

## Dienstenrichtlijn

Versie: 8 november 2007

### Waarom dit factsheet?

Net als de centrale overheden van alle EU-landen krijgen alle gemeenten, provincies en waterschappen in 2007, 2008 en 2009 intensief te maken met de Dienstenrichtlijn. Deze Europese richtlijn heeft tot doel in 2010 een echte interne dienstenmarkt binnen de Europese Unie te verwezenlijken.

Wat wordt er verwacht? Een van de belangrijkste verplichtingen die de Richtlijn voor de lidstaten en decentrale overheden met zich meebrengt, is om al hun wet- en regelgeving die betrekking heeft op het vrije verkeer van diensten en het vestigen van dienstverleners en vergunningstelsels die zij hanteren, te beoordelen op de verenigbaarheid met de Richtlijn. Daarnaast heeft de Richtlijn tot gevolg dat alle nieuwe wet- en regelgeving die betrekking heeft op diensten en maatregelen bevat die belemmerend kunnen werken voor buitenlandse dienstverleners, bij de Europese Commissie ter beoordeling aangemeld moeten worden. Maar er is meer. De Richtlijn schrijft namelijk ook nog een aantal andere maatregelen voor die de administratieve samenwerking moet bevorderen en de bureaucratie moet verminderen. Zo moet er een één-loket worden ingericht waar dienstverleners voor al hun informatieaanvragen en de afhandeling van de benodigde procedures terecht kunnen en verplicht de Richtlijn (decentrale) overheden tot administratieve samenwerking in de vorm van onderlinge informatie-uitwisseling. Dit factsheet gaat naast een algemene uitleg over de Dienstenrichtlijn in op wat er precies ten aanzien van bovengenoemde verplichtingen van de decentrale overheden wordt verwacht.

### Hoe is dit factsheet opgebouwd?

Dit factsheet bestaat uit vier delen. Het eerste deel geeft een beknopte uitleg over de achtergrond van de Dienstenrichtlijn. Om met de Dienstenrichtlijn aan de slag te gaan is het belangrijk te weten wat er precies onder het begrip 'dienst' wordt verstaan. Naast een uitleg is een overzicht met voorbeelden opgenomen. Er zijn ook diensten die uitgezonderd zijn van de werking van de Dienstenrichtlijn. Deze worden aan het eind van het eerste deel behandeld.

Deel 2 is geheel gewijd aan het implementatieproces van de Dienstenrichtlijn en wat daarin van gemeenten, provincies en waterschappen wordt verwacht. De zaken die daarbij aan bod komen zijn de screening en eventuele aanpassing van bestaande regelgeving en vergunningstelsels die betrekking hebben op relevante diensten, het aanmelden van nieuwe regelgeving die betrekking heeft op diensten de instelling van een één-loket voor dienstverlening, de elektronische afwikkeling van procedures en de administratieve samenwerking.

Het factsheet beschrijft in deel 3 de stand van zaken voor wat betreft de implementatie en de verschillende initiatieven die hierbij ontwikkeld worden. Hierin wordt ook beschreven welke ondersteuning decentrale overheden bij de implementatie van de Dienstenrichtlijn kunnen verwachten. Deel 4 tot slot geeft een overzicht van de geraadpleegde literatuur met daarnaast links naar nuttige informatie over de Dienstenrichtlijn.

## Deel 1. De Dienstenrichtlijn

### 1.1 Waarom een Dienstenrichtlijn?

In 2002 heeft de Europese Commissie in haar verslag over 'De toestand van de interne markt voor diensten'<sup>1</sup> een inventarisatie gemaakt van de belemmeringen die de ontwikkeling van diensten verhinderen of afremmen. Zij heeft hierin vastgesteld dat het vooral de midden- en kleinbedrijven (verder: MKB) zijn die een belangrijke positie op het gebied van het verrichten van diensten innemen en vooral zij gehinderd worden in het vrij verrichten van diensten over de grenzen. Bij deze belemmeringen waarmee MKB geconfronteerd worden, kan bijvoorbeeld gedacht worden aan hoge administratieve lasten en rechtsonzekerheid bij grensoverschrijdende activiteiten<sup>2</sup>. Vaak moet immers een buitenlandse dienstverlener een vergunning aanvragen of aan bepaalde andere administratieve voorwaarden voldoen, alvorens hij tot de uitoefening van zijn activiteiten over kan gaan. In haar verslag concludeerde de Commissie dat tien jaar nadat de interne markt voltooid had moeten zijn, er nog steeds een diepe kloof gaapt tussen de visie van een geïntegreerde economie voor de Europese Unie en de dagelijkse werkelijkheid voor de Europese burgers en dienstverleners.

De bepalingen inzake het vrij verkeer, waarvan het dienstenverkeer deel uitmaakt, zijn neergelegd in de artikelen 43 (vrijheid van vestiging) en 49 (recht op verrichten van diensten) van het EG-Verdrag. Gebleken is dat de rechtstreekse toepassing van deze artikelen alléén niet volstaat om de bestaande belemmeringen op te heffen. De redenen hiervoor zijn volgens de Commissie tweeledig. Enerzijds zijn inbreukprocedures tegen lidstaten wegens handelen in strijd met het EG-Verdrag, uiterst ingewikkeld voor de nationale en Europese instellingen. Anderzijds kunnen vele belemmeringen pas worden opgeheven nadat nationale wettelijke regelingen, onder meer door middel van administratieve samenwerking, zijn gecoördineerd<sup>3</sup>.

De Dienstenrichtlijn is in het leven geroepen met als doelstelling om in 2010 een echte interne dienstenmarkt binnen de Europese Unie te verwezenlijken. Zij stelt feitelijk niet veel nieuwe eisen aan regelingen en vergunningstelsels van de lidstaten. Deze vormen namelijk grotendeels een codificatie (een schriftelijk neergelegde weergave) van de bepalingen in het EG-Verdrag over het vrije verkeer van diensten en de jurisprudentie van het Hof van Justitie hierover. Gezien de rechtstreekse werking van bovengenoemde verdragsartikelen moeten de bepalingen die de Richtlijn stelt immers ook nu al nageleefd worden. De screeningsverplichting leidt nu echter wel tot een verdergaand bewustwordingsproces, een verdere verankering van het Europese gedachtegoed inzake het vrij verkeer in de nationale praktijk en een goede aanleiding om 'achterstallig onderhoud' aan te pakken. Daarnaast moeten de voorgeschreven maatregelen inzake de inrichting van het één-loket en administratieve samenwerking het voor buitenlandse dienstverleners het gemakkelijker maken om zich in Nederland te vestigen en diensten te verrichten.

### 1.2 Wat wordt er verstaan onder diensten?

De Richtlijn heeft tot doel de belemmeringen voor het dienstenverkeer weg te nemen. Niet alle diensten vallen onder de werking van de Richtlijn. Het is daarom van belang om vast te stellen welke diensten binnen het toepassingsbereik van de Richtlijn vallen en welke niet. Artikel van het 50 EG-Verdrag geeft de volgende omschrijving van het begrip 'diensten':

*'Dienstverrichtingen of handelingen welke gewoonlijk tegen betaling geschieden. De vergoeding vormt de economische tegenprestatie voor de betrokken dienst, ongeacht de directe of indirecte voorwaarden voor de financiering van een dienst. Naar deze definitie wordt verwezen in artikel 4 van de Richtlijn.'*

De diensten waarop de Richtlijn betrekking heeft, betreffen zeer diverse, voortdurend veranderende activiteiten, waaronder:

-zakelijke diensten

<sup>1</sup> COM (2002) 441 definitief, Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement 'De toestand van de interne markt voor diensten' [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/com/2002/com2002\\_0441nl01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/com/2002/com2002_0441nl01.pdf)

<sup>2</sup> Overweging 3 van de Dienstenrichtlijn

<sup>3</sup> Overweging 6 van de Dienstenrichtlijn

zoals de diensten van managementconsultants, certificering en tests, faciliteitenbeheer, waaronder het onderhoud van kantoren, reclamediensten, de werving van personeel en diensten van handelsagenten. Het gaat bij deze diensten zoals die in de Richtlijn genoemd worden ook om diensten die zowel aan bedrijven als aan particulieren kunnen worden verleend, zoals juridische of fiscale bijstand, diensten in de vastgoedsector, zoals makelaarsdiensten, of de bouwsector, met inbegrip van de diensten van architecten, de distributiehandel, de organisatie van beurzen, autoverhuur en reisbureaus.

-consumentendiensten

bijvoorbeeld op het gebied van toerisme, zoals reisleiders en vrijetijdsdiensten, sportcentra en pretparken, en, voor zover zij niet van de werkingsfeer van de Richtlijn zijn uitgesloten, thuiszorg, zoals hulp aan ouderen. Het kan zowel gaan om diensten waarvoor de dienstverlener en de afnemer zich in elkaars nabijheid dienen te bevinden als om diensten waarvoor de dienstverlener of de afnemer zich moet verplaatsen of die op afstand kunnen worden verricht, waaronder via internet.<sup>4</sup>

-of bepaalde activiteiten, met name activiteiten die met publieke middelen worden gefinancierd of door openbare entiteiten worden verricht, een 'dienst' vormen, moet volgende de rechtspraak van het Hof van Justitie per geval worden beoordeeld. Van belang is vooral de manier waarop zij in de betrokken lidstaten worden verricht, georganiseerd en gefinancierd.

### 1.3 Uitzonderingen op de werking van de Richtlijn

Uit het bovenstaande blijkt dat het begrip 'dienst' veelomvattend is. De Richtlijn is echter niet op alle diensten van toepassing en hanteert ten aanzien van bepaalde diensten een uitzondering. Dit zijn:

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>a) niet-economische diensten van algemeen belang (DAB, zie volgende paragrafen voor een toelichting);</li><li>b) financiële diensten;</li><li>c) elektronische communicatiediensten;</li><li>d) diensten op het gebied van vervoer;</li><li>e) diensten van uitzendbureaus;</li><li>f) diensten van de gezondheidszorg;</li><li>g) audiovisuele diensten;</li><li>h) gokactiviteiten;</li><li>i) activiteiten in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag;</li><li>j) sociale diensten;</li><li>k) particuliere beveiligingsdiensten;</li><li>l) diensten van notarissen en deurwaarders.</li><li>m) het strafrecht en arbeidsrecht van de lidstaten</li></ul> |
|---|

#### 1.3.1 Diensten van Algemeen (Economisch) Belang

De Richtlijn heeft evenmin betrekking op de liberalisering van diensten van algemeen economisch belang (verder: DAEB) en doet geen afbreuk aan de vrijheid van de lidstaten om in overeenstemming met het gemeenschapsrecht vast te stellen wat zij als DAEB beschouwen en hoe deze worden georganiseerd en gefinancierd. De bepalingen van de Richtlijn zijn dus alleen van toepassing voor zover de activiteiten voor concurrentie opengesteld zijn. Ook heeft de Richtlijn geen betrekking op steunmaatregelen van de lidstaten die onder de communautaire mededingingsvoorschriften vallen (staatssteun)<sup>5</sup>.

#### 1.3.2 Wat is een DAB?

Onder het begrip 'diensten van algemeen belang' vallen zowel diensten van algemeen economisch belang (DAEB) als ook diensten van algemeen (niet-economisch) belang (DAB). Het begrip DAB is dus enerzijds een koepelbegrip en anderzijds een term voor niet-economische diensten van algemeen belang. Diensten van algemeen belang (zowel economisch als niet-economisch) zijn diensten die voor de samenleving van algemeen belang worden geacht. Deze diensten onderscheiden zich van

<sup>4</sup> Overweging 33 van de Dienstenrichtlijn.

<sup>5</sup> Artikel 1 lid 3 van de Dienstenrichtlijn.

'gewone diensten' door de aanwezigheid van publieke belangen met betrekking tot kwaliteit, toegankelijkheid en leveringszekerheid. Onder de verzamelterm DAB vallen dus diensten waar een publiek belang mee gemoeid is, die wel of niet op de markt en onder concurrentie worden aangeboden.

### 1.3.3 Wat is onderscheid tussen DAB en DAEB?

Niet altijd even duidelijk is wanneer sprake is van een DAB of van een DAEB. Het ministerie van Economische Zaken heeft in zijn notitie uit 2005<sup>6</sup> door het opstellen van een algemene definitie en het geven van duidelijke voorbeelden getracht meer duidelijkheid in het grijze gebied van DAB en DAEB te brengen.

De groep diensten die wordt uitgevoerd door instellingen belast met een publieke taak zijn DAB. Deze worden niet op de markt aangeboden. Op deze diensten zijn de interne markt- en mededingingsregels dan ook niet van toepassing. Voorbeelden van DAB zijn justitie, politie, rechtspraak en drinkwatervoorziening. Deze diensten vallen dus ingevolge artikel 2 buiten het toepassingsgebied van de Richtlijn.

Op dit moment is echter zoals vermeld niet altijd duidelijk wanneer sprake is van een DAB<sup>7</sup>. Onlangs heeft het Europees Parlement een rapport aangenomen, waarin de Europese Commissie wordt opgeroepen om met passende wetgeving over DAB te komen. Hiermee zou dus meer rechtszekerheid kunnen komen. Nog onduidelijk is echter of er 'passende wetgeving' komt en hoe deze er uit gaat zien. De actuele stand van zaken is te vinden in het dossier Staatssteun van Europa decentraal<sup>8</sup>.

Diensten waar een publiek belang mee gemoeid is, die aan ondernemingen door de overheid zijn opgedragen, en die op de markt worden aangeboden zijn DAEB. De interne marktregels en de mededingingsregels zijn (in principe) op deze diensten van toepassing. Bij deze diensten valt te denken aan post, energie, telecommunicatie, bepaalde vormen van hoger onderwijs, audiovisuele diensten, sociale woningbouw en bepaalde zorgdiensten.

Het onderscheid is van belang aangezien de interne marktregels en de mededingingsregels (in principe) van toepassing zijn op DAEB, maar niet op DAB. Het EG-verdrag verhindert de regulering van DAEB niet, maar voorkomt wel dat de regels van de interne markt omzeild worden door de regulering te toetsen aan eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit. De dienstenrichtlijn is dus in beginsel wel van toepassing op DAEB<sup>9</sup>.

Bepaalde DAEB, bijvoorbeeld op vervoersgebied (zie het eerder aangehaalde artikel 2 sub d), worden evenwel van de werkingssfeer van de Richtlijn uitgezonderd, terwijl voor sommige andere DAEB, bijvoorbeeld voor postdiensten, wordt afgeweken van de bepaling van het vrij verrichten van diensten (artikel 16) maar de overige artikelen (m.n. artikel 9 e.v.) wel gewoon van toepassing zijn. Er worden op dit punt dus ten aanzien van verschillende DAEB afwijkende regimes gehanteerd, maar daarover onder punt 2.1 over de screening van regelgeving meer.

<sup>6</sup> Ministerie van Economische Zaken, Notitie 'dienstenrichtlijn en diensten van algemeen economisch belang' van 2 september 2005, <http://www.minez.nl/dsc?c=getobject&s=obj&objectid=111434&!dsname=EZInternet&isapidir=/qvisapi/>

<sup>7</sup> Zie voor een nadere uiteenzetting van DAEB in het kader van de Dienstenrichtlijn de preadviezen van J. van de Gronden, 'Bestaat er een coherente visie op de verhouding tussen Diensten van algemeen economisch belang, de Dienstenrichtlijn en andere communautaire regelingen?' en E. Steyger, 'De publieke taak: diensten van algemeen (economisch) belang en de gevolgen van de Richtlijn', verschenen in SEW nr. 10, 2007

<sup>8</sup> Dossier Diensten van Algemeen Economisch Belang, <http://www.europadecentraal.nl/menu/621/Voorpagina.html>

<sup>9</sup> Op 7 en 8 december 2006 organiseerde het Europa Instituut van de Universiteit Utrecht een congres over 'The Limits of the European and International Service Markets' over de correlatie tussen diensten van algemeen (economisch) belang (DA(E)B) en de Dienstenrichtlijn. De bijdrage van de verschillende sprekers zal op [www.utrechtlawreview.org](http://www.utrechtlawreview.org) verschijnen.

## Deel 2. Acties voor decentrale overheden

### 2. De rol van decentrale overheden in het implementatieproces

De EU-lidstaten hebben na inwerkingtreding van de Richtlijn drie jaar de tijd om de Richtlijn in nationale wetgeving om te zetten. De ministeries die in Nederland verantwoordelijk zijn voor de begeleiding bij de implementatie van de richtlijn, de coördinatie van het screeningsproces en het indienen van het screeningsverslag zijn de ministeries van Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie. Voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn is in mei 2007 een speciale interdepartementale projectgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de bovengenoemde ministeries, in het leven geroepen. Deze Projectgroep Implementatie Dienstenrichtlijn (PID) coördineert en stuurt het gehele implementatieproces aan. Onder deze projectgroep valt een themagroep bestaande uit vertegenwoordigers van de koepelorganisaties van de decentrale overheden die, in samenwerking met de PID de decentrale overheden in het implementatieproces begeleiden.

#### 2.1 De screening van regelgeving

Voor eind 2009 moeten alle lidstaten, en daarmee ook de decentrale overheden, hun wet- en regelgeving op mogelijke belemmeringen van het vrij dienstenverkeer gescreend hebben. De bedoeling is dat alle lidstaten in dit tijdsbestek verslagen van de gescreende regelgeving aan de Europese Commissie en andere lidstaten overleggen. Hierin dienen zij ofwel hun regelgeving aan te passen en aan te geven op welke manier zij dat gedaan hebben ofwel te beargumenteren waarom – indien er sprake is van belemmeringen van het vrije dienstenverkeer - deze toch in overeenstemming met het communautaire recht geacht moeten worden. De lidstaten zullen dan in een proces van wederzijdse beoordeling, in samenwerking met de Commissie, hun oordeel geven over de diverse nationale maatregelen van de verschillende lidstaten en beoordelen welke maatregelen gehandhaafd mogen blijven en welke niet. Dit proces moet uiteindelijk leiden tot verdere aanpassing en harmonisatie van regels inzake dienstenverkeer.

##### 2.1.2 Wat is de rol van decentrale overheden in het screeningsproces?

Om er voor te zorgen dat alle Nederlandse regelingen en vergunningstelsels die betrekking hebben op diensten voldoen aan de eisen van de Richtlijn, vindt op dit moment een departementaal en een decentraal screeningsproces plaats. Decentrale overheden voeren veel medebewindsregelgeving uit; deze wordt door het Rijk gescreend. Het doorlichten van regelgeving door decentrale overheden betreft alleen de eigen autonome regelgeving. De decentrale overheden dragen dus zelf de verantwoordelijkheid om hun eigen regelgeving te screenen. Een groot deel van deze screening wordt overigens door de koepels overgenomen. Zo is de VNG momenteel bezig met het screenen en aanpassen van haar modelverordeningen. Indien gemeenten deze aangepaste modelverordeningen overnemen, kan ervan uitgegaan worden dat deze in overeenstemming zijn met de verplichtingen uit de Richtlijn. De gemeenten zullen dan alleen nog hun eigen autonome regelgeving hoeven screenen. Binnenkort verschijnt hiervoor een handreiking die in samenwerking met de koepelorganisaties door de PID is opgesteld. Ook de provincies houden zich momenteel bezig met het screenen van hun regelgeving. In het kader van de werkgroep Provincies Europaproof zijn afzonderlijke provincies aangewezen om elk een verordening die zij allen gemeenschappelijk hebben ten behoeve van de gehele werkgroep te screenen.

##### 2.1.3 Welke regelgeving moeten decentrale overheden screenen?

In artikel 39 van de Richtlijn staat welke regelgeving gescreend moet worden. De lidstaten moeten al de regelgeving die betrekking heeft op het vrije verkeer van diensten en het vestigen van dienstverleners beoordelen op de verenigbaarheid met de Richtlijn. Dit geldt ook voor de vergunningstelsels die de lidstaten hanteren. De Richtlijn hanteert een ruime begripsomschrijving van 'vergunningstelsel'. Hieronder wordt verstaan: 'elke procedure die voor een dienstverlener of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit' (artikel 4 lid 6 Richtlijn).

De Richtlijn spreekt daarnaast over 'eisen' van lidstaten die moeten voldoen aan de voorschriften van de Richtlijn. Onder een 'eis' wordt verstaan: 'elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of

beperking uit hoofde van 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 andere beroepsorganisaties, die deze in het kader van de hun toegekende juridische bevoegdheden hebben toegekend' (artikel 4 lid 7 Richtlijn).

Voor de Nederlandse decentrale overheden zijn verschillende decentrale regelgevingsinstrumenten waarin vergunningen of eisen aan dienstverleners gesteld worden. Deze moeten dus gescreend worden. Onder deze instrumenten vallen:

- *Algemeen verbindende voorschriften*: Een algemeen verbindend voorschrift is een naar buiten werkende algemene regel, vastgesteld bij of krachtens wet dan wel, in bijzondere gevallen, bij of krachtens zelfstandige algemene maatregel van bestuur.

Voorbeelden van algemeen verbindende voorschriften van decentrale overheden zijn verordeningen van provincies, gemeenten en waterschappen.

- *Beleidsregels*: Een beleidsregel is een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of een uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan (artikel 1:3 lid 4 Awb).

De wijze waarop een beleidsregel wordt aangeduid is niet relevant. Alle beleidsregels (convenanten, circulaires, richtsnoeren, richtlijnen, administratieve praktijken e.d.) komen in beginsel voor screening in aanmerking als zij aan het bovenstaande criterium van de Awb voldoen.

- *Vergunningstelsels*: Ook als activiteiten door middel van een vergunning zijn gereguleerd, vallen zij onder de screeningsverplichting. Voorschriften die zijn neergelegd in een vergunning zelf vallen niet onder de Richtlijn en hoeven niet gescreend te worden. De Richtlijn heeft alleen betrekking op algemene wetten, regels en stelsels en niet op voorschriften voor individuele gevallen. Deze voorschriften moeten echter wel voldoen aan de algemene bepalingen inzake het vrij verkeer zoals neergelegd in het EG-Verdrag.

- *Plannen die algemeen verbindende voorschriften bevatten*: Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan bestemmingsplannen. Het is op dit moment nog onduidelijk of bestemmingsplannen wel onder de reikwijdte van de Richtlijn vallen. In overweging 9 van de Richtlijn is namelijk opgenomen dat zij niet van toepassing is op '...voorschriften inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw...'. In de toekomst zal moeten blijken wat precies verwacht wordt ten aanzien van bestemmingsplannen.

Het is overigens van belang op te merken dat de Richtlijn de werking van andere EG-regelgeving niet beperkt. Nationale implementatie van wetgeving is als zodanig echter niet uitgezonderd van de werking van de Dienstenrichtlijn. Alleen nationale eisen aan dienstverleners of aspecten van vergunningenstelsels, die rechtstreeks voortvloeien uit EG-regelgeving, vallen buiten de reikwijdte van de richtlijn en daarmee buiten de screeningsverplichting<sup>10</sup>.

#### **2.1.4 De inhoudelijke screening**

Alvorens tot de inhoudelijke screening overgegaan kan worden, moet worden vastgesteld of er sprake is van eisen die worden gesteld aan een tijdelijke dienstverlener (artikel 16 e.v.) of aan een dienstverlener die zich in Nederland heeft gevestigd (artikel 9 e.v.). In de meeste Nederlandse regelgeving wordt geen duidelijk onderscheid tussen tijdelijke dienstverlening en vestiging gemaakt, waardoor vaak aan beide regimes getoetst moet worden.

De voorwaarden die de richtlijn stelt als het gaat om het hanteren van eisen ten aanzien van tijdelijke dienstverlening, zoals neergelegd in artikel 16 van de Dienstenrichtlijn, zijn strenger dan de voorwaarden die gesteld kunnen worden in het kader van de vestiging van een dienstverlener (artikel

<sup>10</sup> Te denken valt hierbij aan vergunningen in het kader van de koolwaterstoffenrichtlijn. Gezien het feit dat de Richtlijn zelf een vergunningstelsel voor de prospectie van koolwaterstoffen voorschrijft, hoeft deze vergunning niet te worden getoetst aan artikel 9 van de Dienstenrichtlijn.

9). Eisen voor wat betreft tijdelijke dienstverrichting mogen namelijk enkel in het belang van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu worden gesteld. Dit in tegenstelling tot de dwingende redenen van algemeen belang die door de lidstaat in het kader van het stellen van een eis in de zin van artikel 9 ingeroepen kunnen worden<sup>11</sup>.

Daarnaast moeten de eisen non-discriminatoir (niet direct of indirect discriminerend ten opzichte van buitenlandse dienstverleners) zijn en niet verder gaan dan noodzakelijk (proportioneel) is.

In veel gevallen is het, wanneer er sprake is van een eis die zowel onder het vestigings- als het tijdelijke dienstverleningsregime valt, voldoende om deze eis te toetsen aan de voorwaarden zoals die zijn neergelegd in artikel 16; er zal dan immers vaak ook aan het minder strenge regime van artikel 9 voldaan worden. Zie voor een concreet voorbeeld waarbij beide regimes van toepassing kunnen zijn [praktijkvraag 6](#).

#### **a. Vrijheid van vestiging**

In verband met de vrije vestiging van dienstverleners is een aantal maatregelen van belang. Zo moeten procedures en formaliteiten die betrekking hebben op diensten op grond van artikel 5 lid 1 van de Richtlijn onderzocht worden op mogelijkheden van vereenvoudiging. Wanneer deze procedures niet voldoende eenvoudig zijn, moeten zij worden aangepast.

De artikelen 14 en 15 zien op de verboden of aan beoordeling onderworpen eisen. In artikel 14 staan de eisen waarvan zonder meer verboden is om ze te stellen. Het gaat hierbij onder andere om eisen die direct of indirect verband houden met de nationaliteit van de dienstverlener, of wanneer het gaat om ondernemingen, met de plaats van de statutaire zetel. Er mogen ook geen eisen van economische aard aan de vergunningverlening worden gesteld. Daarnaast mogen er geen eisen aan dienstverleners gesteld worden die hen ertoe verplichten uitsluitend een specifieke activiteit uit te oefenen of die het gezamenlijk of in partnerschap uitoefenen van verschillende activiteiten beperken. Dit zijn de zogenaamde kwalitatieve eisen. (zie artikel 25 lid 1, eerste alinea).

In artikel 15 staan de eisen die de lidstaten *aan een evaluatie moeten onderwerpen*. De lidstaten moeten onderzoeken of in hun rechtstelsels dergelijke eisen worden gesteld en ze moeten beoordelen of deze eisen verenigbaar zijn met de drie voorwaarden die de richtlijn stelt:

- 1) discriminatieverbod (naar nationaliteit);
- 2) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
- 3) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en ze gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken.

Tot de eisen die geëvalueerd moeten worden, behoren onder andere beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverleners, eisen die van een dienstverlener verlangen dat deze een bepaalde rechtsvorm heeft en vaste minimum of maximumtarieven waaraan de dienstverlener zich moet houden.

#### **Strenge eisen ten aanzien van vergunningstelsels**

Het uitgangspunt met betrekking tot vergunningstelsels is te vinden in artikel 9. Hierin is bepaald dat de lidstaten de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk mogen stellen van een vergunningstelsel, tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverlener;
- de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang<sup>12</sup>;

<sup>11</sup> 'Dwingende redenen van algemeen belang' zijn redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie, waaronder de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, handhaving van het financiële evenwicht van het sociale zekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectuele eigendom, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en doelstellingen van het sociaal beleid en cultuurbeleid (overweging 40 van de Dienstenrichtlijn).

<sup>12</sup> ibidem

- het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.

De decentrale overheden dienen een beschrijving te geven van hun vergunningstelsels. Daarbij moeten zij de redenen aangeven waarom deze vergunningstelsels verenigbaar zijn met de voorwaarden die ten aanzien van het hanteren van vergunningstelsels worden gesteld. Het is daarbij overigens van belang te benadrukken dat de Richtlijn niet van toepassing is op elementen van vergunningstelsels die direct of indirect geregeld zijn bij andere communautaire instrumenten, d.w.z. andere wet- en regelgeving van de Europese Commissie<sup>13</sup>.

### **Procedurele bepalingen**

Naast de toetsing of een vergunningstelsel als zodanig voldoet aan bovengenoemde voorwaarden, brengt de Richtlijn nog een aantal andere belangrijke verplichtingen met zich mee. Er moet namelijk nagegaan worden in hoeverre de inhoudelijke en procedurele bepalingen die bij vergunningen worden gehanteerd overeenkomen met de eisen die de Dienstenrichtlijn daaraan stelt.

Conform artikel 10 moeten de vergunningstelsels gebaseerd zijn op criteria die beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen. Deze criteria zijn:

- non-discriminatoir;
- gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
- evenredig met die reden van algemeen belang;
- duidelijk en ondubbelzinnig;
- objectief;
- vooraf openbaar bekendgemaakt;
- transparant en toegankelijk;

In de overige artikelen zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot de vergunningsvoorwaarden (artikel 10), de vergunningsduur (artikel 11), de selectieprocedure uit verschillende gegadigden (artikel 12) en de vergunningprocedure (artikel 13) die de lidstaten bij het hanteren van vergunningstelsels in acht moeten nemen. Belangrijk is dit kader is de termijn van behandeling van de aanvraag die in acht genomen moet worden. De Richtlijn schrijft voor dat de vergunningsprocedures en –formaliteiten de aanvragers de garantie moeten bieden dat hun aanvraag zo snel mogelijk en in elk geval binnen een redelijke, vooraf vastgestelde en bekendgemaakte termijn wordt behandeld. Deze termijn gaat pas in op het tijdstip waarop alle documenten zijn ingediend. Indien gerechtvaardigd door de complexiteit van het onderwerp, mag de termijn éénmaal voor een beperkte duur worden verlengd. De verlenging en de duur ervan dienen met redenen omkleed te worden en vóór het verstrijken van de oorspronkelijke termijn ter kennis van de aanvrager worden gebracht.

De Richtlijn draagt de lidstaten op te regelen dat een vergunning wordt geacht te zijn verleend bij het uitblijven van een antwoord binnen de vastgestelde termijn (silencio positivo). Dit is een belangrijk nieuw aandachtspunt. Het Nederlandse rechtstelsel kent namelijk geen algemene regeling op basis waarvan een vergunning van rechtswege is verleend als het bevoegde bestuursorgaan niet tijdig een besluit neemt. In het Nederlandse recht is het gevolg van het overschrijden van de beslistermijn niet dat de vergunning van rechtswege is verleend, maar dat er sprake is van een fictieve weigering een besluit te nemen, waartegen de aanvrager een bezwaarschrift kan indienen of beroep kan instellen. De gevolgen voor de decentrale overheden van de bepaling in de Dienstenrichtlijn die ertoe strekt dat een vergunning bij het uitblijven van een tijdig besluit van rechtswege is verleend, zijn afhankelijk van de wijze waarop de landelijke wetgever deze bepaling zal implementeren (door middel van aanpassing van de Awb of sectorale wetten die vergunningstelsels bevatten). Wanneer hierover meer duidelijk wordt, zal dit factsheet daarop worden aangepast.

### **b. Vrij verrichten van diensten**

De regels die gelden ten aanzien van het vrij verrichten van diensten zijn te vinden in de artikelen 16 e.v. Artikel 16 is in de plaats van het aanvankelijk door de Commissie voorgestelde 'land van oorsprongbeginsel' opgenomen. Dit beginsel bepaalde dat het land van oorsprong toezicht houdt op de dienstverlener en de andere lidstaten de dienstverlener op hun gebied zijn gang moeten laten

<sup>13</sup> Artikel 9 lid 3 van de Dienstenrichtlijn.

gaan. Omdat dit beginsel te ingrijpend werd geacht, is het in de eerste lezing door het Europees Parlement uit de Richtlijn geschrapt.

In dit artikel is in lid 1 bepaald dat de lidstaat waar de dienst wordt verricht zorgt voor een vrije toegang tot en een vrije uitoefening van een dienstenactiviteit op zijn grondgebied. De lidstaten mogen de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk maken van de naleving van eisen die niet aan de volgende beginselen voldoen:

- 1) discriminatieverbod;
- 2) noodzakelijkheid;
- 3) evenredigheid.

Ten aanzien van maatregelen met betrekking tot het tijdelijk verrichten van diensten geldt dat zij alleen dan tegen buitenlandse dienstverleners mogen worden getroffen wanneer zij non-discriminatoire, noodzakelijk uit hoofde van redenen van openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu en evenredig zijn. Aanvankelijk werden ook eisen uit hoofde van sociaal beleid of consumentenbescherming goedgekeurd, maar daarin is het Parlement niet meegegaan. Door de limitering van de rechtvaardigingsgronden tot de drie bovengenoemde is de 'rule of reason', zoals die is ontwikkeld in de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie in het geval van artikel 16 dus niet langer van toepassing. Belangrijk om op te merken is dat hier de redenen op grond waarvan een maatregel noodzakelijk geacht kan worden in vergelijking tot de redenen van openbaar belang die kunnen worden ingeroepen bij de vestiging van een dienstverlener, dus aanzienlijk is beperkt. Er zijn immers bij de tijdelijke dienstverrichting slechts vier limitatieve gronden die het hanteren van een maatregel kunnen rechtvaardigen.

Daarnaast bevat de richtlijn in artikel 16 lid 2 een aantal eisen dat nooit aan een tijdelijke dienstverlener mag worden gesteld. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om een verplichting aan een dienstverlener om een vestiging te hebben in Nederland of om toestemming te krijgen voor de dienstverlening bij de bevoegde autoriteit. Dit laatste is met name van belang omdat een vergunningseis in wezen zo'n toestemming is. Het hanteren van vergunningen ten aanzien van tijdelijke dienstverleners is dus in beginsel verboden. Het is echter in uitzonderlijke gevallen op grond van lid 3 mogelijk om een uitzondering te maken op dit vergunningsverbod. Een dergelijke uitzondering is alleen gerechtvaardigd in verband met de openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu en moet zeer goed gemotiveerd worden voor wat betreft de noodzakelijkheid en de proportionaliteit ervan.

Het begrip 'openbare orde' moet ingevolge de jurisprudentie zeer eng worden uitgelegd. Er lijkt echter op grond van de onderhandelingen die Nederland hierover met de Commissie gevoerd heeft, wel iets meer ruimte in het begrip openbare orde te zitten dan uit de letterlijke tekst van de richtlijn blijkt. Deze verruiming van het begrip is in de preambule van de richtlijn vastgelegd.<sup>14</sup> Daarin staat het volgende bepaald: 'Het begrip openbare orde, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie, omvat volgens de preambule de bescherming tegen een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving, en kan met name onderwerpen in verband met de menselijke waardigheid, de bescherming van minderjarigen en kwetsbare volwassenen, alsook dierenwelzijn, omvatten. Evenzo omvat het begrip openbare veiligheid vraagstukken in verband met de staatsveiligheid'.<sup>15</sup>

Het kan dus zijn dat - indien de noodzaak van handhaving van bepaalde verboden, die niet onder de enge uitleg van het begrip openbare orde zeer goed wordt beargumenteerd - een dergelijk verbod door een ruimere uitleg van het begrip in stand gehouden kan worden. Een dergelijke ruime uitleg is echter niet geheel zonder risico, omdat het Hof van Justitie zich hierover nog niet uitgesproken heeft. Een risicoafweging zal dus per geval gemaakt moeten worden. Zie [praktijkvraag 5](#) voor een concreet voorbeeld hiervan.

<sup>14</sup> Over de reikwijdte van het begrip bestaan verschillende opvattingen, zie daarvoor o.a. B. Hessel, Gemeenten en de Dienstenrichtlijn (Deel 2), De Gemeentestem 2007, p. 199/201

<sup>15</sup> Zie overweging 41 preambule

Indien een decentrale overheid dergelijke eisen aan tijdelijke dienstverleners stelt, dan moeten deze in het screeningsverslag worden opgenomen, met daarin een uitvoerige motivering ten aanzien van de hantering van deze eisen.

### **Uitzondering op artikel 16**

Uit artikel 17 blijkt dat artikel 16 niet van toepassing is op DAEB, waaronder onder meer diensten die verricht worden in de postsector, de elektriciteitssector, de gassector, de watervoorziening en – distributie en afvalwaterdiensten en afvalverwerking vallen. Ook op dit punt bestaat nog onduidelijkheid, de formulering 'onder meer' impliceert immers dat ook andere DAEB van de toets van artikel 16 uitgezonderd kunnen worden. Artikel 17 noemt overigens ook nog andere activiteiten die buiten de reikwijdte van artikel 16 vallen. Uit artikel 18 blijkt dat afwijking van artikel 16 in specifieke gevallen, namelijk wanneer bepaalde maatregelen genomen met betrekking tot de veiligheid van diensten, mogelijk is.

### **2.1.5 Samenvatting: Wat wordt er concreet van decentrale overheden verwacht?**

In het kader van de screening zullen decentrale overheden moeten:

- nagaan welke verordeningen (incl. vergunningstelsels) onder de Richtlijn vallen en deze screenen;
- nagaan welke beleidsregels onder de Richtlijn vallen en deze screenen;
- verordeningen en beleidsregels die niet voldoen aan de criteria in de Richtlijn aanpassen en
- een verslaglegging van de screeningsoperatie aan het Rijk overleggen.

### **2.2 De aanmelding van nieuwe regelgeving die betrekking heeft op diensten**

De Dienstenrichtlijn verplicht de lidstaten, en daarmee ook de decentrale overheden, om alle nieuwe regelingen en vergunningstelsels die betrekking hebben op diensten die vallen onder de werking van de Dienstenrichtlijn aan te melden bij de Commissie (zie artikel 15, lid 7, en artikel 39, lid 5). Decentrale overheden zullen zich dus ook bij het opstellen van nieuwe regelgeving constant bewust moeten zijn van de eisen die de Dienstenrichtlijn daaraan stelt.

De volgende soorten regelingen moeten aangemeld worden:

- alle nieuwe wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die eisen bevatten welke aan evaluatie moeten worden onderworpen (zie voor meer informatie hierover het bericht 'De screening van decentrale regelgeving'). In de mededeling moeten de redenen voor het stellen van deze eisen worden vermeld.
- nieuwe eisen die betrekking hebben op de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit door dienstverleners uit andere lidstaten. In deze aanmelding moeten de redenen voor het stellen van die eisen worden vermeld.

De Commissie deelt de bepalingen mede aan de andere lidstaten. Binnen drie maanden na de datum van ontvangst van de kennisgeving onderzoekt de Commissie of deze nieuwe eisen verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht. Indien de Commissie tot het oordeel komt dat dit niet het geval is, stelt zij een beschikking vast waarin de betrokken lidstaat en daarmee de decentrale overheid wordt verzocht van vaststelling van de eisen af te zien of deze in te trekken. Het niet of niet tijdig aanmelden van een regeling of vergunningstelsel bij de Commissie heeft overigens geen negatieve gevolgen voor de rechtskracht ervan.

### **2.2.1 Samenvatting: Wat wordt er concreet van decentrale overheden verwacht?**

In het kader van notificatie van nieuw regelgeving zullen decentrale overheden:

- beoordelen of nieuwe regelgeving eisen bevat die betrekking hebben op relevante diensten en
- indien een regeling eisen bevat: deze, door tussenkomst van het Rijk, inclusief de motivatie voor het hanteren van de eisen aanmelden en
- indien de Commissie daartoe opdracht geeft: de regeling moeten aanpassen of intrekken

### **2.3 Het één-loket en de elektronische afwikkeling van procedures**

De Dienstenrichtlijn brengt naast de screenings- en notificatieplicht in het kader van administratieve vereenvoudiging een aantal andere belangrijke andere gevolgen voor decentrale overheden met zich mee. Een hiervan is de inrichting van 'één-loket' per land waar buitenlandse dienstverleners voor de afhandelingen van alle administratieve handelingen elektronisch terecht kunnen. Decentrale overheden moeten hun informatievoorziening op de inrichting van het één-loket afstemmen.

Daarnaast moeten dienstverleners alle formaliteiten die nodig zijn om zich op het decentrale grondgebied te vestigen of diensten te verrichten, via dit loket kunnen afhandelen.

### **2.3.1 Wat is het één-loket?**

Artikel 6 van de Richtlijn schrijft voor dat de lidstaten erop toezien dat elke dienstverlener via één aanspreekpunt (het 'één-loket') alle (vergunning)procedures en formaliteiten kan afwickelen. Hier moet alle relevante informatie kunnen worden verkregen én de aanvraag voor eventueel benodigde vergunningen kunnen worden ingediend.

Alle procedures betreffende de toegang tot en de uitoefening van dienstenactiviteiten moeten met elektronische middelen via het één-loket en met de relevante bevoegde instanties kunnen worden afgewikkeld (artikel 8). Er is derhalve sprake van zowel eenrichtingsverkeer (raadplegen) als tweerichtingsverkeer (aanvragen en verkrijgen van informatie of vergunningen). Het één-loket is een procedurele voorziening, waar geen inhoudelijke beoordeling plaatsvindt. Aanvragen worden door het één-loket doorgesluisd naar de desbetreffende bevoegde instantie(s).

In de richtlijn worden verschillende eisen gesteld aan het één-loket (artikel 7). Deze eisen hebben betrekking op:

- de soort informatie (lid 1);
- het recht op bijstand (lid 2);
- de kwaliteit van de informatie (leden 3, 4 en 5).

Het één-loket moet een raadpleegfunctie en een aanvraag-antwoordfunctie hebben. In Nederland zal er één centraal elektronisch loket worden ingericht. Het één-loket bestaat uit een centraal deel, waar landelijk informatie op is te vinden en van waaruit doorgeleiding plaatsvindt naar de webpagina's van de decentrale overheden. Voor het aanvragen van specifieke informatie en het aanvragen van vergunningen, beide bij het desbetreffende bevoegd gezag, moet centraal een ICT-toepassing worden ontworpen die de doorgeleiding (heen en weer) mogelijk maakt, inclusief een authenticatiesysteem en een procesbewakingsfunctie.

De interdepartementale projectgroep die zich bezighoudt met de implementatie van de Dienstenrichtlijn binnen Nederland, beraadt zich momenteel over de inrichting van het één-loket. Wanneer meer informatie beschikbaar is over de inrichting van het loket en de concrete gevolgen daarvan voor de decentrale overheden, dan zal de projectgroep hierover informeren.

### **2.3.2 Samenvatting: Wat wordt er concreet van decentrale overheden verwacht?**

Uitgaande van een centrale toegang tot het één-loket, een adequaat systeem van doorgeleiding en centrale beschikbaarstelling van ICT-faciliteiten, moeten de decentrale overheden in aanvulling hierop de volgende inspanningen verrichten:

- zorgen dat de noodzakelijke informatie digitaal beschikbaar is en
- zorgen dat zij kunnen aanhaken op de landelijke website en de interactieve functies kunnen toepassen.

### **2.4 Administratieve samenwerking**

De Richtlijn verplicht de lidstaten in het kader van administratieve vereenvoudiging niet alleen tot het inrichten van een één-loket, maar ook tot het elkaar verlenen van wederzijdse bijstand en het nemen van maatregelen om doeltreffend met elkaar samen te werken bij het toezicht op dienstverleners en hun diensten..

In concreto verplicht de Richtlijn de lidstaten in artikel 28 tot het elkaar verlenen van wederzijdse bijstand en het nemen van maatregelen om doeltreffend met elkaar samen te werken bij het toezicht op dienstverleners en hun diensten. Het gaat daarbij om het verstrekken van informatie (artikel 29 lid 1), het uitvoeren van verificaties (artikel 29 lid 2), het onverwijld melden van handelingen van een dienstverlener die tot ernstige schade kunnen leiden (artikel 29 lid 3) en het verstrekken van informatie over de betrouwbaarheid van een dienstverlener (artikel 33).

De lidstaten moeten deze informatie langs elektronische weg verstrekken (artikel 28 lid 6). In verband hiermee zal de Commissie, in samenwerking met de lidstaten, een elektronisch systeem opzetten voor

de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten, het zogenaamde Internal Market Information (IMI)-system.

Uitgangspunt bij de administratieve samenwerking is, dat de informatievraag terechtkomt bij die instantie die is bevoegd gezag, oftewel verantwoordelijk is voor het beheer van de gevraagde gegevens. Voor de decentrale overheden betekent dit dat zij op terreinen waarvoor zij zelf verantwoordelijk zijn en die binnen de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen, zowel informatie aan andere lidstaten over dienstverleners kunnen aanvragen en omgekeerd ook moeten verstrekken. Ook omgekeerd betekent dit, dat decentrale overheden alleen die informatie via het IMI-netwerk kunnen opvragen die noodzakelijk is voor het uitvoeren van hun eigen taken. In dit kader spreekt men van de decentrale overheid als 'bevoegd gezag'.

#### **2.4.1 Samenvatting: Wat wordt er concreet van decentrale overheden verwacht?**

Uitsluitend in gevallen waarin decentrale overheden het bevoegd gezag zijn moeten zij:

- op verzoek informatie leveren over een dienstverlener die op het grondgebied is gevestigd;
- verificaties, inspecties en onderzoeken uitvoeren op verzoek van een andere lidstaat en het in kennis stellen van die lidstaat van de resultaten en de eventueel genomen maatregelen;
- de lidstaat waar een dienstverlener is gevestigd berichten over gedragingen en handelingen op het grondgebied die schadelijk kunnen zijn voor de gezondheid of veiligheid;
- zorgen dat er wordt aangesloten op het elektronisch systeem voor informatie-uitwisseling tussen lidstaten (het IMI-systeem).

## Deel 3. Tot slot

### 3.1 Hoe nu verder?

De komende twee jaar zal er niet alleen voor de lidstaten maar ook voor de decentrale overheden nog veel werk te verrichten zijn. De Nederlandse decentrale overheden staan er bij hun werkzaamheden echter niet alleen voor. De interdepartementale projectgroep begeleidt de decentrale overheden in nauwe samenwerking met de koepelorganisaties VNG, IPO en UvW in het implementatieproces en biedt hen zoveel mogelijk handvatten om het decentrale implementatieproces zo voorspoedig mogelijk te laten verlopen.

Dit jaar hebben de ministeries van Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een onderzoek naar de gevolgen van de Dienstenrichtlijn voor decentrale overheden uit laten voeren. Dit onderzoeksrapport 'De Europese Dienstenrichtlijn. Gevolgen voor de decentrale overheden in Nederland'<sup>16</sup>, dat vooral de financiële gevolgen van de Dienstenrichtlijn in kaart brengt, is op 14 september 2007 aan de Tweede Kamer aangeboden. In dit onderzoek werd vastgesteld dat 'op basis van de huidige inzichten de Dienstenrichtlijn per saldo niet tot extra structurele kosten zal leiden.' Er zijn echter wel eenmalige kosten die worden gemaakt. De raming van eenmalige kosten voor decentrale overheden als gevolg van de Dienstenrichtlijn bedraagt 805.000 a 1.055.000 euro voor gemeenten, 33.000 a 69.000 euro voor provincies en 27.000 euro voor waterschappen.

Naast financiële ondersteuning wordt er vanuit het Rijk ook praktische hulp bij de implementatie geboden. Zo wordt er momenteel door de PID in samenwerking met de verschillende koepelorganisaties een Handreiking opgesteld, die speciaal voor decentrale overheden is geschreven. De handreiking bevat een stappenplan voor het screeningsproces en geeft uitleg bij de verschillende bepalingen waaraan eisen en vergunningstelsels getoetst moeten worden. Wanneer de handreiking beschikbaar is, zal hiervan op de website van Europa decentraal bericht worden.

Ook de koepelorganisaties nemen de individuele decentrale overheden veel werk uit handen. De VNG is momenteel bezig om al haar modelverordeningen te dereguleren. In dit dereguleringsproces dat tot eind 2007 duurt, wordt er tevens op toegezien dat de verordeningen voldoen aan de verplichtingen van de Dienstenrichtlijn. Modelverordeningen die door individuele gemeenten overgenomen worden, hoeven dus niet meer gescreend te worden. Slechts daar waar gemeenten van modelverordeningen afwijken of autonome regelgeving hebben, zal nog gescreend moeten worden. Ook in provinciaal verband worden de gezamenlijke verordeningen gescreend en wordt daarmee het door individuele provincies te screenen eigen verordeningen aanzienlijk beperkt.

Over de concrete gevolgen die de notificatie, de inrichting van het één loket en de administratieve samenwerking met zich meebrengen en hoe decentrale overheden hierin ondersteund worden, zal in de loop der tijd meer duidelijk worden.

---

<sup>16</sup> Onderzoeksrapport 'De Europese Dienstenrichtlijn. Gevolgen voor de decentrale overheden in Nederland', uitgevoerd door Cebeon in opdracht van de ministeries van Economische en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 3 mei 2007. In dit onderzoeksrapport vindt u tevens meer inhoudelijke informatie over alle in dit factsheet beschreven gevolgen voor decentrale overheden.

## Deel 4. Achtergrondinformatie

### 4.1 Publicaties en artikelen over de Dienstenrichtlijn

Inmiddels zijn er zowel op departementaal en decentraal niveau als ook vanuit de wetenschappelijke wereld al heel wat artikelen en publicaties verschenen over de Dienstenrichtlijn. In onderstaand overzicht staan een aantal hiervan die interessant kunnen zijn voor decentrale overheden. De vermelding ervan is alleen bedoeld ter attentering en geenszins uitputtend. Niet alle publicaties zijn publiekelijk toegankelijk, maar kunnen wel bij de desbetreffende tijdschriften worden opgevraagd.

E. Belhadj, S.J.H. Evans en J.W. van de Gronden, 'De Dienstenrichtlijn: de gebreken van de deugden? Een eerste verkenning van de Dienstenrichtlijn', verschenen in SEW 2007, 71, p. 141-153

B.J. Drijber, '[Interne markt en publieke voorzieningen: een schijntegenstelling](#)', verschenen in SEW 2007, nr. 7/8, p. 258-264

B.J. Drijber, 'Van democratie en bureaucratie – de Dienstenrichtlijn is er door', verschenen in NTER 2007, p. 1-7.

B.J. Drijber, 'Dienstenrichtlijn definitief', verschenen in Ondernemingrecht 2007 nr. 2, p. 57

J. van de Gronden, 'Bestaat er een coherente visie op de verhouding tussen Diensten van algemeen economisch belang, de Dienstenrichtlijn en andere communautaire regelingen?', verschenen in SEW 2007, nr. 10, p. 399-421

B. Hessel '[De vier vrijheden en decentrale overheden](#)' (deel I), verschenen in *De Europese Gemeente*, tijdschrift van de REGR en de VNG, 2006/5, p. 4-7.

B. Hessel '[De vier vrijheden en decentrale overheden](#)' (deel II), verschenen in *De Europese Gemeente*, tijdschrift van de REGR en de VNG, 2006/5, p. 3-6.

B. Hessel, '[Gemeenten en de Dienstenrichtlijn](#)', Deel 1, verschenen in *De Gemeentestem* 2007, 7296, 10 maart 2007, p. 113-125.

B. Hessel, '[Gemeenten en de Dienstenrichtlijn](#)', Deel 2, verschenen in *De Gemeentestem* 2007, 7 april 2007, p. 197-203

F. Hilterman '[Dienstenrichtlijn van kracht](#)', verschenen in *De Europese Gemeente* 2007 nr.1, februari 2007. p. 9

E. Steyger, 'De publieke taak: diensten van algemeen (economisch) belang en de gevolgen van de Richtlijn', verschenen in SEW 2007, nr. 10, p. 379-398

#### Publicaties vanuit het rijk:

[Notitie](#) 'dienstenrichtlijn en diensten van algemeen economisch belang' van 2 september 2005, ministerie van Economische Zaken

[Onderzoeksrapport](#) 'De Europese Dienstenrichtlijn. Gevolgen voor de decentrale overheden in Nederland', uitgevoerd door Cebeon in opdracht van de ministeries van Economische en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 3 mei 2007

#### Publicaties vanuit Europa:

[Handbook](#) on implementation of the services directive

['De toestand van de interne markt voor diensten'](#) COM (2002) 441 definitief

#### **4.2 Europese, decentrale en nationale websites over de Dienstenrichtlijn**

In onderstaand overzicht is een aantal Europese, departementale en decentrale websites opgenomen, waar relevante informatie gevonden kan worden over de Dienstenrichtlijn, die van belang kunnen zijn ter achtergrondinformatie van decentrale overheden.

##### **Decentrale websites:**

[Website](#) van de VNG over de Dienstenrichtlijn

[Website](#) van Europa decentraal over de Dienstenrichtlijn

##### **Departementale websites:**

[Website](#) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de Dienstenrichtlijn

[Website](#) van het ministerie van Economische Zaken over de Dienstenrichtlijn

[Website](#) van het ministerie van Justitie over de Dienstenrichtlijn

##### **Europese websites:**

[Website](#) van het Directoraat Generaal Interne Markt over de Dienstenrichtlijn

[Website](#) van het Europees Parlement met het gehele overzicht van de procedure met de daarbij behorende documenten.

[Website](#) van het Europees Parlement met andere documenten van belang