

## Werknota 08

### Zorg op de Europese markt

Onderzoeker: Maarten Janssens  
Promotor: Prof. dr. Johan Put

### Samenvatting

1. De laatste jaren wordt vanuit de zorgsector angstig gekeken naar de ontwikkelingen die zich op het Europese niveau afspelen. Vooral de Europese economische wetgeving baart de zorgsector zorgen. Deze wetgeving bestaat uit een luik over de interne markt en een luik over mededinging. De focus van deze tekst ligt op het luik over de interne markt. Dit heeft tot doel een gemeenschappelijke Europese markt tot stand te brengen die de omstandigheden van een binnenlandse markt zoveel mogelijk benadert. Hiertoe moeten de hinderpalen voor het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal in de Gemeenschap worden afgeschaft. In uitvoering van deze regels wordt ook andere communautaire wetgeving uitgevaardigd, zoals de dienstenrichtlijn.
2. Deze tekst zoomt specifiek in op het vrije verkeer van diensten en een onderdeel van het vrije verkeer van personen, met name de vrijheid van vestiging. De eerste vrijheid betreft de situatie van een dienstverrichter uit één lidstaat die in een andere lidstaat zijn diensten aanbiedt. De tweede vrijheid heeft betrekking op dienstverrichters uit één lidstaat die in een andere lidstaat vestigingen openen. Het onderscheid tussen beide vrijheden situeert zich dus in het tijdelijke karakter waarmee diensten de landsgrenzen overschrijden.

Elke belemmering van deze vrijheden is in principe verboden, zelfs wanneer de regelgeving niet discriminatoir is. In de zorgsector kunnen dergelijke belemmerende maatregelen bestaan onder de vorm van de regelgeving over een erkenning die vereist is om een bepaalde dienst te mogen aanbieden of subsidieregeling.

Het moet echter worden opgemerkt dat vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten slechts van toepassing zijn op economische diensten. De grenzen van het begrip economische dienst zijn niet geheel duidelijk. Diensten kunnen echter als niet-economisch worden aangemerkt:

- ofwel omdat ze verband houden met de uitoefening van het staatsgezag;
- ofwel omdat het kenmerk van vergoeding ontbreekt, bijvoorbeeld bij activiteiten die de overheid zonder economische tegenprestatie verricht in het kader van haar taken op sociaal, cultureel en onderwijsgebied;
- ofwel omdat ze worden aangemerkt als sociale zekerheid.

Daarnaast is het mogelijk eventuele beperkingen aan deze vrijheden te rechtvaardigen om dwingende redenen van algemeen belang. Deze rechtvaardiging vindt haar oorsprong in het EG-verdrag (artt. 46 en 86, lid 2) en in de rechtspraak van het Hof van Justitie (*rule of reason*).

3. Veel diensten uit de zorgsector kunnen worden aangemerkt als (sociale) diensten van algemeen belang. Een uitgewerkt statuut voor deze diensten ontbreekt echter in de Europese rechtsorde. Men is dan ook aangewezen op de voorgaande uitzonderingen en rechtvaardigingsgronden om een beleid te kunnen ontwikkelen dat toelaat dat zij hun specifieke rol opnemen.
4. De dienstenrichtlijn kadert binnen de Lissabon-strategie en moet ongeveer vijftig jaar na de inwerkingtreding van het EG-verdrag de eenmaking van de Europese dienstenmarkt in een stroomversnelling brengen. Dit wil zij doen enerzijds door de nationale belemmeringen verder weg te ruimen, anderzijds door in een aantal grijze gevallen rechtszekerheid te scheppen.

Naast de uitzonderingen en de rechtvaardigingen uit het EG-verdrag die blijven doorwerken, voorziet de dienstenrichtlijn in een aantal aanvullende uitzonderingen, waaronder een voor gezondheidsdiensten en een voor bepaalde sociale diensten.

De regels uit de dienstenrichtlijn bouwen voort op de regels uit het EG-verdrag. Vooral het luik over de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten is interessant vanuit het oogpunt van deze tekst. Het luik over de vrijheid van vestiging bevat vooreerst enkele verplichtingen voor de lidstaten met betrekking tot de uitreiking van vergunningen. Daarnaast bevat het ook een grijze lijst met belemmeringen die kunnen worden gerechtvaardigd en een zwarte lijst met belemmeringen die per definitie verboden zijn. Voor het luik over het vrije verkeer van diensten geldt een bijkomende uitzondering voor diensten van algemeen belang. Dit luik is veel stringenter en bepaalt de noodzakelijkheid moet worden aangetoond van elke eis die aan buitenlandse dienstverrichters wordt gesteld. Daarbij moet worden opgemerkt dat noodzakelijkheid hier geen open categorie is, maar wordt beperkt tot redenen die verband houden met de openbare orde, de openbare veiligheid, volksgezondheid en de bescherming van het milieu.

5. Gelet op de onduidelijkheid die op het Europese niveau bestaat over de toepassing van de internemarktregels op (sociale) diensten van algemeen belang, op de ad-hocuitwegen die moeten toelaten dat zij hun rol kunnen blijven vervullen en op de bevoegdheden waarover lidstaten beschikken om zelf te bepalen welke diensten als (sociale) diensten van algemeen belang moeten worden aangemerkt, verdient het aanbeveling op het nationale niveau de regelgeving en het begrippenkader zoveel als mogelijk af te stemmen de regelgeving en het begrippenkader die op het Europese niveau worden gehanteerd.