

VOORSTEL VAN DE EUROPESE COMMISSIE INZAKE EEN RICHTLIJN BETREFFENDE DIENSTEN IN DE INTERNE MARKT

STANDPUNT VAN HET PARITAIR COMITE 317 VOOR DE BEWAKINGSDIENSTEN

Inleiding

1. De Europese Commissie keurde een voorstel goed inzake een richtlijn betreffende "Diensten in de Interne Markt", COM (2004) 2. Het voorstel moet nu worden goedgekeurd door het Europese Parlement en de Raad.
2. Na een voorafgaande evaluatie van de voorgestelde richtlijn, hebben de sociale partners verenigd binnen het Paritair Comité (PC) 317 voor de Bewakingsdiensten een aantal commentaren met betrekking tot de gevolgen van het voorstel wat de privé-bewakingsdiensten betreft.

Algemene commentaar

3. De voorgestelde richtlijn bestrijkt een brede waaier van diensten die aan consumenten en ondernemingen worden verleend, behalve de diensten die door de overheid gratis worden verleend ter uitvoering van haar sociale, culturele, opvoedkundige of wettelijke verplichtingen. De richtlijn omvat geen diensten waarvoor reeds een specifieke EU-wetgeving bestaat, zoals financiële dienstverlening, telecommunicatie en vervoer.
4. Het voorstel omvat bijgevolg een brede waaier van activiteiten waaronder bijvoorbeeld het bouwbedrijf, recreatie, IT-diensten, reclame, werkgelegenheidsagentschappen, audiovisuele diensten, gezondheidszorg en **bewakingsdiensten**. Het omvat eveneens professionele diensten zoals consultancy, architectuur, engineering of het geven van juridisch advies.
5. Globaal is het PC 317 voorstander van de oprichting van een echte Interne Markt inzake dienstverlening door van de lidstaten te eisen dat zij de administratieve kosten en de buitensporige bureaucratie formaliteiten besnoeien. Dit zou het de ondernemingen mogelijk maken hun diensten over de grenzen heen aan te bieden en vestigingen te openen in andere lidstaten.
6. Het PC 317 is niettemin heel voorzichtig bij het evalueren van bepaalde specifieke gevolgen van de voorgestelde richtlijn en wenst haar reële bezorgdheid te uiten over deze kwesties.

Het Belgische vergunningsstelsel betreffende privé-bewakingsondernemingen

7. In België wordt de privé-bewakingssector geregeld door strikte nationale wetgeving en reglementering die onder andere beogen hoge kwaliteitsnormen te garanderen en een hoge graad van professionalisme.
8. Krachtens de Belgische wet van 10 april 1990 op de private veiligheid kunnen bewakingsdiensten enkel worden geleverd door ondernemingen die vooraf een erkenning hebben gekregen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en enkel door privé-bewakers die een verplichte opleiding hebben genoten en een vergunning hebben gekregen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken om als privé-bewaker op te treden.
9. Dit nationale vergunningsstelsel dient het openbare belang en is een van de kernbestanddelen van het Belgische beleid met betrekking tot de privé-bewakingsdiensten.

10. De voornaamste doelstellingen van het desbetreffende vergunningsstelsel zijn:
 - een professionele instelling te garanderen
 - misbruiken te voorkomen
 - de vereiste transparantie te garanderen en bijgevolg de samenleving in haar geheel te beveiligen
 - de fundamentele democratische rechten van de burger te garanderen
 - "privé-milities" te voorkomen
11. Met het openbare belang voor ogen is het PC 317 steeds van mening geweest dat het van essentieel belang is dat privé-bewakingsondernemingen en privé-bewakers de vereiste erkenning krijgen nadat zij zijn doorgelicht door de nationale overheid; het PC 317 is dan ook een sterke voorstander van de Belgische vergunningsstelsels.
12. Het PC 317 is van oordeel dat het algemene voorstel dat door de ontwerprichtlijn wordt gedaan, geen verantwoording inhoudt voor het beperken van de rol die door de lidstaten wordt gespeeld in de sector van de privé-bewakings- en beveiligingsondernemingen. De reglementering van de privé-bewakingssector door middel van een nationale wetgeving is een taak die is weggelegd voor elke lidstaat en bijgevolg voor de volledige EU. Daarom onderstreept het PC 317 het belang van een nationale wetgeving die de kwaliteit van de diensten garandeert. De bepalingen die de erkenning van privé-bewakings- en beveiligingsondernemingen regelen, moeten zijn aangepast aan de nationale context. Het is bovendien bewezen dat lidstaten met grondige erkenningprocedures er vaak in slaagden de meest geavanceerde wetgevingen uit te werken inzake privé-bewaking binnen de EU en bijgevolg de best mogelijke garanties bieden tegen misbruiken.
13. Als alternatief zou het PC 317 akkoord kunnen gaan met een Europees vergunningsstelsel voor ondernemingen. Om de vrije dienstverlening en de vrijheid van vestiging voor ondernemingen in de privé-bewakings- en beveiligingssector te garanderen en ook de moraliteit van de zaakvoerders, zou in alle EU-lidstaten een Europees erkenningsysteem moeten worden ingevoerd. Deze erkenningen vormen een eerste vereiste voor de inachtneming van de commerciële, financiële, sociale, morele en ethische regels die aan de onderneming worden opgelegd. Alle ondernemingen en hun zaakvoerders die in de privé-bewakings- en beveiligingssector actief zijn, zouden houder moeten zijn van een dergelijke erkenning. De evaluatie die aan het verlenen van deze erkenning voorafgaat moet gebeuren op een sectoraal onafhankelijke grondslag en overeenkomstig Europese procedures die eerlijk en transparant worden geacht. Het is van vitaal belang dat de specifieke vereisten die in Europa aan ondernemingen worden gesteld om een erkenning te verkrijgen, door de lidstaten worden toegepast met referentie aan een minimaal Europees kader.
14. Het PC 317 maakt zich zorgen om de rechtstreekse gevolgen van de voorgestelde richtlijn voor het Belgische vergunningsstelsel en bijgevolg om de onrechtstreekse gevolgen van deze reglementeringen voor de privé-bewakings- en beveiligingsmarkt in België.

Gevolgen van de ontwerprichtlijn voor het Belgische vergunningsstelsel (Artikel 9)

15. De voorgestelde richtlijn zou de buitensporige vereisten op het vlak van documenten inkrimpen door het aantal vereiste documenten te verminderen. Ingewikkelde, tijdrovende en dure erkenning- en vergunningsstelsels zouden verdwijnen. Overeenkomstig Artikel 9 van de voorgestelde richtlijn zouden de resterende procedures moeten zijn gebaseerd op objectieve criteria.

"De lidstaten mogen de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit slechts afhankelijk stelsel van een vergunning indien aan alle volgende voorwaarden is voldaan:

- a) het vergunningstelsel heeft voor de betrokken dienstverrichter geen discriminerende werking;
- b) een vergunningstelsel is objectief gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang;
- c) het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om daadwerkelijk doeltreffend te zijn.

16. Het PC 317 is van oordeel dat het Belgische vergunningsstelsel in overeenstemming is met de beginselen van de voorgestelde richtlijn: het is niet discriminerend, het is gerechtvaardigd door een dwingende reden die verband houdt met het algemeen belang (zie hierboven) en het kan niet worden bereikt door een minder beperkende maatregel.

Oorsprongslidbeginsel (Artikel 16)

17. Artikel 16 voert het oorsprongslidbeginsel in waarbij zodra een dienstverrichter wettelijk actief is in één lidstaat hij zijn diensten kan aanbieden in andere lidstaten zonder nog verder te moeten voldoen aan regels in de 'gast'-lidstaat.

18. Dit beginsel van controle door het eigen land betekent in principe dat het land van oorsprong doeltreffende controles moet instellen ten aanzien van de dienstverrichters die in het land zijn gevestigd, zelfs indien zij hun diensten verlenen in andere lidstaten.

19. Artikel 16 (4) van het voorstel bepaalt het volgende: *"Lidstaten mogen het vrije verkeer van diensten die worden verricht door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter, niet beperken om redenen die binnen het gecoördineerde gebied vallen, en onthouden zich daarbij met name van het stellen van de volgende eisen:*

- a) *de verplichting voor de dienstverrichter een vestiging op hun grondgebied te hebben;*
- b) *de verplichting voor de dienstverrichter bij hun bevoegde instanties een verklaring of kennisgeving in te dienen of een vergunning aan te vragen, of zich in te schrijven in een register of bij een beroepsorde op hun grondgebied;*
- c) *de verplichting voor de dienstverrichter op hun grondgebied een adres of een vertegenwoordiger te hebben of bij een gemachtigd persoon domicilie te kiezen;*
- d) *het verbod voor de dienstverrichter zich op hun grondgebied een bepaalde infrastructuur te verschaffen, waaronder een kantoor of kabinet, om de betrokken diensten te verrichten;*
- e) *de verplichting voor de dienstverrichter aan de op hun grondgebied geldende eisen inzake de uitoefening van een dienstenactiviteit te voldoen;*
- f) *de toepassing van een speciale contractuele regeling tussen de dienstverrichter en de afnemer die de verrichting van diensten als zelfstandige verhindert of beperkt;*
- g) *de verplichting voor de dienstverrichter speciaal voor de dienstenactiviteit een door hun bevoegde instanties afgegeven identiteitsdocument te bezitten;*
- h) *eisen betreffende het gebruik van uitrusting die een integrerend deel vormt van de dienstverrichting; ..."*

20. Dit Artikel 16 zal tijdens een overgangperiode niet van toepassing zijn op de regels voor geldvervoer. Artikel 18 van de voorgestelde richtlijn voorziet voor **waardenvervoer** in een **uitzondering** op het oorsprongslidbeginsel dat niet meer van toepassing zou zijn nadat een communautair harmonisatie-instrument is ingesteld. De uitzondering impliceert dat een jaar na de goedkeuring van de Richtlijn, de Commissie moet uitmaken of zij al dan niet een voorstel moet indienen met het oog op geharmoniseerde regels inzake waardenvervoer voor de hele EU.

21. Het PC 317 is van mening dat het "oorsprongslidbeginsel" wegens zijn erg specifieke aard niet moet worden toegepast op het transport van fondsen en waarden. Vergunningen, erkenningen en standaarden op nationaal niveau zijn van primordiaal belang om deze

risicovolle activiteit te reglementeren en vereisen een andere benadering dan het verlenen van bewakings- en veiligheidsdiensten in het algemeen. Bovendien kan de toename van grensoverschrijdende diensten een situatie van oneerlijke mededinging creëren waarbij nationale reglementeringen normen hanteren die van land tot land verschillen. Om deze redenen zou zeker het transport van fondsen en waarden niet moeten worden behandeld in het kader van de ontwerprichtlijn.

22. Artikel 16 bepaalt dat een bewakingsonderneming uit een andere lidstaat privé-bewakers naar België mag sturen zonder bijvoorbeeld een erkenning te krijgen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, zonder te voldoen aan de Belgische vereisten betreffende de uitoefening van bewakings- en beveiligingsdiensten en zonder in het bezit te zijn van de noodzakelijke identiteitsdocumenten om een bewakings- en beveiligingsactiviteit te mogen uitoefenen (er wordt bijvoorbeeld niet nagegaan of de betrokkene al dan niet een strafblad heeft).
23. Bij het lezen van Artikel 9 (vergunningstelsel) in combinatie met Artikel 16 (het oorsprongslidbeginsel) stelt het PC 317 een totaal incoherente situatie vast: een privé-bewakingsonderneming die zich in België wil vestigen moet een vergunning aanvragen, terwijl een onderneming die in een andere lidstaat is gevestigd, in België privé-bewakingdiensten mag verlenen zonder enige vergunning.
24. Globaal betreurt het PC 317 ook dat de voorgestelde richtlijn NIET het beginsel van de wederzijdse erkenning heeft opgenomen. Gelijkwaardige vergunningen zouden tussen de EU-lidstaten ook wederzijds moeten worden erkend om de vrije dienstverlening mogelijk te maken. Een bewakingsonderneming die vanwege haar bevoegde autoriteiten een erkenning heeft verkregen, zou bijgevolg enkel in een andere lidstaat diensten mogen verlenen wanneer de erkenningprocedure van die lidstaat gelijkwaardig is (d.w.z. dat de procedure dezelfde doelstellingen garandeert) aan de erkenningprocedure met de lidstaat van oorsprong.

Verboden of beoordelingsplichtige eisen (Artikel 14 en Artikel 15)

25. Artikel 14(7) bepaalt het volgende: "*Lidstaten mogen de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk stellen van een verplichting tot het stellen van of deelnemen in een financiële waarborg of het afsluiten van een verzekering bij een op hun grondgebied gevestigde dienstverrichter.*"
26. Het PC 317 is daarentegen van mening, dat de verplichting om bij te dragen aan een financiële garantie of een sociaal fonds voor privé-bewakers volledig verantwoord is, rekening houdend met de bescherming van de werknemers en de garantie dat de dienstverrichter zijn financiële verplichtingen nakomt. De financiële garantie zou eerder passen bij de beoordelingsplichtige eisen (Artikel 15), ingeval zij niet-discriminerend, noodzakelijk en evenredig is.
27. Volgens Artikel 15 (2d) en (3) zouden de Belgische autoriteiten ook moeten nagaan of de andere vereisten dan die met betrekking tot de beroepskwalificaties die de toegang tot de privé-bewakingssector voorbehouden aan specifieke dienstverrichters (cfr. Belgische wet van 10 april 1990) voldoen aan de voorwaarden inzake niet-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid.

Terbeschikkingstelling van onderdanen van derde landen

28. Het "ter beschikking stellen" van staatsburgers van derde landen betreft de situatie waarin een onderneming van een bepaalde lidstaat werknemers tijdelijk uitzendt naar een andere lidstaat om er een dienst te verlenen.

29. Artikel 25 van het voorstel bepaalt het volgende: "wanneer een dienstverrichter een werknemer die onderdaan van een derde land is op het grondgebied van een andere lidstaat ter beschikking stelt om er een dienst te verrichten, mag de lidstaat van terbeschikkingstelling de dienstverrichter of de door hem ter beschikking gestelde werknemer niet verplichten te beschikken over een document dat toestemming geeft tot binnenkomst, vertrek of verblijf of over een werkvergunning, noch enige ander gelijkwaardige voorwaarde opleggen."
30. De bewakings- en beveiligingsdiensten zijn in België echter strikt geregeld. Het zou dan ook niet aanvaardbaar zijn, dat een buitenlandse onderneming in staat is in België bewakings- en beveiligingsdiensten te verlenen en daarbij een beroep doet op buitenlands personeel uit een binnen- of buitenlandse vestiging om de strenge Belgische reglementering te omzeilen.

31. Het PC 317 dringt er bij de bevoegde Belgische en Europese autoriteiten op aan voorafgaandelijk aan elke beslissing een meer gedetailleerde en meer uitgebreide evaluatie te maken van de weerslag van de ontwerprichtlijn op het geheel van de privé-bewakingssector.
32. Bovendien verzoekt het PC 317 deze autoriteiten een onderzoek in te stellen naar alternatieve manieren waarop de nationale vergunningsstelsels in de privé-bewakingssector het best een grensoverschrijdende mededinging kunnen verzekeren, in combinatie met een hoog kwaliteitsniveau van de verleende diensten, het vereiste professionele peil, correcte arbeidsvoorwaarden voor de privé-bewakers en de garantie dat alle spelers op de privé-bewakingsmarkt grondig werden doorgelicht voordat zij enige activiteit ontplooiën. Het systeem van de Belgische reglementering (wet van 10 april 1990 op de private bewaking) berust op het principe van het vrijwaren van de fundamentele democratische rechten van de burger. Het is dus noodzakelijk dat elke toekomstige Europese wetgeving rekening houdt met dit principe.
33. Het PC 317 is van mening dat de Europese richtlijn voor het voortbestaan van de Belgische en van gehele Europese private bewakingssector een hoog risico inhoudt. Dit risico wordt nog versterkt in het licht van het groeiende onveiligheidsgevoel, de algemene Europese tendens om een groter aantal publieke veiligheidstaken aan de private bewakingssector toe te vertrouwen, en de toetreding van 10 nieuwe Lidstaten waar de private bewaking nog in hoge mate door een saneringsfase moet. Het PC 317 meent dan ook dan de private bewakingssector uit het toepassingsgebied van de Europese richtlijn moet worden gehaald of dat deze minimaal een aantal fundamentele uitzonderingen voor onze sector moet voorzien.

Aangenomen door het Paritaire Comité 317 tijdens de plenaire vergadering van 11 mei 2004.

Voor de vakbonden:

- Algemeen Belgisch Vakverbond
- Algemeen Christelijk Vakverbond van België
- Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België

Voor de werkgevers:

- Beroepsvereniging van bewakingsondernemingen