



Naar een Europese markt voor diensten

Auteur(s):

H.L.M. Kox en A.M. Lejour

De auteurs zijn werkzaam bij Centraal Planbureau, afdeling internationale analyse. a.m.lejour@cpb.nl

Verschenen in:

ESB, 90e jaargang, nr. 4453, pagina 61, 11 februari 2005

Rubriek:

Diensten

Trefwoord(en):

Nationale verschillen in marktregulering belemmeren de intra-Europese dienstenhandel. De Europese Commissie heeft voorgesteld om deze handelsbarrières drastisch te beperken. Zowel de handel als investeringen in diensten kunnen fors toenemen.

Het Verdrag van Rome bepaalt dat goederen, diensten, kapitaal en arbeid zich vrij kunnen bewegen tussen de lidstaten van de eu. Sinds de implementatie van het Interne Markt-programma functioneert de interne markt voor goederen inmiddels vrij goed. Anders is het gesteld met de interne markt voor diensten. In maart 2004 heeft de Europese Commissie een richtlijn voorgesteld om de werking van de interne markt in diensten te verbeteren, ook wel de dienstenrichtlijn genoemd.

Met deze richtlijn beoogt de commissie de belangrijkste obstakels op het terrein van de handel in diensten aan te pakken. Volgens de Lissabon-doelstelling wil de eu in 2010 de meest concurrerende economie ter wereld worden. Zowel de Europese Commissie als het rapport-Kok beschouwen verbetering van de interne markt voor diensten als een speerpunt in de Lissabon-strategie (Kok, 2004). De sector commerciële dienstverlening vertegenwoordigt 55 procent van de Europese productie. De productiviteitsgroei van de commerciële dienstverlening blijft de laatste jaren in de eu duidelijk achter bij die in de Verenigde Staten. Een betere werking van de interne markt voor diensten zou leiden tot een betere benutting van schaalvoordelen, meer concurrentie, innovatie en productiviteit in diensten.

Beperkende regulering

In 2002 constateerde de Europese Commissie dat de veelheid van nationale regels een grote belemmering vormt voor het totstandkomen van een echte eu-dienstenmarkt. Een dienstenleve-rancier kan in de meeste gevallen zijn 'product' niet in een doos over de grens sturen, maar moet veelal zelf zijn dienst afleveren bij de buitenlandse klant. Hij valt daardoor eerder dan bijvoorbeeld een exporteur van goederen, onder allerlei lokale regels en *red tape*. Dit kunnen licenties en vergunningen zijn, maar ook eisen op het gebied van extra diploma's, lokale beroeps- en aansprakelijkheidsverzekering, verplicht lidmaatschap van beroepsverenigingen, nationaliteit of woonplaats van het management, verplichte toepassing van alle sociale wetten op alle werknemers (zelfs degenen die op tijdelijke basis bij de exporttransactie betrokken zijn), of eisen op het gebied van marketing of juridische ondernemingsvorm. Meestal hebben de dienstenleveranciers met meerdere uitvoeringsinstanties te maken.

De regels en hun toepassing zijn voor buitenlandse ondernemingen vaak niet transparant. Dit draagt bij aan verdere kosten en ontmoedigt buitenlandse dienstenondernemingen. Het is dan ook niet vreemd dat de intra-Europese export van commerciële diensten in 2001 met zulke non-tarifaire belemmeringen slechts 2 procent van het Europese bruto binnenlands product bedroeg.

Kosten beleidsheterogeniteit

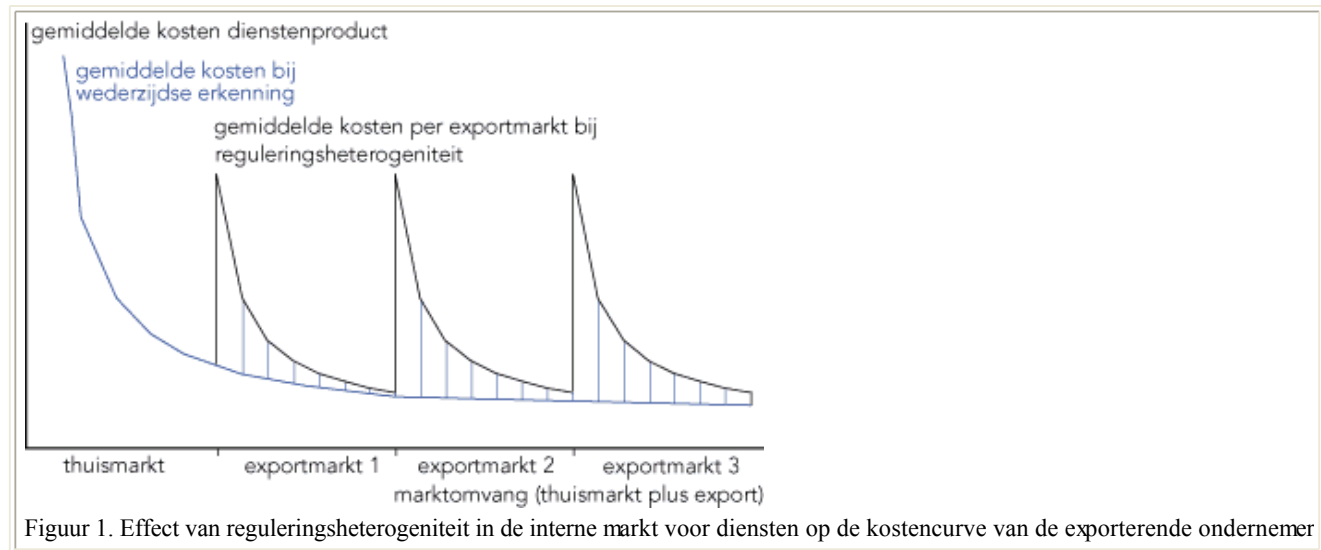
Hoewel de regelgeving in diensten omvangrijk is, vormt niet de regulering op zich de kern van de non-tarifaire belemmeringen. Het gaat juist om de verschillen in regulering tussen landen. De exporterende dienstenonderneming heeft in haar eigen land vaak ook al aan tal van vestigings- en kwalificatievoorwaarden voldaan. De kosten die daarvoor gemaakt zijn, zijn vaste kosten. Deze kosten kunnen de basis vormen van schaalvoordelen naarmate de onderneming groeit. In geval van een vrije intra-Europese markt voor diensten - of althans een markt waar wederzijdse erkenning van professionele kwalificaties bestaat - zou dat kostenvoordeel groter worden door te exporteren.

In werkelijkheid reguleert elk eu-land de dienstenmarkten op een eigen wijze. Daardoor kunnen zulke potentiële schaalvoordelen niet ontstaan. In iedere achtereenvolgende exportmarkt moet de dienstenonderneming opnieuw (vaste) kwalificatiekosten maken om op die markt actief te kunnen worden. Figuur 1 toont wat dat betekent voor de gemiddelde kosten van de dienstenonderneming. De stippellijn toont de situatie die zou ontstaan bij open grenzen of wederzijdse erkenning.

Het gebied tussen de curves brengt de kosten van beleidsheterogeniteit voor de afzonderlijke dienstenonderneming in beeld en daarmee impliciet de efficiëntiewinst die door betere beleidsafstemming kan ontstaan. Omdat de meeste kwalificatiekosten niet afhankelijk zijn van de ondernemingsomvang, is het effect van beleidsheterogeniteit relatief het grootst voor de kleine en middelgrote dienstenondernemingen. Dat is nog steeds veruit de meerderheid van de dienstenbedrijven.

De dienstenrichtlijn

Zelfs als eu-lidstaten verschillende voorkeuren hebben voor het niveau van regulering, dan nog zouden ze wel regelgeving volgens dezelfde principes kunnen vormgeven. Ze zouden ook vaker het principe van wederzijdse erkenning kunnen toepassen voor wat betreft de kwalificaties van dienstenproducenten uit andere eu-lidstaten. Vanuit dit perspectief heeft de Europese Commissie een voorstel gepresenteerd met als kernelement het hanteren van het land van oorsprong-beginsel (Europese Commissie, 2004). Een dienstenaanbieder die voldoet aan de voorwaarden van regulering in het herkomstland mag niet meer geconfronteerd worden met additionele regulering in het eu-land waar de dienst wordt geleverd. Een architect die in Nederland gevestigd is, mag niet met aanvullende regelgeving geconfronteerd worden als hij zijn diensten in bijvoorbeeld België aanbiedt. [figuur 1](#)



De dienstenrichtlijn

De dienstenrichtlijn bestaat uit drie groepen maatregelen.

Maatregelen om de belemmeringen voor de vrijheid van vestiging op te heffen:

- » maatregelen voor administratieve vereenvoudiging. Het belangrijkste element hiervan is 'een loket' waar dienstverleners al hun administratieve formaliteiten kunnen voldoen met meer mogelijkheden om formaliteiten elektronisch te vervullen;
- » vaststelling van beginselen waaraan vergunningstelsels voor dienstenactiviteiten moeten voldoen, met name de voorwaarden en procedures voor de verlening van vergunningen;
- » een verbod op discriminerende wettelijke vereisten voor de buitenlandse dienstverlener;
- » de verplichting om te oordelen of wettelijke eisen in overeenstemming zijn met de vastgelegde voorwaarden in de richtlijn.

Maatregelen om het vrij verkeer van diensten te bevorderen:

- » het land van oorsprongbeginsel. Dit beginsel houdt in dat een dienstverrichter alleen onderworpen is aan de regelgeving en wetten van het land waar hij gevestigd is. Andere landen mogen deze diensten niet beperken, op een aantal uitzonderingen na;
- » het recht van consumenten om diensten uit andere lidstaten af te nemen zonder dat overheden restrictieve maatregelen opwerpen;
- » een systeem dat bijstand verleent aan afnemers van diensten van ondernemers die in een ander land zijn gevestigd;
- » een verdeling van de taken tussen het oorsprongland en het bestemmingsland aangaande de uitvoering van controleprocedures bij detachering.

Maatregelen om het wederzijds vertrouwen tussen lidstaten te vergroten:

- » harmonisatie van wettelijke bepalingen om een gelijkwaardige bescherming van het algemeen belang te garanderen zoals consumentenbescherming;
- » een grotere wederzijdse bijstand tussen nationale overheden om dienstenactiviteiten te controleren;
- » maatregelen om de kwaliteit van diensten te bevorderen, zoals vrijwillige certificering;
- » het bevorderen van gedragscodes.

De vestiging van buitenlandse bedrijven wordt eveneens vereenvoudigd doordat in elk land één loket wordt geopend waar een buitenlandse dienstenaanbieder al zijn administratieve verplichtingen kan voldoen. Een derde onderdeel van de richtlijn heeft tot doel overbodige en discriminerende regulering, zoals nationaliteits- en woonplaatsvereisten, definitief te verwijderen. Het tekstkader geeft een vollediger samenvatting van de richtlijn. Deze is van toepassing op een groot deel van de eu-dienstensectoren zoals handel, horeca, bouw, zakelijke dienstverlening en ook commerciële medische diensten.

De voorstellen worden nog bediscussieerd op nationaal en Europees niveau: het Europees Parlement en de Europese Raad.¹ In deze discussie spelen naast de verwachte positieve effecten op grensoverschrijdende handel en intra-eu en directe investeringen in diensten ook de mogelijke nadelen een rol (Europees Parlement, 2004). Zo zal toepassing van de richtlijn eenmalig directe kosten met zich brengen voor het aanpassen van nationale regulering en wetgeving. In het debat over de dienstenrichtlijn speelt verder een rol dat sommige organisaties bevreesd zijn voor verminderde consumentenbescherming. Weer anderen stellen dat toepassing van het land van oorsprong-beginsel de weg opent voor beleidsconcurrentie waardoor bestaande regels uitgehold worden. Vakbonden zijn beducht voor oneerlijke concurrentie als buitenlandse diensten-aanbieders onder minder stringente arbeidsvoorwaarden zouden mogen werken dan de binnenlandse dienstverleners. Als dat in grote mate zou optreden, zouden binnenlandse aanbieders hun arbeidsvoorwaarden wellicht op termijn neerwaarts moeten aanpassen om de concurrentie het hoofd te bieden.

Het is op dit moment nog onduidelijk hoe reëel deze bezwaren zijn. Deels weerspiegelen de bezwaren onzekerheid ten aanzien van de implementatie van de richtlijn en juridische onduidelijkheden. Zo moeten lidstaten bijstand verlenen als er een conflict is tussen de consument en de buitenlandse dienstenleverancier. Zolang niet duidelijk is waaruit deze bijstand bestaat en hoe dit vormgegeven wordt, zal onzekerheid over consumentenbescherming blijven bestaan. De richtlijn is ook dermate complex en veelomvattend dat deze mogelijk op bepaalde punten in strijd is met uitspraken van het Europese Hof van Justitie en met andere Europese richtlijnen en verdragen. Nader onderzoek en wellicht aanpassingen aan de richtlijn kunnen deze onzekerheid verminderen.² Tegenover deze al dan niet vermeende bezwaren zullen voldoende economische baten van de voorgestelde dienstenrichtlijn moeten staan om de richtlijn te rechtvaardigen.

Indicator voor heterogeniteit

Uitgaande van het voorstel dat nu op tafel ligt, is het de vraag wat de mogelijke effecten zijn op handel en investeringen. Tenslotte is de richtlijn opgesteld om de handel en buitenlandse investeringen in diensten te vergroten. Daartoe moet eerst bepaald worden welk effect de huidige beleidsheterogeniteit heeft op de intra-eu-handel en directe investeringen in diensten. Daarvoor is een nieuwe kwantitatieve indicator voor reguleringsheterogeniteit gebruikt om een overzicht te krijgen van de verschillen in nationale regulering. Deze indicator gaat uit van verschillen in vorm en inhoud van marktregulering tussen lidstaten. Als databron wordt de Internationale Reguleringdatabase van de oeso gebruikt waaruit de tweehonderd meeste relevante aspecten zijn geselecteerd die op dienstenmarkten betrekking hebben. Op basis daarvan zijn voor ieder eu-landenpaar de bilaterale verschillen vastgesteld en gesommeerd.³ De aldus verkregen bilaterale indicatoren van beleidsheterogeniteit zijn samengevat in vijf onderdelen van productmarktregulering (zie tabel 1).

Empirisch onderzoek

De bilaterale handel in commerciële diensten tussen eu-lidstaten wordt geanalyseerd met een graviteitsmodel. Zo'n model verklaart de handel door factoren als de fysieke afstand en de taalverschillen tussen landen (ter benadering van handelskosten die niet uit regulering voortkomen), het bbp van herkomst- en bestemmingsland als indicatoren voor marktomvang en schaaffecten en ten slotte de reguleringsvariabelen. De bilaterale reguleringsheterogeniteit blijkt een belangrijk deel van de intra-eu-handel in diensten te kunnen verklaren. Een sterke mate van reguleringsheterogeniteit tussen twee landen heeft een negatief effect op de omvang van de bilaterale handel. Het sterkste effect ontstaat door heterogeniteit op het beleidsdeel concurrentiebarrières. Dit betreft met name de regels op het gebied van mededinging. De resultaten zijn robuust voor verschillende specificaties en empirische methoden (Kox et al., 2004).

Een soortgelijke aanpak is toegepast om het effect van beleidsheterogeniteit op het directe investeringspatroon tussen eu-landen te bepalen. Hoewel het graviteitsmodel ontwikkeld is om verschillen in bilaterale handel te verklaren, kan het goed worden toegepast voor het analyseren van verschillen in bilaterale directe investeringen. Het theoretische kader hiervoor is gebaseerd op het kennis-kapitaalmodel van Markusen (2002). Dit model gaat ervan uit dat multinationale ondernemingen specifieke kennis bezitten, waarvan de baten opwegen tegen de (hoge) kosten die gemaakt moeten worden om buitenlandse markten te betreden. Deze ondernemingen staan voor de markttoetredingsbeslissing: ze moeten kiezen tussen grensoverschrijdende handel of een buitenlandse vestiging. De determinanten van deze beslissing worden goed weergegeven in een graviteitsvergelijking. Ook uit de empirische analyse op basis van dit model blijkt dat veel heterogeniteit in regulering leidt tot minder bilaterale investeringen. [tabel 1](#)

Tabel 1. Verwachte effect van dienstenrichtlijn op intra-eu beleidsheterogeniteit, per subdomein

productmarktregulering op onderdelen	afname beleids-heterogeniteit, in procentena
transparantie van regels en hun toepassing	66-77
expliciete barrières voor handel en investeringen	73-78
administratieve barrières voor startende bedrijven	34-46
concurrentiebarrières	29-37
staatscontrole	3-6
algemene productmarktregulering	31-38

a Gebaseerd op gedetailleerde vergelijking van alle elementen van de dienstenrichtlijn met de regulerings-items van de oeso-database.

Op basis van de regressieresultaten kunnen de mogelijke effecten van de nieuwe eu-richtlijn worden bepaald. Als de richtlijn wordt geïmplementeerd zal veel, maar niet alle, heterogeniteit in regulering verdwijnen. Minder heterogeniteit in regulering en minder regulering in het bestemmingsland stimuleert handel in diensten, volgens onze analyse. De resultaten in tabel 1 laten zien dat de voorgestelde richtlijn vooral de heterogeniteit doet afnemen als het gaat om *de transparantie van regels en hun toepassing* en de *expliciete barrières voor handel en investeringen*. De heterogeniteit in *staatscontrole* verandert nauwelijks, omdat de richtlijn daarop geen betrekking heeft.

Tabel 1 bevat een onzekerheidsmarge van het effect van de eu-richtlijn op de huidige beleidsheterogeniteit. Wij hebben deze onzekerheid gecombineerd met statistische onzekerheid over de schattingsresultaten.⁴ Deze onzekerheid wordt weergegeven in een bandbreedte van de empirische resultaten.

De intra-eu-handel in commerciële diensten zal met gemiddeld vijftien tot dertig procent toenemen als de reguleringsheterogeniteit afneemt door volledige implementatie van de dienstenrichtlijn. Het gaat om een effect op middellange termijn dat pas een aantal jaren na de invoering van de dienstenrichtlijn zijn beslag zal krijgen. Het effect op import en export is het grootst voor landen die momenteel veel dienstenhandel hebben met handelspartners die een sterk afwijkende productmarktregulering kennen. Landen die momenteel handelen met (qua productmarktregulering) gelijkgestemde handelspartners, zullen minder effecten van de dienstenrichtlijn ondervinden.

De voorraad bilaterale directe buitenlandse investeringen in diensten zal gemiddeld toenemen met 20 tot 35 procent. Dit wordt vooral veroorzaakt door minder heterogeniteit in de *barrières voor concurrentie* en door afgenomen beperkingen voor buitenlandse directe investeringen.

De algehele conclusie is dat de voorgestelde eu-richtlijn een substantieel positief effect zal hebben op de ontwikkeling van de interne markt voor diensten in de Europese Unie. Een betere integratie van de nu nog gefragmenteerde, nationale dienstenmarkten kan voorts de concurrentie, schaalvoordelen en productiviteit in de Europese dienstenmarkten bevorderen.

Henk Kox en Arjan Lejour

Literatuur

Europese Commissie (2002) *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the State of the Internal Market for services*. Brussel.

Europese Commissie (2004) Voorstel voor een Richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende Diensten op de Interne Markt. SEC (2004)21, Brussel.

Europees Parlement (2004) *Verslagen van de hoorzitting over de dienstenrichtlijn op 11 november 2004*, http://www.europarl.eu.int/hearings/20041111/imco/contributions_en.htm.

Kok, W. (2004) *Facing the challenge: The Lisbon strategy for growth and employment*, Report of the High level Group. Brussel.

Kox, H., A. Lejour en R. Montizaan (2004) *The free movement of services within the eu*, cpb-document 69. Den Haag.

Markusen, J. (2002) *Multinational firms and the theory of international trade*. Chicago: mit Press.

1 Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de regering de SER om advies gevraagd. Dit advies zal dit voorjaar verschijnen.

2 Het voorstel kan als gevolg van de discussies nog aangepast worden omdat de Europese parlementaire behandeling in twee ronden plaatsvindt.

3 Per item werd een 1 toegekend bij een bilateraal verschil tussen twee landen, en een 0 bij identieke regulering. De bilaterale heterogeniteitsindicator is de gemiddelde score over alle tweehonderd aspecten.

4 Deze bedraagt een interval van plus één tot min één maal de standaardfout van de geschatte coëfficiënten.