

Aan  
de Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
2513 AA 's-GRAVENHAGE

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
02 september 2005		EP/EIS 5056241	1

Onderwerp  
Dienstenrichtlijn en diensten van algemeen economisch belang

**Notitie dienstenrichtlijn en diensten van algemeen economisch belang**

**Samenvatting:**

Tijdens het AO over de dienstenrichtlijn op 24 mei jl. heb ik toegezegd de Kamer een notitie te doen toekomen over de gevolgen van de dienstenrichtlijn voor de diensten van algemeen economisch belang op het punt van het waarborgen van de publieke belangen.

Het Kabinet is van mening dat diensten van algemeen economisch belang onder de reikwijdte van de richtlijn dienen te vallen. Het gaat hier om diensten waar een publiek belang mee gemoeid is maar die op de markt worden aangeboden. De interne marktregels en de mededingingsregels zijn (in principe) op deze diensten van toepassing. Diensten van algemeen belang zijn ook diensten waar een publiek belang mee gemoeid is maar deze worden niet op de markt aangeboden. Op deze diensten zijn de interne markt- en mededingingsregels dan ook niet van toepassing. De diensten van algemeen belang vallen dan ook buiten de reikwijdte van de dienstenrichtlijn.

Het Kabinet is van mening dat de dienstenrichtlijn nuttige effecten kan hebben op diensten van algemeen economisch belang. Immers, de dienstenrichtlijn zal leiden tot meer transparantie, verbeterde toepassing van de interne markt regelgeving, en een verbeterd level playing field.

Het betreft een balans tussen enerzijds de toepassing van de interne marktregels en anderzijds de vrijheid van de lidstaten om de eigen publieke belangen te waarborgen. De SER heeft in zijn advies aangegeven dat de richtlijn voldoende ruimte biedt om de publieke belangen te waarborgen. Het Kabinet steunt deze lijn in principe. Immers lidstaten kunnen nog steeds vereisten opleggen aan de verleners van deze publieke

Bezoekadres  
Bezuidenhoutseweg 30

Doorkiesnummer  
070 379 6707

Telefax  
070 379 7014

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. Wooning

*Verzoeken bij beantwoording van deze brief ons kenmerk te vermelden*

diensten om voor consumenten de kwaliteit, de toegankelijkheid en de leveringszekerheid te waarborgen. Anderzijds kunnen de interne markt regels beter gewaarborgd worden. Om het publiek belang te kunnen waarborgen, moet het mogelijk blijven bepaalde regulering toe te staan, zoals bijvoorbeeld vergunningsvereisten. Het Kabinet is van mening dat het EG-Verdrag en de dienstenrichtlijn deze mogelijkheid laten bestaan, met name in het vestigingsgedeelte. Dit is verklaarbaar aangezien het bij diensten van algemeen economisch belang meestal gaat om vestiging. Echter, er zijn gevallen denkbaar waarin ook grensoverschrijdend verkeer van diensten van algemeen economisch belang mogelijk is zonder vestiging. Met betrekking tot het land van oorsprongbeginsel zal het Kabinet pleiten voor een uitzondering zodat lidstaten onverkort de mogelijkheid blijven behouden om de uitzonderingsgronden door het Hof van Justitie in de rechtspraak bepaald en te bepalen<sup>1</sup> te kunnen invoeren als dwingende redenen van algemeen belang daartoe nopen. Deze mogelijkheid zou door de Commissie na verloop van bijvoorbeeld vijf jaren kunnen worden geëvalueerd. Gedurende deze periode dienen de lidstaten eventuele maatregelen die mogelijke handelsbelemmeringen kunnen inhouden voor dienstverleners per geval gemotiveerd te notificeren aan de Commissie. Op deze wijze kunnen specifieke vereisten worden gesteld die tot doel hebben de kwaliteit, beschikbaarheid of toegang tot diensten van algemeen economisch belang te garanderen. De effecten voor hoger onderwijs, thuiszorg en afvalverwerking zijn uitgewerkt. De voorbeelden tonen aan dat de dienstenrichtlijn geen afbreuk doet aan het waarborgen van de publieke belangen.

#### Toelichting

In deze notitie zal ik ingaan op de volgende punten:

- 1) de definiëring en achtergrond van diensten van algemeen (economisch) belang
- 2) de reikwijdte van de dienstenrichtlijn
- 3) de effecten van de dienstenrichtlijn met betrekking op het waarborgen van de publieke belangen
- 4) uitwerking specifieke sectoren

#### 1) Definitie en achtergrond

Diensten van algemeen belang zijn diensten die voor de samenleving van algemeen belang worden geacht. Deze diensten onderscheiden zich van 'gewone diensten' door de aanwezigheid van publieke belangen met betrekking tot kwaliteit, toegankelijkheid en leveringszekerheid.

Er bestaat geen definitie van 'diensten van algemeen belang' in het EG-Verdrag, maar in de jurisprudentie en Commissie- documenten wordt het begrip wel gebruikt. De term 'diensten van algemeen economisch belang' komt wel voor in het EG-Verdrag (artikel 16 en 86), maar wordt niet gedefinieerd. De term 'diensten van algemeen belang' is een

---

<sup>1</sup> De zogenaamde 'rule of reason'

verzamelterm: hieronder vallen diensten waar een publiek belang mee is gemoeid, die wel of niet op de markt en onder concurrentie worden aangeboden.

De groep diensten die worden uitgevoerd door entiteiten belast met een publieke taak zijn diensten van algemeen niet-economisch belang (verder DAB). Voorbeelden van DAB zijn justitie, politie, rechtspraak en drinkwatervoorziening.

Diensten waar een publiek belang mee gemoeid is, die aan ondernemingen door de overheid zijn opgedragen, en die op de markt worden aangeboden zijn diensten van algemeen economisch belang (verder DAEB). Hierbij valt te denken aan post, energie, telecommunicatie, bepaalde vormen van hoger onderwijs, audiovisuele diensten, sociale woningbouw en bepaalde zorgdiensten. Aan deze dienstverlening kunnen bepaalde vereisten worden gesteld om het publieke belang te waarborgen.<sup>2</sup>

Het onderscheid is van belang aangezien de interne marktregels en de mededingingsregels (in principe) van toepassing zijn op DAEB, maar niet op DAB. De lidstaten zijn, op basis van het EG-Verdrag (artikel 16 en 86) én binnen de kaders van de rechtspraak van het Hof van Justitie, vrij om zelf te bepalen welke diensten als DAB en DAEB worden ingericht. Ook de wijze van organisatie (publiek/ privaat) en financiering behoren in beginsel tot de bevoegdheid van de lidstaat.<sup>3</sup> Het EG-Verdrag verhindert de regulering van DAEB niet, maar voorkomt wel dat regels van de interne markt omzeild worden door de regulering te toetsen aan eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Het betreft een balans tussen enerzijds de toepassing van de interne marktregels en anderzijds de vrijheid van de lidstaten om de eigen publieke belangen te waarborgen. Op bepaalde terreinen heeft het Hof van Justitie bepaald dat er sprake is van een DAEB (bijv. in de zorgsector: de spoedeisende zorg). Indien het Hof nog geen kader heeft aangegeven bestaan er verschillen tussen lidstaten. Zo zijn bijvoorbeeld audiovisuele diensten (uitgezonderd de publieke omroep) en bepaalde vormen van onderwijs in Nederland een DAEB en in Frankrijk een DAB (zie voorbeelden in bijlage). Drinkwatervoorziening is in Nederland geregeld als DAB en in Frankrijk en het VK weer als DAEB.

Het verschil tussen lidstaten is ook een reden dat het wenselijk is dat DAEB onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen. Indien DAEB niet onder de richtlijn zouden vallen dan zouden lidstaten immers op een eenvoudige wijze nationale regels buiten de

---

<sup>2</sup> De publieke omroep is in Nederland aan te merken als een dienst van algemeen economisch belang. Nederland wenst de publieke omroep uit te zonderen van het Land van Oorsprongbeginsel.

<sup>3</sup> Onlangs is dit bevestigd door de Commissie in een tweetal mededelingen als vervolg op het Altmark Trans-arrest van het Hof van Justitie waarin richtsnoeren zijn vastgelegd over de financiering van DAEB. Het gaat hierbij om de vraag of er sprake is van staatssteun of niet en zo ja of dit geoorloofde staatssteun betreft.

reikwijdte van de richtlijn kunnen brengen door de diensten waarop die regels betrekking hebben aan te merken als DAEB.

Nederland heeft gepleit, in het kader van het groenboek diensten van algemeen belang, voor het behoud van vrijheid voor de lidstaten om zelf te bepalen welke diensten worden aangemerkt als DAB of DAEB en de wijze waarop deze diensten dienen te worden aangeboden<sup>4</sup>.

Nederland wenst geen specifieke kaderrichtlijn waarin DA(E)B worden gedefinieerd, omdat de meerwaarde daarvan niet aannemelijk is. Dit met name vanwege de dynamische ontwikkeling van DAB en DAEB door toenemende liberalisering, technologische ontwikkelingen en door uitspraken van het Hof van Justitie. Het vastleggen van een Europese definitie van DA(E)B en de voorwaarden waaronder DA(E)B kunnen worden uitgevoerd staat deze dynamiek in de weg. Bovendien bestaan er te grote verschillen tussen lidstaten om definitie en voorwaarden te kunnen bepalen. De Commissie heeft in het witboek diensten van algemeen belang<sup>5</sup> geconcludeerd dat momenteel geen noodzaak bestaat om een kaderrichtlijn DAB op te stellen. Op basis van artikel 86 lid 3 EG kan de Commissie wel het initiatief nemen om bepaalde DAEB per sector te harmoniseren. Nederland steunt de lijn van de Commissie in het witboek<sup>6</sup>.

## 2) Diensten van algemeen economisch belang onder reikwijdte dienstenrichtlijn

De dienstenrichtlijn heeft betrekking op economische activiteiten. Diensten van algemeen niet-economisch belang (DAB) vallen niet onder de reikwijdte van de dienstenrichtlijn.

De diensten van algemeen economisch belang (DAEB), wel.

De richtlijn is niet van toepassing op financiële diensten en fiscale aangelegenheden, elektronische communicatiediensten, vervoersdiensten en de openbare ambten zoals vastgelegd in artikel 45 van het EG-Verdrag.

De richtlijn heeft geen betrekking op staatssteun en de financiering van diensten van algemeen economisch belang<sup>7</sup>. De dienstenrichtlijn is slechts van toepassing voorzover de activiteiten zijn opengesteld voor concurrentie<sup>8</sup>. De lidstaten zijn vrij om zelf te bepalen of diensten publiek of privaat worden aangeboden, de richtlijn verplicht dus niet monopolies te liberaliseren of te privatiseren.<sup>9</sup>

Uitgangspunt voor Nederland is het tot stand brengen van een economisch relevante dienstenrichtlijn, waarbij een juiste balans wordt gevonden tussen enerzijds het waarborgen van de publieke belangen en anderzijds het verbeteren van de naleving van de interne markt bepalingen. Tegen deze achtergrond is het Kabinet van mening dat de

---

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2002/03, 22 112, nr. 283

<sup>5</sup> COM (2004) 374 def.

<sup>6</sup> Reactie aan Kamer zie Kamerstukken II 2004/05, 22 112, nr. 348.

<sup>7</sup> toegevoegde overweging 7quater van de tekst van het Luxemburgs Voorzitterschap

<sup>8</sup> toegevoegde overweging 7ter van de Luxemburgse tekst

<sup>9</sup> toegevoegde alinea's aan artikel 1 van de Luxemburgse tekst

dienstenrichtlijn nuttige effecten heeft op DAEB. Het Kabinet steunt, net als de SER, de opvatting dat diensten van algemeen economisch belang zoveel mogelijk onder de reikwijdte van de dienstenrichtlijn dienen te vallen. Hiervoor zijn drie belangrijke redenen:

- 1) De dienstenrichtlijn zal leiden tot een beter level playing field voor DAEB in de lidstaten.
- 2) De dienstenrichtlijn zal bijdragen aan transparantere regelgeving (door screening, 1-loket en notificatie) voor diensten van algemeen economisch belang in de lidstaten en verbeterde conformiteit van deze regelgeving met het EG-Verdrag. Indien ook andere lidstaten regelgeving screenen worden onnodige belemmeringen weggenomen, hetgeen voordelen biedt voor grensoverschrijdend verkeer.
- 3) Het wegnemen van onnodige belemmeringen in deze sectoren zal leiden tot voordelen voor grensoverschrijdende dienstverrichting, verminderde regeldruk e voordelen voor afnemers van diensten, aldus het advies van de SER.

De SER geeft ook al aan dat het vrij verkeer van diensten en het vrij verkeer van vestiging nu ook al geldt voor DAEB. Daarnaast vindt het Kabinet het ook wenselijk de regels die betrekking hebben op deze diensten te screenen op discriminatieverboden, noodzakelijkheid en proportionaliteit<sup>10</sup>. Deze aspecten zijn opgenomen in de dienstenrichtlijn. Daarom acht het Kabinet het van belang dat DAEB onder de richtlijn vallen.

### 3) Effecten dienstenrichtlijn op DAEB en het waarborgen van de publieke belangen

Het Kabinet is van mening dat de dienstenrichtlijn in principe voldoende waarborgen biedt om publieke belangen met betrekking tot kwaliteit, toegankelijkheid en leveringszekerheid zeker te stellen. Het Kabinet deelt de opvatting van de SER dat hierbij de mogelijkheid voor 'flankerende maatregelen' (zoals specifieke sectorale harmonisatie of grensoverschrijdende zelfregulering) open dient te staan indien daaraan in de praktijk behoefte blijkt te bestaan.

Het Kabinet zal zich inzetten om aan de bestaande waarborgen in de richtlijn een extra waarborg toe te voegen met betrekking tot het land van oorsprongbeginsel (zie verdere uitwerking hierna onder 2. land van oorsprongbeginsel).

De volgende onderdelen van de dienstenrichtlijn hebben vooral effect op de regulering van DAEB en het waarborgen van de publieke belangen:

- 1) de screening van vergunningsstelsels (vrije vestiging)
- 2) het land van oorsprongbeginsel (grensoverschrijdende dienstverlening)

#### 1) Vergunningen

Vergunningsvereisten blijven toegestaan. De richtlijn stelt daarbij wel een aantal voorwaarden: een vergunningstelsel moet objectief gerechtvaardigd zijn door een dwingende reden van algemeen belang, moet proportioneel zijn en mag niet discriminerend zijn. Verder mogen verleende vergunningen geen beperkte geldigheidsduur hebben, tenzij dat gerechtvaardigd is om een dwingende reden van

---

<sup>10</sup> verwijzing Kabinetsreactie op hoofdlijnen op het SER-advies

algemeen belang. De dienstenrichtlijn verlangt voorts dat vergunningprocedures transparant worden vormgegeven. Dit zal leiden tot een beter level playing field. Vergunningstelsels en concessieverlening zijn gangbare wijzen om diensten van algemeen economisch belang te reguleren. Periodieke vergunningverlening is een middel om regelmatig de goede uitoefening van een DAEB te controleren (b.v. treinconcessie). Bij de DAEB-vergunningstelsels zal al snel een dwingende reden van algemeen belang kunnen worden aangetoond evenals de proportionaliteit van een beperkte geldigheidsduur van DAEB-vergunningen. Voorbeelden van gerechtvaardigde vereisten, gekoppeld aan een DAEB-vergunning, zijn vereisten om de kwaliteit van onderwijs te garanderen of vergunningen voor het verwerken van afval met het oog op milieubescherming.

## 2) Land van oorsprongbeginsel

De dienstenrichtlijn bevat het land van oorsprongbeginsel. Het land van oorsprongbeginsel is van toepassing op diensten die over de grens worden aangeboden zonder dat sprake is van vestiging in de lidstaat waar de dienst wordt verricht. In principe is het land van oorsprongbeginsel van toepassing op DAEB, behoudens de uitzonderingen voor Europees geharmoniseerde sectoren en enkele met name in de richtlijn genoemde DAEB (bijv. post, elektriciteit, waterdistributie en afvalwaterzuivering, aardgasrichtlijn, wettelijk verplichte taken van een notaris en accountant). Uitzonderingen zijn mogelijk voor de veiligheid van diensten, het uitoefenen van de beroepen in de gezondheidszorg en de bescherming van de openbare orde. Bovendien zal voor de uitoefening van DAEB bijna altijd vestiging nodig zijn, zoals de SER stelt. Het land van oorsprongbeginsel is dan niet van toepassing. Bijvoorbeeld een buitenlandse zorgaanbieder die structureel diensten wil verlenen in Nederland zal zich vrijwel altijd in Nederland vestigen, hierop is het land van oorsprongbeginsel niet van toepassing.

Er zijn ook gevallen waar het mogelijk is een DAEB te verlenen zonder vestiging, bijvoorbeeld Belgische spoedeisende hulp die net over de grens in Nederland wordt aangeboden.

De SER heeft in zijn advies aangegeven dat de richtlijn voldoende ruimte biedt om de publieke belangen te waarborgen. Het Kabinet steunt in principe deze lijn. Immers lidstaten kunnen op basis van het EG-Verdrag<sup>11</sup> nog steeds vereisten opleggen aan de verleners van deze publieke diensten om voor consumenten de kwaliteit, de toegankelijkheid en de leveringszekerheid te waarborgen, mits deze vereisten proportioneel en gerechtvaardigd zijn. Juist bij DAEB gaat het meestal om een evident en gemotiveerd algemeen belang, bijvoorbeeld in geval van de wettelijke taken van notarissen, het waarborgen van de onafhankelijkheid en integriteit bij het afsluiten van hypotheekakten, inschrijving in het kadaster, e.d. De richtlijn kent daarnaast al een aantal uitzonderingen op het land van oorsprongbeginsel.

---

<sup>11</sup> artikel 86 EG-Verdrag

Het Kabinet is van mening dat het aanbeveling verdient de mogelijkheid voor lidstaten van het inroepen van de 'rule-of-reason' excepties onverkort te laten bestaan ter bescherming van dwingende redenen van algemeen belang zoals consumentenbescherming, volksgezondheid, cultuur, milieubescherming en andere redenen door het Hof van Justitie bepaald en te bepalen. De dienstenrichtlijn sluit deze mogelijkheid nu in feite uit, zoals de Raad van State terecht heeft geconstateerd. Het betreft in casu uitzonderingsgronden op het vrij verkeer van diensten en de vrije vestiging welke berusten op Hofjurisprudentie. Indien deze mogelijkheid blijft bestaan kunnen specifieke vereisten met betrekking tot de uitoefening van DAEB worden gesteld, mits deze proportioneel, non-discriminatoire en noodzakelijk zijn. Uiteindelijk wordt door het Hof van Justitie bepaald of het vereiste gerechtvaardigd is in relatie tot het te dienen algemeen belang. De dienstenrichtlijn mag hier niet aan afdoen. Wel dienen lidstaten eventuele maatregelen die mogelijke handelsbelemmeringen voor dienstverleners kunnen inhouden per geval gemotiveerd te notificeren aan de Europese Commissie. De Commissie zou deze mogelijkheid na verloop van bijvoorbeeld vijf jaren kunnen evalueren.

#### 4) Uitwerking specifieke sectoren

Uw Kamer heeft verzocht de effecten op een aantal specifieke sectoren uit te werken. Hieronder volgt een beschrijving van de effecten op het hoger onderwijs, de thuiszorg en de afvalverwerking.

##### Onderwijs

Nederland kan zelf bepalen of onderwijs publiek of privaat dient te worden aangeboden. Nederland blijft ook zelf bevoegd voor de financiering van diensten van algemeen belang: de richtlijn heeft dus geen gevolgen voor door de overheid gefinancierd onderwijs of de studiefinanciering. Er kunnen in Nederland drie soorten onderwijs worden onderscheiden:

- DAB:

onderwijs dat kwalificeert als dienst van algemeen belang, bijvoorbeeld het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het door de overheid bekostigd hoger onderwijs (het initiële traject gericht op bachelor/master). Dit onderwijs is immers bij wet geregeld en collectief gefinancierd. De interne marktregels en de dienstenrichtlijn zijn hierop niet van toepassing.

- DAEB:

onderwijs dat wordt aangeboden als een dienst van algemeen economisch belang, bijvoorbeeld niet bekostigd hoger onderwijs (postinitiële of contractonderwijs) met een door de overheid erkende graad. Dit betreft economische activiteiten waarop de interne marktregels (nu al) en (straks ook) de dienstenrichtlijn van toepassing zijn. Bepaalde vereisten en beperkingen op de concurrentie/ marktwerking zijn echter

gerechtvaardigd. Een buitenlandse aanbieder heeft zich dus aan de Nederlandse vereisten en regels te houden wil hij een in Nederland erkende graad verlenen. Zo is bijv. de Roosevelt Academy gevestigd in Nederland en biedt Nederlands erkend onderwijs aan. Ook ontvangen de studenten aan deze Academy studiefinanciering.

- Economische activiteit:

Onderwijs dat wordt aangeboden als puur economische dienst, zoals avondscholing, cursussen, e.d. Dit onderwijs valt volledig onder de interne markt regels, dus ook onder de dienstenrichtlijn. Buitenlandse aanbieders dienen deze diensten gemakkelijk over de grens aan te kunnen bieden.

De aspecten van onderwijs die onder de dienstenrichtlijn vallen maken het mogelijk dat ook andere aanbieders de markt kunnen betreden. Het wegnemen van belemmeringen zal kunnen leiden tot meer divers en beter aanbod van onderwijsdiensten. Ook kunnen Nederlandse aanbieders niet- bekostigde onderwijsdiensten over de grens aanbieden om op deze wijze meer studenten te werven en efficiënter te kunnen opereren.

De Lissabondoelstelling om te werken aan een verbeterd kennis en innovatieklimaat begint bij goed onderwijs. Bevordering van de samenwerking tussen diverse instellingen in Europa kan ertoe bijdragen dat een kwaliteitslag en efficiëntieslag wordt gemaakt.

#### Zorgsector

In de zorgsector zijn wederom drie soorten diensten te onderscheiden:

- DAB:

Als voorbeeld van een dienst van algemeen belang zonder dat sprake is van een economische activiteit kan het inenten van baby's op consultatiebureaus genoemd worden. Voor deze vrijwillige inentingen wordt door de overheid geen economische tegenprestatie gevraagd.

- DAEB:

De eerste hulpdiensten in ziekenhuizen zijn diensten van algemeen economisch belang, omdat een financiële tegenprestatie geleverd wordt. Door reguleringsvereisten te stellen borgt de overheid het algemene belang te weten een toegankelijke, kwalitatieve eerste hulpdienst.

De thuiszorg in Nederland valt momenteel onder de volksverzekering AWBZ. Deze verzekering wordt uitgevoerd door de zorgkantoren die, na een indicatie door het RIO (Regionaal Indicatie Orgaan), thuiszorgdiensten inkopen. In de naaste toekomst worden delen van de thuiszorg overgeheveld naar de Wet Maatschappelijk Ondersteuning. De thuiszorgdiensten worden bij dienstverleners ingekocht. Deze dienstverleners opereren in concurrentie met



elkaar. Een kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke thuiszorg dient gewaarborgd te worden. Door de publieke financiering en de publieke indicatiestelling borgt de overheid dit publieke belang. Ten aanzien van de thuiszorgdiensten is door het Hof van Justitie nog niet uitgemaakt of sprake is van economische activiteiten of een DAEB. Nederland is dus vrij zelf te bepalen hoe de thuiszorg wordt gereguleerd. Wel is duidelijk dat de eisen die aan de thuiszorg worden gesteld samenhangen met het waarborgen van het belang van goede gezondheidszorg. De dienstenrichtlijn en de door het Kabinet gewenste behoud van de mogelijkheid van het invoeren van de 'rule of reason' excepties bieden de juiste uitzonderingsgronden om dit gezondheidsbelang te dienen.

Vrije diensten:

Naast deze diensten waarbij het publieke belang moet worden geborgd, worden ook zorgdiensten als pure economische activiteit aangeboden. Bij dergelijke diensten kan gedacht worden aan niet medisch noodzakelijke cosmetische chirurgie, waaronder eventueel borstvergrotingen, botox-injecties etc.

Er verandert niet veel voor de zorgsector als de dienstenrichtlijn in werking zou treden. Dit wordt mede veroorzaakt door het grotendeels niet van toepassing zijn van het land van oorsprongbeginsel op de zorg en de in Nederland reeds bestaande en verder uit te bouwen marktwerking in de zorgsector. Wel is een versoepeling opgetreden als gevolg van de rechtspraak over het vrij verkeer van diensten in relatie tot de gezondheidszorg. De dienstenrichtlijn codificeert deze rechtspraak. De veranderingen die optreden zijn gunstig te noemen omdat zij met name in het voordeel van de patiënt en de zorgaanbieders zijn. Voor de relatie tussen de gezondheidszorgdiensten en de dienstenrichtlijn verwijs ik u naar de separate brief die u spoedig zal worden toegezonden.

Afvalverwerking

Ook wanneer de afvalverwerkende sector wordt bezien wordt duidelijk dat afvalverwerking in Nederland onder te verdelen is in een DAB, DAEB en pure economische activiteiten:

DAB:

- Het ophalen van huishoudelijk afval is bij wet <sup>12</sup> opgelegd. Zo dient het afval bij één ieder 1 keer per week te worden opgehaald. Het betreft een taak van de gemeente. De gemeente kan dit zelf verrichten of kan een instantie aanwijzen deze taak te verrichten. Indien deze activiteit niet onder concurrentie wordt aangeboden en er dus geen sprake is van een economische

---

<sup>12</sup> Wet Milieubeheer (art. 10.21)

activiteit betreft de taakuitoefening een DAB. Het publiek belang betreft het ophalen van het huisvuil bij één ieder. Voor het uitoefenen van deze taak kunnen vereisten worden gesteld.

DAEB:

- De inzameling van bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen kan worden verricht door diverse dienstverleners mits deze zijn aangewezen of een vergunning hebben. Het betreft een DAEB waarmee een publiek belang is gemoeid. De vergunning is aan voorwaarden verbonden om milieubelangen te dienen. Indien deze vergunning aan voorwaarden is gekoppeld die noodzakelijk en proportioneel zijn om het milieu te beschermen dan is de vergunning gerechtvaardigd onder de dienstenrichtlijn.

Vrije dienst:

- Het ophalen van bijvoorbeeld papier ter vernietiging of recycling bij bedrijven geschiedt door commerciële dienstverleners onder gewone marktcondities en kan dan ook worden beschouwd als economische activiteit.

Indien deze diensten ook door andere (buitenlandse) aanbieders kunnen worden aangeboden kunnen consumenten profiteren van lagere prijzen, meer aanbod en worden dienstverleners genoodzaakt efficiënt te opereren.

Nederland kan hierbij dus alle eisen aan het niveau van de opleiding, zorgdiensten, afvalverwerkingdiensten blijven stellen indien het om een publieke taak gaat (namelijk het aanbieden van erkend onderwijs, kwalitatief goede en toegankelijke zorg etc.). De dienstenrichtlijn leidt ertoe dat met betrekking tot de DAEB en de pure economische activiteiten de kwaliteitsvereisten die aan een dienst worden gesteld worden gescreend op proportionaliteit, noodzakelijkheid en non-discriminatie. Indien blijkt dat de gestelde vereisten gerechtvaardigd zijn om het niveau van de verschillende diensten te waarborgen mogen deze worden gesteld. Indien de vereisten echter niet nodig zijn om dit publiek belang te waarborgen, maar feitelijk wel een handelsbelemmering creëren dan is dit vereiste niet toegestaan. Bijvoorbeeld het vereiste van een bepaalde nationaliteit van dienstenaanbieders of het verbod meerdere vestigingen in verschillende lidstaten te hebben.

(w.g.) mr. L.J. Brinkhorst  
Minister van Economische Zaken

## Bijlage

	DAB	DAEB	Dienst/ Economische activiteiten
'Definitie'	Er is sprake van een algemeen belang Er is geen concurrentie	Een onderneming is belast met het verrichten van een taak van algemeen belang De dienst wordt als economische activiteit aangeboden	Er is geen sprake van een algemeen belang De dienst wordt als economische activiteit aangeboden (diensten worden aangeboden op een bepaalde markt voor een marktconforme vergoeding. Het is niet vereist dat afnemer betaald)
Welke regels van toepassing	Interne markt- en mededingingsregels niet van toepassing	Interne markt- en mededingingsregels van toepassing, echter bepaalde regulering is toegestaan om kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de dienst te waarborgen	Interne markt- en mededingingsregels onverkort van toepassing
Toets Commissie en Hof van Justitie	In beginsel niet van toepassing, wel kan het Hof bepalen of een dienst een DAB of DAEB betreft	Commissie en HvJ toetsen op proportionaliteit, non-discriminatie en noodzakelijkheid	Volledige interne markt en mededingingstoets
Dienstenrichtlijn	Niet van toepassing	In principe van toepassing, er bestaat een aantal uitzonderingen voor DAEB	Onverkort van toepassing
Voorbeelden	Bijv. in Nederland: politie, publiek bekostigd onderwijs, drinkwatervoorziening	Bijv. in Nederland: netwerksectoren, sociale woningbouw, afvalverwerking, spoedeisende zorg, publieke taken van notarissen	Bijv. architecten, loodgieters, adviesbureaus, uitzendbureaus