer de opportuniteiten benutten als exporteur van diensten. Op gevaar dat de risico's die we deels hebben kunnen indammen via de bijsturing van de dienstenrichtlijn, via de internationale achterpoort opnieuw binnenkomen. Met naast die risico's van de multilaterale onderhandelingen via de WHO, de nog grotere risico's – wegens nog minder transparantie – van de bilaterale vrijhandelsonderhandelingen.

Wat me brengt bij twee elementen tot besluit. Eén: de strijd om tot een goed evenwicht te komen tussen vrijhandel in diensten en de autonomie van landen om diensten te reguleren en collectieve diensten op niet-commerciële basis te organiseren, houdt nooit op. Twee: de bekomen bijsturing van de Bolkesteinversie van de dienstenrichtlijn toont aan dat je kunt wegen op de balans. Tenminste als je de handen wilt vuilmaken in plaats van wat staan te schelden aan de zijlijn. Als je energie steekt in dossierkennis in plaats van ideologisch gedaas. En als je erin slaagt te komen tot een adequate strategie naar en binnen de instellingen, met doelgerichte samenwerking met gelijkgezinden.