

## **DE VIER VRIJHEDEN EN DECENTRALE OVERHEDEN (deel 2)**

Prof.dr. Bart Hessel

(verschenen in: *De Europese Gemeente*, tijdschrift van de REGR en de VNG, 2006/5, p. 3-6.)

*Utrecht. Nu in Brussel vergaande overeenstemming is bereikt over de aanpassingen van de Dienstenrichtlijn bestaat er bij decentrale overheden een sterke behoefte aan informatie. In 'De Europese Gemeente' nummer 2006.5 is nader ingegaan op de reikwijdte van verboden en uitzonderingen en op de bestaande regels voor personen en diensten. In dit nummer zal aandacht worden besteed aan de Europese eisen voor vergunningen en de nieuwe dienstenrichtlijn zelf.*

### **1. EUROPESE EISEN VOOR VERGUNNINGEN**

In de Dienstenrichtlijn staat een opdracht aan de lidstaten, waaronder de decentrale overheden, om hun vergunningenstelsels door te lichten en Europa-proof te maken voorzover deze de vestiging van dienstverrichters betreffen. Om die reden is het gewenst stil te staan bij de eisen die nu al door het Gemeenschapsrecht worden gesteld aan vergunningen. In het kader van het vrij verkeer van kapitaal heeft het Hof van Justitie een aantal arresten gewezen die een goed inzicht geven hoe de verschillende overheden naar hun vergunningen moeten kijken in het kader van de vier vrijheden.

#### *1.1. Aanknopingspunten bij vrij verkeer van kapitaal*

In het EG-Verdrag worden alle beperkingen van het kapitaalverkeer tussen de lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen verboden (artikel 56). Het Verdrag kent daarvoor maar een beperkt aantal excepties om overtreding van nationale wetten te voorkomen op fiscaal gebied en bedrijfseconomisch toezicht op financiële instellingen, voor informatie van kapitaalbewegingen en op grond van openbare orde of openbare veiligheid (artikel 58). Voor decentrale overheden bieden die excepties weinig soelaas. Zij moeten het dan ook hebben van de dwingende redenen van algemeen belang van de rule of reason, bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening.

#### *1.2. Niet-discriminerende maatregelen vereist voor rule of reason*

Om beroep te kunnen doen op de rule of reason is het allereerst noodzakelijk de betrokken maatregelen een niet-discriminatoir karakter te geven. Als voorbeeld kan gewezen worden op het Konle-arrest (1999). De Oostenrijkse deelstaat Tirol wilde in het kader van de ruimtelijke ordening voorkomen dat de economische structuur van Tirol te veel afhankelijk zou worden van het toerisme. Om die reden werd gedacht aan een vergunningeis voor het verkrijgen van onroerend goed, waarbij de aanvrager moest verklaren dat hij daar permanent gebruik van zou maken en niet als tweede huisje. Aanvankelijk wilde Tirol deze vergunningeis alleen voor buitenlanders invoeren maar een dergelijke direct discriminerende maatregel werd terecht riskant geacht. De keuze viel toen op een vergunningeis voor zowel Oostenrijkers als buitenlanders. De gedachte dat men daarmee zou ontkomen aan de regels van het vrije verkeer was natuurlijk niet juist omdat ook niet-discriminerende belemmeringen daaronder vallen, maar door deze keuze stond wel de weg open naar de rule of reason.

#### *1.3. Niet-discriminerende vergunning valt onder het verbod*

De Tiroler vergunningeis kwam aan het licht toen een Duitse ondernemer zich in Tirol wilde vestigen en zich na afwijzing van de vergunning tot de Oostenrijkse bestuursrechter wendde.

Er was dus sprake van een grensoverschrijdende situatie wat niet het geval zou zijn geweest als een Oostenrijker uit Wener zich in Tirol had willen vestigen. In de prejudiciële procedure voor het Hof beriep de Oostenrijkse regering zich op artikel 295 EG waarin wordt gesteld dat het EG-Verdrag de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten onverlet laat. Het Hof verwierp dit argument en stelde dat nationale maatregelen die de eigendomsverkrijging van de grond regelen, in overeenstemming dienen te zijn met de verdragsbepalingen inzake vrijheid van vestiging en vrij kapitaalverkeer. Volgens het Hof is het recht om onroerende goederen op het grondgebied van een andere lidstaat te verkrijgen, te gebruiken of te vervreemden het noodzakelijk complement op de vrijheid van vestiging.

Een niet-discriminerende eis om voor de aanschaf van onroerend goed in een andere lidstaat een vergunning aan te vragen is daarmee een verboden belemmering in de zin van de artikelen 43 en 56 EG. Deze directe koppeling aan artikel 43 EG is relevant voor de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn. De vraag is dan of de lidstaat de vergunning in stand kan houden met een beroep op de rule of reason.

#### *1.4. Rule of reason en proportionaliteit*

Ook bij het vrije verkeer van kapitaal hanteert het Hof de rule of reason met de daarbij behorende voorwaarden van niet-discriminerend, noodzakelijk en proportioneel. Het Hof erkende in deze zaak de ruimtelijke ordening als een dwingende reden van algemeen belang maar de vergunningeis sneuvelde op de proportionaliteit. Tegen een overtreding van de nationale wetgeving inzake tweede woningen kan aldus het Hof namelijk ook opgetreden worden door middel van geldboetes, een bevel aan de verkrijger om het ongeoorloofd gebruik onmiddellijk te beëindigen op straffe van gedwongen verkoop of door vaststellen van de nietigheid van de rechtshandeling en aanpassing van het kadaster. Tirol moest daarmee zijn vergunning vervangen door een of meer van de genoemde maatregelen die het vrij verkeer van kapitaal minder beperken. Het is overigens zeer wel mogelijk dat in een andere beleidscontext de vergunning wel proportioneel is. Ik kom daar op terug.

Deze zaak maakt duidelijk wat in het kader van het vrij verkeer moet worden verstaan onder een minder beperkende maatregel. Het is goed denkbaar dat in de ogen van de betrokken overheid en burger een voorafgaande vergunning als een minder zware maatregel wordt gezien dan het achteraf ingrijpen met een dwangsom of een nietigheidsactie. De zwaarte van de ingreep moet echter worden geïnterpreteerd vanuit het vrije verkeer. Als een onderdaan uit een andere lidstaat eerst een vergunning moet aanvragen voordat hij onroerend goed kan kopen, is dat een zwaardere belemmering van het vrije verkeer van kapitaal dan wanneer hij ombelemmerd zijn geld in de buitenlandse grond kan steken en pas na de aankoop gedwongen kan worden de nationale voorschriften in acht te nemen.

#### *1.5. Geen ruimte voor beleidsvrijheid*

Uit de zaak Konle blijkt dat het Hof, afgezien van de proportionaliteitstoets, aan het instrument van de vrijheidbelemmerende vergunning nog andere eisen stelt. Om te waarborgen dat de overheid inderdaad niet-discriminerend optreedt is er bij vergunningen en vergelijkbare toestemmingsprocedures geen ruimte voor beleidsvrijheid of discretionaire bevoegdheid voor de overheid. Bij een open norm worden de fundamentele vrijheden afhankelijk gesteld van het goedvinden van een nationale overheid en daardoor worden zij illusoir gemaakt. Dit is een zeer belangrijke beperking voor het decentrale vergunningenbeleid.

### *1.6. Maatwerk vereist*

Het Konle-arrest maakt deel uit van een aantal arresten dat het Hof over een periode van enkele jaren heeft gewezen met betrekking tot het vrije verkeer van kapitaal. Bij vergelijking van die zaken wordt duidelijk dat de proportionaliteit om maatwerk vraagt en dat een vergunning soms wel proportioneel is.

Vooruitlopend op Konle had het Hof zich al uitgesproken over een vergunningensysteem voor de uitvoer van deviezen. De lidstaat heeft daarbij de behoefte om vooraf te controleren. In die zaak kwam het Hof al tot het oordeel dat een vergunning, en daarmee het goedvinden van de administratie, niet proportioneel is. Hier moest gekozen worden voor een adequaat aangifte systeem. Dit schort de uitvoer van het kapitaal niet op, maar biedt de overheid wel de mogelijkheid tegen overtredingen op te treden.

In de Konle-zaak achtte het Hof een dergelijke aangifte niet toereikend omdat het bij gebruik van tweede huisjes noodzakelijk kan zijn achteraf maatregelen te nemen. Vandaar de dwangsom en andere instrumenten.

Een casus waarin het Hof de vergunning wel proportioneel achtte is de eveneens Oostenrijkse zaak Ospelt. In de deelstaat Vorarlberg werd de vervreemding van landbouw- en bosgronden afhankelijk gesteld van een vergunning. Hierbij ging het om het in standhouden van een productieve boerenstand en sociale motieven. Ook deze belangen werden door het Hof onder de rule of reason gebracht en in dit geval achtte het de vergunning wel proportioneel. Hier is van belang dat de bestemming van landbouwgronden behouden blijft en dat deze continu bewerkt blijven. Onder die omstandigheden is een controle achteraf zoals bij de tweede huisjes niet toereikend want als dan blijkt dat de bestemming is veranderd of de bewerking is gestopt is het leed al geschied.

Vergelijking van deze zaken maakt duidelijk dat overheden een ingewikkelde toets moeten uitvoeren om hun vergunningenstelsels Europa proof te maken. Onder het bestaande recht hebben ze enerzijds het voordeel dat hun bestaande ontoelaatbare maatregelen niet zo snel worden ontdekt, en anderzijds het nadeel dat een poging om het beleid Europa proof te maken altijd omringd blijft door onzekerheid zolang de rechter zich niet duidelijk heeft uitgesproken over de proportionaliteit. De Dienstenrichtlijn brengt daar voor vestiging van dienstverrichters verandering in.

### *1.7. Europese wetgever blijven volgen*

In verband met toelaatbare vergunningen kan ook nog gewezen worden op twee zaken in relatie tot dienstenverkeer. Bij tijdelijk dienstenverkeer is er in het algemeen minder ruimte voor vergunningen dan bij vestiging. Toch heeft het Hof in de Duitse verzekeringszaak (1986) – voor de invoering van de huidige Richtlijn van 2001 - de mogelijkheid erkend dat de lidstaat van ontvangst ter bescherming van de consument een vergunning verlangt van een verzekeringsmaatschappij uit een andere lidstaat. De toenmalige harmonisatiewetgeving voorzag daar niet in en de verschillen tussen de lidstaten waren groot. De vergunning werd een deugdelijk instrument geacht mits deze op eerste aanvraag wordt afgegeven als aan de eisen was voldaan (snelheid) en herhaling met de eisen uit de eigen lidstaat wordt voorkomen (wederzijdse erkenning). Thans moet voor verzekeringen de bestaande richtlijn worden toegepast, waaruit blijkt dat overheden de ontwikkelingen van het secundair Gemeenschapsrecht permanent in de gaten moeten houden en hun instrumenten daaraan moeten aanpassen.

Een tweede voorbeeld heeft betrekking op het organiseren van weddenschappen op sportevenementen. De Italiaanse wet verbiedt zonder vergunning of concessie activiteiten te verrichten rond dergelijke weddenschappen. In de zaak Gambelli (2003) achtte het Hof deze regeling in strijd met de vrijheid van vestiging (artikel 43 EG) en het vrij dienstenverkeer (artikel 49 EG). Maar op grond van de rule of reason mogen de lidstaten deze vrijheden beperken voor de bescherming van de consument de maatschappelijke orde, het aan banden leggen van de goklust, mits uiteraard is voldaan aan de voorwaarden van non-discriminatie, noodzakelijkheid en proportionaliteit. Het Hof achtte het vervolgens de taak van de verwijzende rechter om na te gaan of de regeling in haar concrete toepassing voldoet aan de doelstellingen en of de beperkingen niet onevenredig zijn. Een dergelijke verwijzing naar de nationale rechter om de concrete toets te verrichten komt regelmatig voor. Uiteraard kan de nationale rechter, gezien de rechtstreekse werking van de vier vrijheden, ook deze toets verrichten zonder prejudiciële procedure. Overigens zijn verzekeringen en gokactiviteiten van de Dienstenrichtlijn uitgesloten.

## 2. DE DIENSTENRICHTLIJN

Ondanks omvangrijke Europese regelgeving en rechtspraak betreffende het vrij dienstenverkeer werpen de lidstaten in de praktijk nog veel belemmeringen op in de vorm van officiële documenten, vertalingen, vergunningen, overlappende eisen en complexe en ondoorzichtige procedures. Het dienstenverkeer beslaat in de meeste lidstaten 70% van het BNP en daarom heeft de Commissie met de Dienstenrichtlijn maatregelen getroffen om (alsnog) de interne markt voor diensten te verwezenlijken in evenwicht met het behoud van openbare dienstverplichtingen en sociale en consumentenrechten. De maatregelen die de Richtlijn aan de lidstaten oplegt treffen ook de decentrale overheden, want zij laat de bestaande taken- en bevoegdheidsverdeling tussen de nationale instanties in stand. Enkele hoofdlijnen van deze zeer complexe Richtlijn.

### 2.1. 'Dienst' een containerbegrip

De Dienstenrichtlijn heeft niet alleen betrekking op het vrij dienstenverkeer van artikel 49 EG maar ziet ook toe op de vrijheid van vestiging van artikel 43 EG voorzover het dienstverrichters betreft. In aansluiting op artikel 50 EG wordt onder een dienst verstaan elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die normaliter tegen vergoeding wordt verricht. Daarmee is het begrip dienst een containerbegrip zodat de reikwijdte van de Richtlijn zeer groot is. Zij bestrijkt zeer uiteenlopende activiteiten bijvoorbeeld zakelijke diensten zoals die van managementconsultants, faciliteitenbeheer (onderhoud van kantoren), reclamediens, de werving van personeel en diensten van handelsagenten. Ook diensten die aan bedrijven en particulieren worden verleend zoals juridische of fiscale bijstand, diensten in de vastgoedsector, zoals makelaarsdiensten of de bouwsector, met inbegrip van architecten, de handel, de organisatie van beurzen, autoverhuur en reisbureaus. Verder vallen ook consumentendiensten op het terrein van toerisme, zoals reisleiders, vrije tijdsdiensten, sportcentra en pretparken, en – voorzover niet uitgesloten – bejaardenhulp en andere thuiszorg, maar ook horeca en bordelen onder de Richtlijn.

### 2.2. Complexe afbakening

De Richtlijn sluit aan op bestaande regelgeving en dat leidt tot een complexe afbakening. Zij heeft geen betrekking op de liberalisering of privatisering van diensten van algemeen economisch belang (d.a.e.b.) of op steunmaatregelen, doet geen afbreuk aan het arbeidsrecht en de sociale verzekeringswetgeving en ontziet de uitoefening van de grondrechten waaronder het sluiten van CAO's.

In aansluiting op de algemene structuur van de vier vrijheden zijn diensten van algemeen belang uitgesloten - die ter onderscheiding van d.a.e.b. geen economische activiteiten zijn – en activiteiten in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag in de zin van artikel 45 EG. In overeenstemming met deze exceptie moet dit begrip eng worden geïnterpreteerd. Verder is een aantal diensten uitgesloten waar (goeddeels) al communautaire regelingen voor bestaan zoals financiële diensten, elektronische communicatiediensten en vervoersdiensten, met inbegrip van stadsvervoer, taxi's, ambulances en havendiensten. Tenslotte zijn ook uitgesloten: diensten van uitzendbedrijven, diensten van de gezondheidszorg, audiovisuele diensten waaronder radio-omroep en bioscoop, gokactiviteiten waaronder casino's, particuliere beveiligingsdiensten en sociale diensten op het gebied van sociale huisvesting, kinderverzorging en hulp aan gezinnen of personen in nood. Op die uitgezonderde diensten, zoals taxi's, zijn daarmee de 'gewone' regels en jurisprudentie van toepassing!

De Richtlijn geeft voorrang aan reeds bestaande communautaire wetgeving zoals de Detacheringsrichtlijn 96/71, Verordening 1408/71 voor sociale zekerheid, de Televisierichtlijn 89/552 en Richtlijn 2005/36 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties.

### *2.3 Administratieve vereenvoudiging en één loket*

Een eerste taak die de richtlijn de lidstaten waaronder de decentrale overheden opdraagt is het onderzoeken en zo nodig vereenvoudigen van de procedures en formaliteiten voor de toegang tot en de uitoefening van dienstenactiviteiten. Zij moeten gemakkelijker met bepaalde documenten, vertalingen en gegevens uit andere lidstaten omgaan.

Binnen drie jaar moeten de lidstaten zorgen dat alle procedures en formaliteiten voor de toegang tot dienstenactiviteiten zoals verklaringen, kennisgevingen, vergunningaanvragen en inschrijvingen alsmede vergunningaanvragen voor de uitoefening van dienstenactiviteiten via één loket worden afgewikkeld, met behoud van de bestaande bevoegdheidsverdelingen. Via dat loket – dat dus in meerdere gemeenten kan komen - moeten de dienstverrichters ook allerlei informatie kunnen krijgen over procedures, adresgegevens van bevoegde instanties, mogelijke rechtsmiddelen et cetera, ook in andere talen en via het loket moeten alle procedures eenvoudig, op afstand en elektronisch kunnen worden afgewikkeld.

### *2.4 Vergunningen bij vestiging melden*

Voor dienstverrichters die zich op grond van artikel 43 EG in een andere lidstaat willen vestigen bepaalt de richtlijn dat de lidstaten de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk stellen van een vergunning, tenzij het vergunningstelsel niet-discriminerend is, het stelsel gerechtvaardigd is om dwingende redenen van algemeen belang en het nagestreefde doel niet door een minder beperkende maatregel – gezien vanuit het vrij verkeer! - kan worden bereikt, met name omdat controle achteraf te laat is om doeltreffend te zijn. De lidstaten dienen de Commissie verslag te doen van hun vergunningstelsels en te beschrijven waarom zij verenigbaar zijn met de gestelde eisen. Om te beletten dat bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige of discretionaire wijze uitoefenen dienen de vergunningsvoorwaarden aan een aantal strenge eisen te voldoen die geen ruimte meer laten voor discretionaire bevoegdheden. De voorwaarden mogen verder niet overlappen met de eisen die in het land van herkomst al worden gesteld (wederzijdse erkenning) en de vergunningprocedures en –formaliteiten moeten objectief, onpartijdig en snel verlopen. Volgens de Richtlijn moet binnen een redelijke, vooraf bekendgemaakte, termijn worden beslist, anders wordt de vergunning geacht te zijn verleend.

Aansluitend verbiedt de richtlijn bepaalde discriminerende eisen zoals nationaliteits- en woonplaatseisen, en draagt zij de lidstaten, waaronder de decentrale overheden, op hun regelgeving te onderzoeken op niet-discriminerende voorwaarden, zoals kwantitatieve of territoriale beperkingen en minimum- of maximumtarieven, en deze te onderwerpen aan het discriminatieverbod, de noodzakelijkheids- en proportionaliteitstoets.

### *2.5 Vrij verkeer van diensten verruimd*

In het eerste voorstel van de Commissie vinden we voor deze dienstverrichters in de zin van artikel 49 EG de zo bekritiseerde regeling volgens het oorsprongslandbeginsel. De gedachte was dat het gastland geen enkele mogelijkheid meer zou krijgen om aan deze dienstverrichters bepaalde eisen te stellen en dat deze slechts behoeften te voldoen aan de eisen van hun land van oorsprong.

Deze opzet leidde tot het praktisch moeilijk uitvoerbare gevolg dat het oorsprongsland moest gaan toezien op de naleving van zijn regelgeving in het gastland. Verder kwam dit stelsel onder zware politieke druk te staan omdat het zou leiden tot sociale dumping. Daarbij werd onvoldoende beseft dat de Commissie een uitzondering maakte op het oorsprongslandbeginsel door de Detacheringsrichtlijn van toepassing te verklaren.

Uiteindelijk is de Commissie met een aanpassing gekomen die dichter bij de bestaande regels staat maar die regels toch aanzienlijk verruimt.

Volgens artikel 16 zorgt de lidstaat van ontvangst voor vrije toegang tot en vrije uitoefening van een dienstactiviteit op zijn grondgebied en mag hij daaraan alleen maar eisen verbinden die aan de volgende beginselen voldoen:

1. discriminatieverbod: geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of lidstaat van vestiging;
2. noodzakelijkheid; de eisen zijn gerechtvaardigd om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu;
3. evenredigheid: aangepast aan het bereiken van het beoogde doel en niet verdergaand dan nodig.

Een vergaande beperking ten opzichte van de huidige stand van zaken is dat bij niet-discriminerende belemmeringen thans een beroep kan worden gedaan op alle dwingende redenen van algemeen belang volgens de rule of reason, terwijl de Richtlijn slechts beroep open laat op de openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en milieu. Daar komt bij dat de eerste drie belangen in de rechtspraak en Richtlijn 2004/38 eng worden uitgelegd. Bij tijdelijke dienstverrichtingen is geen ruimte voor vergunningen, inschrijvingen in registers of bij een beroepsorde, en mag van de dienstverrichter niet verlangd worden dat hij zich vestigt. De lidstaat van ontvangst mag wel in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht zijn voorschriften inzake arbeidsvoorwaarden toepassen waaronder die uit CAO's.

Op de hoofdregel van artikel 16 bestaat een aantal belangrijke uitzonderingen onder andere voor d.a.e.b.'s die in een andere lidstaat worden verricht zoals diensten in de postsector die onder Richtlijn 97/67 vallen, diensten in de elektriciteitssector en gassector waarvoor Richtlijn 2003/54 respectievelijk Richtlijn 2003/55 gelden, voor watervoorziening en – distributie en afvalwaterdiensten alsmede afvalverwerking. Er wordt ook uitzonderingen gemaakt voor de Detacheringsrichtlijn 96/71, Richtlijn 2005/36 voor beroepskwalificaties, Verordening 1408/71 voor sociale zekerheid en voor bepaalde administratieve formaliteiten van Richtlijn 2004/38.

## *2.6. Vergaande gevolgen voor decentrale overheden*

Met de Dienstenrichtlijn heeft 'Brussel' een belangrijke stap gezet om het vrije dienstenverkeer verder te realiseren maar de gevolgen voor de decentrale overheden zijn vergaand, te meer daar hun kennis van het bestaande Gemeenschapsrecht gering is. Door de zorgvuldige afbakening met dat bestaande recht moeten de decentrale overheden allereerst een inhaalslag maken om de Dienstenrichtlijn goed te kunnen plaatsen. Verder dienen zij, in nauw overleg met de centrale overheid, Kamers van Koophandel en beroepsorganisaties die de toegangs- en uitoefeningsregels kennen, de voorgeschreven administratieve vereenvoudigingen tot stand te brengen in hun eigen regelgeving. Met de éénloketprocedure betekent dit een dereguleringsoperatie van ongekende omvang. Over de kosten wordt niet gesproken en over de proportionaliteit van de Richtlijn zelve ook niet.

In de derde plaats heeft de eveneens zeer omvangrijke doorlichting en melding van (aangepaste) vergunningstelsels revolutionaire gevolgen voor de doorwerking van de vrij verkeersregels. Het is niet meer een kwestie van afwachten of Commissie of grensoverschrijdende dienstenverrichters aan de bel trekken, maar alle relevante vergunningen moeten vooraf Europa-proof worden gemaakt. Gezien de begeleidende rechten is het duister waar de grens ligt. De onzekerheid van louter rechterlijke toetsing achteraf wordt wel aanzienlijk verminderd maar de prijs is hoog. Voor de Commissie leidt dit voorschrift – bij goede naleving - tot een stuwmeer van meldingen; voor de decentrale overheden valt hiermee praktisch het voordeel weg dat bij een zuiver interne situatie geen beroep kan worden gedaan op de regels van het vrij verkeer. De versoepelingen zullen natuurlijk ook voor de eigen burgers gaan gelden.

Tenslotte heeft de beperking van de excepties bij het vrij verkeer van diensten vermoedelijk vergaande gevolgen voor decentrale overheden, die het immers bij de vormgeving van hun beleid van de excepties moeten hebben. Voorzover dat nog niet bekend was zien de decentrale overheden ook niet wat zij door deze Richtlijn gaan missen. Tegen de tijd dat hen dat duidelijk wordt gloort nog enige hoop: of het Hof de beperking van de excepties wel zal erkennen, en daarmee het verschil met de andere vrijheden, is nog een open vraag.