

Vergaderjaar 2009–2010

31 579

Implementatie van Europese regelgeving betreffende het verkeer van diensten op de interne markt (Dienstenwet)

Nr. 22

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2009

Hierbij informeer ik u over de stand van zaken van de implementatie van de Dienstenrichtlijn in de lidstaten van de Europese Unie.

Hoewel de implementatie in de lidstaten van de Europese Unie over het algemeen vergevorderd is, wordt er door diverse partijen zorg uitgesproken over het tijdig implementeren van de Dienstenrichtlijn in een aantal lidstaten. Die zorg vormt de aanleiding voor deze brief, omdat uw Kamer in het algemeen overleg op 23 september jl. ter voorbereiding van de Raad voor Concurrentievermogen mij heeft gevraagd het recente rapport van EuroChambers van een duiding te voorzien. Nadat ik op dat rapport ben ingegaan, zal ik een duiding geven van de stand van zaken op het gebied van wetgeving, screening van wet- en regelgeving, het elektronische loket en de administratieve samenwerking in de EG-lidstaten. Ook zal ik de rol van de Europese Commissie bij de implementatie uiteenzetten.

Het rapport van EuroChambers

Onlangs bracht EuroChambers een rapport uit over de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de Dienstenrichtlijn in de EU (*Eurochambres Policy Survey, Mapping the implementation of the Services Directive in EU Memberstates, July 2009*). EuroChambers is de Europese koepelorganisatie van de Kamers van Koophandel, die aan haar leden halfjaarlijks vraagt naar hun indruk van de voortgang in het eigen land. De belangrijkste constatering is dat meer Kamers zich zorgen maken over de tijdige implementatie en dat er vier landen zouden zijn die de deadline mogelijk niet halen; dat in veel landen de screening nog niet voltooid is; en dat de kans klein is dat de Dienstenloketten in alle landen op tijd volledig operationeel zijn. EuroChambers noemt ook nog enkele belemmeringen voor ondernemers om in specifieke landen hun diensten aan te bieden. Bij de presentatie van het vorige rapport op een conferentie van het Tsjechisch voorzitterschap (februari 2009) gaven vertegenwoordigers van landen die als risico werden bestempeld aan zich er niet in te

herkennen. EuroChambers vermoedt dat het implementatietempo vertraagd kan zijn geraakt door de economische crisis, waardoor in sommige landen de middelen onder druk zijn komen te staan. Desalniettemin geeft EuroChambers een helder signaal af: sommige lidstaten moeten hun inzet sterk verhogen om de deadline te halen.

Een soortgelijk signaal geeft ook de koepelorganisatie Business Europe af, zoals in de brief van voorzitter Phillippe de Buck d.d. 18 september 2009.

Het zijn zorgen die ik herken. Als ondernemers aangeven dat het niet goed loopt, is dat een signaal dat ik serieus neem. Zelf houd ik al enige tijd vinger aan de pols bij een elftal lidstaten¹, die voor de Nederlandse diensteneconomie het meest relevant zijn, door eigen bi- en multilateralen en door informatieverwerking via de economische afdelingen op de desbetreffende posten. Daarnaast spreken Commissie en lidstaten elkaar regelmatig over het verloop, in expert meetings en onlangs weer in de Raad voor Concurrentievermogen. Hoewel er op grond van enkele signalen redenen voor zorg lijken te zijn, heeft tot nu toe geen enkele lidstaat aangegeven de deadline niet te zullen halen. Voor een open economie als die van ons land is het van belang dat zeker de hiervoor genoemde elf, maar ook alle andere lidstaten, zich inspannen de deadline te halen. Daarom spoort Nederland al geruime tijd de collega-lidstaten aan, intervenueert en biedt ook concrete hulp aan, om de gezamenlijke tijdige en volledige implementatie te bevorderen. Ik zal u in het onderstaande enkele voorbeelden geven.

De stand van zaken per september 2009

De onderstaande duiding van de stand van zaken is met name gebaseerd is op informatie van de Europese Commissie², de lidstaten zelf en eigen bevindingen, waarbij ik inga op de onderwerpen die EuroChambers benoemt.

Wetgeving

De Dienstenrichtlijn wordt door de meerderheid van de lidstaten geïmplementeerd door middel van horizontale implementatiewetgeving, zoals Nederland doet met de Dienstenwet. Alhoewel de meeste landen goed op schema liggen, is er de mogelijkheid tot vertraging in enkele landen en de zorg dat lidstaten niet op hetzelfde niveau zitten qua implementatie van wetgeving. Dit heeft voornamelijk te maken met verkiezingen en regeringswisselingen, verschillen in staatsinrichting en de keuze voor het opnemen van de principes van de Dienstenrichtlijn in bestaande wetgeving (Frankrijk en Duitsland maken geen aparte horizontale Dienstenwet). Vier lidstaten hebben hun Dienstenwet reeds aangenomen (Denemarken, Hongarije, Roemenië en Tsjechië; overigens ook EER-land Noorwegen). In een aantal landen zijn de wetsvoorstellen in behandeling bij het parlement (Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Spanje en Zweden) en is de komende twee maanden positieve voortgang te verwachten. In Nederland heeft de Eerste Kamer aangegeven de Dienstenwet op 10 november openbaar te willen behandelen. De problemen liggen echter bij de landen die nog volop bezig zijn met hun wetgeving. Voor deze landen is het zaak om dit zo snel mogelijk af te ronden om hun horizontale implementatiewetten voor eind 2009 van kracht te kunnen laten gaan.

Naast de implementatie van de horizontale wetgeving dienen ook sector-specifieke aanpassingen in de wetgeving verwerkt te worden. Deze aanpassingen in wetgeving vragen om intensieve coördinatie en de bereidwillige medewerking van alle betrokken bestuurslagen in de desbetreffende lidstaten. Dit geldt overigens voor alle implementatieverplichtingen die rusten op de lidstaten.

¹ België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Polen, Roemenië, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, Tsjechië en Zweden.

² De factual information paper voor de RvC staat op http://ec.europa.eu/internal_market/services/service_s-dir/doc/explanatory/20090914_memo_to_council_en.pdf

Een aantal lidstaten heeft deze aanpassingswetgeving reeds aangenomen (Denemarken, Hongarije, Tsjechië). De Aanpassingswet van Nederland ligt momenteel in de Tweede Kamer. De nota van wijziging bij de Aanpassingswet is 16 september jl. aan de Tweede Kamer verzonden (TK 31 859). Het vaststellen van het verslag staat genoteerd voor 7 oktober a.s.

Screening van wet- en regelgeving

Het merendeel van de screening is door de lidstaten afgerond. De screening op centraal overheidsniveau is veelal afgerond en een aantal lidstaten is, net als Nederland, deels nog bezig met de afronding van de screening op decentraal niveau. In veel lidstaten is naar aanleiding van de screening wijzigingswet of regelgeving in voorbereiding, vaak ook op het niveau van lagere regelgeving (waarvan de aanpassing meestal snel kan worden doorgevoerd). De meeste lidstaten verwachten de belemmerende wetgeving nog gedurende 2009 te hebben aangepast. Het aantal regelingen, dat naar aanleiding van de screening moet worden aangepast, verschilt sterk per lidstaat. Dit hangt samen met de juridische inrichting en staatsrechtelijke structuur van de lidstaten alsmede de mate van de (al dan niet van oudsher bestaande) openheid van de economie. In het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld lijken er weinig aanpassingen nodig te zijn (in wezen vergelijkbaar met Nederland), terwijl er in sommige andere lidstaten meer aanpassingen nodig zijn (bijvoorbeeld in Spanje, waar men dit via een wijzigende «Omnibuswet» zal regelen). Ook in Duitsland zal waarschijnlijk veel gewijzigd moeten worden via sectorale wetgeving. Dit is in de meeste gevallen echter de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke deelstaten.

Het belang van een tijdig uitgevoerde screening in alle lidstaten is een voorwaarde voor de in 2010 geplande wederzijdse beoordeling van de screeningsresultaten. Deze exercitie is van belang om te bezien of er daadwerkelijk een open interne markt voor diensten tot stand komt en eventuele nadere maatregelen nodig zijn.

De zorg van EuroChambers is echter of er wel voldoende betrokkenheid is voor het proces van wederzijdse beoordeling. De bedoeling is dat deze beoordeling leidt tot transparantie, het versimpelen van regels en het wegnemen van barrières. Om dit mogelijk te maken is betrokkenheid van alle lidstaten essentieel.

Het centraal elektronisch loket

Een van de meest zichtbare onderdelen van de Dienstenrichtlijn is het centraal elektronisch loket ofwel «Point of Single Contact» (PSC). Het Point of Single Contact is het punt waar ondernemers mee te maken krijgen indien zij zaken die onder de Dienstenrichtlijn vallen willen regelen. Hier kunnen ondernemers onder andere informatie vinden en op afstand elektronische transacties verrichten zoals vergunningen aanvragen en verkrijgen. Alle lidstaten zijn in zekere zin vrij om zelf hun Point of Single Contact in te richten, mits de artikelen 6, 7 en 8 van de richtlijn maar goed geïmplementeerd worden.

Bijna alle landen hebben reeds besloten hoe ze hun Point of Single Contact vorm gaan geven. De meeste landen hebben gekozen voor het voortbouwen op bestaande e-overheidsplatforms die in het gros van de gevallen een tussenschakel vormen tussen dienstverrichters enerzijds en bevoegde instanties anderzijds. Tevens heeft het merendeel van de lidstaten gekozen voor een structuur met één elektronisch loket. In Nederland wordt dit bij Antwoord voor bedrijven ondergebracht. Andere landen, met name lidstaten met een federale structuur, zullen meerdere elektronische loketten inrichten (Duitsland, België, Frankrijk, Tsjechië, Oostenrijk, Griekenland en Slowakije).

De Commissie geeft aan dat de situatie ten aanzien van de loketten afgelopen jaar sterk verbeterd is, maar dat de vorderingen van een kleine groep landen zorgen baart.

De problemen met betrekking tot het elektronisch loket spelen voornamelijk bij federale staten die moeite hebben met het ontsluiten van alle verschillende loketten tot een centraal loket door het gebruik van verschillende structuren afhankelijk van de deelstaat. Ook kan niet elke lidstaat gemakkelijk de benodigde middelen vrij maken.

Tevens zijn er grote verschillen met betrekking tot de operationele implementatie van de Points of Single Contacts per lidstaat. Enkele landen hebben nog geen informatie beschikbaar over de mogelijkheid tot het aanbieden van elektronische procedures. Aan de andere kant: alle loketten zijn nog in aanbouw en geen enkele is al operationeel.

Ook heerst de zorg (EuroChambers) dat de lidstaten de informatie en procedures enkel in eigen voertaal aanbieden wat een belemmering kan vormen voor de buitenlandse ondernemer. Hoewel de Dienstenrichtlijn daartoe niet verplicht, vind ik dit vanuit ondernemersoogpunt wel belangrijk. In Nederland zal daarom op Antwoord voor bedrijven de algemene informatie in het Engels beschikbaar zijn. Het merendeel van de lidstaten wil op enigerlei wijze informatie aanbieden in een andere taal dan de landstaal, en meestal is dat het Engels. Ik heb in de Raad voor Concurrentievermogen lidstaten opgeroepen hun loket óók in een andere dan de eigen voertaal aan te bieden.

Tot slot wordt aangegeven dat het elektronisch functioneren van het Point of Single Contact, en dan met name de interoperabiliteit van verschillende e-tools zoals de elektronische handtekening nog een uitdaging vormt voor een goed functioneren.

Momenteel wordt er door alle landen gewerkt aan een zogenaamde «Trusted List» waarin alle Europees gecertificeerde partijen staan die handtekeningen uitgeven. Hiermee kunnen bevoegde instanties handmatig controleren of een handtekening is uitgegeven door een daarvoor bevoegde partij.

Nederland heeft een actieve rol gezocht om de ontwikkeling van de PSC's in andere lidstaten te bevorderen. Zo heeft Nederland het initiatief genomen om een netwerk op te richten waarin best practices kunnen worden uitgewisseld. Inmiddels zijn er al twee werkconferenties geweest. Naar aanleiding van vragen van de Commissie en enkele lidstaten zal Nederland Open Source Open Standards software bouwstenen (afgeleid van het Nederlandse Dienstenloket) als een zogenaamde Toolbox via de Europese Commissie aanbieden aan de lidstaten die daar belangstelling voor hebben. Dit past uiteraard prima in het streven van het kabinet om open standaarden en open source software te bevorderen (zie TK 26 643, nr. 98).

Een ander initiatief dat Nederland in samenwerking met het Verenigd Koninkrijk heeft genomen, is de ontwikkeling van het algemene logo voor Europese dienstenloketten, zodat ondernemers deze gemakkelijk kunnen herkennen. Alle lidstaten zullen naar verwachting deze uiting van een «common brand» overnemen. De Commissie neemt deze «brand» over in haar te ontwikkelen «webgate», die toegang geeft tot alle PSC's op lidstaat-niveau.

Tot slot heeft Nederland, samen met het Verenigd Koninkrijk en Estland een «usability test» uitgevoerd: hierbij wordt het concept-dienstenloket getest door buitenlandse ondernemers, onder andere op bruikbaarheid en begrijpelijkheid. De resultaten daarvan zijn met de andere lidstaten gedeeld.

Administratieve samenwerking

De Dienstenrichtlijn verplicht de bevoegde instanties van de verschillende lidstaten tot administratieve samenwerking. Dit wordt mogelijk gemaakt door het IMI (Internal Market Information system).

Om bevoegde instanties bekend te maken met het systeem, bestaat sinds januari 2009 de mogelijkheid om te oefenen met het IMI. Ondanks dat alle lidstaten bezig zijn met het aansluiten en het instrueren van de bevoegde instanties en al volop oefenen (met name Duitsland, Nederland, Oostenrijk, Spanje en Tsjechië), hebben enkele lidstaten nog maar weinig aansluitingen gerealiseerd. Het verschil kan enerzijds liggen in het aantal bevoegde instanties dat moet worden aangesloten, maar anderzijds moet een aantal lidstaten nog veel werk verzetten om alle bevoegde instanties op tijd aan te sluiten en te laten oefenen met het systeem.

Positie Europese Commissie

De Europese Commissie faciliteert een tijdige implementatie door lidstaten zoals ook is aangekondigd in een Commissieverklaring bij de vaststelling van het Gemeenschappelijk standpunt over de Dienstenrichtlijn op 29 mei 2006.

Om het implementatieproces van alle lidstaten te bevorderen heeft de Commissie het initiatief genomen tot oprichting van een EU-expertgroep Dienstenrichtlijn in 2007. Alle lidstaten en drie EG-lidstaten nemen zeer regelmatig deel aan werkgroepvergaderingen waar kennis, inzicht en ervaring wordt gedeeld. Daarnaast heeft de Commissie in 2007 een handboek Implementatie Dienstenrichtlijn opgesteld die lidstaten kunnen raadplegen. Ook heeft de Commissie in overleg met de lidstaten een elektronisch instrument ontwikkeld voor de verslaglegging in het kader van wederzijdse beoordeling door lidstaten van hun screeningsresultaten. Tot slot biedt de Commissie ook bilaterale hulp en bijstand aan lidstaten indien blijkt dat er vragen zijn of als het implementatieproces moeizaam verloopt.

De Commissie spreekt in haar recente achtergrond stuk nadrukkelijk uit dat er – niet met name genoemde – lidstaten zijn, waar het risico zich voordoet dat zij laat of onvolledig zullen implementeren. De Commissie pleit voor urgentie. Zij heeft dat nogmaals en nadrukkelijk gedaan tijdens de Raad voor het Concurrentievermogen van 24 september jl.

Indien de lidstaten de Dienstenrichtlijn niet op tijd of niet correct implementeren is er sprake van het niet nakomen van een op de lidstaten rustende verplichting krachtens het EG-verdrag. Dan kan de Commissie een inbreukprocedure starten op grond van artikel 226 van het EG-verdrag. Het ligt nadrukkelijk in de lijn der verwachting dat de Commissie ook daadwerkelijk zal overgaan tot deze inbreukprocedures.

Het beleid van de Commissie is hier de laatste jaren beduidend strenger geworden. Met name zal er prioriteit aan inbreuken worden gegeven die wijdverspreide gevolgen zullen of kunnen hebben voor dienstverleners. Uiteindelijke gevolgen van een te late implementatie zijn een boete of dwangsom die zal worden opgelegd door het Hof van Justitie aan de desbetreffende lidstaat.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven