



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

De Dienstenrichtlijn

Handreiking voor decentrale overheden



De Dienstenrichtlijn

**Handreiking voor
decentrale overheden**

Colofon

Deze handreiking is een uitgave van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De publicatie is opgesteld in samenwerking met het ministerie van Economische Zaken en het Kenniscentrum Europa decentraal.

Hoewel bij deze uitgave de uiterste zorg is nagestreefd, kunnen de auteurs noch de rechthebbenden enige aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele (druk-) fouten en/of onvolledigheden.

Deze publicatie is onder meer te downloaden via de volgende websites:
www.minbzk.nl/onderwerpen/europa-en/dienstenrichtlijn
www.europadecentraal.nl/dienstenrichtlijn
www.dienstenrichtlijn.ez.nl

Aan deze uitgave werkten mee:

Projectgroep Implementatie Dienstenrichtlijn

Medewerkers van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken

Kenniscentrum Europa decentraal

Marieke Schiebroek
Emile Perton (eindredactie)

Met dank aan Dick Beekman (gemeente Zwolle), Tine Gebuis (gemeente Eindhoven), Mihra Hamzic (provincie Overijssel), Alfredo Molina (gemeente Den Haag), Martin van der Plas (gemeente Haarlem), Laura Ras (provincie Zeeland), Sietske Wolf (gemeente Culemborg) en Arthur Liebrecht, stagiair Europa decentraal.

De tekst is afgesloten op 6 oktober 2009.

Inhoud

Voorwoord	7
1 Inleiding	9
1.1 De Dienstenrichtlijn	9
1.2 Wat is het doel van de handreiking?	10
1.3 Wat is de doelgroep van deze handreiking?	10
1.4 Overige informatie	10
1.5 Leeswijzer	11
Deel I: Het juridische kader	12
2 Het Europees juridische kader	13
2.1 De vier vrijheden en de Dienstenrichtlijn	13
2.1.1 De vier vrijheden	13
2.1.2 Vrijheid van vestiging	14
2.1.3 Vrij verkeer van diensten	14
2.1.4 De Dienstenrichtlijn	15
2.2 De doorwerking van Europese regels	15
2.2.1 Bepalingen uit het EG-Verdrag	15
2.2.2 Verordeningen	15
2.2.3 Richtlijnen	15
2.2.4 Jurisprudentie	16
2.3 De naleving van Europese regels	16
2.3.1 Naleving op grond van Europees recht	16
2.3.2 Naleving op grond van nationaal recht	16
2.4 Hoe wordt en blijft mijn organisatie Europaproof? Meer informatie	17
3 De Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet	19
3.1 Het implementatietraject van de Dienstenrichtlijn	19
3.1.1 Uitgangspunten bij implementatie	19
3.1.2 De Dienstenwet	20
3.1.3 De Aanpassingswet	20
3.2 De juridische verplichtingen voor decentrale overheden	21
3.2.1 Administratieve vereenvoudiging en inrichting van het Dienstenloket	21
3.2.2 Bescherming van afnemers	22
3.2.3 Algemene voorschriften met betrekking tot vergunningstelsels	23
3.2.4 Grensoverschrijdende administratieve samenwerking	24
3.2.5 Uitvoerende maatregelen	24
3.3 De diensten onder de Dienstenrichtlijn	24
3.3.1 Het begrip dienst	25
3.3.2 Uitgezonderde diensten	26
3.3.3 Andere uitzonderingen	27

Deel II: Conformiteit met de Dienstenrichtlijn	32
4 Wat betekent de Dienstenrichtlijn vanaf 2010 voor nieuwe regelgeving?	33
4.1 Eerste stappen bij het toetsen aan de Dienstenrichtlijn	33
4.1.1 Wat valt er onder de Dienstenrichtlijn?	33
4.1.2 Vestiging of tijdelijke dienstverrichting	34
4.1.3 Multidisciplinaire activiteiten	34
4.1.4 Voorrang andere Europese regelgeving	34
4.2 Eisen bij tijdelijke dienstverrichting	34
4.3 Verboden eisen bij vestiging van dienstverleners	35
4.4 Te onderzoeken eisen bij vestiging	36
4.5 Vergunningen voor vestiging van dienstverleners	37
4.6 Vormgeving van vergunningstelsels	38
4.6.1 Territoriale beperking van de vergunning	38
4.6.2 Geldigheidsduur van de vergunning	38
4.6.3 Selectieprocedure bij schaarste	38
4.6.4 Kosten van de vergunningaanvraag	40
4.6.5 Ontvangstbevestiging van de vergunningaanvraag	40
4.6.6 Elektronische afwikkeling van procedures	41
4.6.7 Termijn vergunningprocedure	39
4.6.8 Bepalingen waarin de Dienstenwet afwijkt van de Algemene wet bestuursrecht of op onderdelen aanvult	42
4.7 De Lex Silencio Positivo	42
4.7.1 Vergunningverlening van rechtswege	42
4.7.2 Regeling van de Lex Silencio Positivo	43
4.7.3 Invoering van de Lex Silencio Positivo	44
4.7.4 Advies over toepassing van de Lex Silencio Positivo	48
4.7.5 Relatie met Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen	48
4.8 Relatie met andere verplichtingen uit de Dienstenrichtlijn	49
4.9 Notificeren van nieuwe of gewijzigde regelgeving	49
4.9.1 De notificatieplicht	50
4.9.2 Vestigingseisen (artikel 15)	50
4.9.3 Eisen voor tijdelijke grensoverschrijdende dienstverrichting (artikel 16)	51
4.9.4 De notificatieprocedure voor decentrale overheden en het BZK-coördinatiepunt	52
5 Dienstenloket en Antwoord voor bedrijven	55
5.1 Juridische basis in Dienstenrichtlijn en Dienstenwet	55
5.1.1 De informatiefunctie	55
5.1.2 De bijstandsfunctie	56
5.1.3 De transactiefunctie	56
5.1.4 Geen wijziging in bevoegdheden	57
5.1.5 Toegang voor Nederlandse dienstverleners	57
5.2 Vormgeving van het elektronische loket	58
5.2.1 Centraal loket en aansluiting door decentrale overheden	58
5.2.2 Ontsluiting van producten en regelgeving	59
5.2.3 Transacties via de berichtenbox	59
5.2.4 Elektronische formulieren	59
5.3 Inrichting proces voor ontvangen en afhandelen van berichten	60
5.3.1 Intern proces	60
5.3.2 Ontvangstbevestiging	60
5.3.3 Archivering	60
5.3.4 Berichtenuitwisseling	60
5.3.5 Gebruik buiten de Dienstenrichtlijn en Dienstenwet	60
5.3.6 Elektronische handtekening	60

6 Administratieve samenwerking	63
6.1 Juridische basis in Dienstenrichtlijn en Dienstenwet	63
6.1.1 Doel van de administratieve samenwerking	63
6.1.2 Geen aantasting van bestaande bevoegdheden	63
6.1.3 Algemeen informatieverzoek	64
6.1.4 Informatie over de betrouwbaarheid	64
6.1.5 Veiligheidsmaatregelen in individuele gevallen	64
6.1.6 Waarschuwingsmechanisme	65
6.1.7 Elektronische uitwisseling van informatie	65
6.1.8 Het contactpunt	65
6.2 Het Interne Markt Informatiesysteem	65
6.2.1 Wat is het Interne Markt Informatiesysteem?	65
6.2.2 Hoe kan het Interne Markt Informatiesysteem worden gebruikt?	66
6.2.3 Belangrijke uitgangspunten voor gebruik van het Interne Markt Informatiesysteem	67
<i>Deel III: Informatie</i>	68
Transponeringstabel	69
Begrippen	73
Informatie/Publicaties	79
Adressen	83

Voorwoord

Alle overheidsinstanties in Nederland met regelgevende en uitvoerende bevoegdheden ten aanzien van dienstverlening zijn de afgelopen drie jaar intensief betrokken geweest bij de implementatie van de Europese Dienstenrichtlijn. Dat gold in het bijzonder voor gemeenten, provincies en waterschappen.

Het doel van de Dienstenrichtlijn is dat bouwondernemingen, organisatoren van evenementen, horeca-exploitanten en vele andere dienstverleners gemakkelijker dan voorheen overal in de Europese Unie aan de slag kunnen. Het was voor hen ingewikkeld en omslachtig om in andere EU-lidstaten hun diensten te kunnen verrichten. De Europese Dienstenrichtlijn heeft daar verandering in gebracht.

De Dienstenrichtlijn heeft belemmerende regelgeving, administratieve lasten en hoge kosten voor dienstverleners weggenomen of verminderd. Vanaf 2010 mogen alleen eisen en vergunningen worden gehanteerd die noodzakelijk en redelijk zijn. Daarnaast zijn procedures en regels eenvoudiger geworden, onder meer omdat ze elektronisch aangeboden worden. Ten slotte zal de samenwerking tussen bevoegde instanties binnen Europa verbeteren.

De Dienstenrichtlijn moet ook ná implementatie de grensoverschrijdende dienstverlening binnen de Europese Unie helpen bevorderen. Gemeenten, provincies en waterschappen zullen zich ook na 2009 bewust moeten blijven van de eisen die de Dienstenrichtlijn stelt aan regulering van dienstverlening. De voor u liggende handreiking biedt daarbij een handvat. Alle verplichtingen worden nog eens op een rij gezet en toegelicht aan de hand van praktijkvoorbeelden van uw collega's uit het land.

Wij wensen u veel succes met het opstellen en inrichten van uw regelgeving, informatievoorziening en werkwijze conform de Dienstenrichtlijn ten behoeve van alle dienstverleners binnen Europa.

De Minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

mevrouw dr. G. ter Horst

De Minister van Economische Zaken

mevrouw M.J.A. van der Hoeven

1 Inleiding

1.1 De Dienstenrichtlijn

Om voor 2010 tot een echte interne markt te komen, is op 28 december 2006 de Dienstenrichtlijn (2006/123/EG)¹ in werking getreden. Door de Dienstenrichtlijn moeten alle bestaande belemmeringen voor dienstverleners om zich in een lidstaat te vestigen (artikel 43 EG-Verdrag) of om er tijdelijk diensten te kunnen verrichten (artikel 49 EG-Verdrag) worden opgeheven.

Met de Dienstenrichtlijn moet het uiteindelijk voor dienstverleners (waaronder ondernemers worden verstaan) gemakkelijker worden om zich in Nederland te vestigen en diensten te verrichten. Hiervoor zet de Dienstenrichtlijn vooral de overheden aan het werk om hun dienstverlening aan dienstverleners te verbeteren. Zo moet de richtlijn leiden tot een vermindering van regels en formaliteiten door de overheid. Hierdoor moet het voor bedrijven bijvoorbeeld gemakkelijker worden om een vergunning te verkrijgen en activiteiten sneller te kunnen starten. Ook de elektronische dienstverlening waartoe de richtlijn verplicht, draagt daar aan bij. Hierdoor hebben dienstverleners tijd en geld over om aan hun commerciële activiteiten te besteden en zo wordt de economie en ook de werkgelegenheid gestimuleerd. Doordat de overheden hun dienstverlening aan dienstverleners verbeteren en daarin geen onderscheid maken tussen buitenlandse en Nederlandse dienstverleners, profiteert naast de Europese ook de Nederlandse economie van de Dienstenrichtlijn.

Voor decentrale overheden betekent de Dienstenrichtlijn dat zij voor 2010 de verplichtingen uit de richtlijn implementeren. Zo lichten zij hun regelgeving door (screening) op strijdigheden met de richtlijn en wordt de regelgeving aangepast. Ook voeren zij een aanvullende doorlichting uit waardoor de vergunningstelsels aan de Dienstenrichtlijn voldoen. Daarnaast hebben gemeenten, provincies en waterschappen zich op het elektronisch Dienstenloket van Antwoord voor bedrijven aangesloten. Ten slotte gaan zij met bevoegde instanties uit andere lidstaten administratief samenwerken met behulp van het IMI. De verplichtingen uit de Dienstenrichtlijn sluiten overigens goed aan bij al lopende projecten in Nederland. Te denken valt aan de programma's in het kader van de vermindering van regeldruk en verlaging van de administratieve lasten. Daarnaast is het Dienstenloket uit de Dienstenrichtlijn opgenomen als voorbeeldproject in het Nationaal Uitvoeringsprogramma betere dienstverlening en e-overheid (NUP).

Het voldoen aan de Dienstenrichtlijn is echter geen eenmalige handeling. De screening van regelgeving is weliswaar eenmalig, maar toekomstige nieuwe of gewijzigde regelgeving moet vanaf 2010 ook voldoen aan de Dienstenrichtlijn. De aansluiting op het Dienstenloket is ook een eenmalige handeling. Echter, vanaf 2010 begint het pas echt. Vanaf dan melden zich dienstverleners die vergunningen (vallende onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn) elektronisch moeten kunnen aanvragen én kunnen verkrijgen. Belangrijk is dus dat decentrale overheden er voor zorgen dat zij ook na 2010 voldoen aan de Dienstenrichtlijn. Hoe gemeenten, provincies en waterschappen dit kunnen doen, leest u in deze handreiking.

Praktijkvoorbeeld gemeente Den Haag

De Dienstenrichtlijn is weliswaar een verplichting, maar het kan als opstap worden gebruikt voor verdere ontwikkelingen binnen een organisatie, zoals het opstarten van digitale dienstverlening voor burgers en ondernemers, en het doorlichten van interne werkprocessen om tot een efficiëntere organisatie te komen. De Dienstenrichtlijn beoogt voor dienstverleners de belemmeringen voor het vrije verkeer van diensten te verminderen, wat eveneens het doel is van het project Administratieve Lastenverlichting (AL). Het project AL gaat zelfs verder en beoogt belemmeringen voor ondernemers én

¹ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU L 376).

burgers te verminderen. Daarom is er binnen de gemeente Den Haag voor gekozen om bij de invoering en naleving van de Dienstenrichtlijn, in het bijzonder de Lex Silencio Positivo (LSP), aansluiting te zoeken bij het project AL. De invoering van de LSP kan voor de vergunningstelsels die onder de Dienstenrichtlijn vallen als proeftuin dienen, waarbij op een later tijdstip wellicht besloten kan worden om meer vergunningstelsels onder de LSP te plaatsen.

Naast de invoering van de LSP worden in het project AL ook andere voorstellen gedaan, zoals het beoordelen van de nut en noodzaak van een vergunning, het vereenvoudigen van de vergunningprocedures, het afschaffen van vergunningstelsels waarbij deze worden omgezet in algemene maatregelen. Deze voorstellen hebben raakvlakken met de criteria die de Dienstenrichtlijn stelt aan de vormgeving van vergunningstelsels en -procedures. In de praktijk is het daarom verstandig om de implementatie en naleving van de Dienstenrichtlijn als opstap te gebruiken voor verdere administratieve lastenverlichting en het naar een hoger niveau tillen van dienstverlening door de gemeente, om daarmee de overheid als klantvriendelijk verder te positioneren.

1.2 Wat is het doel van de handreiking?

Het doel van de handreiking is om gemeenten, provincies en waterschappen een handvat te bieden hoe met de Dienstenrichtlijn om te gaan na de implementatiedeadline van 28 december 2009. De handreiking probeert onder andere antwoord te geven op de vraag hoe uw decentrale organisatie kan voldoen aan de Dienstenrichtlijn. Hierbij wordt gebruik gemaakt van veel praktijkvoorbeelden om te laten zien hoe decentrale overheden met de verschillende onderdelen uit de Dienstenrichtlijn kunnen omgaan.

1.3 Wat is de doelgroep van deze handreiking?

Deze handreiking is in de eerste plaats bedoeld voor juridische medewerkers van gemeenten, provincies en waterschappen. Doordat de Dienstenrichtlijn vele afdelingen binnen een decentrale organisatie raakt, is deze handreiking ook bruikbaar voor vergunningverleners, toezichthouders en degenen die betrokken zijn bij het Dienstenloket en het IMI. Tot slot kan deze handreiking ook nuttig zijn voor bestuurders.

Praktijkvoorbeeld gemeente Culemborg

Wanneer de screening is voltooid, moet een gemeente er alert op zijn dat de nieuwe en gewijzigde regelgeving ook aan de richtlijn voldoet. Beleidsmedewerkers moeten bij het opstellen van beleid en regelgeving rekening houden met de kaders van de richtlijn. Daarom heeft de gemeente Culemborg intern een checklist ontwikkeld waarmee beleidsmedewerkers kunnen nagaan of het nodig is om op voorhand advies in te winnen bij juridische kwaliteitszorg. Deze juristen kunnen vervolgens adviseren, en waar nodig notificeren.

1.4 Overige informatie

De handreiking is gebaseerd op de vele factsheets en handreikingen die in de implementatieperiode van de Dienstenrichtlijn zijn verschenen alsmede op de al beschikbare informatie en gestelde vragen over de Dienstenrichtlijn en Dienstenwet. Bij het schrijven van de handreiking is uitgegaan van de situatie voor decentrale overheden, waarin die zich na 1 januari 2010 moeten bevinden. Uiteraard is het mogelijk dat er in de toekomst nieuwe, voortschrijdende inzichten komen over de interpretatie van de Dienstenrichtlijn. Het Europese Hof van Justitie heeft hier immers het laatste woord over. Naar verwachting blijven de hoofdlijnen in deze handreiking wel hetzelfde. Om op de hoogte te blijven van de actuele stand van zaken kunt u terecht op de website van het kenniscentrum Europa decentraal. Daar treft u uitgebreide informatie in het 'dossier Dienstenrichtlijn' (www.europadecentraal.nl/dienstenrichtlijn). Eveneens treft u informatie aan op de website van het ministerie van Economische Zaken (www.dienstenrichtlijn.ez.nl).

1.5 Leeswijzer

De handreiking is opgebouwd uit drie delen.

Het algemene Deel I geeft inzicht in het juridisch kader van de Dienstenrichtlijn en de nationale wetgeving. Hierbij wordt de plaats van de Dienstenrichtlijn binnen het vrij verkeer aangegeven en wordt er uitleg gegeven over het begrip dienst en de uitzonderingen op de Dienstenrichtlijn.

In Deel II wordt beschreven wat decentrale overheden moeten doen om ook na het verstrijken van de implementatiedeadline te voldoen aan de Dienstenrichtlijn. Met dit deel wordt duidelijk wat de Dienstenrichtlijn vanaf 2010 betekend voor nieuwe regelgeving en waar decentrale overheden bij het verlenen van vergunningen rekening mee moeten houden. Ook geeft dit deel een korte (juridische) beschrijving van de bepalingen in de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet die verplichten tot elektronische aansluiting op het Dienstenloket en het IMI.

Tot slot bevat Deel III een transponeringstabel met de artikelen uit de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet, een begrippenlijst, verwijzingen naar websites, factsheets, handreikingen en contactadressen. Dit deel is een hulpmiddel bij het vinden van (uitgebreidere) informatie over de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet die niet in deze handreiking is opgenomen.

Deel I: Het juridische kader

2 Het Europees juridische kader

Om de totstandkoming van de interne markt te realiseren moeten decentrale overheden de regels over de beginselen van het vrij verkeer naleven. De Dienstenrichtlijn maakt daar onderdeel van uit. Wat deze beginselen zijn en hoe de Dienstenrichtlijn hier binnen past, komt in dit hoofdstuk aan de orde. Verder wordt kort stil gestaan op welke gronden de gemeenten, provincies en waterschappen de Dienstenrichtlijn moeten naleven.

2.1 De vier vrijheden en de Dienstenrichtlijn

De Europese Unie (EU) streeft naar een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische groei en welvaart in de Europese lidstaten. Om dit te bereiken, werken de Europese instellingen en de lidstaten al sinds het begin van de Europese integratie aan het stimuleren van vrije concurrentie in de EU. De handelsbelemmeringen tussen lidstaten zijn opgeheven om zo een interne markt te creëren zonder binnengrenzen, waarin het vrij verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal vrij kan circuleren. Deze vier vrijheden vormen het fundament van de interne markt en daarmee de hoeksteen van de Europese integratie.²

2.1.1 De vier vrijheden

Binnen de interne markt mogen er geen maatregelen worden opgeworpen die het vrij verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal beperken. In het EG-Verdrag zijn daarom diverse bepalingen opgenomen die gaan over deze vier vrijheden. Een voorbeeld is artikel 49 EG-verdrag wat over het vrij verkeer van diensten gaat.

Om als ondernemer of burger een beroep te kunnen doen op deze bepalingen van het vrij verkeer uit het EG-Verdrag moet er sprake zijn van een grensoverschrijdend element. Zo is bij het vrij verkeer van diensten sprake van een grensoverschrijdend element wanneer een dienstverlener zich verplaatst naar een andere lidstaat, maar ook wanneer de dienst zelf alleen de grens overschrijdt. Wanneer een dienstverlener de grens overschrijdt, dan moeten de diensten van de dienstverlener hetzelfde worden behandeld als de diensten van de dienstverlener uit de 'eigen' lidstaat. In het EG-Verdrag is namelijk bepaald dat elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden is. Een regeling die aan een dienstverlener wordt onderworpen, dient dan ook non-discriminatoir te zijn.

In de loop der jaren is het verbod op beperkingen op het vrij verkeer verruimd en vallen 'maatregel zonder onderscheid' er ook onder. Zo zijn maatregelen waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen nationale en ingevoerde producten verboden (arrest Cassis de Dijon³). Deze regel die oorspronkelijk betrekking had op het vrij verkeer van goederen is uitgebreid naar de andere vrijheden, zoals het vrij verkeer van diensten. Onder bepaalde voorwaarden zijn deze maatregelen zonder onderscheid nog wel gerechtvaardigd. Naast dat de maatregel non-discriminatoir moet zijn, dienen de eisen noodzakelijk te zijn waarbij zij alleen kunnen worden gerechtvaardigd wegens een dwingende reden van algemeen belang. Ook moet de maatregel evenredig zijn waardoor deze geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken en niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is. Deze rechtvaardigingen komen ook in de Dienstenrichtlijn weer terug.

De dwingende reden van algemeen belang wordt ook wel de rule of reason genoemd. Hoewel de rule of reason een niet-limitatieve opsomming van door het Hof van Justitie erkende rechtvaardigingsgronden is, moet bij de Dienstenrichtlijn rekening worden gehouden dat deze dwingende reden van algemeen belang

² Kenniscentrum Europa decentraal, 'Handreiking Europaproof Gemeenten' 2008, p. 16. Hierna: Handreiking Europaproof.

³ HvJ EG 20 februari 1978, zaak 120/78, Jur. 1979, p. 1979 (Cassis de Dijon).

bij het tijdelijk verrichten beperkt zijn. Een gemeente, provincie of waterschap kan in die gevallen enkel een beroep doen op de rechtvaardigingsgronden openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en milieu waarbij het gaat om de Europeesrechtelijke uitleg van deze begrippen.

Rule of reason (overweging 40 van de Dienstenrichtlijn)

‘Dit begrip, zoals dit is erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie, omvat ten minste de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, zoals bedoeld in artikel 46 en 55 van het Verdrag; handhaving van de maatschappelijke orde; doelstellingen van het sociaal beleid, bescherming van afnemers van diensten; consumentenbescherming; bescherming van werknemers, met inbegrip van de sociale bescherming van werknemers; dierenwelzijn; handhaving van het financieel evenwicht van het socialezekerheidsstelsel; voorkoming van fraude; voorkoming van oneerlijke concurrentie; bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, met inbegrip van de stedelijke en rurale ruimtelijke ordening; bescherming van schuldeisers; waarborging van een deugdelijke rechtsbedeling; verkeersveiligheid; bescherming van intellectueel eigendom; culturele beleidsdoelen, met inbegrip van het waarborgen van de vrijheid van meningsuiting, in het bijzonder ten aanzien van de sociale, culturele, religieuze en filosofische waarden van de maatschappij; de noodzaak om een hoog niveau van onderwijs te waarborgen, behoud van diversiteit van de pers en bevordering van de nationale taal; behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed; veterinaire beleid.’

2.1.2 Vrijheid van vestiging

De vrijheid van vestiging is geregeld in artikel 43 EG-Verdrag. Het uitgangspunt van de vrijheid van vestiging is dat dienstverleners uit andere lidstaten zich vestigen om diensten te verrichten, zonder dat ofwel het Rijk ofwel de decentrale overheden onevenredige belemmerende maatregelen aan deze vestiging stellen. Er is sprake van vestiging als een dienstverlener zijn economische activiteit voor onbepaalde tijd vanuit een duurzame vestiging uitoefent. Aan deze vestigingseis is al voldaan wanneer een onderneming voor een bepaalde tijd wordt opgericht, een gebouw of installatie huurt of een persoon machtigt de activiteiten in een lidstaat uit te oefenen. Echter, het hebben van enkel een brievenbus is niet voldoende om aan deze vestigingseis te voldoen (zie ook overweging 37 Dienstenrichtlijn).

Artikel 4 lid 5 van de Dienstenrichtlijn:

‘De daadwerkelijke uitoefening van een economische activiteit, zoals bedoeld in artikel 43 EG-Verdrag, door de dienstverrichter voor onbepaalde tijd en vanuit een duurzame infrastructuur, van waaruit daadwerkelijk diensten worden verricht.’

2.1.3 Vrij verkeer van diensten

Het recht van vrijheid van vestiging is nauw verbonden met het vrij verrichten van diensten dat in artikel 49 EG-Verdrag is neergelegd. Het uitgangspunt bij het vrij verrichten van diensten is dat dienstverleners uit andere lidstaten tijdelijk diensten binnen Nederland mogen verrichten, zonder dat zij daarbij door maatregelen van het Rijk of decentrale overheden onevenredig worden belemmerd.

Bij het vrij verkeer van diensten is het belangrijk dat het gaat om ‘handelingen’ die gewoonlijk tegen vergoeding geschieden (artikel 50 EG-Verdrag). Het gaat om economische activiteiten waarbij een grensoverschrijdend aspect aanwezig is. In paragraaf 3.3 wordt dieper ingegaan op het begrip dienst in het kader van de Dienstenrichtlijn.

2.1.4 De Dienstenrichtlijn

In 2002 heeft de Europese Commissie (Commissie) in haar verslag 'De toestand van de interne markt voor diensten'⁴ een inventarisatie gemaakt van de belemmeringen die de ontwikkeling van het verrichten van diensten verminderen of afremmen. De Commissie concludeerde dat tien jaar nadat de interne markt voltooid had moeten zijn, deze nog steeds hapert. Ook bleek dat de artikelen over de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten uit het EG-Verdrag niet volledig en direct doorwerken in de nationale rechtssystemen van de lidstaten. Om nu voor 2010 tot een echte interne markt te komen, is op 28 december 2006 de Dienstenrichtlijn in werking getreden.

Het begrip dienst vormt één van de kernbepalingen uit de Dienstenrichtlijn. Hoofdstuk 3 van de handreiking laat zien dat niet alle diensten onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen. Dit hangt samen met de discussie die binnen Europa bij de totstandkoming van de Dienstenrichtlijn heeft plaatsgevonden over de reikwijdte die deze richtlijn moest hebben. Een belangrijke conclusie die kan worden getrokken, is dat regelgeving met betrekking tot een dienst die niet onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt, nog steeds wel moet voldoen aan de beginselen van het vrij verkeer. Hierbij geldt wel dat de Dienstenrichtlijn geen voorrang heeft op andere Europese richtlijnen die tevens bepalingen van het vrij verkeer kunnen bevatten. Meer hierover leest u in de volgende paragraaf.

2.2 De doorwerking van Europese regels

Gemeenten, provincies en waterschappen krijgen op een viertal manieren te maken met de doorwerking van Europees recht.

2.2.1 Bepalingen uit het EG-Verdrag

Allereerst hebben sommige bepalingen uit het EG-Verdrag, zoals de vier vrijheden, een rechtstreekse werking. Of een bepaling rechtstreekse werking heeft, wordt door het Hof van Justitie bepaald. Zo bleek uit het arrest Van Gend en Loos⁵ dat de verdragsartikelen een rechtstreekse bron van rechten en plichten vormt voor zowel lidstaten (en daarmee decentrale overheden) als burgers. Aan deze rechtstreekse werking van bepalingen uit het EG-Verdrag zijn wel criteria verbonden. Zo heeft een bepaling enkel rechtstreekse werking wanneer deze voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk is. Tot slot is in het arrest Costa-ENEL⁶ bepaald dat bepalingen uit het EG-Verdrag bij conflict met het nationale recht voorrang hebben op het nationaal recht.

2.2.2 Verordeningen

Verordeningen zijn wetten die door de Europese regelgever worden uitgevaardigd en die op grond van artikel 249 EG-Verdrag een algemene strekking hebben, verbindend zijn in al haar onderdelen en rechtstreeks werken in de lidstaten. Kenmerkend voor de verordeningen is dat zij niet hoeven te worden omgezet in nationaal recht, maar als zodanig gelden en van toepassing zijn op degenen die het betreft.⁷

2.2.3 Richtlijnen

Richtlijnen worden vaak gebruikt om de wetgeving van verschillende lidstaten te harmoniseren. In tegenstelling tot verordeningen moeten richtlijnen wel worden omgezet in het nationale recht waarbij de lidstaat de vorm en middelen mag kiezen. Wel behoudt de richtlijn daarbij zijn werking. In beginsel hebben richtlijnen dus geen rechtstreekse werking. Echter, de bepalingen moeten onder bepaalde voorwaarden zonder tussenkomst van nationale wetgeving worden gevolgd indien de richtlijn niet tijdig of niet correct in het nationale recht is omgezet. Decentrale overheden komen uiteindelijk dus met richtlijnen in aanraking

⁴ Verslag van de Europese Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 30 juli 2002, 'De toestand van de interne markt voor diensten', Commissiedocument nr. 441 van 2002, laatste definitieve versie.

⁵ HvJ EG 5 februari 1963, zaak 26/62 Jur. 1963, p. 8 (Van Gend & Loos).

⁶ HvJ EG 15 juli 1964, zaak 6/64 Jur. 1964, p. 1199 (Costa/ENEL).

⁷ Handreiking Europaproof, p. 8.

indien deze rechtstreeks werkende bepalingen kennen of als deze zijn omgezet in de nationale wetgeving.⁸ De Dienstenrichtlijn is daar een voorbeeld van, deze richtlijn is onder meer omgezet in de Dienstenwet (zie ook hoofdstuk 3).

2.2.4 *Jurisprudentie*

De rechtspraak over het gemeenschapsrecht is opgedragen aan het Hof van Justitie van de EG. Het Hof van Justitie controleert het handelen en nalaten van de instellingen en de lidstaten op verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht. Door middel van uitspraken wordt verduidelijkt hoe bepaalde Europese regels of besluiten moeten worden uitgelegd.⁹ De jurisprudentie van het Hof van Justitie is een vierde manier waardoor decentrale overheden te maken krijgen met de doorwerking van Europese regels. Zo is de Dienstenrichtlijn uiteindelijk in belangrijke mate een schriftelijk neergelegde weergave (codificatie) van al geldend Europees recht (artikelen over de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten uit het EG-Verdrag) en de bestaande jurisprudentie.

2.3 **De naleving van Europese regels**

Naast dat het Europees recht rechtstreekse werking kent voor decentrale overheden, kent het EG-Verdrag ook diverse bepalingen op grond waarvan lidstaten, en daarmee ook decentrale overheden, het Europees recht moeten naleven. Daarnaast worden er ook op nationaal niveau maatregelen getroffen om tot naleving van de Dienstenrichtlijn te komen.

2.3.1 *Naleving op grond van Europees recht*

Wanneer een lidstaat of decentrale overheid de Europese regels niet of niet goed naleeft, dan kan de Europese Commissie een inbreukprocedure starten (artikel 226 EG-Verdrag) en de lidstaat ter verantwoording roepen. De Europese Commissie kan dit op eigen initiatief doen of na ontvangst van een klacht door een bedrijf of particulier. Een dergelijke klacht kan leiden tot een onderzoek over de handelswijze van de lidstaat of decentrale overheid en tot een uitspraak van het Hof van Justitie. De lidstaat Nederland kan uiteindelijk aansprakelijk worden gesteld, ook voor onvolkomenheden die zich op decentraal niveau hebben voorgedaan.¹⁰ Een eventuele boete of dwangsom zou via een civielrechtelijke procedure op decentrale overheden kunnen worden verhaald.

Het EG-Verdrag bepaalt op grond van artikel 10 (het beginsel van gemeenschapstrouw) ook dat lidstaten alles moeten doen om het EG-Verdrag en de verplichtingen die hieruit voortvloeien na te leven. Hieruit volgt dat ook decentrale overheden een eigen rechtsplicht hebben om Europese regels na te leven indien de nationale wetgever een richtlijn niet op tijd of juist heeft omgezet.¹¹

2.3.2 *Naleving op grond van nationaal recht*

Voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn in Nederland heeft het Rijk aangekondigd dat het diverse instrumenten inzet waardoor gemeenten, provincies en waterschappen de Dienstenrichtlijn zowel correct kunnen invoeren als naleven. Het gaat hierbij enerzijds om informatieverstrekking en voorlichting, anderzijds om ambtelijk en bestuurlijk overleg. Om dit te realiseren heeft de minister van Economische Zaken (EZ) bestuurders bijvoorbeeld een brief geschreven waarin zij aangeeft hoe de Dienstenrichtlijn de dienstverlening binnen decentrale overheden kan verbeteren en waarbij zij de bestuurders heeft opgeroepen om de Dienstenrichtlijn dan ook mee te nemen in de realisatie van de eigen ambities. Naast deze brief is er ook een interdepartementale Projectgroep Implementatie Dienstenrichtlijn (PID) opgericht, die onder andere decentrale overheden helpt de Dienstenrichtlijn zo goed mogelijk in hun organisatie te implementeren. Zo heeft de PID diverse handreikingen uitgegeven en zijn er in samenwerking met andere partijen, waaronder het kenniscentrum Europa decentraal, informatiebijeenkomsten georganiseerd.

⁸ Handreiking Europaproof, p. 8.

⁹ Handreiking Europaproof, p. 8.

¹⁰ Handreiking Europaproof, p. 9.

¹¹ Handreiking Europaproof, p. 9.

Om naleving van Europese regels in Nederland in het algemeen te bevorderen, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het wetsvoorstel Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (NErpe) voorbereid. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd het Rijk de bevoegdheid te geven om een juridisch afdwingbare aanwijzing aan decentrale overheden te geven indien Europese regels niet of niet goed worden nageleefd. Daarnaast regelt het wetsvoorstel dat een boete of dwangsom, die door de Europese Commissie is opgelegd als gevolg van een inbreukprocedure, op de verantwoordelijke publieke organisatie kan worden verhaald.

Het wetsvoorstel NErpe kent al gevolgen voor de naleving van de Dienstenrichtlijn. Bij de behandeling van de Dienstenwet in de Tweede Kamer is een motie¹² aanvaard die ertoe heeft geleid dat er bij de Dienstenwet tijdelijke bepalingen worden opgenomen. Deze tijdelijke bepalingen moeten de naleving van de Dienstenrichtlijn door decentrale overheden borgen wanneer de wet NErpe niet voor de implementatiedeadline van de Dienstenrichtlijn in werking is getreden. Deze tijdelijke bepalingen komen overigens weer te vervallen wanneer de wet NErpe in werking treedt.

2.4 Hoe wordt en blijft mijn organisatie Europaproof? Meer informatie

Doordat de EU een groot gedeelte van de Nederlandse regelgeving bepaalt, is het belangrijk dat decentrale overheden Europaproof of Europabewust worden, zijn én blijven. Europaproof zijn, betekent dat gemeenten, provincies en waterschappen voldoen aan de Europese wet- en regelgeving, maar ook dat zij de kansen en mogelijkheden die Europa biedt, optimaal benutten. Onderwerpen die onder Europaproof vallen, zijn onder meer het vrij verkeer en daarmee samenhangend de Dienstenrichtlijn. Indien u meer wilt weten over deze en andere onderwerpen in het kader van Europaproof dan kunt u deze vinden in de 'Handreiking Europaproof Gemeenten' opgesteld door het kenniscentrum Europa decentraal, het ministerie van BZK en de VNG van juni 2008. Hoewel de handreiking voor gemeenten is opgesteld, is de informatie ook goed bruikbaar voor provincies en waterschappen. Meer informatie over hoe decentrale overheden in het kader van het Europabewust-zijn, kunnen voldoen aan de Dienstenrichtlijn, kunt u lezen in Deel II van deze handreiking.

¹² Implementatie van Europese regelgeving betreffende het verkeer van diensten op de interne markt (Dienstenwet), *Kamerstukken II* 31 579, nr. 9.

3 De Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet

De voorschriften uit de Dienstenrichtlijn moeten door de lidstaten worden vertaald in nationale wetgeving. Dit hoofdstuk laat zien hoe de implementatiewetgeving er in Nederland uit ziet en beschrijft vervolgens de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn.

3.1 Het implementatietraject van de Dienstenrichtlijn

De Europese Dienstenrichtlijn wordt in Nederland omgezet in een tweetal wetten: een Dienstenwet¹³ en een Aanpassingswet.¹⁴ Oorspronkelijk zou eventueel een Veegwet de implementatie compleet maken. De Veegwet zou uitsluitend technische wijzigingen in de Dienstenwet, Aanpassingswet of andere wetgeving in verband met de Dienstenrichtlijn aanbrengen indien deze noodzakelijk zouden zijn. Dit laatste blijkt niet het geval te zijn waarmee de Veegwet overbodig is geworden.

3.1.1 Uitgangspunten bij implementatie

Het uitgangspunt bij de implementatie van de Dienstenrichtlijn is dat de Nederlandse implementatiewetgeving zich heeft beperkt tot het omzetten en implementeren van de verplichtingen uit de Dienstenrichtlijn. Bovendien is de wetgeving binnen de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn gebleven.¹⁵ Dit betekent dat er op de implementatiewetgeving geen nationale koppen zijn gezet. Ondanks het ontbreken van nationale koppen heeft het Rijk wel een bewuste keuze gemaakt om in de nationale wetgeving op een drietal punten verder te gaan dan naar de letter van de Dienstenrichtlijn strikt noodzakelijk was.

Allereerst wordt met de nationale wetgeving het Dienstenloket opengesteld voor zowel buitenlandse als binnenlandse dienstverleners. Dit is een keuze die volgt uit de interpretatie van de Dienstenrichtlijn gebaseerd op een Europese consensus. Op deze manier wordt een ongelijke behandeling tussen de dienstverleners voorkomen. Hetzelfde geldt voor het gebruik van het IMI. Ook hierbij is het niet alleen mogelijk om het systeem te gebruiken om toezicht te houden op buitenlandse dienstverleners, maar ook op de 'eigen' dienstverleners.¹⁶

Tot slot is met de nationale wetgeving een bredere toepassing van de Lex Silencio Positivo (het van rechtswege verlenen van vergunningen, hierna: LSP) geregeld. De Dienstenrichtlijn bepaalt dat voor vergunningstelsels die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen de LSP van toepassing is. Tegelijkertijd is de regeling en invoering van de LSP één van de maatregelen van het kabinet om de regeldruk te verminderen.¹⁷ Dit brengt met zich mee, mede in het licht van de brede werking van de Dienstenrichtlijn, dat een algemeen kader geschapen dient te worden om het principe en de toepassing van de LSP goed in te passen in het Nederlandse bestuursrecht. Om nu niet de LSP in verschillende wetgeving te gaan regelen, heeft het Rijk ervoor gekozen een algemeen kader te regelen in de hierna beschreven Dienstenwet waarmee er een

¹³ Implementatie van Europese regelgeving betreffende het vrij verkeer van diensten op de interne markt (Dienstenwet), *Kamerstukken I* 2008/09, 31 579, nr. A.

¹⁴ 'Aanpassing van diverse wetten ter implementatie van richtlijn 2006/123/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU L 376) (Aanpassingswet Dienstenrichtlijn)', *Kamerstukken II* 2008/09, 31 859, nr. 2.

¹⁵ Raad voor concurrentievermogen, 'Brief minister Economische Zaken over de implementatie van de Dienstenrichtlijn van 13 december 2007', *Kamerstukken II* 2007/08, 21 501-30, nr. 172.

¹⁶ Implementatie van Europese regelgeving betreffende het verkeer van diensten op de interne markt (Dienstenwet) 'Memorie van Antwoord', *Kamerstukken I* 31 579, nr. C, p. 20 (MvA I). Hierna: MvA I Dienstenwet.

¹⁷ Factsheet 'Lex Silencio Positivo', opgesteld door het ministerie van Economische Zaken van april 2009.

wijziging in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zal plaatsvinden.¹⁸ Meer informatie over de toepassing van de LSP kunt u lezen in paragraaf 4.7 van deze handreiking.

3.1.2 De Dienstenwet

De Dienstenwet implementeert allereerst de hoofdverplichtingen uit de Dienstenrichtlijn. Zo vormt de Dienstenwet een wettelijke basis voor¹⁹:

- 1 De administratieve vereenvoudiging met betrekking tot vergunningstelsels en eisen waaraan dienstverleners moeten voldoen en de inrichting van het elektronisch Dienstenloket voor bedrijven en het consumentenloket (zie ook paragraaf 3.2.1 en hoofdstuk 5).
- 2 Bescherming van consumenten door informatieverplichtingen voor dienstverleners en een informatieloket voor consumenten. Hierbij hebben decentrale overheden ook informatieverplichtingen voor dienstverleners en afnemers van diensten, moeten zij hen bijstand verlenen en dienen zij op het informatieloket te worden aangesloten (zie ook paragraaf 3.2.2).
- 3 Enkele algemene voorschriften voor vergunningstelsels en vergunningen voor zover deze nog geen deel uitmaken van de Nederlandse rechtsorde (zie ook paragraaf 3.2.3 en hoofdstuk 4).
- 4 Grensoverschrijdende administratieve samenwerking en informatie-uitwisseling tussen bevoegde instanties met behulp van het IMI (zie ook paragraaf 3.2.4 en hoofdstuk 6).

De Dienstenwet implementeert deze verplichtingen van de Dienstenrichtlijn enerzijds door de verplichtingen zelfstandig te regelen, zoals verplichtingen omtrent het Dienstenloket en het IMI. Anderzijds brengt de Dienstenwet wijzigingen aan in andere wetgeving, zoals wijziging van de Awb voor de toepassing van de Lex Silencio Positivo. Tot slot zal nadere regelgeving met betrekking tot het Dienstenloket en het IMI worden vastgesteld.

Ook wordt met de Dienstenwet de reikwijdte van de nationale wetgeving geregeld. Zo volgt uit artikel 2 Dienstenwet dat de bepalingen uit de Dienstenrichtlijn in de Dienstenwet van toepassing zijn. Daarnaast vormt het artikel een grondslag voor het vaststellen van een overzicht van de Nederlandse voorschriften en vergunningstelsels waarvan vaststaat dat deze onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn en Dienstenwet vallen.²⁰

3.1.3 De Aanpassingswet

Net als decentrale overheden hebben de ministeries en publiekrechtelijke bedrijfs- en beroepsorganisaties (PBO's) hun regelgeving gescreend aan de Dienstenrichtlijn. Wanneer uit de screening bleek dat de regelgeving moest worden aangepast, dan is deze aanpassing door het verantwoordelijke ministerie of PBO zelf uitgevoerd. In een aantal gevallen was het echter praktischer om de wijzigingen uit de screening mee te nemen in één wetsvoorstel, omdat het gaat om kleine, relatief simpele aanpassingen. Voor dit soort gevallen is de Aanpassingswet Dienstenrichtlijn gemaakt.²¹

De inhoud van de Aanpassingswet ziet ook op wijzigingen in rijkswetgeving ten aanzien van de aanvullende doorlichting (zie ook hoofdstuk 4). Deze aanpassingen worden door de Aanpassingswet mogelijk gemaakt. Zo wordt met de Aanpassingswet de regeling van de Lex Silencio Positivo van toepassing.²²

¹⁸ MvA I Dienstenwet, p. 21.

¹⁹ Samenvatting Dienstenwet opgesteld door het ministerie van Economische Zaken.

²⁰ Implementatie van Europese regelgeving betreffende het vrij verkeer van diensten op de interne markt (Dienstenwet), *Kamerstukken I* 2008/09, 31 579, nr. 3, p. 15 (MvT). Hierna: MvT Dienstenwet. Raad voor concurrentievermogen, 'Brief minister Economische Zaken over de implementatie van de Dienstenrichtlijn van 13 december 2007', *Kamerstukken II* 2007/08, 21 501-30, nr. 172.

²¹ Aanpassing van diverse wetten ter implementatie van richtlijn 2006/123/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU L 376) (Aanpassingswet Dienstenrichtlijn), *Kamerstukken II* 2008/09, 31 859, nr. 3, p. 6 (MvT). Hierna: MvT Aanpassingswet.

²² MvT Aanpassingswet, p. 7.

Uiteindelijk past de Aanpassingswet enkel een aantal wetten in formele zin aan. De gevolgen van de Aanpassingswet voor decentrale overheden zijn daarom niet of nauwelijks aanwezig.²³

Aanpassing van rijkswetgeving relevant voor decentrale overheden

Als gevolg van de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet zal bijvoorbeeld de wet Milieubeheer worden aangepast ten aanzien van de beslistermijnen bij de toepassing van een openbare voorbereidingsprocedure. Daarnaast vindt er een wijziging plaats in het Handelsregister om de elektronische afwikkeling van vergunningen en de inschrijving bij de Kamer van Koophandel goed op elkaar te laten aansluiten. Overigens is er door de PID een lijst met rijkswetgeving opgesteld op basis waarvan decentrale overheden een vergunningverlenende, toezichhoudende en/of uitvoerende taak hebben die zij via het Dienstenloket moeten kunnen uitoefenen.

Naast de Aanpassingswet komt er ook het zogenaamde Aanpassingsbesluit Dienstenrichtlijn. Dit Aanpassingsbesluit past een aantal sectorale algemene maatregelen van bestuur (AMVB's) aan dat op onderdelen onverenigbaar is met de Dienstenrichtlijn. Ook hierbij geldt dat de gevolgen voor decentrale overheden niet of nauwelijks aanwezig zijn.

3.2 De juridische verplichtingen voor decentrale overheden

In paragraaf 3.1.2 is een viertal hoofdverplichtingen beschreven die door de Dienstenwet mogelijk worden gemaakt. Deze hoofdverplichtingen worden hieronder puntsgewijs toegelicht. Deze punten, gebaseerd op artikelen uit de Dienstenwet, komen daarnaast in andere hoofdstukken van deze handreiking nog uitgebreider aan bod, waarbij wordt laten zien hoe decentrale overheden met deze verplichtingen om dienen te gaan. Naast een aantal wettelijke verplichtingen kent de Dienstenrichtlijn ook nog uitvoerende maatregelen die niet in de Dienstenwet zijn opgenomen. Deze verplichtingen komen kort in deze paragraaf aan bod.

3.2.1 Administratieve vereenvoudiging en inrichting van het Dienstenloket

In hoofdstuk 2 (artikelen 5 en 6) en hoofdstuk 3 (artikelen 7 t/m 16) van de Dienstenwet zijn de inrichting en de functies van het Dienstenloket geregeld. Eén van de doelstellingen van de Dienstenrichtlijn is een administratieve vereenvoudiging van procedures en formaliteiten die van toepassing zijn voor de toegang tot of de uitoefening van een dienst. Onderdeel daarvan is dat dienstverleners via een digitaal één-loket langs elektronische weg en op afstand toegang tot informatie hebben, bijstand kunnen verkrijgen en procedures en formaliteiten met een bevoegde instantie (zoals een decentrale overheid) moeten kunnen afwikkelen.²⁴ Om dit mogelijk te maken is het Dienstenloket bedacht, waarbij deze elektronische dienstverlening wordt ondergebracht bij de bestaande website van Antwoord voor bedrijven (www.antwoordvoorbedrijven.nl).

Het Dienstenloket kent een drietal functies: een informatiefunctie, bijstandsfunctie en een transactiefunctie.

Informatiefunctie: Het toegankelijk maken van informatie

De informatiefunctie houdt in dat informatie over vergunningprocedures en -formaliteiten door decentrale overheden elektronisch toegankelijk moet worden gemaakt. Hierbij moet informatie van alle afzonderlijke decentrale overheden op één plek via het Dienstenloket worden ontsloten. Informatie over de beschikbare rechtsmiddelen alsmede de middelen en voorwaarden om toegang te krijgen tot openbare registers valt bijvoorbeeld onder deze informatieverplichting en dient elektronisch beschikbaar te worden gesteld (artikel 7 en 8 Dienstenwet).

²³ MvT Aanpassingswet, p. 9.

²⁴ MvT Dienstenwet, p. 24.

Deze elektronisch beschikbaar gestelde informatie moet op grond van artikel 9 Dienstenwet actueel, duidelijk en ondubbelzinnig zijn. Zowel de Dienstenrichtlijn als de Dienstenwet stellen geen eisen aan de taal waarin de informatie beschikbaar moet worden gesteld. Wel moedigt artikel 7 lid 5 Dienstenrichtlijn aan dat de informatie in andere talen van de Europese Unie wordt vertaald. Om deze reden zal de algemene informatie op het Dienstenloket in Nederland in het Engels worden vertaald.

Tot slot kan bij ministeriële regeling regels worden gesteld over de wijze waarop de informatie door decentrale overheden toegankelijk wordt gemaakt, zodat het mogelijk is informatie van alle decentrale overheden uniform te ontsluiten (artikel 10 Dienstenwet). Ook biedt de Dienstenwet de mogelijkheid om over de inrichting, instandhouding, werking en beveiliging bij of krachtens AMvB nadere regels te stellen.

Bijstandsfunctie: Het op verzoek verlenen van bijstand

De bijstandsfunctie houdt in dat decentrale overheden op verzoek van dienstverleners bijstand moeten verlenen met betrekking tot de manier waarop eisen of vergunningstelsels doorgaans worden uitgelegd en toegepast (artikel 12 Dienstenwet). Ook hier is de informatie actueel, duidelijk en ondubbelzinnig. Daarnaast moeten decentrale overheden er zorg voor dragen dat zij langs elektronische weg voldoende bereikbaar zijn voor een verzoek om informatie over de vergunningstelsels. Hiervoor geldt dat een verzoek naar keus ook kan verlopen via de berichtenbox. De berichtenbox maakt het elektronisch verkeer tussen decentrale overheden en dienstverleners via het Dienstenloket mogelijk.

Transactiefunctie: Het afwikkelen van procedures en formaliteiten

De transactiefunctie van het Dienstenloket houdt in dat dienstverleners alle (vergunning)procedures en formaliteiten op afstand en elektronisch via dat loket met de betrokken decentrale overheden moeten kunnen afwikkelen (artikel 13 Dienstenwet). Hiervoor geldt het beginsel van wederzijdse erkenning wat inhoudt dat een Nederlandse bevoegde instanties gegevens en bescheiden (bijvoorbeeld een diploma) uit een andere lidstaat in beginsel accepteert (artikel 5 lid 3 en 4 Dienstenrichtlijn en artikel 4 Dienstenwet).

Om dit mogelijk te maken is het Dienstenloket ondergebracht bij Antwoord voor bedrijven. Gemeenten, provincies en waterschappen zijn vervolgens op dit Dienstenloket aangesloten, waarbij zij het mogelijk moeten maken dat een dienstverlener de berichtenbox kan gebruiken voor de afwikkeling van procedures en formaliteiten via het Dienstenloket.

Wat het Dienstenloket en de berichtenbox precies zijn en hoe ze in de praktijk werken, kunt u lezen in hoofdstuk 5 van deze handreiking.

3.2.2 Bescherming van afnemers

Het goed functioneren van de dienstenmarkt is ook afhankelijk van de afnemers, waaronder consumenten en zakelijke afnemers worden verstaan, en de kwaliteit van de diensten. Wanneer namelijk de positie van de afnemers van diensten wordt versterkt en de kwaliteit van dienstverlening wordt verbeterd, dan zal het vertrouwen van zowel consumenten als zakelijke afnemers van diensten toenemen en daarmee de werking van de markt.²⁵

Om aan de positie van afnemers en de kwaliteit van de dienstverlening bij te dragen bevatten de artikelen 17 t/m 27 Dienstenwet informatieverplichtingen. Zo moet de minister van Economische Zaken (EZ) de in deze artikelen genoemde informatieverplichtingen via het Dienstenloket vervullen waarbij de doelgroep ondernemingen zijn die diensten afnemen (de zakelijke afnemers van diensten). Voor de consumenten moet de Consumentenautoriteit aan de informatieverplichtingen uit de Dienstenwet voldoen waarvoor een informatiepunt bij het al bestaande ConsuWijzer is opgericht (www.consuwijzer.nl).

²⁵ MvT Dienstenwet, p. 54.

Bij de informatieverplichtingen gaat het om het verstrekken van informatie over bijvoorbeeld eisen en vergunningstelsels, en rechtsmiddelen aan de afnemers van diensten via het Dienstenloket of ConsuWijzer. Hierbij moeten de minister van EZ en de Consumentenautoriteit ook algemene informatie over eisen met betrekking tot de toegang tot of de uitoefening van een dienst, zoals die in andere lidstaten gelden, toegankelijk maken.

Naast de informatiefunctie vervullen het Dienstenloket en Consuwijzer ook een bijstandsfunctie voor afnemers van diensten. Zakelijke afnemers van diensten moeten via het Dienstenloket op eigen verzoek antwoord en algemene informatie kunnen krijgen over de in andere lidstaten geldende eisen met betrekking tot de toegang tot en de uitoefening van een dienst. In tegenstelling tot de informatieverplichting gaat het hier enkel om informatie die de rechtsorde van andere lidstaten betreft. Voor consumenten verloopt deze bijstandsfunctie via Consuwijzer.

Aan decentrale overheden legt de Dienstenwet in het kader van de bescherming van afnemers van diensten ook een informatie- en bijstandsverplichting op. Decentrale overheden moeten, net als voor de dienstverleners (artikel 8 Dienstenwet), op grond van artikel 19 Dienstenwet informatie over de formaliteiten en procedures voor afnemers van diensten elektronisch toegankelijk maken. Deze informatie is overigens grotendeels hetzelfde als de informatie die decentrale overheden ten behoeve van dienstverleners moeten verstrekken en daarmee al via het Dienstenloket is ontsloten. Daarnaast legt artikel 25 Dienstenwet de gemeenten, provincies en waterschappen een bijstandsverplichting op waarbij deze verplichting niet verder gaat dan het op verzoek verschaffen van informatie over de rechtsmiddelen die voorhanden zijn met betrekking tot de eisen en vergunningstelsels waar de betreffende decentrale overheid bij betrokken is.

Tot slot bevat de Dienstenwet een wijziging van het Burgerlijk Wetboek (BW) die dienstverleners verplicht bepaalde informatie te verstrekken aan afnemers. In dat kader is ook de Wet handhaving consumentenbescherming aangepast (artikelen 62 en 63 Dienstenwet).

3.2.3 *Algemene voorschriften met betrekking tot vergunningstelsels*

Op grond artikel 9 Dienstenrichtlijn hebben gemeenten, provincies en waterschappen hun vergunningstelsels beoordeeld op discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid. Daarnaast is in de Dienstenrichtlijn een aantal uitgangspunten ten aanzien van vergunningstelsels neergelegd waarbij de Dienstenwet aansluit en die de decentrale overheden al hebben meegenomen in hun aanvullende doorlichting.²⁶

Naast dat een vergunningstelsel non-discriminatoire, noodzakelijk en evenredig moet zijn, stellen de Dienstenrichtlijn en Dienstenwet ook eisen aan de inrichting en grondslagen van het vergunningstelsel. Zo moet een vergunning duidelijk, ondubbelzinnig, objectief, transparant en toegankelijk zijn en moet deze vooraf openbaar bekend worden gemaakt (artikel 10 Dienstenrichtlijn). Daarnaast mag een vergunning als hoofdregel niet meer voor een beperkte tijd worden verleend (artikel 11 Dienstenrichtlijn en artikel 33 Dienstenwet) en is er een juridisch kader hoe moet worden omgegaan met schaarse vergunningen (artikel 12 Dienstenrichtlijn en artikel 33 Dienstenwet). Ook mogen vergunningvoorwaarden die gelijke of vergelijkbare eisen en controles bevatten waaraan de dienstverlener in een andere lidstaat al aan is onderworpen, elkaar niet overlappen (artikel 10 lid 3 Dienstenrichtlijn en artikel 30 Dienstenwet). Tot slot dient een ontvangstbevestiging naar aanleiding van een vergunningaanvraag zo snel mogelijk te worden verstuurd waarbij de Dienstenrichtlijn (artikel 13 lid 5) en Dienstenwet (artikel 29 en 35) eisen aan deze ontvangstbevestiging stellen.

De Dienstenrichtlijn (artikel 13 leden 3 en 6) en Dienstenwet (artikelen 31 en 32) wijken met betrekking tot de termijnen van een beslissingaanvraag af van wat daarover is geregeld in de Awb. Eén van de afwijking ten opzichte van de Awb is dat na een vergunningaanvraag de termijnen in beginsel niet worden opgeschort. Artikel 31 Dienstenwet regelt dan ook de verhouding ten opzichte van artikel 4:15 Awb. Een andere opmerkelijke bepaling is het onderwerp waarbij de Dienstenwet verder gaat dan de Dienstenrichtlijn, namelijk de bepalingen over de toepassing van de Lex Silencio Positivo (artikel 28, 61 en 65 Dienstenwet).

²⁶ MvT Dienstenwet, p. 41 en 42.

Hoe decentrale overheden vervolgens met deze bovenstaande bepalingen dienen om te gaan en hoe zij ervoor zorgen dat hun vergunningstelsels in overeenstemming met de Dienstenrichtlijn zijn en blijven, kunt u lezen in hoofdstuk 4 van deze handreiking.

3.2.4 Grensoverschrijdende administratieve samenwerking

Om het vertrouwen in de interne markt bij zowel de afnemers van diensten als de betrokken overheidsinstanties te verhogen, is adequate wederzijdse bijstand van lidstaten noodzakelijk. De Dienstenrichtlijn verplicht de lidstaten, en daarmee ook de decentrale overheden, tot het verlenen van wederzijdse bijstand en het nemen van maatregelen om doeltreffend met elkaar samen te werken bij het toezicht op dienstverleners en hun diensten (artikel 28 Dienstenrichtlijn).

Het uitgangspunt van de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet is dat de wederzijdse bijstand en samenwerking rechtstreeks tussen bevoegde instanties tussen lidstaten plaatsvindt. Met de Dienstenwet worden de verplichtingen tot deze administratieve samenwerking onder andere bij de gemeenten, provincies en waterschappen neergelegd. Zo is in artikel 36 e.v. Dienstenwet wettelijke geregeld welke procedures decentrale overheden moeten hanteren om het gebrek aan samenwerking op te lossen en het toezicht op de dienstverlener te verbeteren. Het gaat hierbij om de volgende vier procedures²⁷:

- 1 Algemeen informatieverzoek: De mogelijkheid voor een bevoegde instantie uit een lidstaat om een (andere) bevoegde instantie uit een andere lidstaat te benaderen met a) een verzoek om informatie over een dienstverlener en zijn dienstverrichtingen of b) een verzoek tot het verrichten van een inspectie en verificatie.
- 2 Informatie over de betrouwbaarheid: De mogelijkheid voor een bevoegde instantie om bij een relevante bevoegde instantie uit een andere lidstaat informatie op te vragen over tuchtrechtelijke, bestuursrechtelijke maatregelen of strafrechtelijke sancties en beslissingen over insolventie en faillissement waarbij sprake is van frauduleuze praktijken.
- 3 Veiligheidsmaatregelen in individuele gevallen: De mogelijkheid van een bevoegde instanties om tegen dienstverleners die op zijn grondgebied zijn gevestigd op te treden wanneer de veiligheid in het geding is.
- 4 Het waarschuwingsmechanisme: De mogelijkheid voor een bevoegde instantie om de Europese Commissie en andere lidstaten te informeren over een situatie met betrekking tot een dienstverlener die tot ernstige schade aan de gezondheid, het milieu of aan veiligheid van personen kan leiden.

Ter uitoefening van deze administratieve samenwerking kunnen decentrale overheden gebruik maken van het Interne Markt Informatiesysteem (IMI) (artikel 58 Dienstenwet). Wat het IMI is en hoe het, evenals de administratieve samenwerking, in de praktijk werkt, kunt u lezen in hoofdstuk 6 van deze handreiking.

3.2.5 Uitvoerende maatregelen

Niet alle bepalingen uit de Dienstenrichtlijn zijn overgenomen in de Dienstenwet. Te denken valt aan artikel 9, 14, 15, 16 en 25 Dienstenrichtlijn. De reden hiervoor is dat sommige verplichtingen, voor onder andere decentrale overheden, van uitvoerende aard zijn. Zo bevat de Dienstenrichtlijn een juridisch kader voor de screening van regelgeving van decentrale overheden. Daarnaast moet na het voltooiën van de screening nieuwe of gewijzigde regelgeving bij de Europese Commissie worden genotificeerd. Meer hierover leest u in paragraaf 4.9.

3.3 De diensten onder de Dienstenrichtlijn

De Dienstenrichtlijn is een richtlijn met een grote reikwijdte waarvan de afbakening niet altijd duidelijk is. Om meer duidelijkheid te scheppen heeft de Europese wetgever in de Dienstenrichtlijn bepaald dat de richtlijn een algemeen rechtskader biedt dat geschikt en bestemd is voor een grote verscheidenheid van diensten.

²⁷ MvT Dienstenwet, p. 58-60.

3.3.1 *Het begrip dienst*

Bij een dienst, zoals bedoeld in de Dienstenrichtlijn en het EG-Verdrag gaat het in beginsel om een activiteit die niet in loondienst plaatsvindt en waarbij de activiteit gewoonlijk tegen een vergoeding geschiedt. Met andere woorden: de dienst moet van economische aard zijn, per geval en per activiteit worden beoordeeld en de vergoeding kan zowel door de wederpartij als door een derde worden verstrekt.²⁸

Het begrip dienst

Artikel 4 lid 1 Dienstenrichtlijn: 'Elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 50 EG-Verdrag.'

Artikel 50 EG-Verdrag: '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.'

De Dienstenrichtlijn is van toepassing op alle diensten die niet uitdrukkelijk van de richtlijn zijn uitgezonderd. In overweging 33 Dienstenrichtlijn wordt een beeld geschept van welke diensten er onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen.

Voorbeelden van economische activiteiten die zijn aan te merken als een dienst

Activiteiten van de meeste vrije beroepen (juristen, fiscaal adviseurs, architecten, ingenieurs, accountants, taxateurs), ambachtslieden, diensten voor ondernemingen (kantooronderhoud, managementadvies, organisatie van evenementen, incassodiensten, reclame- en wervingsdiensten), diensten op het gebied van toerisme, vrijetijdsdiensten (diensten van sportcentra en pretparken), bouwdiensten, diensten op het gebied van installatie en onderhoud van apparatuur, informatie-diensten (webportalen, activiteiten van persbureaus, activiteiten op het gebied van uitgeven en het programmeren van computers), diensten op het gebied van accommodatie en voedselverstreking (hotels, restaurants en cateringbedrijven), diensten op het gebied van opleiding en onderwijs, certificering en testen, thuiszorg (waaronder schoonmaakdiensten, particuliere kindermisjes of tuinmansdiensten).

Belangrijk voor decentrale overheden is allereerst om te bekijken of er sprake is van een dienst die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt. Hierbij is de aard van de activiteiten van belang en bovendien moet de betreffende bepaling waarin de dienst is opgenomen zich direct of indirect richten tot de dienstverlener. Indien de regelgeving met betrekking tot een dienst zich richt tot de eigenaar van een stuk grond en niet tot de dienstverlener dan valt deze regelgeving niet onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn. Belangrijk hierbij is wel om te kijken naar de uitwerking van de regelgeving in de praktijk. Wanneer uit de praktijk blijkt dat deze regelgeving, hoewel letterlijk gericht tot de eigenaar, meestal een uitwerking heeft op dienstverleners (doordat de vergunningaanvraag bijvoorbeeld altijd door de dienstverlener wordt gedaan en niet door de eigenaar), dan zal de afweging moeten worden gemaakt om deze regelgeving toch onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn te laten vallen.

Er moet dus een (direct of indirect) verband zijn tussen de inhoud van de regelgeving in kwestie en het verrichten van diensten (economische activiteiten). Hierbij kan een dienstverlener een natuurlijke persoon zijn die onderdaan van een lidstaat is, maar ook een rechtspersoon (in de zin van artikel 48 EG-Verdrag) die in een lidstaat tijdelijk diensten uitoefent of zich hier vestigt. Het begrip rechtspersoon moet ruim worden opgevat. Volgens overweging 38 Dienstenrichtlijn bevat het namelijk alle entiteiten die zijn opgericht naar of worden beheerst door het recht van een lidstaat. Hierbij speelt de rechtsvorm geen rol.

²⁸ Directoraat-generaal Interne markt en diensten, *Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn*, Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen 2007, p. 10. Hierna: *Handboek Dienstenrichtlijn*.

Praktijkvoorbeeld gemeente Eindhoven

In een artikel van de Begraafplaatsenverordening van de gemeente Eindhoven waarin staat dat het verboden is om zonder toestemming van het college werkzaamheden voor derden aan de grafdekking te verrichten, is een vergunning in de zin van de Dienstenrichtlijn. De in het artikel genoemde steenhouwers en hoveniers verrichten vaak in opdracht van nabestaanden werkzaamheden aan de grafdekking en kunnen worden beschouwd als dienstverleners. Hoewel deze dienstverleners zich in de praktijk melden bij de beheerder van de begraafplaats en hem om de vereiste toestemming vragen, kan deze toestemming toch worden gezien als een vergunning.

Praktijkvoorbeeld gemeente Eindhoven

Ook beleidsregels die dienstverleners raken vallen onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen. De exploitatievergunning voor een horecabedrijf kan in de gemeente Eindhoven ook aan de exploitanten van een discotheek worden verleend, waarbij de discotheekhouder ook een dienstverlener is. Voor het verlenen van de vergunning heeft de gemeente Eindhoven een apart beleid ontwikkeld wat voldoet aan de eisen die de Awb aan beleidsregels stelt en die is gepubliceerd in het gemeenteblad. Ook het beleid dat de gemeente kent voor een maximumstelsel van vergunningen voor het aantal discotheken in de stad valt onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn en moet voldoen aan de eisen van de Dienstenrichtlijn. Hiervoor kunnen rechtvaardigingen worden ingeroepen. Zo is de exploitatievergunning voor discotheken niet geschikt voor het toepassen van de Lex Silencio Positivo. Dit kan met een dwingende reden van algemeen belang worden gerechtvaardigd.

3.3.2 *Uitgezonderde diensten*

Naast de diensten die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen, noemt de richtlijn ook een aantal uitgezonderde diensten. De uitzonderingen zijn terug te vinden in artikel 2 Dienstenrichtlijn.

Diensten en onderwerpen die niet onder de Dienstenrichtlijn vallen

Niet-economische diensten van algemeen belang, financiële diensten, elektronische communicatiediensten en -netwerken, diensten op het gebied van vervoer, diensten van uitzendbedrijven, diensten van de gezondheidszorg, audiovisuele diensten (inclusief cinematografische diensten), gokactiviteiten, activiteiten voor de uitoefening van openbaar gezag, sociale diensten, particuliere beveiligingsdiensten, diensten van notarissen en deurwaarders die bij officieel overheidsbesluit zijn benoemd.

De volgende uitgezonderde diensten behoeven een nadere uitleg.

Niet-economische diensten van algemeen belang

Het begrip 'diensten van algemeen belang' is onder te verdelen in diensten van algemeen economisch belang (DAEB) en niet-economische diensten van algemeen belang (DAB). Voor DAB geldt dat deze diensten van de Dienstenrichtlijn zijn uitgezonderd. Dit is terug te vinden in artikel 2 Dienstenrichtlijn. Het gaat hierbij om diensten die niet op de markt worden aangeboden, zoals diensten van justitie, politie en openbare drinkwatervoorziening.

DAEB worden (behoudens uitzonderingen) wel door de Dienstenrichtlijn geraakt en zijn diensten waarmee een publiek belang mee is gemoeid en die door de overheid aan ondernemingen zijn opgedragen. Van de richtlijn uitgezonderde DAEB zijn te vinden in artikel 17 Dienstenrichtlijn. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat op deze uitgezonderde DAEB artikel 16 Dienstenrichtlijn hierop niet van toepassing is.

Andere artikelen uit de Dienstenrichtlijn kunnen overigens op deze uitgezonderde DAEB van artikel 17 wel gelden. Zo hebben de artikelen 16 en 17 bijvoorbeeld enkel betrekking op het vrij verkeer van diensten uit de Dienstenrichtlijn en daarom kunnen op de uitgezonderde DAEB nog wel de bepalingen omtrent de vrijheid van vestiging uit de Dienstenrichtlijn van toepassing zijn.

Ook artikel 15 bepaalt dat de Dienstenrichtlijn slechts beperkt op DAEB van toepassing is. Deze bepaling verwijst indirect naar artikel 86 lid 2 EG-Verdrag. Dit artikel biedt de lidstaten de mogelijkheid om er in bepaalde gevallen voor te zorgen dat gebruikers toegang hebben tot diensten waar een publiek belang mee is gemoeid. Zo kan een lidstaat voorkomen dat een dienstverlener uit een andere lidstaat op zijn grondgebied diensten gaat verrichten die als algemeen belang zijn erkend.

Voorbeelden van DAB en DAEB

Bij DAB gaat het om diensten die niet op de markt worden aangeboden, zoals diensten van justitie, politie en openbare drinkwatervoorziening. Bij DAEB valt te denken aan diensten op het gebied van post, energie, bepaalde vormen van hoger onderwijs, audiovisuele diensten, sociale woningbouw en bepaalde zorgdiensten.

Meer informatie over het omgaan met DAB en DAEB in het algemeen kunt u lezen in de handreiking 'Diensten van algemeen economisch belang en staatsteun', opgesteld door het kenniscentrum Europa decentraal en het ministerie van BZK van juni 2008.

Vervoersdiensten

Ook vervoersdiensten zijn op grond van artikel 2 lid 2 sub d van de Dienstenrichtlijn uitgezonderd. In overweging 21 Dienstenrichtlijn valt te lezen dat hieronder wordt verstaan stadsvervoer, taxi's, ambulances en havendiensten. Met betrekking tot deze diensten voegt de Europese Commissie hier nog wel aan toe dat het hier enkel gaat om vervoersdiensten als zodanig (geen rijtscholen, autoverhuurders enzovoort, maar wel leerlingenvervoer) en dat bij bijvoorbeeld havendiensten de commerciële activiteiten in havens, zoals winkels en restaurants niet onder de uitsluiting vallen.²⁹

Gokactiviteiten

In principe zijn gokactiviteiten op grond van artikel 2 lid 2 sub h van de Dienstenrichtlijn uitgezonderd. Echter, hierbij moet wel een onderscheid worden gemaakt tussen gokactiviteiten waarbij een financiële waarde wordt ingezet en behendigheidsspelen. Zoals de Europese Commissie in haar 'Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn' aangeeft, vallen 'behendigheidsspelen, speelautomaten die geen prijzen uitkeren of slechts prijzen uitkeren in de vorm van vrije spelen en reclamespelen die uitsluitend zijn bedoeld om de verkoop van goederen of diensten te bevorderen niet onder de uitsluiting' (p.12). Doordat deze behendigheidsspelen wel onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen heeft de VNG bijvoorbeeld de model Speelautomatenverordening en het artikel over speelgelegenheden uit de model-APV gescreend.

Sociale diensten

Een andere activiteit waarop de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is, zijn de sociale diensten (artikel 2 lid 2 sub j). Hierdoor vallen sociale werkvoorzieningen en inter-gemeenschappelijke sociale voorzieningsorganisaties bijvoorbeeld niet onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn. De verordening maatschappelijke ondersteuning is daar een voorbeeld van.

²⁹ Handboek Dienstenrichtlijn, p. 12.

3.3.3 Andere uitzonderingen

Naast de uitgezonderde diensten van artikel 2 Dienstenrichtlijn zijn er meer uitzonderingen in de richtlijn te vinden. Zo valt het straf- en strafprocesrecht, het arbeidsrecht, de sociale zekerheidswetgeving, grondrechten en regels die vallen onder het internationaal privaatrecht, niet onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn. Een aantal uitzonderingen wordt hieronder uiteengezet.

Goederen

Bij decentrale regelgeving is het belangrijk of het bij de activiteit gaat om de verkoop van goederen of het verrichten van diensten. Hoewel op beide de regels van de interne markt van toepassing zijn, is de Dienstenrichtlijn niet van toepassing op de verkoop van goederen. Dat de Dienstenrichtlijn geen betrekking heeft op het vrij verkeer van goederen (artikel 28 EG-Verdrag) valt te lezen in overweging 76 Dienstenrichtlijn. Tevens heeft Nederland, in overleg met de Europese Commissie en baserend op de jurisprudentie van het Hof van Justitie, zich op het standpunt gesteld dat de handel van goederen niet onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt en dat het beter zou zijn, om waar mogelijk, de regimes zoveel mogelijk gelijk te trekken en de strengere eisen uit de Dienstenrichtlijn toe te passen.

Praktijkvoorbeeld VNG

Dat het verschil tussen goederen en diensten gemaakt moet worden, valt op te merken uit de model APV van de VNG met betrekking tot de standplaatsvergunning. In principe is er bij de standplaatsvergunning sprake van een economische activiteit aangezien er met de verkoop en het verlenen van diensten inkomsten worden gegenereerd. Echter, uit de praktijk blijkt dat het bij standplaatsen zelden om dienstverlening gaat. Omdat het aanbieden van diensten nauwelijks voorkomt bij standplaatsen heeft de VNG deze vergunning niet verder inhoudelijk gescreend aan de Dienstenrichtlijn. Doordat het zwaartepunt in de praktijk bij de verkoop van goederen ligt en het artikel uit de model APV maar om minder dan één procent over diensten gaat, is de standplaatsvergunning niet verder gescreend en valt deze niet onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn.³⁰

Subsidies

Ook beleid en verordeningen met betrekking tot subsidies vallen niet onder de Dienstenrichtlijn. In artikel 1 lid 3 Dienstenrichtlijn valt te lezen dat: 'Deze richtlijn geen betrekking heeft op steunmaatregelen van de lidstaten die onder de communautaire mededingingsvoorschriften vallen.' Subsidie maatregelen die onderworpen zijn aan het Europese toezicht op het gebied van staatsteun vallen dus niet onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn. Wel moeten voor het beleid en de verordeningen de staatssteunregels zijn nageleefd.

Belastingen

Ook is de Dienstenrichtlijn niet van toepassing op belastingen (artikel 2 lid 3). Het heffen van een belasting op een economische activiteit is geen belemmering van een dienst die valt onder de Dienstenrichtlijn. Regelgeving met betrekking tot het regelen van de toeristenbelasting valt bijvoorbeeld ook niet onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn.

Aanbesteden

Ook het aanbestedingsbeleid valt op grond van overweging 57 Dienstenrichtlijn buiten de reikwijdte van de richtlijn. Hierdoor is het voor decentrale overheden dus nog wel mogelijk om bij het inkoopbeleid eisen aan dienstverleners te stellen, mits de aanbestedingsregels in acht worden genomen.

³⁰ Rapportageformulier artikel 5:17 model APV mei 2008. Te vinden via <http://www.vng.nl>

Verschil tussen aanbesteden en de Dienstenrichtlijn

Het verschil tussen aanbesteden en de Dienstenrichtlijn zit hem in het feit dat de Aanbestedingsrichtlijn zien op overheidsopdrachten die schriftelijk worden verleend en waarbij sprake is van privaatrechtelijk handelen.

De Dienstenrichtlijn ziet op besluiten van bevoegde instanties in publiekrechtelijke zin. Wanneer een gemeente dienstverlening inkoop bij een bedrijfsjuridisch adviesbureau dan zal de gemeente zich als opdrachtgever op de interne markt bewegen en dient bij de inkoop de Europese Aanbestedingsrichtlijn te worden nageleefd. Wanneer het adviesbureau zelf voor de uitvoering van de dienstverlening in de betreffende gemeente wil vestigen dan zal de gemeente in haar hoedanigheid de vergunning moeten verlenen en bij het vergunningstelsel en dus het verlenen van de vergunning de Dienstenrichtlijn in acht moeten nemen.

Artikel 3 Dienstenrichtlijn

In artikel 3 Dienstenrichtlijn is geregeld dat ten opzichte van andere Europese voorschriften de Dienstenrichtlijn een aanvullende werking kent. Dit heeft tot gevolg dat bijvoorbeeld bij een conflict tussen een vergunningvoorwaarde uit de Dienstenrichtlijn en een vergunningvoorwaarde uit een ander Europees voorschrift deze laatste voorrang heeft. Indien de eisen rechtstreeks uit de andere Europese richtlijnen (en regelgeving) voortvloeit, vormt artikel 3 Dienstenrichtlijn een uitzonderingsgrond. Wanneer Nederland een nationale kop op zo'n Europese richtlijn heeft gezet, dan kan dat nationale gedeelte echter nog wel onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen.

Voorbeelden artikel 3 Dienstenrichtlijn

In artikel 3 Dienstenrichtlijn staan een aantal voorbeelden van richtlijnen en verordeningen genoemd die, indien de eisen uit deze regelgeving betrekking hebben op de toegang tot of de uitoefening van een dienst, voorrang hebben op de Dienstenrichtlijn. Een voorbeeld is de richtlijn beroepskwalificaties³¹, een richtlijn die we ook zien terugkomen bij het IMI.

Overweging 9

Eerder in dit hoofdstuk is ter sprake gekomen dat een bepaling met betrekking tot een dienst zich direct of indirect moet richten tot de dienstverlener. Indien een bepaling gericht is tot de eigenaar van een stuk grond, dan valt deze niet onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn. Overweging 9 Dienstenrichtlijn bepaalt echter ook dat wanneer een regeling met betrekking tot een dienst zowel gericht is op particulieren als dienstverleners de regeling ook niet onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt. Met andere woorden: generieke regelgeving met een algemeen effect en die ziet op een dienstenactiviteit valt niet onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn. Onder generieke regelgeving wordt dan bijvoorbeeld de verkeersregels verstaan dat iedereen rechts moet rijden en dus niet alleen dienstverleners.

Overweging 9 bepaalt niet alleen dat generieke wetgeving buiten de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt. Hierin valt namelijk ook nog te lezen dat regels met betrekking tot het gebruik van land niet onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt. Om deze reden hebben waterschappen bijna geen bepalingen die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen.

³¹ Richtlijn nr. 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PbEU 2005, L 255/22).

Praktijkvoorbeeld gemeente Eindhoven

Bij een vergunningplicht voor het in gebruik nemen van een bepaalde inrichting, zoals is neergelegd in een artikel van de Brandbeveiligingsverordening, gaat het wel om dienstverleners. Dit artikel richt zich bijvoorbeeld tot organisatoren van evenementen met meer dan 50 bezoekers, tot hoteleigenaren welke een nachtverblijf bieden aan meer dan 10 personen en tot eigenaren van opslagruimten die opslagmogelijkheden bieden voor bepaalde stoffen. In deze context is de regeling niet gericht tot eigenaren, maar tot dienstverleners en valt het artikel onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn.

Deel II: Conformiteit met de Dienstenrichtlijn

4 Wat betekent de Dienstenrichtlijn vanaf 2010 voor nieuwe regelgeving?

Zoals in hoofdstuk 2 reeds werd aangegeven, is het van belang dat decentrale overheden Europaproof worden, zijn én blijven. Het voldoen aan Europese wet- en regelgeving maakt hier een belangrijk onderdeel van uit. Vanaf 2010 moeten alle decentrale overheden hun regelgeving ten aanzien van commerciële dienstverlening conform de criteria van de Dienstenrichtlijn opstellen. Bepaalde eisen die staan opgesomd in de Dienstenrichtlijn mogen niet in decentrale regelgeving zijn opgenomen (zie paragraaf 4.3). Veelal zijn dit eisen die reeds verboden zijn volgens bestaand Europees recht.

Daarnaast zullen er ook eisen en vergunningstelsels zijn die decentrale overheden wel in hun regelgeving willen opnemen, maar die volgens de criteria van de Dienstenrichtlijn moeten worden beoordeeld op non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid (zie paragrafen 4.2 en 4.4). Verder zullen vergunningprocedures en -stelsels die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn (en daarmee de Dienstenwet) vallen aan bepaalde criteria moeten voldoen (zie paragrafen 4.5 t/m 4.7). In paragraaf 4.9 wordt stilgestaan bij de plicht tot notificatie van nieuwe of gewijzigde regelgeving en de wijze waarop door decentrale overheden aan deze plicht zal moeten worden voldaan.

Alle eisen, vergunningstelsels en -procedures die gerechtvaardigd kunnen worden onder de Dienstenrichtlijn, moeten via elektronische weg ontsloten worden (zie paragraaf 4.8 en hoofdstuk 5). Uiteindelijk krijgt de Europese dienstverlener te maken met vereenvoudigde regels en procedures en kan hij zich beroepen op de uitgangspunten van de Dienstenrichtlijn.

4.1 Eerste stappen bij het toetsen aan de Dienstenrichtlijn

In paragraaf 3.3 werd reeds ingegaan op de betekenis van het begrip 'dienst', werden voorbeelden genoemd van diensten(sectoren) die onder de richtlijn vallen, en werden de diensten genoemd die zijn uitgezonderd van de Dienstenrichtlijn. In de paragrafen 2.1.2 en 2.1.3 kon u meer lezen over het onderscheid tussen vrijheid van vestiging en vrij verkeer van diensten.

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij het toetsingskader om te kunnen bepalen of eisen en vergunningstelsels die binnen de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen, verenigbaar zijn met de criteria van de Dienstenrichtlijn. De in paragraaf 3.2.5 aangehaalde artikelen 9, 14, 15, 16 en 25 Dienstenrichtlijn waarin deze criteria zijn opgenomen, zijn niet omgezet in de Dienstenwet. In de memorie van toelichting bij de Dienstenwet is aangegeven dat hierbij sprake is van bestaand Europees recht dat in de Nederlandse rechtsorde reeds is geïncorporeerd, of van kaderstellende instructienormen die de discretionaire bevoegdheid van de (formele) wetgever en regelgevende instanties inperken en door feitelijk handelen van de wetgever en regelgevende instanties kunnen worden gewaarborgd. Zie voor meer informatie hierover paragraaf 3.4.2 van de memorie van toelichting bij de Dienstenwet.

4.1.1 Wat valt er onder de Dienstenrichtlijn?

Voor ieder algemeen verbindend voorschrift, beleidsregel of vergunningstelsel dient te worden nagegaan of deze betrekking heeft op de toegang tot of de uitoefening van een economische activiteit die is aan te merken als een dienst.

Indien er sprake is van een dienst, dient te worden nagegaan of het algemeen verbindend voorschrift, de beleidsregel of het vergunningstelsel betrekking heeft op een beleidsterrein of een soort dienst die op basis van artikel 1 of 2 Dienstenrichtlijn (artikelen 2 en 3 Dienstenwet) van de werking van de Dienstenrichtlijn is uitgesloten.

4.1.2 Vestiging of tijdelijke dienstverrichting

Indien het gaat om een dienst die niet van de werking van de Dienstenrichtlijn is uitgesloten, dient te worden nagegaan of het desbetreffende voorschrift de vestiging van een dienstverlener reguleert (toetsing aan artikelen 9, 14, 15 en 25 Dienstenrichtlijn), of het de tijdelijke (grensoverschrijdende) verrichting van een dienst reguleert (toetsing aan artikelen 16 en 25 Dienstenrichtlijn), of dat het beide betreft (toetsing aan artikelen 9, 14, 15, 16 en 25 Dienstenrichtlijn).

4.1.3 Multidisciplinaire activiteiten

Artikel 25 Dienstenrichtlijn schrijft voor dat de lidstaten erop toezien dat op de dienstverleners geen eisen van toepassing zijn die hen verplichten uitsluitend een bepaalde specifieke activiteit uit te oefenen of die het gezamenlijk of in partnerschap uitoefenen van verschillende activiteiten beperken. De ervaring leert dat in regelgeving van gemeenten, provincies en waterschappen dit soort eisen weinig tot nooit voorkomen.

4.1.4 Voorrang andere Europese regelgeving

Indien het desbetreffende voorschrift onder één van de uitzonderingen van artikel 3 Dienstenrichtlijn (artikel 2 Dienstenwet) valt, betekent dit dat het voorschrift rechtstreeks voortvloeit uit andere Europese regelgeving, die voorrang heeft op de Dienstenrichtlijn. Het voorschrift hoeft niet nader 'gescreend' te worden aan de Dienstenrichtlijn, maar valt wel onder de overige verplichtingen van de Dienstenrichtlijn zoals de elektronische ontsluiting van informatie en procedures en de grensoverschrijdende administratieve samenwerking. Zie voor meer informatie ook paragraaf 3.3.3.

4.2 Eisen bij tijdelijke dienstverrichting

Indien het desbetreffende voorschrift de tijdelijke verrichting van een dienst reguleert, dient eerst nagegaan te worden of het onder één van de uitzonderingen van artikel 17 Dienstenrichtlijn valt. Artikel 17 zondert verschillende sectoren, rechtsgebieden en typen regels uit van de werkingssfeer van artikel 16 Dienstenrichtlijn (zie ook paragraaf 3.3.2). Indien de desbetreffende bepaling niet onder de uitzondering van artikel 17 valt, dient deze getoetst te worden aan artikel 16.

Allereerst dient te worden getoetst of de desbetreffende bepaling één van de verboden vereisten van artikel 16 lid 2 bevat. Artikel 16 lid 2 kan beschouwd worden als een lijst met verboden vereisten, die slechts in zeer uitzonderlijke gevallen mogen worden gesteld, en moeten voldoen aan de criteria van lid 3 van artikel 16.

Extra te onderzoeken eisen aan niet in Nederland gevestigde dienstverleners

- 1 een verplichting om een vestiging in Nederland te hebben;**
- 2 een verplichting om een vergunning te krijgen of zich ergens in te schrijven (tenzij het een verplichting is uit andere Europeesrechtelijke regelgeving);**
- 3 een verplichting om een bepaalde infrastructuur op te zetten binnen Nederland;**
- 4 verplichte contractuele regelingen die de afzet verhinderen of beperken;**
- 5 het bezitten van een specifiek door de bevoegde instanties afgegeven identiteitsdocument;**
- 6 eisen die zien op het gebruik van uitrusting en materiaal (tenzij het gaat om gezondheid en veiligheid op het werk); en,**
- 7 bepalingen met betrekking tot het afnemen van diensten, zoals een verplichting bij hun bevoegde instanties een vergunning te verkrijgen of een verklaring af te leggen of discriminerende beperkingen op het verkrijgen van financiële bijstand vanwege het feit dat de dienstverlener in een andere lidstaat is gevestigd of vanwege de plaats waar de dienst wordt verricht.**

Een verzwaarde motivering is hierbij vereist. Er dient zeer goed en uitvoerig gemotiveerd te worden waarom deze uitzondering noodzakelijk is en waarom de desbetreffende bepaling non-discriminatoir, noodzakelijk is voor de bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu en evenredig is. Met name ten aanzien van de evenredigheid geldt een zeer zware motivatieplicht.

Indien de eis in de desbetreffende bepaling aanvaardbaar is, dan dient deze te worden gemeld (genotificeerd) bij de Europese Commissie. Zie voor meer informatie over deze notificatieplicht paragraaf 4.9. Indien de eis in de desbetreffende bepaling niet aanvaardbaar is, dan dient deze te worden geschrapt of aangepast.

Indien de desbetreffende bepaling niet één van de verboden vereisten van artikel 16 lid 2 bevat, dient te worden getoetst of de bepaling voldoet aan de eisen van artikel 16 lid 1 samen met lid 3. Dit houdt in dat de bepaling moet voldoen aan de beginselen van non-discriminatie (geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit), noodzakelijkheid en evenredigheid (doel kan niet met minder vergaande middelen worden bereikt). Ten aanzien van de noodzakelijkheid is de bepaling alleen aanvaardbaar als deze wordt gerechtvaardigd vanwege redenen van openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of de bescherming van het milieu. Andere dwingende redenen van algemeen belang kunnen niet worden ingeroepen.

Toetsing aan artikel 16 of aan artikel 9?

De meeste Nederlandse regelgeving is generiek van aard (niet specifiek gericht op binnenlandse of buitenlandse dienstverleners) en valt daarmee zowel onder het regime van vrij verrichten van diensten (artikel 16 Dienstenrichtlijn) als onder het regime van vrij verkeer van vestiging (artikel 9 en 15 Dienstenrichtlijn). Over het algemeen is het toetsingskader onder vestiging in de Dienstenrichtlijn minder zwaar dan dat onder vrije dienstverrichting en kan dus voor de motivering terugverwezen worden naar de motivering zoals opgenomen bij het regime van vrije dienstverrichting. Mocht een bepaling niet te rechtvaardigen zijn onder het regime van artikel 16, dan is deze dus niet toepasbaar voor die gevallen – maar dan kan deze eventueel wel gehandhaafd blijven als ze gerechtvaardigd kan worden onder het regime van vestiging. Het is dan ook van belang een dergelijke bepaling onder beide regimes te toetsen.

4.3 Verboden eisen bij vestiging van dienstverleners

Indien in de desbetreffende bepaling een eis voorkomt die is opgenomen in artikel 14 Dienstenrichtlijn (verboden 'hard core'-vestigingsvereisten), dan moet de bepaling op dit punt worden aangepast of ingetrokken. Deze eisen zijn namelijk op grond van de jurisprudentie van het Hof van Justitie reeds verboden verklaard en kunnen niet worden gerechtvaardigd.

De verboden eisen zijn opgesomd in artikel 14 Dienstenrichtlijn:

- 1 Discriminerende eisen die direct of indirect verband houden met de nationaliteit of, voor ondernemingen, met de plaats van statutaire zetel, waaronder met name:
 - nationaliteitseisen voor de dienstverlener, zijn personeel, de aandeelhouders of de leden van het toezichthoudend orgaan of het bestuursorgaan van de dienstverlener;
 - de eis dat de dienstverlener, zijn personeel, de aandeelhouders of de leden van het toezichthoudend of het bestuursorgaan hun verblijfplaats hebben op hun grondgebied.
- 2 Een verbod op het hebben van een vestiging in meer dan één lidstaat of op inschrijving in registers of bij beroepsorden of -verenigingen in meer dan één lidstaat.
- 3 Beperkingen van de vrijheid van de dienstverlener om tussen een hoofd- of een nevenvestiging te kiezen, met name de verplichting dat de hoofdvestiging van de dienstverlener zich op hun grondgebied moet bevinden, of beperkingen van de vrijheid om voor vestiging als agentschap, bijkantoor of dochteronderneming te kiezen.
- 4 Wederkerigheidsvoorwaarden (gelijke voorwaarden) ten aanzien van de lidstaat waar de dienstverlener al een vestiging heeft, behalve in het geval dat dergelijke voorwaarden in een communautair instrument op energiegebied zijn vastgelegd.

- 5 De toepassing per geval van economische criteria, waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of feitelijke economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van de economische planning; dit verbod heeft geen betrekking op planningseisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang.
- 6 De directe of indirecte betrokkenheid van concurrerende marktdeelnemers, ook binnen raadgevende organen, bij de verlening van vergunningen of bij andere besluiten van bevoegde instanties, met uitzondering van beroepsorden en van beroepsverenigingen en -organisaties die in de hoedanigheid van bevoegde instantie optreden; dit verbod heeft geen betrekking op de raadpleging van organisaties zoals kamers van koophandel of sociale partners over andere aangelegenheden dan individuele vergunningsaanvragen noch op een raadpleging van het grote publiek.
- 7 Een verplichting tot het stellen van of deelnemen in een financiële waarborg of het afsluiten van een verzekering bij een op hun grondgebied gevestigde dienstverlener of instelling. Dit belet niet dat de lidstaten een verzekering of financiële garanties als zodanig kunnen verlangen noch dat eisen inzake de deelname in een collectief waarborgfonds worden gesteld, bijvoorbeeld voor leden van een beroepsorde of -organisatie.
- 8 Een verplichting al gedurende een bepaalde periode ingeschreven te staan in de registers die op hun grondgebied worden bijgehouden of de activiteit al gedurende bepaalde tijd op hun grondgebied te hebben uitgeoefend.

4.4 Te onderzoeken eisen bij vestiging

Naast de verboden eisen van artikel 14 kent de Dienstenrichtlijn een limitatieve opsomming van eisen die krachtens artikel 15 Dienstenrichtlijn beoordeeld moeten worden:

- 1 Kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverleners.
- 2 Eisen die van de dienstverlener verlangen dat hij een bepaalde rechtsvorm heeft.
- 3 Eisen aangaande het aandeelhouderschap van een vennootschap.
- 4 Eisen, niet zijnde eisen die betrekking hebben op aangelegenheden die vallen onder Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de erkenning van beroepskwalificaties of die in andere communautaire besluiten zijn behandeld, die de toegang tot de betrokken dienstenactiviteit wegens de specifieke aard ervan voorbehouden aan bepaalde dienstverleners.
- 5 Een verbod om op het grondgebied van dezelfde staat meer dan één vestiging te hebben.
- 6 Eisen die een minimumaantal werknemers vaststellen.
- 7 Vaste minimum- en/of maximumtarieven waaraan de dienstverlener zich moet houden.
- 8 Een verplichting voor de dienstverlener om in combinatie met zijn dienst andere specifieke diensten aan te bieden.

Indien de desbetreffende bepaling één van deze beoordelingsverplichte eisen bevat, is het noodzakelijk te motiveren waarom die eis non-discriminatoir (geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit), noodzakelijk (ter bescherming van een dwingende reden van algemeen belang) en evenredig is (doel kan niet met minder vergaande middelen worden bereikt).

De eis van noodzakelijkheid is in artikel 15 ruimer geformuleerd dan in artikel 16

Het kan zijn dat een dwingende reden van algemeen belang niet toegelaten is onder artikel 16, maar wel onder artikel 15 Dienstenrichtlijn. De Dienstenrichtlijn geeft in overweging 40 een uitvoerige opsomming van dwingende redenen van algemeen belang, zoals ontwikkeld door het Hof van Justitie in het kader van de 'rule of reason'-doctrine. Zie ook paragraaf 2.1.1.

Indien de eis in de desbetreffende bepaling gerechtvaardigd kan worden volgens bovengenoemde criteria, dan is deze aanvaardbaar en dient deze te worden gemeld (genotificeerd) bij de Europese Commissie. Zie voor meer informatie over deze notificatieplicht paragraaf 4.9.

Indien de eis in de desbetreffende bepaling niet aanvaardbaar is volgens bovengenoemde criteria, maar de eis nodig is voor de vervulling van een dienst van algemeen economisch belang, dan kan de eis toch gehandhaafd worden en dient deze te worden gemeld (genotificeerd) bij de Europese Commissie. Artikel 14 lid 4 Dienstenrichtlijn bepaalt namelijk dat het toetsingskader voor beoordelingsverplichte vereisten bij diensten van algemeen economisch belang (DAEB) alleen van toepassing is, voor zover dit de vervulling en uitoefening van deze bijzondere taak niet belemmert.

Indien de eis in de desbetreffende bepaling niet aanvaardbaar is volgens bovengenoemde criteria, en de eis niet nodig is voor de vervulling van een dienst van algemeen economisch belang, dan is de eis verboden en dient deze te worden geschrapt of aangepast.

4.5 Vergunningen voor vestiging van dienstverleners

In het kader van artikel 9 Dienstenrichtlijn dient getoetst te worden of de desbetreffende bepaling ziet op een (verplichting tot een) vergunning in Europeesrechtelijke zin. Het Europeesrechtelijke begrip vergunning is breder en meer omvattend dan in het Nederlandse bestuursrecht.

Vergunning

Onder het begrip vergunningstelsel wordt in de richtlijn verstaan: 'elke procedure die voor een dienstverlener of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formeel of stilzwijgend besluit over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit.' (artikel 4 lid 6 Dienstenrichtlijn).

Verklaringen van geen bezwaar, certificeringverplichtingen, concessies, erkenningen, licenties, een verplichting om zich in te schrijven in een register of rol voordat legaal de dienst mag worden uitgeoefend, en zelfs de fictieve verlening van een vergunning vallen onder de reikwijdte van artikel 9 Dienstenrichtlijn. Indien hierna over vergunning wordt gesproken, worden dus ook verklaringen van geen bezwaar, certificaten, etc. bedoeld.

Vervolgens dient getoetst te worden of de vergunning is geharmoniseerd krachtens andere Europese besluiten (richtlijn, verordening, e.d.). Dit is vergelijkbaar met de toets onder artikel 3 Dienstenrichtlijn: alleen bij één-op-één implementatie hoeft niet verder getoetst te worden (zie paragraaf 4.1.4) en hebben de bepalingen uit die andere richtlijn of verordening voorrang.

Artikel 9 lid 1 Dienstenrichtlijn bepaalt dat vergunningstelsels die betrekking hebben op dienstenactiviteiten of het uitoefenen van dienstenactiviteiten verboden zijn, tenzij aan de volgende criteria is voldaan:

- a Non-discriminatoire: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor rechtspersonen, de lidstaat waar zij gevestigd zijn. Daarbij moet niet alleen gedacht worden aan discriminatie op grond van nationaliteit maar ook aan indirecte discriminatie, die de dienstverlener uit een andere lidstaat in een ongunstiger positie brengt dan de dienstverlener van eigen bodem.
- b Noodzakelijk: de eisen zijn gerechtvaardigd vanwege een dwingende reden van algemeen (niet-) economisch belang (NB: De eis van noodzakelijkheid is hier dezelfde als in artikel 15 en dus ruimer dan die in artikel 16);
- c Evenredig: het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.

Evenredigheid onder artikel 9

De eis van evenredigheid is in artikel 9 verder ingevuld dan in de artikelen 15 en 16 van de richtlijn. Artikel 9 lid 1 sub c Dienstenrichtlijn geeft expliciet aan dat het nodig is om te motiveren waarom het doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt en om te motiveren waarom controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn. Hier kan dus niet volstaan worden met een terugverwijzing naar de motivering onder artikel 16, maar dient het gebruik van het instrument vergunning gemotiveerd te worden.

Toetsing aan artikel 9 én 16

Als vergunningeisen algemeen geformuleerd zijn en gericht op dienstverleners die in Nederland zijn gevestigd én op dienstverleners die hier tijdelijk grensoverschrijdend werkzaam zijn, dan moet worden getoetst op artikel 9 én op artikel 16.

Veel vergunningstelsels in Nederland vallen op deze manier zowel onder artikel 9 als onder artikel 16 lid 2 sub b. Toetsing onder deze beide artikelen is dan nodig, waarbij voor de motivering onder artikel 9 kan worden terugverwezen naar de (zwaardere) motivering onder artikel 16 lid 2 sub b. Zie voor meer informatie paragraaf 4.2.

4.6 Vormgeving van vergunningstelsels

De Dienstenrichtlijn bevat meerdere bepalingen die eisen en/of voorwaarden stellen aan de vergunningstelsels en vergunningprocedures die onder de reikwijdte van de richtlijn vallen. Tijdens de implementatieperiode was de toetsing van vergunningstelsels en procedures aan deze artikelen onderdeel van twee processen, de 'screening van regelgeving' en de 'aanvullende doorlichting' van vergunningstelsels en -procedures.

Alle eisen, vergunningstelsels en -procedures die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn (en daarmee van de Dienstenwet) vallen, moet in lijn zijn met deze bepalingen. Hieronder vindt u puntsgewijs deze bepalingen benoemd en toegelicht.

Aangezien de invoering van de Lex Silencio Positivo een in het oog springend en juridisch bewerkelijk proces is, wordt daar in een aparte paragraaf (4.7) aandacht aan geschonken.

4.6.1 Territoriale beperking van de vergunning

Volgens artikel 10 lid 4 Dienstenrichtlijn dient de vergunning te gelden voor het hele territorium waar de vergunningverlener bevoegd is. Is dit niet het geval, dan dient de beperking tot een deel van het grondgebied gerechtvaardigd te worden door een dwingende reden van algemeen belang.

4.6.2 Geldigheidsduur van de vergunning

Indien de vergunning voor een beperkte duur wordt verleend, dan dient dat gerechtvaardigd te worden op één van de gronden genoemd in artikel 11 lid 1 Dienstenrichtlijn (artikel 33 Dienstenwet).

Een beperkte geldigheidsduur kan gerechtvaardigd worden indien:

- a de vergunning automatisch wordt verlengd of alleen afhankelijk is van de voortdurende vervulling van de voorwaarden;
- b het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang; of,
- c er een dwingende reden van algemeen belang is.

Indien een beperkte vergunningduur gerechtvaardigd kan worden, dan dient deze motivering goed gedocumenteerd te worden, zodat de vergunningverlener bij eventuele procedures in de toekomst goed voorbereid is. De regelgeving hoeft in dit geval verder niet te worden aangepast.

Indien een beperkte vergunningduur niet gerechtvaardigd kan worden, dan dient de regelgeving wel te worden aangepast. En ten slotte, indien een vergunning voor onbeperkte duur wordt verleend, dan hoeft er niets te worden aangepast in de regelgeving.

Wordt de vergunning voor onbeperkte duur verleend?

Ja: U hoeft op dit onderdeel niets aan te passen in de regelgeving.

Nee: Is de beperkte duur gerechtvaardigd op één van de gronden genoemd in artikel 11 lid 1 Dienstenrichtlijn (artikel 33 Dienstenwet)?

Ja: U hoeft op dit onderdeel niets aan te passen in de regelgeving. Zorg ervoor dat u de motivering van de rechtvaardiging goed documenteert, zodat u bij eventuele procedures in de toekomst goed voorbereid bent.

Nee: Pas de regelgeving aan.

4.6.3 Selectieprocedure bij schaarste

Schaarse vergunningen als bedoeld in artikel 12 Dienstenrichtlijn (artikel 33 lid 4 onderdeel b en lid 5 Dienstenwet) dienen een passende beperkte geldigheidsduur te hebben. Het bepaalde in artikel 11 lid 1 (zie paragraaf 4.6.2) is op deze vergunningen dus niet van toepassing. Het gaat hier om vergunningen waarbij de schaarste niet zozeer kunstmatig ontstaat als gevolg van een dwingende reden van algemeen belang, maar om gevallen waarbij die schaarste inherent is aan het gebruik van beschikbare natuurlijke hulpbronnen of de bruikbare technische mogelijkheden bij het aanbieden van diensten.

Wanneer het aantal beschikbare vergunningen wordt beperkt vanwege de schaarste van natuurlijke hulpbronnen of de bruikbare technische mogelijkheden, dan moet op grond van voornoemd artikel worden voorzien in een specifieke selectieprocedure om onpartijdigheid, transparantie en open concurrentie te waarborgen.

Indien het aantal vergunningen beperkt is vanwege schaarste van natuurlijke hulpbronnen of bruikbare technische mogelijkheden, dan dient de vergunningprocedure getoetst te worden aan het bepaalde in artikel 12 Dienstenrichtlijn (artikel 33 lid 4 onderdeel b, en lid 5 Dienstenwet) en dient de regelgeving eventueel aangepast te worden. In dit geval dient een eventuele rechtvaardiging en/of motivering goed gedocumenteerd te worden, zodat deze bij eventuele procedures in de toekomst gebruikt kan worden.

Is het aantal vergunningen beperkt vanwege schaarste van natuurlijke hulpbronnen of bruikbare technische mogelijkheden?

Ja: Toets de vergunningprocedure aan het bepaalde in artikel 12 Dienstenrichtlijn (artikel 33 lid 4 onderdeel b, en lid 5 Dienstenwet) en pas eventueel de regelgeving aan. Zorg ervoor dat u dit proces en eventuele rechtvaardiging/motivering goed documenteert, zodat u bij eventuele procedures in de toekomst goed voorbereid bent.

Nee: U hoeft niets te doen.

4.6.4 Kosten van de vergunningaanvraag

Kruissubsidiëring tussen of het maken van ‘winst’ op de kosten voor vergunningaanvragen is op grond van de geldende regelgeving strikt gezien nu niet verboden. De Dienstenrichtlijn bepaalt in artikel 13 lid 2 dat eventuele kosten voor de aanvragers in verband met hun vergunningaanvraag (vallend onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn) redelijk moeten zijn en evenredig met de kosten van de vergunningprocedures in kwestie en de kosten van de procedures niet mogen overschrijden. Deze bepaling sluit aan bij het streven van het kabinet om meer transparantie en uniformiteit bij de vaststelling van leges tot stand te brengen.

De kostentoerekening tussen legestarieven hoeft niet op individuele basis plaats te vinden. De Dienstenrichtlijn laat toe dat vaste (forfaitaire) bedragen voor dienstverlening in verband met vergunningprocedures worden gehanteerd, mits die forfaitaire kosten zijn gebaseerd op gemiddelde kosten. Kruissubsidiëring is alleen nog toegestaan binnen clusters van sterk samenhangende vergunningstelsels voor zover die stelsels onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen. De legesverordening dient daarmee dus in lijn te zijn.

De VNG heeft in juli 2009 een advies uitgebracht over de gevolgen van de Dienstenrichtlijn voor de beoordeling van de kostendekkendheid bij vergunningverlening aan dienstverleners. Deze beoordeling vindt volgens de huidige regelgeving plaats op verordeningenniveau. Vanaf 2010 dient de kostendekkendheid van vergunningen die onder de Dienstenrichtlijn vallen, beoordeeld te worden op hoofdstukniveau per sterk samenhangend vergunningstelsel.

Het volledige advies is te raadplegen via www.vng.nl. De VNG neemt de vergunningstelsels die onder de Dienstenrichtlijn vallen op in een aparte titel van de Modelverordening leges: ‘Dienstverlening vallend onder de Europese Dienstenrichtlijn’. De toelichting op de Modelverordening leges wordt ook aangepast.

Het ministerie van BZK neemt daarnaast de gevolgen van de Dienstenrichtlijn voor de kostentoerekening (langs bovenstaande lijnen) op in de ‘Handreiking kostentoerekening leges en tarieven’ die te raadplegen is via www.minbzk.nl.

4.6.5 Ontvangstbevestiging van de vergunningaanvraag

De Dienstenrichtlijn vereist in artikel 13 lid 5 (artikel 29 leden 1 en 2, en artikel 35 Dienstenwet) dat de ontvangst van een vergunningaanvraag zo snel mogelijk wordt bevestigd. De ontvangstbevestiging moet informatie bevatten over:

- a de bij wettelijk voorschrift met betrekking tot die vergunning bepaalde termijn waarbinnen de beschikking wordt afgegeven of de termijn van acht weken (Awb-termijn, zie artikel 31 lid 1 Dienstenwet);
- b de beschikbare rechtsmiddelen om tegen de beschikking op te komen; en,
- c indien de Lex Silencio Positivo van toepassing is verklaard op dit vergunningstelsel (zie paragraaf 4.7), de mededeling dat de gevraagde vergunning (beschikking) van rechtswege is verleend, indien niet tijdig op de aanvraag is beslist.

Indien op grond van de verordening waar de betreffende vergunningprocedure op gestoeld is (en die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt) reeds een verplichting geldt om een ontvangstbevestiging te sturen, dan moet bekeken worden of deze bevestiging dan ook deze vereiste informatie bevat. Indien het volgens de betreffende verordening niet verplicht is een ontvangstbevestiging te sturen, dan verplicht de Dienstenrichtlijn (en de Dienstenwet) dit voortaan en moet daar gevolg aan worden gegeven. De verordening zelf hoeft er dan niet op te worden aangepast.

Geldt op grond van de verordening reeds een verplichting om een ontvangstbevestiging te sturen op een vergunningaanvraag?

Nee: U hoeft de verordening niet aan te passen. De plicht tot het versturen van een ontvangstbevestiging is geregeld via de Dienstenwet.

Ja: Voldoet de te versturen ontvangstbevestiging aan de criteria van artikel 13 lid 5 Dienstenrichtlijn (artikel 29 leden 1 en 2, en artikel 35 Dienstenwet)?

Ja: U hoeft de verordening niet aan te passen.

Nee: U dient de betreffende ontvangstbevestiging in overeenstemming te brengen met de criteria van artikel 13 lid 5 Dienstenrichtlijn (artikel 29 leden 1 en 2, en artikel 35 Dienstenwet).

4.6.6 Elektronische afwikkeling van procedures

Artikel 8 lid 1 Dienstenrichtlijn (artikelen 5 en 13 t/m 15 Dienstenwet) bepaalt dat alle procedures en formaliteiten betreffende de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit eenvoudig, op afstand en met elektronische middelen via het Dienstenloket (belegd bij Antwoord voor bedrijven, zie hoofdstuk 5) en met de relevante bevoegde instanties kunnen worden afgewikkeld. Eventuele bepalingen in regelgeving die deze elektronische afwikkeling verbieden of belemmeren, dienen te worden afgeschaft of aangepast.

4.6.7 Termijn vergunningprocedure

Artikel 13 lid 3 Dienstenrichtlijn vereist dat vergunningprocedures en -formaliteiten de aanvragers de garantie bieden dat hun aanvraag zo snel mogelijk en in elk geval binnen een redelijke, vooraf vastgestelde en bekend gemaakte termijn wordt behandeld. Deze termijn mag eenmaal worden verlengd. Aan de verlenging van een beslistermijn zijn wel meerdere voorwaarden verbonden: de complexiteit van het onderwerp moet de verlenging rechtvaardigen, zowel verlenging als duur dienen gemotiveerd en voorafgaand aan het verstrijken van de oorspronkelijke termijn aan de aanvrager kenbaar worden gemaakt, en verlenging dient van beperkte duur te zijn.

Deze vereisten wijken af van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), in die zin dat de Awb stelt dat een beschikking dient te worden gegeven binnen de daarvoor bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, of, bij ontbreken daarvan, binnen een redelijke termijn. Dat voldoet dus niet aan het vereiste dat de termijn in alle gevallen 'tevorens bepaald en bekendgemaakt' moet zijn. Ook de voorwaarden die de Dienstenrichtlijn stelt aan de verlenging van de beslistermijn komen niet exact overeen met datgene wat hieromtrent in de Awb is bepaald.

De Dienstenwet geeft in artikel 31 aan deze aanvullende of afwijkende vereisten invulling, onder meer door in beginsel te bepalen dat, indien er niet reeds een behandeltermijn bij wettelijk voorschrift, bijvoorbeeld in een gemeentelijke verordening, is vastgesteld, deze op maximaal acht weken wordt gesteld.

1 Is in de betreffende verordening reeds een behandeltermijn vastgelegd voor het nemen van een besluit op een vergunningaanvraag?

Ja: Dan blijft deze termijn gehandhaafd. Ga door naar 2.

Nee: Dan geldt in beginsel een behandeltermijn van maximaal acht weken (zoals bepaald in artikel 31 Dienstenwet) voor het nemen van een besluit op een vergunningaanvraag. Indien deze termijn korter of langer moet zijn dan acht weken, dan dient dit te worden vastgelegd in de desbetreffende regelgeving.

2 Kan op grond van de regelgeving voor een besluit omtrent vergunningverlening de termijn meer dan één keer worden verlengd, óf; de verlenging plaatsvinden op andere gronden dan de ingewikkeldheid van het onderwerp?

Ja: Pas de betreffende regelgeving aan.

Nee: U hoeft niets te doen.

4.6.8 Bepalingen waarin de Dienstenwet afwijkt van de Algemene wet bestuursrecht of op onderdelen aanvult

Dienstenwet	Algemene wet bestuursrecht (Awb)
Verlening van bijstand aan dienstverleners:	
Artikel 12 lid 5 Dienstenwet	Artikel 2:14 lid 1 Awb
Elektronisch berichtenverkeer:	
Artikel 14 lid 1 Dienstenwet	Artikel 2:14 lid 1 Awb
Artikel 15 lid 1 Dienstenwet	Artikel 2:15 lid 2 Awb
Lex Silencio Positivo:	
Artikel 28, 61 en 66 Dienstenwet	Afdeling 4.1.3 (paragraaf 4.1.3.3) Awb
Ontvangstbevestiging:	
Artikel 29 Dienstenwet	Artikel 4:3a Awb
Verlenging van de beslistermijn:	
Artikel 31 lid 2 Dienstenwet	Artikel 4:14 lid 1 Awb, artikel 4:15 lid 2 Awb
Artikel 31 lid 3 Dienstenwet	Artikel 4:14 lid 3 Awb
Artikel 31 lid 4 Dienstenwet	Artikel 3:18 lid 2 Awb, artikel 4:15 lid 2 Awb
Aanvulling gegevens en opschorting beslistermijn:	
Artikel 32 lid 1 Dienstenwet	Artikel 4:5 Awb
Artikel 32 lid 2 Dienstenwet	Artikel 4:15 lid 1 onderdeel b Awb

4.7 De Lex Silencio Positivo

4.7.1 Vergunningverlening van rechtswege

De Lex Silencio Positivo (hierna: LSP) is ook bekend als de van rechtswege verleende beschikking. Het is een juridische constructie die bijdraagt aan het voorkomen en bestrijden van overschrijding van beslistermijnen door de overheid. Het effect van de LSP is, dat een beschikking van rechtswege positief luidt als een overheidsinstantie niet binnen de voorgeschreven beslistermijnen een besluit op een aanvraag heeft genomen.

De Dienstrichtlijn vereist dat bij het uitblijven van een antwoord op een vergunningaanvraag binnen de, overeenkomstig artikel 13 lid 3 (zie paragraaf 4.6.7), vastgestelde of verlengde termijn de vergunning geacht wordt te zijn verleend. Andere regelingen kunnen niettemin worden vastgesteld, wanneer dat gerechtvaardigd is om dwingende redenen van algemeen belang, met inbegrip van een rechtmatig belang van een derde partij. Dwingende redenen van algemeen belang omvatten bijvoorbeeld de openbare orde en veiligheid en de volksgezondheid (zie paragraaf 2.1.1).

Indien voor vergunningprocedures die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen, wordt afgeweken van het uitgangspunt van de vergunningverlening van rechtswege, dan zal dit moeten worden gemotiveerd. Het is dus van belang te beoordelen of de LSP toegepast dient te worden op vergunningstelsels die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen.

De regeling van de LSP wordt via de Dienstenwet opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van de Dienstenwet werd een amendement aangenomen dat voor dienstenvergunningstelsels (vergunningstelsels die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen) bepaalt dat de LSP in principe automatisch geldt. Alleen door middel van een wettelijk voorschrift kan worden geregeld dat het principe niet van toepassing is.

4.7.2 Regeling van de Lex Silencio Positivo

De van rechtswege verleende beschikking wordt in een nieuwe paragraaf (4.1.3.3) van de Awb geregeld. Deze wijziging van de Awb is onderdeel van de Dienstenwet. Daarnaast kent de Dienstenwet enkele aanvullende bepalingen inzake de toepasselijkheid van de nieuwe paragraaf 4.1.3.3. Awb op vergunningstelsels die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn en Dienstenwet vallen (zie artikelen 28, 65 en 66 Dienstenwet). Dit is een gevolg van het gewijzigd amendement Vos en Jan Jacob van Dijk (Kamerstukken II 2008/2009, 31 579, nr. 14).

De LSP-regeling in de Awb heeft een facultatief karakter. Dat betekent dat deze niet automatisch van toepassing is en niet bepaalt wanneer of onder welke omstandigheden de van rechtswege verleende beschikking moet worden ingevoerd. Eerst moet worden besloten of de LSP van toepassing moet zijn op bijvoorbeeld een specifiek vergunningstelsel. Zodra deze beslissing is genomen moet de regeling in de Awb worden aangeschakeld door deze regeling expliciet van toepassing te verklaren.

De Awb regelt het juridische kader dat van toepassing is als die beslissing genomen is. Een vergunning die via de LSP van rechtswege is verleend, kan bijvoorbeeld door het bevoegde gezag worden ingetrokken. Ook geeft de regeling in de Awb aan dat de rechtsgevolgen verbonden aan een van rechtswege verleende beschikking pas in werking treden drie dagen nadat de beslistermijn ongebruikt is verstreken. Het bestuursorgaan is bovendien volgens de Awb verplicht om de beschikking binnen twee weken nadat zij van rechtswege is verleend, bekend te maken en daarbij te vermelden dat de beschikking van rechtswege is verleend.

In artikel 28 Dienstenwet is bepaald dat de LSP-regeling in de Awb voor vergunningstelsels die onder de Dienstenwet vallen geen facultatief karakter heeft: paragraaf 4.1.3.3 Awb is op deze vergunningstelsels van toepassing, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

Op grond van het gewijzigd amendement Vos en Jan Jacob van Dijk is voor het vastleggen van uitzonderingen op invoering van LSP voor dienstenvergunningstelsels op rijksniveau (inclusief medebewindvergunningstelsels) een speciale AMvB opgesteld die zal gelden tot 1 januari 2012, waarna de uitzonderingen op het principe van de LSP alsnog opgenomen moeten zijn in de desbetreffende wet- en regelgeving van het Rijk.

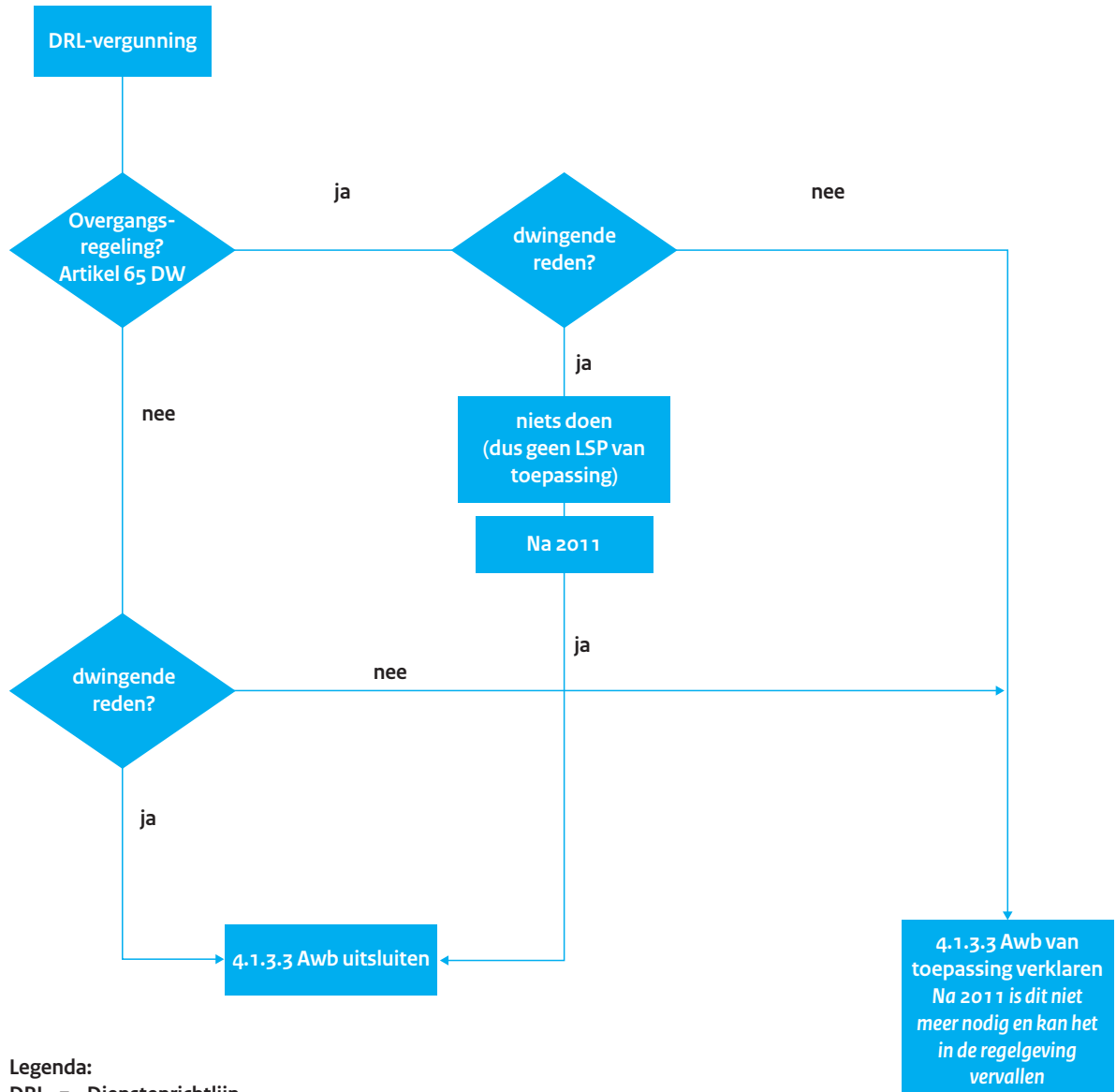
Voor autonome decentrale dienstenvergunningstelsels geldt op grond van het amendement een overgangstermijn:

- Tot 31 december 2011 dient de LSP, indien de conclusie is dat de LSP kan worden ingevoerd, expliciet van toepassing te worden verklaard op deze vergunningstelsels. Dit is op grond van de overgangsregeling in artikel 65 van de Dienstenwet.
- Vanaf 2012 geldt de LSP voor vergunningstelsels die onder de Dienstenrichtlijn vallen van rechtswege, tenzij de LSP voor deze vergunningstelsels expliciet wordt uitgesloten.

Voor vergunningstelsels die onder de Dienstenrichtlijn vallen en waarvan geconcludeerd wordt dat de LSP daarvoor niet kan gelden, hoeft dat tot 31 december 2011 dus nog niet in regelgeving te worden vastgelegd. Wel dient voor vergunningstelsels die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen nu reeds te worden beoordeeld of er wel of niet een LSP kan gelden. De overgangstermijn doet dus niets af aan de verplichting van artikel 13 lid 4 Dienstenrichtlijn om uiterlijk bij implementatie van de Dienstenrichtlijn te beoordelen of een dwingende reden van algemeen belang zich al dan niet verzet tegen de toepassing van de LSP. Indien vanaf 2012 nog steeds geoordeeld wordt dat er dwingende redenen van algemeen belang bestaan om af te wijken van het beginsel van LSP, dan zal de toepassing ervan uitdrukkelijk in regelgeving uitgesloten moeten worden.

4.7.3 Invoering van de Lex Silencio Positivo

Hieronder is een stroomschema opgenomen waarin de verschillende stappen en opties voor het invoeren van de LSP voor dienstenvergunningstelsels schematisch zijn weergegeven.



Legenda:

- DRL = Dienstenrichtlijn
- LSP = Lex Silencio Positivo
- DW = Dienstenwet

Als op grond van een analyse van het desbetreffende type beschikking de conclusie is getrokken dat voor dit type beschikking de LSP van toepassing moet worden verklaard, dan zal het relevante wettelijke kader (bijvoorbeeld de APV of een andere verordening) moeten worden aangepast. Dit kan op verschillende manieren.

Het is relevant om te beseffen dat de wijze waarop dit geregeld moet worden, verschilt naar gelang de relevante regels in paragraaf 4.1.3.3 Awb al dan niet in werking zijn getreden en de bepalingen van de Dienstenwet van toepassing zijn. Naar verwachting treedt paragraaf 4.1.3.3 Awb 28 december 2009 in werking. Om te voorkomen dat op relatief korte termijn de regelgeving meerdere malen gewijzigd moet

worden, verdient het aanbeveling de regeling voor de situatie van vóór de inwerkingtreding van paragraaf 4.1.3.3 automatisch te laten vervallen zodra paragraaf 4.1.3.3 Awb in werking treedt en de benadering te kiezen zoals weergegeven bij scenario B.

Bij de scenario's is gebruik gemaakt van het voorbeeld van een exploitatievergunning horecabedrijf.

Scenario A ► Paragraaf 4.1.3.3 Awb is in werking getreden, de vergunning valt onder de Dienstenrichtlijn, maar men wil nog geen rekening houden met artikel 28 Dienstenwet en wenst gebruik te maken van de overgangstermijn tot 1 januari 2012.

Indien de LSP wordt ingevoerd, dient bij wettelijk voorschrift te worden bepaald dat paragraaf 4.1.3.3 Awb van toepassing is. Deze bepaling is noodzakelijk tot 1 januari 2012. Daarna geldt de LSP en de regeling in paragraaf 4.1.3.3 automatisch. Deze aanpassing kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Twee voorbeelden:

Voorbeeld 1:

Opnemen van de verwijzing naar paragraaf 4.1.3.3 Awb in de bepaling waarin de vergunningprocedure is geregeld, waardoor de Lex Silencio Positivo van toepassing wordt tot het einde van de overgangstermijn (1 januari 2012).

Artikel X Exploitatievergunning horecabedrijf

- 1 Het is verboden een horecabedrijf te exploiteren zonder vergunning van de burgemeester.
 - 2 De burgemeester weigert de vergunning indien de vestiging of exploitatie van het horecabedrijf in strijd is met een geldend bestemmingsplan.
 - 3 De burgemeester kan de vergunning geheel of gedeeltelijk weigeren, indien naar zijn oordeel moet worden aangenomen dat de woon- en leefsituatie in de omgeving van het horecabedrijf of openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed.
 - 4 Bij de toepassing van de in het derde lid genoemde weigeringsgrond houdt de burgemeester rekening met het karakter van de straat en de wijk, waarin het horecabedrijf is gelegen of zal zijn gelegen, de aard van het horecabedrijf en de spanning, waaraan het woonmilieu ter plaatse reeds blootstaat of bloot zal komen te staan door de exploitatie.
- ◊ 5 Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing.

Voorbeeld 2:

Opnemen van de verwijzing naar paragraaf 4.1.3.3 Awb in een verzamelbepaling die een opsomming bevat van bepalingen met procedures waarvoor de LSP van toepassing wordt.

Artikel Y Toepassing paragraaf 4.1.3.3. Algemene wet bestuursrecht

- ◊ Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de artikelen A, B, C en D.

Scenario B ► Paragraaf 4.1.3.3 Awb is in werking getreden, de vergunning valt onder de Dienstenrichtlijn, men wil al rekening houden met artikel 28 Dienstenwet en wenst geen gebruik te maken van de overgangstermijn tot 1 januari 2012.

Bij wettelijk voorschrift dient per vergunningstelsel dat onder de Dienstenrichtlijn valt, telkens te worden bepaald of paragraaf 4.1.3.3 Awb wel of niet van toepassing is. Na 1 januari 2012 hoeft overigens alleen nog maar bij wettelijk voorschrift te worden vastgelegd dat paragraaf 4.1.3.3 Awb niet van toepassing is. Deze aanpassingen kunnen op verschillende manieren worden vormgegeven. Vijf voorbeelden:

Voorbeeld 1:

Opnemen van de verwijzing naar paragraaf 4.1.3.3 Awb in de bepaling waarin de vergunningprocedure is geregeld, waardoor de LSP van toepassing wordt.

Artikel X Exploitatievergunning horecabedrijf

- 1 Het is verboden een horecabedrijf te exploiteren zonder vergunning van de burgemeester.
 - 2 De burgemeester weigert de vergunning indien de vestiging of exploitatie van het horecabedrijf in strijd is met een geldend bestemmingsplan.
 - 3 De burgemeester kan de vergunning geheel of gedeeltelijk weigeren, indien naar zijn oordeel moet worden aangenomen dat de woon- en leefsituatie in de omgeving van het horecabedrijf of openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed.
 - 4 Bij de toepassing van de in het derde lid genoemde weigeringsgrond houdt de burgemeester rekening met het karakter van de straat en de wijk, waarin het horecabedrijf is gelegen of zal zijn gelegen, de aard van het horecabedrijf en de spanning, waaraan het woonmilieu ter plaatse reeds blootstaat of bloot zal komen te staan door de exploitatie.
- ⇒ 5 Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing.

Voorbeeld 2:

Opnemen van de verwijzing naar paragraaf 4.1.3.3 Awb in een verzamelbepaling die een opsomming bevat van bepalingen met procedures waarvoor de LSP van toepassing wordt.

Artikel Y Toepassing paragraaf 4.1.3.3. Algemene wet bestuursrecht

- ⇒ Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de artikelen A, B, C en D.

Voorbeeld 3:

Opnemen van een negatieve verwijzing naar paragraaf 4.1.3.3 Awb in de bepaling waarin de vergunningprocedure is geregeld, waardoor de LSP niet van toepassing wordt.

Artikel X Exploitatievergunning horecabedrijf

- 1 Het is verboden een horecabedrijf te exploiteren zonder vergunning van de burgemeester.
 - 2 De burgemeester weigert de vergunning indien de vestiging of exploitatie van het horecabedrijf in strijd is met een geldend bestemmingsplan.
 - 3 De burgemeester kan de vergunning geheel of gedeeltelijk weigeren, indien naar zijn oordeel moet worden aangenomen dat de woon- en leefsituatie in de omgeving van het horecabedrijf of openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed.
 - 4 Bij de toepassing van de in het derde lid genoemde weigeringsgrond houdt de burgemeester rekening met het karakter van de straat en de wijk, waarin het horecabedrijf is gelegen of zal zijn gelegen, de aard van het horecabedrijf en de spanning, waaraan het woonmilieu ter plaatse reeds blootstaat of bloot zal komen te staan door de exploitatie.
- ⇒ 5 Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

Voorbeeld 4:

Opnemen van een negatieve verwijzing naar paragraaf 4.1.3.3 Awb in een verzamelbepaling die een opsomming bevat van bepalingen met procedures waarvoor de LSP niet van toepassing wordt.

Artikel Y Toepassing paragraaf 4.1.3.3. Algemene wet bestuursrecht

- ⇒ Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op de artikelen A, B, C en D.

Voorbeeld 5:

Opnemen van zowel positieve als negatieve verwijzingen naar paragraaf 4.1.3.3 Awb in een verzamelbepaling die een opsomming bevat van zowel bepalingen met procedures waarvoor de LSP niet van toepassing wordt als bepalingen met procedures waarvoor de LSP wel van toepassing wordt.

Artikel Y Toepassing paragraaf 4.1.3.3 Algemene wet bestuursrecht

- ⇒ Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de artikelen A, B, C en D.
⇒ Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op de artikelen E, F, G en H.

Hieronder is een format opgenomen, met de Speelautomatenhalvergunning als voorbeeld, voor de toepassing van de Lex Silencio Positivo voor een vergunning vallend onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn:

Format Toepassing Lex Silencio Positivo Dienstenwet Speelautomatenhalvergunning (als voorbeeld)

Dit format is te gebruiken voor de toepassing (en vastlegging van de motivering) van Lex Silencio Positivo op een vergunningstelsel vallend onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn. In dit format is de vergunning uit de speelautomatenhallenverordening als voorbeeld opgenomen.

1 *Aanduiding/naam vergunning:*

Speelautomatenhalvergunning

2 *Regeling:*

Speelautomatenhallenverordening artikel 2 lid 1: Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een speelautomatenhal te vestigen of te exploiteren.

3 *Wettelijke grondslag (bij lagere regeling):*

Wet op de kansspelen artikel 30c, eerste lid, onder c.

4 *Beschrijving van de vergunning:*

Dit is een vergunning in enge zin: het is verboden een speelautomatenhal te vestigen of te exploiteren zonder een vergunning van de burgemeester, indien een speelautomatenhal bij gemeentelijke verordening is toegestaan. De uniforme voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb is niet van toepassing. Hoewel de vergunning is gebaseerd op Wet op de kansspelen, heeft een gemeente volstrekte vrijheid om te bepalen:

- of zij speelautomatenhallen op haar grondgebied wil toestaan;
- hoeveel speelautomatenhallen worden toegestaan;
- wat voor soort speelautomaten mogen worden geëxploiteerd (kansspelautomaten en/of behendigheidsautomaten);
- welk aantal van ieder soort mag worden opgesteld.

5 *Conclusie:*

(doorhalen wat niet van toepassing is)

A De Lex Silencio Positivo is toepasbaar op de vergunning.

B De Lex Silencio Positivo is niet toepasbaar op de vergunning omdat er sprake is van een meldings- of registratieverplichting.

C De Lex Silencio Positivo is niet toepasbaar op de vergunning omdat dit in strijd zou zijn met ander EG-recht (artikel 3, eerste lid, Dienstenrichtlijn).

D De vergunning moet worden uitgezonderd van de toepasselijkheid van de Lex Silencio Positivo omdat dit gerechtvaardigd is vanwege een 'dwingende reden van algemeen belang' (artikel 13, vierde lid, Dienstenrichtlijn).

6 *Motivering indien 5c of 5d van toepassing is:*

De vergunning moet worden uitgezonderd van de toepasselijkheid van de Lex Silencio Positivo omdat dit gerechtvaardigd is vanwege een 'dwingende reden van algemeen belang' (5D).

Speelgelegenheden kunnen het stedelijk milieu negatief beïnvloeden omdat het kan leiden tot verpaupering van de buurt, geluidsoverlast en toename van criminaliteit. Dit maakt het noodzakelijk om beperkingen aan te brengen in de vestigingsmogelijkheden van speelgelegenheden en het aantal speelgelegenheden in een gemeente. Daarmee kunnen de negatieve effecten van de aanwezigheid van speelgelegenheden worden voorkomen of beperkt. Daarom kan het wenselijk zijn een maximum stellen aan het aantal hallen in (een deel van) de gemeente en/of aan het soort van automaten. Zo kan

bijvoorbeeld worden voorkomen dat een speelautomatenhal naast een schoolgemeenschap wordt gevestigd. Het voornaamste doel van het vergunningstelsel is dan ook de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, met inbegrip van stedelijke en rurale ruimtelijke ordening. Dit is een door het Hof van Justitie erkende dwingende reden van algemeen belang (zie overweging 40 bij de Dienstenrichtlijn). Daarnaast dienen burgers te worden beschermd tegen de mogelijk verslavende uitwerking van speelautomaten. Door het vergunningstelsel kan worden voorkomen dat door een te groot aanbod, of aanbod op plaatsen waar vooral jongeren en kwetsbare groepen komen, een hoog risico bestaat op gokverslaving doordat men te gemakkelijk in aanraking komt met speelautomaten. Door de regulering van het aantal speelautomatenhallen en het aantal en soort van automaten, kan het risico op gokverslaving worden beperkt. Het vergunningstelsel is daarom ook nodig voor de volksgezondheid (voorkomen gokverslaving) en de handhaving van de maatschappelijke orde (de met gokverslaving samenhangende verwervingscriminaliteit). Dit zijn eveneens door het Hof van Justitie erkende dwingende redenen van algemeen belang (zie overweging 40 en 41 bij de Dienstenrichtlijn). Ten slotte kan door het vergunningstelsel de vergunninghouder worden getoetst op een crimineel verleden, waardoor het risico op fraude in deze voor fraude gevoelige sector kan worden beperkt. Dit is eveneens een door het Hof van Justitie erkende dwingende redenen van algemeen belang (zie overweging 40 bij de Dienstenrichtlijn).

Het vereiste van een vergunning is essentieel omdat:

- daarmee een overbelasting van het woon- en leefklimaat kan worden voorkomen;
- de risico's op gokverslaving kleiner worden;
- de exploitant kan worden getoetst op een crimineel verleden.

Lex Silencio Positivo is niet wenselijk omdat als het negatieve effect voor het stedelijk milieu eenmaal is ingetreden, dit niet of slechts tegen zeer hoge kosten kan worden teruggedraaid en eventuele malafide exploitanten niet meer kunnen worden geweerd.

4.7.4 Advies over toepassing van de Lex Silencio Positivo

Een werkgroep pioniergemeenten heeft in 2009 de mogelijkheden voor het toepassen van de Lex Silencio Positivo op diverse vergunningstelsels (ook buiten de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn) in kaart gebracht en daarover een rapport uitgebracht. Dit rapport ('Lex Silencio Positivo. Mogelijkheden voor toepassing bij gemeentelijke vergunningen en ontheffingen') is te vinden op de website van de VNG (www.vng.nl) en de website www.minderregelsmeerservice.nl.

4.7.5 Relatie met Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen

Vanaf 1 oktober 2009 is de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen in werking³². Kort samengevat wijzigt deze wet de Awb op drie belangrijke punten:

- 1 Wanneer een bestuursorgaan een beschikking op een aanvraag niet tijdig heeft genomen, kan de aanvrager het bestuursorgaan in gebreke stellen. Het bestuursorgaan heeft dan twee weken om alsnog de beslissing te nemen. Is ook na die twee weken geen beslissing genomen, dan verbeurt het bestuursorgaan een dwangsom voor elke dag dat de beslissing uitblijft, met een maximum van 1260 euro.
- 2 Wanneer een bestuursorgaan een besluit niet tijdig heeft genomen, hoeft de aanvrager niet eerst bezwaar te maken wegens het niet tijdig beslissen, maar kan direct in beroep bij de rechter gaan. De aanvrager moet dan wel eerst een ingebrekestelling hebben gestuurd. Heeft het bestuursorgaan binnen twee weken nog niet beslist, dan kan de aanvrager direct naar de rechter.
- 3 De gronden waarop de beslistermijn kan worden opgeschort, worden verruimd.

De dwangsomregeling is niet van toepassing op een positieve fictieve beslissing bij niet tijdig beslissen (Lex

³² Wet van 28 augustus 2009 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met doeltreffendere rechtsmiddelen tegen niet tijdig beslissen door bestuursorganen (Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen) (Stb. 383).

Silencio Positivo). Dit blijkt uit artikel 61 Dienstenwet, waarmee artikel 4:20a, tweede lid, aan de Awb wordt toegevoegd. De Wet dwangsom ziet alleen op situaties waarin er binnen de wettelijke beslistermijn geen beslissing genomen is. Wanneer een beschikking van rechtswege is verleend (Lex Silencio Positivo), betekent dit dat er wel een besluit is.

De Wet dwangsom is echter wel van toepassing op het eventueel niet tijdig bekend maken van de verlening van de beschikking van rechtswege door het bestuursorgaan. De aanvrager kan, wanneer dit niet binnen twee weken gebeurt, het bestuursorgaan in gebreke stellen. Gaat het bestuursorgaan binnen twee weken dan nog steeds niet over tot bekendmaking, dan verbeurt het een dwangsom per dag dat het in gebreke is (zie artikel 61 Dienstenwet, waarmee artikel 4:20d aan de Awb wordt toegevoegd). Tevens kan de aanvrager direct beroep instellen, en hoeft dus niet eerst in bezwaar te gaan.

Voorts kent de Dienstenwet een afwijking ten aanzien van de mogelijkheid van het opschorten van de beslistermijn. De mogelijkheid om de beslistermijn op te schorten, omdat informatie aan een buitenlandse instantie is opgevraagd (artikel 4:15 Awb) geldt niet voor beslissingen die onder de Dienstenwet vallen (artikel 32 lid 2 Dienstenwet). De Dienstenwet kent immers een uitgebreid stelsel van administratieve samenwerking (zie hoofdstuk 6) waardoor de gegevensuitwisseling tussen Nederlandse en buitenlandse instanties wordt ingekaderd en ondersteund. Bovendien geschiedt de communicatie voor deze administratieve samenwerking en informatie-uitwisseling langs elektronische weg via het Interne Markt Informatiesysteem.

Ten slotte moet bij beschikkingen die onder de reikwijdte van de dienstenrichtlijn vallen bij de toepassing van de opschortinggronden uit artikel 4:15 lid 2 Awb rekening worden gehouden met de beperking die artikel 31 Dienstenwet en artikel 13 Dienstenrichtlijn stelt: de termijn mag slechts eenmaal worden verlengd voor een beperkte duur.

4.8 Relatie met andere verplichtingen uit de Dienstenrichtlijn

Naast de toetsing van nieuwe of gewijzigde regelgeving aan de verenigbaarheid met bepalingen van de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet, kan deze regelgeving ook gevolgen hebben voor andere verplichtingen die voortvloeien uit de Dienstenrichtlijn. Ten eerste gaat het hierbij om het notificeren van nieuwe of gewijzigde regelgeving ten aanzien van diensten bij de Europese Commissie (zie paragraaf 4.9).

Ten tweede dient het voor dienstverleners mogelijk te zijn regelgeving via een centraal punt (het Dienstenloket, belegd bij Antwoord voor bedrijven) elektronisch te raadplegen. Hiervoor moet nieuwe regelgeving elektronisch beschikbaar worden gesteld en aan het Dienstenloket worden gekoppeld. Tevens moeten in beginsel alle procedures en vergunningen langs elektronische weg via het Dienstenloket kunnen worden afgewikkeld. Dit heeft gevolgen voor de noodzaak van het kunnen beschikken over een berichtenbox voor het elektronisch afwickelen van transacties en de inrichting van de backoffice voor het interne proces met betrekking tot procedures en vergunningen. Hoofdstuk 5 gaat dieper in op deze verplichtingen voortvloeiend uit de Dienstenrichtlijn.

Ten slotte moeten vergunningverlenende en toezichthoudende instanties informatie over het weer kunnen opvragen en uitwisselen met het oog op de samenwerking tussen bevoegde instanties binnen de Europese Unie. In dit kader dienen bevoegde instanties aan te sluiten op het Interne Markt Informatiesysteem (IMI). Het stellen en beantwoorden van vragen via dit systeem heeft wellicht gevolgen voor de inrichting van de backoffice van de betreffende instantie. In hoofdstuk 6 leest u meer over deze verplichting op basis van de Dienstenrichtlijn.

4.9 Notificeren van nieuwe of gewijzigde regelgeving

Voor een uitgebreide toelichting over hoe het notificeren van voorschriften onder de Dienstenrichtlijn in zijn werk gaat, wordt u verwezen naar de 'Handleiding notificatie van regels betreffende diensten'. Voor decentrale overheden komt, naast het algemene deel (relevant voor alle overheidsinstanties), de speciale module 'gemeenten, provincies en waterschappen' beschikbaar. Deze handleiding zal via diverse websites (zie deel III van deze handreiking) worden gepubliceerd.

4.9.1 De notificatieplicht

Nadat het screeningsverslag eind 2009 is ingeleverd bij de Europese Commissie, dienen bepalingen in regelgeving die daarna tot stand komen of wijzigen, ook aan de Commissie te worden gemeld (genotificeerd). Vanaf 28 december 2009 geldt daarom de plicht tot permanente notificatie van nieuwe of gewijzigde regelgeving vallend binnen de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn. Regelgeving die aan bepaalde voorwaarden voldoet moet doorlopend worden gemeld bij de Europese Commissie. Deze procedure wordt het permanente notificatieproces genoemd, wat in het verlengde ligt van het screeningsproces dat tijdens de implementatieperiode plaatsvond. In principe gaat het bij de notificatieprocedure dan ook om dezelfde soort regelgeving (algemeen verbindende voorschriften, beleidsregels, etc.) die ook tijdens het screeningsproces is getoetst aan de Dienstenrichtlijn.

Het doel van deze notificatieverplichting is om te voorkomen dat er nieuwe belemmeringen voor het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging worden ingevoerd die niet voldoen aan de vereisten van de Dienstenrichtlijn. De notificatiebepalingen uit de Dienstenrichtlijn strekken ertoe, dat wanneer een lidstaat een eis wil stellen of stelt, die een beperking van de vrijheid van vestiging dan wel het vrij verkeer van diensten kan inhouden, de eis wordt gemeld aan de Europese Commissie. Zo worden de Commissie en de andere lidstaten in de gelegenheid gesteld de betreffende eis te bezien.

De verplichting tot notificatie is van belang om de behaalde screeningsresultaten te behouden en toekomstbestendig te laten zijn. Zo wordt gewaarborgd dat de betreffende regelgeving in lijn is en blijft met de criteria van de Dienstenrichtlijn. Het gaat om regelgeving die betrekking heeft op de volgende eisen:

- 1 de eisen voor vestiging van dienstverleners in Nederland én genoemd worden in artikel 15 Dienstenrichtlijn (zie paragraaf 4.9.2), mits deze voldoen aan de daar genoemde criteria;
- 2 de eisen voor dienstverleners die niet in Nederland zijn gevestigd (artikel 16 Dienstenrichtlijn, zie paragraaf 4.9.3), mits deze voldoen aan de daar genoemde criteria.

Hiermee zijn er eigenlijk twee notificatieverplichtingen: één voor eisen die zien op de vrijheid van vestiging van dienstverleners en één die ziet op de vrijheid van *tijdelijke* (grensoverschrijdende) *dienstverrichting*. Beide verschillen onderling iets. Hieronder worden beide notificatieverplichtingen kort uiteengezet. Tevens wordt per notificatieverplichting beschreven wat de Europese Commissie met de betreffende notificatie doet en wat de mogelijke rechtsgevolgen kunnen zijn.

4.9.2 Vestigingseisen (artikel 15)

Indien regelgeving bepalingen bevat die van toepassing zijn op de dienstverleners die zich in Nederland willen vestigen, én ze zijn opgenomen in artikel 15 lid 2 Dienstenrichtlijn, dan moeten deze bepalingen voldoen aan een aantal randvoorwaarden en genotificeerd worden aan de Europese Commissie.

De eisen die worden gesteld aan de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit bij vestiging in Nederland kunnen alleen gesteld worden indien:

- deze non-discriminatoire zijn, doordat ze geen direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit, of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;
- ze noodzakelijk zijn vanwege een dwingende reden van algemeen belang en;
- ze evenredig zijn, doordat ze geschikt zijn voor hun doel, niet verder gaan dan nodig om hun doel te bereiken en het doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

De Europese Commissie zal de betreffende meldingen van regelgeving aan alle lidstaten doorsturen en toetsen of de bepalingen voldoen aan de Dienstenrichtlijn. Binnen drie maanden kan de Europese Commissie een beschikking nemen, waarin zij de lidstaat verzoekt van vaststelling van eisen af te zien, of deze in te trekken. De Commissie hoeft geen beschikking te nemen. Het is aan de lidstaat om te beslissen of de periode van drie maanden wordt afgewacht voordat de eis wordt vastgesteld ten einde het risico te vermijden dat de eis door de beschikking van de Commissie alsnog moet worden aangepast. Indien de lidstaat vervolgens de beschikking niet naleeft, kan de Commissie een inbreukprocedure starten. Via de inbreukprocedure kan de Commissie aan het Hof van Justitie vragen Nederland te veroordelen en in het

uiterste geval een financiële sanctie op te leggen. Deze financiële sanctie kan het Rijk vervolgens doorberekenen aan de decentrale overheidsinstantie (gemeente, provincie, waterschap of openbaar lichaam) in kwestie.

4.9.3 Eisen voor tijdelijke grensoverschrijdende dienstverrichting (artikel 16)

Indien regelgeving bepalingen bevat die van toepassing zijn op het verrichten van diensten door dienstverleners uit andere lidstaten, en deze onder het bereik van artikel 16 Dienstenrichtlijn vallen, moeten de bepalingen voldoen aan een aantal randvoorwaarden en vervolgens genotificeerd worden.

De eisen die aan de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit worden gesteld moeten namelijk:

- non-discriminatoir zijn, doordat ze geen direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit, of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;
- noodzakelijk zijn vanwege:
 - openbare orde, of;
 - openbare veiligheid, of;
 - volksgezondheid, of;
 - de bescherming van het milieu, en;
- evenredig zijn, doordat ze geschikt zijn voor hun doel, niet verder gaan dan nodig om hun doel te bereiken en het doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

De Europese Commissie stuurt de ontvangen meldingen van regelgeving aan andere lidstaten toe. Het verschil met vestigingseisen is echter dat in dit geval de Commissie op jaarbasis analyses en richtsnoeren over de werking van artikel 16 Dienstenrichtlijn zal publiceren. De Commissie zal dus geen individuele beslissing nemen naar aanleiding van een notificatie.

Voor beide notificatieprocedures geldt echter dat de Commissie, indien zij van mening is dat de betreffende regelgeving in strijd met de Dienstenrichtlijn is of onterecht niet aan de notificatieverplichting is voldaan, zij een inbreukprocedure kan starten.

Hieronder worden de bovenstaande procedures nog eens schematisch weergegeven:

Notificatieverplichting artikel 15 lid 7	Notificatieverplichting artikel 39 lid 5 (jo. artikel 16)
Betreft de vrijheid van vestiging (artikel 15).	Betreft de toegang tot en de uitoefening van het verrichten van diensten (artikel 16).
Alleen de eisen vermeld in artikel 15 lid 2.	Alle eisen die onder artikel 16 vallen.
De eisen kunnen gesteld worden indien ze non-discriminatoir, evenredig en noodzakelijk zijn wegens dwingende redenen van algemeen belang (artikel 15 lid 3).	De eisen kunnen gesteld worden indien ze non-discriminatoir, evenredig en noodzakelijk zijn op grond van openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of de bescherming van het milieu (artikel 16 lid 1 en 3). Indien de eisen in artikel 16 lid 2 voorkomen geldt een zware motiveringsplicht.
Binnen 3 maanden kan de Commissie een beschikking nemen waarin zij de lidstaat verzoekt van vaststelling van de eisen af te zien of deze in te trekken (artikel 15 lid 7).	De Commissie deelt de toegestuurde eisen aan de andere lidstaten mee en verstrekt op jaarbasis analyses en richtsnoeren inzake de toepassing van de betreffende bepalingen (artikel 39 lid 5).
De notificatie belet de vaststelling en inwerkingtreding niet.	De notificatie belet de vaststelling en inwerkingtreding niet.
Met betrekking tot niet met de Dienstenrichtlijn verenigbare eisen zal de Commissie een inbreukprocedure moeten instellen.	Met betrekking tot niet met de Dienstenrichtlijn verenigbare eisen zal de Commissie een inbreukprocedure moeten instellen.

4.9.4 De notificatieprocedure voor decentrale overheden en het BZK-coördinatiepunt

Om decentrale overheden bij te staan in de notificatieprocedure, wordt een speciaal coördinatiepunt ingericht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit coördinatiepunt is vergelijkbaar met het reeds bestaande coördinatiepunt voor staatssteunmeldingen. Decentrale overheden kunnen hier vanaf 2010 terecht voor het indienen van hun notificaties. Het notificeren gaat door middel van een in te vullen notificatieformulier dat decentrale overheden indienen bij het BZK-coördinatiepunt.

Het BZK-coördinatiepunt ontvangt alle decentrale notificaties en stuurt deze door naar het centrale contactpunt, dat is ondergebracht bij het ministerie van Economische Zaken. Het BZK-coördinatiepunt verricht in beginsel een toets op de volledigheid van de toegezonden notificatie. Indien een overheidsinstantie daarom verzoekt, verricht het BZK-coördinatiepunt een inhoudelijke beoordeling op de in te dienen notificatie en voorziet de betreffende instantie van inhoudelijk advies. In voorkomende gevallen wordt daarbij voor beantwoording van specifieke vragen contact gelegd met overige vakdepartementen. Net zoals bij alle overige overheidsinstanties behouden ook de decentrale overheden hun verantwoordelijkheid voor het in lijn brengen van hun regelgeving met de Dienstenrichtlijn.

Mits het notificatieformulier correct is ingevuld en de benodigde informatie compleet is, ontvangt de afzender van de notificatie binnen 7 werkdagen bericht, met de mededeling dat de betreffende notificatie succesvol is verzonden aan de Europese Commissie. Ook ontvangt de notificerende overheidsinstantie binnen diezelfde termijn van 7 werkdagen bericht indien de benodigde informatie niet compleet is, dan wel indien er sprake is van een andere tekortkoming. Met de betreffende instantie zullen vervolgens -afhankelijk van de situatie- nadere afspraken worden gemaakt. Tot slot zij opgemerkt dat, indien sprake is van een vorm van vertraging waardoor de 7-dagetermijn niet kan worden gehaald, de betreffende decentrale overheid hiervan op de hoogte wordt gesteld.

Van belang bij het doen van notificaties is, dat het niet hoeft te gaan om ontwerpregelgeving. Voor notificaties onder de Dienstenrichtlijn geldt namelijk niet de zogeheten 'standstill-termijn'. Dit betekent concreet dat de notificatie de vaststelling van de bepalingen niet belet. Uiteraard is het wel mogelijk om alvast in de ontwerpfase te notificeren.

Om decentrale overheden in deze procedure verder tegemoet te komen, zijn er afspraken gemaakt met de VNG over de notificatie van (onderdelen van) modelverordeningen. In het geval van nieuwe of gewijzigde bepalingen in modelverordeningen van de VNG die binnen de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen, is met de VNG de afspraak gemaakt dat zij met betrekking tot deze bepalingen voorbeeldnotificaties ter beschikking van gemeenten zal stellen. Gemeenten die deze nieuwe of gewijzigde bepalingen in modelverordeningen één-op-één overnemen van de VNG, kunnen deze voorbeeldnotificaties hanteren voor hun melding aan de Europese Commissie via het BZK-coördinatiepunt.

Na enkele jaren wordt de hierboven beschreven permanente notificatieprocedure en de werking van het BZK-coördinatiepunt geëvalueerd.

Indien u algemene vragen heeft over de notificatieprocedure, dan kunt u terecht bij het kenniscentrum Europa decentraal. Hiervoor kunt u zich richten tot de speciale helpdesk van Europa decentraal³³, alwaar een adviseur uw vraag in behandeling zal nemen. Mocht u echter een specifieke inhoudelijke vraag hebben over een in te dienen notificatie, dan kunt u zoals hierboven beschreven terecht bij het BZK-coördinatiepunt.

³³ Helpdesk Europa decentraal: <http://www.europadecentraal.nl/menu/181/Helpdesk.html>

Praktijkvoorbeeld provincie Overijssel

De Dienstenrichtlijn kent een reeks verplichtingen voor decentrale overheden, waaronder de notificatieplicht. Deze plicht houdt in dat nieuwe en gewijzigde regelgeving die eisen stelt aan dienstverleners, na 1 januari 2010 bij de Europese Commissie genotificeerd (gemeld) moet worden. Ook provincies moeten voldoen aan deze notificatieverplichting uit de Dienstenrichtlijn. Daarom heeft de provincie Overijssel de volgende maatregelen voor juridische borging van de Dienstenrichtlijn geformuleerd.

- Contactpersonen aanwijzen met kennis van de Dienstenrichtlijn en ervoor zorgen dat de toets van regelgeving aan de Dienstenrichtlijn een onderdeel wordt van de bestaande regelgevingprocessen van de organisatieonderdelen (bij voorkeur aansluiten bij reeds lopende trajecten en processen);
- Een ‘Dienstenrichtlijnchecklist’ maken voor medewerkers die in aanraking komen met de plicht tot notificeren;
- Communicatie over de Dienstenrichtlijn in de organisatie door middel van bijvoorbeeld informatiebijeenkomsten;
- Presentatie over de Dienstenrichtlijn in de interne werkgroep ‘Europabewust’;
- Het intern juridisch netwerk informeren over de Dienstenrichtlijn;
- De juridische aspecten van de Dienstenrichtlijn een plaats in het interne opleidingsaanbod geven (bijvoorbeeld binnen een module Europees recht).

Naast de bovengenoemde maatregelen zijn natuurlijk ook andere maatregelen te bedenken die passen binnen de structuur van een overheidsorganisatie. Waar het uiteindelijk om gaat is dat de overheidsorganisatie in kwestie zich bewust is/wordt van de juridische verplichtingen uit de Dienstenrichtlijn en deze naleeft.

Praktijkvoorbeeld gemeente Den Haag

Met de introductie van de notificatieprocedure wordt bewerkstelligd dat regelgeving beter is afgestemd met en voldoet aan het Europees recht. Een dergelijke procedure van het melden van (ontwerp)regelgeving kan daarentegen wel tot onnodige vertraging leiden. Het is daarom voor de praktijk van belang om de vaart in de notificatieprocedure houden, zonder dat de doelstellingen van de Dienstenrichtlijn opzij worden gezet. Een gecoördineerde aanpak tussen de afdelingen is daarom noodzakelijk, waarbij één centrale afdeling – bij voorkeur een centrale juridische afdeling – de coördinatie voert. Tussen de afdelingen moeten dan werkafspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld over de beoordeling van de afzonderlijke afdelingen of hun regeling onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt. De inhoudelijke beoordeling wordt dan echter door één centrale afdeling uitgevoerd. De daadwerkelijke notificatie naar de Europese Commissie wordt eveneens door één centrale afdeling gedaan.

5 Dienstenloket en Antwoord voor bedrijven

5.1 Juridische basis in Dienstenrichtlijn en Dienstenwet

In paragraaf 3.2.1 is reeds het één en ander toegelicht over de verplichtingen in de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet over de inrichting en de functies van het Dienstenloket. In deze paragraaf wordt daar nader op ingegaan.

De Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet vereisen de realisering van een digitaal één-loket. Een lidstaat mag over meerdere van dit soort centrale loketten beschikken. De overheidsdiensten die via een één-loket moeten worden aangeboden richten zich op (buitenlandse) dienstverleners en afnemers van diensten. Bij afnemers van diensten kan het gaan om bedrijven die diensten afnemen, maar ook om consumenten. Nederland heeft ervoor gekozen het één-loket van de Dienstenrichtlijn voor ondernemers, dus voor dienstverleners en zakelijke afnemers, in te richten als één centraal loket (het Dienstenloket). Voor consumenten is er een apart informatiepunt ingericht. In dit hoofdstuk staan we alleen stil bij het Dienstenloket, aangezien bevoegde instanties, waaronder decentrale overheden, hier het meest bij betrokken zijn. Zo zijn alle bevoegde instanties verplicht zich op het Dienstenloket aan te sluiten. Het Dienstenloket wordt belegd bij de bestaande portal Antwoord voor bedrijven (www.antwoordvoorbedrijven.nl).

Bij Antwoord voor bedrijven dienen (buitenlandse) dienstverleners informatie te kunnen vinden, algemene informatie te kunnen opvragen en procedures te kunnen afwikkelen (via de ontwikkelde berichtenbox) die nodig zijn om zich in Nederland te vestigen of hier diensten te verlenen. Bovendien kunnen ze via het loket antwoord krijgen op algemene vragen over regelgeving, vergunningen en toezicht. Het Dienstenloket van Antwoord voor bedrijven vormt dus een schakel tussen de dienstverleners en de bevoegde instantie als verantwoordelijke voor bijvoorbeeld het afgeven van vergunningen. Dienstverleners uit Europese lidstaten kunnen dankzij het loket gemakkelijker en op afstand zaken regelen bij de Nederlandse overheid. Ook Nederlandse dienstverleners kunnen gebruik maken van het loket.

De screening van regelgeving tijdens de implementatieperiode heeft bepaald welke vergunningstelsels en eisen onder de Dienstenrichtlijn vallen. Met betrekking tot deze vergunningstelsels en eisen omschrijft de Dienstenrichtlijn een aantal functies dat ten behoeve van dienstverleners en afnemers langs elektronische weg beschikbaar moet zijn. Deze functies kunnen worden aangeduid als:

- a het toegankelijk maken van informatie (informatiefunctie, zie paragraaf 5.1.1);
- b het op verzoek verlenen van bijstand (bijstandsfunctie, zie paragraaf 5.1.2);
- c het afwikkelen van procedures en formaliteiten (transactiefunctie, zie paragraaf 5.1.3).

5.1.1 De informatiefunctie

De Dienstenrichtlijn vereist dat bepaalde informatie via een één-loket wordt ontsloten. Daarbij gaat het niet enkel om informatie die betrekking heeft op de eigen lidstaat, maar ook om meer algemene informatie die op andere lidstaten betrekking heeft. In Nederland wordt deze informatie voor (buitenlandse) dienstverleners en zakelijke afnemers (dus zeg maar voor ondernemers) ontsloten via het Dienstenloket. Voor zover die informatie op Nederland zelf betrekking heeft, gaat het om de volgende informatie die via het Dienstenloket ontsloten moet worden (artikel 7 Dienstenwet):

- de eisen en vergunningstelsels die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen, en de namen en adresgegevens van de bij die eisen en vergunningstelsels betrokken bevoegde instanties;

- de rechtsmiddelen die algemeen voorhanden zijn voor het beslechten van geschillen tussen bevoegde instanties en dienstverleners, tussen dienstverleners en afnemers of tussen dienstverleners onderling;
- de middelen en voorwaarden om toegang te krijgen tot openbare registers en openbare databanken met gegevens over dienstverleners en diensten;
- de namen en adresgegevens van verenigingen en organisaties zonder winstoogmerk, anders dan de bevoegde instanties, van welke dienstverleners praktische bijstand kunnen krijgen.

De informatie die via het Dienstenloket ontsloten moet worden, is veelomvattend aangezien het gaat om vele eisen en vergunningstelsels waar vele bevoegde instanties bij betrokken zijn. Daarbij komt dat al die informatie actueel, duidelijk en ondubbelzinnig moet zijn (artikel 9 Dienstenwet). Hierdoor is het noodzakelijk dat bevoegde instanties daaraan medewerking verlenen.

Bevoegde instanties die betrokken zijn bij één of meer eisen of vergunningstelsels, zijn daarom verplicht om zelf bepaalde informatie langs elektronische weg toegankelijk te maken. Dit stelt Antwoord voor bedrijven vervolgens weer in staat om al die door bevoegde instanties afzonderlijk toegankelijk gemaakte informatie via het Dienstenloket en daarmee via één plek te ontsluiten. Op die manier kan aan deze verplichting van de Dienstenrichtlijn worden voldaan. De informatie die de betrokken bevoegde instanties zelf moeten ontsluiten, is omschreven in de artikelen 8 en 19 Dienstenwet. Het betreft onder meer informatie over:

- de eisen of vergunningstelsels, waarbij de bevoegde instantie is betrokken en haar naam en adresgegevens;
- de rechtsmiddelen die algemeen voorhanden zijn voor het beslechten van geschillen tussen haar en een dienstverlener/afnemer of tussen een dienstverlener en een afnemer over eisen en vergunningstelsels waarbij zij is betrokken;
- de middelen en voorwaarden om toegang te krijgen tot een openbaar register of een openbare databank met gegevens over dienstverleners en diensten, voor zover die instantie daarbij betrokken is.

Tot slot stelt de Dienstenrichtlijn (en daarmee ook de Dienstenwet) geen eisen aan de taal waarin de informatie beschikbaar moet worden gesteld. Wel wordt op basis van artikel 7 lid 5 Dienstenrichtlijn aangemoedigd (een inspanningsverplichting) om de informatie in andere talen van de Europese Unie te vertalen. In Nederland is ervoor gekozen de algemene informatie op Antwoord voor bedrijven ook in het Engels aan te bieden.

5.1.2 De bijstandsfunctie

Op verzoek dienen decentrale overheden, eveneens via elektronische weg, bijstand te verlenen aan dienstverleners en afnemers van diensten in binnen- en buitenland (artikel 7 lid 2 Dienstenrichtlijn en artikel 12 en 25 Dienstenwet). Deze bijstand is gericht op algemene informatie over de wijze waarop eisen (en vergunningstelsels) van decentrale overheden doorgaans worden uitgelegd en toegepast. Ook deze informatie dient actueel, duidelijk en ondubbelzinnig te zijn. Indien een decentrale overheid niet betrokken is bij de betreffende eisen of vergunningstelsels hoeft die op grond van de Dienstenwet daarover ook niet verplicht deze algemene informatie te verstrekken. Is er wel sprake van betrokkenheid, dan betekent dat niet dat decentrale overheden in individuele gevallen juridisch advies moeten verstrekken.

Het verlenen van bijstand via elektronische weg verloopt indien een bevoegde instantie dat wil en de dienstverlener daarom vervolgens verzoekt door middel van vraag en antwoord via de berichtenbox van het Dienstenloket. De berichtenbox maakt elektronisch verkeer tussen bevoegde instanties, waaronder decentrale overheden, en dienstverleners via het Dienstenloket mogelijk.

5.1.3 De transactiefunctie

De verplichting voor decentrale overheden om mogelijk te maken dat dienstverleners alle (vergunning) procedures en formaliteiten op afstand en elektronisch via het Dienstenloket met de betreffende decentrale overheid moet kunnen afwickelen, wordt ook wel de transactiefunctie genoemd (artikel 6 en 8 Dienstenrichtlijn en artikel 13 tot en met 16 Dienstenwet). Het gaat er hierbij om dat een dienstverlener de administratieve stappen die nodig zijn om aan een eis te voldoen of een vergunning te verkrijgen,

elektronisch moet kunnen afwickelen. In de praktijk betekent dit bijvoorbeeld dat niet alleen de vergunningaanvraag die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt elektronisch moet kunnen worden ingediend, maar dat de betreffende vergunning uiteindelijk ook elektronisch moet kunnen worden afgegeven.

Om deze transactiefunctie mogelijk te maken, is een berichtenbox ontwikkeld binnen het Dienstenloket via welke de transacties tussen bevoegde instanties en dienstverleners moeten kunnen plaatsvinden.

Meer over de inrichting en de werking van de berichtenbox leest u in paragraaf 5.2.

5.1.4 *Geen wijziging in bevoegdheden*

De Dienstenrichtlijn (en daarmee de Dienstenwet) vereist niet dat vergunningen tot één vergunning worden geïntegreerd of dat het besluitvormingsproces bij een coördinerend bestuursorgaan gecentraliseerd wordt. De Dienstenrichtlijn bepaalt juist uitdrukkelijk (zie artikel 6 lid 2 Dienstenrichtlijn) dat de invoering van het loket geen afbreuk doet aan de verdeling van de taken en bevoegdheden tussen de verschillende instanties binnen de nationale overheid. De bestuurlijke bevoegdheidsverdeling tussen bestuurslagen en de inhoudelijke besluitvorming door de huidige bevoegde instanties blijft dus onaangetast. Het uitgangspunt is dan ook dat het loket een centraal knooppunt vormt in een netwerk met vele overheidsinstanties.

5.1.5 *Toegang voor Nederlandse dienstverleners*

De Dienstenrichtlijn heeft betrekking op dienstverleners die grensoverschrijdende diensten verrichten, waaronder ook vestiging in een andere Europese lidstaat. Nederland heeft ervoor gekozen om de faciliteiten van het Dienstenloket ook open te stellen voor Nederlandse dienstverleners die binnen Nederland hun diensten, al dan niet tijdelijk, verrichten. Immers, een situatie waarin buitenlandse dienstverleners beter bediend zouden worden dan Nederlandse dienstverleners, is niet wenselijk. Bovendien is de informatie die ontsloten wordt feitelijk gezien al toegankelijk voor ook Nederlandse ondernemers, waaronder dienstverleners. Zij kunnen immers vrijelijk via internet toegang krijgen tot het Dienstenloket.

Uitgangspunt bij de implementatie van de verplichtingen inzake het elektronische loket was dan ook, dat de dienstverlening die op grond van de Dienstenrichtlijn voor buitenlandse dienstverleners beschikbaar komt, ook voor Nederlandse dienstverleners beschikbaar is.

Praktijkvoorbeeld gemeente Haarlem

Bij de invoering van de Dienstenrichtlijn zijn een paar zaken van belang. Allereerst wie de doelgroep is. De Dienstenrichtlijn is er voor alle dienstverlenende ondernemers binnen Europa, dus ook de Nederlandse. Naast de screening van verordeningen en beleid moet ook de productencatalogus doorgelopen worden. Wie wordt daarvoor verantwoordelijk en valt er een 'win-win'-situatie te creëren? Stel je daarvoor de vraag hoe het dienstverleningsproces loopt binnen de gemeente. Wat zijn de contactkanalen? Wat zijn de 'procestriggers' en welke producten zijn van belang? Denk aan vergunningen en informatie over bestemmingsplannen en handhavingcriteria.

Het mooiste is om de Dienstenrichtlijn in een bestaande procesgerichte 'frontoffice' onder te brengen. Inbedding in bestaande processen is gemakkelijker dan iets heel nieuws organiseren. De Dienstenrichtlijn zet sterk in op elektronische dienstverlening via het internet. Is er een digitaal ondernemersloket? Laat dan alle vragen die via deze site binnenkomen ook via Antwoord voor bedrijven, Samenwerkende Catalogi en de berichtenbox lopen. Dat voorkomt een extra werkstroom om te beheren. De 'frontoffice' voor ondernemers kan de berichtenbox beheren, vragen beantwoorden of doorsturen naar de vakafdeling en de afhandeling bewaken. Aansluiting van de berichtenbox op een zaakstelsel of 'midoffice' geeft daarbij zeker voordelen.

Praktijkvoorbeeld provincie Zeeland; aansluiting dienstenloket

In juni 2008 is in de provincie Zeeland een werkgroep in het leven geroepen om aan te sluiten op het Dienstenloket. De werkgroep kreeg de opdracht om:

- 1 voorzieningen te treffen om de aansluiting op Antwoord voor bedrijven te realiseren;
- 2 de eigen website aan te passen en verder te ontwikkelen zodat de juiste informatie, zoals relevante wet- en regelgeving, voor ondernemers is te vinden;
- 3 transacties, waaronder meldingen en vergunningaanvragen mogelijk te maken via Antwoord voor Bedrijven;
- 4 de interne werkprocessen in te richten op tijdige beantwoording van berichten en het verrichten van de transacties.

Hiervoor is allereerst de screening van de regelgeving afgerond, waarna deze gescreende regelgeving naast de productencatalogus is gelegd. Hierbij werd geconstateerd dat er nog niet voor alle regelgeving producten bestonden. Dit zijn dan met name de provinciespecifieke producten (P₁). Hiervoor zijn beschrijvingen gemaakt.

Ook is gekeken of alle vereiste informatie uit de Dienstenrichtlijn wel al in de provinciale productencatalogus (PPC) stond. Dit bleek niet zo te zijn en de PPC werd hierop aangepast.

Verder is de provincie Zeeland bezig geweest met het inrichten van het proces van het afhandelen van vragen via de berichtenbox. Dit werd ondernomen zodat de interne organisatie ook weet hoe zij om moet gaan met (aan)vragen die via de berichtenbox worden ontvangen. Zodra men het eens was over dit proces, waarmee zoveel mogelijk is getracht aan te sluiten bij de huidige verwerking van (aan)vragen, werden alle betrokken medewerkers (nog beter) geïnformeerd over de Dienstenrichtlijn, Antwoord voor bedrijven en het Dienstenloket, en de afhandeling van vragen via de berichtenbox.

De aansluiting op het Dienstenloket bij de provincie Zeeland heeft redelijk wat werk vereist. De werkgroep die zich bezighield met deze aansluiting bevatte procesmensen, ICT'ers, juristen en beleidsmedewerkers. Waar nodig werd DIV (documentaire informatievoorziening) er ook bij betrokken. Deze samenwerking bleek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn een hele waardevolle te zijn.

5.2 Vormgeving van het elektronische loket

Zoals reeds aangegeven is het Dienstenloket ondergebracht bij de bestaande portal voor ondernemers, www.antwoordvoorbedrijven.nl. Met een speciale berichtenbox is beveiligd berichtenverkeer mogelijk. Via dit kanaal kan de dienstverlener vragen stellen aan en transacties verrichten met de aangesloten bevoegde instantie, waaronder de decentrale overheden. Kiest een dienstverlener voor communicatie en transacties via de berichtenbox, dan is de overheidsinstantie verplicht hem langs deze weg van dienst te zijn. De overheidsinstantie kan zelf bepalen hoe het interne proces rond de afhandeling van dit berichtenverkeer ingericht wordt. Uiteraard blijft ook de mogelijkheid bestaan voor de dienstverlener om de overheidsinstantie rechtstreeks te benaderen of via het Dienstenloket door te klikken naar de website van de betreffende overheidsinstantie.

5.2.1 Centraal loket en aansluiting door decentrale overheden

De verantwoordelijkheid voor de instandhouding van het centraal loket (het Dienstenloket) ligt bij de minister van Economische Zaken. De minister is op basis van de Dienstenwet (artikel 5 lid 1) verplicht om aan dienstverleners en bevoegde instanties de mogelijkheid te bieden berichten die op procedures en formaliteiten betrekking hebben, via het centraal loket te verzenden. Bevoegde instanties zijn op hun beurt verplicht langs elektronische weg informatie toegankelijk te maken voor dienstverleners en afnemers van diensten over eisen en vergunningstelsels waarbij zij een rol vervullen. Tevens moeten zij via het centraal loket op verzoek van een dienstverlener berichten kunnen verzenden die op procedures en formaliteiten

betrekking hebben (artikel 8 respectievelijk 12 t/m 14 Dienstenwet). Door deze verplichte aansluiting van de bevoegde instanties op het centraal loket kan de minister van Economische Zaken het totale informatieaanbod van alle betrokken bevoegde instanties gezamenlijk ontsluiten, en kan ook de transactiefunctie via de berichtenbox van het Dienstenloket worden vervuld.

5.2.2 *Ontsluiting van producten en regelgeving*

Om ervoor te zorgen dat het Dienstenloket de informatie van bevoegde instanties over relevante eisen en vergunningstelsels toegankelijk kan maken, wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande initiatieven zoals Samenwerkende Catalogi en Decentrale regelgeving online. Deze voorzieningen zorgen ervoor dat de relevante producten en diensten van de aangesloten instanties en de relevante regelgeving eenduidig worden ontsloten. De op deze programma's aangesloten instanties zijn verantwoordelijk voor wat zij ontsluiten en voor de kwaliteit van de ontsloten informatie.

5.2.3 *Transacties via de berichtenbox*

Binnen het Dienstenloket is een afgeschermd omgeving gecreëerd met een berichtenbox voor dienstverleners en bevoegde instanties. Na elektronische aanmelding kan toegang worden verkregen tot deze omgeving. Een dienstverlener kan vanaf dat moment vanaf iedere plek inloggen op de afgeschermd omgeving van Antwoord voor bedrijven en daarbinnen via de berichtenbox een bericht verzenden naar een bevoegde instantie die betrokken is bij procedures en formaliteiten. Ook kan de dienstverlener in deze omgeving berichten ontvangen van bevoegde instanties. De berichtenbox is niet bestemd voor afnemers van diensten (zakelijke afnemers en consumenten). De Dienstenrichtlijn verplicht daar ook niet toe.

5.2.4 *Elektronische formulieren*

Op basis van de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet heeft de dienstverlener het recht om via het Dienstenloket zijn procedures digitaal te regelen. Indien een bevoegde instantie een formulier vaststelt dat op procedures en formaliteiten betrekking heeft (die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen) en het gebruik daarvan is niet verplicht, kan een dienstverlener nog steeds van dit recht gebruik maken. Een dienstverlener kan dan vormloos het bericht via het Dienstenloket blijven verzenden, zonder het risico te lopen dat een bevoegde instantie het om die reden niet in behandeling neemt. Als een bevoegde instantie het gebruik van een formulier wel verplicht heeft gesteld, dan is van belang dat dit formulier elektronisch toegankelijk is voor dienstverleners op een wijze dat verzending daarvan via het Dienstenloket mogelijk is. Daardoor kunnen zowel binnenlandse als buitenlandse dienstverleners elektronisch en op afstand het formulier invullen en via het Dienstenloket verzenden.

Hoe een dienstverlener een formulier dat elektronisch toegankelijk is gemaakt via het Dienstenloket kan verzenden, hangt af van de wijze waarop een formulier elektronisch toegankelijk is gemaakt door de bevoegde instantie. Er zijn formulieren (bijvoorbeeld in PDF-formaat) die vanaf een website zijn te printen, in te vullen en vervolgens na het scannen daarvan naar het Dienstenloket verzonden kunnen worden. Ook is er bijvoorbeeld een vorm mogelijk waarbij een formulier online wordt ingevuld, wordt opgeslagen in de eigen omgeving van de dienstverlener, vervolgens elektronisch van daaruit wordt overgebracht naar de eigen voorziening (berichtenbox) binnen het Dienstenloket en van waaruit het (bijvoorbeeld als bijlage bij een begeleidend berichtje in de berichtenbox) wordt verzonden.

Daarnaast bestaan er ook formulieren die geavanceerd van karakter zijn en die alleen nog online zijn in te vullen en te verzenden (ook wel geavanceerde of complexe elektronische formulieren genoemd). Voor dit type formulieren is verzending via het Dienstenloket enkel mogelijk, indien die vanuit het Dienstenloket zelf voor gebruik toegankelijk zijn. Dit betekent dat indien deze formulieren op procedures en formaliteiten betrekking hebben en het gebruik daarvan door een bevoegde instantie verplicht is gesteld, de medewerking van de minister van Economische Zaken als verantwoordelijke voor het Dienstenloket nodig is om deze formulieren via het Dienstenloket voor de dienstverlener toegankelijk te maken.

5.3 Inrichting proces voor ontvangen en afhandelen van berichten

De berichtenbox is een extra kanaal waarlangs berichten van dienstverleners ontvangen kunnen worden. Voor het gebruik van dit kanaal moet een proces worden ingericht om (aan)vragen binnen de juiste termijnen en met de eigen servicenormen van de decentrale overheid voor dienstverlening af te handelen. Bij het inrichten van dit proces moet in ieder geval aan het volgende gedacht worden:

5.3.1 Intern proces

Zorg ervoor dat iemand in de organisatie:

- de kennisgevingberichten ontvangt en deze zo snel mogelijk (bij voorkeur iedere dag) checkt;
- een ontvangstbevestiging verstuurt;
- de berichten door de juiste behandelaar in de organisatie worden opgepakt;
- vervolgens het antwoord via de berichtenbox terugkoppelt aan de dienstverlener.

5.3.2 Ontvangstbevestiging

Indien het een vergunningaanvraag betreft, dan dient de bevoegde instantie zelf een ontvangstbevestiging te versturen bij ontvangst van een bericht in de berichtenbox (zie ook paragraaf 4.6.5). De ontvangst van de vergunningaanvraag dient zo snel mogelijk te worden bevestigd. De ontvangstbevestiging moet de volgende informatie bevatten:

- de vastgestelde termijn voor afhandeling;
- de beschikbare rechtsmiddelen;
- indien van toepassing, de vermelding dat bij het uitblijven van een antwoord binnen de gespecificeerde termijn de vergunning wordt geacht te zijn verleend (zie ook paragraaf 4.7).

5.3.3 Archivering

Een bericht van een dienstverlener kan een archiefbescheiden zijn en zal de ontvangende bevoegde instantie mogelijk als zodanig in een elektronisch zaakdossier willen bewaren met alle gerelateerde stukken. Antwoord voor bedrijven realiseert een oplossing waarmee de bevoegde instantie het bericht in een open standaard formaat kan downloaden en archiveren. De bijlagen kunnen worden gedownload in het oorspronkelijke format zoals ze bij het bericht zijn gestuurd.

5.3.4 Berichtenuitwisseling

Als de bevoegde instantie een bericht via de berichtenbox ontvangt, betekent dit dat zij in beginsel ook antwoord zal geven via de berichtenbox.

5.3.5 Gebruik buiten de Dienstenrichtlijn en Dienstenwet

De berichtenbox is voor gebruik door dienstverleners voor zaken die onder de Dienstenrichtlijn (en daarmee de Dienstenwet) vallen. Het kan zijn dat andere ondernemers voor andere zaken (andere in de zin van niet vallend onder de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet) de berichtenbox ook gaan gebruiken. De bevoegde instantie is in dat kader niet verplicht om de berichtenbox te gebruiken. Er dient dan voor te worden gezorgd dat deze ondernemers gewezen worden op de andere mogelijkheden die zij hebben om contact met de bevoegde instantie op te nemen. Als de bevoegde instantie de berichtenbox wel hiervoor wenst te gebruiken, dient contact te worden opgenomen met ICTU, de uitvoeringsorganisatie die de inrichting en vormgeving van het Dienstenloket tot stand heeft gebracht (zie Adressen in Deel III Informatie voor contactgegevens).

5.3.6 Elektronische handtekening

In het kader van de afwikkeling van procedures en formaliteiten via het Dienstenloket zal het kunnen voorkomen dat er een verplichting tot ondertekening bestaat. De Algemene wet bestuursrecht bepaalt

bijvoorbeeld dat een aanvraag ondertekend dient te zijn (artikel 4:2, eerste lid, Awb). Dit betekent dat bevoegde instanties bij berichtenverkeer via het Dienstenloket te maken krijgen met de elektronische handtekening.

Het Dienstenloket belemmert het gebruik van elektronische handtekeningen door bevoegde instanties en dienstverleners niet. Via de berichtenbox kunnen dus ook berichten worden verzonden die zijn ondertekend met een elektronische handtekening. Elektronische handtekeningen zijn er in veel verschijningsvormen met verschillende niveaus van betrouwbaarheid. De meest eenvoudige die kan worden gebruikt, is de met pen geplaatste handtekening op een papier dat wordt gescand en als PDF-bestand via de berichtenbox wordt verzonden. Een dergelijke handtekening heeft een lage betrouwbaarheid, waarvan voorstelbaar is dat die voor verschillende procedures voldoende zal zijn (gedacht zou bijvoorbeeld kunnen worden aan melding van een klein evenement). Als de aard van het proces het toelaat kan de bevoegde instantie het gebruik daarvan door een dienstverlener accepteren en is aan een vereiste tot ondertekening voldaan (zie ook artikel 2:16 Awb).

Sommige transacties vereisen een hoger niveau van betrouwbaarheid, zoals bij een aanvraag tot inschrijving in het handelsregister. Of en in hoeverre dat aan de orde is hangt telkens af van doel, aard en inhoud van een bericht in kwestie. Een hogere betrouwbaarheid moet uiteraard noodzakelijk en evenredig zijn, zodat administratieve procedures zo eenvoudig mogelijk worden gehouden. Dit volgt ook uit de Dienstenrichtlijn.

Een decentrale overheid bepaalt bij het voorschrijven of eisen van een elektronische handtekening zelf welk niveau van betrouwbaarheid vereist is gelet op het bericht in kwestie. Dat uitgangspunt blijft ook na inwerkingtreding van de Dienstenwet gelden. Daarbij is echter wel van belang dat de gekozen oplossing er niet toe mag leiden dat het dienstverleners uit andere lidstaten moeilijk wordt gemaakt om op juiste wijze een bericht ondertekend via het Dienstenloket te verzenden. Het is bijvoorbeeld mogelijk, indien de decentrale overheid dat passend acht, om een gescande handtekening voor te schrijven of te eisen. In dat geval kunnen ook dienstverleners uit andere lidstaten eenvoudig deze elektronische handtekening onder een bericht zetten.

Indien daarentegen een elektronische handtekening wordt voorgeschreven of geëist die door dienstverleners uit andere lidstaten niet of lastig is te verkrijgen, zal die dienstverleners een werkbare alternatieve oplossing moeten worden geboden. Die situatie doet zich bijvoorbeeld voor indien een buitenlandse dienstverlener eerst in Nederland in persoon bij een betrouwbare derde partij moet verschijnen om een bepaalde elektronische handtekening te krijgen. In dat geval zouden dienstverleners uit andere lidstaten eerst fysiek naar Nederland moeten reizen voordat zij een verplicht te ondertekenen bericht via het Dienstenloket kunnen verzenden. Een dergelijke uitsluitend 'nationale' oplossing werkt niet voor buitenlandse dienstverleners. Een decentrale overheid ontkomt er in dat geval niet aan tevens elektronische handtekeningen uit andere lidstaten te accepteren waar dienstverleners makkelijker toegang tot hebben.

Ook de Europese Commissie onderkent dat het voor de interoperabiliteit van de nationale Dienstenlokets nodig is dat lidstaten elektronische handtekeningen uit andere lidstaten accepteren die via een Dienstenloket worden verzonden. De Commissie heeft over het mogen eisen en moeten accepteren van elektronische handtekeningen bij het gebruik van het één-loket als bedoeld in de Dienstenrichtlijn een comitologiebesluit vastgesteld. Het besluit van de Commissie wordt door een aanpassing van de Dienstenwet (zie de nota van wijziging bij het wetsvoorstel Aanpassingwet dienstenrichtlijn³⁴ geïmplementeerd. Daaruit is af te leiden dat de acceptatie van de ondertekening van berichten die via het Dienstenloket worden verzonden in Nederland langs de volgende hoofdlijnen worden uitgewerkt:

- Een bevoegde instantie die eist of bij wettelijk voorschrift voorschrijft dat een bericht met een gescande handgeschreven handtekening moet zijn voorzien, hoeft verder geen andere elektronische handtekeningen met een hoger betrouwbaarheidsniveau te accepteren.

³⁴ Aanpassing van diverse wetten ter implementatie van richtlijn 2006/123/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU L 376/6) 'Nota van wijziging', Kamerstukken 2009/10, 31 859, nr. 4.

- Een bevoegde instantie die een elektronische handtekening met een hoger betrouwbaarheidsniveau dan die van een gescande handtekening eist of bij wettelijk voorschrift voorschrijft voor een bericht, moet een daarvan afwijkende elektronische handtekening toch accepteren indien het gaat om:
 - een ‘gekwalficeerde elektronische handtekening’), of
 - een ‘geavanceerde elektronische handtekening met een gekwalificeerd certificaat, maar aangemaakt zonder veilig middel’.

De omschrijving van deze handtekeningen is te herleiden tot de richtlijn elektronische handtekeningen (Richtlijn nr. 1999/93/EG). Deze richtlijn is geïmplementeerd in de Wet elektronische handtekeningen. Kenmerkend voor deze elektronische handtekeningen is dat de harmonisatie daarvan in Europa het meest ver gevorderd is. Dat maakt de erkenning tussen lidstaten van deze handtekening in verschillende opzichten eenvoudiger, en dus ook voor bevoegde instanties in Nederland die een dergelijke handtekening ontvangen terwijl die in een andere lidstaat tot stand is gekomen. Bovendien hebben deze handtekeningen een (relatief) hoog betrouwbaarheidsniveau. Daarbij geldt dat de ‘gekwalficeerde elektronische handtekening’ een hoger betrouwbaarheidsniveau heeft dan de andere aangehaalde elektronische handtekening.

- De vorige regel is niet onverkort van toepassing, indien een ‘gekwalficeerde elektronische handtekening’ wordt geëist of voorgeschreven, en een bevoegde instantie vervolgens een bericht via het Dienstenloket ontvangt met een ‘elektronische handtekening met een gekwalificeerd certificaat, maar aangemaakt zonder veilig middel’. In dat geval hoeft een bevoegde instantie geen genoegen te nemen met laatstgenoemde handtekening, aangezien die een lager betrouwbaarheidsniveau heeft dan is voorgeschreven of wordt geëist.

Het comitologiebesluit van de Europese Commissie voorziet verder in een verbetering van de verificatiemogelijkheden van gekwalficeerde certificaten. De beide hiervoor aangeduide elektronische handtekeningen zijn namelijk altijd gebaseerd op een gekwalificeerd certificaat. De verificatie van zo’n certificaat zal moeten kunnen plaatsvinden aan de hand van een openbaar toegankelijke betrouwbare lijst die door een nationale toezichthouder wordt bijgehouden. Die betrouwbare lijst (trusted list) is volgens een gemeenschappelijk model opgesteld en heeft betrekking op certificatieinstanties die gekwalficeerde certificaten aanbieden. In Nederland wordt de Telecommunicatiewet daartoe aangepast en het is de bedoeling dat de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) die lijst gaat beheren (zie wederom de hiervoor aangehaalde nota van wijziging). Decentrale overheden kunnen die lijst vervolgens gaan raadplegen, indien zij een elektronische handtekening met een gekwalificeerd certificaat ontvangen.

Bovenstaande moet onderscheiden worden van de elektronische handtekening die de bevoegde instantie zelf plaatst onder bijvoorbeeld een besluit dat via het Dienstenloket wordt verzonden. Welke handtekening in zo’n geval wordt toegepast is ter beoordeling van de bevoegde instantie. Wel moet die handtekening door de ontvangende dienstverlener geopend kunnen worden, zodat ook dat deel van de procedures en formaliteiten via het Dienstenloket afgewikkeld kan worden.

Meer informatie over het gebruik van de elektronische handtekening is onder meer te vinden op de websites www.pkioverheid.nl en www.afsprakenstelseherkenning.nl.

6 Administratieve samenwerking

Paragraaf 3.2.4 van deze handreiking schetst al kort de verplichtingen in de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet over de administratieve samenwerking tussen bevoegde instanties bij het toezicht houden op dienstverleners en hun diensten. In dit hoofdstuk wordt de juridische basis in meer detail beschreven en wordt de wijze waarop deze administratieve samenwerking in de praktijk vorm krijgt, onder andere door het gebruik van het Interne Markt Informatiesysteem (IMI), toegelicht.

6.1 Juridische basis in Dienstenrichtlijn en Dienstenwet

6.1.1 Doel van de administratieve samenwerking

De Dienstenrichtlijn verplicht de lidstaten van de Europese Unie nauwer samen te werken bij het houden van toezicht op dienstverleners. Bevoegde instanties moeten straks op verzoek langs elektronische weg informatie aan elkaar verstrekken, bijvoorbeeld over de diploma's en registraties van dienstverleners. Voordeel voor de dienstverleners is dat zij minder vaak gegevens aan toezichthouders hoeven te verstrekken.

Daarnaast verhoogt een adequate wederzijdse bijstand het vertrouwen in de interne markt bij zowel de afnemer van de dienst als de betrokken overheidsinstanties. De Dienstenrichtlijn gaat namelijk uit van wederzijds vertrouwen in de regels en in het handhavingsbeleid van andere lidstaten. Door een goede samenwerking kan een wildgroei aan controlevoorschriften en procedures worden voorkomen met minder belemmering voor het grensoverschrijdend aanbieden van diensten als gevolg.

In hoofdstuk VI van de Dienstenrichtlijn en in hoofdstuk 6 van de Dienstenwet is een uitgebreide regeling opgenomen ten behoeve van deze grensoverschrijdende administratieve samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties en toezichthouders in de lidstaten. Deze regeling is dus ook voor alle gemeenten, provincies en waterschappen van belang.

6.1.2 Geen aantasting van bestaande bevoegdheden

Uitgangspunt van de Dienstenrichtlijn en van de Dienstenwet is dat de wederzijdse bijstand en samenwerking rechtstreeks tussen de bevoegde instanties (waaronder dus alle decentrale overheden) van de lidstaten plaatsvindt (zie ook overweging 107 bij de Dienstenrichtlijn). In dat verband is het relevant om te onderstrepen dat de gegevensuitwisseling dient ter uitvoering van reeds bestaande wettelijke taken die aan deze bevoegde instanties zijn toebedeeld. De regelgeving op grond waarvan de decentrale overheden reeds bevoegd zijn om informatie in te winnen bij dienstverleners en persoonsgegevens te verwerken (met inbegrip van de bijbehorende waarborgen bij de verwerking van deze persoonsgegevens), blijft dus onverkort gelden.

De algemene verplichting tot wederzijdse bijstand is een resultaatverplichting: het weigeren van bijstand omdat er onvoldoende interesse of capaciteit is, schendt deze verplichting. Omgekeerd zijn de instanties niet verplicht om grensoverschrijdende inspecties te verrichten. Het is dus niet nodig dat de decentrale overheid de dienstverlener in het buitenland volgt en controleert. Ook is het niet nodig om naar aanleiding van een verzoek informatie in te winnen over een bepaalde kwestie waarvoor de decentrale overheid niet zelf bevoegd is noch de informatie ter beschikking heeft.

6.1.3 Algemeen informatieverzoek

In de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet zijn verschillende procedures vastgelegd ten behoeve van de samenwerking tussen instanties in het kader van de verbetering van het toezicht op de dienstverlener. De eerste procedure omvat de mogelijkheid voor een decentrale overheid om een bevoegde instantie uit een andere lidstaat te benaderen met een verzoek om informatie of met een verzoek tot het verrichten van een inspectie en verificatie (zie artikel 28 lid 3 t/m 6, en de artikelen 29 en 31 Dienstenrichtlijn, omgezet in artikelen 37 t/m 39, 54 en 56 Dienstenwet). Zo'n verzoek dient gemotiveerd te zijn en de uitgewisselde informatie mag alleen worden gebruikt voor de aangelegenheid waarvoor deze is verzocht. Het gaat bij deze procedure om verzoeken die zowel betrekking kunnen hebben op de dienstverlener als op een dienstverrichting. Een decentrale overheid kan bijvoorbeeld navragen of de dienstverlener daadwerkelijk in de andere lidstaat is gevestigd en of de door de dienstverlener overlegde certificaten of vergunningen juist zijn.

6.1.4 Informatie over de betrouwbaarheid

De tweede procedure ligt in het verlengde van de omschreven procedure in paragraaf 6.1.3 en is specifiek gericht op het verkrijgen van informatie over de betrouwbaarheid van de dienstverlener (zie artikel 33 Dienstenrichtlijn, en de artikelen 40 t/m 44 Dienstenwet). De decentrale overheid heeft de mogelijkheid om bij een relevante bevoegde instantie in een andere lidstaat informatie op te vragen over tuchtrechtelijke en/of bestuursrechtelijke maatregelen of strafrechtelijke sancties en beslissingen over insolventie en faillissement waarbij sprake is van frauduleuze praktijken. Het moet gaan om maatregelen, sancties of beslissingen die jegens de desbetreffende dienstverlener zijn genomen en die van directe betekenis zijn voor de vakbekwaamheid of de professionele betrouwbaarheid van de dienstverlener. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een berisping die is opgelegd aan een accountant of een beroepsverbod voor een ex-bestuurder van een onderneming.

De Nederlandse justitiële of strafvorderlijke gegevens in de zin van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens zullen niet via deze procedure worden verstrekt. Er is in Nederland voor gekozen om de gegevensuitwisseling van Nederlandse strafrechtelijke persoonsgegevens te laten plaatsvinden met een invulling die is afgeleid van de systematiek van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens inzake de verklaring omtrent gedrag (VOG). Op deze manier wordt invulling gegeven aan de verplichte rechtstreekse en effectieve informatie-uitwisseling tussen de bevoegde instanties van de lidstaten, en wordt de naleving van de principes zoals neergelegd in de Wet bescherming persoonsgegevens aanzien van strafrechtelijke persoonsgegevens gewaarborgd. De decentrale overheid dient alle vragen over strafrechtelijke c.q. justitiële gegevens door te zenden aan de Dienst Justis³⁵. De decentrale overheid is niet bevoegd om deze informatie te verstrekken, zelfs al beschikt zij over de betreffende informatie.

6.1.5 Veiligheidsmaatregelen in individuele gevallen

Bij de derde procedure gaat het niet om informatie, maar wordt er om optreden van de relevante bevoegde instantie gevraagd jegens de dienstverlener ten behoeve van de veiligheid van de dienstverrichting (zie de artikelen 18 en 35 Dienstenrichtlijn en de artikelen 45 t/m 50 Dienstenwet). Deze procedure gaat ervan uit dat de bevoegde instanties in de lidstaat waar de dienstverlener is gevestigd, mogelijkheden hebben om tegen de dienstverlener op te treden wanneer de veiligheid in het geding is. Pas wanneer de aangezochte bevoegde instantie in de lidstaat van vestiging niet of onvoldoende optreedt, kan de verzoekende bevoegde instantie zelf een maatregel treffen, gericht op de individuele dienstverlener. Voor deze procedure geldt een zware motiveringsplicht waarbij ook de Europese Commissie een toezichthoudende rol vervult. Voor spoedgevallen is er een afwijking voorzien van deze procedure. De kans dat een decentrale overheid gebruik moet maken van deze procedure wordt vooralsnog laag ingeschat.

³⁵ De Dienst Justis (Justitiële uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening) is de screeningsautoriteit op het gebied van integriteit van het ministerie van Justitie. Zie voor meer informatie: http://www.justitie.nl/organisatie/wie-is-justitie/organigram/DG_Preventie_Jeugd_en_Sancties/dienst-justis.aspx

6.1.6 *Waarschuwingsmechanisme*

Het waarschuwingsmechanisme is de vierde en laatste procedure (zie artikel 29 lid 3 en artikel 32 Dienstenrichtlijn, en artikel 51 Dienstenwet). Dit mechanisme moet ertoe leiden dat een bevoegde instantie andere lidstaten en de Europese Commissie onverwijld kan informeren over een situatie waarbij sprake is van ernstige specifieke handelingen of omstandigheden met betrekking tot een dienstverrichting die ernstige schade aan de gezondheid, de veiligheid van personen, of aan het milieu kunnen veroorzaken. De Dienstenrichtlijn voorziet in deze situaties in een mechanisme om de bevoegde instanties in andere lidstaten snel te kunnen waarschuwen. Wel moeten daarbij allerlei procedurele en inhoudelijke waarborgen in acht worden genomen, zoals een zeer goede motivering waarom er zo'n groot risico is en waarom een waarschuwingsbericht noodzakelijk is.

6.1.7 *Elektronische uitwisseling van informatie*

De wederzijdse bijstand en de informatie-uitwisseling die daarbij hoort, dient langs elektronische weg plaats te vinden (zie artikel 28 lid 6 Dienstenrichtlijn, en artikelen 36 lid 2 en 3 en 56 Dienstenwet). De benodigde elektronische infrastructuur is door de Europese Commissie ontwikkeld in de vorm van het Interne Markt Informatiesysteem, ook bekend als het IMI. Zie voor meer detailinformatie over dit systeem paragraaf 6.2 van deze handreiking.

6.1.8 *Het contactpunt*

Ten behoeve van een goede werking van de administratieve bijstand, voorziet de Dienstenrichtlijn in het door de lidstaten inrichten van een contactpunt (zie artikel 28 lid 2 Dienstenrichtlijn, en artikel 55 Dienstenwet).

In de Dienstenwet heeft de minister van Economische Zaken de verantwoordelijkheid gekregen het contactpunt in te richten en in stand te houden. Het contactpunt vormt eveneens het aanspreekpunt voor de contactpunten in de andere lidstaten en voor de Europese Commissie in het kader van het goed functioneren van de administratieve samenwerking. Het contactpunt ondersteunt daarnaast de uitwisseling van verzoeken om informatie over en tot het verrichten van verificaties, inspecties en onderzoeken naar dienstverleners en hun diensten tussen de bevoegde instanties en de bevoegde instanties van andere lidstaten. Hierbij moet worden benadrukt dat het contactpunt geen centrale coördinerende en toezichthoudende rol vervult. De verzoeken worden rechtstreeks tussen de bevoegde instanties uitgewisseld.

Om het contactpunt de ondersteunende rol te kunnen laten spelen, bestaat er voor de bevoegde instanties bijvoorbeeld wel een verplichting tot het informeren van het contactpunt wanneer er sprake is van een (dreigend) geschil over de invulling van de verplichting tot administratieve bijstand of wanneer er een praktisch probleem speelt (zie artikel 38 lid 2 Dienstenwet). Ook vervult het contactpunt een belangrijke adviserende en ondersteunende rol bij het gebruik van het waarschuwingsmechanisme.

Verder heeft het contactpunt de taak om de nodige informatie te verschaffen (al dan niet op verzoek) aan Nederlandse bevoegde instanties over gelijkwaardige, of gezien hun doel in wezen vergelijkbare eisen en controles die in een andere lidstaat al gelden voor de betreffende dienstverlener. In zo'n geval zal het contactpunt zich kunnen richten tot de contactpunten in de andere lidstaten om de relevante informatie op te vragen.

6.2 **Het Interne Markt Informatiesysteem**

6.2.1 *Wat is het Interne Markt Informatiesysteem?*

Zoals omschreven in artikel 34 Dienstenrichtlijn heeft de Europese Commissie, in samenwerking met de lidstaten en met inachtneming van bestaande informatiesystemen, een elektronisch systeem opgezet voor de uitwisseling van informatie tussen de bevoegde instanties in de lidstaten. Dit systeem is het Interne

Markt Informatiesysteem (hierna: het IMI). Het systeem wordt reeds ingezet ter ondersteuning van de verplichting tot administratieve bijstand in het kader van de richtlijn Beroepskwalificaties (richtlijn nr. 2005/36/EG).

Het IMI is een gesloten elektronisch netwerk waarbinnen de bevoegde instanties van de lidstaten rechtstreeks met elkaar informatie kunnen uitwisselen over dienstverleners die grensoverschrijdend hun diensten aanbieden of zich willen vestigen in een andere lidstaat. Het IMI is een vraag- en antwoordsysteem. Er wordt geen informatie in opgeslagen, het is dus geen database. Verzoeken om informatie of acties zoals beschreven bij de paragrafen 6.1.3. t/m 6.1.6 kunnen via het IMI worden gedaan. De bevoegde instanties hebben via het IMI de mogelijkheid om in een besloten omgeving rechtstreeks contact met elkaar te hebben. De decentrale overheden kunnen hun vragen dus direct aan hun *counterparts* in de andere lidstaten stellen.

Het IMI functioneert overigens niet alleen tussen bevoegde instanties in verschillende lidstaten, maar kan ook gebruikt worden voor informatie-uitwisseling binnen Nederland. De decentrale overheden kunnen via het IMI dus ook vragen stellen aan de bevoegde instanties die in Nederland op het IMI zijn aangesloten.

6.2.2 Hoe kan het Interne Markt Informatiesysteem worden gebruikt?

Het gebruik van het IMI door bevoegde instanties is aan een aantal randvoorwaarden onderworpen. Alleen indien het noodzakelijk is voor de uitvoering van wettelijke taken en dit binnen de grenzen blijft van de bevoegdheden die hen bij wettelijk voorschrift zijn toegekend, mogen bevoegde instanties via het IMI informatie uitwisselen en verzoeken verzenden. Daarnaast hebben alleen de instanties die de vragen stellen en deze beantwoorden inzage in de persoonsgegevens van de dienstverlener die het betreft. Tot slot geldt het uitgangspunt dat de vragen en antwoorden die via het IMI worden uitgewisseld alleen betrekking kunnen hebben op aangelegenheden die vallen binnen de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn. Vragen over belastingen kunnen bijvoorbeeld niet worden gesteld, maar vragen over een horecavergunning wel.

De identificatie, aansluiting en ondersteuning van de relevante bevoegde instanties geschiedt in Nederland door een coördinator, aangesteld bij het ministerie van Economische Zaken. Deze functie heeft duidelijk raakvlakken met het bij paragraaf 6.1.8 omschreven contactpunt. Er is in Nederland dan ook voor gekozen om de aanwijzing van deze functie te laten samenvallen met de aanwijzing van het contactpunt.

De Europese Commissie beheert het IMI en is verantwoordelijk voor de technische integriteit, betrouwbaarheid en veiligheid van het systeem. De Europese Commissie vervult geen rol in de gegevensuitwisseling tussen de bevoegde instanties en kan nooit toegang tot de persoonsgegevens verkrijgen. De coördinatoren c.q. de contactpunten faciliteren het soepel functioneren van het IMI, maar hebben geen toegang tot de gegevens en zijn niet verantwoordelijk voor de verwerking van gegevens.

De in de paragrafen 6.1.3 t/m 6.1.6 omschreven procedures voor het uitwisselen van informatie en het doen van verzoeken tot verificaties, inspecties en maatregelen kunnen dus via het IMI verlopen. De procedures voor vragen met betrekking tot algemene informatie dan wel voor vragen over de betrouwbaarheid van een dienstverlener zijn geïntegreerd in één module binnen het IMI. Het waarschuwingsmechanisme en de mogelijkheid tot het verzoeken om veiligheidsmaatregelen in individuele gevallen zijn vormgegeven als twee aparte modules binnen het IMI.

Praktijkvoorbeeld provincie Zeeland

De aansluiting op het IMI is één van de stappen uit het stappenplan dat is opgesteld voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn. Voor de provincie Zeeland is echter nog niet heel duidelijk wanneer men vragen zal willen stellen aan andere organisaties via het IMI. Daarom is men gaan kijken naar de producten en diensten en de bijbehorende processen die onder Dienstenrichtlijn vallen. Er is bekeken hoe binnen die processen wordt gecontroleerd op de identiteit, authenticiteit en betrouwbaarheid en waar administratieve samenwerking via het IMI zou kunnen plaatsvinden. Vervolgens is gekeken of het IMI daar een rol bij kan

spelen. Daar is gebruik gemaakt van het overzicht van standaardvragen die via het IMI gesteld kunnen worden.

Men wil wel voorkomen dat met de komst van het IMI er meer gecontroleerd gaat worden dan nu al het geval is. Het uitgangspunt is dat alleen het IMI gebruikt wordt wanneer dat nodig is en niet alleen omdat de mogelijkheid er nu is. Medewerkers die te maken krijgen met de Dienstenrichtlijn zullen in ieder geval geïnformeerd worden over het IMI, zodat zij weten dat de mogelijkheid bestaat tot administratieve samenwerking.

Praktijkvoorbeeld gemeente Zwolle

De berichten die via het Dienstenloket van Antwoord voor bedrijven zijn aangemaakt en bestemd zijn voor de gemeente Zwolle, komen net als de naar het algemene gemeentelijke e-mailadres van de gemeente Zwolle gestuurde mailtjes op een centrale plek binnen. Vanuit deze plek worden ze verdeeld over de medewerkers van de gemeente Zwolle die ze moeten beantwoorden. IMI wil de gemeente Zwolle op dezelfde manier inregelen. Aangezien tot 1 januari 2010 (Dienstenwet nog niet in werking) schriftelijk toestemming moet worden gevraagd van een dienstverlener om gegevens over hem via IMI op te vragen, wacht de gemeente Zwolle tot eind 2009 met het inrichten van een werkproces voor IMI. De gemeente denkt eraan om bij elke afdeling die te maken heeft met vergunningverlening een contactpersoon aan te stellen.

6.2.3 Belangrijke uitgangspunten voor gebruik van het Interne Markt Informatiesysteem

Voor het uitwisselen van informatie en verzoeken via het IMI kan gebruik worden gemaakt van voorgeprogrammeerde standaardvragen. Deze vragen zijn beschikbaar in alle officiële talen van de Europese Unie en worden automatisch in de taal van de bevoegde instantie weergegeven. De Nederlandse decentrale overheden die zijn aangesloten op het IMI treffen de mogelijkheid te stellen vragen en de mogelijk te geven antwoorden in het systeem dus in het Nederlands aan. Naast de standaardvragen kan ook gebruik worden gemaakt van open tekstvelden, bijvoorbeeld om een vraag of verzoek toe te lichten. De hier ingevoerde teksten worden eenvoudig via een in het systeem ingebouwde automatische vertaalmachine vertaald. Deze vertalingen kunnen door het automatische karakter wel fouten kunnen bevatten.

Indien een bevoegde instantie is aangesloten op het IMI, dan is zij verplicht om binnenkomende vragen te beantwoorden dan wel door te zenden. Indien de ontvangende bevoegde instantie de binnengekomen vraag niet kan beantwoorden omdat de materie niet binnen de bevoegdheid en/of taakveld van deze instantie valt, dan moet de vraag worden doorgestuurd naar de instantie die wel bevoegd is of naar het contactpunt (zie paragraaf 6.1.8).

Deel III: Informatie

Transponeringstabel

Dienstenrichtlijn	Geïmplementeerd in Dienstenwet, tenzij anders is aangegeven
Artikel 1	Artikelen 2 en 3
Artikel 2	Artikel 2
Artikel 3	Artikel 2
Artikel 4	Artikel 1
Artikel 5	
eerste lid	Bestaand beleid; wordt in voorkomende gevallen meegenomen in de screeningsoperatie. Zie paragraaf 5.1 memorie van toelichting.
tweede lid	Artikel 4
derde lid	Artikel 4
vierde lid	Artikel 4
Artikel 6	
eerste lid	Artikelen 5 en 13 t/m 15
tweede lid	Behoeft uit zijn aard geen implementatie.
Artikel 7	
eerste lid	Artikelen 5, 6, 7, 8, 17, 18
tweede lid	Artikelen 12, 23, 24, 25, 26
derde lid	Artikelen 5, tweede lid, 6, tweede lid, 9, 12, tweede en vierde lid, 20
vierde lid	Artikel 12, tweede en derde lid, artikel 26
vijfde lid	Het één-loket zal zoveel mogelijk algemene informatie ook in het Engels beschikbaar stellen. Zie paragraaf 4.2.3.3 memorie van toelichting.
zesde lid	Artikel 11, eerste lid
Artikel 8	
eerste lid	Artikelen 5, 13 t/m 15
tweede lid	Artikel 1 – definitie van procedures en formaliteiten
derde lid	Behoeft uit zijn aard geen implementatie.
Artikel 9	Behoeft geen implementatie. Geldend recht. Aanpassing Aanwijzingen voor de regelgeving. Zie paragraaf 3.4.2 memorie van toelichting.
Artikel 10	
eerste en tweede lid	Behoeft geen implementatie. Geldend recht. Zie paragraaf 3.4.2 memorie van toelichting.
derde lid	Artikelen 30, 35 en 55. De informatieplicht voor dienstverrichters vloeit voort uit artikel 18, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht. Zie ook de toelichting hierover op artikel 30.
vierde lid	Behoeft geen implementatie. Geldend recht. Zie paragraaf 3.4.2 memorie van toelichting.
vijfde en zesde lid	Behoeft geen implementatie. Geldend recht. Zie paragraaf 3.4.2 memorie van toelichting.
zevende lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.
Dienstenrichtlijn	Geïmplementeerd in Dienstenwet, tenzij anders is aangegeven
Artikel 11	
eerste lid	Artikel 33, eerste en tweede lid

<i>tweede lid</i>	Artikel 33, derde lid
<i>derde lid</i>	Artikelen 34 en 36
<i>vierde lid</i>	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.
Artikel 12	Artikel 33, vierde lid, onderdeel b, en vijfde lid. Eventueel implementatie in sectorspecifieke wet naar aanleiding van de screening. Aanpassing van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving. Zie paragraaf 3.4.2 memorie van toelichting.
Artikel 13	
<i>eerste lid</i>	Behoeft geen implementatie. Geldend recht. Zie paragraaf 3.4.2 memorie van toelichting.
<i>tweede lid</i>	Eventueel implementatie in sectorspecifieke wet. Aanpassing van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving. Zie paragraaf 3.4.2 memorie van toelichting.
<i>derde lid</i>	Artikel 31
<i>vierde lid</i>	Artikel 62 en sectorspecifieke wet
<i>vijfde lid</i>	Artikel 29, eerste en tweede lid, artikel 35
<i>zesde lid</i>	Artikel 32
<i>zevende lid</i>	Behoeft geen implementatie.
Artikel 14	Behoeft geen implementatie. Geldend recht. Zie paragraaf 3.4.2 memorie van toelichting.
Artikel 15	Aanpassing Aanwijzingen voor de regelgeving en andere instructies. Zie paragraaf 3.4.2 memorie van toelichting.
Artikel 16	Aanpassing Aanwijzingen voor de regelgeving en andere instructies. Zie paragraaf 3.4.2 memorie van toelichting.
Artikel 17	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.
Artikel 18	Paragraaf 38
Artikel 19	Aanpassing Aanwijzingen voor de regelgeving en andere instructies. Zie paragraaf 3.4.2 memorie van toelichting.
Artikel 20	
<i>eerste lid</i>	Behoeft geen implementatie. Geldend recht. Zie paragraaf 3.4.2 memorie van toelichting.
<i>tweede lid</i>	Behoeft geen implementatie. Geldend recht. Zie paragraaf 3.4.2 memorie van toelichting.
Artikel 21	
<i>eerste lid</i>	Artikelen 17 t/m 21
<i>tweede lid</i>	Artikelen 17 en 18
<i>derde lid</i>	Artikelen 23 en 24
<i>vierde lid</i>	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.
Artikel 22	Artikelen 62 en 63
Artikel 23	Wordt niet geïmplementeerd (betreft facultatieve bepaling).
Artikel 24	
<i>eerste lid</i>	Behoeft geen implementatie. Geldend recht. Zie paragraaf 3.4.2. memorie van toelichting.
<i>tweede lid</i>	Eventueel implementatie in sectorspecifieke wet.
Dienstenrichtlijn	Geïmplementeerd in Dienstenwet, tenzij anders is aangegeven
Artikel 25	
<i>eerste lid</i>	Behoeft geen implementatie. Geldend recht. Zie paragraaf 3.4.2 memorie van toelichting.
<i>tweede lid</i>	Eventueel implementatie in sectorspecifieke wet.
<i>derde lid</i>	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.
Artikel 26	

<i>eerste lid</i>	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.
<i>tweede lid</i>	Artikelen 11 en 22
<i>derde tot en met vijfde lid</i>	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.
Artikel 27	
<i>eerste lid</i>	Artikelen 62 en 63
<i>tweede lid</i>	Behoeft geen implementatie.
<i>derde en vierde lid</i>	Artikelen 62 en 63
Artikel 28	
<i>eerste lid</i>	Hoofdstuk 6
<i>tweede lid</i>	Artikel 55
<i>derde lid</i>	Artikel 39
<i>vierde lid</i>	Artikel 54
<i>vijfde lid</i>	Artikel 38
<i>zesde lid</i>	Artikelen 37, tweede en derde lid, en 56
<i>zevende lid</i>	Eventueel implementatie in sectorspecifieke wet.
<i>achtste lid</i>	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.
Artikel 29	
<i>eerste lid</i>	Artikel 37
<i>tweede lid</i>	Artikel 37
<i>derde lid</i>	Artikel 51
Artikel 30	
<i>eerste lid</i>	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.
<i>tweede lid</i>	Artikel 53
<i>derde lid, eerste volzin</i>	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.
<i>derde lid, tweede volzin</i>	Artikelen 37 en 54
Artikel 31	Artikelen 37 en 54
Artikel 32	Artikel 51
Artikel 33	Paragraaf 6.2
Artikel 34	Behoeft naar zijn aard een implementatie.
Artikel 35	Paragraaf 6.3
Artikel 36	
<i>eerste volzin</i>	Artikel 48, vierde lid
<i>tweede volzin</i>	Artikel 58
Dienstenrichtlijn	Geïmplementeerd in Dienstenwet, tenzij anders is aangegeven
Artikel 37	
<i>eerste lid</i>	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.
<i>tweede lid</i>	Artikel 11
Artikel 38	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.

Artikel 39	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.
Artikel 40	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.
Artikel 41	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.
Artikel 42	Behoeft geen implementatie.
Artikel 43	Artikelen 5, 16, 57 en 59
Artikel 44	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.
Artikel 45	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.
Artikel 46	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.

Begrippen

Aanpassingsbesluit Dienstenrichtlijn

Een nationaal besluit dat enkele sectorale algemene maatregelen van bestuur aanpast en daarmee in overeenstemming brengt met de Dienstenrichtlijn.

Aanpassingswet

Een nationale wet waarmee rijkswetgeving in overeenstemming wordt gebracht met de Dienstenrichtlijn.

Aanvullende doorlichting

Het toetsen van regelgeving die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt op een aantal aanvullende eisen uit de richtlijn die voornamelijk zien op vergunningstelsels- en procedures.

Administratieve samenwerking

De verplichting onder de Dienstenrichtlijn voor de lidstaten, en daarmee ook voor de decentrale overheden, tot het verlenen van wederzijdse bijstand en het nemen van maatregelen om doeltreffend met elkaar samen te werken bij het toezicht op dienstverleners en hun diensten.

Antwoord voor bedrijven

Vormt het Dienstenloket in Nederland en is een portal die informatie van de overheid voor Nederlandse als buitenlandse dienstverleners toegankelijk maakt. Ondernemers kunnen hier informatie vinden over wet- en regelgeving, vergunningen, belastingen en subsidies.

Authenticatie

Het door middel van een controle (bijvoorbeeld een wachtwoord) verifiëren van een persoon (is deze persoon degene die hij zegt te zijn?).

Beginsel van gemeenschapstrouw

Op grond van artikel 10 EG-verdrag moeten lidstaten, en daarmee decentrale overheden, er alles aan doen om het EG-verdrag en de verplichtingen die daaruit voortvloeien na te leven.

Berichtenbox

Een beveiligde en persoonlijke omgeving waarmee dienstverleners met bevoegde instanties (waaronder decentrale overheden) kunnen communiceren. Via de berichtenbox kan de dienstverlener niet alleen vragen stellen, maar ook transacties verrichten.

Bijstandsfunctie

Het door decentrale overheden via de elektronische weg en op verzoek van de dienstverlener verlenen van bijstand met betrekking tot algemene informatie over de wijze waarop eisen en vergunningstelsels doorgaans worden uitgelegd en toegepast.

Consumentenautoriteit

De toezichthouder op consumentenrecht; bevordert de eerlijke handel tussen bedrijven en consumenten.

ConsuWijzer

Een samenwerking tussen de Consumentenautoriteit, de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) waar consumenten gratis informatie en advies kunnen verkrijgen. In het kader van de Dienstenrichtlijn is ConsuWijzer het informatieloket voor afnemers van diensten (consumenten). Wordt ook wel het consumentenloket genoemd.

DAB

Niet-economische diensten van algemeen belang. Deze diensten worden uitgevoerd door entiteiten belast met een publieke taak en worden niet op de markt aangeboden.

DAEB

Diensten van algemeen economisch belang. Met deze diensten is een publiek belang gemoeid, maar zijn door de overheid aan ondernemingen overgedragen.

Decentrale regelgeving online

Een programma van Overheid heeft Antwoord voor het ontsluiten van regelgeving in geconsolideerde vorm op de decentrale website.

Dienst

Elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen een vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 50 EG-Verdrag.

Dienstenloket

Een centraal digitaal één-loket waar dienstverleners informatie kunnen vinden, algemene informatie kunnen opvragen en procedures (via de berichtenbox) kunnen afwikkelen. Het Dienstenloket is ondergebracht bij Antwoord voor bedrijven.

Dienstenrichtlijn

De op 28 december 2006 in werking getreden richtlijn (2006/123/EG) die tot doel heeft de interne markt voor diensten binnen de Europese Unie te bevorderen.

Dienstenwet

Een nationale wet die de hoofdverplichtingen uit de Dienstenrichtlijn implementeert en de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn regelt.

Dwingende reden van algemeen belang

Door het Hof van Justitie erkende rechtvaardigingsgronden waarmee een lidstaat een inbreuk kan maken op de beginselen van het vrij verkeer, mits deze inbreuken ook noodzakelijk, proportioneel en non-discriminatoir zijn. Dit wordt ook de rule of reason genoemd.

Elektronische formulieren

Het elektronisch toegankelijk maken van formulieren om dienstverleners procedures voor bijvoorbeeld het aanvragen van een vergunning digitaal te kunnen laten afhandelen.

Elektronische handtekening

De elektronische ondertekening van bijvoorbeeld een vergunningaanvraag.

Europaproof/Europabewust

Gemeenten, provincies en waterschappen zijn Europaproof (of Europabewust) indien zij voldoen aan de Europese wet- en regelgeving, maar ook de kansen die Europa biedt optimaal benutten.

Evenredigheid

De door decentrale overheden gestelde eis aan dienstverleners is geschikt om het nagestreefde doel te bereiken en gaat niet verder dan strikt genomen noodzakelijk is.

Generieke regelgeving

Regelgeving die zo algemeen van aard is dat de regelgeving op een ieder van toepassing is.

ICTU

ICT Uitvoeringsorganisatie (ICTU) werkt aan een beter presterende overheid met behulp van de slimme inzet van ICT. ICTU coördineert de aansluitingen van decentrale overheden op het Dienstenloket en het IMI.

Identificatie

Het (elektronisch) kenbaar maken van een persoon (wie is dit?). Een voorbeeld waarmee personen zich elektronisch kunnen identificeren is DigiD.

Inbreukprocedure

Indien een lidstaat niet aan de verplichtingen voldoet, kan de Europese Commissie in het kader van toezicht op de naleving van het gemeenschapsrecht een inbreukprocedure starten (artikel 226 EG-Verdrag).

Informatiefunctie

Informatie over vergunningprocedures en -formaliteiten die decentrale overheden in het kader van de Dienstenrichtlijn elektronisch toegankelijk moeten maken en via het Dienstenloket moeten ontsluiten.

Interne markt

Het opheffen van handelsbelemmeringen om zo een markt te creëren waarbinnen het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal vrij kan circuleren.

Interne Markt Informatiesysteem (IMI)

Een elektronisch systeem voor de uitwisseling van informatie tussen bevoegde instanties in de lidstaten in het kader van de administratieve samenwerking.

Kruissubsidiëring

Het aanbieden van een bepaalde dienst binnen het ene vergunningstelsel onder de kostprijs waarbij de gedeelde opbrengst wordt verhaald op een dienst die binnen een ander vergunningstelsel boven de kostprijs wordt aangeboden.

Lex Silencio Positivo (LSP)

Het van rechtswege verlenen van een vergunning. Een juridische constructie die bijdraagt aan het voorkomen en bestrijden van overschrijding van beslistermijnen door de overheid. De vergunning wordt geacht te zijn verleend indien een antwoord van het bevoegde bestuursorgaan op een vergunningaanvraag binnen de gestelde termijn uitblijft.

Maatregel zonder onderscheid

Een maatregel die formeel geen onderscheid maakt naar nationaliteit, maar wel een beperking bevat voor de markttoegang waaraan EU-burgers of dienstverleners moeilijker kunnen voldoen. Een dergelijke maatregel kan onder bepaalde voorwaarden worden gerechtvaardigd.

Nationale kop

Het opnemen van extra eisen bij de omzetting van bijvoorbeeld een Europese richtlijn in de nationale wetgeving die verder gaat dan strikt genomen noodzakelijk is.

NErpe

Een wetsvoorstel genaamd Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (NErpe) waarmee het Rijk een bevoegdheid krijgt om een juridische afdwingbare aanwijzing aan decentrale overheden te geven wanneer zij Europese regels niet of niet goed naleven.

Non-discriminatie

Eisen die geen direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van de statutaire zetel. Niet alleen is discrimineren op grond van nationaliteit verboden, maar ook is elke vorm van indirecte discriminatie verboden die in de praktijk tot dezelfde resultaten kan leiden als een directe vorm van discriminatie.

Noodzakelijkheid

De door decentrale overheden gestelde eisen aan dienstverleners zijn gerechtvaardigd vanwege een dwingende reden van algemeen belang. Hierbij zijn bij het vrij verrichten van diensten de dwingende redenen van algemeen belang beperkt tot de openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en milieu.

Notificatie

Het melden van nieuwe of gewijzigde regelgeving in het kader van de Dienstenrichtlijn bij de Europese Commissie.

NUP

Het Nationaal Uitvoeringsprogramma betere dienstverlening en e-overheid (NUP) waarin de ontwikkeling van de infrastructuur voor digitaal contact met de overheid centraal staat.

PKI-overheid

Een Public Key Infrastructure voor de overheid (PKI-overheid) die met behulp van het uitgeven van certificaten betrouwbare communicatie tussen een dienstverlener en decentrale overheid mogelijk maakt.

Projectgroep Implementatie Dienstenrichtlijn (PID)

Een in mei 2007 opgerichte interdepartementale projectgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie genaamd Projectgroep Implementatie Dienstenrichtlijn (PID). Deze projectgroep coördineert en stuurt het gehele implementatieproces van de Dienstenrichtlijn aan waarvoor de minister van Economische Zaken eindverantwoordelijk is.

Productencatalogus

Een elektronisch systeem op de website van een gemeente, provincie of waterschap voor het zoeken van informatie en producten van de betreffende decentrale overheid wat tot een snellere en betere dienstverlening moet leiden. Naast dat de productencatalogus beschrijvingen van producten en diensten bevat die de decentrale overheid aanbiedt, kan bijvoorbeeld een dienstverlener via de catalogus vaak ook aanvraagformulieren downloaden.

Publiekrechtelijke bedrijfs- en beroepsorganisatie (PBO)

Het stelsel van product- en bedrijfsschappen. Publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden van ondernemers en werknemers die activiteiten ontplooiën ten behoeve van een bepaalde sector.

Rechtstreekse werking

Een basisbeginsel van het Europees recht. Verschafft belanghebbenden rechten waarop zij zich voor de nationale en Europeesrechtelijke instanties kunnen beroepen. Of een bepaling rechtstreekse werking heeft, bepaalt het Hof van Justitie. Rechtstreeks werkende bepalingen moeten voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn geformuleerd en laat de lidstaat geen beleidsvrijheid.

Richtlijn

Wordt vaak gebruikt om de wetgeving van verschillende lidstaten te harmoniseren en is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij is bestemd. De lidstaat mag zelf de vorm en middelen kiezen om het resultaat te bereiken.

Rule of Reason

Zie dwingende reden van algemeen belang.

Samenwerkende Catalogi

Een standaard die overheidsorganisaties implementeren in het Content Management Systeem (CMS) van de website. Op deze manier worden de productcatalogi van alle overheden zo gekoppeld, dat de gebruiker gericht wordt doorgeleid naar de juiste plek in de catalogus.

Screening

Het beoordelen of doorlichten van regelgeving op strijdigheden met de Dienstenrichtlijn, waarover uiterlijk 28 december 2009 gerapporteerd dient te worden aan de Europese Commissie.

Transactiefunctie

De verplichting voor decentrale overheden om het mogelijk te maken dat dienstverleners alle (vergunning) procedures en formaliteiten op afstand en elektronisch via het Dienstenloket kunnen afwikkelen.

Veegwet

Een nationale wet die technische onvolkomenheden, omissies en andere technische wijzigingen in de Dienstenwet, Aanpassingswet of andere wetgeving zou aanbrengen indien dit noodzakelijk was.

Vergunning

Elke procedure die voor de dienstverlener of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formeel of stilzwijgend besluit over de toegang tot of de uitoefening van een dienstactiviteit. Onder de Dienstenrichtlijn geldt het Europeesrechtelijke begrip vergunning.

Verklaring omtrent gedrag (VOG)

Een verklaring waaruit blijkt dat het gedrag van bijvoorbeeld een dienstverlener geen bezwaar oplevert voor de uitoefening van de dienstenactiviteiten. Een VOG wordt ook wel een bewijs van goed gedrag genoemd. Zowel particulieren als rechtspersonen kunnen een VOG aanvragen.

Verordening

Een rechtstreekse bindend wettelijk instrument van de gemeenschapsinstellingen, dat niet in nationale wetgeving hoeft te worden omgezet. Een verordening heeft een algemene strekking, is verbindend in al haar onderdelen en geldt rechtstreeks in de lidstaten (artikel 249 EG-Verdrag).

Vestiging

Het voor onbepaalde tijd uitoefenen van een economische activiteit vanuit een duurzame vestiging. Aan deze vestiging is voldaan indien een onderneming voor bepaalde tijd wordt opgericht, een gebouw of installatie huurt of een persoon machtigt de activiteiten in de betreffende lidstaat uit te voeren. Het hebben van een brievenbus is niet voldoende.

Waarschuwingsmechanisme

De mogelijkheid voor een bevoegde instantie (waaronder een decentrale overheid) om de Europese Commissie en andere lidstaten te informeren over een situatie met betrekking tot een dienstverlener die tot ernstige schade aan de gezondheid, het milieu of de veiligheid van personen kan leiden.

Wederzijdse bijstand

Het door de (bevoegde instanties van) lidstaten over en weer verlenen van bijstand waarbij de verplichting onder meer bestaat uit het nemen van alle mogelijke maatregelen om zo doeltreffend mogelijk met elkaar samen te werken.

Informatie/Publicaties

Literatuur

J.F. Appeldoorn en G.T. Davies, *'Een inleiding tot het recht van de Europese interne markt'*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003.

B. Hessel, 'De vier vrijheden en decentrale overheden (deel 1)', *De Europese Gemeente* 2006-5, p. 4-7.

B. Hessel, 'De vier vrijheden en decentrale overheden (deel 2)', *De Europese Gemeente* 2006-5, p. 3-6.

B. Hessel en K.J.M. Mortelmans, *'Het recht van de Europese Gemeenschappen en de decentrale overheden in Nederland'*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1997.

P.J.G. Kapteyn en P. VerLoren van Themaat, *'Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen'*, Deventer: Kluwer 2003.

C.S. Pisuisse en A.M.M. Teubner, *'Elementair Europees Gemeenschapsrecht'*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1994.

Handreikingen en checklists

Kenniscentrum Europa decentraal, *'Handreiking Europaproof Gemeenten'* 2008.

Ministerie van Economische Zaken, 'Aansluiten op het Dienstenloket en IMI van de Dienstenrichtlijn. Een handreiking voor gemeenten, provincies en waterschappen', april 2009.

Ministerie van Economische Zaken, *'Checklist aanvullende doorlichting'*, 2009.

Ministerie van Economische Zaken, 'Het IMI in uw organisatie. Hoe werkt dat in de praktijk?', juni 2009.

Ministerie van Economische Zaken, 'Hoe kunt u de Lex Silencio Positivo invoeren? Een handreiking voor medeoverheden', mei 2009.

Ministerie van Economische Zaken, 'Screening en notificatie van regelgeving in het kader van de Dienstenrichtlijn. Een handreiking voor gemeenten, provincies en waterschappen', september 2008.

Vereniging van Nederlandse gemeenten, 'Lex Silencio Positivo. Mogelijkheden voor de toepassing bij gemeentelijke vergunningen en ontheffingen', april 2009.

Folders en factsheets

Ministerie van Economische Zaken, *'Administratieve Samenwerking'*, september 2008.

Ministerie van Economische Zaken, *'BIBOB-beleid en de Dienstenrichtlijn'*, mei 2009.

Ministerie van Economische Zaken, *'De berichtenbox van het Dienstenloket'*, april 2009.

Ministerie van Economische Zaken, *'De notificatieplicht van de Dienstenrichtlijn'*, mei 2009.

Ministerie van Economische Zaken, *'Dienstenloket'*, september 2008.

Ministerie van Economische Zaken, *'Lex Silencio Positivo'*, april 2009.

Ministerie van Economische Zaken, 'Samenvatting wetsvoorstel Dienstenwet', 2009.

Ministerie van Economische Zaken, 'Screening en aanpassen regelgeving', september 2008.

Ministerie van Economische Zaken, 'Wat valt er onder de Dienstenrichtlijn', juni 2009.

Ministerie van Economische Zaken, 'De implementatie van de Dienstenrichtlijn. Wat betekent dat voor gemeenten, provincies en waterschappen?', mei 2009.

Documenten van de Europese Unie

Directoraat-generaal Interne markt en diensten, *Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn*, Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen 2007.

Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU L 376).

Richtlijn nr. 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PbEU 2005, L 255/22).

Verslag van de Europese Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 30 juli 2002, 'De toestand van de interne markt voor diensten', Commissiedocument nr. 441 van 2002, laatste definitieve versie.

Parlementaire stukken

Dienstenwet in Tweede Kamer

Implementatie van Europese regelgeving betreffende het verkeer van diensten op de interne markt (Dienstenwet), *Kamerstukken II 2007/08-2008/09*, 31 579, nr. 1-22.

Dienstenwet in Eerste Kamer

Implementatie van Europese regelgeving betreffende het verkeer van diensten op de interne markt (Dienstenwet), *Kamerstukken I 2008/09*, 31 579, nr. A-F.

Aanpassingswet in Tweede Kamer

Aanpassing van diverse wetten ter implementatie van richtlijn 2006/123/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU L 376) (Aanpassingswet Dienstenrichtlijn), *Kamerstukken II 2008/09-2009/10*, 31 859, nr. 1-5.

Overige kamerstukken

Kabinetsplan administratieve lasten, 'Invoering Lex Silencio', *Kamerstukken II 2007/08-2008/09*, 29 515, nr. 224, 274 en 293.

Raad voor Concurrentievermogen, 'Brief minister van Economische Zaken over de implementatie van de Dienstenrichtlijn van 13 december 2007' *Kamerstukken II 2007/08*, 21 501-30, nr. 172.

Wet van 28 augustus 2009 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met doeltreffendere rechtsmiddelen tegen niet tijdig beslissen door bestuursorganen (Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen) (Stb. 383).

Websites

Antwoord voor bedrijven

www.antwoordvoorbedrijven.nl

ConsuWijzer

www.consuwijzer.nl

Europese Commissie (algemeen)

http://ec.europa.eu/index_nl.htm

Europese Commissie (interne markt)

http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm

Europese Commissie (IMI-systeem)

http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_nl.html

ICTU

www.ictu.nl

Interprovinciaal Overleg (IPO)

<http://www.ipo.nl/31-Europa.html?dossier=6>

Kenniscentrum Europa decentraal (Dienstenrichtlijn)

www.europadecentraal.nl/dienstenrichtlijn

Kenniscentrum Europa decentraal (Helpdesk)

<http://www.europadecentraal.nl/menu/181/Helpdesk.html>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

www.minbzk.nl/onderwerpen/europa-en/dienstenrichtlijn

Ministerie van Economische Zaken

www.dienstenrichtlijn.ez.nl

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG, Dienstenrichtlijn)

<http://www.vng.nl>

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG, Minder regels meer service)

www.minderregelsmeerservice.nl

Unie van Waterschappen (UvW)

www.uvw.nl

Adressen

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Directie Openbaar Bestuur en Democratie, Cluster Kwaliteit en Kaderstelling Bestuur, Beleidsveld

Europa

Telefoon: (070) 426 64 26

E-mail: contactformulier op www.minbzk.nl

Web: www.minbzk.nl

Post: Postbus 20011

2500 AE Den Haag

Ministerie van Economische Zaken

Directoraat-generaal Economische Politiek

Telefoon: (070) 379 89 11

E-mail: contactformulier op www.minez.nl

Web: www.minez.nl

Post: Postbus 20101

2500 EC Den Haag

Antwoord voor bedrijven

Ministerie van Economische Zaken

Telefoon: 0900 608 09 00

E-mail: contactformulier via www.antwoordvoorbedrijven.nl

Web: www.antwoordvoorbedrijven.nl

Post: Postbus 20105

2500 EC Den Haag

ICTU

Telefoon: (070) 888 77 77

E-mail: info@ictu.nl

Web: www.ictu.nl

Post: Postbus 84011

2508 AA Den Haag

Kenniscentrum Europa decentraal

Kenniscentrum Europees recht en beleid voor decentrale overheden

Telefoon: (070) 338 1090

E-mail: info@europadecentraal.nl

Web: www.europadecentraal.nl

Post: Bezuidenhoutseweg 10-12

2594 AV Den Haag

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Telefoon: (070) 373 8393 of (070) 373 80 20 (leden)

E-mail: informatiecentrum@vng.nl (leden)

Web: www.vng.nl

Post: Postbus 30435

2500 GK Den Haag

Interprovinciaal Overleg

Telefoon: (070) 888 12 12

E-mail: ipo-info@wb.ipo.nl

Web: www.ipo.nl

Post: Postbus 16107

2500 BC Den Haag

Unie van Waterschappen

Telefoon: (070) 351 97 51

E-mail: info@uvw.nl

Web: www.uvw.nl

Post: Postbus 93218

2509 AE Den Haag



BZK staat voor een goed functionerend openbaar bestuur, een veilige samenleving en een overheid waar burgers op kunnen vertrouwen. Daarmee borgen wij de kernwaarden van onze democratie.

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Openbaar Bestuur en Democratie
Postbus 20011 / 2500 EA Den Haag
www.minbzk.nl

© oktober 2009 | 54404 | 3718-GMD32