

Advies over de Dienstenrichtlijn

Aan de Minister van Economische Zaken

## Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	15
2. De interne markt als grondslag voor toekomstige welvaart	18
2.1 Inleiding	18
2.2 Kenschets van de interne markt	18
2.3 De effecten van de interne markt op groei en werkgelegenheid	19
2.4 Vrijmaking van het dienstenverkeer in het kader van de Lissabon-strategie	21
2.5 De ontwerpdienstenrichtlijn in kort bestek	24
2.6 Ramingen van de economische gevolgen van de dienstenrichtlijn	25
3. Beoordelingskader	29
3.1 Inleiding	29
3.2 Maatschappelijke welvaart en Lissabon-strategie	29
3.3 Wat is bijzonder aan (vrijmaking van) dienstenmarkten?	30
3.4 Wenselijkheid van nadere regeling voor vrijmaking dienstenverkeer	31
3.5 Subsidiariteit, evenredigheid en regeldruk	34
3.6 Goede Europese regelgeving vereist goede nationale handhaving	36
3.7 Neutraliteit ten opzichte van andere Europese regelgeving	37
4. De sectorale reikwijdte van de dienstenrichtlijn	39
4.1 Inleiding en leeswijzer	39
4.2 Op welke sectoren heeft het Commissievoorstel betrekking?	39
4.3 Algemene opmerkingen over de gewenste reikwijdte van de richtlijn	43
4.4 Diensten van algemeen belang	46
4.4.1 Leeswijzer	46
4.4.2 Diensten van algemeen (economisch) belang in het EU-recht	46
4.4.3 De rol van de Europese Unie	48
4.4.4 Diensten van algemeen economisch belang in de dienstenrichtlijn	49
4.4.5 Naar een dynamisch evenwicht tussen marktintegratie en beleidsintegratie	53
4.5 Gezondheidszorg	58
4.5.1 Inleiding en leeswijzer	58
4.5.2 Gezondheidszorg in het Gemeenschapsrecht	59
4.5.3 Vrijheid van vestiging of van dienstverlening?	61
4.5.4 Verzekering en vergoeding van zorg	62
4.5.5 Voors en tegens van opnemen van gezondheidszorg in de dienstenrichtlijn	64
4.6 Onderwijs	66
4.7 Gereguleerde beroepen	67
4.7.1 Inleiding	67
4.7.2 Relevante algemene bepalingen van de dienstenrichtlijn	68
4.7.3 Notarissen	69
4.7.4 Advocaten	70
4.7.5 Gerechtsdeurwaarders en de gerechtelijke inning van schuldvorderingen	71

4.8	Tot slot	73
5.	De dienstenrichtlijn en het Verdrag	75
5.1	Inleiding: thematiek en opzet van het hoofdstuk	75
5.2	Het oorsprongslandbeginsel en het <i>acquis communautaire</i>	76
5.3	De uitzonderingsgronden volgens het Hof en de dienstenrichtlijn vergeleken	78
5.3.1	De uitzonderingsgronden volgens het Verdrag en het Hof	78
5.3.2	De uitzonderingsgronden in de dienstenrichtlijn	82
5.4	Reikwijdte van de dienstenrichtlijn en flankerende maatregelen	83
5.4.1	Inleiding	83
5.4.2	Reikwijdte van de richtlijn en van het oorsprongslandbeginsel	84
5.4.3	Het belang van flankerende maatregelen	87
5.4.4	De flankerende maatregelen in de dienstenrichtlijn	87
5.5	Beoordeling	90
5.5.1	Beoordeling van de inperking van de uitzonderingsgronden	90
5.5.2	Beoordeling van de flankerende maatregelen	95
5.5.3	Beoordeling afbakening oorsprongslandbeginsel	97
6.	Dienstenrichtlijn en het arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties	102
6.1	Thematiek en opzet van het hoofdstuk	102
6.2	Het geldend arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties	102
6.2.1	Opzet paragraaf	102
6.2.2	Het arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties	103
6.2.3	Dienstenrichtlijn en de neutraliteit ten aanzien van het arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties	108
6.3	De handhaving van het geldend arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties	109
6.3.1	Thematiek en opzet van de paragraaf	109
6.3.2	Dienstenrichtlijn en de handhaving van de detacheringsrichtlijn	110
6.3.3	Commentaar op de voorstellen	112
6.3.4	Uitzendwerk	116
6.3.5	Bouwsector	118
6.3.6	Detachering van derdelanders	118
7.	Conclusies en aanbevelingen	121
7.1	Algemene beoordeling van het voorstel van de Europese Commissie	121
7.2	Antwoord op de adviesvragen	122
7.2.1	De relatie van de dienstenrichtlijn tot het Verdrag en de jurisprudentie	122
7.2.2	De sectorale reikwijdte van de dienstenrichtlijn	124
7.2.3	Toepassing van het oorsprongslandbeginsel	126
Bijlagen		
1.	Adviesaanvraag	129
2.	Ontwerpdienstenrichtlijn	133
3.	Informatie over de sectorale economische effecten dienstenrichtlijn	159
4.	Eerste kabinetsreactie op het ontwerpadvies	163
5.	Samenstelling van de Commissie ISEA en de Werkgroep Internationale Zaken	169

## **Samenvatting**

### **1. Inleiding**

#### *De adviesvragen*

De Europese Commissie heeft in januari 2004 een voorstel ingediend voor een kaderrichtlijn over diensten op de interne markt. In december 2004 heeft het kabinet, mede op verzoek van de Tweede Kamer, de SER gevraagd advies uit te brengen over deze dienstenrichtlijn. Aan de SER zijn drie groepen van vragen voorgelegd:

- Hoe verhoudt de dienstenrichtlijn zich tot het Verdrag?
- Welke sectoren dienen onder de richtlijn te vallen?
- Hoe dient te worden omgegaan met de gevolgen van het oorsprongslidbeginsel voor de arbeidsmarkt en voor controle en handhaving?

### **2. Achtergronden dienstenrichtlijn**

#### *Dienstenrichtlijn als onderdeel van de Lissabon-strategie*

Een belangrijk onderdeel van de Lissabon-strategie voor meer dynamiek in de Europese economie betreft de voltooiing van de interne markt. De Europese Raad heeft in 2000 aan de Europese Commissie gevraagd een strategie uit te werken voor het verwijderen van belemmeringen op de interne markt voor diensten. Hiertoe heeft de Commissie eerst de bestaande knelpunten voor grensoverschrijdende dienstverlening geïnterpreteerd. De knelpunten bleken zowel betrekking te hebben op de vestiging van dienstverrichters in andere lidstaten als de dienstverrichting vanuit een andere lidstaat. De belemmeringen ontstaan vaak door uiteenlopende eisen inzake vergunningen, registraties en beroepskwalificaties.

#### *Schets van de dienstenrichtlijn*

De voorgestelde dienstenrichtlijn heeft tot doel een algemeen rechtskader vast te stellen voor het uitoefenen van de vrijheid van vestiging van dienstverleners en voor het vrij verkeer van diensten. De richtlijn beoogt zowel de belemmeringen die de vrijheid van vestiging als die het vrije verkeer van diensten in de weg staan te verwijderen. Om de belemmeringen voor de vrijheid van vestiging op te heffen voorziet het voorstel in een vereenvoudiging, stroomlijning en screening van de vergunningstelsels van de lidstaten. Voorwaarden die aan de vestiging worden gesteld mogen niet discrimineren, moeten objectief kunnen worden gerechtvaardigd en proportioneel zijn.

Om de belemmeringen voor het vrij verkeer van diensten uit de weg te ruimen wordt het oorsprongslidbeginsel ingevoerd. Op grond daarvan zijn lidstaten gehouden tot aanvaarding van inkomende diensten van een dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig gelijksoortige diensten verricht. Op dit oorsprongslidbeginsel wordt een aantal algemene, tijdelijke en specifieke uitzonderingen gemaakt in de richtlijn. De opheffing van de belemmeringen voor de vestiging van dienstverleners en voor de vrijheid van dienstverlening wordt geflankeerd door maatregelen op het terrein van de consumentenbescherming, de kwaliteit van diensten en wederzijdse bijstand tussen de nationale overheden.

### *Economische effecten van de dienstenrichtlijn*

Volgens berekeningen van het CPB en Copenhagen Economics zal het opheffen van de belemmeringen een belangrijke impuls geven voor de groei en werkgelegenheid in Europa en op deze manier bijdragen aan het slagen van de Lissabon-strategie voor meer dynamiek in de Europese economie.

### **3. Beoordelingskader**

#### *Nadere regeling dienstenverkeer gewenst*

De SER vindt dat lidstaten en sociale partners de Lissabon-strategie moeten vlottrekken door veel meer hun verantwoordelijkheid te nemen voor de vertaling van de Lissabon-agenda naar het nationale niveau. In Europees verband gaat het er vooral om de resterende belemmeringen voor de werking van de interne markt weg te nemen. Vanwege de bijdrage van de dienstenrichtlijn aan een grotere dynamiek van de Europese economie en een hogere werkgelegenheid staat de SER positief tegenover een nadere regeling van het dienstenverkeer. Een beleidsmatige regeling verdient ook de voorkeur boven het wegnemen van belemmeringen via de jurisprudentie van het Hof. De geval-tot-gevalbenadering van het Hof duurt veel te lang voor de algemene vrijmaking van het dienstenverkeer en laat per definitie geen ruimte voor meer strategische afwegingen. Het Hof kan de lidstaten alleen voorschrijven wat ze *niet* mogen doen.

#### *Hoog beschermingsniveau belangrijke toetssteen*

Naast de bijdrage aan een hogere economische groei en een hogere werkgelegenheid is een belangrijke toetssteen of de dienstenrichtlijn de in het Verdrag verankerende ambitie waarmaakt van een hoog niveau op het gebied van de volksgezondheid, de veiligheid, de milieubescherming en de consumentenbescherming. Daarbij is ook van belang dat het Hof in het kader van het vrij verkeer van diensten de bescherming van werknemers als een doelstelling van algemeen belang heeft erkend.

#### *Hoog beschermingsniveau veronderstelt een goede handhaving van de richtlijn*

Voor het scheppen van draagvlak voor de opening van nationale markten is het vertrouwen nodig dat gezamenlijke regels en afspraken over marktopening en de beoogde hoge mate van bescherming op het gebied van volksgezondheid, veiligheid, milieu, consumenten, en werknemersrechten ook daadwerkelijk door de lidstaten worden geïmplementeerd en nagekomen. Dit onderstreept het grote belang van een goede handhaving van de dienstenrichtlijn. Hiertoe moeten er goede garanties zijn voor de administratieve samenwerking tussen en binnen de lidstaten. Ook dit vormt een belangrijke toetssteen voor de richtlijn.

#### *Neutraliteit tegenover andere Europese regels gewenst*

Tot slot is het om verschillende redenen van belang dat de richtlijn neutraal is ten opzichte van terreinen die al wel – of juist uitdrukkelijk niet – door Europese wet- en regelgeving worden bestreken. De richtlijn is uitdrukkelijk niet bedoeld om verandering te brengen in Europese regelgeving op andere terreinen dan grensoverschrijdende

dienstverlening. Belangrijke aandachtspunten in dit verband zijn het eerbiedigen van de verantwoordelijkheid van de lidstaten met betrekking tot het gezondheidsbeleid alsmede de organisatie en verstrekking van gezondheidsdiensten, van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de opzet van het onderwijsstelsel, alsmede van de aanwijzing en de handhaving van het geldende arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties.

#### **4. De sectorale reikwijdte van de dienstenrichtlijn**

##### *Adviesvragen*

Het kabinet vraagt de SER welke sectoren onder de reikwijdte van de richtlijn dienen te vallen. Daarbij wordt expliciet aandacht gevraagd voor: diensten van algemeen economisch belang, de zorgsector, de onderwijssector, de sociale dienstverlening, en de gereguleerde beroepen (waaronder notarissen, advocaten en gerechtsdeurwaarders).

##### *Aandacht niet alleen naar sectoren waar publieke belangen spelen*

Deze aandacht voor sectoren waar publieke belangen spelen is zeker terecht. Maar het is goed te beklemtonen dat de dienstenrichtlijn primair bedoeld is voor, en gericht is op, vele takken van dienstverlening – zoals de zakelijke dienstverlening – waar vrijmaking van vestiging en van verkeer niet of nauwelijks raakt aan te beschermen publieke belangen. In die takken van dienstverlening is weinig nodig om ervoor te zorgen dat een grotere marktopening en een sterkere concurrentie daadwerkelijk leiden tot een betere bediening van de klant, en daarmee tot grotere maatschappelijke welvaart.

##### *Feitelijke punten die relevant zijn voor beoordeling sectorale reikwijdte*

De dienstenrichtlijn geldt in principe voor alle dienstverlening aan ondernemingen en consumenten waarvoor een economische tegenprestatie wordt ontvangen. Als die tegenprestatie ontbreekt – zoals in het publiek bekostigde onderwijs – valt de desbetreffende dienstverrichting buiten de reikwijdte van de dienstenrichtlijn. Bovendien gelden de bepalingen over de vrijheid van vestiging alleen maar voor diensten die voor concurrentie zijn opengesteld. Daardoor blijft het mogelijk bepaalde diensten van algemeen economisch belang te reguleren door uitsluitende en bijzondere rechten toe te kennen die de concurrentie voor deze diensten beperken of uitsluiten. De dienstenrichtlijn vormt dan ook geen instrument om bestaande monopolies voor diensten van algemeen belang op te heffen of bepaalde sectoren te privatiseren.

Daarnaast zijn er bepaalde sectoren die buiten de ontwerprichtlijn vallen omdat daarvoor al een afzonderlijke sectorale aanpak geldt. Hierbij gaat het om de financiële diensten (inclusief de aanvullende pensioenen), vervoer en telecomdiensten.

Wat kan de dienstenrichtlijn gaan betekenen voor de andere sectoren (waaronder diensten van algemeen economisch belang)? Om te beginnen moet onderscheid worden gemaakt tussen het regime voor de vrijheid van vestiging en dat voor het vrij verkeer van diensten. De toepassing van het oorsprongslidbeginsel op het dienstenverkeer wordt vaak gezien als een belangrijke aantasting van de mogelijkheden van de lidstaten om de desbetreffende publieke belangen te borgen. Maar voor het aanbieden van veel diensten van algemeen belang (denk aan intramurale gezondheidszorg) is een zekere

infrastructuur nodig, en dan is de vrijheid van vestiging van dienstverrichters relevant – en *niet* het vrij verkeer van diensten en het in die sfeer geldende oorsprongslidbeginsel.

Voor zover wel sprake is van vrij verkeer van diensten maakt de ontwerprichtlijn een aantal uitzonderingen op de toepassing van het oorsprongslidbeginsel. Deze uitzonderingen betreffen onder meer de netwerksectoren post, elektriciteit, aardgas en water, de wettelijke taken van notarissen, alsmede diensten die in een lidstaat verboden zijn om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Daarnaast moeten lidstaten specifieke eisen omwille van openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of milieubescherming kunnen blijven stellen, vanwege de bijzondere kenmerken van de plaats waar de dienst wordt verricht.

Wanneer lidstaten publieke belangen willen borgen in een hybride (gemengde publiek-privaat) stelsel, dan worden zij bij de vormgeving van een dergelijk stelsel met bepaalde Europeesrechtelijke restricties geconfronteerd (vergelijk de discussie over de Europeesrechtelijke houdbaarheid van het nieuwe Nederlandse stelsel van ziektekosten). Die beperkingen zijn een gegeven; de nieuwe dienstenrichtlijn zal daarin, hoe dan ook, geen wezenlijke verandering aanbrengen. Wel schept de dienstenrichtlijn mogelijkheden om vooraf duidelijk(er) te maken wat wel en wat niet door de Europeesrechtelijke beugel kan.

#### *Brede reikwijdte van de dienstenrichtlijn gewenst*

Een zo breed mogelijk bereik van de richtlijn verdient in beginsel de voorkeur. Van veel specifieke uitzonderingen en bijzondere bepalingen worden consumenten niet wijzer. Daardoor dreigt ook het gevaar van een te hoge regeldruk voor bedrijven. Tegelijkertijd geldt dat voor een aantal sectoren en soorten activiteiten specifieke regelingen nodig zijn en blijven, in het bijzonder voor het beschermen van bepaalde algemene belangen. De mogelijkheid voor specifieke sectorale harmonisatie (of grensoverschrijdende zelfregulering) moet, als daar behoefte toe blijkt, open blijven. Het instrument van de kaderrichtlijn biedt hiertoe ook goede mogelijkheden.

#### *Visie SER op sectorale reikwijdte specifieke sectoren*

Vanuit bovenstaande overwegingen komt de SER tot de volgende visie op de door het kabinet gestelde vragen over de reikwijdte voor een aantal specifieke sectoren:

- *Diensten van algemeen economisch belang.* De ontwerprichtlijn is alleen van toepassing op diensten die kunnen worden beschouwd als een economische activiteit. Dat betekent dat diensten die overwegend uit publieke middelen worden gefinancierd, dan wel niet voor concurrentie zijn opengesteld, er buiten vallen. Voor de overige diensten van algemeen (economisch) belang is de dienstenrichtlijn in beginsel wel van toepassing. Het heeft weinig zin om diensten van algemeen economisch belang buiten het bereik van de dienstenrichtlijn te plaatsen. Daardoor kan men het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging niet buiten de deur houden. Het Verdrag en de uitleg die daaraan in de loop der jaren door het Hof is gegeven blijven namelijk gelden. Bovendien zal het Hof ook in de toekomst uitspraken blijven doen over het vrij verkeer van diensten en over de vrijheid van vestiging van dienstverrichters. Zo bezien vormt deze richtlijn een belangrijke kans

om een goed evenwicht in de toekomst tussen marktintegratie en beleidsintegratie te verzekeren.

- *Gezondheidszorg.* De ontwerprichtlijn laat ruimte aan de lidstaten om publieke belangen inzake kwaliteit en toegankelijkheid van bijvoorbeeld zorgvoorzieningen te borgen. Wat niet is toegestaan is het onnodig beperken van de vrijheid van vestiging en van dienstverlening door het hanteren van discriminerende, niet-objectief gerechtvaardigde en/of ondoorzichtige eisen. Dit uitgangspunt verdient ondersteuning. Een verduidelijking is nodig over de ruimte die na de vrijmaking van het dienstenverkeer resteert voor het stellen van medisch-ethische eisen. De bepalingen in de dienstenrichtlijn verduidelijken en versterken de positie van afnemers van gezondheidsdiensten.
- *Onderwijs.* Deze sector valt in feite grotendeels buiten het bereik van de richtlijn, omdat bij opleidingen in het kader van het nationale onderwijsstelsel geen sprake is van een economische tegenprestatie van de afnemer aan de dienstverrichter.
- *Gereguleerde beroepen.* Wettelijke taken van notarissen en gerechtsdeurwaarders worden – terecht – uitgesloten van de toepassing van het oorsprongslidbeginsel. Er is echter geen reden om ook niet-wettelijke taken uit te zonderen. Dit betekent dat het onderscheid tussen wettelijke en niet-wettelijke taken nog eens helder moet worden neergelegd.

## 5. De dienstenrichtlijn en het Verdrag

### *Adviesvragen*

Het kabinet vraagt de SER te kijken naar de verhouding tussen de dienstenrichtlijn en het Verdrag. Deze vraag wordt toegespitst op twee punten:

- De noodzaak van de dienstenrichtlijn als het vrij verkeer van diensten al vastligt in het Verdrag.
- De verhouding tussen de uitzonderingsgronden in enerzijds de dienstenrichtlijn en anderzijds het Verdrag en de jurisprudentie van het Hof.

Het eerste punt is hiervoor aan de orde geweest. Hier gaat het in het bijzonder om de in de dienstenrichtlijn voorgestelde inperking van de uitzonderingsgronden die lidstaten kunnen inroepen om in individuele gevallen beperkingen op te leggen aan het vrij verkeer van diensten.

### *Toespitsing op inperking van de uitzonderingsgronden*

Het vrij verkeer van diensten ligt vast in het Verdrag. Lidstaten kunnen echter met een beroep op dwingende reden van algemeen belang, zoals de volksgezondheid, in individuele gevallen beperkingen opleggen aan dienstverrichters uit andere lidstaten. De maatregelen die de lidstaten nemen, moeten wel evenredig en noodzakelijk zijn en niet discrimineren tussen binnenlandse en buitenlandse aanbieders. Wat deze dwingende redenen van algemeen belang of uitzonderingsgronden inhouden, is deels in het Verdrag vastgelegd en deels bepaald door de uitleg die het Hof aan het Verdrag heeft gegeven. De dienstenrichtlijn perkt de uitzonderingsgronden in tot de uitzonderingsgronden die in het Verdrag worden genoemd. Verder wordt het beroep op de uitzonderingsgronden procedureel ingeperkt. Deze inperking van de uitzonderingsgronden vloeit voort uit de



toepassing van het oorsprongslanbeginsel waarbij de lidstaten dienstverleners uit andere lidstaten, die aan de wetten van hun land van vestiging voldoen, niet in hun activiteiten mogen beperken.

*Oorsprongslanbeginsel geen absoluut beginsel*

Het oorsprongslanbeginsel is geen absoluut beginsel, ook niet in de dienstenrichtlijn. De dienstenrichtlijn bevat ten eerste een aantal algemene, tijdelijke en specifieke uitzonderingen op het oorsprongslanbeginsel. Verder wordt het beginsel aangevuld door een systeem van bijstand aan afnemers, zodat zij zich op de hoogte kunnen stellen van de wetgeving in andere lidstaten, en door een harmonisatie van de regels over transparantie bij dienstenactiviteiten. Verder is voorzien in een versterking van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten. Tot slot bevat de dienstenrichtlijn bepalingen om de zelfregulering in sectoren te bevorderen en zonodig tot aanvullende harmonisatiemaatregelen te komen.

Een belangrijk punt bij de beoordeling van de voorgestelde inperking van de uitzonderingsgronden bij de toepassing van het oorsprongslanbeginsel is de kwaliteit van deze flankerende maatregelen. Daarnaast is ook de reikwijdte van het oorsprongslanbeginsel een aandachtspunt.

*Beperking uitzonderingsgronden kan spanning met het Verdrag opleveren*

Is een en ander verenigbaar met het Verdrag? Op zich kan het niet in strijd met het Verdrag zijn als de lidstaten besluiten zelf hun handen te binden bij het invoeren van de uitzonderingsgronden. Het is echter de vraag wat het Hof beslist ingeval een lidstaat die bij de vaststelling van de dienstenrichtlijn is overstemd, met een beroep op het algemeen belang alsnog beperkingen zou opleggen, daarbij wijzend op de inperking van de door het Hof erkende uitzonderingsgronden en het voornog ontbreken van goede administratieve samenwerking, aanvullende harmonisatiemaatregelen of gedragscodes. Het kan niet worden uitgesloten dat het Hof in dit geval een bepaalde spanning met het Verdrag constateert.

*Voorstel tijdelijk veiligheidsventiel*

Om een dergelijke spanning te voorkomen is een tijdelijk veiligheidsventiel nodig. Dit houdt in dat de inperking van de uitzonderingsgronden zoals voorzien in artikel 19 van de dienstenrichtlijn, niet met onmiddellijke ingang volledig in werking treedt, maar eerst uiterlijk begin 2010. Het voorstel impliceert dat het oorsprongslanbeginsel direct wordt ingevoerd, maar dat lidstaten tot 2010 de mogelijkheid behouden om uit hoofde van de door het Hof erkende dwingende redenen van algemeen belang, maatregelen te nemen tegen een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter.

Tijdens de overgangsfase zouden de lidstaten eventuele maatregelen uit hoofde van het algemeen belang tegen een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter verplicht en gemotiveerd moeten melden aan de Commissie en de lidstaat van oorsprong (notificatie). Op grond van deze notificatie zal de Commissie – in lijn met artikel 40 van de dienstenrichtlijn – serieus na moeten gaan of het noodzakelijk is om vóór 2010 met aanvullende harmonisatievoorstellen te komen.

De conclusie is dat de inperking van de uitzonderingsgronden op het vrij verkeer van diensten acceptabel is mits er een zekere fasering wordt betracht. Een belangrijke

voorwaarde is ook dat de hieronder te bespreken aanbevelingen ten aanzien van de kwaliteit van de flankerende maatregelen en de afbakening van de reikwijdte van het oorsprongslidbeginsel worden gerealiseerd.

*Meer dwingende administratieve samenwerking*

Het vertrouwen in een efficiënte samenwerking tussen de lidstaten en een strikte handhaving is een basisvoorwaarde voor het goed functioneren van het oorsprongslidbeginsel: de lidstaten moeten er immers op kunnen rekenen dat publieke belangen voldoende worden gewaarborgd in de lidstaat van vestiging. De bepalingen in de dienstenrichtlijn over de administratieve samenwerking tussen de lidstaten zijn echter te vrijblijvend. Een en ander moet nader worden uitgewerkt zodat duidelijker vast te stellen is in welke gevallen lidstaten op dit punt in gebreke blijven. Ook moet de Commissie een duidelijker rol krijgen in het toezicht en de uitvoering van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten. Deze maatregelen moeten de Commissie de mogelijkheid geven om, in het uiterste geval, een inbreukprocedure bij het Hof te beginnen als lidstaten op dit punt hun verplichtingen niet nakomen.

*Waarborgen voor consumentenbescherming*

De voorgestelde richtlijn biedt in beginsel goede waarborgen voor de bescherming van consumenten. Op een aantal punten zijn echter verduidelijkingen noodzakelijk en enkele punten zijn voor verbetering vatbaar. De regeling voor de informatieverschaffing zou in lijn moeten worden gebracht met de meer verplichtende regeling in de kaderrichtlijn oneerlijke handelspraktijken. Ook de regeling aangaande de garanties zou een meer verplichtend karakter moeten krijgen.

*Nadere verduidelijking vestigingsplaatscriterium*

De werking van het oorsprongslidbeginsel wordt afgebakend door het vestigingsbegrip en door de definitie van contracten. Een belangrijk aspect van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten betreft het voorkomen van postbusondernemingen, die ten onrechte een beroep doen op de werking van het oorsprongslidbeginsel. Om postbusfirma's uit te sluiten is een meer precieze definitie noodzakelijk van het begrip vestiging in de richtlijn overeenkomstig de uitspraken van het Hof en bestaande EU-regelgeving. Daartoe is ook een goede administratieve samenwerking van de lidstaten belangrijk.

*Nadere verduidelijking reikwijdte contracten en IPR*

Het oorsprongslidbeginsel is van toepassing op de contracten van dienstverleners. De richtlijn definieert echter niet wat precies onder contracten moet worden verstaan: heeft dit betrekking op de dienstverlening zelf, of ook op de contracten die de dienstverlener sluit met degene die bij de uitvoering van de dienstverlening worden ingeschakeld? Dit punt dient nader te worden verduidelijkt in de dienstenrichtlijn.

Dit is ook van belang omdat de toepassing van het oorsprongslidbeginsel op contracten en aansprakelijkheid de werking van het internationaal privaatrecht (IPR) kan doorkruisen. Deze mogelijke doorkruising en de consequenties daarvan moeten beter in beeld worden gebracht. Op deze manier kan een gemotiveerde afweging worden gemaakt tussen enerzijds het oorsprongslidbeginsel voor de vereenvoudiging

van het dienstenverkeer en anderzijds de rechtsbescherming van partijen zoals vastgelegd in het IPR. Voor de goede werking van het dienstenverkeer *kan* het van belang zijn om het oorsprongslandbeginsel in voorkomende gevallen ook op contracten en aansprakelijkheid toe te passen. Daarbij gaat het vooral om contracten en verplichtingen tussen bedrijven. Voor die aspecten die binnen het werkerterrein van de SER vallen, zoals het arbeidsrecht en de consumentenbescherming, beveelt de SER aan dat het IPR, met de daarin opgenomen waarborgen voor de bescherming van zwakkere rechtspartijen, wordt gerespecteerd.

## **6. De dienstenrichtlijn en het arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties**

### *Adviesvragen*

Het kabinet vraagt de SER om de toepassing en de reikwijdte van het oorsprongslandbeginsel na te gaan en daarbij aandacht te schenken aan de gevolgen voor de arbeidsmarkt en de gevolgen voor rechtspleging, controle en handhaving. De SER heeft deze vragen toegespitst op de vraag welke invloed de dienstenrichtlijn heeft op zowel het arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties als de handhaving daarvan. De SER hanteert daarbij als uitgangspunt dat het ongewenst is als de dienstenrichtlijn geldende Europese regelgeving met betrekking tot het arbeidsrecht doorkruist. Eventuele veranderingen in dit arbeidsrecht moeten op hun eigen merites beoordeeld worden: het huidige evenwicht tussen de bescherming van werknemers enerzijds en anderzijds marktopening kan niet zomaar verstoord worden. Gezien de aanwijzingen dat de handhaving van het arbeidsrecht in grensoverschrijdende gevallen tekortschiet zijn er redenen om op dit terrein te kijken of de voorstellen in de dienstenrichtlijn tot een beter evenwicht tussen marktopening en bescherming van werknemers kunnen leiden.

### *Dienstenrichtlijn en detachingsrichtlijn*

Volgens de huidige Europese regels is het arbeidsrecht van het gastland van toepassing op een bepaalde harde kern van de arbeidsvoorwaarden van werknemers die in een andere lidstaat zijn gedetacheerd. De zogeheten *detachingsrichtlijn* legt vast dat tot deze harde kern onder andere maximale werktijden, minimumlonen, Arboregels en minimumaantal betaalde vakantiedagen behoren. Een Lets bedrijf dat in Nederland werknemers detacheert is dus gehouden aan de Nederlandse Arboregels en zal zijn werknemers tenminste het Nederlandse minimumloon moeten betalen. Worden de werknemers gedetacheerd in de bouwsector, dan is de desbetreffende onderneming bovendien gehouden aan de algemeen verbindend verklaarde CAO-bepalingen. De *dienstenrichtlijn* bepaalt dat het oorsprongslandbeginsel niet van toepassing is op de aspecten die in de *detachingsrichtlijn* zijn geregeld. De dienstenrichtlijn verandert dus niets aan de bovenbeschreven verplichtingen voor de Letse onderneming die werknemers in een andere lidstaat detacheert. Wat betreft de werking van de detachingsrichtlijn is dus de gewenste neutraliteit van de dienstenrichtlijn ten opzichte van het geldende arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties gewaarborgd.

*Uitbreiding Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid*

De lidstaten hebben volgens artikel 3.10 van de detachingsrichtlijn de mogelijkheid ook voor andere sectoren dan de bouw de betreffende bepalingen uit algemeen verbindend verklaarde CAO's van toepassing te verklaren. In Nederland is hiertoe een wetsontwerp naar de Tweede Kamer gestuurd. De raad gaat er vanuit dat de Tweede Kamer dit wetsvoorstel uitbreiding WAGA zal aanvaarden. Met het wetsvoorstel wordt gegarandeerd dat de toename van het grensoverschrijdende verkeer van diensten en daarmee van gedetacheerde werknemers in goede banen wordt geleid.

*Neutraliteit ten opzichte van het geldende arbeidsrecht toch onvoldoende gewaarborgd*

De uitsluiting van de aspecten die door de detachingsrichtlijn worden geregeld van het oorsprongslandbeginsel, is echter onvoldoende om de gewenste neutraliteit van de dienstenrichtlijn ten aanzien van het geldende Europese arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties te waarborgen. Er zijn namelijk grensoverschrijdende situaties waarbij de detachingsrichtlijn niet of niet langer van toepassing is. In deze situaties is het Verdrag inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (EVO) relevant. De aspecten met betrekking tot arbeidsovereenkomsten die door het EVO worden geregeld worden niet uitgesloten van het oorsprongslandbeginsel. Aangezien het EVO deel uitmaakt van het nu geldende arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties, is de gewenste neutraliteit van de dienstenrichtlijn tegenover dit recht dus onvoldoende gewaarborgd. Het EVO blijft ook van belang in situaties die wel onder de detachingsituaties vallen. De detachingsrichtlijn legt alleen voor de harde kern van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden vast dat het dwingend recht van het gastland van toepassing is. Voor arbeidsvoorwaarden die hier buiten vallen, of die verder gaan, kan het oorsprongslandbeginsel de werking van het EVO doorkruisen.

*Voorstel voor een betere waarborging neutraliteit*

In de dienstenrichtlijn moet daarom worden zeker gesteld dat het EVO ten aanzien van arbeidsovereenkomsten blijft gelden, zulks vanzelfsprekend met inachtneming van hetgeen in de detachingsrichtlijn specifiek voor detachering is bepaald. De tekst van de richtlijn moet op dit punt waterdicht zijn.

*Dienstenrichtlijn en handhaving van het arbeidsrecht*

Artikel 24 van de dienstenrichtlijn gaat in op de handhaving van de detachingsrichtlijn. De Europese Commissie constateert dat lidstaten vaak belemmeringen opwerpen voor de detachering van werknemers. Deze belemmeringen worden gelegitimeerd vanuit de bescherming van werknemers. Het is echter niet altijd duidelijk welk motief prevaleert: de bescherming van werknemers of afscherming van de lokale markt. Vanuit deze achtergrond bevat de dienstenrichtlijn een aantal bepalingen die ertoe moeten leiden dat er een beter evenwicht wordt gevonden tussen enerzijds de mogelijkheid tot handhaving van de detachingsrichtlijn en anderzijds de markttoegang. Het gaat daarbij concreet om het afschaffen van bepaalde onevenredige vergunningenstelsel en om het verbeteren van controles op de verenigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden met de detachingsrichtlijn.

### *Een loket voor melding gedetacheerde werknemers*

De dienstenrichtlijn zoekt terecht naar een beter evenwicht tussen enerzijds handhaving van het arbeidsrecht en anderzijds marktopening. Het voorgestelde verbod op een meldingsplicht gaat echter te ver. Dit beperkt de mogelijkheid tot handhaving te zeer. Nationale handhaving schiet tekort wanneer de bevoegde autoriteiten geen inzicht hebben in de feitelijke situatie door gebrekkige informatieverschaffing tussen de lidstaten onderling. Een goede handhaving kan het ook wenselijk maken – eventueel voor bepaalde sectoren – dat de bevoegde autoriteiten van het gastland op de hoogte zijn van de aanwezigheid van op het grondgebied werkzame dienstverrichters. Bij het vormgeven van de meldingsplicht moet zoveel mogelijk worden aangesloten bij de reeds bestaande verplichtingen en procedures in het kader van Europese regelgeving, zodat er zo mogelijk één loket ontstaat voor de aanmelding van gedetacheerde werknemers. Deze meldingsplicht moet strikt proportioneel zijn en niet leiden tot een verkapt vergunningenstelsel.

### *Schijnzelfstandigen*

Door het oorsprongslidbeginsel niet van toepassing te verklaren op de aspecten die in de detachingsrichtlijn worden geregeld, komt ook het recht van het gastland om bij de toepassing van de detachingsrichtlijn zelf invulling te geven aan het werknemersbegrip door de dienstenrichtlijn niet in het geding. Om misverstanden te voorkomen is het nuttig in de dienstenrichtlijn te bepalen dat deze richtlijn het recht van het gastland tot invulling van het werknemersbegrip ook respecteert voor gevallen die buiten de werkingssfeer van de detachingsrichtlijn liggen. Het probleem van de schijnzelfstandigen ligt vooral in verschillende definities van het recht van de lidstaten en de onheldere afbakening van het werknemersbegrip in het recht van de lidstaten.

### *Uitzendwezen*

Een zekere mate van marktordening in de uitzendbranche kan wenselijk worden geacht om misstanden op het gebied van uitzendarbeid te voorkomen. De dienstenrichtlijn moet derhalve de mogelijkheid openlaten voor preventieve maatregelen, zoals verplichte keurmerken en vergunningen voor uitzendbureaus. Deze maatregelen moeten uiteraard voldoen aan de eisen van het Verdrag: ze moeten dus evenredig en niet-discriminerend zijn en uitsluitend gericht zijn op de handhaving van de bescherming van werknemers. Daarnaast kan gedacht worden aan een Europees keurmerk voor uitzendbureaus. De dienstenrichtlijn geeft voor deze vorm van zelfregulering ook ruimte, en kan hiertoe ook stimuleren.

### *Handhaving en derdelanders*

Artikel 25 van de dienstenrichtlijn regelt de taakverdeling tussen de lidstaat van oorsprong en het gastland bij de detachering van derdelanders. Met het oog op de handhaving verdient de voorgestelde amendering van dit artikel door het Luxemburgse voorzitterschap ondersteuning. De implicatie hiervan is dat het gastland onderdanen van derde landen ertoe mag verplichten zich bij of na binnenkomst te melden bij de bevoegde autoriteiten van het gastland. Met het amendement wordt ook vastgelegd dat de voorwaarde van het legale verblijf en werk van derdelanders in het land van oorsprong betrekking heeft op de situatie vóór de terbeschikkingstelling. In deze lijn

verdient ook het voorstel van de Nederlandse regering ondersteuning voor een door het land van oorsprong af te geven dienstverrichterskaart.

## **7. Eindoordeel van de SER**

### *Algemeen*

De SER steunt de nadere regeling van het dienstenverkeer in de EU. Dat is nodig voor een goed werkende interne markt voor diensten. Het voorstel van de Europese Commissie is echter voor verbetering vatbaar. Er moeten betere waarborgen komen voor het functioneren van het oorsprongslandbeginsel en het daarop gebaseerde vrij verkeer van diensten. Het gaat daarbij met name om de afbakening van het bereik van het oorsprongslandbeginsel tegenover het geldende arbeidsrecht, het evenwicht tussen marktopening en handhaving van de detacheringsrichtlijn, een betere afbakening van vestigingsbegrip, een meer dwingende regeling van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten, en de beperking van de uitzonderingsgronden bij het vrij verkeer van diensten voor het invoeren van dwingende redenen van algemeen belang.

### *Consequenties voor Nederland en de andere lidstaten*

De dienstenrichtlijn vormt een goede aanleiding voor Nederland om de publieke belangen die met het functioneren van bepaalde sectoren en vrije beroepen zijn gemoeid, nog eens duidelijk te formuleren en vervolgens de wijze waarop deze belangen worden geborgd, tegen het licht te houden.

Het vertrouwen in een efficiënte samenwerking tussen de lidstaten en een strikte handhaving is een basisvoorwaarde voor het goed functioneren van het oorsprongslandbeginsel: de lidstaten moeten er immers op kunnen rekenen dat publieke belangen in de lidstaat van vestiging voldoende worden gewaarborgd. Nederland zal, net als de andere lidstaten, de periode tot 2010 moeten benutten om op nationaal niveau een goede taakverdeling en afstemming tot stand te brengen tussen de autoriteiten die bij de handhaving van de dienstenrichtlijn zijn betrokken en om te investeren in een goede administratieve samenwerking met de autoriteiten in andere lidstaten.



## 1. Inleiding

Weinig Europese richtlijnen trekken zoveel aandacht als de dienstenrichtlijn. Het richtlijnvoorstel van de Europese Commissie betreft een wezenlijk element van de Europese (markt)integratie dat veel maatschappelijke weerstand oproept. Met dit advies wil de SER het voorstel van de Commissie heel precies beoordelen, zowel in zijn bedoelingen als in zijn uitwerking en mogelijke effecten, en op basis daarvan aanbevelingen voor verbeteringen en voor flankerende maatregelen doen.

### *Adviesaanvraag dienstenrichtlijn*

De Europese Commissie heeft in januari 2004 een voorstel ingediend voor een richtlijn betreffende diensten op de interne markt (COM(2004) 2 def.). In december 2004 heeft het kabinet, mede op verzoek van de Tweede Kamer, de SER gevraagd advies uit te brengen over deze dienstenrichtlijn. Aan de SER worden in het bijzonder de volgende drie vragen voorgelegd:

- Hoe verhoudt de dienstenrichtlijn zich tot het EG-Verdrag en de jurisprudentie van het Hof? Waarom is de dienstenrichtlijn nodig als het vrij verkeer van diensten reeds vastligt in het Verdrag? Het gaat hierbij onder meer om de vraag welke uitzonderingsgronden op de werking van de interne markt zijn gerechtvaardigd.
- Welke sectoren dienen onder de reikwijdte van de richtlijn te vallen? Daarbij wordt specifieke aandacht gevraagd voor: diensten van algemeen economisch belang, de zorgsector, het onderwijs, de sociale dienstverlening, de uitzendbranche, de bouwsector en de gereguleerde beroepen (waaronder notarissen, advocaten en gerechtsdeurwaarders).
- Hoe dient men om te gaan met de toepassing van het oorsprongslandbeginsel? Dit betreft met name de gevolgen op de arbeidsmarkt, de effecten op de economie en de gevolgen voor controle en handhaving. Hoe kan een optimaal evenwicht worden gevonden tussen een effectieve werking van het oorsprongslandbeginsel en het waarborgen van algemene belangen?

Conform de motie -Van Dijk wordt de SER tot 1 april 2005 gegeven om het advies uit te brengen. Aan deze termijn is voldaan door openbaarmaking van een ontwerpversie van het advies. Op 10 mei 2005 heeft het kabinet de Tweede Kamer een eerste reactie op deze ontwerpversie toegezonden.

### *Vorbereiding en opzet van het advies*

Het advies is voorbereid door de Werkgroep Internationale Zaken van de Commissie ISEA; de verschillende geledingen hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om extra deskundigen in te schakelen. De SER-Commissie voor Consumentenaangelegenheden (CCA) heeft op verzoek van de werkgroep de consumentenaspecten van de ontwerpdienstenrichtlijn geanalyseerd en haar bevindingen in een rapport neergelegd. De belangrijkste conclusies van dat rapport zijn in het advies verwerkt.



Voorts heeft de werkgroep bij de beantwoording van de eerste vraag, over de verhouding van de dienstenrichtlijn tot het EG-Verdrag en de jurisprudentie van het Hof van Justitie, dankbaar gebruik gemaakt van de specifieke juridische expertise van de heren Brouwer (advocaat in Amsterdam en Brussel) en Drijber (advocaat in Den Haag). Bij de beantwoording van de derde vraag is dankbaar gebruik gemaakt van de bijzondere deskundigheid van de dames Houwerzijl en Van Hoek (beiden verbonden aan de Universiteit van Tilburg).

De werkgroep heeft zich goed rekenschap gegeven van de grote gevoeligheid van dit onderwerp. In de media en de publieke opinie wordt de dienstenrichtlijn – meer in het bijzonder de toepassing van het oorsprongslandbeginsel voor het vrij verkeer van diensten – al snel geassocieerd met het ruim baan geven aan buitenlandse dienstverrichters die zich niet aan onze regels zouden hoeven te houden en daardoor zorgen voor oneerlijke concurrentie. Daarbij speelt ook een vrees voor een ontoereikende handhaving van regels op het terrein van het arbeidsrecht een belangrijke rol. Daarnaast wordt op de dienstenrichtlijn allerlei ander ongenoegen en onzekerheid geprojecteerd.

Een belangrijke functie van dit SER-advies is om *Wahrheit* en *Dichtung* van elkaar te scheiden en de dienstenrichtlijn in een juist perspectief te plaatsen: wat houdt de richtlijn precies in, hoe verhoudt zij zich tot het EG-Verdrag en de voortschrijdende uitleg ervan door het Hof van Justitie, wat kan er feitelijk door deze richtlijn veranderen en wat zijn knelpunten die daardoor kunnen ontstaan en binnen het kader van de dienstenrichtlijn ook weer zouden moeten worden opgelost?

De werkgroep heeft met deze vragen in de hand het richtlijnvoorstel doorgeploegd om de diverse aspecten die van belang zijn, goed te kunnen doorgronden. Om de lezer nog beter in staat te stellen de oordeelsvorming op de voet te volgen is in bijlage 1 de tekst van het richtlijnvoorstel opgenomen.

Het streven naar diepgang wil het advies combineren met een brede blik als het gaat om de verschillende soorten diensten waarop de dienstenrichtlijn betrekking heeft. Veel aandacht gaat uit naar de mogelijke gevolgen voor de gezondheidszorg en het onderwijs, en dat is terecht. Maar daarbij dienen de takken van dienstverlening waarop de dienstenrichtlijn primair is gericht – zoals de zakelijke dienstverlening – niet te worden vergeten. Met behulp van studies van het CPB brengt het advies ook de economische effecten van de dienstenrichtlijn – voor de Europese Unie (EU) en voor Nederland – in beeld (zie vooral paragraaf 2.6).

#### *Opbouw van dit advies*

Hoofdstuk 2 plaatst de dienstenrichtlijn in de bredere context van de voltooiing van de interne markt van de EU. Deze vormt een belangrijke pijler van de zogenoemde Lissabon-strategie waarmee de lidstaten van de EU hun vermogen om ook op lange termijn een hoog welvaartsniveau te realiseren, willen versterken.

Hoofdstuk 3 schetst het beoordelingskader. Om te beginnen wordt het streven naar een interne markt voor diensten geplaatst in het kader van het bevorderen van de maatschappelijke welvaart. Andere uitgangspunten betreffen onder meer het belang van

een goede handhaving van regels en het bewaren van neutraliteit ten opzichte van andere EU-regelgeving.

Hoofdstuk 4 bespreekt de sectorale reikwijdte van de richtlijn. Daarbij wordt speciale aandacht gegeven aan diensten van algemeen belang en aan bepaalde gereglementeerde beroepen.

Hoofdstuk 5 gaat dieper in op de verhouding tussen de dienstenrichtlijn en het EG-Verdrag. Dit vraagstuk wordt toegespitst op de toepassing van het oorsprongslanbeginsel voor het vrij verkeer van diensten.

De mogelijke gevolgen van de dienstenrichtlijn – in het bijzonder de toepassing van het oorsprongslanbeginsel – voor het arbeidsrecht en de handhaving daarvan bij grensoverschrijdende dienstverlening vormt het onderwerp van hoofdstuk 6.

Hoofdstuk 7, ‘conclusies en aanbevelingen’, zet de antwoorden op de vragen in de adviesaanvraag op een rij.

Bijlage 1 bevat de adviesaanvraag van het kabinet. Bijlage 2 bevat het voorstel van de Europese Commissie voor de dienstenrichtlijn. Bijlage 3 geeft informatie over de sectorale economische effecten van grensoverschrijdende dienstverlening. De brief van het kabinet aan de Tweede Kamer met de eerste reactie op het (ontwerp)advies is opgenomen in bijlage 4. Bijlage 5 bevat de samenstelling van de Commissie ISEA en de Werkgroep Internationale Zaken.

## 2. De interne markt als grondslag voor toekomstige welvaart

### 2.1 Inleiding

Nederland heeft een erg open economie en een relatief kleine thuismarkt. Daarom is ons land voor de groei van zijn welvaart sterk afhankelijk van zijn externe omgeving. Daarom ook heeft ons land een groot belang bij verdere marktintegratie, gericht op het vergemakkelijken van het grensoverschrijdende verkeer, en begeleid door passende integratie van beleid in het kader van de Europese Unie. Beleidsintegratie staat daarbij voor verschillende vormen van afstemming en harmonisatie, variërend van geheel vrijwillige coördinatie tot puur gemeenschappelijk beleid.

In dit hoofdstuk staat de verdere ontwikkeling (verbreding en verdieping) van de interne markt centraal. De interne markt staat voor vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal en voor de vrijheid van vestiging. Daarmee biedt zij burgers en bedrijven vele voordelen, zoals: een grotere keuzevrijheid voor individuele consumenten, minder belemmeringen voor mensen om over de grens te gaan werken en een betere toegang tot ruimere afzetmarkten voor ondernemingen.

De voltooiing van de interne markt vormt een belangrijke pijler van de zogenoemde Lissabon-strategie. De kern van de Lissabon-strategie is de omvorming van de Europese economieën tot dynamische en concurrerende kenniseconomieën<sup>1</sup>. Met de Lissabon-strategie willen de lidstaten van de EU hun vermogen om ook op lange termijn een hoog welvaartsniveau te realiseren, versterken en veiligstellen. Daarbij is in de afgelopen jaren helaas weinig vooruitgang geboekt. Dat heeft de geloofwaardigheid van de Lissabon-strategie aangetast.

In zijn advies *Evaluatie van de Lissabon-strategie* benadrukt de SER dat voor het vlottrekken van de Lissabon-strategie doorbraken op twee fronten noodzakelijk zijn. Nationaal moeten overheden (en ook sociale partners) veel meer hun verantwoordelijkheid nemen voor vertaling van de Lissabon-agenda in een nationale-groeiagenda van structurele aanpassingen. In Europees verband gaat het er vooral om de resterende knelpunten voor de werking van de interne markt weg te nemen.

### 2.2 Kenschets van de interne markt

De totstandkoming van de interne markt heeft vanaf het midden van de jaren tachtig door het '1992-programma' een belangrijke impuls gekregen. Grenscontroles zijn verdwenen; belangrijke belemmeringen voor grensoverschrijdend verkeer die voortkomen uit nationale verschillen in (indirecte) belastingen en in technische voorschriften zijn uit de weg geruimd. Daardoor is de concurrentiedruk versterkt en zijn herstructureringsprocessen gericht op grotere allocatieve en dynamische efficiëntie bevorderd. De interne markt vormt daarmee de basis voor het groeivermogen van de

---

<sup>1</sup> SER-advies *Evaluatie van de Lissabon-strategie*, publicatienr. 04/10, inz. pp. 38-41.

Europese economieën – en bepaalt dus in belangrijke mate de toekomstige welvaart van de lidstaten.

Maar de interne markt is nog niet voltooid. Er zijn nog steeds belangrijke belemmeringen voor het onderlinge verkeer, vooral van diensten. Dat komt doordat de interne markt ook wat ‘kost’. Lidstaten moeten beslissingsmacht afstaan respectievelijk onderwerpen aan gezamenlijke besluitvorming in Europees verband. Nationale regelgeving die de goede werking van de interne markt in de weg staat, moet verdwijnen. Daaronder vallen ook wel regelingen die sommigen heel dierbaar zijn geworden. Als het beginsel van wederzijdse erkenning van nationale regels geen uitkomst biedt, moet de veelvuldigheid aan nationale reguleringen vervangen worden door één (lieft eenvoudiger) Europese regeling. De besluitvorming daarover gaat niet vanzelf; de uitkomsten van dat besluitvormingsproces waarin alle lidstaten participeren, zijn ook niet altijd goed toegesneden op de specifieke wensen en omstandigheden in een bepaalde lidstaat. Overigens wordt het proces van voltooiing van de interne markt niet alleen bepaald door politieke besluitvorming, maar ook door de zich ontwikkelende jurisprudentie en door de dynamiek van (mondiale) markten.

De interne markt is een ruimte waarbinnen vrije en onvervalste mededinging wordt verzekerd. Er wordt gestreefd naar een *level playing field*, een gelijk speelveld voor Europese bedrijven. Dat houdt *niet* in het volstrekt gelijk trekken van alle concurrentievoorwaarden op de interne markt. Dat zou feitelijk onmogelijk zijn. Het is ook ongewenst om te ver te gaan in het gelijktrekken van het speelveld omdat daaraan hoge beleidskosten zijn verbonden en lokale voorkeuren daardoor worden gefrustreerd<sup>2</sup>.

### 2.3 De effecten van de interne markt op groei en werkgelegenheid

#### *Directe en indirecte effecten*

De voltooiing van de interne markt bevordert de groei door een combinatie van een verlaging van handelskosten (onder meer door het wegvallen van grenscontroles) en een intensivering van de mededinging. De verlaging van de handelskosten door het wegnemen van belemmeringen is betrekkelijk goed te meten, maar dit betreft vooral eenmalige effecten. Interessanter voor de economische groei op langere termijn zijn de indirecte effecten door een sterkere mededinging (lagere prijzen door betere allocatie; hogere productiviteit door een hogere X-efficiency en dynamische efficiency). Deze effecten zijn echter niet of nauwelijks te meten<sup>3</sup>.

Daar komt bij dat het eigenlijk niet goed mogelijk is om door de tijd heen de ‘counterfactual’ – de afwezigheid van een interne markt – precies te definiëren. Niet alleen de verstrekkende sociale, economische en technologische ontwikkelingen van de afgelopen vijftien jaar, maar ook de verregaande ontwikkeling van het institutionele kader van de Europese integratie maken dat een beroep op de *ceteris paribus*-clausule niet meer gerechtvaardigd is.

<sup>2</sup> Zie: SER-advies *Uitbreiding en verdere ontwikkeling EU*, publicatienr. 95/09, p. 40; zie ook: CPB, *Equal Rules or Equal Opportunities? Demystifying Level Playing Field*, Den Haag 2003.

<sup>3</sup> Jacques Pelkmans, *European Integration – Methods and Economic Analysis*, Harlow 2001, par. 6.6.

Kortom: de bestaande ramingen van de effecten van de interne markt op groei en werkgelegenheid zijn met onzekerheid omgeven. En een belangrijk element van die onzekerheid betreft de onderschatting van de dynamische effecten – die vaak nog steeds doorwerken.

*Uitkomsten van ex ante en ex post evaluaties van de interne markt*

Welk beeld komt uit de beschikbare ramingen naar voren? De Europese Commissie schrijft momenteel ongeveer 1,8 procent van het bbp van de Europese Unie (in 2002: 165 miljard euro) toe aan de werking van de interne markt<sup>4</sup>. Dat is gepaard gegaan met de creatie van ongeveer 2,5 miljoen arbeidsplaatsen. Vergelijking van deze *ex post* raming met de *ex ante* raming van het Cecchini-rapport uit 1988 ('The Costs of Non-Europe') leert dat de groei-effecten duidelijk bij de verwachtingen van destijds zijn achtergebleven (zie kader).

De werkgelegenheidseffecten zijn juist positiever uitgevallen dan verwacht. Dat sluit aan bij de vaststelling dat de lidstaten van de EU er door structurele hervormingen in zijn geslaagd de werkgelegenheidsintensiteit van de economische groei (dat wil zeggen: de verhouding tussen de groeivoeten van werkgelegenheid en nationaal inkomen) belangrijk te verhogen<sup>5</sup>.

***Ex ante en ex post evaluaties van de interne markt***

*Ex ante*

Het Cecchini-rapport raamde het potentiële groei-effect van de voltooiing van de interne markt op 4½ procent, gecumuleerd over zes jaar. Daarmee zou gepaard gaan een uitbreiding van de werkgelegenheid met 1,8 miljoen arbeidsplaatsen en een verbetering van de begrotingsaldi van de lidstaten van 2,2 procent van het EG-bbp. Door deze verbetering van de overheidsfinanciën grotendeels te gebruiken voor het bevorderen van investeringen en scholing en voor lastenverlichting zouden het bbp-effect en het werkgelegenheidseffect nog kunnen worden vergroot tot respectievelijk 7 procent en 5 miljoen arbeidsplaatsen. Deze ramingen brachten de statische effecten – van de opheffing van handels- en productiebelemmeringen en van een beter gebruik van schaalvoordelen en van meer concurrentie door marktintegratie – in beeld. De bijkomende dynamische effecten (sterkere innovatiedrang, sterkere positie van Europa op de wereldmarkt) werden zeer belangrijk geacht maar konden niet worden gekwantificeerd. Het Centraal Planbureau heeft vervolgens in 1989 de “te verwachten effecten (...) uitgaande van een zo realistisch mogelijk ingeschatte effectiviteit van de door te voeren Witboekmaatregelen” geraamd. Daarbij is het CPB uitgegaan van de potentiële micro- en meso-effecten zoals geraamd door het Cecchini-rapport, maar heeft het bij de omzetting daarvan in impulsen voor een macro-economisch model een aantal ‘kortingen’ toegepast. Daardoor kwam het gecumuleerde groei-effect uit op 2¼ procent (voor Nederland als open economie wat meer: 3¼ procent) en een werkgelegenheidseffect van nul.

<sup>4</sup> Zie voor een korte weergave van de studies die aan deze raming ten grondslag liggen de notitie ‘The Macroeconomic Effects of the Single Market Programme after 10 years’, op: [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/10years/background\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/10years/background_en.htm).

<sup>5</sup> Zie: Europese Commissie, DG Economic and Financial Affairs, The economic costs of non-Lisbon, *European Economy, Occasional Papers* nr. 16, maart 2005, p. 24.

*Ex post*

In 1996 heeft de Europese Commissie op verzoek van de lidstaten gerapporteerd over de effectiviteit en de effecten van het internemarktprogramma. Het effect op het bbp van de EU werd toen geraamd op 1,1 tot 1,5 procent in 1994. De helft daarvan werd toegeschreven aan een betere allocatie door vermindering van marktsegmentatie; de andere helft aan een verhoging van de totale factorproductiviteit door lagere X-inefficiency. De werkgelegenheidseffecten werden geschat op 0,3 tot 0,9 miljoen banen.

Ter gelegenheid van het tienjarige bestaan van de ‘ruimte zonder binnengrenzen’ heeft de Europese Commissie geschat dat het bbp van de EU in 2002 ongeveer 1,4 procent lager zou zijn geweest zonder het internemarktprogramma. Dit groei-effect betreft de toegenomen (allocatieve en X-)efficiency in industriële bedrijfstakken; de effecten op dynamische efficiency (innovatie) en in de dienstensectoren blijven buiten beeld. Daarbovenop komen de effecten van de liberalisatie van de netwerksectoren (vooral elektriciteit en telecom). Deze worden geschat op 0,4 procent van het EU-bbp, waarmee het totale groei-effect op 1,8 procent uitkomt. Het internemarktprogramma en de liberalisatie van de netwerksectoren hebben rond 2,5 miljoen extra arbeidsplaatsen opgeleverd, vooral dankzij het wegnemen van mededingingsbeperkingen.

## Bronnen:

Europese Commissie (DG Economische en Financiële Zaken), *The economics of 1992, European Economy*, nr. 35, maart 1988; CPB, *Nederland en Europa '92*, Werkdocument no. 28, Den Haag 1989; Europese Commissie (DG Economische en Financiële zaken), *Economic Evaluation of the Internal Market, European Economy - Reports and Studies*, 1996 no. 4; Europese Commissie, *The Macroeconomic Effects of the Single Market Programme after 10 years*, [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/10years/background\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/10years/background_en.htm).

## 2.4 Vrijmaking van het dienstenverkeer in het kader van de Lissabon-strategie

De voltooiing van de interne markt is van meet af aan als een belangrijk onderdeel van de Lissabon-strategie aangemerkt. In dat verband heeft de Europese Raad in 2000 gevraagd om een strategie uit te werken voor het verwijderen van belemmeringen op de interne markt voor diensten<sup>6</sup>.

De bijzondere aandacht voor de dienstenmarkten is goed te verklaren uit de inmiddels overheersende omvang van de dienstensector in de economieën van de lidstaten. Alleen al op grond daarvan mag van marktintegratie in de verschillende takken van dienstverlening een grote welvaartswinst worden verwacht. Die marktintegratie is echter achtergebleven: niet meer dan 20 procent van de handel op de interne markt betreft diensten<sup>7</sup>. Aan de marktfragmentatie en een resulterend gebrek aan concurrentie wordt de lage productiviteitsgroei van dienstverleners in de EU (0,6 procent per jaar tussen 1996 en 2000, vergeleken met 1,5 procent in de VS) toegeschreven<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Europese Raad van Lissabon (23 en 24 maart 2000), Conclusies van het voorzitterschap, punt 17.

<sup>7</sup> De buitenlandse investeringen binnen de EU-15 in dienstensectoren bedragen daarentegen een veelvoud van die in de industriële productie (zie: Europese Commissie, *Second Implementation Report of the Internal Market Strategy 2003-2006*, COM(2005) 11 final, 27-1-2005, pp. 7- 8.

<sup>8</sup> Zie: Europese Commissie, *Report on the implementation of the Internal Market Strategy*, op.cit., p. 11.

### *Internemarktstrategie voor diensten*

De Europese Commissie heeft direct gehoor gegeven aan het besluit van de Europese Raad door nog in 2000 een internemarktstrategie voor de dienstensector uit te stippelen<sup>9</sup>. De eerste stap bestond uit het inventariseren van de bestaande knelpunten voor grensoverschrijdende dienstverlening<sup>10</sup>.

Deze inventarisatie heeft uitgewezen dat inmiddels veel materiële en technische barrières voor grensoverschrijdende dienstverlening zijn geslecht. Daarvoor zijn echter 'juridische grenzen' in de plaats gekomen die voortvloeien uit nationale voorschriften (alsmede uit regels van lagere overheden en van niet-publieke organisaties, zoals beroepsverenigingen). De Europese Commissie moest vaststellen<sup>11</sup>:

De diverse grenzen die geacht worden de verlening en het gebruik van de diensten te beïnvloeden, zijn veel talrijker dan gedacht en hebben een remmende werking op de Europese economie en op het economisch potentieel uit het oogpunt van groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid.

Deze grenzen binnen de interne markt kunnen zich in opeenvolgende fasen van de dienstverlening manifesteren, van de vestiging van een bedrijf tot aan de verkoop en de klantenservice (zie het kader)<sup>12</sup>.

### **Grenzen binnen de interne markt voor diensten**

Belemmeringen bij de *vestiging* van een dienstverlenend bedrijf kunnen onder meer voortvloeien uit eisen inzake vergunningen of beroepskwalificaties. Vervolgens kan een grensoverschrijdend opererende dienstverlener worden geconfronteerd met beperkingen bij de *inzet van productiemiddelen* (personeel, apparatuur, gebruik van grensoverschrijdende professionele diensten). Restrictieve en gedetailleerde voorschriften ten aanzien van reclameuitingen kunnen de *verkoopbevordering* bemoeilijken.

Bestaande verplichtingen voor dienstverleners om gevestigd te zijn in de lidstaat waar de dienst wordt geleverd staan de *distributie* van diensten over de landsgrenzen heen in de weg. Verder zorgen uiteenlopende eisen inzake vergunningen, registraties en beroepskwalificaties voor belemmeringen in deze sfeer. De grensoverschrijdende *verkoop* van diensten wordt onder meer gehinderd door verschillen in het verbintenisrecht en door specifieke regels inzake betaling en terugbetaling van BTW. En in de laatste fase, die van de *klantenservice*, kunnen bijvoorbeeld verschillen met betrekking tot beroepsaansprakelijkheid en -verzekering belemmeringen opwerpen.

Naast deze juridische grenzen zijn er andere hinderpalen voor grensoverschrijdende dienstverlening, zoals een gebrek aan informatie bij ondernemingen en consumenten over toepasselijke regelgeving en over de principes van de interne markt. Daarnaast wegen verschillen in taal en cultuur bij vormen van dienstverlening vaak zwaarder dan bij goederentransacties.

<sup>9</sup> Europese Commissie, *Een internemarktstrategie voor de dienstensector*, COM(2000) 888, Brussel 29 december 2000.

<sup>10</sup> Europese Commissie, *De toestand van de interne markt voor diensten, verslag ingediend in het kader van de eerste fase van de internemarktstrategie voor de dienstensector*, COM(2002) 441, Brussel 30 juli 2002.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 9 en 10.

<sup>12</sup> Zie: Europese Commissie, *De toestand van de interne markt voor diensten (Verslag)*, COM(2002) 441 def., Brussel, 30-7-2002.

Bron: Europese Commissie, De toestand van de interne markt voor diensten (Verslag), COM(2002) 441 def., Brussel, 30-7-2002.

---

### *Het rapport-Kok en de revitalisering van de Lissabon-strategie*

De vrijmaking van de dienstenmarkten vormt ook een belangrijk thema in het rapport van de werkgroep onder leiding van Wim Kok over de revitalisering van de Lissabon-strategie<sup>13</sup>. Volgens de werkgroep moeten het Europees Parlement en de Raad voor het einde van 2005 overeenstemming bereiken over het wegnemen van belemmeringen voor het vrij verkeer van diensten. Het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal noemt het rapport cruciaal voor hogere economische groei. Het rapport stelt dat het intracommunautaire dienstenverkeer de afgelopen tien jaar zelfs is afgenomen<sup>14</sup>. Dit moet in de ogen van de werkgroep-Kok snel veranderen. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met maatschappelijke zorgen om te verzekeren dat de marktintegratie ook burgers – werknemers en consumenten – ten goede komt<sup>15</sup>:

Clearly, special attention should be paid to concerns in society, as it would be inconsistent with the Lisbon model to achieve competitiveness gains at the price of social dumping. It must be ensured that the free movement of services serves the interests of consumers.

### *Kosten van belemmeringen en baten van marktopening*

Het voortbestaan van de belemmeringen voor grensoverschrijdende dienstverlening kan in wezen worden toegeschreven aan een combinatie van drie factoren<sup>16</sup>:

- een gebrek aan wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten;
- een gebrek aan bereidheid om nationale rechtsregels te moderniseren; en
- de bescherming van zuiver nationale economische belangen (protectionisme).

In verband hiermee is de vraag aan de orde aan welke economische actoren de voordelen van (deregulering en meer concurrentie door) de interne markt toevallen. Daarbij gaat het om vormen van deregulering die erop zijn gericht markten beter te laten werken door toegangsdrempels te verlagen, *zonder* afbreuk te doen aan de bescherming van bepaalde publieke belangen.

Marktopening leidt in principe, door meer concurrentie, tot lagere prijzen voor consumenten, doordat monopoliewinsten ('rents') verdwijnen en winstmarges onder druk komen. Voor werknemers is dat per saldo ook gunstig: door de lagere prijzen neemt hun reële koopkracht toe<sup>17</sup>.

De belemmeringen voor het grensoverschrijdende dienstenverkeer maken het lastiger voor bedrijven om buitenlandse markten te bedienen. Het midden- en kleinbedrijf wordt

---

<sup>13</sup> *Facing the challenge: The Lisbon strategy for growth and employment*, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, Luxemburg, 2004.

<sup>14</sup> Het CPB schetst een wat positiever beeld: de waarde van het dienstenverkeer tussen de EU-lidstaten is tussen 1985 en 2001 iets sneller gegroeid dan die van het goederenverkeer; de omvang ervan blijft echter achter bij die van de handel in goederen binnen de EU. Zie: Henk Kox, Arjan Lejour en Raymond Montizaan, *Intra-EU trade and investment in service sectors, and regulation patterns*, CPB memorandum nr. 102, november 2004, pp. 5-6.

<sup>15</sup> *Facing the challenge*, op.cit., p. 25.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 58 en 59.

<sup>17</sup> Oliver Blanchard, The Economic Future of Europe, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, nr. 4 (Fall 2004), pp. 3-26, inz. pp. 17-20.



daardoor in het bijzonder getroffen, omdat aan de toetreding tot een buitenlandse markt vooral vaste kosten vooraf zijn verbonden (bijvoorbeeld voor het aanvragen van vergunningen)<sup>18</sup>. En de meeste ondernemingen in de dienstverlening zijn klein tot middelgroot: zakelijke diensten blijken vooral door bedrijven met minder tien werknemers te worden aangeboden<sup>19</sup>.

Vrijmaking van het dienstenverkeer werkt ook door in andere sectoren. Een deel van de dienstverlening vormt namelijk een *input* (en daarmee een kostenpost) voor andere ondernemingen, ook in sterk aan internationale concurrentie blootstaande sectoren. Een redelijke mate van concurrentie op de verschillende dienstenmarkten is daarmee ook van belang voor de concurrentiepositie van andere sectoren van de Nederlandse en de Europese economie.

## 2.5 De ontwerpdienstenrichtlijn in kort bestek

De volledige tekst van de ontwerprijrichtlijn is opgenomen in bijlage 2. Deze paragraaf schetst enige hoofdlijnen. De Europese Commissie beoogt met de voorgestelde richtlijn zowel de belemmeringen die de vrijheid van vestiging van dienstverrichters als het vrije verkeer van diensten tussen de lidstaten in de weg staan te verwijderen. Om dit te bereiken is wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten nodig.

### *Vrijheid van vestiging dienstverrichters*

Om de belemmeringen voor de vrijheid van vestiging op te heffen voorziet het voorstel in de volgende maatregelen (zie hoofdstuk II van de voorgestelde richtlijn):

- Vereenvoudiging van administratieve procedures door met name de invoering van een éénloketsysteem.
- Vaststellen van een aantal beginselen waaraan stelsels van goedkeuring van dienstverleningsactiviteiten moeten voldoen.
- Verbod op bepaalde bijzonder restrictieve voorschriften; de wetgeving van de lidstaten moet daarnaast worden ‘gescreend’ op een objectief gerechtvaardigd en proportioneel gebruik van ‘beoordelingsplichtige’ eisen.

### *Vrij verkeer van diensten*

Om de belemmeringen voor het vrij verkeer van diensten op te heffen voorziet het voorstel in de volgende maatregelen (zie hoofdstuk III van de voorgestelde richtlijn):

- Invoering van het oorsprongslanbeginsel (met een reeks uitzonderingen).
- Het recht om diensten uit andere lidstaten af te nemen, zonder dat het land van de afnemer restrictieve maatregelen mag opleggen of overheidsdiensten of particuliere ondernemingen discriminerend gedrag mogen vertonen.
- Een systeem van bijstand voor afnemers van diensten die in een andere lidstaat zijn gevestigd (consumentenbescherming, informatie over de mogelijkheid tot beroep, geschillenbeslechting).

<sup>18</sup> Europese Commissie, De toestand van de interne markt voor diensten (Verslag), COM(2002) 441 def., 30-7-2002, p. 9.

<sup>19</sup> CPB, *Growth challenges for the business services industry – international comparison and policy issues*, Den Haag 2002, p. 31.

- Regels voor voorafgaande toestemming van lidstaten voor vergoeding van gezondheidszorg die in een andere lidstaat is verstrekt.
- Een verdeling van de taken tussen de lidstaat van oorsprong en de lidstaat van bestemming alsmede bepalingen over de uitvoering van controleprocedures bij de detachering van werknemers.

#### *Wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten*

Opheffing van deze belemmeringen vooronderstelt het nodige wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten. Hiertoe voorziet de richtlijn in de volgende maatregelen (zie hoofdstukken IV en V van de voorgestelde richtlijn):

- Harmonisatie van wettelijke bepalingen met het oog op gelijkwaardige bescherming van het algemeen belang zoals consumentenbescherming.
- Grottere wederzijdse bijstand tussen de nationale overheden.
- Maatregelen ter bevordering van de kwaliteit van diensten door een betere werking van het reputatiemechanisme op Europese schaal. Te denken valt aan vrijwillige certificering van activiteiten, de opstelling van kwaliteitshandvesten of de samenwerking tussen Kamers van Koophandel en gedragscodes .

## **2.6 Ramingen van de economische gevolgen van de dienstenrichtlijn**

Onlangs hebben zowel het CPB<sup>20</sup> als Copenhagen Economics<sup>21</sup> de economische effecten van de invoering van de dienstenrichtlijn geraamd. Deze paragraaf geeft een beeld van de aard en omvang van de belangrijkste effecten voor de EU en voor Nederland. Om de uitkomsten goed op hun waarde te kunnen schatten worden ook (verschillen in) de gebruikte onderzoeksmethoden belicht. Bijlage 3 bevat meer gedetailleerde informatie over uitkomsten en methodologie.

#### *Belangrijkste uitkomsten*

De studies geven een overwegend positief beeld van de directe economische effecten van invoering van de dienstenrichtlijn. Het CPB voorziet een toename van grensoverschrijdende handel tussen de 15 en 30 procent en een toename van de voorraad directe investeringen in diensten tussen de 20 en 35 procent. De Nederlandse handel groeit naar verwachting met ongeveer 7 procent, directe investeringen nemen met ongeveer 20 procent toe. De werkgelegenheid neemt per saldo met 24.000 banen toe.

De studie van Copenhagen Economics houdt ook rekening met effecten van invoering van de richtlijn op andere sectoren, door het doorberekenen van lagere prijzen aan afnemers van diensten, en raamt welvaarteffecten. De uitkomsten voorzien een welvaartgroei van €37 miljard euro voor de EU die gepaard zal gaan met een groei in

<sup>20</sup> Henk Kox, Arjan Lejour, Raymond Montizaan, *The free movement of services within the EU*, CPB document no. 69, oktober 2004; Henk Kox, Arjan Lejour, *De Nederlandse dienstensectoren en de intra-Europese dienstenmarkt: Mogelijke directe effecten van de 2004 Europese Dienstenrichtlijn*, CPB Memorandum nr. 111, 10 maart 2005. Zie ook: Henk Kox en Arjan Lejour, *Naar een Europese markt voor diensten*, ESB, 11-2-2005, pp. 61-63.

<sup>21</sup> Copenhagen Economics, *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services – Final report*, Kopenhagen, januari 2005.

werkgelegenheid met 600.000 banen. Nederland is naar verwachting één van de sterkst profiterende landen, met een welvaartsgroei van 1,3 procent.

Bovengenoemde uitkomsten zijn te beschouwen als minimumschattingen omdat ze indirecte, dynamische effecten op langere termijn – door toegenomen concurrentie, hogere arbeidsproductiviteit en specialisatie – buiten beschouwing laten. In paragraaf 2.3 werd al gesignaleerd dat laatstgenoemde effecten belangrijk kunnen zijn maar zich heel lastig laten meten.

### *Methodologie*

De verschillende studies geven een vrij eenduidig beeld van de effecten voor Europa; het CPB geeft wat lagere ramingen voor Nederland. Het meten van de economische effecten van invoering van de Dienstenrichtlijn is buitengewoon lastig. Het veranderen van juridische regels moet eerst worden omgezet in kwantitatief meetbare eenheden. Vervolgens moeten deze kwantitatieve meeteenheden dusdanig in de analyse geplaatst worden dat er uitspraken kunnen worden gedaan over de economische effecten.

De wijze waarop beide handelingen plaatsvinden, heeft invloed op de uiteindelijke uitkomsten. Essentieel onderscheid tussen de studies van het CPB en Copenhagen Economics is dat het CPB barrières voor dienstverlening in een andere lidstaat primair ziet als vaste kosten die een onderneming *eenmalig* moet nemen. In de studie van Copenhagen Economics daarentegen worden de barrières gezien als een soort tarieven die (kost)prijsverhogend werken voor elke grensoverschrijdende transactie (zie kader). Dit betekent ook dat het CPB van invoering van de richtlijn een duidelijk schokeffect (met blijvende gevolgen) verwacht. Bij gebruik van tariefequivalenten zullen veranderingen resulteren in relatief kleine, maar permanente prijs- en kostenverlaging.

### **Verschillen in methodologie**

Centraal in de benadering van handelsbarrières door het CPB is de heterogeniteitindex als meeteenheid. Hiermee wordt gemeten in hoeverre regelgeving van landen van elkaar verschilt. Er wordt dus verondersteld dat niet zozeer de omvang van de regelgeving van belang is, maar het verschil in regelgeving en de daaraan verbonden kosten. Vermindering van de heterogeniteit van regelgeving zal leiden tot meer grensoverschrijdende handel en directe investeringen.

Copenhagen Economics gebruikt een index die de mate van reële barrières voor dienstverlening op de interne markt weergeeft. De index bestaat uit een groot aantal variabelen die als marktverstoring kunnen worden aangemerkt. In het onderzoek wordt aangegeven welke veranderingen er in deze variabelen zal optreden bij invoering van de dienstenrichtlijn. Vervolgens wordt bekeken wat voor gunstige effecten deze verandering heeft op efficiency en kostenstructuur van bedrijven, door omzetting in zogenaamde tariefequivalenten. Dit wordt toegepast op een database met 275.000 bedrijven verdeeld over verschillende dienstensectoren. Met behulp van een speciaal ontwikkeld algemeenevenwichtsmodel voor handel en directe investeringen worden hieruit de totale macro-economische effecten berekend.

*Wegvallende barrières door invoering dienstenrichtlijn*

Tabel 2.1 laat zien op welke gebieden de heterogeniteit in regelgeving als gevolg van invoering van de dienstenrichtlijn in Europa verminderd zal worden. Onder *regulering en administratieve verplichtingen* vallen zaken als kwaliteitseisen, procedures voor gebruik van inputfactoren, informatievoorziening etc. *Expliciete handelsbarrières* zijn bijvoorbeeld tarieven en discriminerende procedures. In deze twee politieke domeinen is de vermindering van heterogeniteit van regelgeving het hoogst.

Tabel 2.1 - Vermindering van heterogeniteit in regelgeving binnen EU door dienstenrichtlijn

<i>Type regelgeving/belemmering</i>	<i>Vermindering heterogeniteit</i>
Reguleringsaspecten en administratieve verplichtingen	66-77%
Expliciete barrières voor handel en investeringen	73-78%
Administratieve lasten bij starten onderneming	34-46%
Barrières voor concurrentie	29-37%
Overheidsinvloed	3-6%

Bron: CPB document nr. 69, p. 32

De studie van Copenhagen Economics laat de hoogte van belemmeringen voor dienstverlening op de interne markt zien in de vorm van tariefequivalenten voor drie belangrijke takken van dienstverlening: gereguleerde beroepen (in het bijzonder accountancy), zakelijke dienstverlening (IT-diensten) en de handel (zie tabel 2.2).

Daarbij wordt steeds een onderscheid gemaakt tussen:

- inheemse en buitenlandse dienstverleners;
- belemmeringen die doorwerken in het vervolg van de keten (naar verkoop en marketing bijvoorbeeld ‘rent-creating’) en belemmeringen die leiden tot hogere kosten voor bijvoorbeeld vestiging (‘cost-creating’).

Uit de studie komt een sterke markt afscherming voor gereguleerde beroepen naar voren. De dienstenrichtlijn verlaagt juist in deze tak van dienstverlening zowel de ‘rent-creating’ als de ‘cost-creating’ belemmeringen in belangrijke mate.

Tabel 2.2 – Gemiddelde tariefequivalenten in de EU, voor en na invoering van de dienstenrichtlijn (in procenten)

sector	Belemmeringen:	rent-creating		cost-creating	
		voor	na	voor	na
Gereguleerde beroepen					
–	inheems	5,5	0,2	9,3	3,0
–	buitenlands	11,0	5,6	11,8	2,5
Zakelijke diensten (IT)					
–	inheems	0,2	0,0	1,3	1,2
–	buitenlands	0,9	0,5	0,7	0,4
Detail- en groothandel					
–	inheems	2,4	0,5	0,9	0,3
–	buitenlands	3,1	1,0	1,2	0,5

Bron: Copenhagen Economics, *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services*, Kopenhagen, januari 2005, p. 18.

*Nadere uitwerking economische effecten Nederland*

Voor Nederland heeft het CPB berekend dat de handel in diensten met ongeveer 7 procent zal toenemen en de bilaterale directe investeringen in diensten met ongeveer 20 procent. Deze winst is relatief klein ten opzichte van andere landen. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt door het feit dat Nederland al relatief ‘open’ is, zeker ten opzichte van haar belangrijkste handelspartners. De Nederlandse regelgeving verschilt niet zoveel ten opzichte van haar belangrijkste handelspartners België & Luxemburg, Duitsland en Groot-Brittannië.<sup>22</sup> Lage heterogeniteit in huidige regelgeving betekent ook dat invoering van de dienstenrichtlijn weinig verandering teweeg brengt. Hierdoor blijven ook de economische effecten beperkt.

In een vervolgstudie gaat het CPB nader in op de verwachte *directe* effecten van de dienstenrichtlijn voor de grensoverschrijdende handel voor verschillende Nederlandse dienstensectoren. In deze studie wordt voortgebouwd op de resultaten uit bovengenoemd onderzoek. Hieruit blijkt dat bedrijven in de zakelijke dienstverlening (in het bijzonder accountancy, juridische dienstverlening etc.), bedrijven die werkzaam zijn op het gebied van cultuur, media recreatie en de vervoersgerelateerde dienstverlening het sterkst profiteren van de richtlijn.

Nadere uitwerking door Copenhagen Economics van de economische effecten voor Nederland laat zien dat grensoverschrijdende handel voor alle sectoren toeneemt, waarbij de grootste winst wordt behaald in de distributiesector (stijging van 7,8 %). Groei door het vereenvoudigen van vestiging van buitenlandse ondernemingen in Nederland zit vooral in de sectoren ‘gereguleerde beroepen’ en ‘distributie’ met groeicijfers rond de drie procent.

---

<sup>22</sup> Zie ter vergelijking de situatie voor Nederland en Oostenrijk figuur 4.1, p. 15 in Kox, H. en Lejour, A.(2005), *De Nederlandse dienstensector en de intra-Europese dienstenmarkt: mogelijke effecten van de 2004 Europese dienstenrichtlijn*, CPB memorandum nr. 111.

### 3. Beoordelingskader

#### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk formuleert een aantal uitgangspunten voor beoordeling van de ontwerpdienstenrichtlijn. Daarbij wordt het streven naar een interne markt voor diensten om te beginnen geplaatst in het kader van het bevorderen van de maatschappelijke welvaart. De Lissabon-strategie slaat daarbij een brug tussen het nationale en het Europese beleid (zie paragraaf 3.2). Paragraaf 3.3 belicht vervolgens enige specifieke kenmerken van dienstverlening en dienstenmarkten, in vergelijking met goederenverkeer en goederenmarkten.

De daaropvolgende paragrafen stellen vier algemene uitgangspunten aan de orde die met name voor de beantwoording van de drie gestelde adviesvragen van belang zijn. Het gaat om:

- De wenselijkheid van een nadere regeling voor de vrijmaking van het dienstenverkeer (paragraaf 3.4).
- Subsidiariteit, evenredigheid en regeldruk (paragraaf 3.5).
- Het belang van nationale handhaving van Europese regelgeving (paragraaf 3.6).
- Neutraliteit ten opzichte van andere Europese regelgeving (paragraaf 3.7).

#### 3.2 Maatschappelijke welvaart en Lissabon-strategie

Bij zijn advisering laat de SER zich leiden door de sociaal-economische doelstellingen van<sup>23</sup>:

- een evenwichtige economische groei, binnen het kader van het streven naar duurzame ontwikkeling;
- een zo groot mogelijke arbeidsparticipatie; en
- een redelijke inkomensverdeling.

Deze doelstellingen zijn gericht op het vergroten van de maatschappelijke welvaart. De SER hanteert daarbij een breed welvaartsbegrip, waarin niet alleen waarde wordt toegekend aan materiële vooruitgang (zoals weerspiegeld in de groei van het BNP), maar ook aan de sociale dimensie (waaronder cohesie) en aan de kwaliteit van de leefomgeving.

De verdere ontwikkeling van Nederland en de andere Europese landen, in het kader van de Lissabon-strategie, tot dynamische en concurrerende kenniseconomieën vormt de sleutel tot een grotere maatschappelijke welvaart, ook op lange termijn: een hogere kwaliteit van leven voor zoveel mogelijk mensen, respect voor culturele waarden en respect voor de natuurlijke omgeving, nu en ten behoeve van toekomstige generaties<sup>24</sup>. Concurrentie vormt daarbij een stimulans om kennis te verwerven en toe te passen en daardoor de maatschappelijke welvaart te vergroten. Concurrentie(vermogen) is dus geen doel op zich maar een middel. De Lissabon-doelstellingen weerspiegelen terecht

<sup>23</sup> Zie: SER-advies *Convergentie en overlegeconomie*, publicatienr. 92/15, pp. 76-79.

<sup>24</sup> H.H.F. Wijffels, De kenniseconomie: sleutel tot maatschappelijke welvaart, *Internationale Spectator*, februari 2001, p. 62.

de ambitie om (ook) op EU-niveau de verschillende dimensies van het brede welvaartsbegrip simultaan te adresseren<sup>25</sup>.

De voltooiing van de interne markt – in het bijzonder die voor diensten – vormt een belangrijke pijler van de Lissabon-strategie (zie hoofdstuk 2). In de EU vormen de dienstensectoren inmiddels het grootste deel van de economie. De marktintegratie in diensten (door handel en investeringen) is echter sterk achtergebleven. Dat komt deels door bijzondere kenmerken van dienstverlening.

### 3.3 Wat is bijzonder aan (vrijmaking van) dienstenmarkten?

Diensten hebben per definitie een immaterieel karakter. Dit heeft twee samenhangende consequenties<sup>26</sup>:

1. Voor veel diensten is voorraadvorming onmogelijk. Productie en consumptie zijn dan moeilijk in tijd en plaats te scheiden en vallen vaak samen. Dank zij de moderne informatie- en communicatietechnologie kan die scheiding in bepaalde gevallen weer gemakkelijker worden aangebracht, waardoor de verhandelbaarheid van die diensten toeneemt.
2. Consumenten kunnen de kwaliteit van de meeste diensten vaak moeilijk vooraf controleren en vergelijken. Om dit informatiegebrek te compenseren is regulering en toezicht nodig op dienstverrichters en hun beroepskwalificatie. Vanwege de kennisasymmetrie tussen producenten en consumenten speelt vertrouwen een belangrijke rol in de dienstensector. Toezicht is ook nodig om te voorkomen dat een specifiek geval waarin het vertrouwen is geschaad leidt tot algemeen vertrouwensverlies van consumenten. De CCA wijst nog op het probleem dat de mindere zichtbaarheid van wat precies van de leverancier mag worden verwacht, het ook lastig maakt om prestaties en rechtsnormen juridisch te vertalen in wet- en regelgeving. Daarom is er op dit terrein veel rechtersrecht en zelfregulering.

Deze consequenties bemoeilijken grensoverschrijdende dienstverlening. Vanwege consequentie (1) is het vaak vereist dat een producent die in een andere lidstaat diensten aan wil bieden daar tijdelijk moet verblijven of daar een permanente vestiging op moet richten. Daarbij wordt de producent vanwege consequentie (2) vaak geconfronteerd met andere eisen dan die in het land van oorsprong. Dit brengt extra transactiekosten met zich mee. Daar komt bij dat regulering in een aantal sectoren vaak het karakter heeft (of had) van zelfregulering (artsen, notarissen etc.). Dit geeft de ingezetenen vaak feitelijk een concurrentievoordeel en de mogelijkheid om nieuwe toetreders te weren.

Daarnaast worden bepaalde diensten van algemeen (economisch) belang geacht. Dit betekent dat de overheid een bijzondere zorg op zich neemt voor het waarborgen van kwaliteit, de toegankelijkheid (in fysieke en financiële zin) en/of de leveringszekerheid van die diensten.

<sup>25</sup> Zie: SER-advies *Evaluatie van de Lissabon-strategie*, publicatienr. 04/10, inz. pp. 38-40.

<sup>26</sup> Zie uitgebreider: Jacques Pelkmans, *European Integration – Methods and Economic Analysis*, Harlow 2001, par. 7.2; Arjan Lejour en Gert-Jan Linders, Globalisering van de diensteneconomie?, *Maandschrift Economie*, jrg. 66, 2002, pp. 209-210.

De noodzaak tot regulering van en toezicht op de dienstenmarkt maakt ook duidelijk dat het scheppen van een interne markt voor diensten zowel het wegnemen van belemmeringen vereist als het harmoniseren of coördineren van nationale regels en toezicht. De lidstaten moeten de daarvoor benodigde samenwerking daadwerkelijk vorm (kunnen) geven en daarmee een goede basis leggen voor wederzijds vertrouwen.

### **3.4 Wenselijkheid van nadere regeling voor vrijmaking dienstenverkeer**

#### *Het belang van de voltooiing van de interne markt*

Het vrij verkeer van diensten behoort tot de fundamentele vrijheden voor het EU-Verdrag. Hoewel dit beginsel al in het Verdrag van Rome is vastgelegd (zie het kader voor de belangrijkste verdragsbepalingen), is het vrij verkeer van diensten nog onvoldoende gerealiseerd. Een belangrijk deel van de interne markt blijft daarmee onvoltooid. Hierdoor blijft het groeipotentieel van Europa onbenut, wordt de consumentenkeuze beperkt, en bestaat er op dit terrein geen gelijk speelveld. De interne markt is een kostbaar bezit dat zorgvuldig onderhouden moet worden. En in een dynamische omgeving houdt dat de voortdurende zorg voor het verder verbreden en verdiepen van de interne markt in<sup>27</sup>.

#### **De belangrijkste Verdragsbepalingen betreffende het vrij verkeer van diensten**

Artikel 49 van het Verdrag bepaalt in algemene zin dat beperkingen op het vrij verrichten van diensten verboden zijn ten aanzien van de onderdanen van de lidstaten die in een ander land van de Gemeenschap zijn gevestigd dan dat waarin degene is gevestigd voor wie de dienst wordt verricht.

Artikel 50 bepaalt dat als diensten worden beschouwd de dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, voorzover de bepalingen betreffende de overige vrijheden niet van toepassing zijn. Diensten omvatten werkzaamheden van industriële aard, van commerciële aard, van ambachtelijke aard en van de vrije beroepen. Verder bevat artikel 50 in analogie op artikel 43.2 een non-discriminatie bepaling.

Artikel 51 bepaalt dat het vrije verkeer van vervoer wordt geregeld in het Verdragshoofdstuk over het vervoer. De liberalisatie van financiële diensten moet worden verwezenlijkt in overeenstemming met de liberalisatie van het kapitaalverkeer.

Artikel 52 regelt de toepasselijke besluitvormingsprocedure voor het vaststellen van richtlijnen.

Deze artikelen zijn ook opgenomen in het nieuwe, grondwettelijke Verdrag (artikelen III-29 tot en met 32).

#### *Jurisprudentie is belangrijk, maar niet voldoende voor realiseren interne markt*

Door het ontbreken van een regelgevend kader voor de vrijmaking van het dienstenverkeer – behoudens voor transport en financiële diensten en telecommunicatie – zijn de meeste belemmeringen voor het vrij verkeer van diensten tot nu toe weggenomen door uitspraken van het Hof. Het Hof heeft in het verleden een aantal

<sup>27</sup> SER-CSED-rapport, *Met Europa meer groei*, Den Haag 2004, p. 74.



richtinggevende uitspraken gedaan over de vrijmaking van het dienstenverkeer. Daarbij is aangegeven dat het oorsprongslidbeginsel uit het vrij verkeer van goederen ook van toepassing is op het vrij verkeer van diensten<sup>28</sup>. In totaal heeft het Hof tussen 1974 en 2001 meer dan honderd uitspraken gedaan over de vrijheid van dienstverlening<sup>29</sup>. Een groot deel van deze uitspraken heeft betrekking op de vraag welke belemmeringen in de wet- en regelgeving van de lidstaten voor het vrij verkeer van diensten gerechtvaardigd zijn en welke niet (zie kader).

### **Vaste rechtspraak van het Hof over het vrij verkeer van diensten**

De volgende twee overwegingen uit een recent arrest van het Hof geven de vaste rechtspraak aan inzake het vrij verkeer van diensten zoals vastgelegd in artikel 49 van het Verdrag.

20. Volgens vaste rechtspraak verlangt artikel 49 EG niet alleen de afschaffing van iedere discriminatie van de in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter op grond van diens nationaliteit, maar tevens de opheffing van iedere beperking – ook indien deze zonder onderscheid geldt voor binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere lidstaten – die de werkzaamheden van de dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig gelijksoortige diensten verricht, verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt (zie met name arrest van 24 januari 2000, *Portugaia Construções*, C-164/99, Jurispr. blz. I-787, punt 16, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

21. Een nationale regeling op een gebied dat niet op gemeenschapsniveau is geharmoniseerd, die geldt voor iedere persoon of onderneming die op het grondgebied van de betrokken lidstaat werkzaam is, kan, ondanks het feit dat zij tot een beperking van de vrijheid van dienstverrichting leidt, gerechtvaardigd zijn voorzover zij beantwoordt aan een dwingende reden van algemeen belang, wanneer dat belang niet reeds wordt gewaarborgd door de regels die voor de dienstverrichter gelden in de lidstaat waar hij is gevestigd, en zij geschikt is om de verwezenlijking van het gestelde doel te waarborgen en niet verder gaat dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is (zie arrest van 23 november 1999, *Arblade e.a.*, C-369/96 en C-376/96, Jurispr. blz. I-8453, punten 34 en 35, en arrest-*Portugaia Construções*, reeds aangehaald, punt 19).

Bron: Arrest Commissie/ Luxemburg, Zaak C-445/03 van 21 oktober 2004.

Tegen de achtergrond van de Verdragsbepalingen ter zake en de (ongetwijfeld voortgaande) jurisprudentie van het Hof hierover, is het niet de vraag *of* het dienstenverkeer verder geliberaliseerd moet worden, maar *hoe* dat zal worden vormgegeven. De lidstaten staan nu feitelijk voor de keuze in hoeverre ze ook de

<sup>28</sup> Zie voor een overzicht: Interpretatieve mededeling van de Commissie inzake het vrij verkeer van diensten over de grenzen heen, *Publicatieblad* C 334 van 13-9-1993. Zie ook Pelkmans, op.cit., paragraaf 7.1.

<sup>29</sup> Zie Europese Commissie, *Guide to the Case Law of the European Court of Justice on Articles 49 et seq. EC Treaty Freedom to Provide Services*, 2001 (zie: [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/services/services/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/services/services/index.htm) )

verdere vrijmaking overlaten aan het Hof. Louter leunen op komende jurisprudentie van het Hof kent een aantal duidelijke nadelen<sup>30</sup>:

- Vanwege de van-geval-tot-gevalbenadering zal algehele vrijmaking van het dienstenverkeer via de uitspraken van het Hof vele jaren nemen.
- Uitspraken van het Hof kunnen ingrijpende en soms ook verrassende gevolgen hebben, maar laten door de van-geval-tot-gevalbenadering eigenlijk per definitie geen ruimte voor meer strategische afwegingen.
- Het Hof kan de lidstaten alleen voorschrijven wat ze niet mogen doen en niet wat ze wel zouden moeten doen om hun wet- en regelgeving in overeenstemming te brengen met het Verdrag. Zelfs in die gevallen waar het Hof een duidelijke uitspraak gedaan heeft, blijven verschillen tussen lidstaten bestaan omdat nationale wetgevers respectievelijk nationale rechters er uiteenlopende visies op na houden<sup>31</sup>. En soms nemen lidstaten als reactie op de uitspraken van het Hof maatregelen die weer tot nieuwe belemmeringen leiden.

Het alternatief is om in communautair verband een regelgevend kader te scheppen voor het vrijmaken van het dienstenverkeer. Daarmee kunnen de lidstaten namelijk zelf, binnen de grenzen die het Verdrag en de uitleg ervan door het Hof stellen, beleidsmatige afwegingen maken en besluiten tot vormen van coördinatie of harmonisatie waaraan behoefte is (zie kader).

Bepaalde belemmeringen kunnen namelijk gerechtvaardigd zijn (en door het Hof als zodanig worden erkend) vanwege het ontbreken van een minimum aan harmonisatie van normen of van een gebrek aan administratieve samenwerking. Dergelijke samenwerking of harmonisatie kan alleen tot stand komen door beleidsintegratie. En jurisprudentie van het Hof kan deze niet tot stand brengen. Een kaderrichtlijn voor diensten is daarmee bij uitstek het instrument waarmee de lidstaten een balans kunnen aanbrengen tussen, enerzijds, een efficiëntere allocatie en grotere dynamiek door vrijmaking van het dienstenverkeer en, anderzijds, bescherming van wezenlijke waarden en belangen door harmonisatie en coördinatie van beleid.

### **Hoe komt de interne markt tot stand?**

De opdracht om een interne markt voor goederen, diensten, personen en kapitaal en vrijheid van vestiging te realiseren ligt besloten in het EG-Verdrag. Deze opdracht bestaat voor een belangrijk deel uit ‘negatieve’ integratie: het wegruimen van belemmeringen voor het onderlinge verkeer door de lidstaten. Voor zover lidstaten niet vanzelf werk maken van deze verdragsverplichting, kunnen zij daartoe gedwongen worden door uitspraken van het Hof van Justitie en/of door secundaire EU-wetgeving.

Voor de interne markt is daarnaast ‘positieve’ integratie nodig, onder meer door harmonisatie van normen en door het ontwikkelen en uitvoeren van gemeenschappelijk beleid (zoals mededingingsbeleid). Barents onderscheidt in dit verband twee functies van harmonisatie. De eerste functie betreft de *instelling* van de interne markt; deze vraagt voor het dienstenverkeer

<sup>30</sup> Vergelijk CSED-rapport, op.cit., p. 82. Zie ook: Commission staff working paper, *Extended impact assessment of proposal for a directive on services in the internal market*, SEC(2004) 21, Brussel 13 januari 2004, p. 26.

<sup>31</sup> Zie Onno Brouwer, *The country of origin principle*, Hearing before the Committee Internal Market and Consumer Protection on the proposal for a directive on services in the internal market, 11 november 2004..

onder meer om harmonisatie van uiteenlopende nationale wetgevingen inzake beroepsuitoefening (diploma's, titels).

De tweede functie van harmonisatie betreft de goede *werking* van de interne markt. Daarbij gaat het vooral om die voorschriften die weliswaar de toegang tot de nationale markten niet verhinderen, maar wel ernstig belemmeren doordat bij grensoverschrijdende transacties aan verschillende regimes moet worden voldaan. Een voorbeeld zijn de regels over het marktgedrag, tegenover concurrenten (zoals intellectuele eigendomsrechten), werknemers (bijvoorbeeld veiligheid en gezondheid), consumenten (consumentenbescherming) alsmede afnemers en leveranciers (privaatrechtelijk handelsrecht).

De benodigde Europese wet- en regelgeving kunnen een horizontale werking hebben of alleen een bepaalde sector betreffen. Wat betreft het rechtsinstrument kan onderscheid worden gemaakt tussen een richtlijn (in het grondwettelijk Verdrag kaderwet genoemd) en een verordening. Een richtlijn bindt elke lidstaat aan het te bereiken resultaat, maar laat de bevoegdheid om te beslissen over vorm en middelen aan de nationale instanties. Een verordening is verbindend in al haar onderdelen en direct van toepassing. Voor harmonisatie in het kader van de interne markt is meestal het instrument van de richtlijn gekozen.

Zie: Kapteyn -VerLoren van Themaat, *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, Deventer 2003, inz. pp. 712-714 (auteur: R. Barents); Jacques Pelkmans, *European Integration – Methods and Economic Analysis*, Harlow 2001.

---

### 3.5 Subsidiariteit, evenredigheid en regeldruk

Vaste aandachtspunten bij de beoordeling van Europese wetgeving zijn het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel. De laatste jaren wordt ook systematisch aandacht geschonken aan de gevolgen voor de totale administratieve lastendruk van bedrijven.

#### *Subsidiariteit, evenredigheid en de optimale mix van reguleringsmethoden*

Volgens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie slechts op als de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang (schaaleffecten) of de gevolgen (externe effecten) van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt. Dit beginsel is uiteraard niet van toepassing op die terreinen waar de Unie op grond van het Verdrag exclusieve bevoegdheden heeft.

Er kan weinig twijfel over bestaan dat Europees optreden noodzakelijk is om het vrij verkeer van diensten te bewerkstelligen. De schaalvoordelen en externe effecten zijn hier evident. De belangrijkste vraag is dan ook hier niet *of* maar *hoe* de Europese Unie moet optreden. Het algemene uitgangspunt daarbij is dat de inhoud en de vorm van het overwogen optreden niet verder gaan dan nodig is om de doelstellingen van het beoogde optreden te verwezenlijken. Belangrijke aandachtspunten om dit te bepalen zijn:

- De ruimte die overblijft voor verschillen in voorkeuren van lidstaten;
- De regeldruk voor burgers en bedrijven;
- De financiële consequenties.

De voorgestelde richtlijn gaat uit van een combinatie van methoden om diensten te reguleren:

- Voor wat betreft het vrij verkeer van diensten het oorsprongslandbeginsel waarbij een dienstverrichter alleen aan de wetgeving van het land van vestiging moet voldoen en de lidstaten dienstverleners uit andere lidstaten niet in hun activiteiten mogen beperken.
- Afwijkingen van het oorsprongslandbeginsel teneinde rekening te houden met verschillen in de bescherming van het algemeen belang op bepaalde gebieden, met de mate van communautaire harmonisatie of van administratieve samenwerking, of met bepaalde communautaire besluiten.
- Het verplicht stellen van wederzijdse bijstand tussen lidstaten.
- Een gerichte harmonisatie ter bescherming van het algemeen belang op bepaalde belangrijke gebieden zoals de consumentenbescherming.
- Alternatieve wijzen van regulering zoals communautaire gedragscodes.

Een belangrijk punt bij de beoordeling van de voorgestelde richtlijn is of de verschillende reguleringsmethoden in balans zijn. Daarbij zijn onder meer de volgende vragen aan de orde:

- Gaat de voorgestelde harmonisatie op specifieke onderdelen ver genoeg, te ver, of juist niet ver genoeg?
- Is de verplichte wederzijdse bijstand tussen de lidstaten afdoende geregeld?
- Welke plaats kan respectievelijk moet zelfregulering krijgen?

Lidstaten kunnen de regeldruk verminderen door aan hun vertrouwen in elkaars voorschriften uitdrukking te geven door een ruimere toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning van die voorschriften. Dit veronderstelt dat de lidstaten het nodige investeren in handhavingsinstrumenten op nationaal en Europees niveau (zie volgende paragraaf). Voorzover harmonisatie van die nationale voorschriften nodig wordt geacht, ligt het voor de hand de ‘nieuwe aanpak’ te volgen. In de ‘nieuwe aanpak’ beperkt de harmonisatie zich tot het vastleggen van de essentiële eisen waaraan diensten moeten voldoen, met een verwijzing naar de desbetreffende Europese normen. Dit is in de plaats gekomen voor het (vaak gedetailleerd) vastleggen van voorschriften.

#### *Regeldruk, nationale belangen en sectorale reikwijdte*

Voorzover Europese regelgeving te veel details regelt, is dat vaak te wijten aan de lidstaten die allerlei waarborgen willen vastleggen voor hun nationale belangen en bekommernissen. De regeldruk is ook een belangrijk aandachtspunt bij de beoordeling van de sectorale reikwijdte van de dienstenrichtlijn. Vanuit dat oogpunt verdient in principe een zo breed mogelijke reikwijdte met zo min mogelijk uitzonderingen de voorkeur. Het is de vraag of dit ook altijd mogelijk is, en of voor het voorkomen van te veel uitzonderingen in bepaalde gevallen toch voor een sectorspecifieke benaderingen moet worden gekozen. Voor de vraag welke sectoren onder de dienstenrichtlijn dienen te vallen zijn onder meer de volgende vragen van belang:

- Hoe specifiek zijn de belemmeringen in de desbetreffende sector?

- Wat zijn de gevolgen van het toepassen van het oorsprongslandbeginsel in de desbetreffende sector?

### 3.6 Goede Europese regelgeving vereist goede nationale handhaving

Een essentiële voorwaarde om de doelstellingen van de EU te verwezenlijken is dat het Gemeenschapsrecht op uniforme wijze wordt toegepast in de lidstaten<sup>32</sup>. In artikel III-285 van het ontwerp grondwettelijke Verdrag is opgenomen dat de doeltreffende uitvoering van de wetgeving van de Unie door de lidstaten wordt beschouwd als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang. Dit artikel kan als een verdere uitwerking worden gezien van het beginsel van gemeenschapstrouw (artikel I-5.2 van het grondwettelijke Verdrag). Verder is bepaald dat de Unie de inspanningen van de lidstaten ter verbetering van hun administratieve vermogen om de wetgeving van de Unie uit te voeren kan steunen. Deze bepalingen zijn niet voor niets in het grondwettelijke Verdrag opgenomen: kennelijk is de doeltreffende uitvoering en handhaving van de Europese regelgeving niet iets vanzelfsprekend.

Voor het scheppen van draagvlak voor de opening van nationale markten is het vertrouwen nodig dat gezamenlijke regels en afspraken over marktopening en de beoogde hoge mate van bescherming op het gebied van volksgezondheid, veiligheid, milieubescherming en consumentenbescherming ook daadwerkelijk door de lidstaten worden geïmplementeerd en nagekomen. In dit verband wees de CCA er al eerder op dat het voor het realiseren van een interne markt noodzakelijk is dat “consumenten in de eerste plaats over de middelen beschikken om zich daadwerkelijk en actief als Europese consument te gedragen en in de tweede plaats over het vertrouwen beschikken dat hun rechten ook bij grensoverschrijdende transacties worden gewaarborgd”<sup>33</sup>. Dit geldt zeker voor het vrij verkeer van diensten, waar de kwaliteit van diensten moeilijk vooraf te controleren en te vergelijken is en waar bijgevolg vertrouwen in de handhaving een grote rol speelt.

De handhaving van Europese regelgeving speelt ook een belangrijke rol bij het waarborgen van de bescherming van werknemers in het vrij verkeer van diensten, zoals vastgelegd in de detacheringsrichtlijn. Onvoldoende nationale handhaving kan tot uiting komen in grotere illegaliteit. De oneerlijke concurrentie die hiervan het gevolg is, kan via een roep om meer protectionistische maatregelen leiden tot ondermijning van het draagvlak voor verdere integratie. Er zijn aanwijzingen dat de handhaving van Europese (en nationale) regels voor het geldende arbeidsrecht in grensoverschrijdende gevallen tekort schiet<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> R. Barents en L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van het Europees recht*, Deventer 2003, p. 58.

<sup>33</sup> SER-CCA, *Advies De consument op nieuwe markten*, publicatienr. 97/31, Den Haag 1997, p. 18.

<sup>34</sup> Zie Jan Cremers en Peter Donders (eds.), *The free movement of workers in the European Union. Directive 96/71/EC on the posting of workers within the framework of the provision of services: its implementation, practical application and operation*. Brussel 2004: CLR/Reed Business Information.

Voor een goede handhaving van de bestaande regels is noodzakelijk dat de lidstaten investeren in voldoende inspectiecapaciteit. Nationale handhaving schiet tekort wanneer de bevoegde autoriteiten geen inzicht hebben in de feitelijke situatie door gebrekkige informatieverschaffing tussen de lidstaten onderling. Een goede handhaving kan het ook wenselijk maken – eventueel voor bepaalde sectoren – dat de bevoegde autoriteiten van het gastland op de hoogte zijn van de aanwezigheid van op het grondgebied werkzame dienstverrichters. Bovendien moet op nationaal niveau de taakverdeling en afstemming tussen de bevoegde autoriteiten goed geregeld zijn en dienen deze autoriteiten ook op internationaal niveau goed samen te werken in het uitwisselen van gegevens e.d. Dit kost geld, menskracht, bereidheid tot samenwerking, investeringen in een infrastructuur voor gegevensuitwisseling en kennis van elkaars handhavingscapaciteiten. De lidstaten lijken tot nu toe nogal eens niet bereid te zijn hierin voldoende te investeren. In plaats daarvan moeten gedetailleerde voorschriften en regels burgers een soort schijnzekerheid geven over de bescherming van hun rechten als consument, werknemer of werkgever. Dit is contraproductief. Zonder een goede handhaving leidt dit alleen tot een hogere regeldruk. Omgekeerd kan bij goede handhaving de mate van gedetailleerdheid van de regels beperkt blijven en er ruimte worden gelaten aan het beginsel van wederzijdse erkenning, zodat én de regeldruk vermindert én de bescherming wordt gewaarborgd.

### **3.7 Neutraliteit ten opzichte van andere Europese regelgeving**

#### *Neutraliteit in juridische zin...*

De voorgestelde dienstenrichtlijn beoogt een rechtskader vast te stellen om de belemmeringen die de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten in de weg staan te verwijderen en de nodige rechtszekerheid te bieden voor de uitoefening van deze in het Verdrag verankerde fundamentele vrijheden. De richtlijn is uitdrukkelijk niet bedoeld om verandering te brengen in Europese regelgeving op andere terreinen, of om de bevoegdheden van de Europese Unie uit te breiden ten koste van de lidstaten. Belangrijke aandachtspunten in dit verband zijn het eerbiedigen van de verantwoordelijkheid van de lidstaten met betrekking tot het gezondheidsbeleid alsmede de organisatie en verstrekking van gezondheidsdiensten (artikel III-278. 7 van het grondwettelijk verdrag), van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de opzet van het onderwijsstelsel (artikel III-282.1), alsmede van de aanwijzing en de handhaving van het geldend arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties.

Het is om verschillende redenen van belang dat de dienstenrichtlijn neutraal is ten opzichte van terreinen die al wel of juist uitdrukkelijk niet door Europese wet- en regelgeving worden bestreken:

- Eventuele veranderingen op deze terreinen moeten op hun eigen merites beoordeeld worden en onderwerp vormen van een zelfstandige belangenafweging;
- Het zou de besluitvorming over de vrijmaking van het dienstenverkeer enorm compliceren als gepoogd wordt met de dienstenrichtlijn ook andere doeleinden dan de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting en het daarbij behorende kader te regelen;

- Het zou de Europese wet- en regelgeving ondoorzichtig maken als Europese regels elkaar onbedoeld doorkruisen.

Een belangrijk toetspunt voor de SER is of deze neutraliteit voldoende is gewaarborgd. Of treden er toch onbedoelde effecten op ten aanzien van andere Europese regels en bevoegdheden?

*...maar niet in economische zin*

De bovenbedoelde neutraliteit wil nadrukkelijk géén afbreuk doen aan de vereisten van non-discriminatie, objectieve rechtvaardiging door een dwingende reden van algemeen belang en proportionaliteit die door het Gemeenschapsrecht (en de dienstenrichtlijn) worden gesteld aan de nationale regulering van dienstensectoren. Hiermee is ook duidelijk dat de beoogde juridische neutraliteit belangrijke economische effecten niet uitsluit. Integendeel: het is juist de bedoeling dat de dienstenrichtlijn tot lagere transactiekosten, meer concurrentie, een betere arbeidsdeling, en meer keuzemogelijkheden voor consumenten leidt. Dit moet tot een hogere groei, meer werkgelegenheid en een betere prijs-kwaliteitverhouding leiden. Volgens de beschikbare studies zullen deze effecten inderdaad optreden. Maar de economische theorie wijst er op dat de welvaartswinst door marktopening gepaard gaat met verdelingseffecten die voor sommigen, vooral in de voorheen sterk beschermde sectoren, negatief kunnen uitvallen (no pain, no gain). Dat is geen reden om de markt afscherming maar in stand te houden; het is wel aanleiding om na te gaan hoe een goede aanpassing aan veranderende omstandigheden kan worden bevorderd.

## 4. De sectorale reikwijdte van de dienstenrichtlijn

### 4.1 Inleiding en leeswijzer

Het kabinet vraagt de SER welke sectoren onder de reikwijdte van de richtlijn dienen te vallen (tweede vraag van de adviesaanvraag). Daarbij wordt expliciet aandacht gevraagd voor: diensten van algemeen economisch belang, de zorgsector, de onderwijssector, de sociale dienstverlening, de uitzendbranche, de bouwsector en de gereguleerde beroepen (waaronder notarissen, advocaten en gerechtsdeurwaarders). Voorts is van belang dat het kabinet in zijn eigen beoordeling van de dienstenrichtlijn d.d. 20 september 2004 de wens aangaf van (duidelijkheid over de) uitsluiting van collectieve pensioenfondsen, kansspelen, diensten voor zover zij een medisch-ethische dimensie hebben, belastingen, drinkwatervoorziening en zuivering en riolering van stedelijk afvalwater<sup>35</sup>.

De bijzondere positie van de uitzendbranche en van de bouwsector heeft te maken met de relatie tussen de dienstenrichtlijn en de arbeidsmarkt (en wordt in het desbetreffende hoofdstuk besproken). Bij de overige sectoren waarover de SER om advies wordt gevraagd, vormt de aanwezigheid van aspecten van algemeen belang een gemeenschappelijk element.

De volgende paragraaf schetst wat feitelijk de sectorale reikwijdte van het voorstel van de Commissie is. Vervolgens formuleert paragraaf 4.3 een aantal algemene overwegingen voor het bepalen van de optimale reikwijdte. Paragraaf 4.4 verkent de positie van diensten van algemeen belang in het Gemeenschapsrecht en in de dienstenrichtlijn.

Daarna wordt de aandacht gericht op enige specifieke sectoren die in het publieke debat over de dienstenrichtlijn de aandacht trekken: de gezondheidszorg (paragraaf 4.5), het onderwijs (paragraaf 4.6) en de gereguleerde beroepen (paragraaf 4.7). Paragraaf 4.8 trekt enige algemene conclusies.

De adviesaanvraag richt de aandacht van de SER ook op ‘de sociale dienstverlening’. Met deze term kan een grote variëteit aan diensten worden aangeduid, waaronder gezondheidszorg, sociale zekerheid, arbeidsbemiddeling, onderwijs, bejaardenzorg, kinderopvang, de opvang van daklozen en drugsverslaafden alsmede sociale huisvesting. Gelet op de onderlinge verschillen tussen deze sectoren is ervan afgezien om een compleet beeld te schetsen van ‘de sociale dienstverlening’ en is er conform de adviesaanvraag voor gekozen om specifiek aandacht te geven aan de gezondheidszorg en het onderwijs.

### 4.2 Op welke sectoren heeft het Commissievoorstel betrekking?

*In principe alle diensten, behalve vervoer, financiële diensten etc. ...*

De dienstenrichtlijn is in beginsel van toepassing op alle dienstverlening, zowel aan consumenten als aan ondernemingen. ‘Dienst’ wordt daarbij gedefinieerd als: “elke economische activiteit, anders dan in loondienst, zoals bedoeld in artikel 50 van het

<sup>35</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 21 501-30, nr. 59, p. 2.



Verdrag, die bestaat in een dienstverrichting waarvoor een economische tegenprestatie wordt ontvangen” (artikel 4, lid 1).

Indien die economische tegenprestatie ontbreekt is géén sprake van een economische activiteit en blijft de desbetreffende dienstverlening dus buiten het bereik van de dienstenrichtlijn. Een concreet voorbeeld is onderwijs dat (hoofdzakelijk) uit publieke middelen wordt gefinancierd (zie verder paragraaf 4.6).

Daarnaast vallen bepaalde economische diensten buiten de voorgestelde richtlijn, en wel omdat daarvoor al een afzonderlijke sectorale benadering geldt. Het betreft hier (zie artikel 2 van de richtlijn):

- de financiële diensten (inclusief de aanvullende pensioenen)<sup>36</sup>;
- de aspecten die geregeld zijn in het zogeheten telecompakket (elektronische communicatiediensten en -netwerken);
- vervoerdiensten (met uitzondering van geldtransporten en het vervoer van overledenen waar in het grensoverschrijdende verkeer problemen optreden die niet specifiek zijn voor het vervoer).

Verder zijn, conform artikel 45 EG-Verdrag, uitgesloten de activiteiten die direct en specifiek bijdragen aan de uitoefening van het openbaar gezag. De richtlijn zal ook niet gelden voor belastingheffing, met uitzondering van de verboden op discriminatie van dienstverleners die in een andere lidstaat zijn gevestigd.

Schema 4.1 brengt grafisch in beeld welke dienstenactiviteiten binnen respectievelijk buiten de werkingssfeer van de dienstenrichtlijn vallen.

#### *Wat betekent dit concreet?*

De Europese Commissie heeft laten weten dat de diensten die onder de richtlijn vallen samen verantwoordelijk zijn voor de helft van het totale EU-bbp en 60 procent van de werkgelegenheid<sup>37</sup>. Daarmee zet zij de potentiële reikwijdte van de dienstenrichtlijn wel erg breed neer. Het CPB raamt dat in Nederland ruim eenderde van het BBP in beginsel onder de dienstenrichtlijn zal vallen<sup>38</sup>. In beginsel, want in de praktijk zullen die gevolgen zich lang niet overal voordoen. Uiteindelijk zal de richtlijn die takken van dienstverlening raken die zich lenen voor grensoverschrijdende verrichtingen, al dan niet via een plaatselijke vestiging van een grensoverschrijdende aanbieder.

<sup>36</sup> Artikel 2 lid 2 van de ontwerp-richtlijn bepaalt dat deze niet van toepassing is op financiële diensten, zoals omschreven in artikel 2(b) van richtlijn 2002/65/EG. Artikel 2(b) van deze richtlijn over de verkoop van financiële diensten op afstand definieert een financiële dienst als 'iedere dienst van bancaire aard of op het gebied van kredietverstrekking, verzekering, individuele pensioenen, beleggingen en betalingen.' (*Publicatieblad* L 271 van 9-10-2002, pp. 19 e.v.). Hieruit mag de conclusie worden getrokken dat pensioenfondsen niet onder de richtlijn vallen. Bovendien is richtlijn 2003/41/EG betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening juist vastgesteld met het oog op de interne markt voor financiële diensten (overweging (1), *Publicatieblad* L 235 van 23-9-2003, pp. 10 e.v.). De Europese Commissie heeft dan ook voorgesteld in een overweging te verduidelijken dat pensioenfondsen niet onder de voorgestelde dienstenrichtlijn vallen (zie: Raadsdocument 10865/04, Commission Services, *Explanatory note on the activities covered by the proposal*, Brussel, 25 juni 2004, p. 9). Het Voorzitterschap heeft dit voorstel overgenomen in de geconsolideerde versie van de richtlijn (Raadsdocument 5161/05 van 10 januari 2005, recital 9, p. 7).

<sup>37</sup> Zie: Europese Commissie, *Background Documentation on the services directive: frequently asked questions and answers*, PE 249.934, p. 5.

<sup>38</sup> Henk Kox en Arjan Lejour, *De Nederlandse dienstensectoren en de intra-Europese dienstenmarkt: Mogelijke directe effecten van de 2004 Europese Dienstenrichtlijn*, CPB Memorandum nr. 111, 10 maart 2005, tabel 2.1, p. 5.

De Commissie noemt een aantal concrete voorbeelden van de vele vormen van dienstverlening waarop de richtlijn (geheel of gedeeltelijk) betrekking heeft<sup>39</sup>. Deze kunnen in drie groepen worden gerangschikt (zie schema 4.1):

- zakelijke dienstverlening, zoals management consultancy, reclamediensten, het werven van personeel en handelsagenten;
- diensten die zowel aan bedrijven als aan particulieren worden verleend, zoals juridische en belastingadviezen, handel, diensten in de bouw en reisbureaus; en
- typische consumentendiensten, waaronder toeristische diensten en gezondheidszorg.

Het betrekken van sommige van deze diensten in de werking van de interne markt ligt maatschappelijk gevoelig, in verband met publieke belangen die in het geding zijn. Een duidelijk voorbeeld is de gezondheidszorg. Voor andere takken van dienstverlening zijn de maatschappelijke gevoeligheden duidelijk minder groot. Dat geldt in het algemeen voor de zakelijke dienstverlening ('business to business'), die door de toegenomen specialisatie in de economie sterk is opgekomen. Het geldt ook voor de dienstverlening aan particulieren op voorwaarde dat de consumentenbescherming goed geregeld is. Uiteraard kunnen bepaalde groepen dienstverleners een voorkeur hebben voor (voortzetting van) marktafscherming. Die voorkeur botst evenwel met het belang dat afnemers hebben bij meer concurrentie en een grotere keuzevrijheid.

#### *Vertaling naar Nederlandse dienstensectoren*

Het CPB heeft de reikwijdte van de dienstenrichtlijn geprojecteerd op de Nederlandse dienstensectoren<sup>40</sup>. Daarbij hanteert het een driedeling: naast diensten binnen en buiten de dienstenrichtlijn wordt een categorie 'gedeeltelijk onder dienstenrichtlijn' onderscheiden. Deze tussencategorie omvat ongeveer 5 procent van het BBP en betreft bepaalde activiteiten (uitzendbureaus, koeriersdiensten, handel in commerciële mediadiensten, recreatie- en sportgerelateerde diensten) die maar een deel uitmaken van sectoren conform de gebruikelijke statistische indeling (waarin bijvoorbeeld uitzendbureaus en arbeidsbemiddeling zijn samengevoegd).

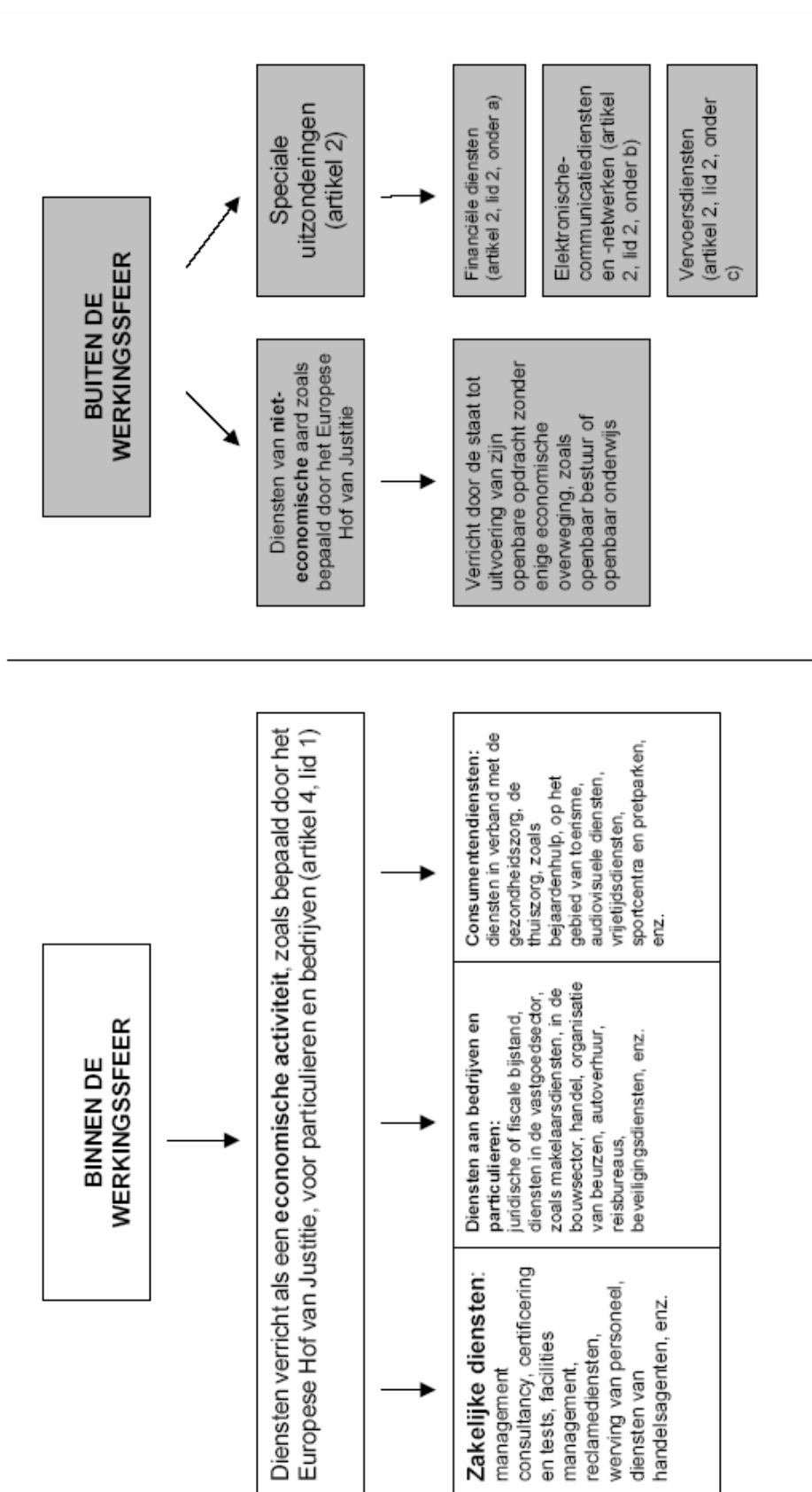
De dienstensectoren die binnen het bereik van de dienstenrichtlijn liggen, nemen in totaal eenderde van het Nederlandse BBP voor hun rekening (om precies te zijn: 33,6 procent in 2000). De grootste dienstensectoren in dit verband zijn (tussen haakjes het aandeel in het Nederlandse BBP):

- groothandel (8,1 procent);
- bouwnijverheid (6,0 procent);
- detailhandel (3,9 procent);
- juridische en economische consultancy, accountancy (3,2 procent);
- computerdiensten (2,0 procent);
- horeca (2,0 procent).

<sup>39</sup> Zie: *Voorstel voor een richtlijn betreffende diensten op de interne markt*, op.cit., p. 22. Zie ook overweging 14.

<sup>40</sup> Henk Kox, Arjan Lejour, *De Nederlandse dienstensectoren en de intra-Europese dienstenmarkt: Mogelijke directe effecten van de 2004 Europese Dienstenrichtlijn*, CPB Memorandum nr. 111, 10 maart 2005, inz. pp. 4-6 en 21.

Schema 4.1: dienstenactiviteiten binnen en buiten de werkingssfeer van de richtlijn



Van bovengenoemde sectoren worden alleen consultancy en accountancy alsmede computerdiensten in belangrijke mate grensoverschrijdend verhandeld. Distributie, horeca en bouwnijverheid hebben nauwelijks met importconcurrentie te maken en exporteren zelf ook weinig. Tot de meest open sectoren behoren de overige zakelijke dienstverlening (onder meer veiling- en tolkdiensten; 1,0 procent van het bbp), dienstverlening voor vervoer over land (0,9 procent), contractresearch (0,5 procent) en dienstverlening voor vervoer door de lucht (0,1 procent).

De dienstensectoren die in de systematiek van het CPB buiten de dienstenrichtlijn vallen zijn samen goed voor 20 procent van het bbp. De grootste sectoren in deze categorie zijn de zorgsector<sup>41</sup> (7,7 procent van het bbp), het bankwezen (3,7 procent) en post en telecommunicatie (2,5 procent).

### 4.3 Algemene opmerkingen over de gewenste reikwijdte van de richtlijn

*Doel: algemeen rechtskader voor diensten op de interne markt*

De richtlijn heeft tot doel om een algemeen rechtskader vast te stellen voor het uitoefenen van de vrijheid van vestiging van dienstverleners en voor het vrij verkeer van diensten. Het is uitdrukkelijk *niet* de bedoeling om gedetailleerde regels vast te stellen of alle regels inzake de dienstensector te harmoniseren. Andere communautaire besluiten die diensten betreffen, blijven gelden. Een duidelijk voorbeeld zijn de richtlijnen voor de erkenning van beroepskwalificaties. De dienstenrichtlijn verwijst in dit verband naar de nog vast te stellen richtlijn die vijftien bestaande richtlijnen voor de erkenning van beroepskwalificaties gaat consolideren (zie kader).

Verder gaat de dienstenrichtlijn niet over kwesties als het liberaliseren van diensten van algemeen economisch belang, het privatiseren van publieke dienstverleners of het afschaffen van publieke monopolies<sup>42</sup>.

### Erkenning van beroepskwalificaties

In de afgelopen veertig jaar heeft de EU op basis van vijftien richtlijnen verschillende stelsels voor erkenning van beroepskwalificaties opgezet. Er zijn twaalf sectorale richtlijnen voor de beroepen arts (basisarts, specialist, huisarts), ziekenverzorger, tandarts, dierenarts, verloskundige, apotheker en architect. Daarnaast hebben drie richtlijnen een algemeen stelsel voor de erkenning van beroepskwalificaties voor de meeste andere gereguleerde beroepen ingesteld. Deze richtlijnen betreffen de erkenning van:

- hogeronderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten (de 'lange opleiding');
- beroepsopleidingen (de 'korte opleiding'); en

<sup>41</sup> In het huidige Commissievoorstel valt de gezondheidszorg onder de dienstenrichtlijn. De keuze om de zorgsector in de CPB-studie desondanks tot de buiten het bereik van de dienstenrichtlijn vallende sectoren te rekenen is ingegeven door twee overwegingen: de geringe gevolgen voor grensoverschrijdende dienstverlening in de zorg en de mogelijkheid dat gezondheidszorg alsnog zal worden uitgesloten van de werkingssfeer van de dienstenrichtlijn.

<sup>42</sup> Zie de nieuwe, door het Voorzitterschap geconsolideerde versie van de ontwerprichtlijn (Raadsdocument 5161/05 van 10 januari 2005).

- overige beroepskwalificaties (zowel formele kwalificaties, beroepskwalificaties op grond van een elders opgedane beroepservaring als bijvoorbeeld een bewijs van goed gedrag).

Met het richtlijnvoorstel COM(2002) 119 def., gewijzigd door COM(2004) 317 def., wil de Europese Commissie één samenhangend juridisch kader scheppen en daardoor komen tot een verdergaande liberalisering van de kwalificaties, een groter automatisme bij de erkenning van kwalificaties en een grotere flexibiliteit van de procedures voor het actualiseren van de richtlijn. De specifieke richtlijnen die de dienstverrichting en de vestiging van advocaten betreffen, vallen buiten deze consolidatie, omdat zij niet de erkenning van beroepskwalificaties maar de erkenning van de machtiging deze uit te oefenen betreffen. De erkenning van de diploma's van advocaat valt wel onder deze consolidatie.

De Commissie geeft drie redenen voor een *horizontale aanpak* door middel van een kaderrichtlijn:

- De juridische belemmeringen voor de interne markt van diensten gelden dikwijls voor verschillende activiteiten en hebben talrijke aspecten met elkaar gemeen<sup>43</sup>.
- Volledige harmonisatie staat op gespannen voet met het subsidiariteitsbeginsel en kan leiden tot overreglementering.
- Een sectorale benadering zou volgens de Commissie leiden tot veel (dubbel) werk aangezien er 83 verschillende dienstensectoren kunnen worden onderscheiden<sup>44</sup>. Bovendien zou een dergelijke sectorale benadering niet passen bij de dynamiek van de dienstensector waar telkens nieuwe activiteiten ontstaan.

*Niet alle bepalingen zijn voor alle sectoren relevant*

De dienstenrichtlijn bestaat uit een vijftal delen. Deze bevatten bepalingen voor achtereenvolgens de vrijheid van vestiging, het vrij verkeer, de kwaliteit van diensten, het toezicht en de wederzijdse bijstand alsmede de convergentie van regels. Niet al die bepalingen zijn van toepassing respectievelijk feitelijk relevant voor alle dienstensectoren die in beginsel onder de reikwijdte van de ontwerprichtlijn vallen.

Zo is de reikwijdte van de toepassing van het oorsprongslidbeginsel voor het vrij verkeer van diensten substantieel kleiner dan die van de richtlijn als geheel. In de eerste plaats doordat bepaalde vormen van dienstverlening, zoals gezondheidszorg, vanuit een vaste inrichting in het land van de afnemer moeten worden geleverd, zodat voor de grensoverschrijdende dienstverlening ervan niet het regime van het vrij verkeer van diensten (hoofdstuk III van de richtlijn) maar dat van de vrijheid van vestiging (hoofdstuk II) geldt. Bij beroepsbeoefenaren gaat de Commissie uit van de veronderstelling dat van vestiging sprake is wanneer de beroepsactiviteit in een andere lidstaat meer dan 16 weken per jaar bedraagt (waarbij de mogelijkheid van beoordeling per geval, “met name in het licht van de duur, frequentie, regelmaat en continuïteit van de verrichting”, openblijft)<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> De Commissie wijst in dit verband naar het verslag over de toestand van de interne markt voor diensten.

<sup>44</sup> Zie: Commission staff working paper, *Extended impact assessment of proposal for a directive on services in the internal market*, SEC(2004) 21, Brussel 13 januari 2004, p. 27.

<sup>45</sup> Zie: Europese Commissie, Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, COM(2002) 119 def., Brussel, 7-3-2002, inz. artikel 5 lid 2 en de toelichting

In de tweede plaats doordat het richtlijnvoorstel, wanneer wel sprake is van vrijheid van dienstverrichting, voor bepaalde activiteiten en afzonderlijke beroepen een uitzondering maakt. Het gaat hier om de permanente en tijdelijke respectievelijk specifieke uitzonderingsbepalingen in de artikelen 17, 18 en 19 die in hoofdstuk 5 worden besproken.

*Horizontaal, maar hoe breed?*

Uit het horizontale karakter van de beoogde richtlijn vloeit logischerwijs voort dat een zo breed mogelijke toepassing ervan op zich de voorkeur verdient. Voor de consument biedt dat in beginsel ook het meeste voordeel, op voorwaarde dat de individuele afnemer goed beschermd is

Tegelijkertijd geldt dat voor een aantal sectoren en soorten activiteiten specifieke regelingen nodig zijn en blijven, in het bijzonder voor het beschermen van bepaalde algemene belangen (zie paragraaf 4.4). Daardoor heeft het streven naar een zo breed mogelijk toepassingsbereik ook een prijs, van meer uitzonderingsregimes en daarmee van minder doorzichtigheid respectievelijk van het risico van gelijkschakeling van regelgeving waar sectoraal maatwerk geboden is. Het is goed dergelijke effecten bij de bepaling van de reikwijdte van de richtlijn mee te wegen.

Tegelijkertijd moet invulling worden gegeven aan artikel 52 lid 2 VEG dat bepaalt dat richtlijnen voor het vrijmaken van dienstverlening “in het algemeen bij voorrang betrekking [hebben] op de diensten welke rechtstreeks van invloed zijn op de productiekosten of waarvan de liberalisatie bijdraagt tot het vergemakkelijken van het goederenverkeer.”

De sectoren vervoer en financiële diensten worden van de werking van de richtlijn uitgesloten omdat daarvoor al eigen regimes gelden respectievelijk worden ingevoerd<sup>46</sup>. Terecht worden die regimes gerespecteerd. Dat neemt niet weg dat het goed is de specifieke regels voor vervoer en voor financiële diensten te vergelijken met de algemene bepalingen van de dienstenrichtlijn. De formulering van de uitzondering voor vervoersdiensten in artikel 2 lid 2c (“voor zover deze zijn geregeld bij andere communautaire besluiten op grond van artikel 71 of artikel 80, lid 2, van het Verdrag”) nodigt daartoe ook nadrukkelijk uit.

Voor zover uit zo'n vergelijking bepaalde leemten in de specifieke regimes van deze twee sectoren naar voren komen, zou moeten worden overwogen de desbetreffende algemene voorziening van de dienstenrichtlijn van toepassing te verklaren. De CCA vraagt in dit verband bijzondere aandacht voor de regelingen voor consumentenbescherming.

De uitzondering van de werkingssfeer in artikel 2 lid 2b ten aanzien van elektronische communicatienetwerken en -diensten is voorzien van de kwalificatie “wat de aspecten betreft die bij [het richtlijnenpakket van 2002] zijn geregeld”. De aanvullende

---

daarbij (op p. 11) die verwijst naar het arrest-Gebhard (Zaak C-55/94) en de conclusies van advocaat-generaal Léger. De verwijzing naar het 16-wekencriterium heeft de Raad overigens in zijn gemeenschappelijke standpunt geschrapt. Zie de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, COM(2004) 853 def., Brussel 6-1-2005, p. 6.

<sup>46</sup> De eigenheid van deze sectoren komt ook in art. 51 VEG (alsmede de artikelen 70 tot en met 80 VEG over het gemeenschappelijk vervoerbeleid) tot uitdrukking.

overweging 10a (uit de geconsolideerde versie van het Voorzitterschap) verduidelijkt dat de uitzondering niet alleen geldt voor kwesties die specifiek in deze richtlijnen zijn geregeld, maar ook voor zaken waarvan de richtlijnen expliciet de mogelijkheid openlaten voor de lidstaten om bepaalde maatregelen op nationaal niveau te treffen. Het zou goed zijn om ook door een positieve formulering – in ieder geval in toelichtende zin – aan te geven welke onderdelen van de dienstenrichtlijn relevant zijn voor en van toepassing worden op de telecomsector.

#### **4.4 Diensten van algemeen belang**

##### **4.4.1 Leeswijzer**

De vrijmaking van het dienstenverkeer ligt vooral gevoelig bij diensten die van algemeen belang worden geacht (zie ook de paragrafen 4.5 en 4.6 over respectievelijk de gezondheidszorg en het onderwijs). Paragraaf 4.4.2 plaatst het begrip diensten van algemeen belang in een Europeesrechtelijk kader. De zorg voor dergelijke diensten berust primair bij de lidstaten; paragraaf 4.4.3 bespreekt de rol die de Europese Unie daarbij kan of moet vervullen.

Paragraaf 4.4.4 beziet de diensten van algemeen economisch belang in het kader van de voorgestelde dienstenrichtlijn. Paragraaf 4.4.5 ten slotte verkent de mogelijkheden van een dynamische aanpak om marktintegratie en beleidsintegratie ten aanzien van diensten van algemeen belang in balans te brengen en te houden.

##### **4.4.2 Diensten van algemeen (economisch) belang in het EU-recht**

De lidstaten van de EU zijn vrij om, overeenkomstig de eigen voorkeuren, bepaalde diensten ‘van algemeen belang’ te verklaren; ook de wijze van organisatie en financiering behoren in beginsel tot de soevereiniteit van de lidstaten. Diensten worden ‘van algemeen belang’ genoemd wanneer de overheid het nodig vindt de toegang tot deze diensten voor iedereen, ongeacht economische, maatschappelijke of geografische omstandigheden, tegen een betaalbare prijs te waarborgen. De Europese Commissie spreekt van een gemeenschappelijk concept van diensten van algemeen belang in de EU dat is gebaseerd op de volgende elementen: universele dienst, continuïteit, kwaliteit, toegankelijkheid en bescherming van gebruikers en consumenten.

Binnen de groep diensten van algemeen belang wordt de subgroep diensten van algemeen economisch belang onderscheiden (zie kader). Dit onderscheid is relevant met het oog op de doorwerking van EU-regelgeving met betrekking tot de interne markt. De dienstenrichtlijn – en ook het mededingingsbeleid – betreft in beginsel ook de diensten van algemeen economisch belang (maar *niet* de niet-economische diensten van algemeen belang).

Bepalend voor het onderscheid tussen algemeen belang en algemeen economisch belang is de vraag of van economische activiteiten sprake is. Daarbij moet worden bedacht dat het begrip economische activiteit een evoluerend begrip is. Dat betekent dat de diensten die als niet-economische activiteit benoemd worden niet voor alle tijden kunnen worden afgebakend.

Artikel 16 VEG draagt de EU en de lidstaten op ervoor te zorgen dat de diensten van algemeen economisch belang (“als diensten waaraan een ieder in de Unie waarde hecht”) functioneren “op basis van beginselen en onder voorwaarden, met name economische en financiële, die hen in staat stellen hun taken te vervullen”. Daarmee wordt een verband gelegd met de begrippen universele dienstverlening en openbardienstverplichtingen (zie kader). In het grondwettelijke Verdrag is aan dit artikel (III-6) toegevoegd: “Deze beginselen en voorwaarden worden bij Europese wet bepaald, onverminderd de bevoegdheid van de lidstaten om, met inachtneming van de Grondwet, dergelijke diensten te verstrekken, te laten verrichten en te financieren.”

## Begrippen en definities

**Diensten van algemeen belang:** De term ‘diensten van algemeen belang’ is niet terug te vinden in het Verdrag zelf, maar is in de communautaire praktijk ontleend aan de term ‘diensten van algemeen economisch belang’. Eerstgenoemde term heeft een bredere betekenis dan ‘diensten van algemeen economisch belang’ en heeft betrekking op zowel marktgerichte als niet-marktgerichte diensten die de overheid van algemeen belang acht en waarvoor specifieke openbardienstverplichtingen gelden.

**Diensten van algemeen economisch belang:** De term ‘diensten van algemeen economisch belang’ wordt gebruikt in de artikelen 16 en 86, lid 2, van het EG-Verdrag (respectievelijk artikelen III-6 en III-55 van het grondwettelijke Verdrag). Het wordt niet nader omschreven in het Verdrag. In de communautaire praktijk wordt er over het algemeen van uitgegaan dat de term verwijst naar diensten van economische aard, waarvoor de lidstaten of de Gemeenschap op grond van een criterium van algemeen belang openbardienstverplichtingen van toepassing verklaren. Het begrip diensten van algemeen economisch belang betreft dus voornamelijk bepaalde diensten die worden verleend door de grote netwerkindustrieën (zoals vervoer, post, energie en communicatie).

**Openbardienstverplichtingen:** Deze term verwijst naar door de overheid aan de dienstverlener opgelegde verplichtingen om te waarborgen dat aan bepaalde doelstellingen van algemeen belang wordt voldaan, zoals op het gebied van het lucht- of spoorweg- en wegvervoer en de energie. Artikel 73 VEG (respectievelijk artikel III-136 van het grondwettelijk Verdrag) verklaart steunmaatregelen die overeenkomen met de vergoeding van bepaalde openbardienstverplichtingen verenigbaar met het Verdrag.

**Universele diensten:** Het concept universele dienst heeft betrekking op een reeks eisen ten aanzien van het algemeen belang, door middel waarvan gewaarborgd wordt dat bepaalde diensten van een nader gespecificeerde kwaliteit en tegen een in het licht van de specifieke nationale omstandigheden betaalbare prijs beschikbaar zijn voor alle consumenten en gebruikers op het grondgebied van de gehele lidstaat, onafhankelijk van de geografische locatie. Het is met name met het oog op een aantal van de netwerkindustrieën (zoals telecommunicatie, elektriciteit en postdiensten) ontwikkeld.

Zie: Europese Commissie, *Groenboek over diensten van algemeen belang*, COM (2003) 270 def., Brussel, 21-5-2003



### 4.4.3 De rol van de Europese Unie

#### *Conclusies uit discussie over Groenboek*

Over de rol van de Europese Unie ten aanzien van diensten van algemeen belang is onlangs aan de hand van een Groenboek van de Europese Commissie (COM(2003) 270 van 21 mei 2003) een debat gevoerd. De Europese Commissie heeft de uitkomsten daarvan in een Witboek (COM(2004) 374 van 12 mei 2004) neergelegd<sup>47</sup>.

Enkele belangrijke conclusies van algemene aard – die ook richting geven aan de aanpak van de Commissie – betreffen:

- Het opzetten en reguleren van diensten van algemeen belang zo dicht mogelijk bij de burger. Voorstellen voor sectorspecifieke (kader)regulering zullen alleen worden gedaan “op terreinen die een duidelijke Europese dimensie hebben en waarvoor goede argumenten voor de definiëring van een Europees concept van algemeen belang bestaan, zoals de grote netwerkindustrieën”<sup>48</sup>.
- Het moeten realiseren van de doelstellingen van openbare dienstverlening in concurrerende, open markten. Het streven naar een open en concurrerende interne markt is verenigbaar met de doelstelling om kwalitatief hoogwaardige, toegankelijke en betaalbare diensten van algemeen belang te ontwikkelen. Indien de uitvoering van bepaalde publieke taken zou worden verhinderd door de regels van het Verdrag, dan geeft artikel 86 lid 2 VEG een uitweg. Het zijn evenwel nadrukkelijk de publieke taken die worden beschermd, en niet zozeer de manier waarop deze worden vervuld.
- Het waarborgen van de universele toegang tot diensten van algemeen belang op het gehele grondgebied van de lidstaten en het hanteren van universele dienstverlening als een dynamisch en flexibel concept.
- Het handhaven van een hoog niveau van kwaliteit, veiligheid en zekerheid.
- Het waarborgen van de rechten van gebruikers en consumenten, onder meer door onafhankelijk toezicht en door passende verhaal- en compensatiemechanismen.
- Het respecteren van de diversiteit van de verschillende diensten van algemeen belang en van de omstandigheden waarin deze worden verleend.
- De behoefte aan meer transparantie over de verschillende aspecten van openbare dienstverlening, van de definiëring van de taakstelling, via de organisatie, financiering en regulering, tot aan de productie, evaluatie en klachtenbehandeling.
- De behoefte aan meer rechtszekerheid in verband met de toepassing van EU-recht, in het bijzonder de regels voor staatssteun en overheidsopdrachten. De Europese Commissie zal nog in 2005 meer duidelijkheid over de toepassing van deze regels scheppen.

<sup>47</sup> Het kabinet heeft dit Witboek zonder meer positief ontvangen (zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 22 112, nr. 348).

<sup>48</sup> Dit komt enigszins tegemoet aan de bezwaren van de SER tegen het vastleggen van de beginselen en voorwaarden voor het functioneren van diensten van algemeen belang in Europese wetgeving. Zie: SER Commissie ISEA, *Advies Van Conventie naar Intergouvernementele Conferentie*, publicatienr. 03/09, pp. 16 en 17.

*Mededeling over sociale diensten en gezondheidsdiensten in aantocht*

Naar aanleiding van een groot aantal reacties op het Groenboek die de sociale dienstverlening betroffen zal de Europese Commissie in de loop van 2005 een afzonderlijke mededeling over sociale diensten en gezondheidsdiensten uitbrengen. Daarin wil zij een systematische aanpak ontwikkelen om “de specifieke kenmerken van sociale diensten en gezondheidsdiensten van algemeen belang in kaart te brengen en het kader te verduidelijken waarin zij aangeboden en gemoderniseerd kunnen worden” (p. 18 van het Witboek). De mededeling zal onder meer een beschrijving geven van de wijze waarop de sociale diensten en de gezondheidsdiensten in de lidstaten georganiseerd zijn en functioneren. Een verduidelijking van het onderscheid tussen de publieke taakstelling en de mechanismen voor het aanbieden en financieren van diensten van algemeen belang moet “met name lidstaten die marktsystemen gebruiken om sociale diensten en gezondheidsdiensten te verlenen, helpen het mogelijke effect van het EU-mededingingsrecht te voorzien”.

#### **4.4.4 Diensten van algemeen economisch belang in de dienstenrichtlijn**

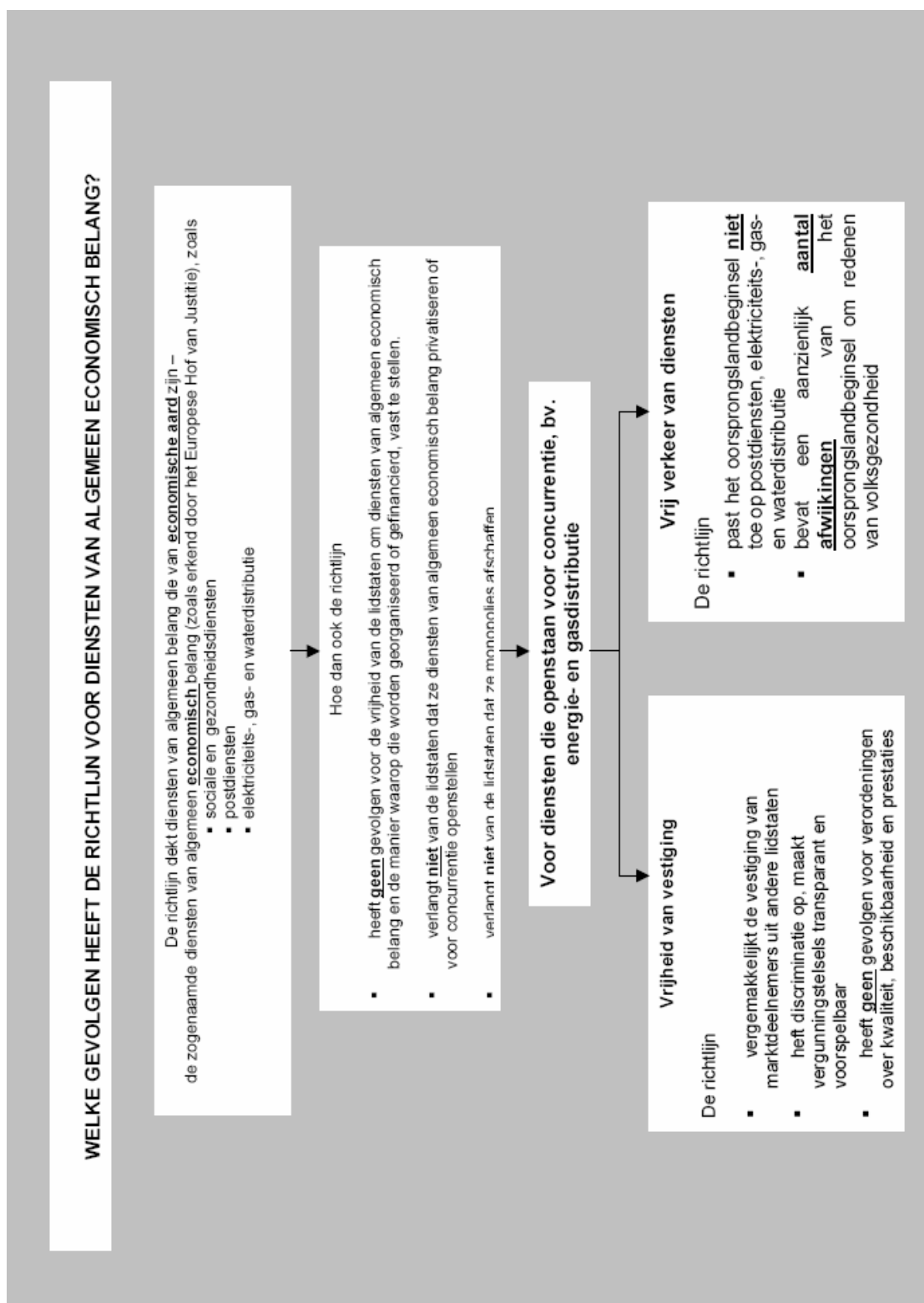
*Beperking tot economische activiteiten...*

De ontwerp-dienstenrichtlijn is alleen van toepassing op diensten die kunnen worden beschouwd als een economische activiteit in de zin van de rechtspraak van het Hof van Justitie over artikel 49 van het EG-Verdrag. Het gaat hierbij conform artikel 50 EG-Verdrag om diensten die “gewoonlijk tegen een vergoeding geschieden”. In zaak 263/86 heeft het Hof van Justitie als wezenlijk kenmerk van de vergoeding aangemerkt dat “zij de economische tegenprestatie voor de betrokken dienst vormt, welke tegenprestatie gewoonlijk door de dienstverrichter en degene te wiens behoeve de dienst wordt verricht, in onderling overleg wordt vastgesteld”. Daarmee is de beoogde dienstenrichtlijn *niet* van toepassing op de niet-economische diensten van algemeen belang (die overwegend uit publieke middelen worden gefinancierd), maar wel op de categorie diensten van algemeen economisch belang (zie schema 4.2).

*...die onder concurrentie worden verricht...*

Overweging 35 van de dienstenrichtlijn maakt vervolgens duidelijk dat de bepalingen van de richtlijn over de vrijheid van vestiging alleen van toepassing zijn voor zover deze diensten voor concurrentie zijn opengesteld. Hiermee wordt de toepasselijkheid van de ontwerp-richtlijn beperkt indien diensten van algemeen economisch belang door de lidstaten worden gereguleerd door het toekennen van uitsluitende en bijzondere rechten die de concurrentie voor deze diensten beperken of geheel uitsluiten.

Schema 4.2: gevolgen van de richtlijn voor diensten van algemeen economisch belang



De richtlijn geldt dus niet voor de diensten van algemeen economisch belang die aldus aan het concurrentiemechanisme zijn onttrokken; zij vormt dan ook geen instrument om bestaande monopolies voor deze diensten op te heffen of bepaalde sectoren te privatiseren<sup>49</sup>.

Overweging 35 maakt duidelijk dat de bepalingen van de dienstenrichtlijn met betrekking tot de vrijheid van vestiging de lidstaten niet verplichten bestaande monopolies, ‘met name bij loterijen’, op te heffen. Voor kansspelen voorziet het richtlijnvoorstel in een tijdelijke afwijking van het oorsprongslidbeginsel (zie artikel 18 lid 1b). Deze afwijking geldt totdat het op grond van artikel 40 lid 1c getroffen harmonisatiebesluit in werking is getreden. Tegen deze achtergrond rijst de vraag waarom het kabinet de kansspelen zonder meer van de dienstenrichtlijn wil uitsluiten<sup>50</sup>.

... met ruimte voor specifieke regelingen

“Zelfs op gebieden die wel onder de ontwerprichtlijn vallen kunnen de lidstaten zelf bepalen welke diensten door hen als diensten van algemeen belang worden beschouwd en hoe deze diensten moeten functioneren.” Dit stelt de Europese Commissie op pagina 17 van de toelichting bij het richtlijnvoorstel. Het richtlijnvoorstel zelf maakt duidelijk dat

‘een dwingende reden van algemeen belang’ een objectieve rechtvaardiging kan vormen voor het stellen van (niet-discriminerende) voorwaarden aan dienstverleners die gebruik willen maken van de vrijheid van vestiging<sup>51</sup>.

Lidstaten mogen voor de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit een vergunningstelsel hanteren indien dit non-discriminatoir is, objectief gerechtvaardigd wordt door een dwingende reden van algemeen belang, en evenredig is omdat het nagestreefde doel niet door een minder beperkende maatregel kan worden bereikt (zie artikel 9 lid 1b en artikel 10 lid 2; artikel 11 regelt de voorwaarden voor het eventueel hanteren van vergunningen met een beperkte geldigheidsduur).

Artikel 14 noemt de eisen die lidstaten *niet* aan dienstverrichters mogen stellen (zie kader). Elke lidstaat zal in de voor omzetting van de richtlijn bestemde periode

<sup>49</sup> In de nieuwe, door het Voorzitterschap geconsolideerde versie van de ontwerprichtlijn (5161/05 van 10 januari 2005) stelt overweging 7a vast: “ (...) This Directive does not affect the freedom of the Member States to define, in conformity with Community law, what they consider to be services of general economic interest, how these services should be organised and financed and what specific obligations they should be subject to. (...)” Overweging 35 is herzien en hernummerd tot 7b: “It is appropriate that the provisions of this Directive concerning freedom of establishment should apply only to the extent that the activities in question are open to competition, so that they do not oblige Member States to liberalise services of general economic interest nor to privatise public entities providing such services nor to abolish existing monopolies for other activities, notably those of lotteries or certain distribution services.” Overweging 7c voegt daaraan toe: “This directive does not deal with the funding of services of general economic interest and does not apply to systems of aids granted by Member States, in particular in the health and social fields or in the audiovisual and cultural sector (...).”

<sup>50</sup> Hoofddoelstelling van het Nederlandse kansspelbeleid is “het reguleren en beheersen van kansspelen, met bijzondere aandacht voor het tegengaan van gokverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit”.

<sup>51</sup> Overweging 29 (respectievelijk 24a in de nieuwe, geconsolideerde versie) maakt duidelijk dat de ‘dwingende redenen van algemeen belang’ betrekking hebben op de rechtvaardigingen die in de rechtspraak van het Hof van Justitie over de artikelen van 43 en 49 VEG zijn erkend (“... notably public policy, public security, public health, the protection of consumers, recipients of services, workers, the environment including the urban environment, the health of animals, intellectual property, the conservation of the national historic and artistic heritage or social policy objectives and cultural policy objectives.”).

systematisch moeten onderzoeken of zijn rechtsstelsel verboden eisen bevat en deze dan moeten intrekken.

Tegelijkertijd moeten de lidstaten de in artikel 15 opgesomde ‘beoordelingsplichtige eisen’ in hun wet- en regelgeving evalueren (‘screenen’). Daarbij gaat het erom na te gaan of daadwerkelijk sprake is van een objectieve rechtvaardiging op grond van een dwingende reden van algemeen belang en of daarbij de evenredigheid in acht wordt genomen. Eisen die niet aan deze voorwaarden voldoen, moeten worden ingetrokken. Over de uitvoering die aan artikel 15 is gegeven, moeten de lidstaten uiterlijk aan het einde van de omzettingsperiode verslag uitbrengen.

### **Verboden en beoordelingsplichtige eisen met het oog op vrijheid van vestiging**

Artikel 14 van de dienstenrichtlijn (‘verboden eisen’) noemt een aantal voorwaarden die lidstaten *niet* mogen stellen aan dienstverrichters die op hun grondgebied werkzaam zijn. Daarbij gaat het onder meer om discriminerende eisen die direct of indirect verband houden met de nationaliteit of vestigingsplaats van de dienstverrichter of zijn personeel, en om de toepassing per geval van economische criteria om te bepalen of wel sprake is van een economische behoefte of markt vraag.

Artikel 15 behandelt de ‘beoordelingsplichtige eisen’ van lidstaten aan dienstverrichters. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om eisen met betrekking tot de rechtsvorm, om “eisen, niet zijnde eisen die betrekking hebben op beroepskwalificaties of in andere communautaire besluiten zijn vastgesteld, die de toegang tot de betrokken dienstenactiviteit wegens de specifieke aard ervan voorbehouden aan specifieke dienstverrichters”, om verplichte minimum- en/of maximumtarieven, en om een verplichting voor de dienstverrichter samen met zijn dienst andere specifieke diensten te verrichten (zie lid 2). Dergelijke eisen aan dienstverrichters moeten, conform lid 3, worden getoetst aan het discriminatieverbod en aan eisen van noodzakelijkheid (“objectief gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang”) en evenredigheid. Op grond van die toets kunnen ‘beoordelingsplichtige eisen’ verenigbaar met het Gemeenschapsrecht worden verklaard.

### *Activiteiten voor uitoefening van het openbaar gezag*

De werkingssfeer van de dienstenrichtlijn wordt voorts ingeperkt door artikel 45 EG-Verdrag (plus artikel 55, voor de doorwerking naar het vrij verkeer van diensten). Dit artikel maakt namelijk een uitzondering voor activiteiten die dienen voor de uitoefening van het openbaar gezag in een lidstaat. Jurisprudentie van het Hof heeft duidelijk gemaakt dat deze uitzondering slechts geldt voor activiteiten die een directe en specifieke bijdrage leveren aan het uitoefenen van het openbaar gezag. Particuliere beveiligingsdiensten vallen daardoor gewoonlijk onder de vrijheid van vestiging (zie kader), tenzij lidstaten besluiten deze diensten te laten vallen onder het uitoefenen van het openbaar gezag.

### **Het openbaar gezag en particuliere beveiligingsdiensten**

Particuliere beveiligers worden steeds breder ingezet, ook in de openbare en semi-openbare ruimte, ter aanvulling op en ook vervanging van de politie. In voorkomende gevallen worden

particuliere beveiligers ingeschakeld bij de uitoefening van publieke taken. Betekent dit dat de uitzondering op de vrijheid van vestiging voor de uitoefening van het openbaar gezag ook voor particuliere beveiligingsdiensten geldt?

In zaak C-355/98 (Commissie tegen België) heeft het Hof van Justitie gewezen op de vaste rechtspraak dat de genoemde uitzondering moet worden beperkt tot “werkzaamheden die, op zich beschouwd, een rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van openbaar gezag vormen” en vastgesteld dat de werkzaamheden van bewakings- of beveiligingsondernemingen en van interne bewakingsdiensten daar gewoonlijk *niet* onder vallen. Het Hof herinnert er voorts aan dat “de vrijheid van dienstverrichting (...) slechts kan worden beperkt door regelingen die hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, die gelden voor iedere persoon of onderneming die op het het grondgebied van de betrokken staat werkzaam is, voor zover dit belang niet wordt gewaarborgd door de regels waaraan de dienstverrichter is onderworpen in de lidstaat waar hij is gevestigd”. Het Hof heeft vervolgens bepaalde voorwaarden die België stelde aan bewakingsondernemingen en hun personeel (exploitatiezetel en verblijfplaats van bestuurders en personeel binnen de landsgrenzen; in bezit van speciale nationale identificatiekaart) in strijd met het Verdrag verklaard.

Vervolgens heeft het Hof in zaak C-189/03 vastgesteld dat de Nederlandse Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (van 1997) bepalingen bevat die in strijd zijn met het EG-Verdrag. Het gaat daarbij om eisen voor vergunningen resp. legitimatiebewijzen waarbij geen rekening wordt gehouden met de verplichtingen resp. controles waaraan de buitenlandse dienstverrichter al is onderworpen in de lidstaat waar hij is gevestigd.

Zie ook, voor de opstelling van de Nederlandse regering: Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 684, nr. 28.

---

#### **4.4.5 Naar een dynamisch evenwicht tussen marktintegratie en beleidsintegratie**

##### *Lidstaten en Gemeenschapsrecht*

Diensten van algemeen (economisch) belang onderscheiden zich van ‘gewone’ diensten door de aanwezigheid van publieke belangen met betrekking tot kwaliteit, toegankelijkheid en leveringszekerheid. De lidstaten moeten die belangen effectief kunnen blijven borgen door (non-discriminatoire en proportionele) nationale regulering of door gezamenlijke regels (harmonisatie).

Wanneer lidstaten publieke belangen willen borgen in een hybride (gemengde publiek-privaat) stelsel, dan worden zij bij de vormgeving van een dergelijk stelsel met bepaalde Europeesrechtelijke restricties geconfronteerd (vergelijk de discussie over de Europeesrechtelijke houdbaarheid van het nieuwe Nederlandse stelsel van ziektekosten). Die restricties zijn een gegeven; de nieuwe dienstenrichtlijn zal daarin, hoe dan ook, geen wezenlijke verandering aanbrengen. Wel schept de dienstenrichtlijn mogelijkheden om vooraf duidelijk(er) te maken wat wel en wat niet door de Europeesrechtelijke beugel kan.

##### *Vrijheid van dienstverlening of van vestiging?*

De toepassing van het oorsprongslandbeginsel op het dienstenverkeer wordt vaak gezien als een belangrijke aantasting van de mogelijkheden van de lidstaten om de

desbetreffende publieke belangen te borgen. Bij het inschatten van de gevolgen van de dienstenrichtlijn op dit punt moet er, ten eerste, op worden gewezen dat voor het aanbieden van veel diensten van algemeen belang een zekere infrastructuur nodig is, en dat voor dit type dienstverlening daarom meestal de vrijheid van vestiging van dienstverrichters relevant is – en *niet* het vrij verkeer van diensten en het in die sfeer geldende oorsprongslidbeginsel. In paragraaf 4.4.4 is al geschetst dat lidstaten voor de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit een vergunningstelsel mogen hanteren dat non-discriminatoir is, dat objectief gerechtvaardigd wordt door een dwingende reden van algemeen belang, en dat evenredig is omdat het nagestreefde doel niet door een minder beperkende maatregel kan worden bereikt.

In de tweede plaats bevat het richtlijnvoorstel reeksen algemene (artikel 17), tijdelijke (artikel 18) of specifieke uitzonderingen (artikel 19) op het oorsprongslidbeginsel (zie verder hoofdstuk 5). Een deel daarvan heeft betrekking op, respectievelijk is relevant voor bepaalde diensten van algemeen belang (zie kader). Deze uitzonderingen geven enige ruimte aan lidstaten om publieke belangen door nationale maatregelen te borgen daar waar communautaire harmonisatie ontbreekt of onvoldoende wordt geacht<sup>52</sup>.

---

### Oorsprongslidbeginsel en diensten van algemeen belang

Artikel 17 van de dienstenrichtlijn noemt in totaal 23 algemene uitzonderingen op het oorsprongslidbeginsel. Een aantal daarvan heeft direct of indirect te maken met diensten van algemeen belang. Daarbij gaat het onder meer om:

- de netwerksectoren post, elektriciteit, aardgas en water (lid 1-4);
- advocaten (lid 7), wettelijke taken van notarissen (lid 14) en wettelijke accountantscontroles (lid 15);
- diensten die in een lidstaat verboden zijn om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid (artikel 17, lid 16);
- specifieke eisen die eigen zijn aan de bijzondere kenmerken van de plaats waar de dienst wordt verricht en die onmisbaar zijn voor handhaving van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu (lid 17);
- consumentenovereenkomsten, voor zover de toepasselijke bepalingen niet volledig op EU-niveau zijn geharmoniseerd (lid 21).

De tijdelijke uitzonderingen betreffen de regels voor geldvervoer, kansspelen en de werkzaamheden van gerechtsdeurwaarders (artikel 18).

Bij wijze van uitzondering kan een lidstaat ook nog in specifieke gevallen een maatregel treffen met betrekking tot de veiligheid van de diensten (waaronder aspecten die verband houden met de volksgezondheid), de uitoefening van een beroep in de gezondheidszorg en de bescherming van de openbare orde (artikel 19). Zo'n maatregel mag echter slechts worden genomen na het doorlopen van de procedure van wederzijdse bijstand en indien aan een aantal voorwaarden is voldaan (communautaire harmonisatie ontbreekt; de lidstaat van oorsprong neemt zelf geen of onvoldoende maatregelen; de maatregel is evenredig en biedt meer bescherming aan de afnemer).

---

<sup>52</sup> Andere uitzonderingen in artikel 17 zijn er juist op gericht om interferentie met harmonisatiemaatregelen te voorkomen (zie lid 8: de binnenkort vast te stellen richtlijn over de erkenning van beroepskwalificaties).

---

*Gebrek aan onderling vertrouwen als kernprobleem*

In het voorgaande is al gewezen op het gebrek aan wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten als belangrijke hinderpaal op weg naar een interne markt voor diensten. In dit verband stelde de Europese Commissie vast<sup>53</sup>:

(...) in feite komt het er op neer dat de bescherming van het algemeen belang niet wordt beschouwd als een gemeenschappelijk doel, dat wordt gedeeld door alle lidstaten van de Europese Unie.

Dat roept om te beginnen de vraag op in hoeverre er feitelijk grond is voor de veronderstelling dat lidstaten er sterk uiteenlopende denkbeelden over te borgen publieke belangen op na houden. Hebben de verschillen op dit punt tussen de lidstaten vooral van doen met de aard van de publieke belangen die men wil beschermen (de *wat-vraag*) of met de keuze van de instrumenten die worden ingezet om die belangen te borgen (de *hoe-vraag*)? Het feit dat het bovengenoemde Groenboek een brede overeenstemming vaststelt over het belang van het handhaven van een hoog niveau van kwaliteit, veiligheid en zekerheid van diensten van algemeen belang en van het waarborgen van de rechten van gebruikers en consumenten doet, in combinatie met relevante Verdragsbepalingen over te beschermen waarden en belangen<sup>54</sup> en harmonisatiemaatregelen op specifieke beleidsterreinen, vermoeden dat de verschillen tussen de lidstaten primair betrekking hebben op de *hoe-vraag*. De lidstaten willen ongeveer dezelfde waarden en belangen beschermen; de wijze waarop en de intensiteit waarmee lopen nog wel eens uiteen.

Het gesignaleerde gebrek aan vertrouwen tussen de lidstaten leidt er onderwijl wel toe dat de toekomst van de interne markt voor diensten in het licht komt te staan van een keuze tussen twee kwaden:

- een vrijmaking van het dienstenverkeer zonder afdoende waarborgen (op nationaal of communautair niveau) voor publieke belangen; of
- een voortzetting van de status quo die veel weg heeft van een patstelling tussen gemankeerde marktintegratie en onvolledige beleidsconvergentie en -harmonisatie.

*Patstelling doorbreken ...*

Een uitweg uit dit dilemma kan worden gevonden door de relatie tussen marktopening en regulering ter bescherming van publieke belangen in een meer dynamisch perspectief te plaatsen. Het voorbeeld van de ontwikkeling van het gemeenschappelijke vervoersbeleid laat zien dat patstellingen kunnen worden doorbroken door te kiezen voor marktintegratie en beleidsintegratie door te voeren die voor het beschermen van wezenlijke publieke belangen noodzakelijk is (zie kader). De met het oorsprongslandbeginsel verbonden wederzijdse erkenning<sup>55</sup> vormt in dat verband een

---

<sup>53</sup> Europese Commissie, De toestand van de interne markt voor diensten, COM(2002) 441 def., p. 58.

<sup>54</sup> Zie in het grondwettelijke Verdrag voor Europa in het bijzonder de algemeen toepasselijke bepalingen van deel III (beleid en werking van de Unie): art. III-1 tot en met 6.

<sup>55</sup> De daadwerkelijke vrijmaking van het goederenverkeer op de interne markt heeft een krachtige impuls gekregen door jurisprudentie van het Hof van Justitie over de mogelijkheden om een beroep te doen op de in art. 30 VEG



belangrijk mechanisme om enerzijds onnodige harmonisatie te voorkomen en anderzijds reële behoeften aan harmonisatie naar boven te halen.

---

### **De ontwikkeling van het gemeenschappelijke vervoerbeleid**

De dienstenrichtlijn heeft geen betrekking op vervoer, omdat voor vervoersdiensten al een eigen regime is ontwikkeld. Dat is overigens niet zonder horten en stoten tot stand gekomen, en uit de ontstaansgeschiedenis van het gemeenschappelijke vervoersbeleid kan ook enige lering worden getrokken voor de samenhang en interactie tussen marktintegratie en beleidsintegratie op het vlak van diensten in het algemeen.

Het vervoer was vanouds in de lidstaten onderworpen aan vergaande regulering, met ook sterk uiteenlopende interventiesystemen. De behoefte aan regulering hangt samen met bepaalde kenmerken van het vervoer, zoals een sterke afhankelijkheid van en samenhang met infrastructurele voorzieningen alsmede de noodzaak om de vervoerscapaciteit op de pieken in de vraag af te stemmen. Bovendien gelden in diverse takken van het vervoer openbaredienstverplichtingen.

Het ontbreken van overeenstemming over de toerekening van de ‘kosten van de weg’ heeft de ontwikkeling van een gemeenschappelijk wegvervoersbeleid jarenlang tegengehouden. Meer in het algemeen werd door menigeen sterk aangedrongen op het harmoniseren van concurrentievoorwaarden voorafgaand aan het openen van de vervoersmarkten. En dat harmoniseren wilde niet erg vlotten.

De patstelling is in de loop van de jaren tachtig doorbroken, zowel door jurisprudentie van het Hof als door het internemarktprogramma van de EG. Voor de eerste doorbraak zorgde de uitspraak in de door het Europese Parlement aangespannen zaak 13/83. In dit arrest wees het Hof de Raad op de in artikel 71 VEG vervatte verplichting om het vrije verkeer van diensten op vervoersgebied tot stand te brengen.

Het gemeenschappelijke vervoersbeleid dat zich vervolgens heeft ontwikkeld is primair gebaseerd op marktintegratie. Daarbij zijn evenwel voorzieningen getroffen om publieke belangen te kunnen borgen. Dan gaat het onder meer om regelingen (voor de verschillende vervoertakken) voor kwalitatieve toegangseisen tot het beroep, om de rij- en rusttijdenregeling in het wegvervoer, om een crisismechanisme in het wegvervoer (voor gevallen van nood) en om voorwaarden voor het instellen van openbaredienstverplichtingen.

Zie: Kapteyn-VerLoren van Themaat, *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, Deventer 2003, pp. 996-1002 (auteur: P.J. Slot); Jacques Pelkmans, *European Integration – Methods and Economic Analysis*, Harlow 2001, p. 134.

---

*... door aan te sluiten bij de dynamische aanpak*

De geschetste dynamische interactie tussen marktintegratie en beleidsintegratie, gestimuleerd door wederzijdse erkenning, sluit goed aan bij de dynamische aanpak die de Europese Commissie voor ogen heeft. Artikel 41 van de dienstenrichtlijn voorziet in een wederzijdse beoordeling – aan de hand van de criteria van non-discriminatie,

---

genoemde uitzonderingen. Daarbij gaat het in het bijzonder om het Cassis de Dijon-arrest van 1979 dat de wederzijdse erkenning introduceerde.

objectieve rechtvaardiging door een dwingende reden van algemeen belang en proportionaliteit – van:

- de nationale vergunningstelsels voor vestiging van dienstverrichters (zie artikel 9);
- de in artikel 15 lid 2 genoemde beoordelingsplichtige eisen;
- de eisen die aan dienstverrichters worden gesteld in verband met multidisciplinaire activiteiten (artikel 30).

De beoogde volledige inwerkingtreding van de dienstenrichtlijn in 2010 laat nadrukkelijk ruimte voor aanvullende harmonisatie in de komende jaren. Die harmonisatie betreft voor een deel gebieden (geldvervoer, kansspelen en de gerechtelijke inning van schuldvorderingen) die in het richtlijnvoorstel specifiek worden aangeduid (in artikel 40 lid 1, in samenhang met de tijdelijke uitzonderingen op het oorsprongslandbeginsel van artikel 18). Daarnaast voorziet artikel 40 lid 2 in de mogelijkheid om nadere initiatieven – waaronder harmonisatiemaatregelen – te nemen indien de behoefte daartoe naar voren komt. In dat verband noemt lid 2d expliciet consumentenbescherming en grensoverschrijdende overeenkomsten.

#### *Uitsluiting van de netwerksectoren?*

Zeker tegen die achtergrond kunnen vraagtekens worden gezet bij de uitzonderingen op de toepassing van het oorsprongslandbeginsel voor de netwerksectoren post, elektriciteit, aardgas en water, althans voor zover deze sectoren voor concurrentie zijn of worden opengesteld. In de oorspronkelijke versie van de ontwerprichtlijn (artikel 17) zijn de afwijkingen toegespitst op de *distributie* van elektriciteit, aardgas en water; in de door het Voorzitterschap geconsolideerde versie zijn de uitzonderingen voor de netwerksectoren veel ruimer omschreven. Bij de postdiensten wordt bovendien aangetekend (in overweging 41a) dat het niet alleen gaat om het verzorgen van universele diensten maar ook om de overige postdiensten.

Als motief voor het uitzonderen van de genoemde sectoren noemt de Europese Commissie het bestaan van te grote verschillen tussen de nationale benaderingen respectievelijk een te geringe communautaire integratie (harmonisatie of samenwerking) voor het kunnen toepassen van het oorsprongslandbeginsel<sup>56</sup>. Deze wel erg algemene formulering roept een aantal vragen op: Waaruit bestaan precies de behoeften aan aanvullende harmonisatie? Zou ook het vrije verkeer van diensten tussen bedrijven (B2B) moeten worden beperkt totdat de bescherming van consumenten afdoende is geregeld? Waarom doet de Europese Commissie, in het kader van de beoogde ‘dynamische aanpak’, geen (aanvullende) voorstellen tot harmonisatie om de kennelijk aanwezige knelpunten uit de weg te ruimen? En waarom neemt de Europese Commissie de druk om tot een dergelijke harmonisatie te komen weg door de netwerksectoren al bij voorbaat uit te sluiten van de toepassing van het oorsprongslandbeginsel?

---

<sup>56</sup> Zie de toelichting, paragraaf 7 punt j.2 (op p. 28 van COM(2004) 2 def.).

## 4.5 Gezondheidszorg

### 4.5.1 Inleiding en leeswijzer

De ontwerprichtlijn is *in beginsel* (onder bepaalde extra randvoorwaarden) ook van toepassing op gezondheidszorg. Daarbij heeft een bepaling – artikel 23 over de vergoeding van de kosten van gezondheidszorg – louter op deze sector betrekking. Het ‘meenemen’ van gezondheidszorg in de dienstenrichtlijn ligt politiek en maatschappelijk gevoelig. Met het oog op die gevoeligheden heeft Europees Commissaris McCreevy zich op 8 en 9 maart 2005 bereid verklaard om in het kader van de co-decisieprocedure, in reactie op de standpuntbepaling door het Europees Parlement in eerste lezing, de gezondheidszorg en de publiek gefinancierde diensten van algemeen belang van de werkingssfeer van de kaderrichtlijn uit te sluiten (zie kader). Als de komende maanden inderdaad zou worden besloten om de gezondheidszorg uit te sluiten van de werkingssfeer van de kaderrichtlijn, dan nog is het nuttig om de raakvlakken tussen deze sector en de werking van de interne markt goed in kaart te hebben gebracht. In dat geval is de mogelijke toegevoegde waarde van een sectorale richtlijn aan de orde waarin de relevante elementen van de kaderrichtlijn zijn verwerkt.

### Commissaris McCreevy over mogelijke aanpassing van de dienstenrichtlijn

Europees commissaris McCreevy is op 8 maart in een rede voor het Europees Parlement ingegaan op een aantal zorgpunten rond de dienstenrichtlijn.

Opening up the services market is an ambitious project. The proposal to achieve this is innovative. To be successful we need a broad consensus. There are aspects of the current draft that are giving rise to serious concerns. The debate had become too polarised. Many of you have raised such concerns and it is clear that shortcomings have to be addressed.

I had the opportunity to outline my views briefly to the Conference of President's last week and I am happy to discuss this further with you today. Let me reiterate the areas I have identified:

- The Directive will have to be clear that conditions and standards for workers will not be affected in any way. The text will have to be watertight on this point. There will be no change to the existing situation in this regard. I don't want to hear any more talk about so-called social dumping. This is not what this proposal is about and we should put an end to this confusion.
- The exclusion from the scope of the Directive of sectors such as health and publicly funded services of general interest. For obvious reasons, people regard these sectors as particularly sensitive.
- We should address concerns about the operation of the country of origin principle: We need to maintain this if we want to promote the cross-frontier provision of services. To do so we will need to address key issues such as giving greater confidence and certainty to businesses and consumers on what law will apply to cross-border transactions. We also need to build the trust and confidence between Member States necessary for it to operate effectively.

The above points reflect the principal areas emerging from my own consultations. It is of course up to you in the Parliament to make your own decisions. Clearly, it is your responsibility to

decide on the amendments you want to bring forward. On behalf of the Commission I am merely signalling our willingness to work openly and constructively with you.

Bron: Charlie McCreevy, European Commissioner for Internal Market and Services Statement to the European Parliament, 8 maart 2005.

---

Paragraaf 4.5.2 schetst de bijzondere positie van de gezondheidszorg in het Gemeenschapsrecht. Paragraaf 4.5.3 gaat in op de vraag welk regime van de dienstenrichtlijn in het algemeen van toepassing zal zijn: dat van de vrijheid van vestiging of dat van de vrijheid van dienstverlening (op basis van het oorsprongslidbeginsel). Paragraaf 4.5.4 bespreekt het specifieke punt van de vergoeding van de kosten van gezondheidszorg die patiënten in een andere lidstaat hebben ondergaan. Paragraaf 4.5.5 schetst de relevante opties en afwegingen in verband met het bereik van de dienstenrichtlijn (respectievelijk van een op deze richtlijn geënte sectorale richtlijn).

#### **4.5.2 Gezondheidszorg in het Gemeenschapsrecht**

Uitspraken van het Hof van Justitie bevestigen dat gezondheidszorgdiensten behoren tot de diensten zoals bedoeld in artikel 49 VEG. De strekking van deze uitspraken is dat patiënten, als afnemers van diensten, van de vrijheid van dienstverlening gebruik moeten kunnen maken. Daarbij heeft het Hof bepaalde voorwaarden geformuleerd voor het vergoeden van de kosten van gezondheidszorg die patiënten in een andere lidstaat hebben ondergaan<sup>57</sup>.

Artikel 152 VEG gaat specifiek over volksgezondheid. Dit artikel (zie vooral lid 1 en 5) bepaalt onder meer:

- Dat het optreden van de EU een aanvulling vormt op het nationale beleid, waarbij “de verantwoordelijkheden van de lidstaten voor de organisatie en verstrekking van gezondheidsdiensten en geneeskundige verzorging volledig [worden] geëerbiedigd”;
- “Bij de bepaling en uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Gemeenschap wordt een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid verzekerd”.

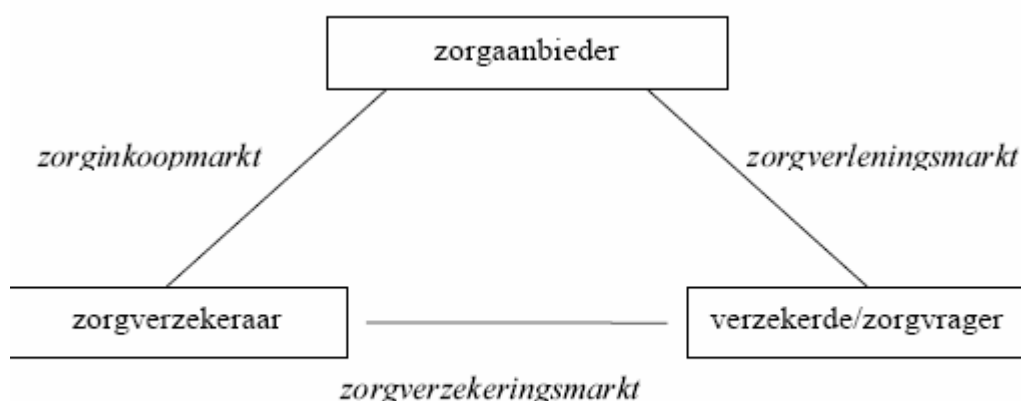
Voor de kwaliteit van de gezondheidszorg zijn uiteraard ook de beroepskwalificaties voor de medische beroepen van belang. Voor artsen (basisartsen, specialisten en huisartsen), ziekenverzorgers, tandartsen, verloskundigen en apothekers bestaan nu afzonderlijke erkenningsrichtlijnen. Deze worden nu, samen met richtlijnen voor andere beroepen, geconsolideerd in een geharmoniseerd erkenningssysteem van diploma's en beroepskwalificaties.

---

<sup>57</sup> Zie: Europese Commissie, *Report on the Application of Internal Market Rules to Health Services – Implementation by the Member States of the Court's Jurisprudence* (Commission Staff Working Paper), SEC(2003) 900, 28-7-2003.

In de gezondheidszorg is nadrukkelijk sprake van publieke belangen die nationale overheden effectief moeten (kunnen) borgen. Het gaat dan vooral om de kwaliteit van de gezondheidszorg, om de toegankelijkheid ervan voor burgers (zowel in financiële zin als door een voldoende geografische spreiding) en om de macrobetaalbaarheid, dat wil zeggen een verantwoorde kostenontwikkeling in het licht van andere beleidsdoelstellingen<sup>58</sup>. De zorgmarkt is bovendien een bijzondere markt doordat transacties niet alleen door dienstverrichters en afnemers (patiënten) worden gedaan, maar daarbij een derde partij is betrokken: de zorgverzekeraar (zie figuur 4.1).

Figuur 4.1- Deelmarkten in de gezondheidszorg



Bron: SER-advies , *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen*, publicatienr. 00/12, Den Haag 2000, p. 26

Daarom is het zaak dat de voorgestelde dienstenrichtlijn de lidstaten voldoende ruimte geeft om op een goede manier invulling te geven aan hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit, de toegankelijkheid en de betaalbaarheid van de gezondheidszorg. Dit punt kan ook worden geformuleerd in termen van het zoeken van een balans tussen marktintegratie en beleidsintegratie – waarbij moet worden bedacht dat de bevoegdheden van de EU op het vlak van volksgezondheid heel beperkt zijn.

Het Gemeenschapsrecht erkent dat aan de gezondheidszorg en de sociale dienstverlening ‘dwingende redenen van algemeen belang’ zijn verbonden die het (non-discriminatoir) toepassen van voorwaarden en beperkingen rechtvaardigen. Overweging 27b in de geconsolideerde versie stelt vast:

According to the case-law of the Court of Justice, public health and social policy objectives constitute overriding reasons relating to the public interest which can justify the application of authorisation schemes and other restrictions applicable to health care or social services.

Overweging 33a voegt daaraan toe:

<sup>58</sup> Zie: SER-advies *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen*, publicatienr. 00/12, p. 5.

(...) the specificity of services of general economic interest and of the particular tasks assigned to them (...) may justify certain restrictions to the freedom of establishment in particular where these pursue the protection of public health and social policy objectives. For example, concerning the obligation to take a special legal form in order to exercise certain services in the social field, the Court has already recognised that it can be justified to submit the service provider to a requirement to be non profit making.

#### **4.5.3 Vrijheid van vestiging of van dienstverlening?**

##### *Onderscheid intramurale – extramurale zorg*

In de gezondheidszorg wordt onderscheid gemaakt tussen intramurale (ziekenhuis-) en extramurale zorg. Dit onderscheid wordt omschreven in artikel 23 (nieuwe tekst van het Voorzitterschap). Met het oog op de verschillen tussen de lidstaten en de geleidelijke verschuivingen van intramuraal naar extramuraal wordt de ziekenhuiszorg omschreven in termen van functionaliteit, uitgaande van de lidstaat van de patiënt:

'hospital care' means medical care which, in the Member State of affiliation of the patient, is provided in a hospital infrastructure either because the care requires accommodation of the patient or it can only be provided within a hospital infrastructure because it is highly specialised or presents a manifest risk to the patient. The name, organisation and financing of that infrastructure is irrelevant for the purposes of classifying such care as hospital care.

In de praktijk is het onderscheid tussen intramurale en extramurale zorg niet altijd eenduidig te maken. Er is een tussengebied met grensverkeer; dit wordt aangeduid met het begrip 'semi-murale' zorg.

##### *Relatie met vrijheid van vestiging – vrijheid van dienstverlening*

Voor de intramurale zorg is primair de vrijheid van vestiging relevant. Dan gaat het, wat betreft de dienstenrichtlijn, over zaken als de vereenvoudiging van procedures en de non-discriminatoire verlening van vergunningen.

De vrijheid van dienstverlening speelt in de intramurale zorg feitelijk alleen een rol daar waar de patiënt zich naar een buitenlandse zorginstelling verplaatst. Artikel 17 lid 18 en artikel 23 regelen de vergoeding van de kosten voor gezondheidszorg voor dit soort gevallen (en wel conform de jurisprudentie van het Hof). Dit betekent dat het oorsprongslandbeginsel in de intramurale zorg feitelijk geen toepassing zal vinden.

Voor takken van de extramurale zorg kan de vrijheid van dienstverlening daarentegen wel enige relevantie hebben, ook al zal dit soort diensten in de regel ook vanuit een vestiging in de desbetreffende lidstaat worden verzorgd. Maar het is denkbaar dat thuiszorg, kraamzorg, fysiotherapie en/of extramurale medisch-specialistische hulp in voorkomende gevallen vanuit een andere lidstaat, zonder infrastructuur in de ontvangende lidstaat, worden aangeboden. Tegen die achtergrond dient ook een aantal uitzonderingen op het oorsprongslandbeginsel in de ontwerprichtlijn te worden beoordeeld:

- Artikel 17 lid 16: “diensten die in de lidstaat waarnaar de dienstverrichter zich verplaatst om zijn dienst te verrichten, onder een volledig verbod vallen dat gerechtvaardigd is om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of

volksgezondheid”; in de nieuwe tekst van het Voorzitterschap is de volledigheid van het verbod afgezwakt en wordt gesproken van “services which, in the Member State to which the provider moves in order to provide his service, are prohibited when this prohibition is justified by reasons relating to public policy, public security or public health”. Hiermee wordt door sommige lidstaten beoogd een verbod op abortus en/of euthanasie effectief te handhaven; het is de vraag of ook meer genuanceerde verbods- en gebodsregelingen op het vlak van medische ethiek (zoals ten aanzien van klonen) gehandhaafd kunnen blijven.

- Artikel 17 lid 17: “specifieke eisen van de lidstaat waarnaar de dienstverrichter zich verplaatst, die eigen zijn aan de bijzondere kenmerken van de plaats waar de dienst wordt verricht en waarvan de inachtneming onmisbaar is voor (...) de volksgezondheid (...)”<sup>59</sup>.
- Artikel 19 lid 1: een lidstaat kan (in specifieke gevallen, bij wijze van uitzondering) maatregelen treffen tegen een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter betreffende de veiligheid van de diensten (“waaronder de aspecten die verband houden met de volksgezondheid”) en de uitoefening van een beroep in de gezondheidszorg.

Dit beeld van overheersende toepasselijkheid van het regime van de vrijheid van vestiging en van algemene en specifieke uitzonderingen op het oorsprongslidbeginsel wanneer vrij verkeer van diensten aan de orde is, wordt bevestigd door overweging 47a:

The application of the country of origin principle in the field of health services is limited in scope given that many health services require an establishment in the Member State where the service is provided, such as a hospital or a surgery, and therefore are not subject to the country of origin principle. Furthermore, cross border health services are the subject of important general derogations from the country of origin principle such as the derogation concerning professional qualifications or the derogation concerning the risk at the place where the service is provided which includes standards of hygiene. Nevertheless, given the importance of the protection of public health it is necessary that, in any event, a Member State maintains a possibility to intervene on a case-by-case basis to take measures against service providers from other Member States.

#### 4.5.4 Verzekering en vergoeding van zorg

##### *Positie van zorgverzekeraars*

De dienstenrichtlijn heeft niet direct betrekking op zorgverzekeraars. Voor zover zorgverzekeraars tot de ondernemingen worden gerekend, vallen zij onder het specifieke regime voor de financiële diensten, meer in het bijzonder de Derde Schaderichtlijn. Die richtlijn is gebaseerd op de principes van één vergunning voor de interne markt en van toepassing van de regels en van het toezicht van het land van vestiging.

In het recente arrest-AOK (gevoegde zaken 264/01, 306/01, 354/01 en 355/01) heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat de Duitse ziekenfondsen *niet* onder de reikwijdte van

<sup>59</sup> De nieuwe, door het Voorzitterschap geconsolideerde tekst spreekt niet alleen van ‘bijzondere kenmerken van de plaats waar de dienst wordt verricht’ maar ook van ‘het bijzondere risico dat door de dienst wordt geschapen op de plaats waar de dienst wordt verricht’.

het Europese mededingingsrecht vallen. Weliswaar bestaat er enige ruimte voor concurrentie op tarieven, maar het Hof heeft zwaarder laten wegen dat Duitse ziekenfondsen in het kader van een socialezekerheidsstelsel uitvoering geven aan een taak van zuiver sociale aard die berust op het beginsel van solidariteit en elk winstoogmerk mist<sup>60</sup>.

#### *Vergoeding van de kosten voor gezondheidszorg*

Artikel 23 van de richtlijn regelt de vergoeding van de kosten voor de gezondheidszorg die patiënten in een andere lidstaat hebben ondergaan. De bepalingen sluiten aan bij de jurisprudentie van het Hof.<sup>61</sup>

De richtlijn vult verordening 1408/71 over de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels aan door voor *extramurale* zorg te bepalen dat vergoeding voor in een andere lidstaat ontvangen zorg – wanneer deze kosten bij behandeling in de lidstaat van verzekerde worden vergoed – niet afhankelijk mag worden gesteld van een toestemming vooraf aan verzekerden. Wel mag in een dergelijk geval van de patiënt worden verlangd dat hij/zij voldoet aan de voorwaarden en formaliteiten waarvan de lidstaten de verstrekking van extramurale zorg op hun eigen grondgebied afhankelijk stellen (zoals het eerst raadplegen van de huisarts, voor een bezoek aan de specialist).

Artikel 23 gaat vervolgens in op de *intramurale* zorg. Volgens de rechtspraak van het Hof mag voor de vergoeding van dit type zorg in een andere lidstaat in de regel wel voorafgaande toestemming worden vereist (behalve in het geval dat de zorg niet binnen een medisch aanvaardbare termijn in de eigen lidstaat kan worden verstrekt). Deze situatie wordt ook gedekt in de herziene verordening 1408/71 (artikel 20 (2) van verordening 883/2004). Op dit punt zou in principe kunnen worden volstaan met een verwijzing naar die verordening<sup>62</sup>.

Artikel 23 bepaalt voorts dat de lidstaten erop toezien dat de vergoeding van hun sociale zekerheidsstelsel voor de in een andere lidstaat verstrekte zorg niet lager is dan de vergoeding die hun socialezekerheidsstelsel zelf zou hebben gegeven voor soortgelijke zorg. In de nieuwe versie van het Voorzitterschap is hieraan toegevoegd: “The assumption of costs is limited to the actual costs of the health care received.”

Hierbij passen, met het oog op het in de hand houden van de financiële gevolgen voor de lidstaten, nog twee verduidelijkingen:

- Zijn de kosten hoger dan de normale vergoeding in de lidstaat, dan zal in de situatie waarbij de patiënt geen toestemming vooraf heeft gevraagd hij of zij het verschil zelf moeten betalen. Op deze manier worden de lidstaten niet op kosten gejaagd.
- De lidstaten zijn niet verplicht om reis- en verblijfkosten te vergoeden.

<sup>60</sup> Zie: I.A. van Houten en J.W. van de Gronden, De nieuwe Nederlandse zorgverzekeringswet en EG-recht, *SMA*, november/december 2004, pp. 513-527, inz. p. 522.

<sup>61</sup> De arresten Kohll (C-158/96) en Decker (C-120/95), Smits en Peerbooms (C-157/99), Vanbraekel (C-368/98) en Müller-Fauré/van Riet (C-385/99). Uit een raadpleging van de lidstaten in de loop van 2002 kwamen interpretatieverschillen van deze jurisprudentie naar voren. Zie: Europese Commissie, Report on the Application of Internal Market Rules to Health Services – Implementation by the Member States of the Court’s Jurisprudence (Commission Staff Working Paper), SEC(2003) 900, 28-7-2003.

<sup>62</sup> Zie ook Raadsdocument 5161, 10 januari 2005, p. 54.



#### 4.5.5 Voors en tegens van opnemen van gezondheidszorg in de dienstenrichtlijn

De Europese Commissie heeft de gezondheidszorg – onder bepaalde extra randvoorwaarden – opgenomen in haar voorstel voor de dienstenrichtlijn. Dat is in overeenstemming met jurisprudentie van het Hof, maar wordt door menigeen gezien als bedreigend voor het effectief kunnen borgen van publieke belangen als de kwaliteit en de toegankelijkheid. Welke effecten kunnen van de dienstenrichtlijn op de kwaliteit van de zorg uitgaan en welke aspecten verdienen bijzondere aandacht?

Schema 4.3 brengt overzichtelijk in beeld welke invloed van de dienstenrichtlijn op grensoverschrijdende vormen van dienstverlening in de gezondheidszorg (en de sociale dienstverlening) kan uitgaan. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de vrijheid van vestiging, het vrij verrichten van diensten en het recht op vergoeding (voor patiënten die in een andere lidstaat zorg ontvangen).

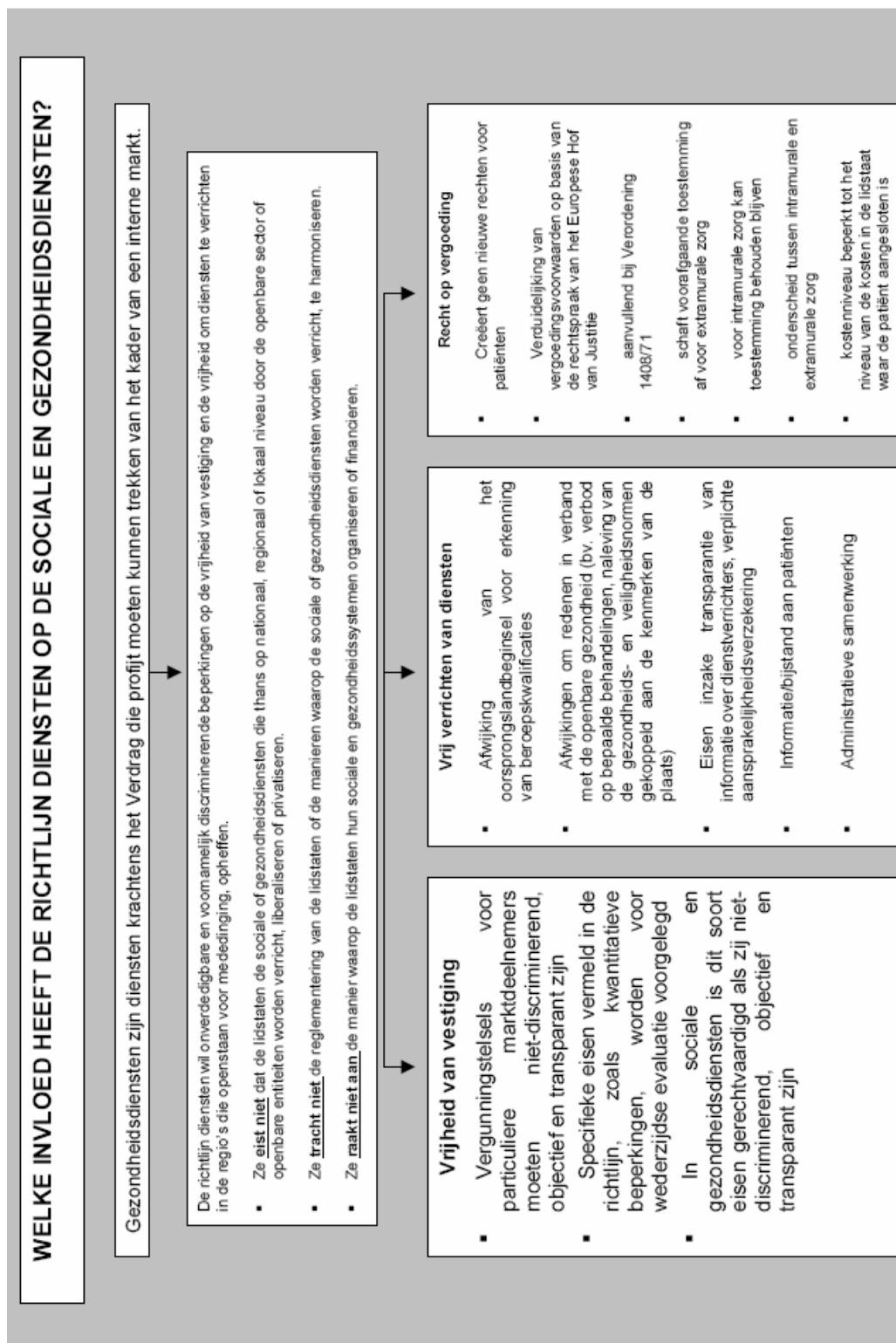
Een effectieve opening van zorgmarkten kan het aanbod van zorgdiensten verruimen en daardoor de kostenontwikkeling in de zorg en de wachtlijstenproblematiek helpen matigen. De lidstaten moeten dan wel in staat blijven kwaliteit en (bestendige) toegankelijkheid te borgen.

Daarom is het belangrijk dat de dienstenrichtlijn ruimte laat aan de lidstaten om dergelijke publieke belangen effectief te borgen. Wat niet is toegestaan is het onnodig beperken van de vrijheid van vestiging en van dienstverlening door het hanteren van discriminerende, niet-objectieve en/of ondoorzichtige eisen. Dit uitgangspunt verdient ondersteuning.

In de meeste gevallen is op gezondheidszorg (het regime van) de vrijheid van vestiging van toepassing. De richtlijn biedt op zich een goede basis voor een evenwicht tussen de vrijheid van vestiging en de waarborgen voor publieke belangen. Het is zaak om de binnenkort te verschijnen Mededeling over sociale diensten en gezondheidsdiensten te gebruiken om nog meer duidelijkheid te krijgen over welke aan dienstverrichters te stellen voorwaarden gerechtvaardigd zijn, en welke niet. Dan kan ook duidelijker worden welke verschillende soorten van dienstverlening onder het etiket ‘sociale diensten’ schuilgaan en of de sector gezondheidszorg voldoende eenduidig is omljnd.

Bij de vrijmaking van het dienstenverkeer – en daarmee de mogelijke toepassing van het oorsprongslidbeginsel – gaat het feitelijk om takken van de extramurale zorg (zoals thuiszorg en kraamzorg). Hier is een verduidelijking gewenst van het toepassingsbereik van medisch-ethische eisen in verband met de precieze reikwijdte van de in artikel 17 lid 16 bedoelde uitzondering op de toepassing van het oorsprongslidbeginsel.

Schema 4.3: invloed van de richtlijn op grensoverschrijdende dienstverlening in de zorg



Voorts moeten nadrukkelijk de pluspunten en de kansen worden meegewogen die het opnemen van gezondheidszorg in de dienstenrichtlijn biedt. De pluspunten betreffen de verduidelijking en versterking van de positie van afnemers van gezondheidsdiensten. Dan gaat het in de eerste plaats om de codificatie van de rechtspraak over vergoeding van extramuraal zorg in een andere lidstaat zonder voorafgaande toestemming (artikel 23). Deze bevordert een eenduidige implementatie door de lidstaten en verduidelijkt de rechten van patiënten (die met minder rompslomp worden geconfronteerd)<sup>63</sup>. Daarnaast vormen de toepassing van de algemene bepalingen over bijstand aan afnemers (artikel 22), over informatie over dienstverrichters en hun diensten (artikel 26 en 28), en over beroepsverzekeringen en waarborgen (artikel 27 en overweging 63 herzien plus 63a) pluspunten voor consumenten van gezondheidsdiensten.

#### 4.6 Onderwijs

Bij de organisatie en financiering van het onderwijs zijn de overheden van de lidstaten nauw betrokken. Die bemoeienis vloeit voort uit de publieke belangen die met onderwijs zijn verbonden. De overheid dient met name de toegankelijkheid en de kwaliteit van het onderwijs te bewaken en te garanderen, en wel door heldere en eenduidig geformuleerde kaders op te stellen.<sup>64</sup> Onderwijs behoort ook tot de door de overheid gefinancierde diensten waarvan Europees Commissaris McCreevy heeft aangegeven dat deze mogelijkserwijs van de werkingssfeer van de dienstenrichtlijn worden uitgesloten (zie paragraaf 4.5.1).

Overweging 16 in de nieuwe, door het Voorzitterschap geconsolideerde versie van de dienstenrichtlijn wijst erop dat de vaststelling of bepaalde activiteiten, in het bijzonder die welke door de overheid worden gefinancierd of door overheidsinstellingen worden verzorgd, als diensten in de zin van artikel 49 VEG moeten worden aangemerkt, dient te berusten op een beoordeling van geval tot geval, in het licht van alle kenmerken van deze activiteiten. Daarbij gaat het in het bijzonder om de wijze van voorziening, organisatie en financiering in de desbetreffende lidstaat.

Het Hof van Justitie heeft vastgesteld dat onderwijs dat in het kader van de sociale, culturele en opvoedkundige taken van de overheid wordt aangeboden, niet behoort tot de dienstverlening in de zin van artikel 49 VEG<sup>65</sup>:

“Cursussen, in het kader van het nationale onderwijsstelsel, gegeven aan een technisch instituut behorende tot het secundair onderwijs, kunnen niet als diensten in de zin van [artikel 49 VEG] worden aangemerkt.” (zaak 263/86)

“Het wezenlijke kenmerk van de vergoeding, dat hierin bestaat, dat zij de economische tegenprestatie van de betrokken dienst vormt, ontbreekt evenwel bij cursussen gegeven aan een hogeschool die uit openbare middelen wordt gefinancierd en die van de studenten alleen schoolgeld ontvangt. Cursussen gegeven aan hogescholen die een winstoogmerk nastreven en die hoofdzakelijk uit particuliere middelen worden

<sup>63</sup> De diensten van de Europese Commissie geven, in Commission Staff Working Paper SEC(2003) 900, een beeld van de onvolkomen implementatie door de lidstaten van de jurisprudentie over patiëntenmobiliteit en van de (bescheiden) feitelijke omvang van de patiëntenmobiliteit tussen de lidstaten.

<sup>64</sup> Zie: SER-advies *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, publicatienr. 05/04, inz. pp. 124 en 174-175.

<sup>65</sup> Zie de arresten 263/86 Belgische staat tegen Humbel en Edel en C-109/92 Wirth tegen Landeshauptstadt Hannover.

gefinancierd, met name via vergoedingen betaald door de studenten of hun ouders, zijn daarentegen dienstverrichtingen in de zin van [artikel 49 VEG]” (zaak C-109/92)

In het laatstgenoemde arrest concludeert het Hof dat het wezenlijke kenmerk van de vergoeding waarvan in de omschrijving van artikel 50 VEG sprake is, hierin gelegen is “dat zij de economische tegenprestatie voor de betrokken dienst vormt, welke tegenprestatie gewoonlijk door de dienstverrichter en degene te wiens behoeve de dienst wordt verricht, in onderling overleg wordt vastgesteld” en dat dit kenmerk ontbreekt bij “cursussen gegeven in het kader van het nationale onderwijsstelsel”.

Vastgesteld kan worden dat de dienstenrichtlijn slechts betekenis zal hebben voor specifieke onderdelen van het onderwijs, namelijk die delen die (mede) zijn opengesteld voor concurrentie door hoofdzakelijk uit particuliere middelen gefinancierde instellingen. Een open bestel kan de grenzen niet sluiten voor concurrentie uit andere lidstaten van de EU. Maar onderwijs dat (overwegend) door de overheid wordt gefinancierd, wordt conform de jurisprudentie van het Hof niet aangewezen als een dienst en valt daarmee buiten de reikwijdte van de dienstenrichtlijn.

## **4.7 Gereguleerde beroepen**

### **4.7.1 Inleiding**

De adviesaanvraag richt de aandacht van de SER specifiek op een drietal gereguleerde beroepen in de juridische sfeer: notarissen, advocaten en gerechtsdeurwaarders. Op specifieke aspecten van deze beroepen gaan de paragrafen 4.7.3 tot en met 4.7.5 nader in.

Klassieke vrije beroepen zijn vaak door overheden gereguleerd. De Europese Commissie ziet drie belangrijke redenen die een zekere regulering rechtvaardigen<sup>66</sup>:

- Een kennisasymmetrie tussen dienstverleners en hun klanten (in het bijzonder niet-professionele afnemers). De desbetreffende diensten zijn ervaringsgoederen waarvan de kwaliteit pas na levering en verbruik kan worden vastgesteld – en vaak zelfs dan niet, want hoe stel je als cliënt vast of de advocaat daadwerkelijk in jouw belang al het mogelijke heeft gedaan? In dit soort gevallen spreekt men van vertrouwensgoederen.
- mogelijke (positieve of negatieve) externe effecten voor derden;
- de voortbrenging van diensten met een collectiefgoed-karakter.

De Commissie stelt echter vast dat lidstaten nogal eens reguleringsmethoden gebruiken die overmatig restrictief zijn en de concurrentie onnodig belemmeren. Zij vindt dat bij elke evaluatie van de beroepsvoorschriften een evenredigheidstest moet worden toegepast<sup>67</sup>: “De regels moeten objectief noodzakelijk zijn om een duidelijk omschreven en gewettigde doelstelling van algemeen belang na te streven en zij moeten het minst

<sup>66</sup> Europese Commissie, Verslag over de mededinging op het gebied van de professionele dienstverlening (Mededeling), COM(2004) 83 def. , 9-2-2004.

concurrentiebeperkende mechanisme zijn om die doelstelling te bereiken. Dergelijke regels dienen het belang van zowel gebruikers als beroepsbeoefenaren.”

Onderzoek in opdracht van de Europese Commissie naar belemmeringen voor vrije dienstverlening in de sectoren juridische diensten (advocaten en notarissen), accountancy, technische diensten (architecten) en apothekers heeft uitgewezen dat er tussen de lidstaten (van de EU-15) en tussen de sectoren aanzienlijke verschillen in de intensiteit van regulering bestaan<sup>68</sup>. Nederland behoort daarbij, met Ierland, het VK, Denemarken en Finland, tot de lidstaten met een relatief laag reguleringsniveau. Italië, Oostenrijk, Duitsland en Luxemburg gaan duidelijk het verst in het reguleren van de genoemde beroepen. In lidstaten met een relatief liberaal regime is de beloning van de individuele beroepsbeoefenaar relatief lager, maar zijn ook meer mensen in de desbetreffende sector werkzaam en is de toegevoegde waarde in de sector groter.

Uit de recente studie van *Copenhagen Economics* komt naar voren dat de dienstenrichtlijn juist bij de gereguleerde beroepen tot een aanzienlijke verlaging van belemmeringen voor zowel binnenlandse als buitenlandse ondernemingen zal leiden<sup>69</sup>. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen belemmeringen die opwaarts (bijvoorbeeld vestiging) respectievelijks neerwaarts (bijvoorbeeld verkoop en marketing) in de keten van dienstverleners doorwerken. De eerstgenoemde belemmeringen werken over het algemeen kostenverhogend (cost-creating); de belemmeringen die doorwerken in het vervolg van de keten scheppen vooral rents (rents-creating).

Voor accountancy – dat in deze studie wordt beschouwd als maatgevend voor de gereglementeerde beroepen – komt het volgende beeld naar voren:

Tabel 4.1 –Belemmeringen gereglementeerde beroepen voor en na invoering van de dienstenrichtlijn (in termen van gemiddelde tariefequivalenten in de EU):

Soort belemmering	Huidige situatie		Na invoering dienstenrichtlijn	
	inheems	buitenlands	inheems	buitenlands
rent-creating	5,5 %	11,0 %	0,2 %	5,6 %
cost-creating	9,3 %	11,8 %	3,0 %	2,5 %

Bron: Copenhagen Economics

#### 4.7.2 Relevante algemene bepalingen van de dienstenrichtlijn

Een aantal bepalingen van de ontwerpdienstenrichtlijn is voor (de) verschillende gereglementeerde beroepen van belang. Het gaat daarbij om:

<sup>67</sup> Ibid., p. 5.

<sup>68</sup> Ian Paterson, Marcel Fink, Anthony Ogus, *Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different EU Member States*, Wenen (Institut für Höhere Studien), januari 2003.

<sup>69</sup> Copenhagen Economics (in opdracht van Europese Commissie, DG Enterprise), *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services – Final report*, Kopenhagen, januari 2005.

- *Erkenning van beroepskwalificaties*: de ontwerprichtlijn maakt in artikel 17, lid 8 een uitzondering op de toepassing van het oorsprongslidbeginsel ten behoeve van de geharmoniseerde erkenning van diploma's en beroepskwalificaties.
- *Informatie over dienstverrichters en hun diensten*: Lidstaten zien erop toe dat dienstverrichters de afnemers een aantal gegevens ter beschikking stellen, waaronder specifiek voor gereguleerde beroepen: "elke beroepsorde of vergelijkbare organisatie waarbij de dienstverrichter is ingeschreven, alsmede de beroepstitel en de lidstaat waarin die is verleend" (artikel 26 lid 1 inz. e; lid 3d regelt het op verzoek verstrekken van aanvullende informatie)
- *Beroepsverzekeringen en – waarborgen*: dienstverrichters die diensten verlenen met een bijzonder gezondheids- of veiligheidsrisico of met een bijzonder financieel risico voor de afnemer moeten gedekt zijn door een passende beroepsaansprakelijkheidsverzekering o.i.d. (artikel 27)
- *Commerciële communicatie*: "De lidstaten trekken elk algeheel verbod op commerciële communicatie voor gereguleerde beroepen in. De lidstaten zien erop toe dat de commerciële communicatie voor gereguleerde beroepen in overeenstemming is met de beroepsregels, die in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht moeten zijn, betreffende met name de onafhankelijkheid, waardigheid en integriteit van de beoefenaren van het desbetreffende beroep en hun beroepsgeheim" (artikel 29)<sup>70</sup>.
- *Beperken van multidisciplinaire activiteiten*: Aan beoefenaren van gereguleerde beroepen mogen – bij uitzondering – eisen worden gesteld die hen verplichten uitsluitend een bepaalde specifieke activiteit uit te oefenen of die het gezamenlijk of in partnerschap uitoefenen van verschillende activiteiten beperken, "voor zover dergelijke eisen op grond van de specifieke kenmerken van elk beroep gerechtvaardigd zijn om naleving van de beroepsethiek te waarborgen" (artikel 30, lid 1). Dit sluit aan bij het arrest Wouters (zaak C-309/99). Daarin werd het door de Nederlandse Orde van Advocaten uitgevaardigde verbod voor advocaten om op basis van winst- en verliesdeling samen te werken met accountants, niet strijdig geacht met artikel 81 VEG (verbod op beperking van de mededinging).
- *Aanmoedigen van communautaire gedragscodes*, met name ten aanzien van (zie artikel 39): a. de inhoud van en voorwaarden voor commerciële communicatie voor gereguleerde beroepen; b. de beroepsethiek, vooral om de onafhankelijkheid, de onpartijdigheid en het beroepsgeheim te waarborgen; c. de voorwaarden voor de uitoefening van de activiteiten van vastgoedmakelaars.

### 4.7.3 Notarissen

#### *Publieke taak*

---

<sup>70</sup> Zie voor een overzicht van effectieve reclameverboden en aanzienlijke beperkingen op het maken van reclame voor accountants, audit, architecten, ingenieurs, advocaten, notarissen en apothekers: Europese Commissie, Verslag over de mededinging op het gebied van de professionele dienstverlening (Mededeling), COM(2004) 83 def., 9-2-2004, pp. 14 en 15. De meest vergaande reclameverboden treft men vooral in de zuidelijke lidstaten aan. In dit overzicht wordt Nederland alleen genoemd in verband met 'aanzienlijke beperkingen op het maken van reclame' voor architecten.

Notarissen zijn – net als gerechtsdeurwaarders – ondernemer en openbaar ambtenaar tegelijk. Aan notarissen zijn publieke bevoegdheden gedelegeerd: een door de notaris opgemaakte authentieke akte heeft in het rechtsverkeer absolute bewijskracht en dezelfde executoriale kracht als een gerechtelijk vonnis. Het notariaat vervult zo'n publiekrechtelijke functie in 19 van de 25 lidstaten<sup>71</sup>.

In Nederland worden de publieke belangen van het notariaat omschreven in termen van kwaliteit van de rechtsbescherming en van financiële toegankelijkheid (iedereen heeft recht op toegang tot rechtszekerheid)<sup>72</sup>. De rechtszekerheid die notarissen – samen met andere rechtskundige dienstverleners – leveren is nodig voor stabiele maatschappelijke verhoudingen en voor een gezonde economische ontwikkeling.

#### *In de dienstenrichtlijn*

Voor de grensoverschrijdende dienstverlening van notarissen is artikel 17, lid 14 van de ontwerp-richtlijn van belang. Daarmee worden handelingen waarvoor de wet de tussenkomst van een notaris voorschrijft uitgesloten van de toepassing van het oorsprongslidbeginsel.

Deze uitzondering is op zich logisch en terecht. Tegelijkertijd is het goed om de uitzondering te beperken tot de wettelijke taken van notarissen. Zo zijn er in Frankrijk notarissen die ook werkzaamheden als makelaar in onroerend goed verrichten. Er is geen reden om dergelijke vormen van dienstverlening die losstaan van de wettelijke taken van de notaris, uit te sluiten van de werkingssfeer van de dienstenrichtlijn. Wel is enig nader onderzoek nodig om vast te stellen hoe een helder en goed toepasbaar onderscheid tussen wettelijk en niet-wettelijke taken van notarissen kan worden gemaakt<sup>73</sup>.

Een vervolgvraag is of de verschillen in wettelijke taken van notarissen (respectievelijk in bevoegdheden van andere beroepsgroepen)<sup>74</sup> die tussen de lidstaten bestaan in voorkomende gevallen onduidelijkheid over de toepasselijkheid van het oorsprongslidbeginsel zou kunnen scheppen. Een dergelijke onduidelijkheid bestaat overigens niet met betrekking tot de overdracht van onroerend goed: zie artikel 17 lid 22 (de lidstaat waar de onroerende zaak is gelegen).

#### **4.7.4 Advocaten**

##### *Reden voor regulering*

<sup>71</sup> De lidstaten met een Angelsaksisch, 'common law' rechtssysteem vallen hierbuiten.

<sup>72</sup> J. van den Heuvel Rijnders, I.J.M. Lackner, H.C. Verkerk, *Publieke belangen en marktordening bij vrije beroepen*, Den Haag (Ministerie van Economische Zaken, Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken) 2004, inz. p. 51.

<sup>73</sup> Van de netto-omzet van de Nederlandse notariaten van €716 miljoen (in 2001) werd 94 procent gerealiseerd met het opmaken van notariële akten (en 3 procent met het geven van rechtskundig advies en informatie, 2 procent met overige rechtskundige diensten en 1 procent met niet-rechtskundige diensten). Bron: CBS Statline.

<sup>74</sup> Ter illustratie kan worden verwezen naar artikel 5 lid 2 van richtlijn 98/5/EG 'ter vergemakkelijking van de permanente uitoefening van het beroep van advocaat in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificatie is verworven': "De lidstaten die op hun grondgebied een bepaalde categorie advocaten toestaan akten op te maken waarbij de bevoegdheid wordt verleend de goederen van overledenen te beheren, of waarbij onroerende zakelijke rechten worden gevestigd of overgedragen, hetgeen in andere lidstaten voor andere beroepen dan dat van advocaat is gereserveerd, kunnen de advocaat die onder zijn oorspronkelijke, in een van laatstgenoemde lidstaten verstrekte beroepstitel werkzaam is, van die werkzaamheden uitsluiten."

Advocaten hebben een wettelijk monopolie voor procesvertegenwoordiging in civielrechtelijke procedures. In Nederland worden de publieke belangen die reglementering van de advocatuur wenselijk maken, aangeduid in termen van kwaliteit (onafhankelijke rechtshulp) en van financiële toegankelijkheid (ook minder draagkrachtigen hebben recht op juridische bijstand)<sup>75</sup>.

#### *In de dienstenrichtlijn*

Voor advocaten maakt artikel 17 lid 7 van de ontwerpdienstenrichtlijn een uitzondering op de toepassing van het oorsprongslidbeginsel voor de aspecten die geregeld zijn in richtlijn 77/249/EEG. Deze richtlijn dient ter vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening door advocaten van het vrij verrichten van diensten in een andere lidstaat dan die van herkomst.

Artikel 4 van richtlijn 77/249 bepaalt dat de advocaat bij het vertegenwoordigen en verdedigen van een cliënt in rechte of ten overstaan van een overheidsinstantie gebonden is aan de voorwaarden die in de lidstaat van ontvangst gelden voor aldaar gevestigde advocaten, met uitzondering van enig vereiste inzake woonplaats of lidmaatschap van een beroepsorganisatie in die lidstaat. Bij het uitoefenen van de bovengenoemde werkzaamheden moet de advocaat bovendien de beroepsregels van de lidstaat van ontvangst in acht nemen, “onverminderd de verplichtingen waaraan hij in de Lid-Staat van herkomst dient te voldoen”. Voor de overige werkzaamheden blijft de advocaat onderworpen aan de voorwaarden en beroepsregels van de lidstaat van herkomst.

Voor het regelen van het vrij verkeer van diensten sluit de dienstenrichtlijn derhalve aan bij een al langer dan een kwart eeuw gehanteerde verhouding tussen de voorwaarden en regels van de lidstaat van herkomst van de advocaat en die van de lidstaat van ontvangst.

Voor de vrijheid van vestiging van advocaten is relevant richtlijn 98/5/EG ‘ter vergemakkelijking van de permanente uitoefening van het beroep van advocaat in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificatie is verworven’<sup>76</sup>. Deze richtlijn maakt duidelijk dat voor alle werkzaamheden van de advocaat de beroeps- en gedragsregels en de tuchtprocedures van de lidstaat van ontvangst gelden.

### **4.7.5 Gerechtsdeurwaarders en de gerechtelijke inning van schuldvorderingen**

#### *Positie van de gerechtsdeurwaarder*

De gerechtsdeurwaarder heeft zich ontwikkeld van een uitvoerend functionaris die verbonden is aan een gerecht tot een zelfstandig beroepsbeoefenaar in de rechtspraktijk. Gerechtsdeurwaarders zijn daarmee, net als notarissen, (onbezoldigd) openbaar ambtenaar en ondernemer tegelijk. In aansluiting op de ambtspraktijk – vooral het uitbrengen van exploitaten in opdracht van (proces-)partijen – verlenen deurwaarders andere, niet-ambtelijke diensten, waarvan de incassodiensten en de juridische advisering

<sup>75</sup> J. van den Heuvel Rijnders, I.J.M. Lackner, H.C. Verkerk, *Publieke belangen en marktordering bij vrije beroepen*, Den Haag (Ministerie van Economische Zaken, Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken) 2004, inz. pp. 51 en 52.

<sup>76</sup> *Publicatieblad L77* van 14 maart 1998, p. 36 e.v.



verreweg de belangrijkste zijn. Deurwaarders besteden naar schatting gemiddeld 40 procent van hun tijd aan niet-ambtelijke activiteiten<sup>77</sup>.

De positie van de Nederlandse gerechtsdeurwaarder is verwant aan die in lidstaten met een continentaal (Frans-Napoleontisch) rechtsstelsel, en direct vergelijkbaar met die in Frankrijk, België en Luxemburg. In Duitsland, Oostenrijk en Italië is de deurwaarder een bezoldigd ambtenaar met een beperkte taak. In het Verenigd Koninkrijk bestaat de functie als zodanig niet, maar worden de ambtelijke taken van de deurwaarder vervuld door diverse ambtenaren (*sheriffs, bailiffs*)<sup>78</sup>.

#### *In de dienstenrichtlijn en het Gemeenschapsrecht*

Voor de grensoverschrijdende dienstverlening van gerechtsdeurwaarders is relevant de tijdelijke afwijking van het oorsprongslidbeginsel die in artikel 18, lid 1c van de ontwerprichtlijn is voorzien voor “de toegang tot activiteiten betreffende de gerechtelijke inning van schuldvorderingen”. Deze afwijking geldt, in afwachting van een mogelijke harmonisatie van de bedoelde toegang, tot uiterlijk 1 januari 2010 (artikel 40, lid 1c).

In dit verband is het arrest-Broede (C-3/95) van belang. Daarin wordt een nationale (i.c. Duitse) regeling in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht verklaard waarbij het een in een andere lidstaat gevestigd bedrijf verboden is schuldvorderingen van derden langs gerechtelijke weg te innen omdat het beroepsmatig verrichten van een dergelijke activiteit is voorbehouden aan advocaten. Het Hof stelde ten eerste vast dat het verbod niet discriminerend is, omdat het zonder onderscheid van toepassing is op binnenlandse dienstverrichters en op die van andere lidstaten. Het verbod strekt er, ten tweede, toe de ontvangers van diensten te beschermen tegen de schade die zij zouden kunnen ondervinden door het beroep op personen die niet de vereiste beroeps- of morele bekwaamheden bezitten, en een goede rechtsbedeling te verzekeren. Dit doel wordt, ten derde, bereikt door de bekwaamheidsgarantie die de bijstand van een advocaat biedt. En het verbod kan, ten vierde, niet als onevenredig worden beschouwd, ook al bestaat het niet in alle lidstaten, want een lidstaat mag bepalen wat precies tot het domeinmonopolie van advocaten behoort.

In zijn beoordeling van de dienstenrichtlijn d.d. 20 september 2004 wenst het kabinet, zonder nadere toelichting, een uitzondering op de toepassing van het oorsprongslidbeginsel voor ‘taken van gerechtsdeurwaarders’<sup>79</sup>. Het is de vraag of die insteek erg behulpzaam is, gezien de verschillen die er op dat vlak tussen de lidstaten bestaan. Er is ook geen reden om de werkzaamheden van gerechtsdeurwaarders die *niet* onder de ambtspraktijk vallen en die in concurrentie met andere beroepsbeoefenaren en bedrijven worden aangeboden – waaronder de incassodiensten en de juridische advisering – buiten de werkingssfeer van de vrijheid van dienstenverkeer te plaatsen. Het lijkt daarom beter om te blijven spreken in functionele termen van ‘toegang tot activiteiten betreffende de gerechtelijke inning van schuldvorderingen’. Dan rijst wel de vraag waarop de beoogde harmonisatie van die toegang dan precies betrekking kan of

<sup>77</sup> Project MDW, Rapport van de Werkgroep Deurwaarders, 12 juni 1997, hoofdstuk 4; zie ook het (overeenkomstige) kabinetsstandpunt: Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 24 036 en 22 775, nr. 61.

<sup>78</sup> Project MDW, Rapport van de Werkgroep Gerechtsdeurwaarders, hoofdstuk 16.

<sup>79</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 21 501-30, nr. 59, p. 5.

moet hebben. De tekst van overweging 46a geeft slechts aan waarop de harmonisatie geen betrekking zal hebben, namelijk de beroepskwalificatie en de rechtsprocedures voor inning van schuldvorderingen:

The derogation from the country of origin relating to the judicial recovery of debt and the reference to a possible future harmonisation instrument does not concern requirements relating to the professional qualification of the service provider nor judicial procedures relating to the recovery of debt which come under Community policy on justice and cooperation.

De SER kan de behoefte aan harmonisatie van de toegang tot activiteiten die de gerechtelijke inning van schuldvorderingen betreffen niet precies beoordelen. Hij kan daarom de betekenis van de voorgestelde tijdelijke afwijking van het oorsprongslandbeginsel in artikel 18 lid 1c niet helemaal goed inschatten. Wel wil de SER de regering aanbevelen in dit verband niet het gehele takenpakket van de Nederlandse gerechtsdeurwaarders op tafel te leggen, maar zich slechts te richten op de ambtelijke taken in verband met de gerechtelijke inning van schuldvorderingen.

#### **4.8 Tot slot**

De dienstenrichtlijn verplicht de lidstaten om de eigen wetgeving te ‘screenen’ op eisen die met het oog op de vrijheid van vestiging verboden dan wel beoordelingsplichtig zijn. Dat is essentieel voor het daadwerkelijk realiseren van de vrijheid van vestiging voor dienstverrichters.

Deze exercitie vormt een goede aanleiding voor Nederland om de publieke belangen die met het functioneren van bepaalde sectoren en vrije beroepen zijn gemoeid, nog eens duidelijk te formuleren en vervolgens de wijze waarop (de instrumenten waarmee) deze belangen worden geborgd tegen het licht te houden. Daarbij is het zaak bij beroepen als notarissen en gerechtsdeurwaarders een helder en goed hanteerbaar onderscheid aan te geven tussen wettelijke en niet-wettelijke taken. Het convergentieprogramma van de dienstenrichtlijn – waaronder het proces van wederzijdse beoordeling – zou moeten worden aangegrepen om waar nodig te komen tot aanvullende harmonisatie en zelfregulering.

De aandacht in het publieke debat gaat vooral uit naar die takken van dienstverlening die worden gekenmerkt door bepaalde te borgen publieke belangen. Ook dit hoofdstuk weerspiegelt die op zich terechte, maar ook wat selectieve aandacht.

Daarom is het goed te beklemtonen dat de dienstenrichtlijn primair bedoeld is voor, en gericht is op, vele takken van dienstverlening waar vrijmaking van vestiging en van verkeer niet of nauwelijks raakt aan te beschermen publieke belangen. In die takken van dienstverlening is weinig nodig om ervoor te zorgen dat een grotere marktopening en een sterkere concurrentie daadwerkelijk leiden tot een betere bediening van de klant, en daarmee tot grotere maatschappelijke welvaart.

Men zou ervoor kunnen kiezen om (meer) diensten van algemeen economisch belang buiten het bereik van de dienstenrichtlijn te plaatsen. Het is evenwel niet verstandig dat te doen in de verwachting dat daarmee het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van

vestiging buiten de deur kunnen worden gehouden. Het Verdrag en de uitleg die daaraan in de loop der jaren door het Hof is gegeven blijven namelijk gelden. Bovendien zal het Hof ook in de toekomst uitspraken blijven doen over het vrij verkeer van diensten en over de vrijheid van vestiging van dienstverrichters. Zo bezien vormt de dienstenrichtlijn een belangrijke kans om een goed evenwicht in de toekomst tussen marktintegratie en beleidsintegratie te verzekeren.

## 5. De dienstenrichtlijn en het Verdrag

### 5.1 Inleiding: thematiek en opzet van het hoofdstuk

Dit hoofdstuk levert materiaal aan voor de beantwoording van de eerste vraag van de adviesaanvraag over de verhouding tussen de dienstenrichtlijn en het Verdrag. De adviesaanvraag spitst dit toe op twee punten (zie hoofdstuk 1):

1. De noodzaak van de dienstenrichtlijn als het vrij verkeer van diensten al vastligt in het Verdrag.
2. De verhouding tussen de uitzonderingsgronden in enerzijds de dienstenrichtlijn en anderzijds het Verdrag en de jurisprudentie van het Hof.

Het eerste punt is in hoofdstuk 3 aan de orde geweest. Dit hoofdstuk richt zich op het tweede punt. Hierbij gaat het met name om de voorgestelde inperking van de uitzonderingsgronden die lidstaten kunnen inroepen om in individuele gevallen beperkingen op te leggen aan het vrij verkeer van diensten. Deze inperking moet in het licht worden gezien van de toepassing van het oorsprongslidbeginsel waarbij de lidstaten dienstverleners uit andere lidstaten, die aan de wetten van hun land van vestiging voldoen, niet in hun activiteiten mogen beperken. Daarom besteedt dit hoofdstuk ook aandacht aan een vraag uit de derde groep van adviesvragen: hoe kan een evenwicht worden gevonden tussen een effectieve werking van het oorsprongslidbeginsel enerzijds en het waarborgen van algemene belangen anderzijds.

Het oorsprongslidbeginsel is niet van toepassing op dienstverrichters die hun klanten in een andere lidstaat bedienen door zich in deze lidstaat te vestigen. Voor deze laatste groep gelden de voorwaarden van het land van vestiging. Ook ten aanzien van de vrijheid van vestiging kunnen de lidstaten in individuele gevallen met een beroep op het algemeen belang beperkingen opleggen die in overeenstemming zijn met het Verdrag. *Deze* uitzonderingsgronden worden door de dienstenrichtlijn niet ingeperkt.

Het oorsprongslidbeginsel is geen absoluut beginsel, ook niet in de dienstenrichtlijn. Het geldt ten eerste niet voor alle beleidsterreinen en de lidstaten kunnen om bepaalde redenen maatregelen nemen die het vrij verkeer van diensten beperken. Het beginsel wordt aangevuld door een systeem van bijstand aan afnemers, zodat zij zich op de hoogte kunnen stellen van de wetgeving in andere lidstaten, en door een harmonisatie van de regels over transparantie bij dienstenactiviteiten. Verder is voorzien in een versterking van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten. Tot slot bevat de dienstenrichtlijn bepalingen om de zelfregulering in sectoren te bevorderen en zonedig tot aanvullende harmonisatiemaatregelen te komen. Een belangrijk punt bij de beoordeling van de voorgestelde inperking van de uitzonderingsgronden bij de toepassing van het oorsprongslidbeginsel is de kwaliteit van deze flankerende maatregelen. Daarnaast is ook de reikwijdte van het oorsprongslidbeginsel een aandachtspunt.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 5.2 geeft een overzicht van de plaats van het oorsprongslidbeginsel in het gemeenschapsrecht, toegespitst op het vrij

verkeer van diensten. Paragraaf 5.3 vergelijkt de uitzonderingsgronden van de dienstenrichtlijn met de door het Hof erkende uitzonderingsgronden. Paragraaf 5.4 bespreekt de uitzonderingsgronden in de dienstenrichtlijn in het licht van de reikwijdte van deze richtlijn. Tevens wordt een overzicht gegeven van de flankerende maatregelen in de dienstenrichtlijn.

Paragraaf 5.5 geeft een beoordeling van de inperking van de uitzonderingsgronden in de dienstenrichtlijn tegen de achtergrond van de flankerende maatregelen. Bij deze beoordeling staan de volgende vragen centraal:

- Zijn de uitzonderingsgronden in de dienstenrichtlijn beperkter dan in het Verdrag en de jurisprudentie van het Hof aangegeven?
- In hoeverre hangen de verschillen op dit punt samen met de sectorale reikwijdte van de dienstenrichtlijn en de reikwijdte van het oorspronglandbeginsel?
- Welke mogelijke spanningen met het Verdrag (inclusief jurisprudentie) resteren?
- In hoeverre worden deze opgelost door de voorgestelde flankerende maatregelen?
- Waar is een verruiming van de uitzonderingsgronden gewenst en hoe kan dit het beste worden gerealiseerd?

## 5.2 Het oorspronglandbeginsel en het *acquis communautaire*

Het oorspronglandbeginsel staat niet expliciet in het Verdrag. Het moet eerder gezien worden als een veronderstelling bij de realisatie van de interne markt. Deze interne markt wordt volgens het Verdrag gekenmerkt door de afschaffing tussen lidstaten van hinderpalen voor het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal. Beperkingen op het vrij verkeer zijn verboden. Het Hof heeft vastgesteld dat een dergelijke verbodsbepaling impliceert dat de lidstaten goederen moeten toelaten die in een andere lidstaat rechtmatig zijn geproduceerd en in de handel zijn gebracht. Deze wederzijdse aanvaarding van nationale regelingen is voor het eerst geformuleerd in 1979 in het beroemde *Cassis de Dijon*-arrest waar het vrij verkeer van goederen betrof<sup>80</sup>. Het is later ook toegepast op het vrij verkeer van diensten. In zijn opinie in de *Zaak-Saeger*, over het vrij verkeer van diensten, stelde advocaat-generaal Jacobs in 1991<sup>81</sup>:

The principle should, I think, be that if an undertaking complies with the legislation of the Member State in which it is established it may provide services to clients in another Member State, even though the provision of such services would not normally be lawful under the laws of the second Member State. Restrictions imposed by those laws can only be applied against the foreign undertaking if they are justified by some requirement that is compatible with the aims of the Community.

Het Hof heeft deze gedachte overgenomen in het *Saeger*-arrest en een groot aantal andere uitspraken over het vrij verkeer van diensten<sup>82</sup>. Het oorspronglandbeginsel is

<sup>80</sup> Zaak C-120/78, overweging 15 en conclusie.

<sup>81</sup> Opinie van AG Jacobs, 21 februari 1991, Case C-76/90, *Saeger v. Dennemeyer*, paragraaf 27. Aangehaald in: Brouwer, op.cit. Van Hoek verwijst ook naar een eerder arrest van het Hof (C-279/80) over de toepassing van het oorspronglandbeginsel in het vrij verkeer van diensten. Zie: Aukje A.H. van Hoek, *Internationale mobiliteit van werknemers. Een onderzoek naar de interactie tussen arbeidsrecht, EG-recht en IPR aan de hand van de detachingsrichtlijn*. Den Haag 2000, p. 336.

<sup>82</sup> Zie Zaak C-76/90 overweging 15.

ook gebruikt in een aantal richtlijnen op het terrein van het vrij verkeer van diensten (zie kader).

---

### **Het oorsprongslandbeginsel en bestaande richtlijnen op het terrein van het dienstenverkeer**

Het oorsprongslandbeginsel is in verschillende richtlijnen op het terrein van het dienstenverkeer toegepast. Zo bepaalt Artikel 1 van de zogeheten televisie-richtlijn uit 1989 dat elke lidstaat er op toe ziet dat televisie-uitzendingen voldoen aan de wettelijke voorschriften voor uitzendingen die bestemd zijn voor het publiek in die lidstaat. Artikel 2 bepaalt vervolgens dat de lidstaat de vrijheid van ontvangst waarborgt en geen belemmeringen opwerpt voor de doorgifte van televisie-uitzendingen uit andere lidstaten om redenen die binnen het gecoördineerde gebied van deze richtlijn vallen. Daartoe behoren minimumvoorschriften voor televisiereclame. Belemmeringen zijn volgens artikel 23 alleen gerechtvaardigd uit het oogpunt van de bescherming van minderjarigen.

Een ander voorbeeld betreft de richtlijn inzake elektronische handel uit 2000. Artikel 3.2 van deze richtlijn luidt dat de lidstaten het vrije verkeer van diensten van de informatiemaatschappij die vanuit een andere lidstaat wordt geleverd, niet beperken om redenen die vallen binnen het gecoördineerde gebied.

Bron: Richtlijn 89/552/EEG betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisieomroepactiviteiten; Richtlijn 2000/31/EG betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel in de interne markt.

---

Het oorsprongslandbeginsel (of het beginsel van wederzijdse erkenning van nationale regels) vormt dus een integraal onderdeel van het acquis en een essentieel mechanisme voor het functioneren van het vrij verkeer van goederen en diensten<sup>83</sup>. Uit het laatste gedeelte van bovenstaand citaat van advocaat Jacobs wordt duidelijk dat het oorsprongslandbeginsel nooit absolute geldigheid heeft. De lidstaat van ontvangst of het gastland is weliswaar in beginsel gehouden inkomende diensten te aanvaarden van een dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig gelijksoortige diensten verricht, maar mag beperkingen opleggen aan het vrij verkeer in zoverre deze in overeenstemming zijn met het Verdrag.

Dit 'veiligheidsventiel' (of 'noodrem') mogen de lidstaten invoeren als er dwingende redenen van algemeen belang aan de orde zijn. Wat een dwingende reden van algemeen belang is, is vastgelegd in het Verdrag en in de uitleg die het Hof heeft gegeven aan het Verdrag (zie volgende paragraaf 5.3.1).

---

<sup>83</sup> In navolging van Mortelmans in Kapteyn -VerLoren van Themaat, *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, p. 491 zijn hier de begrippen oorsprongslandbeginsel en wederzijdse aanvaarding of erkenning als synoniem gebruikt. Aangenomen is dat ook het oorsprongslandbeginsel nooit absolute werking heeft. Een andere visie waarbij het oorsprongslandbeginsel wordt gezien als een vorm van onaanvaardelijke wederzijdse erkenning is ook mogelijk. Zie: Berend Jan Drijber, De bezems van Bolkestein, *NTER*, nummer 5, mei 2004, p. 116. De aanname dat het oorsprongslandbeginsel geen absolute werking heeft, vormt het uitgangspunt voor het onderzoek in dit hoofdstuk naar de voorwaardelijkheid van het oorsprongslandbeginsel in de dienstenrichtlijn.

Het veiligheidsventiel mag echter natuurlijk niet zomaar door de lidstaten worden gebruikt. Dit zou voor dienstverrichters te veel rechtsonzekerheid opleveren. Het Hof heeft daarom een aantal randvoorwaarden geformuleerd waaraan moet zijn voldaan<sup>84</sup>:

- Het desbetreffende algemeen belang wordt niet reeds gewaarborgd in de lidstaat van vestiging.
- Er is geen sprake van een gemeenschappelijke regeling.
- Het betreft een maatregel van niet-economische aard.
- Er is voldaan aan de eisen van noodzakelijkheid en evenredigheid.

Hieruit kan ook worden afgeleid dat een zekere inperking van de mogelijkheden voor beroep op de dwingende reden van algemeen belang meer gerechtvaardigd is naarmate het desbetreffende algemeen belang ook in andere lidstaten wordt gewaarborgd respectievelijk naarmate er sprake is van een gemeenschappelijke regeling. Zo is in de meeste communautaire wetgeving waarin voor het oorsprongslandbeginsel is gekozen, zoals de Televisierichtlijn (zie kader), het oorsprongslandbeginsel alleen onvoorwaardelijk van toepassing – en het veiligheidsventiel dus beperkt – voor de onderwerpen die in de betrokken richtlijn worden geregeld, zoals de minimumvoorschriften voor televisiereclame.

Het is de combinatie van het oorsprongslandbeginsel en de inperking van de uitzonderingsgronden door de dienstenrichtlijn die onderzocht moet worden op mogelijke spanning met het Verdrag. Van belang daarbij is de vraag in hoeverre de inperking van de uitzonderingsgronden gerechtvaardigd wordt door een gemeenschappelijke regeling of flankerende maatregelen in de dienstenrichtlijn.

### 5.3 De uitzonderingsgronden volgens het Hof en de dienstenrichtlijn vergeleken

#### 5.3.1 De uitzonderingsgronden volgens het Verdrag en het Hof

##### *De verdragsrechtelijke uitzonderingen op het vrij verkeer van diensten*

De verdragsrechtelijke uitzonderingen op het vrij verkeer van diensten zijn bepaald in artikel 45 en 46 van het EG-Verdrag. Volgens artikel 45 zijn werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag uitgesloten van het vrij verkeer van diensten<sup>85</sup>. Artikel 46 maakt het mogelijk het vrij verkeer van diensten te beperken uit hoofde van<sup>86</sup>:

- de openbare orde;
- de openbare veiligheid;
- en de volksgezondheid.

<sup>84</sup> Zie ook overweging 21 in het arrest Commissie /Luxemburg, Zaak C-445/03.

<sup>85</sup> Zie voor de uitleg van het Hof hierover: Europese Commissie, *Guide to the Case Law of the European Court of Justice on Articles 49 et seq. EC Treaty Freedom to Provide Services*, 2001 (zie: [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/services/services/index.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/services/services/index.htm)), paragraaf 4.2.2.1. Het Hof heeft in verschillende arresten bepaald dat de activiteiten van private beveiligingsfirma's niet onder artikel 45 vallen.

<sup>86</sup> Zie voor de uitleg van het Hof hierover: Europese Commissie, *Guide to the Case Law of the European Court of Justice on Articles 49 et seq. EC Treaty Freedom to Provide Services*, op.cit., paragraaf 4.2.2.2.

Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen<sup>87</sup>.

#### *Uitzonderingsgronden Hof*

Naast de limitatieve opsomming van uitzonderingsgronden heeft het Hof beginnend met het Cassis de Dijon-arrest, een aantal dwingende eisen van algemeen belang geformuleerd die lidstaten redelijkerwijs kunnen invoeren om bepaalde restricties op te leggen aan het vrij verkeer. In het Cassis de Dijon-arrest betroffen de uitzonderingsgronden de doeltreffendheid van fiscale controles, de bescherming van de volksgezondheid, de eerlijkheid van handelstransacties en de bescherming van consumenten<sup>88</sup>.

Deze lijst is in de loop van de tijd uitgebreid (zie tabel 5.1, waarin ook de context is aangegeven waarin het Hof is ingegaan op de uitzonderingsgronden)<sup>89</sup>.

Gesproken wordt van de Cassis-de Dijon-uitzonderingsgronden. In tegenstelling tot de verdragsrechtelijke uitzonderingsgronden zijn de Cassis-de Dijon-uitzonderingsgronden niet-limitatief.

De beperkingen die de lidstaten opleggen aan het vrij verkeer van diensten moeten niet alleen gerechtvaardigd zijn vanuit een dwingend algemeen belang, maar moeten ook noodzakelijk en evenredig zijn om het desbetreffende algemeen belang te waarborgen. Specifiek voor de Cassis-de-Dijon-uitzonderingen geldt bovendien dat de nationale maatregel zonder onderscheid wordt toegepast. Een aantal van de in tabel 5.1 belemmerende maatregelen voldeed niet aan deze tweede toets, en werden door het Hof alsnog strijdig verklaard met het vrij verkeer van diensten<sup>90</sup>.

---

<sup>87</sup> Zie voor de reikwijdte van de verdragrechtelijke uitzonderingen bij het vrij verkeer van diensten: Kapteyn-VerLoren van Themaat, *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, inz. pp. 626-627. Vergelijk ook paragraaf 4.4.4 van dit advies (openbaar gezag).

<sup>88</sup> Zaak C120/78 (Cassis De Dijon), overweging 8.

<sup>89</sup> Dit overzicht is gebaseerd op Europese Commissie, op.cit. en aangevuld met een aantal recente arresten.

<sup>90</sup> Het gaat daarbij om de volgende Zaken: Saeger, Corsten, Commissie tegen Frankrijk, Commissie tegen Luxemburg, Italiaanse reisgidsen en Kohll. In de zaak Frescot wees de Hof bij gebrek aan gegevens de nationale rechter aan om te bepalen of aan de toets van evenredigheid werd voldaan.



Tabel 5.1 – Door het Hof erkende uitzonderingsgronden op het vrij verkeer van diensten

<i>Dwingende reden algemeen belang</i>	<i>Zaak en overweging</i>	<i>Context</i>
Goede rechtsbedeling	C-3/95 Broede, Overweging 36	Beoordeling Duitse maatregel die gerechtelijke schuldvorderingen voorbehoudt aan advocaten. Een Duits reisbureau schakelde een Franse onderneming in om een schuld van een Duitse ingezetene te vorderen. (zie ook paragraaf 4.7.5 van dit advies)
Bescherming schuldeisers	C-3/95 Broede, Overweging 36	Zie boven
Bescherming afnemers diensten tegen juridische adviezen van hiertoe ongekwalificeerde personen	Zaak C-76/90 Saeger Overweging 16 en 17.	Beoordeling Duitse maatregel die activiteiten octrooigemachtigden afhankelijk stelt van vergunningen. Een Duits octrooibureau klaagt een Brits octrooibureau aan vanwege oneerlijke concurrentie.
Consumentenbescherming en eerlijkheid van de handelstransacties	Gevoegde zaken C-34/95, C-35/95 en C-36/95 De Agostini Overweging 53	Beoordeling Zweedse maatregel om misleidende reclame tegen te gaan van vanuit het VK uitgezonden televisiereclame die op Zweden was gericht.
Kwaliteit uitgevoerde ambachtelijke werken en bescherming opdrachtgevers	Zaak C-58/98 Corsten, Overweging 38	Beoordeling Duitse maatregel die ondernemingen verplicht zich in te schrijven bij ambachtsregister. Een Nederlands bedrijf legt in opdracht van een Duitse architect in Duitsland een vloer.
Taalvereisten voor uitoefening beroep gezondheidszorg	Zaak C-424/97 Haim Overweging 59	Beoordeling Duitse maatregel die taalvereiste stelt voor het uitoefenen van het beroep van tandarts in Duitsland.
Beroepsethiek en beroepsregels	Zaak C-96/85 Commissie tegen Frankrijk Overweging 11	Beoordeling Franse maatregel die inschrijving vereist in beroepsregister van artsen en tandartsen. De maatregel bepaalde dat een arts die ook in een andere lidstaat is ingeschreven niet wordt toegelaten.
Bescherming werknemers	C-445/03 Commissie tegen Luxemburg Overweging 29	Beoordeling Luxemburgse maatregel die werkvergunning eist voor gedetacheerde werknemers uit niet-EU-landen. (zie ook paragraaf 6.3 van dit advies)
Bescherming intellectueel eigendom	Zaak C-62/79 Coditel Overweging 15	Beroep van Belgische distributiemaatschappij tegen Belgische kabelexploitant die zonder zijn toestemming Duitse film vertoonde.

---

Cultuurbeleid	Zaak C-23/93 TV10 Overweging 18 en 19	Beoordeling van de bepalingen in de Nederlandse Mediawet met betrekking tot buitenlandse omroepen. Omzeilde TV10 de Mediawet door zich in Luxemburg te vestigen?
Handhaving pluriformiteit meningen	Zaak C-23/93 TV10 Overweging 25	Zie bovenstaande
Verspreiding van kunst en nationale cultuur en uitbaten historische rijkdommen	Zaak C-180/89 Italiaanse reisgidsen Overweging 20	Beoordeling van Italiaanse maatregel die vergunning vereiste voor de dienstverrichting van gidsen die een groep toeristen uit een andere lidstaat vergezellen.
Goede reputatie financiële sector	Zaak C-384/93 Alpine Investments Overweging 33	Beoordeling van Nederlandse Wet effectenhandel. Verbod opgelegd aan financiële tussenpersonen om potentiële klanten in andere lidstaten zonder hun voorafgaande toestemming telefonisch te benaderen.
Verkeersveiligheid	Zaak C-55/93 Van Schaik Overweging 19	Beoordeling Nederlands besluit periodieke keuring van motorvoertuigen (APK-regeling) en vaststelling Hoge Raad dat vestiging in Nederland noodzakelijk is om APK-keuring uit te voeren.
Behoud financiële evenwicht sociale zekerheidsstelsel	C-158/96 Kohll Overweging 41	Beoordeling van Luxemburgse maatregel op grond waarvan voorafgaande toestemming nodig is van ziekenfonds voor behandeling in het buitenland. Het betrof hier een verzoek van een Luxemburgse ingezetene om tandheelkundige behandeling voor zijn dochter (extramurale zorg) in Duitsland.
Hoog niveau bescherming volksgezondheid	C-158/96 Kohll Overweging 50 C-385/99 Müller-Fauré Overweging 72	Zie boven. In de zaak-Müller-Fauré ging het om voorafgaande toestemming van Nederlandse zorgverzekeraars voor intramurale zorg in het buitenland.
Doelstellingen Sociaal beleid	Zaak C-355/00 Freskot Overweging 69	Beoordeling verplichte bijdrage Grieks pluimveebedrijf aan Griekse instelling voor landbouwverzekering tegen natuurrampen.
Samenhang belastingstelsel	Zaak C-204/90 Bachmann, Overweging 28	Aftrekbaarheid van in Duitsland betaalde premies voor verzekering tegen ziekte, invaliditeit en levensverzekering van in België betaalde belasting op bedrijfsinkomen.

---

### 5.3.2 De uitzonderingsgronden in de dienstenrichtlijn

#### *Inleiding*

De uitzonderingen op grond waarvan lidstaten belemmeringen kunnen opwerpen worden in de dienstenrichtlijn op twee plaatsen genoemd.

*Ten eerste* in het kader van de vrijheid van vestiging. Artikel 9.1.b van de richtlijn legt vast dat een vergunningstelsel voor de vestiging in een andere lidstaat objectief gerechtvaardigd moet zijn door een dwingende reden van algemeen belang. De uitzonderingen die in het kader van de vrijheid van vestiging kunnen worden ingeroepen voor de vergunningstelsels betreffen zowel de verdragsmatige uitzonderingen, als de uitzonderingsgronden van het Hof (de Cassis-de-Dijon uitzonderingen)<sup>91</sup>. Zo vormen, overeenkomstig de uitspraken van het Hof, doelstellingen op het gebied van volksgezondheid en het sociale beleid dwingende redenen van algemeen belang op grond waarvan de toepassing van vergunningstelsels en andere op de gezondheidszorg of sociale diensten toepasselijke beperkingen kunnen worden gerechtvaardigd<sup>92</sup>.

*Ten tweede* in het kader van de vrijheid van dienstverlening. Artikel 19 legt vast dat een lidstaat tegen een in een andere lidstaat gevestigde onderneming met een beroep op de verdragsmatige uitzonderingen op het vrij verkeer van diensten bepaalde maatregelen kan nemen. Het gaat hier uitdrukkelijk om maatregelen in specifieke gevallen tegen individuele ondernemingen. De uitzonderingsgronden voor het vrij verkeer van diensten omvatten alleen de verdragsmatige uitzonderingen. Alleen hier vindt dus een inperking van de uitzonderingsgronden plaats. Het onderstaande gaat daarom uitgebreider in op artikel 19.

#### *Inperking uitzonderingsgronden vrijheid van dienstverlening*

Artikel 19 van de voorgestelde dienstenrichtlijn bepaalt, zoals aangegeven, dat een lidstaat tegen een in een andere lidstaat gevestigde ondernemer bij wijze van uitzondering een maatregel kan nemen betreffende:

- De veiligheid van diensten, waaronder de aspecten die verband houden met de volksgezondheid;
- De uitoefening van een beroep in de gezondheidszorg;
- De bescherming van de openbare orde, en met name de aspecten die verband houden met de bescherming van minderjarigen.

Deze uitzonderingen zijn geënt op de verdragsrechtelijke uitzonderingen in artikel 46 EG-Verdrag op het vrij verkeer van diensten (zie bovenstaande paragraaf 5.3.1). De lidstaten zouden dus niet meer de in tabel 5.1 opgesomde Cassis-de-Dijon-uitzonderingen mogen invoeren.

<sup>91</sup> Dit wordt geëxpliciteerd in de geconsolideerde versie van het Luxemburgs voorzitterschap (zie Raadsdocument 5161/05, Brussel, 10 januari 2005, overweging 24bis (p.17) en overweging 27ter (p. 23).

<sup>92</sup> Daarbij is wel van belang dat ook aan de andere voorwaarden in artikel 9 voor de vergunningstelsel is voldaan: het vergunningstelsel heeft voor de betrokken dienstverrichter geen discriminerende werking en het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt.

Het beroep op de uitzonderingsgronden wordt niet alleen materieel maar ook op procedurele wijze ingeperkt in artikel 19 doordat de directe werking ervan wordt doorkruist. De maatregelen kunnen alleen genomen worden indien aan de volgende vier voorwaarden wordt voldaan:

- a. De procedure van wederzijdse bijstand is in acht genomen (zie hieronder) en de lidstaat van oorsprong heeft uit hoofde daarvan geen of ontoereikende maatregelen genomen;
- b. De nationale bepalingen uit hoofde waarvan de maatregel wordt genomen vallen niet onder een communautaire harmonisatiemaatregel;
- c. De maatregel biedt meer bescherming dan de maatregel die de lidstaat van oorsprong uit hoofde van zijn nationale bepalingen zou bieden;
- d. De maatregel is evenredig.

De wederzijdse bijstandprocedure (artikel 37) bepaalt dat de maatregel pas genomen kan worden als de volgende drie stappen zijn doorlopen:

1. De lidstaat die de maatregel wil treffen vraagt de lidstaat waar de onderneming is gevestigd na te gaan of de onderneming zijn activiteiten legaal uitoefent en eventueel maatregelen te nemen. Daartoe stelt de lidstaat die de maatregel wil treffen alle relevante informatie beschikbaar. De lidstaat van oorsprong deelt de verzoekende lidstaat onverwijld mee welke maatregel is genomen dan wel waarom er geen maatregelen worden genomen.
2. De lidstaat die de maatregel wil treffen stelt de lidstaat van oorsprong en de Europese Commissie op de hoogte waarom de door de lidstaat van oorsprong genomen maatregelen ontoereikend zijn en waarom de maatregel aan de bovenstaande voorwaarden (b), (c) en (d) voldoet. De maatregelen worden niet eerder dan 15 dagen na deze kennisgeving genomen. Bij spoedeisende gevallen hoeft deze termijn niet in acht te worden genomen.
3. De Europese Commissie toetst de maatregel aan het Gemeenschapsrecht en vraagt de lidstaat in voorkomende gevallen af te zien van de maatregel of de maatregel in te trekken.

## **5.4 Reikwijdte van de dienstenrichtlijn en flankerende maatregelen**

### **5.4.1 Inleiding**

De dienstenrichtlijn perkt de uitzonderingsgronden die de lidstaten kunnen invoeren bij het vrij verkeer van diensten feitelijk in tot de verdragsrechtelijke uitzonderingen die gelden voor het vrij verkeer van diensten. De lidstaten zouden niet meer de door het Hof erkende Cassis-de-Dijon-uitzonderingen (zie tabel 5.1) mogen invoeren. Daarnaast wordt een beroep van de lidstaten op de uitzonderingsgronden ook op procedurele wijze ingeperkt. Voor een beoordeling hiervan zijn de volgende punten van belang:

- De reikwijdte van de dienstenrichtlijn.
- De reikwijdte van het oorsprongslidbeginsel in de dienstenrichtlijn.
- De flankerende maatregelen in de dienstenrichtlijn.

Deze paragraaf geeft een overzicht van deze punten. De volgende paragraaf probeert mede op basis hiervan tot een beoordeling te komen van de inperking van de uitzonderingsgronden.

#### **5.4.2 Reikwijdte van de richtlijn en van het oorsprongslanbeginsel**

##### *De reikwijdte van de dienstenrichtlijn*

De dienstenrichtlijn heeft geen betrekking op financiële diensten, vervoersdiensten en elektronische communicatiediensten en –netwerken. Dit impliceert dat een aantal van de bovengenoemde uitzonderingsgronden niet van toepassing zijn dan wel minder relevant zijn:

- Veiligheid van de scheepvaart
- Verkeersveiligheid
- Verzekeringstechnische aspecten
- Goede reputatie financiële sector.

##### *De reikwijdte van het land van oorsprongslanbeginsel*

Om te beginnen is het oorsprongslanbeginsel niet van toepassing op dienstverrichters die hun klanten in een andere lidstaat bedienen door zich in deze lidstaat te vestigen: voor deze laatste groep gelden de voorwaarden van het land van vestiging. De potentiële reikwijdte van het oorsprongslanbeginsel hangt dus ook af van de afbakening van het vestigingsbegrip. De richtlijn verstaat onder vestiging (zie artikel 4.5): de daadwerkelijke uitoefening van een economische activiteit, zoals bedoeld in artikel 43 van het Verdrag, voor onbepaalde tijd vanuit een duurzame vestiging van de dienstverrichter<sup>93</sup>. Dit sluit echter volgens artikel 16.3.d. niet uit dat een onderneming die een dienst in een andere lidstaat verricht, maar zich niet in de andere lidstaat vestigt, zich een bepaalde infrastructuur verschafft waaronder een kantoor of praktijkruimte. Daarnaast wordt de reikwijdte van het oorsprongslanbeginsel bepaald door artikel 16 van de dienstenrichtlijn. Het eerste lid van dit artikel legt vast dat de lidstaten er op toezien dat dienstverrichters alleen moeten voldoen aan de nationale bepalingen die binnen het gecoördineerde gebied van de richtlijn vallen. Het gecoördineerde gebied is in artikel 4 lid 9 van de dienstenrichtlijn breed gedefinieerd als elke eis inzake de toegang tot of de uitoefening van dienstenactiviteiten. De bedoelde nationale bepalingen betreffen de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit, met name die inzake het gedrag van een dienstverrichter, de kwaliteit of inhoud van de dienst, reclame, de contracten en de aansprakelijkheid van de dienstverrichter. De richtlijn definieert niet in artikel 4 wat precies onder ‘contracten’ moet worden verstaan.

Verder wordt de reikwijdte van het oorsprongslanbeginsel vastgelegd door de uitzonderingen erop. Deze uitzonderingen bestaan uit: de algemene uitzonderingen die volgens artikel 17 van de dienstenrichtlijn gelden voor dit beginsel; de tijdelijke uitzonderingen in artikel 18 en de hierboven besproken mogelijkheid tot specifieke uitzonderingen in artikel 19.

---

<sup>93</sup> Artikel 43 van het Verdrag over de vrijheid van vestiging bepaalt dat de vrijheid van vestiging o.a. de oprichting en het beheer van ondernemingen omvat overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld.

Tabel 5.2 inventariseert de uitzondering op het oorsprongslandbeginsel in artikel 17 van de dienstenrichtlijn en gaat na voor welke in paragraaf 5.3.1 genoemde uitzonderingsgrond deze relevant is.

In aanvulling hierop geldt dat voor die aspecten die inmiddels geregeld zijn in richtlijnen, het Hof zeer streng zal oordelen over de door de lidstaten opgelegde beperkingen uit hoofde van het algemeen belang. Een van de randvoorwaarden voor het invoeren van de uitzonderingsgronden is immers het ontbreken van een gemeenschappelijke regeling. Na het verstrijken van de implementatietermijn van de detachingsrichtlijn is het onwaarschijnlijk dat het Hof nog dezelfde lankmoedigheid aan de dag zal leggen tegenover beperkingen die lidstaten opleggen op grond van de sociale bescherming van werknemers<sup>94</sup>.

Artikel 18 van de dienstenrichtlijn bepaalt tot slot dat gedurende een overgangsperiode (tot uiterlijk begin 2010), in afwachting van harmonisatiebesluiten, het oorsprongslandbeginsel niet van toepassing is op de regels voor geldvervoer, gokactiviteiten en activiteiten verbonden aan de gerechtelijke inning van schuldvorderingen.

---

<sup>94</sup> Vergelijk: J.C.M.G. Bloemarts, De werking van de CAO ten aanzien van grensoverschrijdende arbeid in Nederland, *Sociaal Recht*, 2004 (5), p. 188.

Tabel 5.2 Uitzonderingen op het oorsprongsbeginsel en de relevante dwingende redenen van algemeen belang die kan worden ingeroepen door de lidstaten

<i>Uitzondering oorsprongsbeginsel volgens artikel 17</i>	<i>Relevante dwingende redenen van algemeen belang</i>
Netwerksectoren	Consumentenbescherming
Aspecten die zijn geregeld in de detachingsrichtlijn <sup>95</sup>	Bescherming werknemers
Aspecten die zijn geregeld in richtlijn over de diensten van advocaten	Beroepsregels bescherming dienstontvanger
Aspecten die zijn geregeld in de ontwerprichtlijn beroepskwalificaties	Idem
Auteursrechten, industriële eigendom bedoeld in Richtlijnen 87/54/EEG en 96/9/EG	Bescherming van de industriële en commerciële eigendom
Diensten die in het gastland onder een volledig verbod vallen dat gerechtvaardigd is om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of de volksgezondheid	Openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid
Specifieke eisen van het gastland die eigen zijn aan de bijzondere plaats waar de dienst wordt verricht en waarvan de inachtneming onmisbaar is voor de handhaving van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu te garanderen.	Openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid, de bescherming van het milieu
Het stelsel van toestemming met het oog op de vergoeding van kosten voor intramurale zorg.	Planning ziektezorg; ernstige aantasting sociale zekerheidstelsel
Consumentenovereenkomsten betreffende de verrichting van een dienst, voor zover de toepasselijke bepalingen niet volledig op communautair niveau zijn geharmoniseerd	Consumentenbescherming

<sup>95</sup> Hierbij is ook relevant in hoeverre de dienstenrichtlijn artikel 6 van het EVO-verdrag onverlet laat en garanties biedt voor de handhaving van het arbeidsrecht (zie uitgebreider hoofdstuk 6).

### 5.4.3 Het belang van flankerende maatregelen

De uitzonderingsgronden kunnen door de lidstaten alleen worden ingeroepen als het desbetreffende algemeen belang niet reeds wordt gewaarborgd in de lidstaat van vestiging en er geen sprake is van een gemeenschappelijke regeling (zie paragraaf 5.3.1). Hieruit volgt dat uitzonderingsgronden overbodig worden wanneer een gemeenschappelijke regeling getroffen is. Ook moet er sprake zijn van voldoende vertrouwen in de kwaliteit van de rechtstelsels in andere lidstaten en een goede regeling bestaan voor de administratieve samenwerking zodat lidstaten na kunnen gaan of het desbetreffende algemene belang niet reeds in de lidstaat van vestiging is gewaarborgd.

In haar verslag over de eerste fase van de interne marktstrategie voor de dienstensector, in 2002, noemde de Europese Commissie het gebrek aan wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten als een van de belangrijkste hinderpalen op weg naar een interne markt voor diensten<sup>96</sup>:

Een groot aantal van de geïnterviewde hindernissen komt vooral voort uit het gebrek aan vertrouwen van sommige instanties in de kwaliteit van de rechtstelsels van andere lidstaten.

Een zekere principiële argwaan jegens diensten uit andere lidstaten blijkt bijvoorbeeld uit de systematische toepassing van de regels van het land waar de dienst wordt verleend, uit de rechtvaardiging van belemmeringen door verwijzing naar doelstellingen van algemeen belang zonder dat wordt nagegaan of de bescherming in het land van oorsprong gelijkwaardig is en de beperking evenredig is, uit de verplichting voor bedrijven uit de Unie om aan dezelfde regels te voldoen als 'buitenlandse' ondernemingen uit derde landen, uit de veronderstelling dat men bij elke grensoverschrijdende dienst probeert de nationale regels te omzeilen en uit de frequentere controles van dienstverleners uit andere lidstaten; in feite komt het er op neer dat de bescherming van het algemeen belang en de regulering van dienstenactiviteiten niet wordt beschouwd als een gemeenschappelijk doel, dat wordt gedeeld door alle lidstaten van de Europese Unie.

Dit gebrek aan wederzijds vertrouwen kan ontstaan omdat men niet goed bekend is met de draagwijdte van de beginselen van vrije vestiging en dienstverrichting, maar ook omdat de transparantie en de administratieve samenwerking tussen de lidstaten te wensen overlaten of, in sommige gevallen, omdat de nationale voorschriften niet voldoende zijn geharmoniseerd zodat de door de nationale rechtstelsels geboden bescherming van het algemeen belang te sterk van land tot land uiteenloopt.

### 5.4.4 De flankerende maatregelen in de dienstenrichtlijn

Voor het goed functioneren van het oorsprongslidbeginsel bevat de dienstenrichtlijn een aantal flankerende maatregelen:

- Bijstand aan afnemers (artikel 22).
- Harmonisatie van regels voor transparantie (artikel 26).
- Administratieve samenwerking (artikel 34 en 36).
- Zelfregulering en aanvullende harmonisatie (artikel 39 en 40).

De strekking van deze artikelen wordt hieronder kort weergegeven.

<sup>96</sup> Europese Commissie, De toestand van de interne markt voor diensten, COM(2002) 441 def., p. 58.



### *Bijstand aan afnemers*

Volgens artikel 22 van de richtlijn zien de lidstaten er op toe dat de afnemers in de lidstaat waarin zij wonen toegang hebben tot de volgende informatie:

- informatie over de in de andere lidstaten geldende eisen inzake de toegang tot en de uitoefening van dienstenactiviteiten, met name die inzake consumentenbescherming;
- informatie over de mogelijkheden tot beroep bij geschillen tussen een dienstverrichter en een afnemer;
- de contactgegevens van de verenigingen of organisaties, waar dienstverrichters en afnemers praktische bijstand kunnen krijgen.

### *Harmonisatie van regels voor transparantie*

Artikel 26 van de dienstenrichtlijn bevat een aantal gemeenschappelijke regels over de informatie die dienstverrichters aan afnemers verplicht moeten verstrekken. Het betreft hier gegevens over o.a. vestiging, adres en contactpunt, inschrijving in het handelsregister, vergunningen (voor zover van toepassing), de beroepsorde (in geval van gereguleerde beroepen), algemene voorwaarden en contractbepalingen. Deze informatie kan op verschillende wijzen worden verstrekt. Op verzoek van de afnemer is de dienstverrichter verplicht informatie te verstrekken over de belangrijkste kenmerken van de dienst, de prijs(berekening), de statuten en de rechtsvorm en zover van toepassing de beroepsregels. Deze regels kunnen volgens de zogeheten comitologie-procedure door een comité van deskundigen uit de lidstaten nader worden uitgewerkt. In aanvulling hierop bepaalt artikel 28 dat de dienstverrichter de afnemer informatie verstrekt over het bestaan of ontbreken van garanties en artikel 32 dat de dienstverrichter aan de afnemers een (email)adres verstrekt waar zij klachten kunnen indienen.

Artikel 31 bepaalt dat de lidstaten samen met de Commissie dienstverrichters aanmoedigen vrijwillig de kwaliteit van de diensten te waarborgen door certificering door onafhankelijke organisaties of het opstellen van kwaliteitshandvesten.

### *Administratieve samenwerking*

Artikelen 34 tot en met 36 van de dienstenrichtlijn regelen de wederzijdse bijstand tussen de lidstaten bij de handhaving van de dienstenrichtlijn.

Volgens artikel 34 zien de lidstaten er op toe dat de in hun nationale wetgeving vastgestelde bevoegdheden inzake het toezicht op en de controle van de dienstverrichter ten aanzien van de betrokken activiteiten ook worden uitgeoefend wanneer de dienst in een andere lidstaat wordt verricht. Daartoe moeten de dienstverrichters hun bevoegde instanties alle voor de controle op hun activiteiten nodige informatie verstrekken.

Artikel 35 bepaalt dat de lidstaten elkaar wederzijdse bijstand verlenen en dat zij alles in het werk stellen om efficiënt samen te werken bij de controle van de dienstverrichters en hun diensten. Hiertoe stellen de lidstaten een contactpunt in. Zij garanderen dat ze de lidstaten en de Commissie snel langs elektronische weg voorzien van de gevraagde informatie. In geval van illegale activiteiten gebeurt dit onverwijld. De lidstaat van oorsprong verstrekt alle door een andere lidstaat gevraagde informatie over op zijn

grondgebied gevestigde dienstverrichters, en bevestigt met name dat zij op zijn grondgebied zijn gevestigd en er legaal hun activiteiten uitoefenen. De lidstaat van oorsprong voert de door een andere lidstaat gevraagde verificaties, inspecties en onderzoeken uit en stelt die lidstaat in kennis van de resultaten en van de eventueel genomen maatregelen. Tot slot zien de lidstaten er op toe dat de registers waarin de dienstverrichters zijn ingeschreven en die door de bevoegde instanties op hun grondgebied kunnen worden geraadpleegd, onder dezelfde voorwaarden toegankelijk zijn voor de overeenkomstige bevoegde instanties van de andere lidstaten.

Artikel 36 regelt dat op verzoek van de lidstaat van oorsprong, de bevoegde instanties van het gastland de verificaties, inspecties en onderzoeken ter plaatse uitvoeren die nodig zijn om de doeltreffendheid van de controle van de lidstaat van oorsprong te waarborgen. De bevoegde instanties in het gastland kunnen op eigen initiatief verificaties, inspecties en onderzoeken ter plaatse uitvoeren, mits deze aan de volgende voorwaarden voldoen:

- zij bestaan uitsluitend uit de vaststelling van feiten en leiden niet tot enige andere maatregel tegen de dienstverrichter, behoudens afwijkingen in specifieke gevallen als bedoeld in artikel 19 waar de uitzonderingsgronden zijn bepaald (zie paragraaf 5.3.2);
- zij zijn niet discriminerend en niet ingegeven door het feit dat de dienstverrichter in een andere lidstaat is gevestigd;
- zij zijn objectief gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang en evenredig met het nagestreefde doel.

#### *Zelfregulering en aanvullende harmonisatie*

Hoofdstuk VI van de dienstenrichtlijn bevat een programma om tot verdere convergentie van gedragscodes en harmonisatie van wet- en regelgeving te komen. Voor een aantal aspecten zoals geldvervoer, gokactiviteiten en de activiteiten betreffende de gerechtelijke inning van schuldvorderingen is bepaald dat de Commissie binnen een jaar na inwerkingtreding van de richtlijn de mogelijkheid onderzoekt voor harmonisatie. De Commissie gaat verder na of het voor de goede werking van de interne markt voor diensten noodzakelijk is om met name met betrekking tot de volgende aspecten aanvullende initiatieven te nemen of voorstellen voor besluiten te doen:

- de aspecten waarvoor in specifieke gevallen afwijkingen zijn vastgesteld en waarvan is gebleken dat zij op communautair niveau moeten worden geharmoniseerd;
- de aspecten waarvoor binnen de omzettingstermijn geen gedragscode kon worden opgesteld of waarvoor de gedragscode voor de goede werking van de interne markt ontoereikend is;
- de aspecten die bij de wederzijdse beoordeling volgens de procedure van artikel 41 naar voren zijn gekomen;
- de consumentenbescherming en grensoverschrijdende overeenkomsten.

## 5.5 Beoordeling

### 5.5.1 Beoordeling van de inperking van de uitzonderingsgronden

#### *Elementen die bij de beoordeling een rol spelen*

De dienstenrichtlijn perkt de uitzonderingsgronden die de lidstaten kunnen invoeren feitelijk in tot de verdragsrechtelijke uitzonderingsgronden. Ook wordt het beroep op de uitzonderingsgronden procedureel ingeperkt (paragraaf 5.3.2). Deze inperkingen moet in het licht worden gezien van de reikwijdte van de dienstenrichtlijn en de algemene en tijdelijke uitzonderingen op het oorsprongslidbeginsel (paragraaf 5.4.2). Hierdoor is een aantal van de door het Hof erkende aanvullende uitzonderingsgronden minder relevant (bijv. verkeersveiligheid, verzekeringstechnische aspecten, planning ziektezorg, ernstige aantasting socialezekerheidsstelsel).

Het oorsprongslidbeginsel is ook niet van toepassing op consumentencontracten – voor zover deze niet volledig zijn geharmoniseerd – en op de detacheringsrichtlijn. Dit is van belang voor de beoordeling van het niet afzonderlijk vermelden van consumentenbescherming en de bescherming van werknemers als mogelijk gerechtvaardigde uitzonderingsgronden in artikel 19 van de dienstenrichtlijn. Deze aspecten worden uitgebreider behandeld in paragrafen 5.5.2, 5.5.3 hieronder en in hoofdstuk 6 over de dienstenrichtlijn en het arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties.

Voor de beoordeling van de inperking van de uitzonderingsgronden in de dienstenrichtlijn zijn verder de flankerende maatregelen van belang. In hoeverre kan de inperking van de uitzonderingsgronden worden gerechtvaardigd door wat in de dienstenrichtlijn wordt geregeld? Hierbij valt op dat de concrete harmonisatiemaatregelen vooralsnog heel beperkt blijven, namelijk tot de informatievoorziening aan afnemers van diensten (zie paragraaf 5.4.4). Het accent ligt op de wederzijdse bijstand en administratieve samenwerking tussen de lidstaten. De Commissie volgt een dynamische aanpak waarbij aanvullende behoeftes aan harmonisatie of grensoverschrijdende zelfregulering door gedragscodes en certificering zich na openstelling van de dienstenmarkt moeten openbaren. Op deze manier wordt beoogd de patstelling te doorbreken waarbij de lidstaten enerzijds de verdere vrijmaking van het dienstenverkeer afhankelijk stellen van verdere harmonisatie, maar anderzijds onvoldoende bereid zijn om verdere stappen daartoe te nemen.

#### *Verenigbaarheid met het Verdrag*

Is een en ander verenigbaar met het Verdrag? Op zich kan het niet in strijd met het Verdrag zijn als de lidstaten besluiten zelf hun handen te binden bij het invoeren van de uitzonderingsgronden. Het is echter de vraag wat het Hof beslist in geval een lidstaat die bij de vaststelling van de dienstenrichtlijn is overstemd, met een beroep op het algemeen belang beperkingen zou opleggen en daarbij wijst op de inperking van de door het Hof erkende uitzonderingsgronden en het vooralsnog ontbreken van goede administratieve samenwerking, aanvullende harmonisatiemaatregelen of

gedragscodes<sup>97</sup>. Het kan niet worden uitgesloten dat het Hof in dit geval een bepaalde spanning met het Verdrag constateert. Om dit te voorkomen zou artikel 19 waarin de inperking van de uitzonderingsgronden tot de verdragsrechtelijke uitzondering staat, gefaseerd kunnen worden ingevoerd, uiterlijk voor 1 januari 2010. Dit past in de door de Commissie voorgestane geleidelijke totstandbrenging van de dienstenmarkt tot 2010 (zie tabel 5.3).

Tabel 5.3 -Tijdsplan realisatie dienstenrichtlijn

1 jaar na de goedkeuring (gepland voor 2005)	Voorstellen van de Commissie voor aanvullende harmonisatie (artikel 40) betreffende geldvervoer, kansspelen, gerechtelijke inning van schuldvorderingen.
Einde omzettingstermijn (gepland voor 2007)	Intrekken verboden vergunningseisen (artikel 14). Opheffen beperkingen vrij verkeer (artikel 16 oorsprongslanbeginsel). Harmonisatie vergunningsstelsels (artikel 10 t/m 13). Harmonisatie van de kwaliteit van diensten (artikel 26 t/m 33). Wederzijdse bijstand van de lidstaten (artikel 34 t/m 38) Wederzijdse beoordeling vergunningenstelsels (artikel 9 en 15).
Voor eind 2008	Eén-loket-vergunningen (artikel 6). Recht op informatie voor dienstverrichters (artikel 7). Elektronische procedures vergunningen (artikel 8). Verslag Commissie over wederzijdse beoordeling vergunningenstelsels evt. met voorstellen voor aanvullende initiatieven (artikel 41).
1 januari 2010	Einde tijdelijke afwijkingen van het oorsprongslanbeginsel (artike18, lid 2).
Geen vaste termijn, naar behoefte	Uitvoeringsmaatregelen (artikel 42) voor: elektronische procedures, bijstand aan afnemers, informatie over dienstverrichters, beroepsverzekeringen en –waarborgen, wederzijdse bijstand lidstaten; wederzijdse beoordeling lidstaten. Vaststelling van eventuele behoeften aan nieuwe initiatieven (artikel 40, lid 2) n.a.v. de ervaringen in specifieke gevallen; het ontbreken van gedragscodes; de herziening van het acquis inzake consumentenbescherming, follow-up van het actieplan van de Commissie inzake het verbintnissenrecht.

<sup>97</sup> Relevant hierbij is de vraag naar de reikwijdte van artikel 95. Artikel 95 lid 4 en 5 bieden namelijk een veiligheidsventiel voor lidstaten om met een beroep op dwingende eisen van algemeen belang nationale bepalingen te handhaven nadat harmonisatiemaatregelen zijn getroffen (zie: Kapteyn-VerLoren van Themaat, *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, op cit., pp. 717-719). De vraag is of artikel 95 van toepassing is. Het vormt enerzijds niet de rechtsgrondslag van de dienstenrichtlijn. Anderzijds kan uit artikel 95 worden gelezen dat het van toepassing is op alle maatregelen die zich richten op de voltooiing van de interne markt.

---

Al naar gelang de communautaire harmonisatie	De afwijking van het oorsprongslidbeginsel met betrekking tot consumentenovereenkomsten voorzover de toepasselijke bepalingen niet volledig op communautair niveau zijn geharmoniseerd en de afwijking in specifieke gevallen (artikel 19).
--	---

---

Bron: Europese Commissie, Voorstel voor een richtlijn betreffende diensten op de interne markt, Brussel 13-1-2004, COM (2004) 2, p. 13. De artikelen (artikel) hebben betrekking op dit voorstel, zie ook bijlage 1.

*Uitwerking voorstel gefaseerde invoering artikel 19*

Het voorstel impliceert dat het oorsprongslidbeginsel direct wordt ingevoerd, maar dat lidstaten tot 2010 de mogelijkheid behouden om uit hoofde van de door het Hof erkende dwingende redenen van algemeen belang maatregelen te nemen tegen een in ander lidstaat gevestigde dienstverrichter. In deze overgangsfase tot 1 januari 2010 zouden de lidstaten in individuele gevallen dus naast de verdragsmatige uitzonderingen ook de zogeheten Cassis-de Dijon- uitzonderingen (zie tabel 5.1) mogen invoeren. Na afloop van deze overgangsfase treedt artikel 19 volledig in werking en kan alleen een beroep worden gedaan op de verdragsmatige uitzonderingen, en uitsluitend na het doorlopen van de in artikel 19 vastgelegde procedure.

Tijdens de overgangsfase zouden de lidstaten eventuele maatregelen uit hoofde van het algemeen belang tegen een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter verplicht en gemotiveerd moeten melden aan de Commissie en de lidstaat van oorsprong (notificatie). Op grond van deze notificatie zal de Commissie – in lijn met artikel 40 van de ontwerpdienstenrichtlijn – serieus na moeten gaan of het noodzakelijk is om vóór 2010 met aanvullende harmonisatievoorstellen te komen. Om dat te benadrukken zou aan artikel 40 een nieuw lid e kunnen worden toegevoegd waarin wordt vastgelegd dat de Commissie nagaat of voor die aspecten waar lidstaten gedurende de overgangsfase bepaalde belemmeringen hebben opgeworpen, aanvullende initiatieven of besluiten noodzakelijk zijn.

De op deze wijze gefaseerde invoering van artikel 19 impliceert ook dat er meer tijd is voor het ontwikkelen van vormen van zelfregulering binnen sectoren en voor het door de lidstaten organiseren van de benodigde administratieve samenwerking. De lidstaten moeten deze periode benutten om op nationaal niveau een goede taakverdeling en afstemming tot stand te brengen tussen de autoriteiten die bij de handhaving van de dienstenrichtlijn zijn betrokken en te zorgen voor een goede administratieve samenwerking van deze autoriteiten op Europees niveau. Naarmate de flankerende maatregelen meer gestalte krijgen, verliezen de lidstaten redenen om de beperking van de uitzonderingsgronden bij het Hof aan te klagen.

In de huidige situatie bestaat er geen notificatieplicht voor het in individuele gevallen beperken van het vrij verkeer van diensten. Een hierdoor getroffen onderneming kan eventueel de beperking voor de rechter brengen. Er mag van worden uitgegaan dat de voorgestelde notificatieplicht een disciplinerende werking zal hebben op de lidstaten bij het invoeren van de uitzonderingsgronden. De praktijk zal zijn dat in belangrijke

dossiers de desbetreffende lidstaat eerst zijn licht opsteekt in Brussel om niet meteen tegen een inbreukprocedure aan te lopen.

Dit tijdelijke veiligheidsventiel mag er natuurlijk niet toe leiden dat de druk in de ketel weglekt. Het is daarom belangrijk dat de meldingsplicht naar de Commissie als het tijdstip waarop artikel 19 zonder meer in werking treedt duidelijk en ongeclausuleerd wordt vastgelegd in de richtlijn<sup>98</sup>. Een en ander mag er namelijk niet toe leiden dat de inperking van de uitzonderingsgronden op de lange baan wordt geschoven. De SER adviseert daarom dat artikel 19 uiterlijk 1 januari 2010 volledig in werking treedt. Dit past in het streven om de interne markt voor diensten in 2010 tot stand te brengen. De voorgestelde notificatieplicht zou 1 jaar na de goedkeuring van de richtlijn kunnen ingaan.

Het valt niet te verwachten dat het voorgestelde tijdelijke veiligheidsventiel het vrij verkeer van diensten in de overgangsperiode ernstig zal hinderen. Hiervoor bestaat een aantal redenen:

- De belemmeringen die de lidstaten opwerpen moeten niet alleen gemotiveerd zijn vanuit dwingende redenen van algemeen belang, maar moeten ook voldoen aan de eisen van evenredigheid, noodzakelijkheid en gelijke werking. Een aantal maatregelen waarbij het Hof een dwingende redenen van algemeen belang erkende, werd alsnog strijdig verklaard met het Verdrag omdat ze deze tweede toets niet doorstonden (zie paragraaf 5.3.1).
- De voorgestelde notificatieplicht – dat een essentieel onderdeel vormt van het voorstel – zal een disciplinerende werking hebben op lidstaten. Deze plicht geeft de Commissie niet alleen de verplichting aanvullende harmonisatiebehoefes te overwegen, maar ook, waar nodig, de mogelijkheid een inbreukprocedure te starten tegen de desbetreffende lidstaat.
- De dienstenrichtlijn bevat een aantal flankerende maatregelen om de afnemers van diensten te beschermen en de kwaliteit van diensten te waarborgen. De belemmeringen die de lidstaten eventueel opwerpen met het oog op de consumentenbescherming of de bescherming van afnemers zullen tegen deze achtergrond worden beoordeeld.
- Het oorsprongslidbeginsel is niet van toepassing op een aantal terreinen waar dwingende redenen van algemeen belang aan de orde kunnen zijn (zie tabel 5.2). Het gaat daarbij onder andere om consumentenovereenkomsten (in verband met de dwingende reden van consumentenbescherming), aspecten die zijn geregeld in de detacheringsrichtlijn (in verband met bescherming van werknemers), auteursrechten (in verband met intellectueel eigendom) en aspecten die zijn geregeld in de ontwerprichtlijn beroepskwalificaties (in verband met de bescherming van afnemers van diensten).

---

<sup>98</sup> Het Europees Economisch en Sociaal Comité adviseert om het *oorsprongslidbeginsel* gefaseerd en gedifferentieerd in te voeren mede in afwachting van verdere (sectorale) harmonisatie. Het voorstel noemt geen termijn waarop het oorsprongslidbeginsel uiterlijk zou moeten worden ingevoerd. Het voorstel lost daarom de bovenbeschreven patstelling niet op en het zet de betrokken actoren niet onder druk om tot verder gaande harmonisatie, betere administratieve samenwerking en vormen van Europese zelfregulering te komen. Door het ontbreken van deze druk blijft ook onduidelijk waar precies aanvullende harmonisatie behoeftes liggen. Zie: Advies over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, Brussel, 10 februari 2005, INT/228 “Diensten op de interne markt”, paragraaf 3.5.

Het is moeilijk om precies aan te geven welke dwingende redenen uit tabel 5.1 de lidstaten met kans van slagen wel zouden kunnen invoeren in de overgangsfase. In beginsel kunnen immers alle redenen worden ingeroepen (al ligt dat om bovengenoemde redenen niet voor de hand). Verder moet bedacht worden dat het hierbij om moeilijk te voorzien individuele gevallen gaat. Een mogelijk voorbeeld betreft de aansprakelijkheidsverzekeringen waar de richtlijn mogelijke aanvullende initiatieven van de Commissie open laat (zie kader).

### **Een mogelijk voorbeeld van een beroep op de uitzonderingsgronden**

De aansprakelijkheidsverzekeringen verschillen sterk van lidstaat tot lidstaat. De verschillen hebben met name betrekking op de mogelijkheid de aansprakelijkheid te beperken of op de maximale duur van de aansprakelijkheid. Deze verschillen kunnen moeilijkheden opleveren bij grensoverschrijdende dienstverlening.

Artikel 16.1 van de dienstenrichtlijn bepaalt dat op de aansprakelijkheid van de dienstverrichter het oorsprongslidbeginsel van toepassing is. Volgens artikel 27.1 van de richtlijn moeten lidstaten er op toezien dat dienstverrichters die diensten verrichten met een bijzonder gezondheids- of veiligheidsrisico, of met een bijzonder financieel risico voor de afnemer, gedekt zijn door een geschikte aansprakelijkheidsverzekering, of door een andere gelijkwaardige of qua doel in wezen vergelijkbare waarborg of compensatieclausule. De richtlijn bepaalt niet welke diensten een bijzonder gezondheids- of veiligheidsrisico met zich meebrengen en geeft geen criteria voor de beoordeling van de geschiktheid van de verzekering met het oog op de aard en de omvang van het risico. De richtlijn geeft de Commissie wel de ruimte om hierover eventueel met nadere voorstellen te komen (artikel 27.5).

Volgens de systematiek van de richtlijn hebben de lidstaten geen mogelijkheid om aan een onderneming restricties op te leggen bij het vrij verkeer van diensten als ze van mening zijn dat een algemeen belang zoals de reputatie van de financiële sector in het geding is. Een dergelijke uitzonderingsgrond behoort immers niet tot de verdragsmatige uitzonderingsgronden genoemd in artikel 19 (zie paragraaf 5.3.2). Dit kan relevant zijn als een lidstaat van mening is dat de aansprakelijkheidsverzekering van een dienstverrichter uit een andere lidstaat tekort schiet gezien de aard en omvang van bijvoorbeeld een financieel risico dat verbonden is aan een bepaalde dienstverrichting zoals accountancy. Door artikel 19 gefaseerd in te voeren en het opleggen van eventuele belemmeringen te koppelen aan een meldingsplicht aan de Commissie, blijft de mogelijkheid tijdelijk behouden om in voorkomende gevallen belemmeringen op te leggen, maar wordt anderzijds duidelijk of en waar aanvullende initiatieven van de Commissie op het terrein van aansprakelijkheidsverzekeringen dringend gewenst zijn met het oog op een goede werking van het dienstenverkeer.

Zie voor de verschillen in aansprakelijkheidsverzekeringen en de belemmeringen die dit kan opleveren voor het vrij verkeer van diensten: Europese Commissie, *De toestand van de interne markt voor diensten*, COM (2002) 441, Brussel, 30-7-2002., pp. 44-45.

De conclusie is dat de inperking van de uitzonderingsgronden op het vrij verkeer van diensten acceptabel is mits er een zekere fasering wordt betracht. Een belangrijke voorwaarde is ook dat de hieronder te bespreken aanbevelingen ten aanzien van de kwaliteit van de flankerende maatregelen en de afbakening van de reikwijdte van het oorsprongslidbeginsel worden gerealiseerd.

## 5.5.2 Beoordeling van de flankerende maatregelen

### *Administratieve samenwerking*

Zoals uit het citaat in paragraaf 5.4.3 blijkt, loopt de administratieve samenwerking niet vanzelf goed. Het bovenstaande voorstel is mede ingegeven vanuit de idee dat het tijd en extra inspanning zal kosten om de administratieve samenwerking tussen de lidstaten en de handhaving in de lidstaten goed te regelen. Het vertrouwen in een efficiënte samenwerking tussen de lidstaten en een strikte handhaving is een basisvoorwaarde voor het goed functioneren van het oorsprongslidbeginsel: de lidstaten moeten er immers op kunnen rekenen dat publieke belangen voldoende worden gewaarborgd in de lidstaat van vestiging. De bepalingen in artikelen 34 tot en met 36 bieden in de huidige vorm onvoldoende specifieke waarborgen voor een goede regeling van de administratieve samenwerking<sup>99</sup>. De bepalingen voorzien bijvoorbeeld niet in precieze termijnen waarbinnen de lidstaten informatie moeten verstrekken, of mogelijke maatregelen als een lidstaat op dit punt in gebreke blijft. Ook moet de Europese Commissie een grotere rol krijgen bij het toezicht op de administratieve samenwerking tussen de lidstaten. Bij een en ander kan de recente verordening betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van accijnzen als voorbeeld worden genomen<sup>100</sup>.

Door de bepalingen in de dienstenrichtlijn over de administratieve samenwerking enerzijds verder te precisieren en anderzijds de Commissie een grotere rol hierin te geven, kunnen de bepalingen ook dwingender worden gemaakt. Precisering maakt het mogelijk om duidelijker vast te stellen wanneer een lidstaat in gebreke blijft. Op basis hiervan kan de Commissie eventueel een inbreukprocedure bij het Hof starten omdat de desbetreffende lidstaat de richtlijn niet goed uitvoert. Ondernemingen die menen de dupe te zijn geworden van een gebrekkige administratieve samenwerking tussen de lidstaten, doordat zij worden beperkt in de uitoefening van de vrijheid van dienstverlening, zouden hiertoe bij de Commissie een verzoek kunnen indienen. Het ligt ook voor de hand aansluiting te zoeken bij de bestaande zogeheten SOLVIT-procedure (zie kader)

---

### SOLVIT

SOLVIT is een online netwerk waarin EU-lidstaten samen naar een pragmatische oplossing zoeken voor problemen die het gevolg zijn van een verkeerde toepassing van de internemarktregels door overheidsinstanties. In alle lidstaten van de EU (en in Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) is er een SOLVIT centrum. SOLVIT centra kunnen helpen bij klachten van burgers en bedrijven. De SOLVIT centra maken deel uit van de nationale overheid en proberen snel, dat wil zeggen binnen tien weken, concrete problemen tot een praktische oplossing te brengen. De SOLVIT procedure is gratis.

---

<sup>99</sup> BEUC, *Services in the internal market: BEUC position on the Commission's proposal for a directive*, Brussel 9 november 2004, pp. 7-8; UNICE *comments on the European Commission's proposal for a directive on services in the internal market*, Brussel 5 oktober 2004, punt 8.

<sup>100</sup> Verordening nr. 2073/2004 van de Raad van 16 november 2004 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van accijnzen.



SOLVIT is in juli 2002 van start gegaan. Het wordt door de lidstaten gerund, maar de Europese Commissie verschaft de faciliteiten voor de databank en biedt zonodig hulp om problemen sneller op te lossen. Ook stuurt zij soms door haar ontvangen formele klachten naar SOLVIT door, als er goede kans is dat het probleem zonder tussenkomst van de rechter kan worden opgelost. Van de aangemelde problemen wordt ongeveer driekwart door de SOLVIT procedure opgelost.

Bron: [http://europa.eu.int/solvit/site/about/index\\_nl.htm](http://europa.eu.int/solvit/site/about/index_nl.htm)

---

### *Consumentenbescherming*

De voorgestelde richtlijn biedt in beginsel goede waarborgen voor de bescherming van consumenten. Aan de consument wordt een aantal rechten toegekend (zie de artikelen 20 tot en met 23). Verder zal de consument kunnen profiteren van de oproep in de dienstenrichtlijn tot kwaliteitsvergelijking en gaat de verplichting van de dienstverlener om de consument te melden dat hij bij een geschillencommissie is aangesloten verder dan wat tot nu toe in ons land regel is. Voor deze in beginsel positieve beoordeling is ook van belang dat de Commissie volgens de richtlijn (artikel 40.2.d) aanvullende initiatieven kan nemen en voorstellen kan doen over verdere harmonisatie van de consumentenbescherming en grensoverschrijdende overeenkomsten. Verder moet worden bedacht dat de dienstenrichtlijn voorbouwt op EU-regelgeving met betrekking tot consumentenbescherming, zoals de richtlijn misleidende reclame en de voorgestelde richtlijnen voor oneerlijke handelspraktijken en verkoopbevordering (zie kader).

---

### **Kaderrichtlijn oneerlijke handelspraktijken**

De kaderrichtlijn voor oneerlijke handelspraktijken beoogt bij te dragen aan een goede werking van de interne markt en aan een hoog niveau van consumentenbescherming. De kaderrichtlijn kent een drietrapsraket. Eerst is er een algemeen verbod op oneerlijke handelspraktijken die de economische belangen van consumenten schaden. Dit verbod wordt nader uitgewerkt voor de categorieën misleidende handelspraktijken en agressieve handelspraktijken. Ten slotte staan in een bijlage negentien handelspraktijken die onder alle omstandigheden als oneerlijk, en dus verboden, worden beschouwd.

De kaderrichtlijn noemt een handelspraktijk misleidend als essentiële informatie wordt achtergehouden die de consument nodig heeft om een geïnformeerd besluit over een transactie te kunnen nemen. Als essentiële informatie worden de belangrijkste kenmerken en de prijs van een goed of dienst beschouwd.

De kaderrichtlijn is van toepassing op vijftien richtlijnen en verordeningen op consumententerrein en heeft het karakter van totale harmonisatie: de lidstaten mogen bij de implementatie in nationale wetgeving niet van de kaderrichtlijn afwijken.

Bron: SER-advies, *Oneerlijke handelspraktijken op consumententerrein in de EU*, publicatienr. 04/06, Den Haag, 2004.

---

Maar andere onderdelen van de voorgestelde dienstenrichtlijn lijken minder gunstig voor de consument uit te vallen. Dat geldt onder meer voor de regeling voor de

informatieverschaffing die minder ver gaat dan de bepaling daaromtrent in de kaderrichtlijn voor oneerlijke handelspraktijken. In laatstgenoemde richtlijn is het weglaten van informatie over de belangrijkste kenmerken en de prijs van de dienst een misleidende (oneerlijke) praktijk, terwijl de dienstenrichtlijn voorschrijft dat die informatie op verzoek van de consument moet worden gegeven. Op dit punt zou de dienstenrichtlijn dus in lijn moeten worden gebracht met de kaderrichtlijn oneerlijke handelspraktijken.

Een en ander geldt eveneens voor de regeling aangaande de verplichting van de dienstverlener om slechts op verzoek van de afnemer te melden of er wel of geen garantie op de door hem te verlenen dienst bestaat. Vanuit consumenten oogpunt zou het beter zijn geweest als de dienstverlener verplicht zou worden dit te melden. Daarbij moet overigens wel rekening worden gehouden met de specifieke aard van bepaalde dienstenactiviteiten; sommige diensten (zoals rechtsbijstand) hebben immers het karakter van een inspanningsverplichting in plaats van een resultaatsverplichting en dan is een 100%-garantie minder op zijn plaats.

### 5.5.3 Beoordeling afbakening oorsprongsbeginsel

#### *Inleiding*

De werking van het oorsprongsbeginsel wordt afgebakend door het vestigingsbegrip en door de definitie van contracten (zie paragraaf 5.4.3). Deze paragraaf gaat na of de werking van het oorsprongsbeginsel hiermee ook voldoende scherp is afgebakend.

#### *Afbakening vestigingsbegrip en voorkomen postbusondernemingen*

Een belangrijk aspect van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten betreft het voorkomen van postbusondernemingen, die ten onrechte een beroep doen op de werking van het oorsprongsbeginsel.

Om postbusfirma's uit te sluiten is een meer precieze definitie van het begrip vestiging in de richtlijn, overeenkomstig de uitspraken van het Hof en bestaande EU-regelgeving noodzakelijk<sup>101</sup>. In de geconsolideerde versie van het Luxemburgs voorzitterschap is een nieuwe overweging toegevoegd die een en ander nader preciseert<sup>102</sup>.

Naast een meer precieze definitie van het begrip vestiging is een goede administratieve samenwerking tussen de lidstaten van belang. Het Hof heeft aangegeven dat het onderscheid tussen de vrijheid van vestiging en vrijheid van dienstverrichting niet op een abstracte manier kan worden vastgesteld aan de hand van bijvoorbeeld de duur of frequentie van de dienstverrichting<sup>103</sup>. Om vast te stellen of sprake is van een

<sup>101</sup> Zie: *UNICE comments on the European Commission's proposal for a directive on services in the internal market*, Brussel 5 oktober 2004, p. 3 (WIZ/63).

<sup>102</sup> Zie Raadsdocument 5161/05, Brussel, 10 januari 2005, overweging 18bis.

<sup>103</sup> Zie zaak Schnitzer, C-215/01, overweging 28: "Aangaande het tijdelijk karakter van de werkzaamheid van de verrichter in de lidstaat van ontvangst, heeft het Hof geoordeeld dat dit niet enkel aan de hand van de duur van de dienst moet worden beoordeeld, doch tevens aan de hand van de frequentie, de periodiciteit of de continuïteit ervan. Het tijdelijk karakter van de dienst sluit niet uit, dat een dienstverrichter, in de zin van het Verdrag, zich in de lidstaat van ontvangst voorziet van een zekere infrastructuur (daaronder begrepen een kantoor of kabinet), wanneer die infrastructuur noodzakelijk is om de betrokken dienst te kunnen verrichten (arrest van 30 november 1995, Gebhard, C-55/94, Jurispr. blz. I-4165, punt 27, en 13 februari 2003, Commissie/Italië, C-131/01, Jurispr. blz. I-1659, punt 22)". En overweging 31 van dit arrest "Geen enkele bepaling van het Verdrag maakt het immers

postbusfirma, of dat de betrokken onderneming doorgaans activiteiten van betekenis verricht in het oorsprongland, zullen de bevoegde autoriteiten in het oorsprongland per geval alle activiteiten moeten onderzoeken die de activiteiten van die onderneming kenmerken<sup>104</sup>. Voor nadere bepaling van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten om postbusondernemingen te voorkomen, is het raadzaam om aan te sluiten bij de reeds bestaande procedures en werkzaamheden op dit vlak in het kader van verordening 1408/71 over de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels<sup>105</sup>.

### *Contracten, aansprakelijkheid en IPR*

Volgens artikel 16.1 is het oorspronglandbeginsel van toepassing op de contracten en aansprakelijkheid van dienstverleners. De richtlijn definieert echter niet wat precies onder contracten moet worden verstaan: heeft dit betrekking op de dienstverlening zelf of ook op de contracten die de dienstverlener sluit met degene die bij de uitvoering van de dienstverlening worden ingeschakeld? Dit punt dient nader te worden verduidelijkt in de dienstenrichtlijn. Dit is ook van belang omdat de toepassing van het oorspronglandbeginsel op contracten en aansprakelijkheid de werking van het internationaal privaatrecht (zie kader) kan doorkruisen.

## **Rome I, Rome II, Brussel I**

Met Rome I, II en Brussel I wordt een aantal verdragen tussen de lidstaten aangeduid betreffende de harmonisatie van het internationaal privaatrecht (IPR). Het IPR houdt zich bezig met het bevoegdheidsrecht – de vraag welke rechter bevoegd is te oordelen in een rechtsverhouding die raakvlakken heeft met meer dan één rechtsorde – en het conflictenrecht – welk recht daarbij dient te worden toegepast.

De harmonisatie van het bevoegdheidsrecht is bepaald in het in 1968 afgesloten Verdrag van Brussel. Dit Verdrag is in 2001 vervangen door verordening Brussel I. De harmonisatie van het conflictenrecht omvat zowel regels over het recht dat van toepassing is op contractuele verbintenissen (Rome I) als niet-contractuele verbintenissen (Rome II).

In 1980 sloten de toenmalige lidstaten te Rome het Europees Verdrag inzake het recht op verbintenissen uit overeenkomst ofwel EVO (Rome I). Het EVO is een apart verdrag tussen de lidstaten. De reden hiervoor was dat de Unie pas na het Verdrag van Maastricht uit 1992 bevoegdheden heeft gekregen op het terrein van justitiële samenwerking op burgerlijk gebied. Door een apart protocol heeft het Hof bevoegdheden ten aanzien van de uitleg van dit verdrag. Begin 2003 heeft de Commissie een Groenboek uitgebracht over de omzetting van het EVO in

mogelijk op abstracte wijze de duur of de frequentie te bepalen vanaf welke de verrichting van een dienst of van een bepaald soort dienst in een andere lidstaat niet meer kan worden beschouwd als een dienstverrichting in de zin van het Verdrag”.

<sup>104</sup> Zie zaak Fitzwilliam, C-202/97, overweging 43: “Tot die criteria behoren onder meer de plaats waar de onderneming is gevestigd en waar zij haar hoofdkantoor heeft, het aantal administratieve personeelsleden dat in de lidstaat van vestiging respectievelijk de andere lidstaat werkzaam is, de plaats waar de gedetacheerde werknemers worden aangeworven en de plaats waar het merendeel van de contracten met de klanten wordt gesloten, het recht dat op de arbeidscontracten van de onderneming met haar werknemers enerzijds, en de contracten met haar klanten anderzijds van toepassing is, alsmede de omzet die gedurende een voldoende representatieve periode in elk van de betrokken lidstaten is behaald. Deze lijst is niet uitputtend, aangezien de keuze van de criteria aan elk specifiek geval moet worden aangepast”.

<sup>105</sup> Zie: Besluit nr. 181 van 13 december 2000 van de Administratieve Commissie van de Europese Gemeenschappen voor de sociale zekerheid van migrerende werknemers, *PB* van 14.12.2001, L 329/73.

een verordening. Hoofdstuk 6 gaat uitgebreider in op de werking van het EVO ten aanzien van het arbeidsrecht.

In 2003 heeft de Commissie een verordening voorgesteld betreffende het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen. Dit wordt aangeduid als Rome II. Het gaat hierbij om de regeling van buitencontractuele aansprakelijkheid. De hoofdregel van de verordening luidt dat het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen het recht is van het land waar de schade is ontstaan.

Bron: Aukje A.H. van Hoek, *Internationale mobiliteit van werknemers. Een onderzoek naar de interactie tussen arbeidsrecht, EG-recht en IPR aan de hand van de detacheringsrichtlijn*. Den Haag 2000; Europese Commissie, *voorstel voor een verordening betreffende het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen (Rome II)*, COM(2003) 427, Brussel 22.7.2003.

---

Het IPR houdt zich onder andere bezig met het conflictenrecht – met de vraag dus welk recht dient te worden toegepast in grensoverschrijdende situaties. Ongeclausuleerde toepassing van het oorsprongslandbeginsel zou de werking van het IPR voor het dienstenverkeer ernstig beperken omdat dan immers het recht van het land van vestiging wordt aangewezen als het geldend recht. Ook het IPR kan het recht van het land van vestiging aanwijzen. Maar het IPR kent ook andere aanwijzingscriteria dan het land van vestiging, die hier niet noodzakelijk mee samenvallen, zoals het land waar de overeenkomst het nauwst mee is verbonden (als er geen rechtskeuze is gemaakt), of het recht van het land waar een werknemer ter uitvoering van de arbeidsovereenkomst gewoonlijk zijn arbeid verricht (in geval van aanwijzing van het toepasselijk arbeidsrecht), of het recht van het land waar de schade is ontstaan (in geval van aansprakelijkheid). Het IPR bevat bovendien een aantal bepalingen die gericht zijn op de bescherming van zwakkere marktpartijen zoals individuele consumenten en werknemers<sup>106</sup>.

Voor de toepassing van het oorsprongslandbeginsel op de contracten en aansprakelijkheid is in artikel 17 een aantal uitzonderingen gemaakt<sup>107</sup>:

- de vrijheid van de partijen om het op hun contract toepasselijke recht te kiezen;
- consumentenovereenkomsten betreffende de verrichting van een dienst, voor zover de toepasselijke bepalingen niet volledig op communautair niveau zijn geharmoniseerd<sup>108</sup>;
- de formele geldigheid van contracten waarbij rechten op onroerende zaken ontstaan of worden overgedragen, wanneer op deze contracten volgens het recht van de lidstaat waar de onroerende zaak is gelegen verplichte vormvereisten van toepassing zijn;

---

<sup>106</sup> Voorbeelden hiervan zijn artikel 5.2 en 5.3 EVO over consumentenovereenkomsten, artikel 6.1 EVO over individuele arbeidsovereenkomsten en artikel 19 van verordening 44/2001 over de tenuitvoerlegging beslissingen burgerlijke en handelszaken.

<sup>107</sup> Respecievelijk artikel 17(20), (21), (22) en (23) van de dienstenrichtlijn.

<sup>108</sup> De Europese Consumentenorganisatie BEUC zou graag willen zien dat niet alleen consumentenovereenkomsten worden uitgesloten van de toepassing van het oorsprongslandbeginsel maar ook activiteiten die plaatsvinden voordat een overeenkomst wordt gesloten, zoals regels t.a.v. reclame. Zie: BEUC, *Services in the internal market: BEUC position on the Commission's proposal for a directive*, Brussel 9 november 2004.

- de niet-contractuele aansprakelijkheid van de dienstverrichter bij ongevallen in het kader van zijn activiteit jegens een persoon in de lidstaat waarnaar de dienstverrichter zich verplaatst.

Hiermee wordt de invloed van het oorsprongslandbeginsel op het IPR voor een aantal zaken beperkt. Een aantal aspecten uit het IPR is echter niet uitgezonderd. Deze aspecten kunnen dus wel worden geraakt door de toepassing van het oorsprongslandbeginsel. Voorbeelden hiervan zijn de toewijzing van het geldend recht in gevallen waarbij de partijen geen rechtskeuze hebben gemaakt (artikel 4 EVO); de aanwijzing van het arbeidsrecht in grensoverschrijdende gevallen (artikel 6 EVO); en de aanwijzing van het geldend recht bij andere aspecten van niet-contractuele aansprakelijkheid dan ongevallen.

De Europese Commissie motiveert niet waarom een aantal aspecten die het IPR raken wel worden uitgezonderd en een aantal niet. Er wordt ook niet aangegeven waarom de inperking op bepaalde aspecten van het IPR alleen voor het dienstenverkeer zou moeten gelden en niet bijvoorbeeld voor het goederenverkeer. Van verschillende zijden is er op gewezen dat er complicaties kunnen ontstaan wanneer het IPR op bepaalde terreinen wel van toepassing blijft maar op andere terreinen overruled wordt door het oorsprongslandbeginsel, en wanneer het IPR wel van toepassing blijft op het goederenverkeer maar de werking daarvan voor bepaalde terreinen van het dienstenverkeer wordt beperkt, of als voor bepaalde aspecten van consumentenovereenkomsten het oorsprongslandbeginsel geldt, maar voor andere de bepalingen van het EVO-verdrag<sup>109</sup>.

Het is daarom van belang om de uitsluiting van contracten en aansprakelijkheid van het oorsprongslandbeginsel en de uitzonderingen daarop in artikel 17 nader te bezien in het licht van de mogelijke invloed daarvan op de bestaande verwijzingsregels van het IPR.

Voor de goede werking van het dienstenverkeer *kan* het van belang zijn om het oorsprongslandbeginsel in voorkomende gevallen ook op contracten en aansprakelijkheid toe te passen. Daarbij gaat het vooral om contracten en verplichtingen tussen bedrijven. Het is echter gewenst dat de Europese Commissie scherper in beeld brengt waar en waarom de toepassing van de IPR-regels tot potentiële belemmeringen voor het dienstenverkeer kan leiden. Op deze manier kan een gemotiveerde afweging worden gemaakt tussen enerzijds het oorsprongslandbeginsel voor de vereenvoudiging van het dienstenverkeer en anderzijds de rechtsbescherming van partijen zoals vastgelegd in het IPR. Dit maakt het ook mogelijk het IPR - en het vastleggen daarvan in verordeningen - en de dienstenrichtlijn beter op elkaar af te stemmen.

Voor die aspecten die binnen het werktterrein van de SER vallen, zoals het arbeidsrecht en de consumentenbescherming, beveelt de SER aan dat het IPR, met de daarin opgenomen waarborgen voor de bescherming van zwakkere rechtspartijen, wordt gerespecteerd. Dit impliceert dat consumentenovereenkomsten in hun geheel moeten

---

<sup>109</sup> Zie: Raadsdocument 10542/04, *The application of the provisions of the Rome I Convention and the Rome II Draft Regulation in the light of the Draft Services Directive*, Brussels, 15 June 2004, pp. 11-12; Council of the Bars and Law Societies of the European Union, CCBE position on the proposal for a directive on services in the internal market, Brussel, 15-10-2004, pp. 4-5.

worden uitgezonderd van de toepassing van het oorsprongslandbeginsel. Een andere implicatie is dat de werking van het IPR ten aanzien van het arbeidsrecht gerespecteerd dient te worden. Dit laatste wordt verder uitgewerkt in het volgende hoofdstuk.

## **6. Dienstenrichtlijn en het arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties**

### **6.1 Thematiek en opzet van het hoofdstuk**

Het kabinet vraagt de SER om de toepassing en de reikwijdte van het oorsprongslandbeginsel na te gaan en daarbij aandacht te schenken aan de gevolgen voor de arbeidsmarkt en de gevolgen voor rechtspleging, controle en handhaving. Dit hoofdstuk gaat in op de mogelijke gevolgen van de dienstenrichtlijn voor het arbeidsrecht en de handhaving daarvan bij grensoverschrijdende dienstverlening. Daarbij kan de dienstverrichting ook betrekking hebben op het ter beschikking stellen van werknemers zelf.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 3, is het om verschillende redenen ongewenst als de dienstenrichtlijn geldende Europese regelgeving doorkruist. Dit geldt ook voor het arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties. In paragraaf 6.2 staat de vraag centraal of de neutraliteit van de dienstenrichtlijn ten aanzien van het arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties is gewaarborgd. Het gaat daarbij met name om de vraag of de uitzondering van de detacheringsrichtlijn van het oorsprongslandbeginsel in artikel 17 van de dienstenrichtlijn voldoende garanties biedt.

Wat betreft de *handhaving* van de detacheringsrichtlijn legt de dienstenrichtlijn een bepaalde taakverdeling vast tussen het land van oorsprong en het gastland. De achtergrond hiervan is dat de middelen die de lidstaten inzetten om de handhaving te waarborgen vaak niet proportioneel zijn en daarmee belemmeringen voor het vrij verkeer van diensten opleveren. De dienstenrichtlijn doet daarom een aantal voorstellen die moeten leiden tot een beter evenwicht tussen enerzijds markttoegang en anderzijds de bescherming van werknemers. Met het oog op het belang van een goede handhaving (zie hoofdstuk 3), worden deze voorstellen besproken in paragraaf 6.3. Hierbij wordt ook ingegaan op de handhavingsproblematiek bij de detachering van derdelanders.

### **6.2 Het geldend arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties**

#### **6.2.1 Opzet paragraaf**

Het arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties is in de huidige situatie geregeld door het Verdrag inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (EVO) en de detacheringsrichtlijn. De aanwijzing van de wettelijke sociale zekerheid in grensoverschrijdende situaties wordt bepaald door verordening 1408/71. Deze regelingen worden kort besproken in paragraaf 6.2.2. Vervolgens gaat paragraaf 6.2.3 in op de vraag hoe de dienstenrichtlijn rekening houdt met deze geldende regels en of de neutraliteit van de dienstenrichtlijn tegenover deze regels voldoende is gewaarborgd.

## 6.2.2 Het arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties

Het arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties wordt in de huidige situatie beheerst door verschillende Europese regels:

- Het EVO-verdrag dat het recht bepaalt dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst in grensoverschrijdende situaties. Het bevat een aantal specifieke bepalingen ten aanzien van de individuele arbeidsovereenkomst.
- De detacheringsrichtlijn die artikel 7 EVO over de toepasselijkheid van bepaalde bijzonder dwingende bepalingen van het arbeidsrecht van het gastland nader uitwerkt.

Verder is verordening 1408/71 over de coördinatie van socialezekerheidsstelsels van belang. Deze verordening bevat een aantal bepalingen ten aanzien van de aanwijzing van de wettelijke socialezekerheid in geval van detachering.

### *Het EVO*

Het EVO heeft als hoofdregel dat een overeenkomst wordt beheerst door het recht dat partijen hebben gekozen<sup>110</sup>. Voor het geval dat er geen rechtskeuze is gemaakt formuleert artikel 6.2 EVO een aantal criteria voor de aanwijzing van het op de arbeidsovereenkomst toepasselijke recht<sup>111</sup>. Als eerste moet worden gekeken naar het land waar de werknemer ter uitvoering van de overeenkomst gewoonlijk zijn arbeid verricht, zelfs als hij tijdelijk in een ander land tewerk is gesteld. Als dat niet kan worden vastgesteld, is het recht van het land waar de dienstverrichter is gevestigd van toepassing, tenzij uit het geheel der omstandigheden blijkt dat de arbeidsovereenkomst nauwer is verbonden met een ander land, in welk geval het recht van dat land geldt. De rechtskeuze van partijen wordt ingeperkt door artikel 6.1 EVO. Dit artikel bepaalt dat de rechtskeuze van partijen er niet toe kan leiden dat de werknemer de bescherming verliest welke hij geniet op grond van de dwingende bepalingen van het recht dat op hem van toepassing zou zijn volgens de hierboven besproken criteria van artikel 6.2 EVO.

Uit artikel 7 EVO kan worden afgeleid dat het gastland bepaalde bijzonder dwingende bepalingen van arbeidsrecht op de arbeidsovereenkomst van toepassing kan laten zijn, ongeacht het recht dat de arbeidsovereenkomst beheerst. Wat deze dwingende bepalingen kunnen zijn is niet verder geregeld. Mede om aan de rechtsonzekerheid een einde te maken, legt de detacheringsrichtlijn een harde kern van arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden vast als dwingend recht (zie hieronder). De detacheringsrichtlijn kan daarom worden gezien als concretisering van artikel 7 EVO<sup>112</sup>. Volgens artikel 20 van

<sup>110</sup> *Verdrag van Rome van 1980 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst*, Publicatieblad C 27/34 van 26.1.1998. Zie voor het EVO uitgebreider paragraaf 5.5.3. De arbeidsrechtelijke aspecten van het EVO zijn ook behandeld in het Advies van de Stichting van de Arbeid *Enkele aspecten van de sociale dimensie van Europa* 1992, Publicatienr. 1/91, Den Haag 1991.

<sup>111</sup> Zie voor een uitgebreide bespreking van dit artikel, Aukje A.H. van Hoek, *Internationale mobiliteit van werknemers. Een onderzoek naar de interactie tussen arbeidsrecht, EG-recht en IPR aan de hand van de detacheringsrichtlijn*. Den Haag 2000, pp. 444-452.

<sup>112</sup> Zie met name overweging 10 van de detacheringsrichtlijn. Zie verder: M. Houwerzijl, *De detacheringsrichtlijn. Over de achtergrond, inhoud en implementatie van Richtlijn 96/71/EG*, Deventer 2005, p. 161; M.V. Polak, Brussel, Lugano, Rome, Den Haag of toch weer Brussel? De voortschrijdende Europeanisering van het



het EVO heeft de detacheringsrichtlijn voor de aspecten en de gevallen die door de detacheringsrichtlijn worden bestreken voorrang boven artikel 6 en 7 van het EVO.

### *Detacheringsrichtlijn*

De detacheringsrichtlijn bepaalt dat het gastland er op toe ziet dat voor de op hun grondgebied gedetacheerde werknemers ondernemingen een bepaalde harde kern van arbeidsvoorwaarden en – arbeidsomstandigheden garanderen<sup>113</sup>. Dit ongeacht het recht dat volgens het EVO van toepassing is op de arbeidsovereenkomst<sup>114</sup>. Deze harde kern bestaat uit de wettelijke bepalingen van het gastland met betrekking tot:

- a. maximale werk- en minimale rustperioden;
- b. minimumaantal betaalde vakantiedagen;
- c. minimumlonen;
- d. voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers, in het bijzonder door uitzendbureaus;
- e. gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk;
- f. beschermende maatregelen voor bijzondere groepen werknemers (zwangere vrouwen, jongeren);
- g. bepalingen inzake gelijke behandeling en non-discriminatie.

Een en ander vormt geen beletsel voor de toepassing van arbeidsvoorwaarden en – omstandigheden die gunstiger voor werknemers zijn (artikel 3.7). Deze harde kern van arbeidsvoorwaarden is van direct belang voor de bescherming van gedetacheerde werknemers tijdens de detachingsperiode. Voor onderwerpen die buiten deze harde kern vallen zoals de medezeggenschap is een direct belang voor de bescherming van gedetacheerde werknemers tijdens de periode dat zij in een andere lidstaat werken minder evident. Het ligt veel meer voor de hand dat zij wat deze onderdelen van het arbeidsrecht betreft terugvallen op het recht van hun gewoonlijke werkland<sup>115</sup>.

Opgemerkt kan worden dat voor de meeste van de elementen uit deze ‘harde kern’, de lidstaten gebonden zijn aan Europese minimumnormen (zie tabel 6.1)<sup>116</sup>.

---

internationaal privaatrecht met betrekking tot individuele arbeidsverhoudingen, *SMA* juli/augustus 2000, nr. 7/8, p. 348.

<sup>113</sup> Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, PB 1997 L 18/1.

<sup>114</sup> De detacheringsrichtlijn amendeert niet het recht dat volgens het EVO op de arbeidsovereenkomst van toepassing is, maar legt vast welke regels van het gastland dienen te worden nagekomen tijdens de detachingsperiode. Zie: Europese Commissie, *The implementation of Directive 96/71/EC in the Member States*, COM (2003) 458, Brussels, 25-7-2003, p. 6.

<sup>115</sup> Zie: M. Houwerzijl, op.cit., p. 343.

<sup>116</sup> Zie verder: SER-CSED-rapport, *Met Europa meer groei*, Den Haag 2004, pp. 120 en 148-153.

Tabel 6.1 - Elementen van de harde kern van arbeidsvoorwaarden- en omstandigheden uit de detachingsrichtlijn waarbij de lidstaten gebonden zijn aan Europese minimumnormen

<i>Aspect arbeidsvoorwaarden harde kern</i>	<i>Voornaamste richtlijnen</i>	<i>Bereik richtlijn</i>
Werk- en rusttijden, vakantiedagen (a,b)	Richtlijn 2003/88/EG betreffende arbeidstijden	Bepaling minimumrusttijden, maximale wekelijkse arbeidsduur, en minimale betaalde vakantieperiode.
Veiligheid en gezondheid (e)	Kaderrichtlijn 89/391/EEG	Legt verplichtingen van werkgevers en weknemers vast ten aanzien van veiligheid en gezondheid op het werk. Bepaalt nadere uitwerking hiervan in bijzondere richtlijnen.
Bescherming bepaalde groepen op het werk (f)	Richtlijn 92/85/EEG verbetering veiligheid en gezondheid werkneemsters tijdens de zwangerschap	Vastleggen procedure voor risico-inventarisatie arbeidsomstandigheden zwangere vrouwen. Regeling nachtarbeid, zwangerschapsverlof, ontslagverbod tijdens de zwangerschap.
	Richtlijn 94/33/EG betreffende de bescherming van jongeren op het werk	Verbod kinderarbeid, vastleggen minimumleeftijd (15 jaar) voor toelating tot arbeid. Bescherming arbeidsomstandigheden jongeren.
Gelijke behandeling en non-discriminatie (g)	Richtlijn 75/117; Richtlijn 76/208, Richtlijn 2000/43/EG; Richtlijn 2000/78 EG	Resp.: gelijke beloning tussen mannen en vrouwen; gelijke behandeling bij de arbeid; gelijke behandeling ras en etnische afstamming; kaderrichtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep

*Toelichting:* De lidstaten hebben voor wat betreft de minimumlonen (c) geen bevoegdheden aan de EU overgedragen<sup>117</sup>. De voorgestelde uitzendrichtlijn (zie paragraaf 6.3.4) heeft tot doel om bepaalde voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers in de uitzendbranche te harmoniseren (d).

<sup>117</sup> Het SER-advies Agenda 2000 merkt in dit verband op: “Het ligt voor de hand een loonvoet die in redelijke verhouding staat tot de arbeidsproductiviteit te zien als een belangrijke voorwaarde om te concurreren op de interne markt en derhalve positief te waarderen. De afwezigheid van een Europese harmonisatie van lonen en sociale zekerheid is daarom belangrijk; tegelijkertijd vraagt een verantwoorde loonvorming in de kandidaat-lidstaten om de opbouw van evenwichtige arbeidsverhoudingen” (SER-advies *Agenda 2000: de uitbreiding en de financiering van de EU*, publicatienr. 98/04, Den Haag 1998, p. 32).

Wat betreft de bouwsector betreft gaat het niet alleen om de wettelijke bepalingen ten aanzien van de harde kern van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, maar ook om bepalingen in algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten. De lidstaten hebben volgens artikel 3.10 van de detachingsrichtlijn de mogelijkheid ook voor andere sectoren de betreffende bepalingen uit algemeen verbindend verklaarde CAO's van toepassing te verklaren<sup>118</sup>. In Nederland is hiertoe een wetsontwerp naar de Tweede Kamer gestuurd<sup>119</sup>. Hiermee zoekt de Nederlandse regering aansluiting bij de lidstaten die al eerder besloten om gebruik te maken van de mogelijkheden die de detachingsrichtlijn op dit punt biedt. Door ten aanzien van de harde kern van arbeidsvoorwaarden ook buiten de bouwsector toepassing van algemeen verbindende cao-bepalingen voor te schrijven, wordt ingespeeld op het verschijnsel dat grensoverschrijdende dienstverlening zich in toenemende mate ook uitstrekt tot andere sectoren.

De raad heeft kennisgenomen van (de nota naar aanleiding van) het verslag inzake het bovengenoemde wetsvoorstel uitbreiding WAGA<sup>120</sup>. Naar aanleiding hiervan gaat de raad er vanuit dat de Tweede Kamer het wetsvoorstel zal aanvaarden. Met dit wetsvoorstel wordt gegarandeerd dat de toename van het grensoverschrijdende verkeer van diensten en daarmee van gedetacheerde werknemers in goede banen wordt geleid.

Artikel 3.10 van de detachingsrichtlijn geeft het gastland onder bepaalde voorwaarden ook de mogelijkheid om de harde kern van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden uit te breiden. Daarbij mag het alleen gaan om bepalingen van openbare orde die in overeenstemming zijn met het Verdrag. Een aantal lidstaten heeft hiervan gebruik gemaakt door ook het ontslagrecht of het recht op vereniging onder de detachingsrichtlijn te laten vallen<sup>121</sup>.

De richtlijn is van toepassing op in een lidstaat gevestigde ondernemingen die in het kader van een grensoverschrijdende dienstverrichting werknemers ter beschikking stellen in een andere lidstaat. Daarbij gaat het om:

<sup>118</sup> De volgende lidstaten hebben van deze mogelijkheid gebruikgemaakt: Oostenrijk, België, Spanje, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Portugal en Luxemburg. In deze lidstaten gelden de bovenwettelijke regelingen voor alle sectoren. Zie: *Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten*, brief staatssecretaris Rutte, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 407, nr. 1, p. 28.

<sup>119</sup> *Wijziging van de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten in verband met de uitbreiding van de werkingssfeer van de wet arbeidsvoorwaarden, grensoverschrijdende arbeid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 983.

<sup>120</sup> *Wijziging van de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten in verband met de uitbreiding van de werkingssfeer van de wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid*, Nota naar aanleiding van het verslag, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 983, nr. 5.

<sup>121</sup> Zie Jan Cremers en Peter Donders (eds.), *The free movement of workers in the European Union. Directive 96/71/EC on the posting of workers within the framework of the provision of services: its implementation, practical application and operation*. Brussel 2004: CLR/Reed Business Information, pp. 26-27. Houwerzijl, op.cit., pp. 147-148. Volgens de Europese Commissie leggen deze lidstaten artikel 3.10 te ruim uit omdat volgens de jurisprudentie van het Hof een beroep op bepalingen van openbare orde gerechtvaardigd moet worden door zwaarwegende algemene belangen. Zie: Europese Commissie, *The implementation of Directive 96/71/EC in the Member States*, COM (2003) 458, Brussels, 25.7.2003, pp. 13-14. Houwerzijl, op.cit., pp. 253-254 betwijfelt of het openbare orde begrip in de jurisprudentie van het Hof voldoende is uitgekristalliseerd om te bepalen of lidstaten te ver zijn gegaan met de interpretatie van artikel 3.10 EVO. Zie ook: Bloemarts, op.cit., p. 188: "Zoveel is wel duidelijk dat niet elke doelstelling van sociale politiek die aan een bepaling ten grondslag ligt, die bepaling maakt tot een bepaling van openbare orde in de zin van de [detachings]richtlijn".

- Het onder leiding en op rekening van de onderneming uitvoeren van een bepaalde dienstverrichting in een andere lidstaat (het met eigen personeel uitvoeren van een ‘klus’ in een andere lidstaat)<sup>122</sup>.
- Detachering binnen multinationale concerns.
- Het ter beschikking stellen van uitzendkrachten in een andere lidstaat dan waar het uitzendbureau is gevestigd.

In alle gevallen is het van belang dat er gedurende de detachingsperiode een dienstverband bestaat tussen de onderneming die de werknemer detacheert en de betrokken werknemer.

De detachingsrichtlijn verstaat onder een gedetacheerde werknemer iedere werknemer die gedurende een bepaalde periode werkt op het grondgebied van een lidstaat die niet de staat is waar de werknemer gewoonlijk werkt. Zij is dus niet van toepassing bij het inhuren van lokale arbeidskrachten (personen die gewoonlijk al in het gastland werken) door een dienstverrichter uit een andere lidstaat. De richtlijn bepaalt geen duur bij overschrijding waarvan geen sprake meer is van detachering. Voor de toepassing van de richtlijn wordt het begrip werknemer bepaald door het recht van het gastland (zie uitgebreider paragraaf 6.3.3).

#### *Verordening 1408/71 over de aanwijzing van de wettelijke Sociale Zekerheid*

Voor de wettelijke socialezekerheidsregelingen geldt als hoofdregel dat de wetgeving van toepassing is van het land waar de werkzaamheden worden verricht<sup>123</sup>. In de betreffende verordening 1408/71 is voor gedetacheerde werknemers hierop een uitzondering gemaakt. Op voorwaarde dat de detachering niet langer dan 12 maanden duurt, geldt het oorsprongslandbeginsel. De socialezekerheidswetgeving van de lidstaat waar het bedrijf gevestigd is, waaraan de gedetacheerde werknemer normaal verbonden is, blijft dus van kracht. Eventueel kan hierop nog een verlenging van een jaar volgen. Artikel 17 van de verordening biedt bovendien de mogelijkheid voor twee of meer lidstaten om onderlinge afspraken te maken over langere uitzonderingsperioden<sup>124</sup>. In Verordening 833/04 die deze verordening zal vervangen is de termijn waarin het oorsprongslandbeginsel geldt, gesteld op 24 maanden, met dien verstande dat verlenging niet meer mogelijk is<sup>125</sup>.

<sup>122</sup> Deze vorm werd in Nederland soms niet als detachering aangeduid, maar als grensoverschrijdend werken met eigen personeel. Hierdoor is in de Nederlandse rechtspraak verwarring ontstaan over het geldingsbereik van de detachingsrichtlijn en de implementatie daarvan door de WAADI. Zie verder: M. Houwerzijl, *Het verband tussen detachering van werknemers en grensoverschrijdende aanneming van werk*, Arbeid Integraal, 2 april 2004, pp. 39-41.

<sup>123</sup> Verordening (EEG/1408/71 van de Raad van de EG van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, *PbEG* 1971 L149/2. Verordening 833/04 zal mettertijd deze verordening vervangen.

<sup>124</sup> In de praktijk wordt echter nauwelijks van de mogelijkheid tot verlenging gebruik gemaakt. Zie: P. Donders, D. Pieters en P. Schoukens, Application of the Provisions of Regulation (EEC) 1408/71 and the Issue of Posting: Facts, Problems and Comments, in: Paul Schoukens (ed.), *Prospects of Social Security Co-ordination*, Leuven, 1997, p. 64.

<sup>125</sup> Verordening 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, PB L 166 van 300-4-2004, artikel 12.1.

### 6.2.3 Dienstenrichtlijn en de neutraliteit ten aanzien van het arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties

#### *Inleiding*

Deze paragraaf zet eerst uiteen waar en hoe het arbeidsrecht in de dienstenrichtlijn aan de orde is. Daarna wordt aangegeven waarom het bestaande voorstel van de dienstenrichtlijn de gewenste neutraliteit van het arbeidsrecht in onvoldoende mate waarborgt en hoe dit zou kunnen worden gecorrigeerd.

#### *De dienstenrichtlijn en het arbeidsrecht*

Het arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties komt in de dienstenrichtlijn op de volgende plaatsen aan de orde. Volgens overweging 58 van de dienstenrichtlijn gaat de richtlijn niet in op de arbeidsrechtelijke vraagstukken als zodanig. Artikel 17 van de dienstenrichtlijn bevat, wat betreft het arbeidsrecht, de volgende uitzonderingen op het oorsprongslanbeginsel:

- De vrijheid van de partijen om het op hun contract toepasselijke recht te kiezen (artikel 17.20).
- Aspecten die zijn geregeld in de detachingsrichtlijn (artikel 17.5). Volgens de toelichting van de Europese Commissie betreft het hier alle zaken die vallen onder de detachingsrichtlijn, dus niet alleen de harde kern van arbeidsvoorwaarden, maar ook: de bepaling van het begrip werknemer door het recht van het gastland; de voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers door uitzendbureaus; en, voor zover lidstaten de reikwijdte van de detachingsrichtlijn hebben uitgebreid naar andere sectoren dan de bouw, ook voor hetgeen omtrent de harde kern van arbeidsvoorwaarden in algemeen verbindende CAO-bepalingen is bepaald voor die andere sectoren<sup>126</sup>.
- de bepalingen van verordening 1408/71 betreffende het toepasselijk recht (artikel 17.9).

#### *Voldoende waarborgen voor neutraliteit?*

Het is de vraag of door de toelichting in overweging 58 en de bovengenoemde uitzonderingen op het oorsprongslanbeginsel in artikel 17 van de dienstenrichtlijn de neutraliteit van de dienstenrichtlijn voldoende is gewaarborgd. Daarbij gaat het vooral om artikel 6 van het EVO over de aanwijzing van het arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties. Dit artikel van het EVO wordt, in tegenstelling tot andere onderdelen van het IPR, niet expliciet in de overwegingen genoemd. Artikel 6 van het EVO wordt ook niet expliciet uitgezonderd van het oorsprongslanbeginsel in artikel 17 van de richtlijn. Artikel 17.20 zondert alleen het recht uit van de partijen om het op hun contract toepasselijk recht te kiezen - artikel 3 van het EVO.

Door artikel 6 van het EVO niet expliciet van de toepassing van het oorsprongslanbeginsel uit te sluiten, bestaat de mogelijkheid dat de dienstenrichtlijn de

---

<sup>126</sup> Raadsdocument 11153/04, *Toelichting van de diensten van de Commissie over de specifieke bepalingen betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met bijzondere nadruk op artikel 24*, Brussel, 5 juli 2004, pp. 3-6. In de geconsolideerde versie van het Luxemburgs voorzitterschap is voorgesteld een en ander te verduidelijken in een aantal toegevoegde overwegingen. Zie: Raadsdocument 5161/05, Brussel, 10 januari 2005, p. 44 (overweging 41ter en 41quarter).

werking van het EVO doorkruist en op deze manier toch van invloed is op het arbeidsrecht. De mogelijkheid om in voorkomende gevallen het recht van het gastland als recht aan te wijzen dat de arbeidsvoorwaarden of elementen daaruit beheerst, wordt hierdoor immers beperkt. Dit is van belang in grensoverschrijdende situaties waarbij de detacheringsrichtlijn niet of niet langer van toepassing is. Te denken valt daarbij aan het inhuren van lokale arbeidskrachten<sup>127</sup>, of bij zeer langdurige detacheringssituaties waarbij een omslagpunt is gepasseerd waarna de werknemer niet meer tijdelijk, maar gewoonlijk in het gastland werkt.

Het EVO blijft ook van belang in situaties die wel onder de detacheringsrichtlijn vallen<sup>128</sup>. De detacheringsrichtlijn legt alleen voor de harde kern van arbeidsvoorwaarden en - arbeidsomstandigheden vast dat het dwingend recht van het gastland van toepassing is. Voor arbeidsvoorwaarden die hier buiten vallen, of die verder gaan, kan het oorsprongslanbeginsel de werking van het EVO doorkruisen<sup>129</sup>.

#### *Mogelijke oplossingsrichtingen voor een sterkere borging van neutraliteit*

De gewenste neutraliteit ten aanzien van het geldend arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties wordt in de dienstenrichtlijn in onvoldoende mate gewaarborgd. Ook volgens Commissaris McCreevy moet de tekst van de dienstenrichtlijn op dit punt waterdicht zijn<sup>130</sup>. Daarbij gaat het meer specifiek om het behoud van de werking van het EVO ten aanzien van het arbeidsrecht: daar waar het EVO thans geldt, moet het ook in de toekomst blijven gelden. In de dienstenrichtlijn moet daarom worden zeker gesteld, dat het EVO ten aanzien van arbeidsovereenkomsten blijft gelden, zulks vanzelfsprekend met inachtneming van hetgeen in de detacheringsrichtlijn specifiek voor detachering is bepaald.

### **6.3 De handhaving van het geldend arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties**

#### **6.3.1 Thematiek en opzet van de paragraaf**

Artikel 24 van de voorgestelde dienstenrichtlijn gaat in op de handhaving van de detacheringsrichtlijn. De Europese Commissie constateert dat lidstaten vaak belemmeringen opwerpen voor de detachering van werknemers. Deze belemmeringen

<sup>127</sup> In de geconsolideerde versie van het Luxemburgse voorzitterschap wordt in de nieuwe overweging 41 quarter (zie vorige voetnoot) opgemerkt dat de afwijking van het oorsprongslanbeginsel evenzo geldt voor de harde kern van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden uit de detacheringsrichtlijn wanneer de werknemer die werkzaam is voor het verrichten van een grensoverschrijdende dienst, wordt aangeworven in de lidstaat waar de dienst wordt verricht. Dergelijke werknemers vallen echter buiten het bereik van de detacheringsrichtlijn. Deze verduidelijking is dus niet in overeenstemming met artikel 17(5) van de dienstenrichtlijn waarin de aspecten die zijn geregeld in de detacheringsrichtlijn zijn uitgesloten van het oorsprongslanbeginsel.

<sup>128</sup> Zie: Houwerzijl, op.cit, pp. 163-164.

<sup>129</sup> Zie ook: Raadsdocument 10542/04, *The application of the provisions of the Rome I Convention and the Rome II Draft Regulation in the light of the Draft Services Directive*, Brussels, 15 June 2004, p. 7: "The rule of Rome I giving priority to the law of the country where the employee habitually carries out work, is in accordance with Directive 96/71/EC. However, for questions not harmonised by the Directive 96/71/EC, the country of origin principle will apply as a result of the Draft Services Directive".

<sup>130</sup> Charlie McCreevy, *Statement of the European Parliament on Services Directive*, Straatsburg, 8 maart 2005, Speech/05/149, p. 3.

worden gelegitimeerd met het oogmerk van bescherming van werknemers. Het is echter niet altijd duidelijk welk motief prevaleert: de bescherming van werknemers of afscherming van de lokale markt.

Vanuit deze achtergrond doet de Commissie voorstellen die er toe moeten leiden dat er een beter evenwicht wordt gevonden tussen enerzijds de mogelijkheid tot handhaving van de detacheringsrichtlijn en anderzijds de markttoegang (paragraaf 6.3.2). Het gaat daarbij concreet om het afschaffen van bepaalde onevenredige administratieve procedures en om het verbeteren van controles op de verenigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden met de detacheringsrichtlijn. Deze voorstellen worden beoordeeld in paragraaf 6.3.3.

De problematiek van de handhaving van de detacheringsrichtlijn is ook van belang voor de beoordeling van de vraag of de uitzendbranche (paragraaf 6.3.4) en de bouwsector (paragraaf 6.3.5) onder de reikwijdte van de richtlijn dienen te vallen. Paragraaf 6.3.6 gaat tot slot in op de handhavingproblematiek bij de detachering van derdelanders.

### **6.3.2 Dienstenrichtlijn en de handhaving van de detacheringsrichtlijn**

#### *Verduidelijking rol- en taakverdeling oorsprongland en gastland*

De voorstellen die er toe moeten leiden dat er een beter evenwicht wordt gevonden tussen enerzijds de mogelijkheid tot handhaving van de detacheringsrichtlijn en anderzijds de markttoegang zijn uitgewerkt in artikel 24 van de dienstenrichtlijn. Dit artikel bevat twee elementen:

- Nadere precisering van de taakverdeling tussen gastland en oorsprongland met betrekking tot de handhaving van de detacheringsrichtlijn.
- Verbodsbepalingen ten aanzien van eisen die het gastland stelt in de vorm van vergunningen, verklaringen of vertegenwoordiging.

Deze elementen hangen nauw met elkaar samen: de verbodsbepalingen worden gerechtvaardigd door een intensievere samenwerking tussen de lidstaten.

#### *Taakverdeling gastland en oorsprongland bij handhaving detacheringsrichtlijn*

Volgens de richtlijn voert het gastland de verificaties, inspecties en onderzoeken uit om na te gaan of aan de bepalingen inzake de harde kern van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van de detacheringsrichtlijn is voldaan. Het gastland kan ook maatregelen nemen tegen dienstverrichters die hieraan niet voldoen.

De richtlijn bepaalt in algemene zin dat het oorsprongland het gastland hiertoe bijstaat. Het land van oorsprong moet volgens de richtlijn op eigen initiatief het gastland informeren wanneer hij op de hoogte is van precieze feiten waaruit onregelmatigheden bij de dienstverrichter ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden zouden blijken. Verder ziet het oorsprongland er op toe dat de dienstverrichter alle nodige maatregelen neemt om zijn bevoegde instanties én die van het gastland tot twee jaar na de detachering bepaalde gegevens te verstrekken. Deze hebben betrekking op: de identiteit, functie en taken van de gedetacheerde werknemer; de contactgegevens van de afnemer; de plaats waar de werkzaamheden zijn uitgevoerd; de begin- en einddatum van de detachering; en de arbeidsvoorwaarden die op de ter beschikking gestelde werknemer van toepassing zijn. Hoofdstuk 5 van de

dienstenrichtlijn (artikelen 34/38) legt in aanvulling hierop algemene bepalingen over wederzijdse bijstand van de lidstaten bij de handhaving van de dienstenrichtlijn vast.

#### *Verbodsbepalingen voor het gastland*

Het gastland mag volgens de richtlijn de dienstverrichter, of de door hem gedetacheerde werknemer, ten aanzien van de handhaving van de voorschriften betreffende de in de detachingsrichtlijn bedoelde harde kern van arbeidsvoorwaarden, *niet* de volgende verplichtingen opleggen:

- de verplichting een vergunning aan te vragen of zich in te schrijven bij zijn bevoegde instanties, noch enige gelijkwaardige verplichting;
- de verplichting een verklaring af te leggen (waarbij voor de bouwsector tot 2009 een uitzondering is gemaakt)<sup>131</sup>;
- de verplichting op zijn grondgebied een vertegenwoordiger te hebben;
- de verplichting op zijn grondgebied of de op zijn grondgebied geldende voorwaarden sociale documenten te bewaren.

Deze verbodsbepalingen sluiten aan bij de hindernissen die geïdentificeerd zijn voor de detachering van werknemers in het eerste verslag over de werking van de dienstenmarkt<sup>132</sup>.

De Europese Commissie licht de drie laatste verbodsbepalingen nader toe<sup>133</sup>:

- Het verbod op het afgeven van verklaringen heeft betrekking op de verplichting tot voorafgaande aanmelding van iedere individuele gedetacheerde werknemer. Het gaat niet om de informatieplicht bij controles door het gastland *na* het begin van de dienstverrichting. De Commissie stelt voor om dit nader toe te lichten in een overweging bij de richtlijn<sup>134</sup>.
- Bij het verbod op de verplichting op het hebben van een vertegenwoordiger gaat het om een *permanente* vertegenwoordiging. Het sluit niet uit dat het gastland verlangt dat de dienstverrichter iemand van het gedetacheerde personeel als contactpersoon en aanspreekpunt aanwijst. Ook dit punt zou nader kunnen worden verduidelijkt<sup>135</sup>.

<sup>131</sup> Overweging 59 van de richtlijn wijst in dit verband op de ontwikkeling van voorstellen voor verbetering van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten bij de uitvoering van de detachingsrichtlijn door een groep van nationale deskundigen. Zie voor verdere achtergronden Europese Commissie, *The implementation of Directive 96/71/EC in the Member States*, op.cit., p. 19.

<sup>132</sup> Europese Commissie, *De toestand van de interne markt voor diensten, verslag ingediend in het kader van de eerste fase van de internemarktstrategie voor de dienstensector*, COM(2002) 441, Brussel 30 juli 2002, pp. 24-28.

<sup>133</sup> Council of the European Union, *Explanatory note from the Commission services on the provisions relating to the posting of workers with a particular emphasis on Article 24*, op.cit., pp. 8-9.

<sup>134</sup> In de geconsolideerde versie van de dienstenrichtlijn van het Luxemburgs voorzitterschap (Raadsdocument 5161/05 van 10 januari 2005, p. 58) is aan artikel 24.1 toegevoegd dat het verbod op het afleggen van verklaringen geen betrekking heeft op verklaringen die rechtstreeks verband houden met de naleving van specifieke arbeidsvoorwaarden, zoals verklaringen aan vakantiefondsen, mits deze kunnen worden afgelegd na aanvang van de dienstverrichting.

<sup>135</sup> Een voor de hand liggend alternatief is om in de desbetreffende bepaling van de richtlijn het woordje *permanente* voor vertegenwoordiging toe te voegen. Dit is ook gebeurd in de geconsolideerde versie van het Luxemburgse voorzitterschap (Raadsdocument 5161/05 van 10 januari 2005, p. 58). Een nieuwe overweging licht toe dat de richtlijn de wetgevingen van de lidstaten met betrekking tot collectieve acties en collectieve overeenkomsten onverlet laat. (Ibid, p. 60). Hiermee wordt voorkomen dat het verbod op het aanhouden van een vertegenwoordiger het Zweedse en Deense arbeidsrecht doorkruist. Het arbeidsrecht in deze landen is in hoge



- Bij het verbod op de verplichting sociale documenten te bewaren gaat het om arbeidscontracten etc. die normaal gesproken op de personeelsafdeling in het oorsprongsland worden bewaard<sup>136</sup>. Lidstaten blijven het recht houden bij inspecties dergelijke documenten op te vragen. De lidstaten mogen echter niet eisen dat dergelijke documenten direct overlegd worden op de plek waar de inspectie wordt uitgevoerd. Verder kan het gastland daarbij een beroep doen op de bevoegde autoriteiten in het oorsprongsland. De Commissie verwijst daarbij ook naar het arrest C-369/99 en C-376/96 Arblade. Bij gebrek aan goede administratieve controle en samenwerking tussen de lidstaten, keurde het Hof de verplichting goed om in de bouwsector specifieke documenten te bewaren op de werkplek of op een andere plek in het gastland<sup>137</sup>.

### 6.3.3 Commentaar op de voorstellen

#### *Betere taakverdeling tussen land van oorsprong en gastland gewenst*

Er zijn aanwijzingen dat de handhaving van de detacheringsrichtlijn tekort schiet. Dit blijkt uit het verslag van de Commissie over de evaluatie van de detacheringsrichtlijn. Hierin doet de Commissie een aantal voorstellen om tot een betere samenwerking tussen de lidstaten te komen op het terrein van de handhaving. Ook de Europese sociale partners in de bouwsector – waar detachering het meest voorkomt – constateren in een gezamenlijke verklaring dat de detacheringsrichtlijn er vanuit juridisch oogpunt in slaagt een goed evenwicht te vinden tussen markttoegang en sociale bescherming en dat de problemen vooral liggen bij de handhaving, controle en de administratieve samenwerking tussen de lidstaten<sup>138</sup>. Vanuit dit gezichtspunt is een betere taakverdeling tussen het land van oorsprong en het gastland bij de handhaving van de detacheringsrichtlijn noodzakelijk.

Opmerking verdient allereerst dat artikel 24 van de dienstenrichtlijn uitdrukkelijk aan het gastland de verplichting oplegt de verificaties, inspecties en onderzoeken uit te voeren die nodig zijn om na te gaan (in de Engelse versie: to ensure) dat de bepalingen inzake de harde kern van arbeidsvoorwaarden worden nageleefd. Dit is op zichzelf een verbetering ten opzichte van de detacheringsrichtlijn, die ten aanzien van de handhaving generlei precisering bevat van de wijze waarop het gastland erop moet toezien (artikel 3, lid 1) dat de harde kern van arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden wordt nageleefd.

Ten aanzien van de Commissievoorstellen voor de dienstenrichtlijn zijn er twee vragen:

---

mate gebaseerd op CAO-bepalingen. Om dergelijk recht toe te passen is veelal een vertegenwoordiging van de werkgever vereist.

<sup>136</sup> Ook dit punt is toegevoegd aan de desbetreffende bepaling in de geconsolideerde versie van het Luxemburgs voorzitterschap (Raadsdocument 5161/05 van 10 januari 2005, p. 58).

<sup>137</sup> Zie bijvoorbeeld overweging 61 in Zaak C-369/96 (Arblade): “Om de werknemers in de bouwsector doeltreffend te beschermen, met name ter zake van veiligheid en gezondheid alsmede ter zake van de arbeidstijd, kan het nodig zijn te eisen dat op de bouwplaats of althans op een toegankelijke en duidelijk geïdentificeerde plaats op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst bepaalde documenten ter beschikking van de controle instanties van deze staat worden gehouden, vooral daar tussen de lidstaten geen georganiseerd systeem van samenwerking en informatie-uitwisseling in de zin van artikel 4 van richtlijn 96/71 bestaat”.

<sup>138</sup> Zie Jan Cremers en Peter Donders (eds.), *The free movement of workers in the European Union. Directive 96/71/EC on the posting of workers within the framework of the provision of services: its implementation, practical application and operation*. Brussel 2004: CLR/Reed Business Information, p. 138.

- Gaan de voorstellen met betrekking tot de administratieve samenwerking en de informatieverplichtingen van het oorsprongsland ver genoeg?
- Gaan de voorstellen met betrekking tot de verbodsbepalingen te ver? Wat zijn mogelijke evenredige administratieve procedures die bij de handhaving kunnen worden ingezet?

#### *De administratieve samenwerking tussen de lidstaten*

Volgens de toelichting van de Europese Commissie bij artikel 24 van dienstenrichtlijn *verplicht* het voorstel de lidstaat van oorsprong om de instanties van het gastland bij te staan bij het controleren van de ondernemingen die werkzaam zijn in andere lidstaten<sup>139</sup>.

Dit geschiedt door het versterken van de verplichting van samenwerking tussen de lidstaten om zo de controles efficiënter te maken en ervoor te zorgen dat schendingen van de wet in de lidstaat van terbeschikkingstelling efficiënter kunnen worden aangepakt zelfs na het einde van de terbeschikkingstelling.

De ervaringen uit de bouwsector laten zien dat efficiënte naleving en controle bemoeilijkt worden door een gebrekkige samenwerking tussen nationale controleinstanties en tussen de lidstaten. Het vertrouwen in een efficiënte samenwerking tussen de lidstaten en een strikte handhaving is essentieel voor het goed functioneren van het vrij verkeer van diensten. In dit licht is het van groot belang dat het door de Europese Commissie beoogde verplichtende karakter van de administratieve samenwerking voldoende in artikel 24 van de dienstenrichtlijn tot uitdrukking komt. Dit is nu in onvoldoende mate het geval. Het artikel bepaalt alleen in algemene zin dat het oorsprongsland het gastland bijstaat bij de handhaving van de detacheringsrichtlijn. In lijn met de eerdere opmerkingen over de administratieve samenwerking tussen de lidstaten, zoals geregeld in artikel 34 e.v. van de dienstenrichtlijn, zou deze bepaling meer dwingend en preciezer moeten worden geformuleerd (zie paragraaf 5.5.2). Het is tevens noodzaak dat de lidstaten de termijn voor de gefaseerde inperking van de uitzonderingsgronden van het vrij verkeer van diensten (zie paragraaf 5.5.1), benutten om hun infrastructuur en informatie-uitwisselingsystemen goed op elkaar afgestemd krijgen.

Bij de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten op het terrein van de handhaving kan aansluiting worden gezocht bij de reeds bestaande werkzaamheden van de Administratieve Commissie in het kader van verordening 1408/71 over de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels<sup>140</sup>. In navolging van de aanbeveling van de Europese sociale partners in de bouwnijverheid kan ook worden overwogen om de competenties van het Europees Comité van Senior Arbeidsinspecteurs uit te breiden, zodat het de Commissie gevraagd of ongevraagd advies kan geven over de handhaving van de detacheringsrichtlijn<sup>141</sup>.

Naast een goede regeling van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten, is het van groot belang dat de voorwaarden voor een goede handhaving *binnen* de lidstaten in orde zijn. Dit vereist een goede samenwerking tussen de bevoegde instanties binnen

<sup>139</sup> Raadsdocument 11153/04, *Toelichting van de diensten van de Commissie over de specifieke bepalingen betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met bijzondere nadruk op artikel 24*, Brussel, 5 juli 2004, p. 12.

<sup>140</sup> Vergelijk Houwerzijl, op.cit., p. 277.

<sup>141</sup> Cremers en Donders, op.cit., p. 141.

de lidstaten en de nodige investeringen in de arbeidsinspectie (zie ook kader paragraaf 3.6).

#### *De verbodsbepalingen*

Bij de beoordeling van de verbodsbepalingen gaat het om de evenredigheid van de maatregelen die lidstaten nemen bij de handhaving van de detacheringsrichtlijn. Het Hof heeft bepaald dat administratieve maatregelen die gericht zijn op controle ‘vooraf’ disproportioneel zijn, en daardoor in strijd met het Verdrag, als er ook mogelijkheden zijn tot effectieve controle ‘achteraf’ (zie kader)<sup>142</sup>.

---

#### **Uitspraak Hof over de toelaatbaarheid van voorafgaande goedkeuring**

In het arrest C-390/99 (Canal Satélite) heeft het Hof uitspraak gedaan over de toelaatbaarheid van het eisen van voorafgaande administratieve goedkeuring voor technische middelen voor het aanbieden van diensten op het terrein van televisie.

Het Hof heeft bepaald dat bij de beoordeling van de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel door een nationale regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, de verwijzende rechter met name rekening dient te houden met de volgende overwegingen:

- wil een stelsel van voorafgaande administratieve goedkeuring gerechtvaardigd zijn, hoewel het een afwijking vormt van een fundamentele vrijheid, moet het in ieder geval zijn gebaseerd op objectieve criteria, die niet-discriminatoir en vooraf bekend zijn; aldus worden grenzen gesteld aan de uitoefening van de beoordelingsvrijheid van de nationale autoriteiten en wordt willekeur daarbij voorkomen;
- een door een lidstaat ingevoerde maatregel die eigenlijk slechts een herhaling is van de controles die reeds in het kader van andere procedures in dezelfde of in een andere lidstaat zijn verricht, kan niet worden beschouwd als noodzakelijk voor het bereiken van het nagestreefde doel;
- een procedure van voorafgaande goedkeuring zou enkel nodig zijn, indien een controle achteraf moet worden geacht te laat te komen om werkelijk efficiënt te kunnen zijn om het nagestreefde doel te kunnen bereiken;
- een procedure van voorafgaande goedkeuring is niet in overeenstemming met de fundamentele beginselen van vrij verkeer van goederen en vrijheid van dienstverrichting, indien zij de betrokken marktdeelnemers vanwege haar duur en de onevenredige kosten die zij met zich brengt, van de voortzetting van hun project kan doen afzien.

Bron: Arrest van het Hof van 22 januari 2002, Zaak C-390-22 (Canal Satélite), uitspraak 2.

---

Specifiek ten aanzien van het arbeidsrecht stelt het Hof in het arrest-Commissie/Luxemburg vast dat de bescherming van werknemers stellig een van de dwingende redenen van algemeen belang is (overweging 29), maar dat een werkvergunning (in dit geval voor gedetacheerde derdelanders) niet als een passend middel kan worden aangemerkt (overweging 30)<sup>143</sup>. Het Hof stelt vervolgens in overweging 31 dat:

---

<sup>142</sup> Zie: Council of the European Union, *Explanatory note from the Commission services on the provisions relating to the posting of workers with a particular emphasis on Article 24*, 11153/04, Brussels 5 July 2004, p. 7; Zie ook voetnoot 27 over de uitspraak van het Hof in het arrest Arblade.

<sup>143</sup> Zaak C-445/03 Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Groot-Hertogdom Luxemburg, arrest van 21 oktober 2004.

De verplichting voor een dienstverrichter om de plaatselijke autoriteiten in kennis te stellen van de aanwezigheid van een of meer ter beschikking gestelde werknemers, de vermoedelijke duur van die aanwezigheid en de dienst of diensten die de terbeschikkingstelling nodig maakt of maken, zou een even doeltreffende en minder beperkende maatregel zijn dan het onderhavige vereiste. Zij zou die autoriteiten in staat stellen de naleving van de Luxemburgse sociale reglementering gedurende de terbeschikkingstelling te controleren, en daarbij rekening te houden met de verplichtingen waaraan de onderneming reeds moet voldoen krachtens de sociaalrechtelijke regels van de lidstaat van herkomst.

Een meldingsplicht kan volgens het Hof dus proportioneel zijn. Het ligt ook voor de hand dat het gastland over de nodige informatie over de aanwezigheid van gedetacheerde werknemers beschikt om de handhaving van de detacheringsrichtlijn te waarborgen<sup>144</sup>. Het verbod in de dienstenrichtlijn op de verplichting om de detachering van werknemers bij de bevoegde handhavingsinstanties te melden gaat dan ook te ver. Het is vervolgens de vraag hoe een meldingsplicht vorm kan worden gegeven zodat er zo min mogelijk belemmeringen en regeldruk voor dienstverrichters ontstaat. Ook hier kan gedacht worden om andere communautaire regelgeving te betrekken bij de handhaving en de verschillende hierbij relevante administratieve procedures op elkaar af te stemmen en te stroomlijnen<sup>145</sup>. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de zogeheten E-formulieren die aan gedetacheerde werknemers in het kader van verordening 1408/71 over de coördinatie van socialezekerheidsstelsels worden afgegeven<sup>146</sup>. Verder kan de één loket gedachte overwogen worden waarbij een centraal orgaan in het werkland zorgt voor binnenlandse doorzending van alle relevante gegevens naar de organen die betrokken zijn bij de detachering van werknemers. Daarbij zou moeten worden vastgelegd dat het hierbij uitsluitend gaat om een meldingsplicht en dat de start van de dienstverrichting niet afhankelijk is van een bevestiging van de aanmelding.

### *Het probleem van de schijnzelfstandigen*

Een probleem dat bij de handhaving van de detacheringsrichtlijn een rol speelt is dat van de schijnzelfstandigen. De afbakening tussen werknemers en zelfstandigen is in rechtsstelsels van de meeste lidstaten niet scherp<sup>147</sup>. Sommige lidstaten zoals het Verenigd Koninkrijk hanteren een, naar Nederlandse begrippen, ruime definitie van een zelfstandige. Het Europese recht verplicht de lidstaten echter niet elkaars zelfstandigenbegrip te erkennen. Artikel 2.2 van de detacheringsrichtlijn bepaalt dat het daarin toegepaste werknemersbegrip wordt bepaald door het recht van het gastland. Het Europese Hof heeft slechts zeer algemene criteria ontwikkeld om te toetsen of iemand een werknemer is en laat het aan de nationale rechter over om dit te toetsen en nader in te vullen<sup>148</sup>. De Europese sociale partners in de bouwnijverheid pleiten er dan ook voor

<sup>144</sup> Zie ook UNICE, op.cit., p.6.

<sup>145</sup> Houwerzijl, op.cit., p. 277.

<sup>146</sup> Zie ook Cremers en Donders, op.cit., pp. 34, 140-141.

<sup>147</sup> Zie SER-advies, *Personenkring werknemersverzekeringen*, publicatienr. 04/09, Den Haag 2004, bijlage 4.

<sup>148</sup> Zie bijv. overweging 25 in het arrest-Asscher, C-107/94: “Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet als ‘werknemer’ in de zin van artikel 48 van het Verdrag worden aangemerkt, iedere persoon die reële en daadwerkelijke arbeid verricht, met uitsluiting van werkzaamheden van zo geringe omvang dat zij louter marginaal en bijkomstig blijken. Volgens deze rechtspraak is het hoofdkenmerk van de arbeidsverhouding, dat iemand gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag prestaties levert en als tegenprestatie een vergoeding ontvangt (arrest van 3 juli 1986, zaak 66/85, Lawrie-Blum, Jurispr. 1986, blz. 2121, r.o. 17”. Zie verder arrest Jany, C-268-69, overweging 70.

dat de lidstaten in hun nationale wetgeving het onderscheid tussen werknemer en zelfstandige helder afbakenen<sup>149</sup>.

Omdat het oorsprongslidbeginsel niet van toepassing op de aspecten die in de detachingsrichtlijn worden geregeld, komt ook het recht van het gastland om invulling te geven aan het werknemersbegrip bij de toepassing van de detachingsrichtlijn door de dienstenrichtlijn niet in het geding<sup>150</sup>. Om misverstanden te voorkomen is het nuttig in de dienstenrichtlijn te bepalen dat deze richtlijn het recht van het gastland tot invulling van het werknemersbegrip ook respecteert voor gevallen die buiten de werkingssfeer van de detachingsrichtlijn liggen.

### 6.3.4 Uitzendwerk

Om een indruk te geven van de mogelijke consequenties van de dienstenrichtlijn voor de uitzendbranche, wordt eerst een kort overzicht gegeven van de positie van de uitzendsector in de detachingsrichtlijn en de voorgestelde uitzendrichtlijn. De paragraaf gaat niet apart in op de bepalingen van de dienstenrichtlijn met betrekking tot de vrijheid van vestiging van uitzendbureaus. Het accent ligt op de mogelijke gevolgen voor de dienstenrichtlijn voor de handhaving van de detachingsrichtlijn.

#### *Uitzendwerk en de detachingsrichtlijn*

De detachingsrichtlijn bevat verschillende specifieke bepalingen over detachering door uitzendbureaus<sup>151</sup>:

- Volgens overweging 19 verplicht de detachingsrichtlijn de lidstaten niet om het bestaan van uitzendbureaus wettelijk te erkennen. Ook doet de richtlijn geen afbreuk aan de toepassing door de lidstaten van hun wetgeving ten aanzien van het beschikbaar stellen van werknemers door uitzendbureaus op bedrijven uit andere lidstaten die een dienst op hun grondgebied verrichten. De achtergrond van deze overweging is dat bepaalde lidstaten verbodsbepalingen kenden ten aanzien van uitzendwerk in het algemeen of ten aanzien van bepaalde sectoren.
- Artikel 3d bepaalt dat tot de harde kern van dwingende bepalingen voor minimale bescherming van werknemers die in het gastland in acht moeten worden genomen ook de voorwaarden behoren voor het ter beschikking stellen van werknemers door uitzendbedrijven.
- Artikel 3 (9) van de detachingsrichtlijn regelt dat lidstaten aan uitzendbureaus uit andere lidstaten mogen voorschrijven dat ze dezelfde voorwaarden garanderen als die welke voor uitzendkrachten gelden in dienst van ‘binnenlandse’ uitzendbureaus<sup>152</sup>.

<sup>149</sup> Cremers en Donders, op.cit., pp. 138-139.

<sup>150</sup> Ter verduidelijking is in de geconsolideerde versie van het Luxemburgs voorzitterschap een nieuwe overweging toegevoegd (41 quarter): “De afwijking van het oorsprongslidbeginsel voor aangelegenheden die onder Richtlijn 96/71/EG [de detachingsrichtlijn] vallen, omvat het recht van de lidstaat waar de dienst wordt verricht, om het bestaan van een arbeidsverhouding en het onderscheid tussen zelfstandigen en werknemers, met inbegrip van ‘schijnzelfstandigen’, vast te stellen...”. (Raadsdocument 5161/05 van 10 januari 2005, p. 44.

<sup>151</sup> Zie uitgebreider Houwerzijl, op. cit, p. 142.

<sup>152</sup> Voor Nederland kan bijvoorbeeld gewezen worden op de loonverhoudingsnorm in artikel 8.1 van de wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (WAADI). Daarin is bepaald dat uitzendwerkers recht hebben op hetzelfde loon en dezelfde overige vergoedingen die worden toegekend aan werknemers in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de onderneming waar de detachering plaatsvindt. Dit artikel is niet van toepassing in geval

### *De ontwerpuitzendrichtlijn*

De ontwerpuitzendrichtlijn stelt minimumvoorwaarden vast voor het ter beschikking stellen van werknemers door uitzendbedrijven<sup>153</sup>. De hoofdregel is dat een uitzendkracht, wat de essentiële arbeidsvoorwaarden betreft, geen ongunstiger behandeling mag krijgen dan een werknemer van de inlenende onderneming die hetzelfde of gelijkwaardig werk verricht. In geval van kortdurende uitzendwerk kunnen de lidstaten besluiten van de hoofdregel afwijken. De ontwerprichtlijn verplicht de lidstaten na te gaan of verbodsbepalingen voor uitzendwerk voor bepaalde categorieën van werknemers of voor bepaalde sectoren, gerechtvaardigd zijn vanuit het oogpunt van de bescherming van werknemers.

De politieke besluitvorming over deze richtlijn stagneert omdat de lidstaten het niet eens kunnen worden over de verbodsbepalingen alsmede de definitie van kortdurend uitzendwerk, over de termijn waarbinnen de richtlijn moet worden uitgevoerd en over eventuele 'opt-out' mogelijkheden voor lidstaten<sup>154</sup>.

### *Dienstenrichtlijn en uitzendwerk*

Aangezien het oorsprongslidbeginsel niet van toepassing is op hetgeen is geregeld in de detacheringsrichtlijn, staat de dienstenrichtlijn niet in de weg dat lidstaten hun regels en voorwaarden voor het ter beschikking stellen van uitzendwerkers toepassen op uitzendbureaus uit andere lidstaten. De Europese Commissie stelt voor nader in een overweging bij de dienstenrichtlijn toe te lichten dat dit impliceert dat de regels van het gastland van toepassing blijven met betrekking tot mogelijke beperkingen of verboden, bijvoorbeeld het gebruik van verhuurde werknemers in bepaalde sectoren of beperkingen van de maximale duur van tijdelijke arbeid<sup>155</sup>. In zoverre de wettelijke voorwaarden betrekking hebben op de verplichting vergunningen aan te vragen is het de vraag hoe zich dit verhoudt tot de in paragraaf 6.2.2 behandelde verbodsbepalingen. Hierbij is ook het ILO-Verdrag 181 relevant dat bepaalt dat lidstaten een vergunningstelsel of certificering op de uitzendbranche mogen toepassen<sup>156</sup>. Een zekere mate van marktordening in de uitzendbranche kan wenselijk worden geacht om misstanden op het gebied van uitzendarbeid te voorkomen. De dienstenrichtlijn moet derhalve de mogelijkheid openlaten voor preventieve maatregelen, zoals verplichte keurmerken en vergunningen<sup>157</sup>. Deze maatregelen moeten uiteraard voldoen aan de eisen van het Verdrag: ze moeten dus evenredig, niet-discriminerend, en

---

in een CAO, van toepassing op het uitzendbureau, of bij of krachtens wet is bepaald, welk loon en overige vergoedingen degene, die werknemers detacheert, aan werknemers verschuldigd is. Het artikel is eveneens niet van toepassing als een dergelijke bepaling opgenomen is in de CAO die van toepassing is op de inlener.

<sup>153</sup> Europese Commissie, *Voorstel voor een richtlijn betreffende de arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten*, COM (2002) 149, Brussel, 20.3.2002.

<sup>154</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 21 501-31, nr. 61, pp. 4-5.

<sup>155</sup> Raadsdocument 11153/04, *Toelichting van de diensten van de Commissie over de specifieke bepalingen betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met bijzondere nadruk op artikel 24*, Brussel, 5 juli 2004, p. 5.

<sup>156</sup> Het ILO-Verdrag 181 over de uitzendbranche bepaalt in artikel 3.2 'A member state shall determine the conditions governing the operation of private employment agencies in accordance with a system of licensing or certification, except where they are otherwise regulated or determined by appropriate national law and practice'. Aangezien een systeem van certificering niet in strijd is met de dienstenrichtlijn, hoeft de dienstenrichtlijn niet in strijd te zijn met dit ILO-Verdrag. Dit ILO-Verdrag is tot nu toe door 8 van de 25 lidstaten geratificeerd (NL, BE, CZ, POR, ESP, FI, HU, IT).

<sup>157</sup> Daarnaast blijven repressieve maatregelen zoals boetes voor malafide uitzendbureaus natuurlijk van belang.

uitsluitend gericht zijn op de handhaving van de bescherming van werknemers<sup>158</sup>. Daarnaast kan gedacht worden aan een Europees keurmerk voor uitzendbureaus. De dienstenrichtlijn geeft voor deze vorm van zelfregulering ook ruimte, en kan hiertoe ook stimuleren (zie hoofdstuk 5).

### 6.3.5 Bouwsector

In paragraaf 6.3.2 is aangegeven dat de richtlijn voor wat betreft het verbod om ondernemingen te verplichten een verklaring af te leggen een uitzondering maakt voor de bouwsector tot 2009, in afwachting van de voorstellen van een groep van nationale deskundigen voor verbetering van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten bij de uitvoering van de detacheringsrichtlijn (zie overweging 59 van de dienstenrichtlijn). In deze zin treft de dienstenrichtlijn al een bijzondere voorziening voor bescherming van werknemers in de bouwsector.

### 6.3.6 Detachering van derdelanders

#### *Achtergrond artikel 25 over de detachering van derdelanders*

Artikel 25 van de dienstenrichtlijn regelt de taakverdeling tussen de lidstaat van oorsprong en het gastland bij de detachering van derdelanders. Volgens de Commissie worden dienstverrichters die een werknemer uit een derde land ter beschikking stellen om diensten in een andere lidstaat te verrichten, vaak met juridische belemmeringen geconfronteerd<sup>159</sup>. Vaak wordt de eis gesteld dat de werknemer in het bezit is van een visum of een werkvergunning van het gastland. Reeds in 1994 heeft het Hof in de zaak-VanderElst bepaald dat een nationale wettelijke regeling die een in een andere lidstaat gevestigde onderneming die zich naar zijn grondgebied begeeft voor het verrichten van diensten en die op reguliere basis onderdanen uit derde landen in vaste dienst heeft verplicht, om voor die werknemers een werkvergunning te verkrijgen, een beperking op het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 49 EG vormt<sup>160</sup>. De verplichting tot het aanvragen is recentelijk aan de orde geweest in de Zaak van de Commissie tegen Luxemburg. Het Hof verklaart daarin dat<sup>161</sup>:

Door voor in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichters die werknemers - onderdanen van een derde land - op zijn grondgebied ter beschikking willen stellen, een individuele werkvergunning voor te schrijven waarvan de afgifte afhankelijk is van overwegingen die verband houden met de arbeidsmarkt, of een collectieve werkvergunning die slechts in uitzonderlijke gevallen wordt afgegeven voorzover tussen de betrokken werknemers en de onderneming van herkomst sinds ten minste zes maanden voor het begin van de terbeschikkingstelling een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd van kracht is, en door van die dienstverrichters een bankgarantie te

<sup>158</sup> Vergelijk de voorwaarden voor vestigingsvergunningen in artikel 9 van de dienstenrichtlijn. In aanvulling hierop kan naar analogie van artikel 10 van de dienstenrichtlijn worden bepaald dat de criteria voor de vergunningen naast de genoemde elementen ook precies en ondubbelzinnig moeten zijn, objectief en vooraf moeten worden bekend gemaakt.

<sup>159</sup> COM (2004) 2, op.cit., p. 27. Europese Commissie, *De toestand van de interne markt voor diensten, verslag ingediend in het kader van de eerste fase van de internemarktstrategie voor de dienstensector*, op.cit., pp. 26-27.

<sup>160</sup> Zie: arrest van 9 augustus 1994, Vander Elst, C-43/93, Jurispr. blz. I-3803, punt 26.

<sup>161</sup> Zaak C-445/03. Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Groot-Hertogdom Luxemburg, arrest van 21 oktober 2004.

eisen, is het Groothertogdom Luxemburg de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 49 EG.

#### *De inhoud van artikel 25*

Artikel 25 bevat enerzijds een aantal verbodsbepalingen voor het gastland en anderzijds een aantal verplichtingen voor het land van oorsprong.

In lijn met de bovenstaande jurisprudentie van het Hof mag het gastland 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<sup>162</sup>.

Voor de lidstaat van oorsprong zijn de volgende verplichtingen opgenomen:

- De lidstaat van oorsprong ziet er op toe dat de dienstverrichter de werknemer alleen ter beschikking stelt indien deze in overeenstemming met zijn nationale bepalingen op zijn grondgebied verblijft en er legaal werk heeft.
- De lidstaat van oorsprong beschouwt de terbeschikkingstelling met het oog op de verrichting van een dienst in een andere lidstaat niet als een onderbreking van het verblijf of van de activiteit van de ter beschikking gestelde werknemer en weigert deze bij terugkeer niet uit hoofde van zijn nationale bepalingen de toegang tot zijn grondgebied.
- De lidstaat van oorsprong verstrekt de lidstaat van terbeschikkingstelling desgewenst onverwijld alle gegevens over en waarborgen voor de naleving van de in de eerste alinea bedoelde bepalingen en legt passende sancties op indien deze bepalingen niet worden nageleefd.

De geconsolideerde versie van het Luxemburgse voorzitterschap heeft de bepalingen van artikel 25 op enkele plaatsen geamendeerd<sup>163</sup>:

- Het gastland mag onderdanen van derde landen ertoe verplichten zich bij of na binnenkomst te melden bij de bevoegde autoriteiten van het gastland.
- Aan de bepaling dat de dienstverrichter de werknemer alleen ter beschikking stelt indien deze in overeenstemming met de nationale bepalingen op legaal verblijven en werken, is toegevoegd dat het legale verblijf en werk betrekking heeft op de situatie vóór de terbeschikkingstelling

Het eerste amendement ligt in lijn met de eerder in dit hoofdstuk voorgestelde handhaving van de mogelijkheid van het gastland om informatie te verkrijgen over de aanwezigheid van gedetacheerde werknemers (zie paragraaf 6.3.3). Het tweede amendement voorkomt dat derdelanders al te gemakkelijk toegang krijgen tot de arbeidsmarkt van andere lidstaten.

#### *Het standpunt van de Nederlandse regering*

<sup>162</sup> Volgens artikel 25.2 laat dit de mogelijkheid van de lidstaten onverlet om onderdanen van derde landen op wie de regeling inzake wederzijdse gelijkwaardigheid van artikel 21 van de Overeenkomst ter uitvoering van het akkoord van Schengen niet van toepassing is, te verplichten in het bezit te zijn van een visum voor kortstondig verblijf. Zie in dit verband ook de uitzondering in artikel 17.11 van de dienstenrichtlijn.

<sup>163</sup> Raadsdocument 5161/05 van 10 januari 2005, p. 61.



Nederland staat positief tegenover het voorstel om in onderhavige gevallen af te zien van een tewerkstellingsvergunning<sup>164</sup>. In zoverre de richtlijn de uitspraken van het Hof codificeert heeft Nederland ook weinig andere keuze<sup>165</sup>. De Nederlandse regering verbindt hieraan wel de voorwaarde dat het voorstel wordt aangevuld met een aantal onderdelen van het eerdere richtlijnvoorstel (COM (2000) 271) met betrekking tot de termijn van uitzending, vast dienstverband, en documentatie door middel van een door het land van oorsprong af te geven dienstverrichterskaart. Een en ander moet zeker stellen dat het slechts om tijdelijke arbeid gaat, en om controle mogelijk te maken zodat illegale arbeid en misbruik kunnen worden voorkomen.

---

<sup>164</sup> *Brief van de minister van Economische Zaken over het Nederlands standpunt op de belangrijkste onderdelen van de dienstenrichtlijn*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 21 501-30, nr. 59, p. 6.

<sup>165</sup> Vanwege de uitspraken van het Hof bereidt het kabinet een wijziging van de bestaande regelgeving op grond van de Wet Arbeid Vreemdelingen voor, die inhoudt dat de nu bestaande tewerkstellingsvergunningsplicht bij grensoverschrijdende dienstverlening zal worden vervangen door een handhaafbaar systeem (in lijn met het Europees recht) van notificatie vooraf door de betrokken dienstverlener (Brief van minister De Geus aan de Tweede Kamer over het vrij verkeer van diensten, 25 januari 2005, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 21 501-31 en 29 407, nr. 65).

## 7. Conclusies en aanbevelingen

De ontwerpdienstenrichtlijn betreft een wezenlijk onderdeel van de Europese integratie, maar heeft ook veel maatschappelijke weerstand opgeroepen. Daarom heeft het kabinet de SER om advies gevraagd. Dit hoofdstuk formuleert op basis van de voorgaande hoofdstukken conclusies en aanbevelingen.

Paragraaf 7.1 begint met een algemene beoordeling van de door de Europese Commissie voorgestelde dienstenrichtlijn. Hierin wordt steun uitgesproken voor de nadere regeling van het dienstenverkeer in de EU. Die is nodig om tot een interne markt van diensten te komen. Het voorstel van de Europese Commissie is echter voor verbetering vatbaar. Er moeten betere waarborgen komen voor het functioneren van het oorsprongslandbeginsel en het daarop gebaseerde vrij verkeer van diensten. Het gaat daarbij met name om de afbakening van het bereik van het oorsprongslandbeginsel tegenover het geldend arbeidsrecht, het evenwicht tussen marktopening en handhaving van de detacheringsrichtlijn, een betere afbakening van het vestigingsbegrip, een meer dwingende regeling van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten, en de beperking van de uitzonderingsgronden bij het vrij verkeer van diensten voor het inroepen van dwingende redenen van algemeen belang. Aanbevelingen hiertoe worden in paragraaf 7.2 aan de hand van de adviesvragen geformuleerd.

### 7.1 Algemene beoordeling van het voorstel van de Europese Commissie

#### *Het belang van een nadere regeling van het dienstenverkeer*

Het is wenselijk dat er een nadere regeling komt van het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging voor dienstverrichters. Hiervoor zijn twee redenen. Ten eerste is, zoals de SER aangegeven heeft in het advies over de *Evaluatie van de Lissabon-agenda*, de voltooiing van de interne markt belangrijk voor de toekomstige groei en welvaart binnen de EU. Op grond van de beschikbare studies mag worden geconcludeerd dat de dienstenrichtlijn een zeer gewenste groei-impuls zal geven aan de Nederlandse en Europese economie. Ten tweede verdient een beleidsmatige regeling in principe de voorkeur boven het wegnemen van belemmeringen via de jurisprudentie van het Hof, hetgeen een tijdrovend proces is.

#### *Uitgangspunt hoog beschermingsniveau voor consumenten en werknemers*

In het Verdrag is vastgelegd dat de Unie bij het instellen van een gemeenschappelijke markt uitgaat van een hoog niveau van bescherming op het gebied van de volksgezondheid, de veiligheid, de milieubescherming en de consumentenbescherming<sup>166</sup>. Deze ambitie moet natuurlijk ook gelden bij de vrijmaking van het dienstenverkeer. Daarbij is ook van belang dat het Hof in het kader van het vrij verkeer van diensten de bescherming van werknemers als een doelstelling van algemeen belang heeft erkend. De vraag of de ambitie ten aanzien van een hoog

---

<sup>166</sup> De ambitie van een hoog beschermingsniveau wordt in verschillende artikelen van het Verdrag genoemd: in artikel 2 over de doelstellingen van de Gemeenschap, in artikel 6 met betrekking tot milieubescherming, in artikel 95 met betrekking tot de harmonisatie van wetgeving die van invloed zijn op het instellen of de werking van de interne markt, artikel 152 met betrekking tot de volksgezondheid en artikel 153 met betrekking tot de consumentenbescherming.

beschermingsniveau ook voldoende wordt waargemaakt is een belangrijke toetssteen voor de voorgestelde dienstenrichtlijn.

De ambitie van een hoog beschermingsniveau impliceert ook dat het nodige geïnvesteerd wordt in de nationale handhavingscapaciteit en de administratieve samenwerking tussen de lidstaten. In dit kader is ook een goede borging van consumentenbescherming van belang en moet voorkomen worden dat de dienstenrichtlijn het geldend Europese arbeidsrecht in grensoverschrijdende situatie of de handhaving daarvan doorkruist.

#### *Steun voor dynamische en brede aanpak om patstelling harmonisatie en liberalisatie te doorbreken*

De Commissie stelt voor om het vrij verkeer van diensten geleidelijk tot stand te brengen in 2010. De hierbij gehanteerde dynamische aanpak waarbij de lidstaten worden geprikkeld om op voorstel van de Commissie aanvullende harmonisatie maatregelen te nemen en waarbij sectoren worden geprikkeld om tot nadere zelfregulering te komen verdient steun. Op deze manier wordt de patstelling doorbroken waarbij de lidstaten enerzijds de verdere vrijmaking van het dienstenverkeer afhankelijk stellen van verdere harmonisatie, maar anderzijds onvoldoende bereid zijn om verdere stappen daartoe te nemen en er ook onvoldoende zicht bestaat op de behoefte aan aanvullende harmonisatie en zelfregulering. Voor deze dynamische aanpak is een gefaseerde beperking van de uitzonderingsgronden van belang.

#### *Actieve betrokkenheid sociale partners bij verdere vormgeving vrij verkeer van diensten*

De goede vormgeving van de interne markt voor diensten vereist een actieve betrokkenheid van de sociale partners en consumentenorganisaties. Deze actieve betrokkenheid is nodig bij het vormgeven van zelfregulering, het signaleren van resterende knelpunten en aanvullende harmonisatiebehoeftes, en om de lidstaten te helpen de administratieve samenwerking nader vorm te geven en aan te vullen.

## **7.2 Antwoord op de adviesvragen**

### **7.2.1 De relatie van de dienstenrichtlijn tot het Verdrag en de jurisprudentie**

#### *Inleiding*

De eerste set van adviesvragen heeft betrekking op de verhouding van de voorgestelde dienstenrichtlijn en het Verdrag en de jurisprudentie van het Hof:

- Waarom is de dienstenrichtlijn nodig als vrij verkeer van diensten reeds vastligt in het Verdrag?
- Hoe verhouden de uitzonderingsgronden in de richtlijn zich tot de verdragsrechtelijke uitzonderingsgronden en de door het Hof erkende uitzonderingsgronden? Deze vraag heeft veel raakvlakken met de adviesvraag naar het optimale evenwicht tussen de effectieve werking van het oorsprongslandbeginsel en het waarborgen van algemene belangen.

De analytische onderbouwing van de antwoorden en aanbevelingen is in hoofdstuk 5 terug te vinden.

*Noodzaak nadere regeling gezien het Verdrag*

Door het ontbreken van een regelgevend kader voor de vrijmaking van het dienstenverkeer – behoudens voor bepaalde sectoren, zoals vervoer – zijn de meeste belemmeringen voor het vrij verkeer van diensten tot nu toe weggenomen door uitspraken van het Hof. Er is een aantal redenen waarom een politieke regeling nu de voorkeur verdient:

- Vanwege de van-geval-tot-gevalbenadering zal algehele vrijmaking van het dienstenverkeer via de uitspraken van het Hof vele jaren nemen.
- Uitspraken van het Hof kunnen ingrijpende en soms ook verrassende gevolgen hebben, maar laten door de van-geval-tot-gevalbenadering eigenlijk per definitie geen ruimte voor meer strategische afwegingen.
- Het Hof kan de lidstaten alleen voorschrijven wat ze niet mogen doen en niet wat ze wel zouden moeten doen om hun wet- en regelgeving in overeenstemming te brengen met het Verdrag.

Een Europese regeling moet uiteraard niet verder gaan dan wat nodig is om het doel – vrij verkeer van diensten en vrije vestiging van dienstverrichters – te bereiken (subsidiariteit en evenredigheid). Daarbij dient verstoring van Europese regelgeving op andere terreinen te worden voorkomen (neutraliteit).

*Beoordeling inperking van de door het Hof erkende uitzonderingsgronden*

De dienstenrichtlijn perkt in artikel 19 de uitzonderingsgronden die lidstaten kunnen inroepen om in individuele gevallen beperkingen aan het vrij verkeer van diensten op te leggen in tot de verdragsrechtelijke uitzonderingsgronden. Ook worden de uitzonderingsgronden op procedurele wijze ingeperkt. Dit kan spanning opleveren met de uitleg die het Hof inmiddels aan het Verdrag heeft gegeven.

*Voorstel voor gefaseerde invoering artikel 19 van de dienstenrichtlijn*

Deze spanning kan worden verminderd door een gefaseerde invoering van artikel 19.

Op deze manier kunnen ook de aanvullende behoeften aan harmonisatie en zelfregulering beter in beeld worden gebracht. Om te voorkomen dat het voorgestelde veiligheidsventiel leidt tot een vermindering van de druk om tot nadere harmonisatie en zelfregulering te komen, moet duidelijk en ongeclausuleerd in de dienstenrichtlijn worden vastgelegd dat artikel 19 voor 2010 volledig in werking treedt.

Om vast te stellen waar aanvullende behoeftes aan harmonisatie en zelfregulering bestaan moeten de lidstaten in de periode waarin artikel 19 nog niet ten volle in werking is getreden, aan de Commissie melden wanneer ze in individuele gevallen op grond van de huidige door het Hof erkende dwingende redenen van algemeen belang belemmeringen op het vrij verkeer van diensten opwerpen en wat hiervan de achtergrond is. Deze notificatieplicht moet 1 jaar na de goedkeuring van de dienstenrichtlijn in gaan. Op grond van deze notificatie zal de Commissie – in lijn met artikel 40 van de dienstenrichtlijn – serieus na moeten gaan of het noodzakelijk is om vóór 2010 met aanvullende harmonisatievoorstellen te komen. De lidstaten moeten de

overgangperiode benutten om op nationaal niveau een goede taakverdeling en afstemming tot stand te brengen tussen de autoriteiten die bij de handhaving van de dienstenrichtlijn zijn betrokken en te zorgen voor een goede administratieve samenwerking van deze autoriteiten op Europees niveau. Een en ander impliceert een wijziging van artikel 19 in de voorgestelde dienstenrichtlijn.

De conclusie is dat de inperking van de uitzonderingsgronden op het vrij verkeer van diensten acceptabel is mits er een zekere fasering wordt betracht. Een belangrijke voorwaarde is ook dat de hieronder te bespreken aanbevelingen ten aanzien van de kwaliteit van de flankerende maatregelen en de afbakening van de reikwijdte van het oorsprongslidbeginsel worden gerealiseerd (zie voor dit laatste paragraaf 7.2.3).

#### *Meer dwingende administratieve samenwerking*

De administratieve samenwerking tussen de lidstaten is essentieel voor het goed functioneren van het vrij verkeer van diensten. Het vertrouwen in een efficiënte samenwerking tussen de lidstaten en een strikte handhaving is een basisvoorwaarde voor het goed functioneren van het oorsprongslidbeginsel: de lidstaten moeten er immers op kunnen rekenen dat publieke belangen voldoende worden gewaarborgd in de lidstaat van vestiging. De desbetreffende bepalingen in de dienstenrichtlijn zijn op dit punt echter te vrijblijvend. Een en ander moet nader worden uitgewerkt zodat duidelijker kan worden vastgesteld in welke gevallen lidstaten op dit punt in gebreke blijven. Ook moet de Commissie een duidelijker rol krijgen in het toezicht en de uitvoering van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten. Deze maatregelen moeten de Commissie de mogelijkheid geven om, in het uiterste geval, een inbreukprocedure bij het Hof te beginnen als lidstaten op dit punt hun verplichtingen niet nakomen.

#### *Waarborgen voor consumentenbescherming*

De voorgestelde richtlijn biedt in beginsel goede waarborgen voor de bescherming van consumenten. Op een aantal punten zijn echter verduidelijkingen noodzakelijk en enkele punten zijn voor verbetering vatbaar. De regeling voor de informatieverschaffing zou in lijn moeten worden gebracht met de meer verplichtende regeling in de kaderrichtlijn oneerlijke handelspraktijken. Ook de regeling aangaande de garanties zou een meer verplichtend karakter moeten krijgen.

## **7.2.2 De sectorale reikwijdte van de dienstenrichtlijn**

### *Inleiding*

De tweede groep van adviesvragen heeft betrekking op de sectorale reikwijdte van de dienstenrichtlijn. Welke sectoren dienen onder de reikwijdte van de richtlijn te vallen? De voorgestelde kaderrichtlijn is in beginsel van toepassing op alle dienstverlening aan bedrijven en consumenten waarvoor een economische tegenprestatie wordt gevraagd. Een uitzondering wordt gemaakt voor vervoer, financiële diensten en telecom waarvoor al afzonderlijke sectorale regimes gelden.

Het kabinet vraagt met name voor de volgende sectoren de aandacht van de SER: diensten van algemeen economisch belang, de zorgsector, de onderwijssector, de sociale

dienstverlening, de uitzendbranche, de bouwsector en de gereguleerde beroepen, waaronder notarissen, advocaten en gerechtsdeurwaarders. De positie van de uitzendbranche komt, in relatie tot het oorsprongslidbeginsel, aan de orde in paragraaf 7.2.3; conclusies over de andere sectoren worden, op basis van de analyse in hoofdstuk 4, in deze paragraaf getrokken.

*Brede reikwijdte in beginsel gewenst*

Een zo breed mogelijk bereik van de richtlijn verdient in beginsel de voorkeur. Van veel specifieke uitzonderingen en bijzondere bepalingen worden consumenten niet wijzer. Daardoor dreigt ook het gevaar van een te hoge regeldruk voor bedrijven. De mogelijkheid voor specifieke sectorale harmonisatie (of grensoverschrijdende zelfregulering) moet, als daar behoefte toe blijkt, open blijven. Het instrument van de kaderrichtlijn biedt hiertoe ook goede mogelijkheden.

De ontwerprichtlijn verplicht de lidstaten om de eigen wetgeving te 'screenen' op eisen die met het oog op de vrijheid van vestiging verboden dan wel beoordelingsplichtig zijn. Dat is essentieel voor het daadwerkelijk realiseren van de vrijheid van vestiging voor dienstverrichters. Deze exercitie vormt een goede aanleiding om de publieke belangen die met het functioneren van bepaalde sectoren en vrije beroepen zijn gemoeid en de wijze waarop deze belangen worden geborgd, tegen het licht te houden

*Aandacht niet alleen richten op sectoren waar dienstenrichtlijn beperkte invloed heeft*

De discussie over de sectorale reikwijdte richt zich vooral op die sectoren waar de dienstenrichtlijn gevoelig ligt, maar feitelijk beperkte invloed zal hebben (gezondheidszorg en onderwijs, en meer in het algemeen diensten van algemeen economisch belang). Hierdoor dreigt men het belang van marktopening in die sectoren waar ook de grootste economische effecten zijn te verwachten (zoals zakelijke dienstverlening en gereguleerde beroepen) uit het oog te verliezen.

*Afwegingen bij diensten van algemeen economisch belang*

De dienstenrichtlijn is alleen van toepassing op diensten die kunnen worden beschouwd als een economische activiteit. Dat betekent dat diensten die overwegend uit publieke middelen worden gefinancierd, dan wel niet voor concurrentie zijn opengesteld, er buiten vallen. Voor de overige diensten van algemeen (economisch) is de dienstenrichtlijn in beginsel wel van toepassing. Het heeft ook weinig zin om die diensten van algemeen economisch belang buiten het bereik van de dienstenrichtlijn te plaatsen. Daardoor kan men het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging niet buiten de deur houden. Het Verdrag en de uitleg die daaraan in de loop der jaren door het Hof is gegeven blijven namelijk gelden. Bovendien zal het Hof ook in de toekomst uitspraken blijven doen over het vrij verkeer van diensten en over de vrijheid van vestiging van dienstverrichters. Zo bezien vormt deze richtlijn een belangrijke kans om een goed evenwicht in de toekomst tussen marktintegratie en beleidsintegratie (b.v. door harmonisatie van regels) te verzekeren.

De dienstenrichtlijn laat ruimte aan de lidstaten om publieke belangen inzake kwaliteit en toegankelijkheid van bijvoorbeeld zorgvoorzieningen te borgen. Wat niet is toegestaan is het onnodig beperken van de vrijheid van vestiging en van dienstverlening door het hanteren van discriminerende, niet-objectief gerechtvaardigde en/of

ondoorzichtige eisen. Dit uitgangspunt verdient ondersteuning. Een verduidelijking is nodig over de ruimte die na de vrijmaking van het dienstenverkeer resteert voor het stellen van medisch-ethische eisen.

Verder vormen de verduidelijking en versterking van de positie van de afnemer van gezondheidsdiensten nadrukkelijk pluspunten. Daartoe behoort ook de codificatie van de jurisprudentie van het Hof over vergoeding van extramurale zorg in een andere lidstaat. In het kader van de co-decisieprocedure met het Europees Parlement zal de gezondheidszorg mogelijk uitgesloten worden van de werkingssfeer van de dienstenrichtlijn. In dat geval is het goed om bovengenoemde pluspunten in een sectorale richtlijn vast te leggen.

Onderwijs valt in feite grotendeels buiten het bereik van de richtlijn omdat bij opleidingen in het kader van het nationale onderwijsstelsel geen sprake is van een economische tegenprestatie van de afnemer aan de dienstverrichter.

#### *Gereguleerde beroepen*

Wettelijke taken van notarissen en gerechtsdeurwaarders worden – terecht – uitgesloten van de toepassing van het oorsprongslidbeginsel. Er is geen reden om ook niet-wettelijke taken uit te zonderen. Dit betekent dat het onderscheid tussen wettelijke en niet-wettelijke taken nog eens helder moet worden neergelegd.

### **7.2.3 Toepassing van het oorsprongslidbeginsel**

#### *Inleiding*

De derde groep van vragen uit de adviesaanvraag heeft betrekking op de toepassing en de reikwijdte van het oorsprongslidbeginsel. Het kabinet wil met name weten wat de gevolgen zijn voor de arbeidsmarkt, de effecten op de economie en de gevolgen voor controle, rechtspleging en handhaving. Het onderstaande spitst zich enerzijds toe op de algemene reikwijdte van het oorsprongslidbeginsel en anderzijds op de gevolgen van het oorsprongslidbeginsel voor de arbeidsmarkt<sup>167</sup>. De analytische onderbouwing van de antwoorden en aanbevelingen is in hoofdstuk 5 en, wat het arbeidsrecht betreft, in hoofdstuk 6 terug te vinden.

#### *Nadere verduidelijking vestigingsplaatscriterium*

De werking van het oorsprongslidbeginsel wordt afgebakend door het vestigingsbegrip en door de definitie van contracten. Een belangrijk aspect van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten betreft het voorkomen van postbusondernemingen, die ten onrechte een beroep doen op de werking van het oorsprongslidbeginsel. Om postbusfirma's uit te sluiten is een meer precieze definitie van het begrip vestiging in de richtlijn, overeenkomstig de uitspraken van het Hof en bestaande EU-regelgeving noodzakelijk. Daartoe is ook een goede administratieve samenwerking van de lidstaten belangrijk.

---

<sup>167</sup> De economische effecten van de toepassing van het oorsprongslidbeginsel voor het vrij verkeer van diensten zijn in hoofdstuk 2 besproken.

### *Nadere verduidelijking reikwijdte contracten en IPR*

Het oorsprongslanbeginsel is van toepassing op de contracten van dienstverleners. De richtlijn definieert echter niet wat precies onder contracten moet worden verstaan: heeft dit betrekking op de dienstverlening zelf, of ook op de contracten die de dienstverlener sluit met degene die bij de uitvoering van de dienstverlening worden ingeschakeld? Dit punt dient nader te worden verduidelijkt in de dienstenrichtlijn.

Dit is ook van belang omdat de toepassing van het oorsprongslanbeginsel op contracten en aansprakelijkheid de werking van het internationaal privaatrecht kan doorkruisen. Deze mogelijke doorkruising en de consequenties daarvan moet beter in beeld worden gebracht. Op deze manier kan een gemotiveerde afweging worden gemaakt tussen enerzijds het oorsprongslanbeginsel voor de vereenvoudiging van het dienstenverkeer en anderzijds de rechtsbescherming van partijen zoals vastgelegd in het IPR. Voor de goede werking van het dienstenverkeer *kan* het van belang zijn om het oorsprongslanbeginsel in voorkomende gevallen ook op contracten en aansprakelijkheid toe te passen. Daarbij gaat het vooral om contracten en verplichtingen tussen bedrijven. Voor die aspecten die binnen het werkterrein van de SER vallen, zoals het arbeidsrecht en de consumentenbescherming, beveelt de SER aan dat het IPR, met de daarin opgenomen waarborgen voor de bescherming van zwakkere rechtspartijen, wordt gerespecteerd.

### *Neutraliteit ten opzichte van het geldend arbeidsrecht*

De dienstenrichtlijn mag het geldend arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties niet doorkruisen. Dit wordt in de dienstenrichtlijn in onvoldoende mate gewaarborgd. Daarbij gaat het meer specifiek om het behoud van de werking van het EVO ten aanzien van het arbeidsrecht: daar waar het EVO thans geldt, moet het ook in de toekomst blijven gelden. In de dienstenrichtlijn moet daarom worden zeker gesteld, dat het EVO ten aanzien van arbeidsovereenkomsten blijft gelden, zulks vanzelfsprekend met inachtneming van hetgeen in de detachingsrichtlijn specifiek voor detachering is bepaald. De tekst van de dienstenrichtlijn moet op dit punt waterdicht zijn.

### *Een loket voor melding gedetacheerde werknemers*

De dienstenrichtlijn zoekt terecht naar een beter evenwicht tussen enerzijds handhaving van het arbeidsrecht en anderzijds marktopening. Het voorgestelde verbod op een meldingsplicht gaat echter te ver. Dit beperkt de mogelijkheid tot handhaving te zeer. Bij het vormgeven van de meldingsplicht moet zoveel mogelijk worden aangesloten bij de reeds bestaande verplichtingen en procedures in het kader van Europese regelgeving, zodat er zo mogelijk één loket ontstaat voor de aanmelding van gedetacheerde werknemers. Deze meldingsplicht moet strikt proportioneel zijn en niet leiden tot een verkapt vergunningstelsel.

### *Schijnzelfstandigen*

Door het oorsprongslanbeginsel niet van toepassing te verklaren op de aspecten die in de detachingsrichtlijn worden geregeld, komt ook het recht van het gastland om invulling te geven aan het werknemersbegrip bij de toepassing van de detachingsrichtlijn door de dienstenrichtlijn niet in het geding. Om misverstanden te voorkomen is het nuttig in de dienstenrichtlijn te bepalen dat deze richtlijn het recht van



het gastland tot invulling van het werknemersbegrip ook respecteert voor gevallen die buiten de werkingssfeer van de detacheringsrichtlijn liggen. Het probleem van de schijnzelfstandigen ligt vooral in verschillende definities van het recht van de lidstaten en de onheldere afbakening van het werknemersbegrip in het recht van de lidstaten.

#### *Uitzendwezen*

Een zekere mate van marktordering in de uitzendbranche kan wenselijk worden geacht om misstanden op het gebied van uitzendarbeid te voorkomen. De dienstenrichtlijn moet derhalve de mogelijkheid openlaten voor preventieve maatregelen, zoals verplichte keurmerken en vergunningen. Deze maatregelen moeten uiteraard voldoen aan de eisen van het Verdrag: ze moeten dus evenredig, niet-discriminerend en uitsluitend gericht zijn op de handhaving van de bescherming van werknemers. Daarnaast kan gedacht worden aan een Europees keurmerk voor uitzendbureaus. De dienstenrichtlijn geeft voor deze vorm van zelfregulering ook ruimte, en kan hiertoe ook stimuleren.

#### *Handhaving en derdelanders*

Artikel 25 van de dienstenrichtlijn regelt de taakverdeling tussen de lidstaat van oorsprong en het gastland bij de detachering van derdelanders. Met het oog op de handhaving verdient de voorgestelde amendering van dit artikel door het Luxemburgse voorzitterschap ondersteuning. De implicatie hiervan is dat het gastland onderdanen van derde landen ertoe mag verplichten zich bij of na binnenkomst te melden bij de bevoegde autoriteiten van het gastland. Met het amendement wordt ook vastgelegd dat de voorwaarde van het legale verblijf en werk van derdelanders in het land van oorsprong betrekking heeft op de situatie vóór de terbeschikkingstelling. In deze lijn verdient ook het voorstel van de Nederlandse regering ondersteuning voor een door het land van oorsprong af te geven dienstverrichterskaart.

#### *Uitbreiding Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid*

De raad gaat er vanuit dat de Tweede Kamer het wetsvoorstel uitbreiding WAGA zal aanvaarden. Met dit wetsvoorstel wordt gegarandeerd dat de toename van het grensoverschrijdende verkeer van diensten en daarmee van gedetacheerde werknemers in goede banen wordt geleid.

**Bijlage 1**

Minister van Economische Zaken

Aan  
 De Voorzitter van de Sociaal-Economische Raad  
 De heer dr. H.H. F Wijffels  
 Postbus 90405  
 2509 LK 's-Gravenhage

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
8 DEC 2004		EP/EIS 4074923	
Onderwerp	Adviesaanvraag dienstenrichtlijn		

Geachte heer Wijffels,

Op 13 januari jl. heeft de Europese Commissie een voorstel ingediend voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt (COM (2004) 2 def). Deze dienstenrichtlijn is een belangrijk onderdeel van de Lissabonstrategie, die tot doel heeft de EU tegen 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te maken. Het doel van de dienstenrichtlijn is het wegnemen van belemmeringen op de interne markt voor diensten. Dit zal bijdragen aan het stimuleren van het concurrentievermogen, de economische groei en de werkgelegenheid van de EU.

Een centraal element van de richtlijn is het land van oorsprongbeginsel. Dit beginsel houdt kortweg in dat op een dienstverrichter alleen het recht van het land van vestiging van toepassing is, voorzover dit valt binnen het gecoördineerde gebied. Dit beginsel gaat gepaard met een aantal uitzonderingen, administratieve samenwerking en harmonisatie.

Het Kabinet steunt de doelstelling van de richtlijn en steunt het principe van het land van oorsprongbeginsel. De precieze reikwijdte van dit beginsel wordt nader onderzocht. Een en ander wordt nader gepreciseerd in de brief van het Kabinet aan de Tweede Kamer van 20 september jl. (Kamerstukken 21 501-30, nr.59). Uitzonderingen moeten mogelijk zijn, mits dit de effectieve werking van de richtlijn niet ondermijnt.

Bezoekadres  
 Bezuidenhoutseweg 30

Hoofdkantoor  
 Bezuidenhoutseweg 30  
 Postbus 20101  
 2500 EC 's-Gravenhage

Telefoon (070) 379 89 11  
 Telefax (070) 347 40 81  
 Email [ezpost@minez.nl](mailto:ezpost@minez.nl)  
 Website [www.minez.nl](http://www.minez.nl)

Doorkiesnummer  
 7136

Telefax

Behandeld door  
 C. Wooning en C.M. Damen

*Verzoeken bij beantwoording van deze brief ons kenmerk te vermelden*



Minister van Economische Zaken

In het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer over de dienstenrichtlijn op 17 november jl. vroeg de heer Van Dijk (CDA) om een SER-adviesaanvraag t.a.v. de dienstenrichtlijn, met name m.b.t. de toepassing van het land van oorsprongbeginsel en de reikwijdte van de richtlijn.

In het VAO op 18 november jl. is de motie van de heer Van Dijk aangenomen. In de motie verzoekt de Kamer de Regering om een SER-advies over de dienstenrichtlijn, en tot het uitkomen van het SER-advies geen onomkeerbare besluiten te nemen.

De motie stelt voor 1 april als termijn voor het uitbrengen van het SER-advies te hanteren. Het Kabinet acht het echter wenselijk het ontwerp SER-advies eerder in ontvangst te kunnen nemen. Begin maart wordt er een Raad voor Concurrentievermogen gehouden en in maart vindt de Voorjaarsstop plaats. Om de Nederlandse inbreng in deze gremia optimaal te laten verlopen is het ontwerp SER-advies van groot belang. Het Kabinet verzoekt u dan ook vriendelijk het ontwerp SER-advies voor het einde van februari te doen toekomen.

Namens het Kabinet verzoek ik de SER om een advies over de dienstenrichtlijn, waarin met name de volgende vragen worden beantwoord:

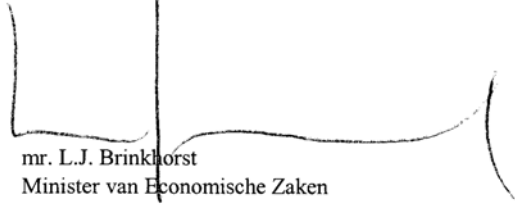
1. Hoe verhoudt de dienstenrichtlijn zich tot het EG-Verdrag en de jurisprudentie van het Hof van Justitie daaromtrent? Waarom is de dienstenrichtlijn nodig als vrij verkeer van diensten reeds vastligt in het Verdrag? Het gaat hierbij onder meer om de vraag hoe de uitzonderingsgronden in de richtlijn, mede gelet op de goede werking van de interne markt, zich verhouden tot de uitzonderingsgronden zoals in het EG-Verdrag voorzien en de door het Hof erkende uitzonderingsgronden.
2. Welke sectoren dienen onder de reikwijdte van de richtlijn te vallen? Sectoren die hier met name een rol spelen zijn: diensten van algemeen economisch belang, de zorgsector, de onderwijssector, de sociale dienstverlening, de uitzendbranche, de bouwsector en de gereguleerde beroepen, waaronder notarissen, advocaten en gerechtsdeurwaarders.
3. Hoe dient men om te gaan met de toepassing en de reikwijdte van het lvo-beginsel (zoals neergelegd in artt. 16-19)? Dit betreft met name de gevolgen op de arbeidsmarkt, de effecten op de economie en de gevolgen voor controle, rechtspleging en handhaving. Hoe kan een optimaal evenwicht gevonden worden tussen een effectieve werking van het lvo-beginsel enerzijds en het waarborgen van algemene belangen anderzijds.



Minister van Economische Zaken

Indien u naast bovengenoemde vragen overige opmerkingen over de richtlijn heeft stel ik het uiteraard op prijs deze te ontvangen.

Hoogachtend,



mr. L.J. Brinkhorst  
Minister van Economische Zaken



**Bijlage 2****Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt (ingediend door de Commissie), Brussel, 13.1.2004, COM (2004) 2\*****Hoofdstuk I Algemene bepalingen*****Artikel 1 Doel***

Deze richtlijn stelt de algemene bepalingen ter vergemakkelijking van de uitoefening van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten vast.

***Artikel 2 Werkingssfeer***

1. Deze richtlijn is van toepassing op de diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd.
2. Deze richtlijn is niet van toepassing op de volgende activiteiten:
  - a) financiële diensten, zoals omschreven in artikel 2, onder b), van Richtlijn 2002/65/EG;
  - b) elektronische-communicatiediensten en -netwerken en bijbehorende faciliteiten en diensten, wat de aspecten betreft die bij de Richtlijnen 2002/19/EG, 2002/20/EG, 2002/21/EG, 2002/22/EG en 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad zijn geregeld;
  - c) vervoersdiensten, voor zover deze zijn geregeld bij andere communautaire besluiten op grond van artikel 71 of artikel 80, lid 2, van het Verdrag.
3. Deze richtlijn is niet van toepassing op belastinggebied, met uitzondering van de artikelen 14 en 16, voor zover de aldaar bedoelde beperkingen niet in een communautair besluit ter harmonisatie van belastingen zijn geregeld.

***Artikel 3 Verband met andere bepalingen van het Gemeenschapsrecht***

De lidstaten passen deze richtlijn toe met inachtneming van de regels van het Verdrag inzake de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten.

De toepassing van deze richtlijn sluit de toepassing van de bepalingen van andere communautaire besluiten inzake de diensten waarop zij betrekking hebben, niet uit.

***Artikel 4 Definities***

In deze richtlijn wordt verstaan onder:

---

\* De overwegingen bij de richtlijn zijn niet in deze bijlage overgenomen. In het originele voorstel van de Commissie wordt in voorkomende gevallen slechts verwezen naar de nummers van de verschillende richtlijnen. Aan de hand van het geconsolideerde versie van het voorzitterschap is op enkele plaatsten, met het oog op de leesbaarheid, ook de titel van de betreffende richtlijn aangegeven.

1. "dienst": elke economische activiteit, anders dan in loondienst, zoals bedoeld in artikel 50 van het Verdrag, die bestaat in een dienstverrichting waarvoor een economische tegenprestatie wordt ontvangen;
2. "dienstverrichter": elke natuurlijke persoon die onderdaan is van een lidstaat of rechtspersoon die een dienst aanbiedt of verricht;
3. "afnemer": elke natuurlijke of rechtspersoon die, al dan niet voor beroepsdoeleinden, een dienst benut of wil benutten;
4. "lidstaat van oorsprong": de lidstaat op het grondgebied waarvan de dienstverrichter is gevestigd;
5. "vestiging": de daadwerkelijke uitoefening van een economische activiteit, zoals bedoeld in artikel 43 van het Verdrag, voor onbepaalde tijd vanuit een duurzame vestiging van de dienstverrichter;
6. "vergunningstelsel": elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formeel of stilzwijgend besluit betreffende de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit;
7. "eis": elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of voortvloeiend uit de rechtspraak, de administratieve praktijk, de regels van beroepsorden of de collectieve regels van beroepsverenigingen of –organisaties, die deze in het kader van hun juridische bevoegdheden hebben vastgesteld;
8. "bevoegde instantie": elk orgaan dat in een lidstaat een rol vervult bij de controle op of reglementering van dienstenactiviteiten, met name de bestuurlijke instanties, de beroepsorden en de beroepsverenigingen en –organisaties, die in het kader van hun juridische bevoegdheden de toegang tot of de uitoefening van dienstenactiviteiten collectief reglementeren;
9. "gecoördineerd gebied": elke eis inzake de toegang tot of de uitoefening van dienstenactiviteiten;
10. "intramurale zorg": medische zorg die slechts binnen een medische structuur kan worden verleend en die in principe de opname vereist van degene die deze zorg ontvangt; voor aanmerking als intramurale zorg zijn de benaming, de organisatie en de wijze van financiering van de betrokken medische structuur niet van belang;
11. "lidstaat van terbeschikkingstelling": de lidstaat op het grondgebied waarvan een dienstverrichter een werknemer ter beschikking stelt om er een dienst te verrichten;
12. "legaal werk": de werkzaamheid in loondienst die door de werknemer overeenkomstig de nationale bepalingen van de lidstaat van oorsprong van de dienstverrichter wordt uitgevoerd;

13. "gereguleerd beroep": een beroepswerkzaamheid of een geheel van beroepswerkzaamheden waarvan de toegang of de uitoefening of een van de wijzen van uitoefening krachtens wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen direct of indirect afhankelijk wordt gesteld van het bezit van bepaalde beroepskwalificaties;
14. "commerciële communicatie": elke vorm van communicatie bestemd voor het direct of indirect promoten van de goederen, de diensten of het imago van een onderneming, organisatie of persoon die een commerciële, industriële of ambachtelijke activiteit of een gereguleerd beroep uitoefent. Het navolgende vormt als zodanig geen commerciële communicatie:
  - a) informatie die rechtstreeks toegang geeft tot de activiteit van een onderneming, organisatie of persoon, in het bijzonder een domeinnaam of een e-mailadres;
  - b) mededelingen over de goederen, de diensten of het imago van een onderneming, organisatie of persoon die onafhankelijk en in het bijzonder zonder financiële tegenprestatie zijn samengesteld.

## **Hoofdstuk II Vrijheid van vestiging van dienstverrichters**

### AFDELING 1 ADMINISTRATIEVE VEREENVOUDIGING

#### *Artikel 5 Vereenvoudiging van de procedures*

1. De lidstaten vereenvoudigen de procedures en formaliteiten voor de toegang tot en de uitoefening van dienstenactiviteiten.
2. Wanneer een lidstaat een dienstverrichter of afnemer vraagt om overlegging van een certificaat, attest of enig ander document ter staving dat aan een eis is voldaan, aanvaardt hij elk document van een andere lidstaat dat een gelijkwaardige functie heeft of waaruit blijkt dat aan de betrokken eis is voldaan. Hij verlangt voor documenten uit een andere lidstaat niet dat een origineel, een voor eensluidend gewaarmerkt afschrift of een voor eensluidend gewaarmerkte vertaling wordt ingediend, behalve wanneer dat op grond van andere communautaire besluiten is vereist of in uitzonderlijke gevallen die objectief zijn gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang.
3. Lid 2 is niet van toepassing op de documenten bedoeld in artikel 46 van Richtlijn .././EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, en artikel 45, lid 3, van Richtlijn .././EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten.

#### *Artikel 6 Eén loket*

De lidstaten zorgen ervoor dat een dienstverrichter uiterlijk op 31 december 2008 de volgende procedures en formaliteiten bij een centraal contactpunt, "één loket" genoemd, kan afwikkelen:

- a) alle procedures en formaliteiten die nodig zijn voor de toegang tot zijn dienstenactiviteiten, met name verklaringen, kennisgevingen, of vergunningaanvragen bij de bevoegde instanties, met inbegrip van de aanvragen tot inschrijving in een register, op een rol, in een databank of bij een beroepsorde;
- b) de vergunningaanvragen die nodig zijn voor de uitoefening van zijn dienstenactiviteiten.



### ***Artikel 7 Recht op informatie***

1. De lidstaten zien erop toe dat de volgende informatie voor dienstverrichters en afnemers gemakkelijk en bij één loket toegankelijk is:
  - a) de eisen die voor de op hun grondgebied gevestigde dienstverrichters gelden, met name de eisen inzake de procedures en formaliteiten om toegang te krijgen tot dienstenactiviteiten en deze uit te oefenen;
  - b) de contactgegevens van de bevoegde instanties, waaronder die welke bevoegd zijn op het gebied van de uitoefening van dienstenactiviteiten, zodat rechtstreeks contact met hen kan worden opgenomen;
  - c) de middelen en voorwaarden om toegang te krijgen tot openbare registers en databanken met gegevens over dienstverrichters en diensten;
  - d) de mogelijkheden tot beroep bij geschillen tussen de bevoegde instanties en de dienstverrichter of afnemer, of tussen een dienstverrichter en een afnemer, of tussen dienstverrichters;
  - e) de contactgegevens van de verenigingen of organisaties, niet zijnde bevoegde instantie, waarbij dienstverrichters of afnemers praktische bijstand kunnen krijgen.
2. De lidstaten zorgen ervoor dat de dienstverrichters en afnemers de bevoegde instanties kunnen verzoeken om bijstand die erin bestaat dat informatie wordt verstrekt over de wijze waarop de in lid 1, onder a), bedoelde eisen doorgaans worden uitgelegd en toegepast.
3. De lidstaten zien erop toe dat de in de leden 1 en 2 bedoelde informatie en bijstand duidelijk en ondubbelzinnig worden verstrekt en dat zij gemakkelijk op afstand en elektronisch toegankelijk en actueel zijn.
4. De lidstaten vergewissen zich ervan dat het ene loket en de bevoegde instanties zo snel mogelijk op elk verzoek om de in de leden 1 en 2 bedoelde informatie of bijstand reageren en, wanneer het verzoek op een vergissing berust of ongegrond is, de aanvrager daarvan onverwijld in kennis stellen.
5. De lidstaten voeren de leden 1 tot en met 4 uiterlijk op 31 december 2008 uit.
6. De lidstaten en de Commissie treffen begeleidende maatregelen om het ene loket aan te moedigen de in de leden 1 en 2 bedoelde informatie in andere talen van de Gemeenschap toegankelijk te maken.

### ***Artikel 8 Elektronische procedures***

1. De lidstaten zien erop toe dat alle procedures en formaliteiten in verband met de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit uiterlijk op 31 december 2008 eenvoudig, op afstand en elektronisch bij het betrokken ene loket en de bevoegde instanties kunnen worden afgewikkeld.
2. Lid 1 betreft niet de inspectie van de plaats waar de dienst wordt verricht of van de door de dienstverrichter gebruikte uitrusting of de fysieke controle van de capaciteiten van de dienstverrichter.

3. De Commissie stelt volgens de in artikel 42, lid 2, bedoelde procedure de uitvoeringsbepalingen voor lid 1 vast, teneinde de interoperabiliteit van de informatiesystemen en het gebruik van elektronische procedures tussen lidstaten te vergemakkelijken.

## AFDELING 2 VERGUNNINGEN

### *Artikel 9 Vergunningstelsels*

1. De lidstaten mogen de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit slechts afhankelijk stellen 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.
2. In het in artikel 41 bedoelde verslag beschrijven de lidstaten hun vergunningstelsels en geven zij aan waarom deze met lid 1 verenigbaar zijn.
3. Deze afdeling is niet van toepassing op vergunningstelsels die ingevolge andere communautaire besluiten verplicht of toegestaan zijn.

### *Artikel 10 Vergunningsvoorwaarden*

1. De vergunningstelsels moeten gebaseerd zijn op criteria die grenzen stellen aan de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid door de bevoegde instanties, teneinde een willekeurig of discretionair gebruik van die bevoegdheid te voorkomen.
2. De in lid 1 bedoelde criteria zijn:
  - a) niet-discriminerend;
  - b) objectief gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
  - c) evenredig met die dwingende reden van algemeen belang;
  - d) precies en ondubbelzinnig;
  - e) objectief;
  - f) vooraf bekendgemaakt.
3. De vergunningsvoorwaarden voor een nieuwe vestiging mogen gelijkwaardige, of gezien hun doel in wezen vergelijkbare, eisen en controles waaraan de dienstverrichter al in een andere of dezelfde lidstaat onderworpen is, niet overlappen. De in artikel 35 bedoelde contactpunten en de dienstverrichter staan de bevoegde instantie bij door over deze eisen de nodige informatie te verstrekken.
4. De vergunning moet de dienstverrichter op het gehele nationale grondgebied het recht op toegang tot of uitoefening van de dienstenactiviteit geven, met inbegrip van de oprichting van agentschappen, filialen, dochterondernemingen of bureaus, tenzij een afzonderlijke vergunning voor elke vestiging objectief om een dwingende reden van algemeen belang

gerechtvaardigd is.

5. De vergunning moet worden verleend zodra het onderzoek van de vergunningsvoorwaarden is uitgevoerd en is vastgesteld dat aan die voorwaarden is voldaan.
6. Een weigering of een andere reactie van de bevoegde instanties, alsmede een intrekking van de vergunning moet met redenen zijn omkleed, met name wat de bepalingen van dit artikel betreft, en moet voor de rechter kunnen worden aangevochten.

### ***Artikel 11 Vergunningsduur***

1. De aan de dienstverrichter verleende vergunning mag geen beperkt geldigheidsduur hebben, tenzij
  - a) de vergunning automatisch wordt verlengd;
  - b) het aantal beschikbare vergunningen beperkt is;
  - c) een beperkte duur objectief gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang.
2. Lid 1 is niet van toepassing op de termijn waarbinnen de dienstverrichter na de verlening van de vergunning daadwerkelijk met zijn activiteit moet beginnen.
3. De lidstaten verplichten de dienstverrichter ertoe het in artikel 6 bedoelde ene loket in kennis te stellen van elke belangrijke wijziging in zijn toestand die gevolgen kan hebben voor de doeltreffendheid van de controle door de bevoegde instantie, met name de oprichting van dochterondernemingen waarvan de activiteiten onder het vergunningstelsel vallen, of waardoor niet meer aan de vergunningsvoorwaarden wordt voldaan, of die gevolgen heeft voor de juistheid van de voor de afnemer toegankelijke informatie.

### ***Artikel 12 Selectie uit verscheidene gegadigden***

1. Wanneer het aantal beschikbare vergunningen voor een activiteit beperkt is door schaarste van de natuurlijke hulpbronnen of de bruikbare technische mogelijkheden, maken de lidstaten een selectie uit de gegadigden volgens een procedure die alle waarborgen voor onpartijdigheid en transparantie, en met name een toereikende bekendmaking van de opening van de procedure, biedt.
2. In de in lid 1 bedoelde gevallen moet de vergunning voor een gepaste bepaalde duur worden verleend en mag zij niet automatisch worden verlengd noch enig ander voordeel toekennen aan de vorige dienstverrichter of aan personen die met hem een bijzondere band hebben.

### ***Artikel 13 Vergunningsprocedures***

1. De vergunningsprocedures en -formaliteiten moeten duidelijk zijn, vooraf openbaar worden gemaakt en de betrokkenen waarborgen dat hun aanvragen objectief en onpartijdig worden behandeld.

2. De vergunningsprocedures en -formaliteiten mogen geen ontmoedigend effect hebben en mogen de dienstverrichting niet onnodig bemoeilijken of vertragen. Zij moeten gemakkelijk toegankelijk zijn en de eventuele lasten voor de betrokkenen moeten evenredig zijn met de kosten van de vergunningsprocedures.
3. De vergunningsprocedures en -formaliteiten moeten de betrokkenen waarborgen dat hun aanvragen zo snel mogelijk en in elk geval binnen een redelijke en vooraf openbaargemaakte antwoordtermijn worden behandeld.
4. Bij het uitblijven van een antwoord binnen de in lid 3 bedoelde termijn moet de vergunning worden geacht te zijn verleend. Voor een aantal specifieke activiteiten kan evenwel een andere regeling worden vastgesteld, wanneer dat objectief om een dwingende reden van algemeen belang gerechtvaardigd is.
5. De ontvangst van elke vergunningaanvraag wordt onverwijld bevestigd. De ontvangstbevestiging moet de volgende informatie bevatten:
  - a) de in lid 3 bedoelde antwoordtermijn;
  - b) de mogelijkheden tot beroep;
  - c) de vermelding dat bij het uitblijven van een antwoord binnen de in lid 3 bedoelde termijn de vergunning wordt geacht te zijn verleend.
6. Wanneer de aanvraag onvolledig is of wordt geweigerd omdat niet aan de procedures of formaliteiten is voldaan, moet de betrokkene er onverwijld van in kennis worden gesteld dat hij aanvullende documenten dient te verstrekken.

### AFDELING 3 VERBODEN OF BEOORDELINGSPLICHTIGE EISEN

#### *Artikel 14 Verboden eisen*

De lidstaten stellen de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk van de volgende eisen:

1. discriminerende eisen die direct of indirect verband houden met de nationaliteit of, voor ondernemingen, de vestigingsplaats, waaronder met name:
  - a) een nationaliteitseis voor de dienstverrichter, zijn personeel, de aandeelhouders of de leden van de organen van beheer of toezicht;
  - b) de eis dat de dienstverrichter, zijn personeel, de aandeelhouders of de leden van de organen van beheer of toezicht woonachtig zijn op hun grondgebied;
2. een verbod op vestiging in verscheidene lidstaten of op inschrijving in de registers of bij de beroepsorden van verscheidene lidstaten;
3. beperkingen van de vrijheid van de dienstverrichter om tussen een hoofd- of een nevenvestiging te kiezen, met name de verplichting dat de hoofdvestiging van de dienstverrichter zich op hun grondgebied moet bevinden, of beperkingen van de vrijheid om voor vestiging als agentschap, filiaal of dochteronderneming te kiezen;
4. voorwaarden met betrekking tot wederkerigheid ten aanzien van de lidstaat waar de dienstverrichter al is gevestigd, met uitzondering van die welke door communautaire besluiten op energiegebied zijn vastgelegd;

5. de toepassing per geval van economische criteria, waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag bestaat, de mogelijke of feitelijke economische gevolgen van de activiteit worden beoordeeld of wordt nagegaan of de activiteit in overeenstemming is met de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van de economische planning;
6. de directe of indirecte betrokkenheid van marktconcurrenten bij de verlening van vergunningen of bij andere besluiten van de bevoegde instanties, ook binnen raadgevende organen, met uitzondering van de beroepsorden of -verenigingen en -organisaties die in de hoedanigheid van bevoegde instantie optreden;
7. de verplichting tot het stellen van of deelnemen in een financiële waarborg of het afsluiten van een verzekering bij een op hun grondgebied gevestigde dienstverrichter of organisatie;
8. de verplichting gedurende een bepaalde periode ingeschreven te staan in de registers die op hun grondgebied worden bijgehouden of de activiteit gedurende bepaalde tijd op hun grondgebied te hebben uitgeoefend.

#### ***Artikel 15 Beoordelingsplichtige eisen***

1. De lidstaten gaan na of in hun rechtssysteem eisen als bedoeld in lid 2 worden gesteld en zien erop toe dat die eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden. De lidstaten passen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om de eisen met deze voorwaarden in overeenstemming te brengen.
2. De lidstaten onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtstelsel afhankelijk wordt gesteld van de volgende niet-discriminerende eisen:
  - a) kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters;
  - b) eisen die van de dienstverrichter verlangen dat hij een bepaalde rechtsvorm heeft, met name dat hij een rechtspersoon, een personenvennootschap, een organisatie zonder winstoogmerk of een vennootschap die uitsluitend aan natuurlijke personen toebehoort;
  - c) eisen aangaande het aandeelhouderschap van een vennootschap, met name de eis voor bepaalde activiteiten over een minimumkapitaal te beschikken of een bepaalde beroepskwalificatie te hebben om het maatschappelijk kapitaal of bepaalde vennootschappen te beheren;
  - d) eisen, niet zijnde eisen die betrekking hebben op beroepskwalificaties of in andere communautaire besluiten zijn vastgesteld, die de toegang tot de betrokken dienstenactiviteit wegens de specifieke aard ervan voorbehouden aan specifieke dienstverrichters;
  - e) een verbod om op hetzelfde nationale grondgebied verscheidene vestigingen te hebben;
  - f) eisen betreffende een minimumaantal werknemers;
  - g) verplichte minimum- en/of maximumtarieven waaraan de dienstverrichter zich moet houden;
  - h) verboden en verplichtingen inzake verkoop onder de kostprijs en uitverkopen;
  - i) eisen die een intermediaire dienstverrichter verplichten toegang te verlenen tot bepaalde specifieke diensten van andere dienstverrichters;

- j) een verplichting voor de dienstverrichter samen met zijn dienst andere specifieke diensten te verrichten.
3. De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende drie
  4. voorwaarden voldoen:
    - a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, vestigingsplaats;
    - b) noodzakelijkheid: de eisen zijn objectief gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
    - c) evenredigheid: de eisen zijn geschikt om het nagestreefde doel te bereiken en gaan niet verder dan nodig om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.
  5. In het in artikel 41 bedoelde verslag over de wederzijdse beoordeling vermelden de lidstaten:
    - a) de eisen die zij willen handhaven en de redenen waarom deze eisen volgens hen voldoen aan de voorwaarden van lid 3;
    - b) de eisen die zijn ingetrokken of versoepeld.
  6. Vanaf de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn mogen de lidstaten alleen nieuwe eisen van het in lid 2 bedoelde type stellen wanneer deze aan de voorwaarden van lid 3 voldoen en uit nieuwe omstandigheden voortvloeien.
  7. De lidstaten stellen de Commissie in het ontwerpstadium in kennis van nieuwe wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die in lid 5 bedoelde eisen bevatten, alsmede van de redenen voor die eisen. De Commissie deelt die bepalingen aan de lidstaten mede. Deze kennisgeving belet de lidstaten niet de betrokken bepalingen aan te nemen.

Binnen drie maanden na de kennisgeving onderzoekt de Commissie of deze nieuwe bepalingen verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht en besluit zij eventueel de betrokken lidstaat te verzoeken van vaststelling af te zien of de bepalingen in te trekken.

### **Hoofdstuk III Vrij verkeer van diensten**

#### **AFDELING 1 OORSPRONGSLANDBEGINSEL EN AFWIJKINGEN**

##### ***Artikel 16 Oorsprongslandbeginsel***

1. De lidstaten zien erop toe dat de dienstverrichters alleen moeten voldoen aan de nationale bepalingen van hun lidstaat van oorsprong die binnen het gecoördineerde gebied vallen.

Onder de in de eerste alinea bedoelde bepalingen worden verstaan de nationale bepalingen betreffende de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit, met name die inzake het gedrag van de dienstverrichter, de kwaliteit of inhoud van de dienst, reclame, de contracten en de aansprakelijkheid van de dienstverrichter.

2. De lidstaat van oorsprong is belast met de controle van de dienstverrichter en de door hem verrichte diensten, ook wanneer hij zijn diensten in een andere lidstaat verricht.
3. De 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 is van de dienstverrichting;
  - i) beperkingen van het vrije verkeer van diensten zoals bedoeld in artikel 20, artikel 23, lid 1, eerste alinea, en artikel 25, lid 1.

#### ***Artikel 17 Algemene afwijkingen van het oorsprongslandbeginsel***

Artikel 16 is niet van toepassing op:

- 1) postdiensten als bedoeld in artikel 2, punt 1, van Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad;
- 2) de distributie van elektriciteit als bedoeld in artikel 2, punt 5, van Richtlijn 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad;
- 3) de distributie van aardgas als bedoeld in artikel 2, punt 5, van Richtlijn 2003/55/EG van het Europees Parlement en de Raad;
- 4) de distributie van water;
- 5) aspecten die zijn geregeld bij Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten;
- 6) aspecten die zijn geregeld bij Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens;

- 7) aspecten die zijn geregeld bij Richtlijn 77/249/EEG van de Raad tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening door advocaten van het vrij verrichten van diensten;
- 8) het bepaalde in artikel [...] van Richtlijn ..././EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de erkenning van beroepskwalificaties;
- 9) de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1408/71 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels tot vaststelling van het toepasselijke recht;
- 10) de bepalingen van Richtlijn ..././EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht van de burgers van de Unie en hun familieleden om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven en tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG], waarin de administratieve formaliteiten zijn vastgesteld welke door de begunstigen moeten worden vervuld bij de bevoegde instanties van de gastlanden;
- 11) de door de lidstaat van terbeschikkingstelling overeenkomstig de voorwaarden van artikel 25, lid 2, opgelegde verplichting voor onderdanen van derde landen een bezoekersvisum aan te vragen, wanneer zij ter beschikking worden gesteld;
- 12) het vergunningstelsel als bedoeld in de artikelen 3 en 4 van Verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap;
- 13) de auteursrechten, naburige rechten en rechten bedoeld in Richtlijn 87/54/EEG van de Raad en Richtlijn 96/9/EG van het Europees Parlement en de Raad, alsmede de industriële-eigendomsrechten;
- 14) handelingen waarvoor de wet de tussenkomst van een notaris voorschrijft;
- 15) wettelijke accountantscontroles;
- 16) diensten die in de lidstaat waarnaar de dienstverrichter zich verplaatst om zijn dienst te verrichten, onder een volledig verbod vallen dat gerechtvaardigd is om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid;
- 17) specifieke eisen van de lidstaat waarnaar de dienstverrichter zich verplaatst, die eigen zijn aan de bijzondere kenmerken van de plaats waar de dienst wordt verricht en waarvan de inachtneming onmisbaar is voor de handhaving van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu te garanderen;
- 18) het stelsel van toestemming met het oog op de vergoeding van de kosten voor intramurale zorg;



- 19) de inschrijving van voertuigen die in een andere lidstaat worden geleast;
- 20) de vrijheid van de partijen om het op hun contract toepasselijke recht te kiezen;
- 21) consumentenovereenkomsten betreffende de verrichting van een dienst, voor zover de toepasselijke bepalingen niet volledig op communautair niveau zijn geharmoniseerd;
- 22) de formele geldigheid van contracten waarbij rechten op onroerende zaken ontstaan of worden overgedragen, wanneer op deze contracten volgens het recht van de lidstaat waar de onroerende zaak is gelegen verplichte vormvereisten van toepassing zijn;
- 23) de niet-contractuele aansprakelijkheid van de dienstverrichter bij ongevallen in het kader van zijn activiteit jegens een persoon in de lidstaat waarnaar de dienstverrichter zich verplaatst.

***Artikel 18 Tijdelijke afwijkingen van het oorsprongslandbeginsel***

1. Gedurende een overgangperiode is artikel 16 niet van toepassing op:
  - a) de regels voor geldvervoer;
  - b) gokactiviteiten die erin bestaan dat een geldbedrag wordt ingezet bij kansspelen, met inbegrip van loterijen en weddenschappen;
  - c) de toegang tot activiteiten betreffende de gerechtelijke inning van schuldvorderingen.
2. De in lid 1, onder a) en c), van dit artikel bedoelde afwijkingen zijn niet meer van toepassing nadat de in artikel 40, lid 1, bedoelde harmonisatiebesluiten in werking zijn getreden en in geen geval na 1 januari 2010.
3. De in lid 1, onder b), van dit artikel bedoelde afwijking is niet meer van toepassing nadat het in artikel 40, lid 1, onder b), bedoelde harmonisatiebesluit in werking is getreden.

***Artikel 19 Afwijkingen van het oorsprongslandbeginsel in specifieke gevallen***

1. In afwijking van artikel 16 kan een lidstaat tegen een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter bij wijze van uitzondering een maatregel nemen betreffende:
  - a) de veiligheid van de diensten, waaronder de aspecten die verband houden met de volksgezondheid;
  - b) de uitoefening van een beroep in de gezondheidszorg;
  - c) de bescherming van de openbare orde, en met name de aspecten die verband houden met de bescherming van minderjarigen.
2. De in lid 1 bedoelde maatregel kan alleen worden genomen wanneer de in artikel 37 bedoelde procedure van wederzijdse bijstand in acht is genomen en aan alle volgende voorwaarden is voldaan:
  - a) de nationale bepalingen uit hoofde waarvan de maatregel wordt genomen vallen niet onder een communautaire harmonisatiemaatregel inzake de in lid 1 bedoelde gebieden;

- b) de maatregel biedt de afnemer meer bescherming dan de maatregel die de lidstaat van oorsprong uit hoofde van zijn nationale bepalingen zou nemen;
  - c) de lidstaat van oorsprong heeft geen maatregelen genomen of heeft maatregelen genomen die ontoereikend zijn in verhouding tot de in artikel 37, lid 2, bedoelde maatregelen;
  - d) de maatregel is evenredig.
3. De leden 1 en 2 laten de in communautaire besluiten vastgestelde bepalingen die het vrije verkeer van diensten waarborgen of afwijkingen daarop toestaan onverlet.

## AFDELING 2 RECHTEN VAN DE AFNEMERS VAN DIENSTEN

### *Artikel 20 Verboden beperkingen*

De lidstaten leggen de afnemer geen eisen op die het gebruik van een dienst van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter beperken, en met name niet

- a) de verplichting bij hun bevoegde instanties een vergunning aan te vragen of een verklaring af te leggen;
- b) beperkingen van fiscale aftrekmogelijkheden of van de mogelijkheid beroep te doen op financiële bijstand omdat de dienstverrichter in een andere lidstaat is gevestigd of wegens de plaats van uitvoering van de dienst;
- c) discriminerende of onevenredige belastingen op de uitrusting die de afnemer nodig heeft om een vanuit een andere lidstaat geleverde dienst op afstand te ontvangen.

### *Artikel 21 Discriminatieverbod*

- 1. De lidstaten zien erop toe dat op de afnemer geen discriminerende eisen op basis van zijn nationaliteit of woonplaats van toepassing zijn.
- 2. De lidstaten zien erop toe dat de algemene toegangsvoorwaarden voor een dienst, die door de dienstverrichter openbaar toegankelijk worden gemaakt, geen discriminerende voorwaarden op basis van nationaliteit of woonplaats van de afnemer bevatten, onverminderd de mogelijkheid om verschillende toegangsvoorwaarden te stellen wanneer die verschillen rechtstreeks door objectieve criteria worden gerechtvaardigd.

### *Artikel 22 Bijstand aan afnemers*

- 1. De lidstaten zien erop toe dat de afnemers in de lidstaat waarin zij wonen toegang hebben tot de volgende informatie:
  - a) informatie over de in de andere lidstaten geldende eisen inzake de toegang tot en de uitoefening van dienstenactiviteiten, en met name die inzake consumentenbescherming;
  - b) informatie over de mogelijkheden tot beroep bij geschillen tussen een dienstverrichter en een afnemer;
  - c) de contactgegevens van de verenigingen of organisaties, met inbegrip van de Europese bureaus voor consumentenvoorlichting en de centra die tot het Europees buitengerechtelijk netwerk (EB-net) behoren, waar dienstverrichters en afnemers praktische bijstand kunnen krijgen.

2. De lidstaten kunnen de in lid 1 bedoelde taak overdragen aan het ene loket of aan een andere organisatie, zoals de Europese bureaus voor consumentenvoorlichting, de centra die tot het Europees buitengerechtigd netwerk (EB-net) behoren, de consumentenverenigingen of de Euro Info Centres.

Uiterlijk op de in artikel 45 bedoelde datum delen de lidstaten de namen en contactgegevens van de aangewezen organisaties aan de Commissie mede. De Commissie geeft deze informatie aan alle lidstaten door.

3. Om de in lid 1 bedoelde informatie te kunnen verstrekken richt de door de afnemer aangesproken organisatie zich tot de organisatie van de betrokken lidstaat. Deze moet de gevraagde informatie onverwijld verstrekken. De lidstaten zien erop toe dat de organisaties elkaar onderling bijstaan en alles in het werk stellen om doeltreffend samen te werken.
4. De Commissie stelt volgens de in artikel 42, lid 2, bedoelde procedure de maatregelen tot uitvoering van de leden 1, 2 en 3 vast. Zij legt daarbij de technische details inzake de uitwisseling van informatie tussen de organisaties van verschillende lidstaten en met name de interoperabiliteit van de informatiesystemen vast.

### ***Artikel 23 Vergoeding van de kosten voor gezondheidszorg***

1. De lidstaten kunnen de vergoeding van extramurale zorg niet afhankelijk stellen van toestemming, wanneer de kosten voor deze zorg, indien deze op hun grondgebied was verstrekt, door hun socialezekerheidsstelsel zouden zijn vergoed;

Van de patiënt aan wie in een andere lidstaat extramurale zorg is verleend, kan worden verlangd dat hij voldoet aan de voorwaarden en formaliteiten waarvan de lidstaten de verstrekking van extramurale zorg op hun eigen grondgebied afhankelijk stellen, zoals met name de eis dat voordat men naar een specialist gaat eerst een huisarts wordt geraadpleegd of de regels betreffende de vergoeding van bepaalde tandheelkundige behandelingen.

2. De lidstaten zien erop toe dat de toestemming voor de vergoeding van in een andere lidstaat verstrekte intramurale zorg door hun socialezekerheidsstelsel niet wordt geweigerd wanneer deze zorg is opgenomen in de prestaties waarin door de wetgeving van de lidstaat van aansluiting wordt voorzien en de patiënt deze zorg niet binnen een vanuit medisch oogpunt aanvaardbare termijn, gelet op zijn huidige gezondheidstoestand en het waarschijnlijke ziekteverloop, kan worden verstrekt.
3. De lidstaten zien erop toe dat de vergoeding van in een andere lidstaat verstrekte gezondheidszorg door hun socialezekerheidsstelsel niet lager is dan de vergoeding die hun socialezekerheidsstelsel geeft voor soortgelijke op hun grondgebied verstrekte gezondheidszorg.
4. De lidstaten zien erop toe dat hun regelingen waarbij de vergoeding voor in een andere lidstaat verstrekte gezondheidszorg afhankelijk wordt gesteld van toestemming, in overeenstemming zijn met de artikelen 9, 10, 11 en 13.

## AFDELING 3 TERBESCHIKKINGSTELLING VAN WERKNEMERS

### *Artikel 24 Specifieke bepalingen betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers*

1. Wanneer een dienstverrichter een werknemer op het grondgebied van een andere lidstaat ter beschikking stelt om er een dienst te verrichten, voert de lidstaat van terbeschikkingstelling op zijn grondgebied de verificaties, inspecties en onderzoeken uit om na te gaan of aan de bepalingen inzake de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van Richtlijn 96/71/EG is voldaan en treft hij met inachtneming van het Gemeenschapsrecht maatregelen tegen dienstverrichters die hieraan niet voldoen.

De lidstaat van terbeschikkingstelling mag de dienstverrichter of de door deze ter beschikking gestelde werknemer ten aanzien van in artikel 17, punt 5, bedoelde aspecten evenwel niet de volgende verplichtingen opleggen:

- a) de verplichting een vergunning aan te vragen of zich in te schrijven bij zijn bevoegde instanties, noch enige gelijkwaardige verplichting;
  - b) de verplichting een verklaring af te leggen, met uitzondering van verklaringen betreffende een van de in de bijlage bij Richtlijn 96/71/EG bedoelde activiteiten, die tot en met 31 december 2008 zijn toegestaan;
  - c) de verplichting op zijn grondgebied een vertegenwoordiger te hebben;
  - d) de verplichting op zijn grondgebied of volgens de op zijn grondgebied geldende voorwaarden sociale documenten te bewaren.
2. In het in lid 1 bedoelde geval ziet de lidstaat van oorsprong erop toe dat de dienstverrichter alle nodige maatregelen neemt om zijn bevoegde instanties en die van de lidstaat van terbeschikkingstelling tot twee jaar na het eind van de terbeschikkingstelling de volgende gegevens te verstrekken:
    - a) gegevens waaruit de identiteit van de ter beschikking gestelde werknemer blijkt;
    - b) de functie en taken van de ter beschikking gestelde werknemer;
    - c) de contactgegevens van de afnemer;
    - d) de plaats van terbeschikkingstelling;
    - e) de begin- en einddatum van de terbeschikkingstelling;
    - f) de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die op de ter beschikking gestelde werknemer van toepassing zijn;

In het in lid 1 bedoelde geval staat de lidstaat van oorsprong de lidstaat van terbeschikkingstelling bij ter waarborging van de inachtneming van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden uit hoofde van Richtlijn 96/71/EG en de lidstaat van terbeschikkingstelling op eigen initiatief de in de eerste alinea bedoelde gegevens mee te delen, wanneer hij op de hoogte is van precieze feiten waaruit onregelmatigheden bij de dienstverrichter ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden kunnen blijken.

### *Artikel 25 Terbeschikkingstelling van onderdanen van derde landen*

1. Behoudens de afwijkende regeling van lid 2 kan de lidstaat van terbeschikkingstelling, 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,

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.

2. Lid 1 laat de mogelijkheid van de lidstaten onverlet om onderdanen van derde landen op wie de regeling inzake wederzijdse gelijkwaardigheid van artikel 21 van de Overeenkomst ter uitvoering van het akkoord van Schengen niet van toepassing is, te verplichten in het bezit te zijn van een visum voor kortstondig verblijf:
3. In het in lid 1 bedoelde geval ziet de lidstaat van oorsprong er toe dat de dienstverrichter de werknemer alleen ter beschikking stelt indien deze in overeenstemming met zijn nationale bepalingen op zijn grondgebied verblijft en er legaal werk heeft.

De lidstaat van oorsprong beschouwt de terbeschikkingstelling met het oog op de verrichting van een dienst in een andere lidstaat niet als een onderbreking van het verblijf of van de activiteit van de ter beschikking gestelde werknemer en weigert deze bij terugkeer niet uit hoofde van zijn nationale bepalingen de toegang tot zijn grondgebied.

De lidstaat van oorsprong verstrekt de lidstaat van terbeschikkingstelling desgewenst onverwijld alle gegevens over en waarborgen voor de naleving van de in de eerste alinea bedoelde bepalingen en legt passende sancties op indien deze bepalingen niet worden nageleefd.

## **Hoofdstuk IV Kwaliteit van de diensten**

### ***Artikel 26 Informatie over dienstverrichters en hun diensten***

1. De lidstaten zien erop toe dat de dienstverrichters de afnemers de volgende gegevens ter beschikking stellen:
  - a) hun naam, het adres van hun vestiging en de contactgegevens waarmee de afnemers hen snel kunnen bereiken en rechtstreeks met hen kunnen communiceren, eventueel langs elektronische weg;
  - b) wanneer de dienstverrichter in een handelsregister of in een vergelijkbaar openbaar register is ingeschreven, de naam van dit register en het nummer waaronder hij is ingeschreven, of gelijkwaardige gegevens uit dit register die ter identificatie dienen;
  - c) wanneer voor de activiteit een vergunning nodig is, de contactgegevens van de bevoegde instantie of van het ene loket;
  - d) wanneer de dienstverrichter een BTW-plichtige activiteit uitoefent, het nummer bedoeld in artikel 22, lid 1, van Richtlijn 77/388/EEG;
  - e) voor gereguleerde beroepen: elke beroepsorde of vergelijkbare organisatie waarbij de dienstverrichter is ingeschreven, alsmede de beroepstitel en de lidstaat waarin die is verleend;
  - f) de algemene voorwaarden en bepalingen wanneer de dienstverrichter die hanteert;
  - g) de contractbepalingen betreffende het op het contract toepasselijke recht en/of betreffende de bevoegde rechter.
2. De lidstaten zien erop toe dat de in lid 1 bedoelde informatie naar keuze van de dienstverrichter:
  - a) op eigen initiatief door de dienstverrichter wordt verstrekt;

- b) voor de afnemer gemakkelijk toegankelijk is op de plaats waar de dienst wordt verricht of het contract wordt gesloten;
  - c) voor de afnemer gemakkelijk toegankelijk is op een door de dienstverrichter meegedeeld elektronisch adres;
  - d) is opgenomen in elk door de dienstverrichter aan de afnemer verstrekt informatiedocument waarin zijn diensten in detail zijn beschreven.
3. De lidstaten zien erop toe dat de dienstverrichters de afnemer op diens verzoek de volgende aanvullende informatie verstrekken:
- a) de belangrijkste kenmerken van de dienst;
  - b) de prijs van de dienst of, wanneer de precieze prijs niet kan worden vermeld, de manier waarop de prijs kan worden berekend zodat de afnemer de prijs kan controleren, of een voldoende gedetailleerde kostenraming;
  - c) de statuten en de rechtsvorm van de dienstverrichter;
  - d) voor gereguleerde beroepen, een verwijzing naar de in de lidstaat van oorsprong geldende beroepsregels en de wijze waarop hierin inzage kan worden verkregen.
4. De lidstaten zien erop toe dat de in dit hoofdstuk bedoelde informatie die door de dienstverrichter moet worden verstrekt, helder en ondubbelzinnig en tijdig voor de sluiting van het contract of, indien er geen schriftelijk contract is, voor de verrichting van de dienst wordt meegedeeld of beschikbaar wordt gesteld.
5. De in dit hoofdstuk bedoelde informatieplicht komt bij de eisen die al in het Gemeenschapsrecht zijn vervat en belet de lidstaten niet de op hun grondgebied gevestigde dienstverrichters aanvullende informatie-eisen op te leggen.
6. De Commissie kan volgens de in artikel 42, lid 2, bedoelde procedure de inhoud van de in de leden 1 en 3 van dit artikel bedoelde informatie met het oog op de bijzondere kenmerken van bepaalde activiteiten nader omschrijven en de praktische toepassingsbepalingen voor lid 2 vastleggen.

#### ***Artikel 27 Beroepsverzekeringen en –waarborgen***

- 1. De lidstaten zien erop toe dat dienstverrichters die diensten verrichten met een bijzonder gezondheids- of veiligheidsrisico, of met een bijzonder financieel risico voor de afnemer, gedekt zijn door een met het oog op de aard en omvang van het risico geschikte beroepsaansprakelijkheidsverzekering, of door een andere gelijkwaardige of qua doel in wezen vergelijkbare waarborg of compensatieclausule.
- 2. De lidstaten zien erop toe dat de dienstverrichters de afnemer op diens verzoek alle informatie over de in lid 1 bedoelde verzekering of waarborgen verstrekken, met name de contactgegevens van de verzekeraar of de borg en de geografische dekking.
- 3. Wanneer een dienstverrichter zich op het grondgebied van een lidstaat vestigt, verlangt deze van hem geen beroepsverzekering of financiële waarborg indien de dienstverrichter al door een gelijkwaardige of qua doel in wezen vergelijkbare waarborg is gedekt in een andere lidstaat waar hij al een vestiging heeft. Indien de gelijkwaardigheid slechts gedeeltelijk is, kan de lidstaat voor de nog niet gedekte elementen een aanvullende

waarborg eisen.

4. De leden 1, 2 en 3 laten de regelingen inzake beroepsverzekeringen of -waarborgen in andere communautaire besluiten onverlet.
5. In het kader van de uitvoering van lid 1 kan de Commissie volgens de in artikel 42, lid 2, bedoelde procedure een lijst van diensten met de in lid 1 bedoelde kenmerken opstellen, alsmede gemeenschappelijke criteria vaststellen aan de hand waarvan kan worden bepaald of de in dat lid bedoelde beroepsverzekering of -waarborg met het oog op de aard en omvang van het risico geschikt is.

#### ***Artikel 28 Productgaranties***

1. De lidstaten zien erop toe dat de dienstverrichters de afnemer op diens verzoek alle informatie verstrekken over het bestaan of ontbreken van garanties op de verrichte dienst, over de inhoud van die garanties en over de essentiële elementen voor de honorering ervan, met name hoe lang en waar zij gelden.
2. De lidstaten zien erop toe dat de in lid 1 bedoelde informatie is opgenomen in elk informatiedocument van de dienstverrichter waarin zijn diensten in detail zijn beschreven,.
3. De leden 1 en 2 laten de regelingen inzake productgaranties in andere communautaire besluiten onverlet.

#### ***Artikel 29 Commerciële communicatie voor gereguleerde beroepen***

1. De lidstaten trekken elk algeheel verbod op commerciële communicatie voor gereguleerde beroepen in.
2. De lidstaten zien erop toe dat de commerciële communicatie voor gereguleerde beroepen in overeenstemming is met de beroepsregels, die in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht moeten zijn, betreffende met name de onafhankelijkheid, waardigheid en integriteit van de beoefenaren van het desbetreffende beroep en hun beroepsgeheim.

#### ***Artikel 30 Multidisciplinaire activiteiten***

1. De lidstaten zien erop toe dat op de dienstverrichters geen eisen van toepassing zijn die hen verplichten uitsluitend een bepaalde specifieke activiteit uit te oefenen of die het gezamenlijk of in partnerschap uitoefenen van verschillende activiteiten beperken.

Dergelijke eisen kunnen echter wel aan de volgende dienstverrichters worden opgelegd:

- a) beoefenaren van gereguleerde beroepen, voor zover dergelijke eisen op grond van de specifieke kenmerken van elk beroep gerechtvaardigd zijn om naleving van de beroepsethiek te waarborgen;
- b) dienstverrichters wier diensten bestaan uit certificering, accreditatie, technische controle, tests of proeven, voor zover dergelijke eisen gerechtvaardigd zijn om hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid te waarborgen.

2. Wanneer multidisciplinaire activiteiten zijn toegestaan, zien de lidstaten erop toe dat
  - a) belangenconflicten en onverenigbaarheden tussen bepaalde activiteiten worden voorkomen;
  - b) de voor bepaalde activiteiten vereiste onafhankelijkheid en onpartijdigheid gewaarborgd zijn;
  - c) de ethische vereisten voor de verschillende activiteiten onderling verenigbaar zijn, met name wat het beroepsgeheim betreft.
3. De lidstaten zien erop toe dat de dienstverrichters de afnemer op diens verzoek alle informatie over hun multidisciplinaire activiteiten en partnerschappen en over de genomen maatregelen ter voorkoming van belangenconflicten verstrekken. Deze informatie moet zijn opgenomen in elk informatiedocument van de dienstverrichter waarin zijn diensten in detail zijn beschreven.
4. In het in artikel 41 bedoelde verslag vermelden de lidstaten aan welke dienstverrichters eisen als bedoeld in lid 1 zijn gesteld, wat deze eisen inhouden en waarom zij volgens hen gerechtvaardigd zijn.

### ***Artikel 31 Kwaliteitsbeleid***

1. De lidstaten treffen in samenwerking met de Commissie begeleidende maatregelen om dienstverrichters aan te moedigen vrijwillig de kwaliteit van de diensten te waarborgen, met name:
  - a) door hun activiteiten te laten certificeren of evalueren door onafhankelijke organisaties, of
  - b) door hun eigen kwaliteitshandvest op te stellen of de kwaliteitshandvesten of keurmerken van beroepsorganisaties op communautair niveau te onderschrijven.
2. De lidstaten zien erop toe dat de afnemers en dienstverrichters gemakkelijk toegang hebben tot de informatie over de betekenis van de keurmerken en andere kwaliteitsaanduidingen voor diensten en over de criteria voor de toekenning ervan.
3. De lidstaten treffen in samenwerking met de Commissie begeleidende maatregelen om de beroepsorden en de kamers van koophandel van de lidstaten aan te moedigen op communautair niveau samen te werken om de kwaliteit van diensten te verbeteren, met name door de kwaliteitserkenning van dienstverrichters te vergemakkelijken.
4. De lidstaten treffen in samenwerking met de Commissie begeleidende maatregelen om de totstandbrenging van een kritische gedachtewisseling over de kwaliteit en gebreken van diensten aan te moedigen, met name door de ontwikkeling van vergelijkende proeven of tests op communautair niveau en de verspreiding van de resultaten ervan.
5. De lidstaten en de Commissie moedigen de ontwikkeling van vrijwillige Europese normen aan, teneinde de compatibiliteit tussen de diensten van dienstverrichters uit verschillende lidstaten, de informatie aan de afnemer en de kwaliteit van de diensten te verbeteren.



**Artikel 32 Geschillenbeslechting**

1. De lidstaten treffen de nodige algemene maatregelen om ervoor te zorgen dat de dienstverrichters een adres, faxnummer of e-mailadres verstrekken waar alle afnemers, met inbegrip van afnemers die in een andere lidstaat wonen, rechtstreeks een klacht kunnen indienen of informatie over de verrichte dienst kunnen vragen.
2. De lidstaten treffen de nodige algemene maatregelen om ervoor te zorgen dat de dienstverrichters onverwijld reageren op de in lid 1 bedoelde klachten en alles in het werk stellen om passende oplossingen te vinden.
3. De lidstaten treffen de nodige algemene maatregelen om de dienstverrichters te verplichten aan te tonen dat zij aan de in deze richtlijn vastgestelde informatieverplichtingen voldoen en dat de verstrekte informatie juist is.
4. Wanneer voor de uitvoering van een gerechtelijk besluit een financiële waarborg vereist is, erkennen de lidstaten gelijkwaardige bij dienstverrichters of organisaties in andere lidstaten gestelde waarborgen.
5. De lidstaten treffen de nodige algemene maatregelen om ervoor te zorgen dat dienstverrichters die gebonden zijn aan een gedragscode of die lid zijn van een beroepsvereniging of -organisatie met een regeling voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting, de afnemer hiervan op de hoogte stellen, dit vermelden in elk document waarin hun diensten in detail zijn beschreven en aangeven hoe toegang kan worden verkregen tot gedetailleerde informatie over de kenmerken en toepassingsvoorwaarden van deze regeling.

**Artikel 33 Gegevens over de betrouwbaarheid van de dienstverrichter**

1. De lidstaten verstrekken op verzoek van een bevoegde instantie van een andere lidstaat informatie over strafrechtelijke veroordelingen, over bestuursrechtelijke of tuchtrechtelijke sancties of maatregelen en over beslissingen betreffende frauduleuze faillissementen die door hun bevoegde instanties ten aanzien van een dienstverrichter zijn genomen en die zijn vermogen om zijn activiteit uit te oefenen of zijn professionele betrouwbaarheid kunnen aantasten.
2. Elke lidstaat die de in lid 1 bedoelde informatie verstrekt, vermeldt daarbij of het gaat om een definitieve beslissing of dat beroep tegen de beslissing is ingesteld, en op welke datum mogelijk over dat beroep wordt beslist. Bovendien geeft hij aan op grond van welke nationale bepalingen de dienstverrichter is veroordeeld of hem een sanctie is opgelegd.
3. Bij de uitvoering van lid 1 moeten de rechten van veroordeelden of personen aan wie een sanctie is opgelegd in de betrokken lidstaten worden geëerbiedigd, met name wat de bescherming van persoonsgegevens betreft.

## Hoofdstuk V Controle

### *Artikel 34 Doeltreffendheid van de controle*

1. De lidstaten zien erop toe dat de in hun nationale wetgeving vastgestelde bevoegdheden inzake het toezicht op en de controle van de dienstverrichter ten aanzien van de betrokken activiteiten ook worden uitgeoefend wanneer de dienst in een andere lidstaat wordt verricht.
2. De lidstaten zien erop toe dat de dienstverrichters hun bevoegde instanties alle voor de controle op hun activiteiten nodige informatie verstrekken.

### *Artikel 35 Wederzijdse bijstand*

1. Met inachtneming van artikel 16 verlenen de lidstaten wederzijdse bijstand en stellen zij alles in het werk om efficiënt samen te werken bij de controle van de dienstverrichters en hun diensten.
2. Met het oog op de toepassing van lid 1 wijzen de lidstaten een of meer contactpunten aan en delen zij de contactgegevens van deze contactpunten aan de overige lidstaten en de Commissie mee.
3. De lidstaten verstrekken zo snel mogelijk en langs elektronische weg de door andere lidstaten of de Commissie gevraagde informatie.

Wanneer zij kennis hebben gekregen van illegale gedragingen van een dienstverrichter, of van precieze feiten, die in een lidstaat tot ernstige schade kunnen leiden, stellen zij de lidstaat van oorsprong onverwijld daarvan in kennis.

Wanneer zij kennis hebben gekregen van illegale gedragingen van een dienstverrichter die mogelijk in andere lidstaten diensten zal verrichten, of van precieze feiten, die een ernstig risico voor de gezondheid of veiligheid van de mens meebrengen, stellen zij alle lidstaten en de Commissie onverwijld daarvan in kennis.

4. De lidstaat van oorsprong verstrekt alle door een andere lidstaat gevraagde informatie over op zijn grondgebied gevestigde dienstverrichters, en bevestigt met name dat zij op zijn grondgebied zijn gevestigd en er legaal hun activiteiten uitoefenen.

Hij voert de door een andere lidstaat gevraagde verificaties, inspecties en onderzoeken uit en stelt die lidstaat in kennis van de resultaten en van de eventueel genomen maatregelen.

5. Wanneer de inwilliging van het verzoek problemen oplevert, brengen de lidstaten de lidstaat die om de informatie heeft verzocht, snel daarvan in kennis, teneinde een oplossing voor het probleem te vinden.
6. De lidstaten zien erop toe dat de registers waarin de dienstverrichters zijn ingeschreven en die door de bevoegde instanties op hun grondgebied kunnen worden geraadpleegd, onder dezelfde voorwaarden toegankelijk zijn voor de overeenkomstige bevoegde instanties van de andere lidstaten.
- 7.

***Artikel 36 Wederzijdse bijstand bij verplaatsing van de dienstverrichter***

1. Wanneer een dienstverrichter zich naar een andere lidstaat begeeft om er een dienst te verrichten zonder zich er te vestigen, nemen de bevoegde instanties van die lidstaat op de door artikel 16 bestreken gebieden en overeenkomstig lid 2 deel aan de controle van de dienstverrichter.
2. Op verzoek van de lidstaat van oorsprong voeren de in lid 1 bedoelde bevoegde instanties de verificaties, inspecties en onderzoeken ter plaatse uit die nodig zijn om de doeltreffendheid van de controle van de lidstaat van oorsprong te waarborgen. Zij handelen binnen de hun in hun lidstaat verleende bevoegdheid.

Deze bevoegde instanties kunnen op eigen initiatief verificaties, inspecties en onderzoeken ter plaatse uitvoeren, mits deze aan de volgende voorwaarden voldoen:

- a) zij bestaan uitsluitend uit de vaststelling van feiten en leiden niet tot enige andere maatregel tegen de dienstverrichter, behoudens afwijkingen in specifieke gevallen als bedoeld in artikel 19;
- b) zij zijn niet discriminerend en niet ingegeven door het feit dat de dienstverrichter in een andere lidstaat is gevestigd;
- c) zij zijn objectief gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang en evenredig met het nagestreefde doel.

***Artikel 37 Wederzijdse bijstand bij afwijkingen van het oorsprongslandbeginsel in specifieke gevallen***

1. Wanneer een lidstaat een maatregel als bedoeld in artikel 19 wil nemen, is de procedure van de leden 2 tot en met 6 van toepassing, onverminderd gerechtelijke procedures.
2. De in lid 1 bedoelde lidstaat vraagt de lidstaat van oorsprong maatregelen tegen de betrokken dienstverrichter te nemen en verstrekt hem alle relevante informatie over de betrokken dienst en de omstandigheden terzake.

De lidstaat van oorsprong gaat onverwijld na of de dienstverrichter zijn activiteiten legaal uitoefent en of de aan het verzoek ten gronde liggende feiten juist zijn. Hij deelt de verzoekende lidstaat onverwijld de genomen of beoogde maatregelen mede, dan wel, in voorkomend geval, de redenen waarom hij geen maatregelen neemt.

3. Na de in lid 2, tweede alinea, bedoelde mededeling van de lidstaat van oorsprong stelt de verzoekende lidstaat de Commissie en de lidstaat van oorsprong in kennis van zijn voornemen maatregelen te nemen en geeft daarbij aan:
  - a) waarom de door de lidstaat van oorsprong genomen of beoogde maatregelen volgens hem ontoereikend zijn;
  - b) waarom de door hem beoogde maatregelen volgens hem aan de in artikel 19 bedoelde voorwaarden voldoen.
4. De maatregelen kunnen niet eerder dan vijftien werkdagen na de in lid 3 bedoelde kennisgeving worden genomen.

5. Onverminderd de bevoegdheid van de lidstaat om na het verstrijken van de in lid 4 bedoelde termijn de betrokken maatregelen te nemen, gaat de Commissie onverwijld na of de medegedeelde maatregelen met het Gemeenschapsrecht in overeenstemming zijn.

Wanneer de Commissie tot de conclusie komt dat de maatregelen niet met het Gemeenschapsrecht in overeenstemming zijn, neemt zij een besluit waarin de betrokken lidstaat wordt verzocht van de beoogde maatregelen af te zien of de betrokken maatregelen onmiddellijk te beëindigen.

6. In spoedeisende gevallen kan de lidstaat die een maatregel beoogt te nemen van de leden 3 en 4 afwijken. De maatregelen worden in dat geval onverwijld aan de Commissie en de lidstaat van oorsprong medegedeeld, met opgave van de redenen waarom er volgens de lidstaat sprake is van spoedeisendheid.

### ***Artikel 38 Uitvoeringsmaatregelen***

De Commissie neemt volgens de in artikel 42, lid 2, bedoelde procedure de nodige maatregelen tot uitvoering van dit hoofdstuk, teneinde de artikelen 35 en 37 bedoelde termijnen en de praktische regels voor de elektronische uitwisseling van informatie tussen de contactpunten, en met name van de bepalingen inzake de interoperabiliteit van de informatiesystemen vast te stellen.

## **Hoofdstuk VI Convergentieprogramma**

### ***Artikel 39 Communautaire gedragscodes***

1. De lidstaten treffen in samenwerking met de Commissie begeleidende maatregelen om de opstelling van communautaire gedragscodes, met inachtneming van het Gemeenschapsrecht, aan te moedigen, met name ten aanzien van de volgende aspecten:
  - a) de inhoud van en voorwaarden voor commerciële communicatie voor gereguleerde beroepen, gelet op de specifieke kenmerken van elk beroep;
  - b) de beroepsethiek betreffende de gereguleerde beroepen teneinde met name de onafhankelijkheid, de onpartijdigheid en het beroepsgeheim te waarborgen, gelet op de specifieke kenmerken van elk beroep;
  - c) de voorwaarden voor de uitoefening van de activiteiten van vastgoedmakelaars.
2. De lidstaten zien erop toe dat de in lid 1 bedoelde gedragscodes op afstand langs elektronische weg toegankelijk zijn en aan de Commissie worden meegedeeld.
3. De lidstaten zien erop toe dat de dienstverrichters op verzoek van de afnemer en in elk informatiedocument waarin hun diensten in detail zijn beschreven, aangeven welke gedragscodes op hen van toepassing zijn, alsmede het elektronische adres waar, en de talen waarin, deze codes kunnen worden geraadpleegd.
4. De lidstaten nemen begeleidende maatregelen om de beroepsorden, -organisaties of -verenigingen aan te moedigen de op communautair niveau vastgestelde gedragscodes op nationaal niveau toe te passen.

**Artikel 40 Aanvullende harmonisatie**

1. De Commissie onderzoekt uiterlijk op [1 jaar na inwerkingtreding van de richtlijn] de mogelijkheid om voorstellen voor harmonisatiebesluiten over de volgende aspecten in te dienen:
  - a) de regels voor het geldvervoer;
  - b) gokactiviteiten die erin bestaan dat een geldbedrag wordt ingezet bij kansspelen, met inbegrip van loterijen en weddenschappen; zij doet dit in het licht van een verslag van de Commissie en een uitvoerige raadpleging van de belanghebbenden;
  - c) de toegang tot activiteiten betreffende de gerechtelijke inning van schuldvorderingen.
  
2. De Commissie gaat na of het voor de goede werking van de interne markt voor diensten noodzakelijk is om met name met betrekking tot de volgende aspecten aanvullende initiatieven te nemen of voorstellen voor besluiten te doen:
  - a) de aspecten waarvoor in specifieke gevallen afwijkingen zijn vastgesteld en waarvan is gebleken dat zij op communautair niveau moeten worden geharmoniseerd;
  - b) de in artikel 39 bedoelde aspecten waarvoor binnen de omzettingstermijn geen gedragscode kon worden opgesteld of waarvoor de gedragscode voor de goede werking van de interne markt ontoereikend is;
  - c) de aspecten die bij de wederzijdse beoordeling volgens de procedure van artikel 41 naar voren zijn gekomen;
  - d) de consumentenbescherming en grensoverschrijdende overeenkomsten.

**Artikel 41 Wederzijdse beoordeling**

1. Uiterlijk op [omzettingsdatum] dienen de lidstaten bij de Commissie een verslag in met de in de volgende artikelen bedoelde informatie:
  - a) artikel 9, lid 2, over vergunningstelsels;
  - b) artikel 15, lid 4, over beoordelingsplichtige eisen;
  - c) artikel 30, lid 4, over multidisciplinaire activiteiten.
  
2. De Commissie stuurt de in lid 1 bedoelde verslagen naar de lidstaten, die binnen zes maanden hun opmerkingen over elk van de verslagen indienen. Binnen diezelfde termijn raadpleegt de Commissie de betrokkenen over de verslagen.
  
3. De Commissie legt de verslagen en de opmerkingen van de lidstaten voor aan het in artikel 42, lid 1, bedoelde comité, dat opmerkingen kan maken.
  
4. In het licht van de in de leden 2 en 3 bedoelde opmerkingen dient de Commissie uiterlijk op 31 december 2008 een samenvattend verslag in, eventueel vergezeld van voorstellen voor aanvullende initiatieven.

**Artikel 42 Comité**

1. De Commissie wordt bijgestaan door een comité van vertegenwoordigers van de lidstaten, voorgezeten door de vertegenwoordiger van de Commissie.
2. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, zijn de artikelen 3 en 7 van Besluit 1999/468/EG van toepassing, met inachtneming van artikel 8 van dat besluit.
3. Het comité stelt zijn reglement van orde vast.

**Artikel 43 Verslag**

Na het in artikel 41, lid 4, bedoelde samenvattende verslag dient de Commissie om de drie jaar bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in over de toepassing van deze richtlijn, eventueel vergezeld van wijzigingsvoorstellen.

**Artikel 44 Wijziging van Richtlijn 98/27/EG**

Aan de bijlage bij Richtlijn 98/27/EG wordt het volgende toegevoegd:

"13. Richtlijn .../EG van het Europees Parlement en de Raad van .... betreffende diensten op de interne markt (PB L ... van ....., blz. ..)".

**Hoofdstuk VII Slotbepalingen****Artikel 45**

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op [2 jaar na inwerkingtreding] aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie die bepalingen onverwijld mede, alsmede een tabel ter weergave van het verband tussen die bepalingen en deze richtlijn.

Wanneer de lidstaten deze bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

2. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mede die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

**Artikel 46**

Deze richtlijn treedt in werking op de dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

**Artikel 47**

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.



**Bijlage 3****Uitwerking sectorale economische effecten grensoverschrijdende dienstverlening.**

In onderstaande tabel wordt aangegeven wat het netto effect van invoering van de dienstenrichtlijn voor de sectoren is, alsmede het netto werkgelegenheidseffect. Hieruit blijkt dat de directe effecten voor de Nederlandse dienstensector niet bijzonder groot zijn. De handelsbalans verbetert met bijna 1 miljard euro, ongeveer 0,3 % van het BBP. Tevens worden bijna 24.000 banen gecreëerd. Gezien de eenvoud van het gebruikte model voor doorberekening van werkgelegenheidseffecten mag deze laatste uitkomst slechts als indicatief worden gezien.

CPB maart 2005: Nederlandse dienstensector handel met EU (2000), <u>directe</u> handels- en werkgelegenheidseffecten van invoering richtlijn			
Sector	Saldo directe handelseffecten dienstenrichtlij n (mln. €)	Saldo banen creatie (in 1000 fte's)	Saldo als % werkgelegen- heid
<i>Dienstentakken geheel onder richtlijn</i>	270	4.9	0.2
Handel- en reparatiesector excl. marges	55	0.9	0.1
w.v. autohandel	10	0.2	0.2
w.v. groothandel	43	0.7	0.1
w.v. detailhandel	2	0.1	0.0
Zakelijke dienstverlening totaal	187	3.3	0.5
w.v. verhuur roerende goederen	10	0.1	0.3
w.v. computerservicebedrijven	61	1.0	0.8
w.v. speur-en ontwikkelingswerk	- 62	- 1.0	- 3.4
w.v. jurid. account. en econ. consultancy	152	2.5	1.3
w.v. ingen. en architectenbureaus	93	1.9	2.2
w.v. reclamebureaus	- 48	- 0.9	- 2.5
w.v. industriële reiniging	0	0.0	0.0
w.v. overige zakelijke dienstverlening	- 20	- 0.4	- 0.6
Horeca	0	0.0	0.0
Bouwnijverheid	- 16	- 0.4	- 0.1
Reisbureaus	44	1.1	6.5
<i>Dienstentakken partieel onder richtlijn</i>	655	18.8	1.9
Uitzendbureaus en arbeidsbemiddeling	- 1	- 0.1	0.0
Cultuur, sport, recreatie, radio, TV <sup>b)</sup>	413	14.6	9.3
Milieudienstverlening	0.5	0.0	0.0
Overige persoonlijke dienstverlening	- 0	0.0	0.0



Goederenvervoer weg <sup>a)</sup>	111	2.6	2.0
Dienstverlening vervoer land	55	0.9	1.7
Dienstverlening vervoer water	22	0.1	3.9
Dienstverlening vervoer lucht	- 1	0.0	- 0.2
PTT, Communicatie <sup>c)</sup>	56	0.7	0.6

<sup>a)</sup> Koeriersdiensten; <sup>b)</sup> Handel in commerciële mediadiensten, recreatie- en sportgerelateerde diensten; <sup>c)</sup> Pakketdiensten tot 1000 kg, consultancy-activiteiten. <sup>d)</sup> CPB schatting. Bronnen: Nationale Rekeningen, DNB data, CPB Bedrijfstakken database.

### *Berekeningswijze CPB*

Het vertrekpunt bij de CPB berekeningen is dat verschillen in nationale regulering van diensten tot transactiekosten leiden voor grensoverschrijdende producenten van diensten. Deze kosten dalen als gevolg van voorgestelde dienstenrichtlijn door het vereenvoudigen van de mogelijkheid voor dienstverrichters zich in een andere lidstaat te vestigen of in een andere lidstaat hun diensten aan te bieden.

Om de kostendaling en het effect op het bilaterale handelsverkeer te kwantificeren ontwikkelt het CPB een index voor de verschillen in nationale regelgeving tussen twee landen. De omvang en significantie van deze index wordt geschat in het bilaterale handelsverkeer en de bilaterale investeringsstromen. Vervolgens wordt een schatting gemaakt van het effect van de voorgestelde richtlijn op de daling van deze heterogeniteitindex. Op basis hiervan kan tot slot worden berekend wat het effect van de richtlijn is op de handels- en investeringsstromen tussen landen op het gebied van diensten.

### *Berekeningswijze Copenhagen Economics*

De door Copenhagen Economics toegepaste methodologie omvat drie fases:

1. Identificatie en kwalificering van barrières voor dienstverlening (op de interne markt)
2. Doorberekening van effecten van barrières in kost- en prijsontwikkeling van ondernemingen
3. Simulatie van totale economische effecten

Het meten van feitelijke belemmeringen voor dienstverlening wordt uitgevoerd aan de hand van 200 ja/nee vragen. Deze 200 vragen vallen binnen zeven categorieën, welke een indicatie geven van de onderscheiden fases van het bedrijfsproces van dienstverlening. Deze categorieën zijn: 1) Vestiging, 2) Gebruik van inputfactoren 3) verkoopbevordering 4) distributie 5) Verkoop 6) Klantenservice 7) niet wettelijke barrières<sup>168</sup>.

Elke vraag krijgt een individuele score waarmee wordt aangegeven wat het relatieve gewicht is van haar beperking ten aanzien van dienstverlening. Op grond hiervan wordt de zogenaamde IMRIS (Internal Market Restrictiveness Index in Services)

<sup>168</sup> De indeling is identiek aan gevolgde indeling door de EC in haar rapport van 2002: *De toestand van de interne markt voor diensten, verslag ingediend in het kader van de eerste fase van de interne marktstrategie voor de dienstensector.*

samengesteld waarmee een kwantitatieve beoordeling van de beperking van vrijheid voor dienstverlening kan worden gegeven.

De IMRIS wordt vervolgens omgezet in zogenaamde tariefequivalenten. Deze tariefequivalenten kunnen worden gezien als theoretische belastingtarieven die de effecten van barrières te meten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen ‘cost-creating’ en ‘rent-creating’ tarieven. Eerstgenoemde tarieven zorgen voor hogere kosten voor het gebruik van inputfactoren (arbeid en kapitaal). De tweede tariefsoort zorgt voor verminderde competitie (barrières voor toetreding), met als resultaat hogere prijzen en hogere opbrengsten voor zittende ondernemingen. Voor een database met ruim 270.000 dienstverlenende ondernemingen wordt berekend hoe hoog deze tarieven zijn. Invoering van de richtlijn zorgt voor lagere tarieven, waardoor ook kosten en prijzen van producten lager worden.

Simulatie van de totale economische effecten voor elk land geschiedt middels het Copenhagen Economics Trade Model (CETM). Het model is speciaal ontworpen voor de analyse van handelsbarrières. De resultaten van lagere ‘tarieven’ worden doorgerekend naar macro-economisch niveau.



## Eerste kabinetsreactie op het ontwerpadvies

Aan  
de Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
2513 AA Den Haag

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
10 mei 2005		EP/EIS/5027290	

Onderwerp  
Kabinetsreactie op hoofdlijnen op ontwerpadvies van de SER inzake dienstenrichtlijn

Het Kabinet heeft eind vorig jaar, mede n.a.v. de motie van de heer Van Dijk, de SER gevraagd een advies uit te brengen over het voorstel van de dienstenrichtlijn, welke de Europese Commissie begin 2004 heeft uitgebracht. De SER heeft begin april jl. een ontwerpadvies uitgebracht. Het definitieve advies zal 20 mei worden vastgesteld. Op verzoek van de Tweede Kamer (Algemeen Overleg inzake de Raad voor Concurrentievermogen op 12 april jl.) geeft het Kabinet hierbij een eerste reactie op hoofdlijnen. De Kabinetsreactie zal uiteraard nog volgen na publicatie van het definitieve SER-advies.

De voorgestelde dienstenrichtlijn betreft zonder meer complexe materie. Het Kabinet heeft dan ook grote waardering voor het feit dat de SER in relatief korte tijd een zo helder en gedegen advies heeft kunnen schrijven. De SER heeft hiermee een belangrijke bijdrage geleverd aan het debat door de feiten inzichtelijker te maken, de effecten van de dienstenrichtlijn in kaart te brengen en aanbevelingen voor verbetering van het voorstel te doen. Het advies kan aldus een belangrijke bijdrage leveren aan de standpuntbepaling in Den Haag en in Brussel.

Samenvattend stelt de SER in het ontwerpadvies dat de dienstenrichtlijn een essentieel onderdeel is van de Lissabon-strategie voor meer dynamiek in de Europese economie. Deze dynamiek is nodig om een hoge levensstandaard en een goede levenskwaliteit te garanderen. Een goed werkende interne markt voor diensten kan een zeer gewenste groei-impuls geven aan de Nederlandse en de Europese economie. De SER staat daarom positief tegenover een nadere regelgeving van het dienstenverkeer. Immers, een beleidsmatige aanpak via de invoering van een richtlijn verdient –aldus de

Bezoekadres	Doorkiesnummer	Telefax
-------------	----------------	---------

Hoofdkantoor Bezuidenhoutseweg 30 Postbus 20101 2500 EC 's-Gravenhage	Telefoon (070) 379 89 11 Telefax (070) 347 40 81 Email ezpost@minez.nl Website www.minez.nl	Behandeld door C  <i>Verzoeken bij beantwoording van deze brief ons kenmerk te vermelden</i>
--	--	---

SER- de voorkeur boven het wegnemen van individuele belemmeringen op ad hoc basis via jurisprudentie van het Hof.

Het land van oorsprongbeginsel is op zich van groot belang voor het functioneren van de interne markt voor diensten, aldus het SER ontwerpadvies. Wel moeten er meer waarborgen komen voor het functioneren van het land van oorsprongbeginsel. Zo moet de neutraliteit van de dienstenrichtlijn tegenover het geldende arbeidsrecht in grensoverschrijdende situaties beter gewaarborgd worden. Ook acht de SER verdere verduidelijking van de reikwijdte van het land van oorsprongbeginsel gewenst. Het gaat hier met name om de relatie tussen het land van oorsprongbeginsel en het internationaal privaatrecht. Ten aanzien van consumentenbescherming beveelt de SER aan dat het internationaal privaatrecht wordt gerespecteerd. Tevens doet de SER de aanbeveling beter in kaart te brengen in welke gevallen de toepassing van het land van oorsprongbeginsel voor 'contracten' en 'aansprakelijkheid' voor de goede werking van het dienstenverkeer van belang kan zijn. Ook wenst de SER een meer dwingende vorm van administratieve samenwerking en een duidelijker definitie van het vestigingsbegrip in de richtlijn om eventueel misbruik door postbusondernemingen te voorkomen.

Het Kabinet steunt deze aanbevelingen van de SER. Evenals de SER hecht het Kabinet veel belang aan het stimuleren van groei en werkgelegenheid via marktintegratie binnen de Europese Unie en wenst het ook een hoog niveau van de volksgezondheid, veiligheid, sociale -, consumenten- en milieubescherming in stand te houden (zoals eerder aangegeven in de brief aan de Tweede Kamer van 20 september 2004).

De SER geeft aan dat deze belangen goed samen kunnen gaan. Samen met de SER is het Kabinet van mening dat een effectieve en adequate wederzijdse samenwerking tussen lidstaten hierbij essentieel is.

#### *Toelichting*

Het Kabinet heeft drie specifieke vragen voorgelegd aan de SER:

- Hoe dient te worden omgegaan met de gevolgen van het oorsprongslanbeginsel voor de arbeidsmarkt en voor controle en handhaving?
- Welke sectoren dienen onder de richtlijn te vallen?
- Hoe verhoudt de dienstenrichtlijn zich tot het Verdrag?

In het hierna volgende zal hier kort op worden ingegaan.

#### *Vraag 1: Hoe dient te worden omgegaan met de gevolgen van het oorsprongslanbeginsel voor de arbeidsmarkt en voor controle en handhaving?*

De SER hanteert als uitgangspunt dat de dienstenrichtlijn de geldende Europese regelgeving met betrekking tot het arbeidsrecht niet mag doorkruisen. Zo kent de dienstenrichtlijn uitzonderingen op het land-van-oorsprongbeginsel als de Detacheringsrichtlijn en de Verordening Sociale Zekerheid. Echter om volkomen zeker te

zijn dat de dienstenrichtlijn geen effect heeft op het geldend arbeidsrecht, aldus de SER, zouden in de dienstenrichtlijn uitdrukkelijk arbeidscontracten moeten worden uitgezonderd van het land-van-oorsprongbeginsel.

Hierbij wijst de SER tevens op het essentiële belang van goede handhaving en controle in de lidstaten. Goede handhaving zal het vertrouwen tussen lidstaten in elkaars regelgeving versterken. Het systeem van administratieve samenwerking dient verder te worden uitgewerkt en een meer dwingend karakter te krijgen.

Het Kabinet steunt het advies van de SER om de relatie tussen de dienstenrichtlijn en het arbeidsrecht verder te verduidelijken en zeker te stellen dat het Verdrag inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (EVO) ten aanzien van arbeidscontracten blijft gelden. Tevens hecht het Kabinet groot belang aan een verbetering van het systeem van administratieve samenwerking. Dit mechanisme is essentieel voor een adequate toepassing van het land-van-oorsprongbeginsel.

Voor het terbeschikking stellen van werknemers schaft de dienstenrichtlijn terecht een aantal onevenredige vereisten af, echter het verbod op een meldingsplicht gaat te ver en beperkt de mogelijkheid tot handhaving te zeer, aldus de SER. M.b.t. de meldingsplicht ter handhaving van regelgeving bij detachering van derdelanden onderdanen steunt de SER de voorgestelde amendering door het Luxemburgs Voorzitterschap. Dit voorstel laat het mogelijk een meldingsplicht op te leggen aan dienstverleners bij of na binnenkomst in het werkland.

Het Kabinet is het eens met de SER dat een juiste balans moet worden gevonden tussen enerzijds het afschaffen van onnodige administratieve lasten en anderzijds de mogelijkheid te bieden voor goede handhaving. Een meldingsplicht kan hiertoe noodzakelijk zijn, mits proportioneel, laagdrempelig en aansluitend bij bestaande verplichtingen. Het Kabinet wenst geen nieuwe belemmeringen te introduceren.

*Vraag 2: Welke sectoren dienen onder de richtlijn te vallen?*

Een zo breed mogelijk bereik van de richtlijn verdient in beginsel de voorkeur van de SER. Veel specifieke uitzonderingen en bijzondere bepalingen komen niet ten goede aan de consument en kunnen leiden tot een hoge regeldruk voor bedrijven. Ook diensten van algemeen economisch belang dienen in principe onder de reikwijdte van de richtlijn te vallen. Deze onderscheiden zich van 'gewone diensten' door de aanwezigheid van publieke belangen met betrekking tot kwaliteit, toegankelijkheid en leveringszekerheid. Hoewel hiervoor ook nu de interne marktbevestigingen gelden, moeten de lidstaten het algemeen belang effectief kunnen blijven waarborgen. De dienstenrichtlijn biedt hiertoe voldoende waarborgen. Dit betreft het land van oorsprongbeginsel en de vestigingsbepalingen. Ook dient hierbij de mogelijkheid voor specifieke sectorale harmonisatie (of grensoverschrijdende zelfregulering) open te blijven als daar behoefte aan is.

De SER steunt het uitgangspunt in de dienstenrichtlijn t.a.v. gezondheidszorg. De dienstenrichtlijn laat immers ruimte aan de lidstaten om publieke belangen inzake kwaliteit en toegankelijkheid van bijvoorbeeld zorgvoorzieningen te borgen. De bepalingen versterken de positie van afnemers van gezondheidsdiensten. Wel dient in de richtlijn te worden verduidelijkt welke ruimte resteert voor het stellen van medisch-ethische eisen.

Het Kabinet steunt in beginsel deze aanbevelingen van de SER, omdat de richtlijn m.n. beoogt het grensoverschrijdende dienstenverkeer te vergemakkelijken voor die sectoren waar concurrentie reeds een normale zaak is. De richtlijn beperkt evenmin de ruimte die lidstaten hebben om vast te leggen welke diensten zij beschouwen als diensten van algemeen of algemeen economisch belang. Lidstaten zullen nog steeds kunnen beslissen hoe deze diensten moeten worden georganiseerd en gefinancierd. Het Kabinet wenst ruimte te behouden om medisch-ethische eisen te stellen. Het Kabinet zal het definitieve Nederlandse standpunt omtrent de precieze reikwijdte van de richtlijn nader bepalen bij de kabinetsreactie op het definitieve SER-advies.

*Vraag 3: Hoe verhoudt de dienstenrichtlijn zich tot het Verdrag?*

De SER stelt hier dat het vrij verkeer van diensten behoort tot de fundamentele vrijheden van het EU-Verdrag. Hoewel dit principe al in het Verdrag van Rome is vastgelegd, is het vrij verkeer van diensten onvoldoende gerealiseerd. Een belangrijk deel van de interne markt blijft hiermee onvoltooid. Vandaar dat een communautair regelgevend kader van belang is, zoals de dienstenrichtlijn, om te komen tot een efficiëntere allocatie en grotere dynamiek voor het dienstenverkeer enerzijds en bescherming van wezenlijke belangen door harmonisatie en beleidscoördinatie anderzijds.

Het Hof van Justitie heeft, op basis van het Verdrag, de lidstaten de mogelijkheid geboden om beperkingen op te leggen aan het vrij verkeer van diensten. Het gaat hierbij zowel om uitzonderingen die met name in het Verdrag zijn genoemd als om de extra door het Hof erkende excepties (de zogeheten rule-of-reason doctrine). In dat kader kunnen lidstaten nationaal beleid rechtvaardigen met, onder meer, een beroep op dwingende eisen van consumentenbescherming, eerlijke handelspraktijken, doeltreffendheid van de fiscale controles, milieubescherming, bescherming van de taal, persvrijheid en pluriformiteit van de media.

Met de dienstenrichtlijn worden de uitzonderingsgronden beperkt tot de uitzonderingsgronden genoemd in het Verdrag, waarmee een beroep op de genoemde 'rule of reason' excepties niet meer mogelijk zou zijn. Dit met het oog op het wegnemen van belemmeringen op de interne markt voor diensten. De SER is van mening dat deze inperkingen acceptabel zijn, mits er een zekere fasering wordt betracht en de aanbevelingen op het terrein van flankerende maatregelen worden gerealiseerd. Dit

betekent onder andere een meer dwingende administratieve samenwerking en een betere afbakening van de reikwijdte van het land van oorsprongbeginsel.

Voor wat betreft de fasering doet de SER de aanbeveling tijdelijk, tot 2010, de mogelijkheid voor lidstaten open te houden om uit hoofde van de door het Hof erkende uitzonderingsgronden maatregelen te nemen tegen een in een andere lidstaat gevestigde dienstverlener. Gedurende deze overgangperiode dienen eventuele maatregelen van lidstaten tegen bedoelde dienstverleners per geval gemotiveerd te worden gemeld bij de Europese Commissie en kan de Commissie indien nodig harmonisatievoorstellen doen voor 2010.

Het Kabinet zal dit voorstel nog nader bezien. Hierbij moet een goed evenwicht worden gevonden tussen het belang van een goed functionerende interne markt voor diensten en de door het Hof erkende uitzonderingsgronden.

Teneinde betere waarborgen in te bouwen voor het functioneren van het land-van-oorsprongbeginsel pleit de SER voor verdere verduidelijking van de reikwijdte van het land van oorsprongbeginsel t.a.v. het internationaal privaatrecht (IPR). Voor de goede werking van het dienstenverkeer kan het, aldus de SER, van belang zijn om het oorspronglandbeginsel ook toe te passen op contracten en aansprakelijkheid (zoals nu in het voorstel staat), m.n. wanneer het gaat om contracten en verplichtingen tussen bedrijven. T.a.v. aspecten op terrein van het arbeidsrecht en de consumentenbescherming beveelt de SER aan dat het internationaal privaatrecht wordt gerespecteerd.

Het Kabinet steunt in beginsel de lijn van de SER en zal de Commissie vragen naar een goed onderbouwde analyse waarom de toepassing van de huidige IPR-regels leidt tot belemmeringen voor het dienstenverkeer.

Het Kabinet wenst ten slotte op te merken dat voor het functioneren van het land van oorsprongbeginsel, effectieve controle door het land van oorsprong noodzakelijk is.

(w.g.) mr. L.J. Brinkhorst  
Minister van Economische Zaken





**Bijlage 5****Commissie Internationale Sociaal-Economische Aangelegenheden (ISEA)***leden**plaatsvervangende leden***Onafhankelijke leden**

dr. H.H.F. Wijffels (voorzitter)  
 prof.mr. F.H.J.J. Andriessen  
 drs. J.F. van Duyne  
 prof.dr. J.H. Garretsen  
 prof.dr. J. de Haan  
 prof.mr. P.F. van der Heijden  
 prof.dr. J.L.M. Pelkmans  
 prof.mr. P.J. Slot

prof.dr. W.T.M. Molle

**Ondernemersleden**

drs. G.A.M. van der Grind (LTO-Nederland)  
 mevrouw drs. L.M. van Hoogstraten-  
 van Emden Andres (Vereniging VNO-NCW)  
 drs. J.P. Kat (Vereniging VNO-NCW)  
 drs. J.A. de Koning (Vereniging VNO-NCW)  
 drs. K.B. van Popta (MKB-Nederland)  
 prof.dr.mr. J.G.W. Simons (NVO)

mr. J.W. van den Braak  
 mr. W.L.E. Quaedvlieg  
 drs. R.A.J. Poelhekke

**Werknemersleden**

mevrouw mr.dr. M. Bulk (FNV)  
 drs. T. Ety (FNV)  
 W.W. Muller (MHP)  
 K.I. van Splunder (CNV)  
 drs. E. van Velsen (CNV)  
 mevrouw R.J.T. Vermeulen (FNV)  
 L.J. de Waal (FNV)

drs. L.A.G. Mesman  
 K. de Knegt  
 ir. R. Hoftijzer  
 mevrouw drs. M. Vrieling

mevrouw C. Courteille

**Adviserende leden**

R.T.A. de Haas (DNB)  
 prof.dr. L.F. van Muiswinkel (ESC)  
 dr. P. Tang (CPB)  
 D.M. Westendorp (ESC)

**Secretariaat**

drs. M.G. Bos

## **Samenstelling Werkgroep Internationale Zaken**

*leden*

*plaatsvervangende leden*

### **Onafhankelijke leden**

prof.mr. P.J. Slot (voorzitter)

prof.mr. F.H.J.J. Andriessen

drs. J.A. Kamps

prof.dr. W.T.M. Molle

prof.dr. J.L.M. Pelkmans

### **Ondernemersleden**

drs. G.A.M. van der Grind (LTO-Nederland)

mevrouw drs. L.M. van Hoogstraten-

van Embden Andres (Vereniging VNO-NCW)      mr. J.W. van den Braak

mevrouw drs. M.J.A. Oomen (Vereniging VNO-NCW)

drs. C. Oudshoorn (Vereniging VNO-NCW)

drs. K.B. van Popta (MKB-Nederland)

mr. W.L.E. Quaadvlieg (Vereniging VNO-NCW)

### **Werknemersleden**

A.A.M. Blaauwbroek (FNV)

drs. F.B.T. Bluiminck (FNV)

mevrouw mr.dr. M. Bulk (FNV)

W.W. Muller (MHP)

drs. E. van Velsen (CNV)

### **Adviserende leden**

R.T.A. de Haas (DNB)

dr. A.M. Lejour (CPB)

### **Ministeriële vertegenwoordigers**

mevrouw drs. H.J.P. Bosch (SZW)

mr. I. Jansen (justitie)

drs. H.F. Massink (LNV)

G.Th. Michels (BuZa)

mevrouw M.E. van der Mede (VWS)

mr. M.V. van Vloten (VWS)

mevrouw mr. C. Wooning (EZ)

### **Secretariaat**

drs. M.G. Bos

dr. B. van Riel