

Samenvatting

In maart 2004 heeft de Europese Commissie een richtlijn voorgesteld voor de interne markt in diensten (de dienstenrichtlijn). Al in 2002 stelde de Commissie vast dat nationale regels het totstandkomen van een echte EU dienstenmarkt belemmeren en met deze richtlijn beoogt de Commissie de belangrijkste obstakels op dit terrein aan te pakken.

Deze CPB studie onderzoekt in hoeverre de grensoverschrijdende handel en directe buitenlandse investeringen in diensten veranderen als de dienstenrichtlijn volledig wordt ingevoerd. Het rapport concludeert dat de bilaterale handel in commerciële diensten met 15% tot 30% kan toenemen, of uitgedrukt als percentage van totale intra-EU handel met 1% tot 3%. Directe buitenlandse investeringen in commerciële diensten kunnen met 20% tot 35% toenemen als gevolg van de richtlijn.

Kenmerkend voor de EU is het principe dat goederen, diensten, kapitaal en arbeid zich vrij tussen de lidstaten van de EU kunnen bewegen. De interne markt voor goederen functioneert vrij goed na de implementatie het Interne Markt programma. Dit is echter niet het geval voor de interne markt voor diensten. Dienstenaanbieders komen vaak obstakels tegen als zij hun diensten naar andere EU landen willen exporteren, of als zij een buitenlandse vestiging willen openen. In belangrijke mate zijn deze barrières het gevolg van nationale regulering voor dienstenaanbieders en/of diensten. Dit beïnvloedt dienstensectoren meer dan industriële sectoren, omdat diensten vaak in de nabijheid van de buitenlandse consument aangeboden moeten worden. Buitenlandse dienstenaanbieders worden geconfronteerd met nationale regulering zoals extra voorwaarden voor professionele kwalificaties, woonplaats- of nationaliteitsvereisten voor het management, professionele verzekeringen en beperkingen voor het gebruik van leveringen uit het herkomstland. Soms is de regulering en de toepassing daardoor niet transparant, waardoor de onzekerheid bij buitenlandse dienstenaanbieders vergroot wordt. De heterogeniteit in nationale regels verhoogt de handels- en investeringskosten voor een individuele dienstenproducent, wat uitwerkt als een handelsbarrière. Nationale regulering voor dienstenmarkten brengen voor de producent additionele vaste kosten met zich mee. Omdat zulke kosten doorgaans onafhankelijk zijn van de bedrijfsomvang, hebben ze het grootste effect op kleine en middelgrote dienstenaanbieders.

Zelfs als EU lidstaten verschillende voorkeuren hebben voor het niveau van regulering, dan nog zouden ze wel een zelfde raamwerk van regulering kunnen implementeren. 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 land van oorsprong beginsel*. Een dienst en/of dienstenaanbieder moet aan de voorwaarden voldoen van regulering

die het herkomstland stelt en mag niet meer geconfronteerd worden met regulering in het land waar de dienst wordt geleverd. Daarnaast wordt de vestiging van buitenlandse bedrijven vereenvoudigd doordat in elk land één loket wordt geopend waar een buitenlandse dienstenaanbieder al zijn administratieve en reguleringsverplichtingen kan voldoen. Een ander doel van de richtlijn is om overbodige and discriminerende regulering, zoals nationaliteits- en woonplaatsvereisten, te verwijderen. De voorgestelde richtlijn heeft een horizontale benadering: men past hetzelfde principe toe op een groot deel van de EU dienstensectoren zoals handel, horeca, bouw, zakelijke dienstverlening en (commerciële) medische diensten.

Het rapport onderzoekt of de voorgetelde EU richtlijn inderdaad de grensoverschrijdende handel en intra-EU directe investeringen in diensten bevordert. Het antwoord op deze vraag is van belang, omdat met de richtlijn ook kosten gemoeid zijn, zoals aanpassing in nationale regulering. Daarnaast zijn sommige organisaties bevreesd voor minder consumentenbescherming. Vakbonden zijn beducht voor oneerlijke concurrentie als buitenlandse dienstenaanbieders onder minder stringente arbeidsvoorwaarden kunnen werken dan de binnenlandse werknemers op de nationale arbeidsmarkt. De voorgestelde dienstenrichtlijn is alleen aanvaardbaar als de richtlijn economische baten genereert.

Wij concentreren ons op de nationale verschillen in regulering. Om te kunnen onderzoeken welke effecten dit heeft op het patroon van bilaterale dienstenhandel en directe investeringen tussen lidstaten, hebben we een kwantitatieve indicator nodig voor reguleringsheterogeniteit tussen landen. Wij hebben daarvoor gebruik gemaakt van de OESO Internationale Reguleringsdatabase met gedetailleerde informatie over nationale productmarktregulering. We hebben op basis daarvan bilaterale indicatoren geconstrueerd voor heterogeniteit in regulering voor vijf beleidssubdomeinen: *concurrentiebarrières*; *administratieve barrières voor startende bedrijven*; *transparantie van regels en hun toepassing*; *expliciete barrières voor handel en investeringen*; en *staatscontrole*. Voor ieder EU landenpaar vergelijken we regulering op tweehonderd onderdelen. De verschillen worden voor elk EU landenpaar vertaald in een maatstaf voor heterogeniteit per subdomein. Deze bilaterale indicatoren blijken een belangrijk deel van de bestaande intra-EU handels- en investeringspatronen in diensten te kunnen verklaren.

We verklaren bilaterale handel in commerciële diensten tussen EU lidstaten met een graviteitsmodel dat gebruik maakt van de volgende verklarende variabelen: de fysieke afstand en de taalverschillen tussen landen, bruto binnenlands product (marktomsang) in het land van herkomst en het bestemmingsland, en de reguleringsbarrières. De resultaten laten zien dat veel heterogeniteit in regulering tussen twee landen een negatief effect heeft op de omvang van de bilaterale handel. De resultaten zijn robuust voor verschillende specificaties en empirische

methoden. Een soortgelijke aanpak is toegepast om het effect op het directe investeringspatroon tussen EU-landen te bepalen. We hebben het graviteitsmodel aangepast met elementen van het kenniskapitaal model dat ontwikkeld is door Markusen. Dit laatste model maakt het mogelijk handels- en investeringsbeslissingen van multinationale ondernemingen in een geïntegreerd raamwerk te analyseren. Ook uit deze empirische analyse blijkt dat veel heterogeniteit in regulering tot minder bilaterale investeringen leidt.

De kwantitatieve resultaten worden vervolgens gebruikt om de effecten van de nieuwe EU richtlijn te kunnen bepalen. Minder heterogeniteit in regulering en minder regulering in het bestemmingsland - zoals het doel is van de richtlijn - stimuleert handel in diensten volgens onze analyse. Als de richtlijn wordt geïmplementeerd zal veel, maar niet alle heterogeniteit in regulering verdwijnen. We hebben afzonderlijk voor alle 200 beleidsaspecten in de OESO database onderzocht welke effecten de EU richtlijn hierop waarschijnlijk zal hebben. Er is echter een bepaalde mate van onzekerheid over de mate waarin de EU richtlijn de heterogeniteit op ieder afzonderlijk beleidsaspect zal verminderen. Vanwege deze onzekerheid hebben we drie varianten onderscheiden om de effecten van de richtlijn op bilaterale handel en investeringen te ramen. De drie varianten geven zowel de statistische onzekerheid van de empirische schattingen weer als de onzekerheid over het effect van de richtlijn op de afzonderlijke beleidsaspecten.

Wij schatten in dat de intra-EU handel in commerciële diensten met gemiddeld 15% tot 30% kan toenemen. Voor landen die relatief veel heterogeniteit in regulering met hun handelspartners tegenkomen, kan het effect op import en export iets groter zijn. Voor landen die met minder heterogeniteit geconfronteerd worden zijn de effecten kleiner. Wij hebben ook de effecten op de intra-EU directe buitenlandse kapitaalgoederenvoorraden bepaald. De gemiddelde toename in bilaterale directe investeringen zal tussen 20% en 35% liggen. Dit wordt vooral veroorzaakt door minder heterogeniteit in de barrières voor concurrentie en minder 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.