



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 21 juni 2011

Follow-up evaluatie Dienstenrichtlijn



CPB Notitie

Aan: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070) 3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersoon
H.L.M. Kox

Datum: 21 juni 2011

Betreft: Opties voor evaluatie van de Europese Dienstenrichtlijn

1 Follow-up evaluatie Dienstenrichtlijn

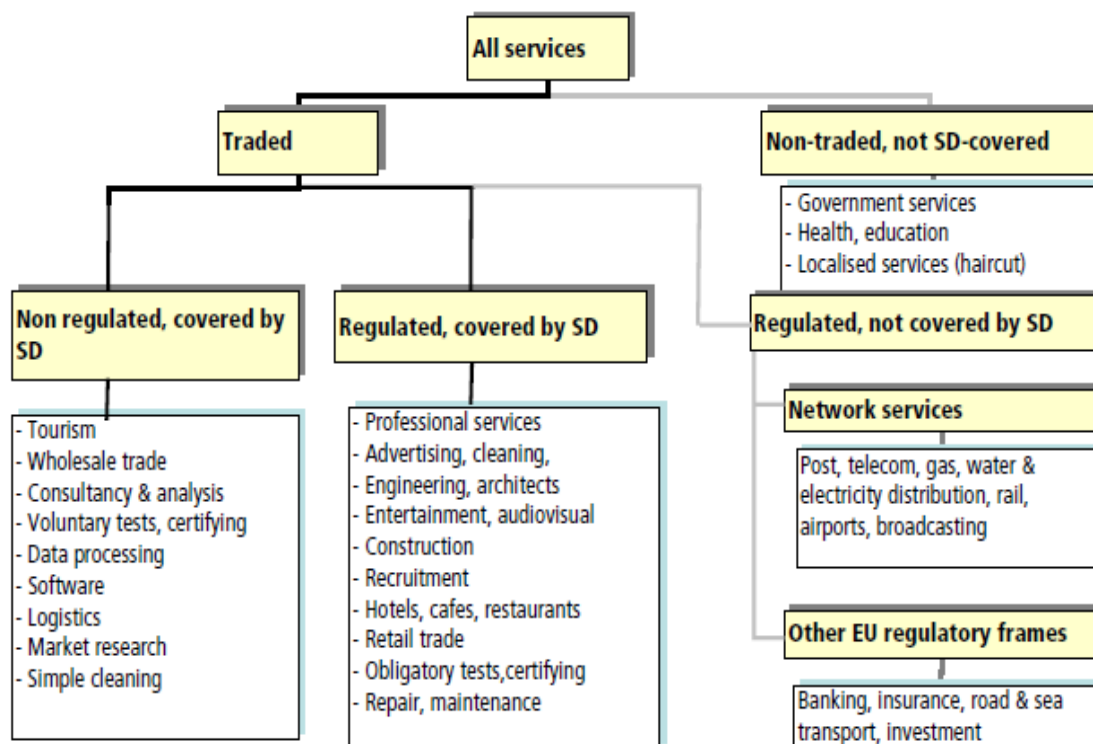
De implementatie van de Dienstenrichtlijn (DRL) zou formeel op 28 december 2009 moeten zijn afgerond. Het heeft inmiddels in de meeste EU-landen ook effectief tot invoering geleid. Voorafgaand aan de invoering werden enkele studies gepubliceerd die een inschatting maken van de te verwachten economische effecten. Inmiddels zijn uit de zogenaamde ‘mutual assessment’ operatie¹ nieuwe data beschikbaar gekomen die wellicht tot een verbeterde *ex ante* raming zouden kunnen leiden. Daarbij kunnen tevens effecten worden meegenomen van zaken in de DRL die niet of in mindere mate in de oorspronkelijke ‘Bolkestein richtlijn’ stonden. Ten slotte wordt zowel door EZ als in Brussel (ECFIN, Markt) gedacht over een *ex post* evaluatie, zodra dat technisch mogelijk en zinvol is.

Door de Europese Unie is the **Single Market for Services** tot een kernstuk gemaakt van de Europe-2020 strategie, de opvolger van de Lissabon-doelstellingen. Daarbij kan een evaluatie van de huidige DRL een belangrijke functie vervullen. Immers, de DRL is een eerste stap geweest. In het politieke proces dat aan de huidige DRL vooraf ging, is een belangrijk deel van de initiële ‘Bolkestein richtlijn’ verdwenen, omdat daarvoor op dat moment geen politiek draagvlak bestond binnen de EU.² Inmiddels hebben de lidstaten meer kennis verworven over elkaars dienstenregulering en bovendien is door de huidige DRL een beter intergouvernamenteel kanaal voor informatie-uitwisseling (IMI) tot stand gekomen. De uitgangssituatie voor een heroverweging van het ‘land van oorsprong’-beginsel is derhalve verbeterd. Verder zou gedacht kunnen worden aan een uitbreiding van de DRL tot dienstensectoren die tot dusverre buiten de DRL vielen: zie Figuur 1. Gedacht kan worden aan commerciële gezondheidszorg en scholing. Ook bij dergelijke uitbreidingen zijn de ervaringen met de DRL en haar economische effecten van belang.

¹ Intergouvernamenteel overleg over elkaars reguleringstelsel met betrekking tot de dienstensector dat voortvloeit uit de uiteindelijke DRL

² Het betreft hier het zogenaamde ‘land van oorsprong’-beginsel volgens hetwelk aan dienstverleners afkomstig uit andere EU-lidstaten geen extra beperkingen zouden mogen worden opgelegd, wanneer deze dienstverleners al voldoen aan de regulering in hun herkomstland.

Figuur 1 Dekkingsgebied van de Dienstenrichtlijn (SD=Services Directive)



Bron: Kox and Lejour (2006).

Deze korte notitie zet een aantal van de evaluatieopties uiteen. We gaan daarbij in eerste instantie uit van de gerealiseerde studies en de mogelijkheden om met de kennis van nu een verbeterde *ex ante* inschatting te maken van de te verwachten economische effecten. Ten slotte opperen we een aantal mogelijkheden voor een *ex post* evaluatie, waarbij aangegeven wordt aan welke randvoorwaarden qua data moet zijn voldaan.

2 Ex ante raming economische effecten

In september 2004 publiceerde het CPB een eerste raming van de economische effecten van de DRL, zie het persbericht dat als bijlage is aangehecht (Kox et al., 2004). In januari 2005 verscheen de raming die Copenhagen Economics (2005a) in opdracht van de Europese Commissie maakte. Daarna maakten Copenhagen Economics (2005b) en CPB (de Bruijn et al. 2006) een bijgestelde raming van de effecten met en zonder het 'land van oorsprong'-beginsel. CPB en Copenhagen Economics hanteerden een verschillende insteek bij hun ramingen.³ Andere *ex ante* ramingen (zoals Breuss and Badinger 2005) waren doorgaans van die van CPB of Copenhagen Economics

³ In de kern komt het verschil erop neer dat Copenhagen Economics raamt hoe de DRL zou kunnen leiden tot lagere prijzen als gevolg van meer concurrentie, terwijl CPB raamt hoe de DRL tot lagere handelsbarrières en dus tot meer onderlinge dienstenhandel zou kunnen leiden tussen de lidstaten. Breuss and Badinger (2005) toonden dat met de CPB-methode ook de effecten op de prijzen kunnen worden geschat.

afgeleid. We beperken ons in het vervolg tot de CPB-aanpak; deze heeft inmiddels redelijk de toets der kritiek doorstaan (e.g. Vogt 2005).

Onze aanname bij de exercitie in 2004 was dat de DRL tot twee effecten op het gebied van de dienstenhandel en diensten-FDI zou kunnen leiden. Het zou (a) leiden tot minder heterogeniteit van dienstenregulering tussen EU-lidstaten wat de markttoetredingskosten voor exporterende dienstenbedrijven en voor FDI verlaagt; en tenslotte (b) het zou wellicht ook de intensiteit van regelgeving per land verlagen, bijvoorbeeld door het uitbannen van discriminerende bepalingen voor buitenlandse bedrijven. Om de resultaten van beide effecten in kaart te brengen, gingen we als volgt te werk:

- Maken van een indicator voor reguleringsheterogeniteit (nieuw). Wat betreft reguleringsintensiteit gebruikten we de OECD indicatoren.
- Door graviteitsanalyse schatten we vervolgens het effect van de bestaande reguleringsverschillen binnen de EU op de onderlinge handel en FDI in diensten, gebruik makend van data voor 1999-2001. Dit leverde de elasticiteiten (hoe gevoelig handel en FDI zijn voor veranderingen in regulering) op die we in de simulaties zouden hanteren.
- Expertanalyse. Op basis van gedetailleerde lezing van de DRL ontwerptekst en toepassing daarvan op de reguleringsdatabase van de OECD schatten we per reguleringssysteem in welke mate de onderlinge reguleringsheterogeniteit door de DRL zou veranderen, met een bandbreedte van een minimum-% en een maximum-%. Dit leverde onze DRL-impuls op die we in de simulaties konden hanteren.
- Simulatie handels- en FDI-schok. Met de resultaten van de voorafgaande twee stappen raamden we het effect dat volledige invoering van het DRL-ontwerp zou hebben op de totale intra-EU handel en directe investeringen in diensten, alsook de effecten die het per land zou hebben op import, export en FDI in diensten.⁴ De resultaten zijn vervolgens ook sectoraal verbijzonderd in een notitie voor de SER.⁵
- Simulatie macro-economische effecten. De resultaten van de handelsschok zijn vervolgens gebruikt om de macro-economische effecten door te rekenen voor alle Europese landen afzonderlijk door middel van CPB's Worldscan simulatiemodel.
- De simulatie van de macro-economische effecten onderscheidde een afzonderlijke DRL-variant waarbij het 'land van oorsprong'-beginsel uit de richtlijn zou worden gehaald.

3 Verbeterde tussentijdse ex ante raming van economische effecten

Met de kennis en instrumenten van nu zijn een aantal verbeteringen van de ex ante CPB raming mogelijk:

1. Wat betreft de tweede bullet: er zijn nu langere datareeksen beschikbaar voor het berekenen van betrouwbaardere reguleringselasticiteiten.
2. Wat betreft de derde 'bullet' kan wellicht een verbeteringslag gemaakt worden op basis van de resultaten van de 'mutual assessment' operatie die inmiddels meer details over

⁴ De Nederlandse minister Brinkhorst heeft deze resultaten gebruikt tijdens de bijeenkomst van de EU Raad voor Concurrentievermogen in september 2004, tijdens het Nederlandse EU voorzitterschap.

⁵ Kox en Lejour (2005).

dienstenrelevante regulering in de afzonderlijke lidstaten heeft opgeleverd. Onduidelijk is echter nog of deze nieuwe data een voldoende mate van onderlinge kwantitatieve vergelijkbaarheid hebben.

3. Wat betreft de voorlaatste 'bullet' is nu een verbeteringslag mogelijk. De raming van de macro-economische effecten van de DRL is aan de conservatieve kant, omdat de effecten van de FDI-schok niet zijn meegerekend. Dat kwam doordat FDI toen nog niet volledig geëndogeniseerd was in het Worldscan model. Dit is iets wat inmiddels beter zou kunnen.
4. We zouden ook meer effecten kunnen meenemen van de generieke vereenvoudiging in regelgeving die het indirecte gevolg was van de DRL-implementatie. De moeilijkheid hier zal zijn hoe de effecten van de DRL geïsoleerd kunnen worden van de algemene effecten van deregulering en verlaging van administratieve lastendruk die ook sinds 2004 (Nederlands voorzitterschap EU) in de EU zijn doorgevoerd.

4 Ex post evaluatie economische effecten

Bij een ex post evaluatie van de economische effecten van de Europese Dienstenrichtlijn staat een aantal methodes ter beschikking:

- A. Before/after analyse. Vergelijking van een aantal performance criteria voor en na de invoering van de DRL. Bijvoorbeeld volume bilaterale dienstenhandel, bilaterale FDI, productiviteit dienstensector, of marktwerkingsindicatoren dienstenmarkten vóór en na 2009. Dit kan simpel op basis van een vergelijking van datareeksen, maar ook door het schatten van gedragsrelatie over verschillende subperiodes (splines).
Nadeel: Identificatie van het effect van de DRL is moeilijk, want gelijktijdig veranderden vele andere zaken sinds 2009, waarvan het vrijwel onmogelijk is om daar statistisch adequaat voor te controleren. Dus aanwijzen van de oorzakelijkheidsrelatie is dan problematisch.
- B. Counterfactual analyse van EU ten opzichte van niet-DRL-landen en landenblokken. De gedachte hier is het creëren van een controlegroep van landen die niet de DRL als 'schok' hebben meegemaakt. Bijvoorbeeld vergelijkbare landen met een ontwikkelde dienstenhandel zoals USA, Japan, Australië, Canada of de landenblokken NAFTA, EFTA, Mercosur. De basisaanpak is dan de ontwikkeling van de dienstenhandels en -FDI in de controlegroep als uitgangspunt te nemen voor een vergelijking met de ontwikkeling die in de EU plaatsvond vóór/na 2009.
Nadeel: De ontwikkeling van de andere landen komt deels voort uit andere macro-economische omstandigheden en ontwikkeling. Dat vermindert hun waarde als controlegroep, tenzij daarvoor op gesofisticeerde wijze wordt gecontroleerd.
- C. Counterfactual analyse van EU-dienstensectoren die onder de DRL vielen en een controlegroep van dienstensectoren of overige sectoren die niet onder de DRL vielen (voor/na 2009). Deze aanpak is vergelijkbaar met de vorige, alleen wordt de counterfactual/controlegroep niet buiten de EU gezocht, maar binnen de EU. Het voordeel is dat alle EU sectoren in principe dezelfde macro-economische schokken en conjunctuurbeweging ondergaan.
Nadeel: Het nadeel is dat de ontwikkeling van de 'controlegroepsectoren' niet onafhankelijk hoeft te zijn van de DRL-dienstensectoren. Endogeniteit kan bijvoorbeeld optreden doordat betere marktwerking in de DRL-dienstensectoren tot

lagere kosten, meer productiviteitsgroei en meer innovatie in de controlesectoren leidt. Zoiets kan gemakkelijk optreden bij de vele DRL-sectoren die B2B-dienstenproducten leveren. Een andere endogene spillover is via concurrentie op de arbeidsmarkt. Het is moeilijk om deze zaken eruit te 'filteren'.

- D. Evaluatie op basis van paarsgewijze landenvergelijking. In deze aanpak worden alle EU-landen gekoppeld aan een niet-EU-land dat vóór de invoering van de DRL redelijk vergelijkbaar is qua achtergronden, marktontwikkeling en instituties. Elk EU-land afzonderlijk wordt dan qua ontwikkeling vóór/na de DRL invoering vergeleken met het gekoppelde land. Deze aanpak heeft als voordeel dat de er niet één controlegroep is maar een hele reeks van controlegroepen, zodat allerlei landspecifieke ontwikkelingen eruit worden 'gemiddeld'.
- E. Evaluatie op basis van paarsgewijze landen- plus sectorenvergelijking. Deze aanpak combineert methode D met elementen van methode C. Bij deze aanpak wordt het aantal controle-meetpunten nog verder vergroot door niet alleen landenparen te vergelijken, maar 'land x sector'-combinaties. Men kiest dan voor iedere DRL-sector in een DRL-land een DRL-sector in een niet-DRL land als vergelijkingspartner, waarvan de ontwikkeling vóór/na 2009 wordt gevolgd. Het voordeel is dat men zo een veel groter aantal meetpunten krijgt.
- F. Paarsgewijze landen- plus sectorenvergelijking voor DRL spillovers naar niet-DRL-sectoren in de EU. Nog een stap verder is om ook niet-DRL-sectoren in de niet-DRL landen als vergelijkingsmateriaal te gebruiken voor niet-DRL-sectoren in de DRL landen (zo kan men endogeniteitspillovers van de DRL naar de niet-DRL-sectoren in de EU in beeld krijgen).

Datavereisten

- Een vuistregel is: hoe gesofisticeerder de methode is, hoe meer data er nodig zijn, zowel voor de EU als voor de eventuele vergelijkingslanden en -sectoren.
- Aangezien zowel handels- en FDI data vaak met een vertraging van twee jaar beschikbaar komen, en toch data beschikbaar moeten zijn voor minstens 2-3 drie jaren na de DRL-invoering, zou een verantwoorde *ex post* evaluatie pas in 2014 of 2015 mogelijk zijn.
- Wanneer ook marktwerkings- en productiviteitseffecten onderzocht moeten worden, zullen daarvoor microdata van de DRL en niet-DRL-sectoren nodig zijn, zowel voor de EU als voor de eventuele vergelijkingslanden. Tot nu toe zijn microdata van de nationale statistische bureaus (zoals het CBS) alleen per land beschikbaar en confidentieel. Dat maakt comparatieve onderzoeken erg moeilijk.⁶
- Veel zou ervoor pleiten om Eurostat nu al opdracht te geven om gecoördineerd data te verzamelen voor de komende evaluatieoperatie.
- Ook data uit de administratieve DRL-onderdelen (IMI data-uitwisseling, rapportage over gebruik van de Single Point of Contacts) kunnen van belang zijn voor de evaluatie. Voor de standaardisering van deze data, zou de 'lead' opnieuw bij Eurostat gelegd kunnen worden.

⁶ Een mogelijk alternatief is het gebruik van geanonimiseerde data per subsector, grootteklasse, land en jaar. Dit omzeilt het confidentialiteitsprobleem. Het CPB is deze aanpak aan het verkennen.

Literatuur

- Breuss, F. and Badinger, H., 2005, *The European Single Market for Services in the Context of the Lisbon Agenda: Macroeconomic Effects*. Wirtschaftsuniversität Wien, Vienna.
- Bruijn, R., H.Kox and A. Lejour, 2006, *The trade-induced effects of the Services Directive and the country of origin principle*, CPB Document No. 108, CPB, The Hague.
- Copenhagen Economics, 2005a, *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market in Services*, commissioned by the European Commission, Brussels/Copenhagen .
- Copenhagen Economics, 2005b, *The Economic Importance of the Country of Origin principle in the Proposed Services Directive*, commissioned by UK presidency of the EU, Copenhagen.
- Kox, H. , A. Lejour and R. Montizaan, 2004, *The Free Movement of Services within the EU*, CPB Document No.69, CPB, The Hague (revised 2005).
- Kox, H. en A. Lejour, 2005, *De Nederlandse dienstensectoren en de intra-Europese dienstenmarkt: Mogelijk directe effecten van de 2004 Europese Dienstenrichtlijn*, CPB Memorandum No. 111, CPB, Den Haag.
- Kox, H. and A. Lejour, 2006, Dynamic effects of European services liberalisation: more to be gained. In: *Globalisation Challenges for Europe*, Vol. 1, Secretariat of the Economic Council, Prime Minister's Office, Helsinki.
- Vogt, L., 2005, *The EU's Single Market: at your service?*, Economic Department Working paper ECO/WKP(2005)36, OECD, Paris.

BIJLAGE

PERSBERICHT

CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis

Number: 39

Date: 23 September 2004

For more information, contact Arjan Lejour (tel. +31-70-3383311), Henk Kox (tel. +31-70-3383413) or Jacqueline Timmerhuis (tel: +31-70-3383477).

EU proposals raise intra-European trade and investment in services

Bilateral trade and foreign direct investment in commercial services may increase both by 15% to 35% due to recent EU proposals to reduce the heterogeneity in national rules for business services.

CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) draws this conclusion in its communication A quantitative assessment of the EU proposals for the Internal Market for Services that is published today. Next October, the full report will be available as a CPB Document.

In March 2004, the European Commission launched a directive on the internal service market. Its aim is to boost the EU's internal market in services by reducing regulation-based impediments to trade and investment in the service market. CPB has assessed the possible impacts of these proposals on intra-EU service trade and direct investment in services.

A cornerstone of the European Union (EU) is the principle that goods, services, capital and labour can move freely between the member states. The internal market for goods seems to function well, after the implementation of the Single Market programme in 1988. That is however not the case for the internal market in services. Service providers often experience obstacles when they want to export their services to other EU member states, or when they want to start a subsidiary company in other EU member states.

A key element of the recent EC proposals is the 'country of origin' principle. A service has to meet the standards set by regulation of the country of origin, but may no longer be confronted by additional regulation in the EU country where the service is delivered. Moreover the establishment of foreign subsidiaries has to be facilitated by introducing a single point of contact in a country. This will be the place where the foreign service providers can fulfil all their administrative and regulatory obligations.

The present CPB study investigates how cross-border service trade and foreign direct investment in commercial service sectors will change if this directive would be fully implemented. The real trade burden of regulation results from the differences in regulation between the country of origin and of destination. Service providers have to comply to the procedures of the destination country each time they enter a new market. Therefore we focus on heterogeneity in the form and contents of national regulations for service markets. The heterogeneity of national regulations (like different qualification requirements for service providers) increases trade costs and investment costs of service providers doing business in other EU member states. A characteristic of country-specific regulations is that they cause additional fixed costs that often are independent of firm size. This implies that in relative terms the strongest effect of policy heterogeneity falls upon small- and medium-size service firms.

The study derives firm indications that the proposed EU directive would lead to a substantial increase in bilateral trade and investment. Commercial services trade could increase by about 15% to 35%. This is a long-run effect. Expressed in total intra-EU trade (i.e. including trade in goods) this equals an increase by about 1% to 3%. Foreign direct investment stocks in services could also increase by about 15% to 35%.

The report identifies that less heterogeneity in national barriers to competition has the strongest impacts on trade and investment in commercial services.

The CPB Communication **A quantitative assessment of the EU proposals for the Internal Market for Services** can be downloaded (free of charge) as PDF file at www.cpb.nl. The full report will be available in October as CPB Document.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

Juni 2011