



Factsheet

Publieke diensten in handelsakkoorden

Introductie | Internationale handel in diensten | Wat spreekt men af in een handelsakkoord? | Publieke diensten | Voorbeelden | Introductie | Internationale handel in diensten | Wat spreekt men af in een handelsakkoord?

Introductie

De Europese Unie en de Verenigde Staten onderhandelen sinds 2013 over een handelsakkoord tussen de twee grootste economische regio's ter wereld, het Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). De Europese Commissie voert de onderhandelingen namens de EU (en dus ook namens Nederland). Bij verschillende decentrale overheden zijn vragen gerezen over de bescherming van publieke diensten in TTIP. In dit factsheet wordt uiteengezet dat overheden, zowel op nationaal als decentraal niveau, buitenlandse bedrijven mogen blijven uitsluiten van de levering van publieke diensten. Overheden hebben zelf de mogelijkheid om te bepalen wat een publieke dienst is. Dit geldt voor TTIP en alle andere handelsakkoorden die de EU heeft gesloten of waarover momenteel wordt onderhandeld.

Internationale handel in diensten

De dienstensector is een belangrijk onderdeel van de Nederlandse economie. Daaronder vallen bijvoorbeeld: e-commerce, toerisme, telecommunicatie, banken en verzekeraars, scheepvaart en transport. Al deze sectoren hebben ook een duidelijke internationale component. Voor Nederland is het belangrijk dat er in handelsakkoorden afspraken worden gemaakt voor de internationale handel in diensten, zodat Nederlandse dienstverleners eenvoudiger in andere landen actief kunnen worden. Daarnaast kunnen buitenlandse dienstverleners hierdoor gemakkelijk op de Nederlandse markt actief worden, zodat zij innovatievere of goedkopere diensten kunnen aanbieden aan Nederlandse consumenten.

Wat spreekt men af in een handelsakkoord?

In handelsakkoorden maken de partijen twee basisafspraken over de handel in diensten:

- **Markttoegang:** de partijen maken de afspraak dat dienstverleners uit de ene partij hun diensten mogen aanbieden op de markt van de andere partij. Er wordt bijvoorbeeld afgesproken dat er geen quota in stand worden gehouden en dat het mogelijk is een dienst vanuit het buitenland (bijvoorbeeld telefonisch of per e-commerce) aan te bieden.
- **Nationale behandeling:** de partijen maken de afspraak dat dienstverleners van de ene partij op dezelfde wijze worden behandeld als dienstverleners van de andere partij. Er wordt dus afgesproken om niet te discrimineren. In sommige landen maken overheden verschil tussen eisen en regelgeving waar bedrijven die in dat land gevestigd zijn aan moeten voldoen, en zwaardere verplichtingen voor buitenlandse bedrijven. Soms moet de directeur, het management of iedere medewerker de nationaliteit hebben van dat land hebben.

In een handelsakkoord wordt per dienstensector aangegeven of de partijen zich committeren aan deze principes van nationale behandeling en markttoegang.

Nederland is een handelsland met een open economie. Buitenlandse bedrijven zijn op dit moment al in bijna iedere sector actief. Bovendien kent Nederland maar een paar wettelijke eisen die tegen de principes van markttoegang en nationale behandeling ingaan, bijvoorbeeld voor advocaten, notarissen en de bemanning van koopvaardij schepen.

In de General Agreement on Trade in Services (GATS), een WTO-akkoord uit 1995 waarin de afspraken over markttoegang en nationale behandeling voor het eerst wereldwijd werden vastgelegd, heeft Nederland zich voor veel dienstensectoren aan deze basisafspraken verbonden. Dit heeft de afgelopen 20 jaar nog nooit problemen opgeleverd. In de onderhandelingen over bilaterale akkoorden wordt deze lijn gevolgd.

Andere regelgeving voor dienstverleners wordt niet geregeld in een handelsakkoord. Er worden geen afspraken gemaakt over beroepskwalificaties, vergunningstelsels, milieu- en geluidsnormen, kwaliteitseisen etc. Dit kunnen landen zelf blijven regelen.

Publieke diensten

De principes van markttoegang en nationale behandeling gelden niet voor publieke diensten. Het blijft voor nationale, regionale en lokale overheden mogelijk om een eigen overheidsbedrijf een publieke dienst te laten uitvoeren, of daarvoor een opdracht geven aan een private onderneming. Dit kan een publiek monopolie zijn, zoals de drinkwatervoorziening, of een privaat bedrijf met exclusieve rechten, zoals de Nederlandse Spoorwegen.

Omdat de aard van publieke diensten binnen de EU en tussen sectoren enorm verschilt, wordt er in handelsakkoorden geen definitie opgenomen van een publieke dienst. Overheden – zowel landelijke overheden als decentrale overheden – kunnen zelf bepalen wat voor soort diensten zij als publieke dienst beschouwen. Het maakt hierbij geen onderscheid of publieke diensten door publiek of privaat geld (of een combinatie van beide) worden gefinancierd.

Het is niet noodzakelijk voor overheden om publieke diensten afzonderlijk te specificeren in een handelsakkoord. Het enige dat een (decentrale) overheid moet doen, is zelf vastleggen dat een bepaalde dienst als publieke dienst wordt gezien. Het maakt hierbij niet uit of dit voor, tijdens of na het sluiten van een handelsakkoord gebeurt. Door het vaststellen van overheidsregelgeving, maakt de overheid kenbaar dat een bepaalde dienstverlening als publieke dienst gezien wordt. Dat kan op 3 verschillende manieren:

1. Als in een regeling aangegeven wordt dat een bepaalde dienstverlening tot publieke dienst wordt aangemerkt, zoals is gebeurd in de Telecommunicatiewet¹ en de Wegenverkeerswet.² Decentrale overheden kunnen in hun regelgeving ook expliciet aangeven dat zij een bepaalde dienstverlening als publieke dienst kwalificeren. Zo heeft de gemeente Roosendaal onder meer het beheer van parkeergelegenheden aangemerkt als voorziening van openbaar nut.³

¹ Onder meer in artikel 3,5 waar bepaalde frequentieruimte wordt voorbehouden voor publieke taken.

² Onder meer in artikel 16b voor het aanbrengen van verkeerstekens en de bewegwijzering op openbare wegen.

³ Verordening houdende de voorwaarden waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan het in exploitatie brengen van gronden, art. 1a, sub 7, onderdeel 2. http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Roosendaal/CVDR10705/CVDR10705_2.html

2. Als impliciet verwezen wordt naar de publieke dienst in de toelichting op de regeling.⁴ Zo heeft de gemeente Hulst met haar “Nota Algemene voorzieningen 2015-2018” een algemeen kader voor publieke dienstverlening in de gemeente gecreëerd.⁵

3. Als de decentrale regeling valt onder landelijke wet- of regelgeving, waarin expliciet of impliciet het publieke dienstenkarakter is omschreven, bijvoorbeeld omdat de sector valt onder de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semi-publieke sector, onder de Wet Markt en Overheid of specifieke sectorspecifieke wetgeving.

Het is niet nodig om tijdens de onderhandelingen over een handelsakkoord alle publieke diensten die uitgezonderd moeten worden op te sommen. De kans dat er een publieke dienst over het hoofd wordt gezien is groot. Bovendien is op dit moment niet te voorspellen welke diensten in de toekomst als publieke dienst zullen worden aangemerkt (kijk bijvoorbeeld naar de nationalisatie van banken tijdens de financiële crisis, maar ook publieke toegang tot het internet). Ook in de toekomst, mocht een overheid het nodig achten, kan een geprivatiseerde dienst weer door een overheidsbedrijf worden uitgevoerd. Wel is het op grond van de Nederlandse wet mogelijk dat de overheid de dienstverlener moet compenseren voor verlies aan inkomsten als gevolg van de onteigening. Aangezien overheden zelf duidelijk kunnen bepalen wat onder publieke diensten valt, is het ook niet nodig om hiervoor een lijst in het handelsakkoord op te nemen. Hierdoor houden overheden de vrijheid voor om diensten (die nu nog geen publieke dienst zijn) in de toekomst mogelijk als publieke diensten te kwalificeren. Dit uitgangspunt komt ook terug in het [advies](#) van de Sociaal-Economische Raad (SER) over TTIP dat in april 2016 is uitgebracht.

Publieke diensten worden automatisch uitgezonderd van handelsakkoorden. Mocht u zich als decentrale overheid toch zorgen maken over de bescherming van publieke diensten in uw regio, kunt u controleren of in de verschillende lokale regelingen impliciet of expliciet is verwoord dat het om publieke diensten gaat, en, indien nodig, impliciete verwijzingen expliciet in de regeling opnemen.

⁴ Zie bijvoorbeeld de Memorie van Toelichting op de Drinkwaterwet: “Een goede drinkwatervoorziening is van groot belang voor de volksgezondheid, het welzijn en de welvaart van de samenleving. Het betreft een vitale publieke dienst van groot algemeen belang die onderwerp is van specifieke overheidszorg.” (blz. 2), of de Mediawet: “Deze diensten moeten allemaal wel bijdragen aan de publieke taak en de extra inkomsten vloeien terug naar deze publieke taak.”

⁵ http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Hulst/CVDR344892/CVDR344892_1.html

Voorbeelden

• Vergunningseisen

Een gemeente wenst een vergunningstelsel voor het organiseren van grote evenementen in de gemeente en neemt een verplichting daartoe op in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

→ In handelsakkoorden worden enkel afspraken gemaakt over markttoegang en discriminatoire behandeling van dienstverleners. Vergunningstelsel, beroepskwalificaties en technische eisen vallen hier niet onder. Dergelijke eisen worden dus niet beïnvloed door TTIP of andere handelsakkoorden. Buitenlandse dienstverleners moeten in het geval van een vergunningaanvraag aan dezelfde vereisten voldoen als dienstverleners die in dat land zijn gevestigd.

• Vergunningverlening

Een provincie en een groot aantal gemeenten besluiten gezamenlijk hun taken onder de Wabo onder te brengen bij een gezamenlijk regionale uitvoeringsdienst (rud), ofwel een Omgevingsdienst. Deze organisatie is belast met vergunningverlening en het toezicht en handhaving op de vergunningverlening.

→ Vergunningverlening en toezicht en handhaving zijn primaire overheidstaken. Deze vallen buiten de werkingssfeer van TTIP. Overheden kunnen zelf bepalen hoe zij die invullen. Buitenlandse dienstverleners moeten in het geval van een vergunningaanvraag aan dezelfde vereisten voldoen als dienstverleners die in dat land zijn gevestigd.

• Verduurzaming uitvoering waterschapstaken (energie en grondstoffen)

Een waterschap wil graag meer bijdragen aan de strijd tegen klimaatverandering. Hiervoor wil men biogas gaan afvangen dat vrijkomt bij de waterzuivering, en een windmolen bouwen op het terrein van het waterschap. Op basis van een openbare aanbestedingsprocedure wordt hiervoor een private onderneming ingehuurd, die hiervoor concrete afspraken maakt met het waterschap over de te bereiken energiedoelstellingen, de kosten, en het gebruik van de technologie.

→ Voor de uitvoering van hun taken gebruiken de waterschappen veel energie en grondstoffen. In het kader van het streven naar verduurzaming van de activiteiten, nemen zij maatregelen voor energiebesparing en produceren zij ook steeds meer hernieuwbare energie. In het proces van zuivering van afvalwater is er ook steeds meer aandacht voor hergebruik van verwijderde (grond)stoffen. Deze worden waar mogelijk terug in de kringloop en de (circulaire) economie gebracht. Deze activiteiten vallen binnen het wettelijk kader van de opgedragen waterschapstaken en daarmee ook binnen de definitie van publieke diensten. Op basis van een openbare aanbestedingsprocedure worden private ondernemingen ingehuurd voor het bouwen van de installaties. Dit gaat met aanbestedingsprocedures, waarvoor in Nederland decentrale

overheden al gebonden zijn aan een open aanbesteding boven een bepaalde drempelwaarde in het kader van de WTO en de EU. Overheden zijn dus reeds verplicht om buitenlandse (niet-EU) dienstverleners toe te laten tot de aanbestedingsprocedure. Maar hiertoe waren zij al verplicht op grond van bestaande verdragen. TTIP zal hier geen verandering in aanbrengen.

• Publieke dienstverlening:

Een OV-autoriteit wenst het stadsvervoer van een grote Nederlandse gemeente te laten uitvoeren door een gemeentelijk OV-bedrijf (zoals de RET, GVB of HTM), door middel van een onderhandse gunning, conform de Wet aanbestedingsvrijheid OV grote steden.

→ Op grond van de uitzondering voor publieke diensten kunnen overheden een overheidsbedrijf een monopoliepositie geven op een bepaalde dienst (het alleenrecht om OV-diensten aan te bieden). Een overheidsinstantie kan dit doen voor elke dienst die zij als publieke dienst beschouwt.

• Een provincie wenst duurzame initiatieven in de regio te ondersteunen, en wil daarom ondernemers die investeren in het hergebruik van zwerfafval subsidiëren.

→ Er is een speciale uitzondering in TTIP opgenomen voor subsidies. Overheden kunnen voor subsidieregelingen zelf de voorwaarden bepalen, een maximumplafond instellen, of een selectief toekenningsbeleid voeren. Overheden mogen hierbij tevens buitenlandse bedrijven uitsluiten.

• Een gemeente wil graag één specifieke onderneming het alleenrecht geven op de inzameling van huishoudelijk afval.

→ Door het verzamelen van huishoudelijk afval als publieke dienst aan te merken, kan de gemeente een monopolierecht verlenen aan een commerciële onderneming voor de inzameling van huishoudelijk afval. Andere ondernemingen mogen dan worden uitgesloten van de inzameling van huishoudelijk afval. De gemeente kan daar handhavend tegen optreden.

• Een gemeente wil afspraken maken met een commerciële thuiszorgorganisatie, of met een taxi-vervoerder voor ouderenvervoer, voor de taken in het kader van de WMO.

→ In de Memorie van Toelichting op de WMO is specifiek opgenomen dat de gedecentraliseerde taken publieke diensten betreffen, waarvan de Minister van VWS stelselverantwoordelijkheid behoudt. Thuiszorg en andere zorgtaken die gedecentraliseerde zorgtaken vallen daarmee onder de publieke dienstenuitzondering. Daarnaast is er nog een specifiek voorbehoud door de Europese Commissie opgenomen voor alle sociale dienstverlening. Hieronder valt ook de thuiszorg.

- 
- **Een gemeente wil graag de groenvoorziening door een private hovenier laten verzorgen.**
 - Hiertoe dient de gemeente in principe een openbare aanbestedingsprocedure uit te schrijven. Boven een bepaalde drempelwaarde (in het kader van de WTO en de EU) zijn decentrale overheden in Nederland reeds verplicht om buitenlandse partijen mee te laten inschrijven op een aanbesteding. TTIP zal hier geen verandering in aanbrengen.
 - **Een gemeente wil graag de groenvoorziening door een eigen gemeentelijk groenbedrijf laten verzorgen.**
 - Door het verzorgen van de publieke groenvoorzieningen aan te merken als publieke dienst, kan de gemeente de dienst door een eigen overheidsbedrijf laten uitvoeren. Het openstellen van deze dienst voor Nederlandse of buitenlandse ondernemingen is in een dergelijke situatie niet noodzakelijk.
 - **Een gemeente wil graag een kinderboerderij of een gemeentelijk zwembad openen. Om de gemeentelijke kinderboerderij of het gemeentelijke zwembad rendabel te maken, wil de gemeente andere exporteurs van commerciële kinderboerderijen en tropische zwemparadijzen weren uit de gemeente.**
 - Door het beheer van een kinderboerderij of het aanbieden van zwemfaciliteiten conform Europees recht aan te merken als dienst van algemeen economisch belang, kan de gemeente de dienst door een eigen overheidsbedrijf laten uitvoeren. Het openstellen van deze dienst voor Nederlandse of buitenlandse ondernemingen is in een dergelijke situatie niet noodzakelijk. Nederlandse of buitenlandse ondernemingen kunnen in die situatie verboden worden een dergelijke dienst aan te bieden.