

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het probleem beschreven en komen de vraag- en doelstelling aan bod. Afsluitend wordt de afbakening en de opbouw van het rapport besproken.

1.1 Probleembeschrijving

In opdracht van het college van Burgemeester en Wethouders (hierna: B&W) van de gemeente Asten heeft VIA adviseurs & interim-diensten in november 2009 een Legal audit uitgevoerd. De audit had betrekking op de juridische kwaliteit binnen de gemeente. Uit de Legal audit is gebleken dat de toetsing en control op juridische aspecten onvoldoende organisatiebreed is verankerd. Dat betekent dat de gemeente Asten de juridische kwaliteit van de procedures beter moet uitwerken zodat daarover binnen de organisatie geen onduidelijkheden bestaan. Daaronder valt ook implementatie van wet- en regelgeving. De implementatie van de Dienstenrichtlijn is hier een voorbeeld van.

Op 28 december 2006 is de Europese Dienstenrichtlijn in werking getreden. Daarbij moesten de lidstaten de richtlijn binnen drie jaar implementeren. In Nederland is de richtlijn geïmplementeerd door de inwerkingtreding van de Dienstenwet en bijbehorende aanpassingswet op 28 december 2009. Decentrale overheden (provincie, gemeente en waterschap) moesten voor die tijd hun eigen regelgeving screenen op verenigbaarheid met de richtlijn.¹

De eerste screening van de regelgeving conform de richtlijn is uitgevoerd door een extern bureau maar in de toekomst zal de gemeente Asten de eisen zelf toe moeten passen bij het opstellen van nieuwe regelgeving. Uit de screening is een negatieve lijst gekomen, op deze lijst zijn vergunningen geplaatst die vallen onder de richtlijn. Deze vergunningen moeten worden aangepast conform de richtlijn omdat een gemeente niet alleen nu “Europa-proof” moet zijn maar ook in de toekomst. Als een gemeente toch vergunningen hanteert die in strijd zijn met de richtlijn, kan de Europese Commissie (hierna: EC) een financiële sanctie opleggen. Het is dus belangrijk dat gemeenten vanaf 28 december 2009 “Europa-proof” zijn.

Toch zorgt de richtlijn nog voor veel onduidelijkheden binnen de organisatie, zowel bij de gemeente Asten als bij andere gemeenten. De nieuwe Europese beginselen zijn voor veel decentrale medewerkers nieuw terwijl de benodigde kennis van deze beginselen (zoals de vrijheid van vestiging) noodzakelijk is voor de toepassing van de richtlijn. Daarnaast zorgt tijdsgebrek, ondanks de informatieverstrekking van de VNG, het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en kenniscentrum Europa decentraal, voor een vertraging van de implementatie van de eisen uit de richtlijn en Dienstenwet.

Een onderzoeksrapport naar de gevolgen van de richtlijn bij het opstellen van nieuwe regelgeving zou daarom een uitkomst bieden voor de gemeente Asten. Daarnaast wordt in een werkhandboek de informatie uit het rapport verwerkt zodat decentrale medewerkers de , vaak moeilijk gedefinieerde, eisen toe kunnen passen in de dagelijkse praktijk.

1.2 Doelstelling

Op 24 mei 2010 wordt een onderzoeksrapport aangeboden aan de afdeling Kwaliteit & Control van de gemeente Asten om handvatten te bieden bij het opstellen van nieuwe regelgeving die valt onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn.

Als product wordt een werkhandboek aangeboden waarmee medewerkers van de gemeente Asten ook daadwerkelijk kunnen werken conform de Dienstenrichtlijn.

¹ handreiking voor decentrale overheden, p. 10.

1.3 Vraagstelling

Wat zijn de gevolgen van de Dienstenrichtlijn voor de gemeente Asten bij het opstellen van nieuwe regelgeving die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt?

1.3.1 Deelvragen

1. *Wat zijn de basisbeginselen van de Dienstenrichtlijn?*
2. *Wat is de achtergrond van de Dienstenrichtlijn?*
3. *Wat betekent het begrip 'dienst'?*
4. *Welke eisen worden er gesteld aan nieuwe vergunningen?*
5. *Welke eisen worden er gesteld aan bepalingen met betrekking tot vestiging van dienstverleners?*
6. *Welke eisen worden er gesteld aan bepalingen met betrekking tot vrije dienstverrichting?*
7. *Welke bepalingen moeten genotificeerd worden?*
8. *Wat betekent de Lex Silencio Positivo voor de gemeente Asten?*

1.4 Afbakening

Het onderzoek wordt afgebakend doordat het onderzoek alleen betrekking heeft op het Europees kader, de achtergrond van de richtlijn, de begrippen dienst en vergunning, de eisen aan vestiging en tijdelijke dienstverlening, de notificatieplicht en de Lex Silencio Positivo. De gevolgen van de administratieve samenwerking en het digitale loket worden, behalve kort in paragraaf 4.7.1.2 en 4.7.4, verder niet behandeld in dit onderzoek omdat deze verplichtingen binnen de organisatie zijn gerealiseerd.

1.5 Opbouw van het rapport

Het rapport is exclusief literatuurlijst en bijlagen opgebouwd uit 11 hoofdstukken. De inleiding, hoofdstuk 1, geeft aan wat het probleem, het doel en de centrale vraag is. Daarnaast wordt ook duidelijk hoe het onderzoek is afgebakend en hoe het onderzoek is opgebouwd. Hoofdstuk 2 bevat de opzet van het onderzoek. Dit is een vereenvoudigde versie van het onderzoeksplan wat in bijlage A van het onderzoeksrapport is opgenomen. Hoofdstuk 3 en 4 vormen een inleidend gedeelte voor de overige hoofdstukken. In hoofdstuk 3 wordt de basis van de richtlijn behandeld; de vier vrijheden van de interne markt en de Europese denkwijze. Zonder voorkennis van deze basis is het moeilijk om de richtlijn toe te passen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 de achtergrond van de richtlijn behandeld. In dit hoofdstuk wordt, naast de eisen voor nieuwe regelgeving, ook ingegaan op de hoofdverplichtingen van de richtlijn zodat de lezer een indruk krijgt van de gehele richtlijn.

Na het inleidende gedeelte van het onderzoek wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op het begrip dienst. Dit begrip bepaalt namelijk of de richtlijn wel of niet van toepassing is op nieuwe regelgeving. Vervolgens wordt in hoofdstuk 6 het Europese begrip vergunning behandeld omdat een vergunning een veel voorkomende belemmering vormt voor ondernemers. Aansluitend worden in hoofdstuk 7 en 8 de eisen omtrent vestiging en tijdelijke dienstverlening behandeld omdat uit onderzoek van de Europese Commissie is gebleken dat er nog teveel belemmeringen bestonden op de interne markt. De Dienstenrichtlijn moet ervoor zorgen dat deze vrijheden niet meer worden belemmerd. Indien nieuwe regelgeving betrekking heeft op de hiervoor genoemde vrijheden geldt er vanaf 2010 een permanente notificatieplicht (meldingsplicht). Hierover gaat hoofdstuk 9. Het laatste inhoudelijke hoofdstuk, hoofdstuk 10, gaat over de Lex Silencio Positivo (de van rechtswege verleende vergunning) en het hoofdstuk wordt afgesloten met de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 11.

2. Methode van onderzoek

Dit hoofdstuk bevat informatie over het soort onderzoek wat is verricht, de eenheden en de methoden van onderzoek. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de betrouwbaarheid en validiteit.

2.1 Soort onderzoek

Tijdens dit onderzoek maak ik gebruik van beeldvormend onderzoek. De Dienstenrichtlijn is nieuw voor me en ik zal dus eerst een goed beeld moeten vormen van het onderwerp alvorens ik een onderzoek kan starten. Dat zorgt ervoor dat ik ook gebruik maak van probleemoplossend onderzoek. Vanuit het probleem, de onduidelijkheid over de richtlijn, start ik mijn onderzoek en beschrijf ik de gevolgen van de richtlijn voor het opstellen van nieuwe regelgeving.

2.2 Eenheden

Dit onderzoek bestaat uit twee eenheden. De eerste eenheid is de organisatie waar het onderzoek betrekking op heeft, de gemeente Asten. De andere eenheid is de richtlijn zelf en met name de gevolgen daarvan voor nieuwe regelgeving.

2.3 Methode van onderzoek

Voor dit onderzoek heb ik gebruik gemaakt van deskresearch. Ik heb in de eerste fase van mijn onderzoek veel informatie verzameld. Deze informatie heb ik gevonden in literatuur, wet- en regelgeving (zowel Europees als nationaal), op het internet en in andere publicaties. Vervolgens heb ik het onderzoek op een logische wijze ingedeeld. Het onderzoek start met algemene informatie over het Europees kader en verloopt langzaam in gedetailleerde eisen. Dit heb ik bewust gedaan om een onbekende lezer niet direct te confronteren met de bepalingen uit de richtlijn. Door eerst de achtergrond te presenteren wordt het voor lezers eenvoudiger om de gevolgen van de richtlijn te begrijpen.

2.4 Betrouwbaarheid

De bronnen die worden gebruikt voor dit onderzoek zijn grotendeels afkomstig van de centrale overheid. Dat betekent dat ik ervan uit kan gaan dat de geleverde informatie betrouwbaar is. Daarnaast zorgen verschillende commissies van de overheid voor gedetailleerde informatie. Deze informatie is vaak bedoeld voor de decentrale overheid. Mocht het voorkomen dat een bron niet afkomstig is van de centrale overheid of daarbij behorende commissie, dan wordt eerst gecontroleerd wie de auteur is en wat zijn functie is zodat alsnog de betrouwbaarheid van de bron vastgesteld kan worden.²

2.5 Validiteit

Validiteit is te verdelen in zowel interne als externe validiteit. Wat betreft de interne validiteit kan er worden gezegd dat de bronnen van de (de)centrale overheid betrouwbaar zijn en dat er bij een vergelijkend onderzoek naar de gevolgen van de Dienstenrichtlijn, dezelfde resultaten worden getoond. Daarnaast is het onderzoek ook extern valide. Dit onderzoeksrapport is toegespitst op de gemeente Asten maar het kan door iedere gemeente, provincie of waterschap worden gebruikt omdat deze overheden allemaal moeten voldoen aan de eisen die worden gesteld in de Dienstenrichtlijn. Gezien het samenwerkingsverband met de gemeente Someren is het denkbaar dat de gemeente Someren het rapport ook zal gebruiken bij de uitvoering van de vereisten uit de Dienstenrichtlijn.

² Baarda e.a. 2005, p. 192.

3. De Europese denkwijze: vrij verkeer

Voor overheden blijkt de Dienstenrichtlijn vaak een eerste aanraking met de Europese beginselen voor de interne markt³ (vrij verrichten van diensten, vrij verkeer van personen, vrij verkeer van kapitaal en vrij verkeer van goederen). Omdat het onderzoek wordt verricht in het kader van de Dienstenrichtlijn worden de vrijheid van vestiging (onderdeel van het vrij verkeer van personen) en het vrij verrichten van diensten uitvoeriger behandeld.

De basis van de Dienstenrichtlijn (hierna: richtlijn) lag voorheen in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap maar dit verdrag is inmiddels gewijzigd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU). Omdat het verdrag is gewijzigd wordt die wijziging als eerste behandeld. Vervolgens zullen de regels van vrij verkeer worden behandeld omdat het zonder voorkennis van deze begrippen moeilijk is om de richtlijn te begrijpen.

3.1 De interne markt

Het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) is een gewijzigde versie van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. In het VwEU staan zowel de bevoegdheden van de Europese Unie als de manieren waarop de Europese Unie die bevoegdheden kan uitoefenen. De Europese Unie, die voortaan rechtspersoonlijkheid bezit, komt in plaats van de Europese Gemeenschap.⁴ Op grond van artikel 26 lid 1 VwEU zorgt de Europese Unie voor de werking van de interne markt. Op grond van artikel 26 lid 2 VwEU wordt het volgende verstaan onder het begrip 'interne markt:

'de interne markt omvat een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van de verdragen.'

Dat betekent dus dat er geen interne markt kan bestaan als de huidige belemmeringen op de interne markt niet worden opgeheven. De richtlijn moet ervoor zorgen dat een optimale interne markt alsnog wordt gerealiseerd. De richtlijn zorgt ervoor dat de administratieve lasten worden verlaagd en dat de belangrijke VwEU begrippen in één regeling worden neergelegd.⁵

3.2 De vrijheden

De regels van vrij verkeer verbieden ingrijpen van de overheid door middel van wetgeving, beleid of bijvoorbeeld feitelijk handelen die het vrije verkeer binnen de interne markt tussen lidstaten belemmeren.⁶

3.2.1 Vrij verkeer van goederen (Art. 28, 29, 30, 34 en 35 VwEU)

Goederen zijn op geld waardeerbaar en voorwerp van handelstransacties.⁷

Het vrij verkeer van goederen verbiedt de tarifaire (financiële) belemmeringen, zoals de in- en uitvoerrechten en heffingen van gelijke werking tussen de lidstaten ex artikel 30 VwEU (oud 25 EG). Daarnaast verbiedt het ook de non-tarifaire belemmeringen ex artikel 34 VwEU (oud 28 EG). Dit zijn meestal administratieve handelingen die een belemmering vormen voor het vrije verkeer van goederen.

Een gemeente die bij een aanbesteding voorschrijft dat er alleen maar gewerkt mag worden met Nederlandse bouwstenen handelt in strijd met het vrije verkeer van goederen.

³ Hessel e.a. 2009, p. 15.

⁴ <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=CJE/09/104&format=HTML&aged=0&language=NL&guiLanguage=en>> geraadpleegd op 22 februari 2010.

⁵ <http://www.europadecentraal.nl/menu/564/Waarom_een_Dienstenrichtlijn_.html> geraadpleegd op 25 februari 2010.

⁶ Hessel e.a. p. 16.

⁷ HvJ EG 10 december 1968, zaak 7/68, *jur.* 1968, p. I-00590.

De belemmerende maatregel is wel toegestaan als deze voldoet aan de gronden uit art. 36 VwEU (bijvoorbeeld openbare orde of bescherming commerciële eigendom). Daarnaast moet de belemmering ook voldoen aan de eis van non-discriminatie (geen directe en indirecte discriminatie) en evenredigheid (controleren of er minder vergaande middelen zijn).⁸

3.2.1.1 Rule of reason

Naast de verdragsrechterlijke rechtvaardigingsgronden zijn er ook rechtvaardigingsgronden in de rechtspraak van het Hof ontstaan. In het arrest *Cassis de Dijon*⁹ is bepaald dat de interne markt belemmerd mag worden indien er sprake is van dwingende redenen van algemeen belang, bijvoorbeeld consumentenbescherming. De dwingende redenen vallen samen onder het begrip *rule of reason*; de rechtvaardiging voor een belemmerende maatregel¹⁰. Deze regel strekt zich ook uit tot de zogenoemde zonderonderscheidmaatregel: 'ook al is de maatregel niet discriminerend, er is wel sprake van een belemmering'¹¹. De *rule of reason* is in afwijking van de gronden uit artikel 36 VwEU niet limitatief en kan door het Hof altijd worden aangevuld.

De gronden moeten, net zoals die in artikel 36, niet discrimineren en evenredig zijn. Oorspronkelijk was de *rule of reason* alleen van toepassing op het vrij verkeer van goederen maar de regel is langzaam ook van kracht geworden bij de andere vrijheden. In de Dienstenrichtlijn is de *rule of reason* alleen van toepassing op de eisen voor vestiging (zie hoofdstuk 7). Bepalingen met betrekking tot tijdelijke dienstverlening kunnen via beperkte voorwaarden worden gerechtvaardigd (zie hoofdstuk 8)

3.2.2 Vrij verkeer van kapitaal (Art. 63 t/m 66 VwEU)

De overheid mag er niet voor zorgen dat het kapitaal- en betalingsverkeer wordt belemmerd tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en landen die buiten de EU vallen (derde landen). Dit begrip is niet uitgelegd door het Hof en ook in het VwEU wordt geen definitie gegeven. Bij het kapitaalverkeer gaat het vooral om *grensoverschrijdende* beleggingen en investeringen. Het betalingsverkeer betreft bijvoorbeeld het overmaken van loon naar een onderdaan die woonachtig is in een andere lidstaat.¹² De vrijheid van kapitaal is dus noodzakelijk om vrij verkeer van goederen en diensten te realiseren.¹³ In beginsel mag de overheid geen belemmeringen hanteren voor het vrij verkeer van kapitaal. Veel decentrale overheden zullen het in belangrijke mate moeten hebben van de uitzonderingen op deze vergaande verboden (*rule of reason*).¹⁴

3.2.3 Vrij verkeer van personen (Art. 45 t/m 54 VwEU)

Hieronder vallen het vrije werknemersverkeer (onderdaan gaat in loondienst in andere lidstaat en valt niet onder de reikwijdte van de richtlijn¹⁵) en het recht van vestiging. In deze paragraaf verdient het onderdeel vrijheid van vestiging alle aandacht en wordt het vrije werknemersverkeer, in verband met de richtlijn, niet verder behandeld.

De vrijheid van vestiging betreft het recht voor zelfstandige beroepsbeoefenaars om zich binnen het grondgebied van de gemeenschap te verplaatsen (grensoverschrijdend) en daar te verblijven.¹⁶ Het recht is gebaseerd op artikel 49 VwEU (oud 43 EG) en houdt in dat ondernemers, bedrijven en mensen die een zelfstandig beroep uitoefenen niet mogen

⁸ HvJ EG 30 november 1995, zaak C-55/94, *jur.* 1995, p. I-04165.

⁹ HvJ EG 20 februari 1979, zaak C-120/78, *jur.* 1979, p. I-00649.

¹⁰ Hessel e.a. 2009, p. 20.

¹¹ Hessel e.a. 2009, p. 18.

¹² <http://www.minbuza.nl/ecer/Dossiers/Interne_markt/Vrij_verkeer_van_kapitaal> geraadpleegd op 22 februari 2010.

¹³ Handreiking Europaproof gemeenten 2008, p. 17.

¹⁴ Hessel e.a. 2009, p. 19.

¹⁵ Hessel 2007a, 2007, p. 125.

¹⁶ <http://www.europadecentraal.nl/menu/646/Vrijheid_van_vestiging.html> geraadpleegd op 22 februari 2010.

worden beperkt in het zich vestigen in een andere lidstaat.¹⁷ In het geval van vestiging moet het wel gaan om een economische activiteit voor onbepaalde tijd en vanuit een duurzame vestiging.¹⁸ De vrijheid van vestiging geldt voor zowel natuurlijke personen als rechtspersonen in de zin van artikel 54 VwEU (oud 48 EG).¹⁹

Uitleg van het Hof

Naast de verdragrechtelijke betekenis van het beginsel heeft het Hof het volgende over de vrijheid van vestiging bepaald: *een gemeenschapsonderdaan moet duurzaam kunnen deelnemen aan het economisch leven van een andere lidstaat dan zijn staat van herkomst en daar voordeel uit halen en op die wijze de economische en sociale vervlechting in de Gemeenschap kan bevorderen op het terrein van niet in loondienst verrichte werkzaamheden.*²⁰

Dat betekent dat iedere belemmering in beginsel verboden is. Toch mag er onder bepaalde randvoorwaarden, inbreuk worden gemaakt op de vrijheid van vestiging (zie paragraaf 3.3.1).

3.2.4 Vrij verrichten van diensten (Art. 56 t/m 62 VwEU)

De vrijheid om diensten te verrichten geldt voor alle onderdanen van de EU op voorwaarde dat zij in een lidstaat van de EU gevestigd zijn.²¹

Op basis van artikel 57 VwEU (oud 50 EG) moet het bij een dienst gaan om handelingen die gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, voor zover de bepalingen, betreffende het vrije verkeer van goederen, kapitaal en personen op deze dienstverrichtingen niet van toepassing zijn. Daarnaast moet er sprake zijn van een grensoverschrijdend element, in de volgende gevallen is hiervan sprake:

- de dienstverlener verplaatst zich naar een andere lidstaat (Poolse loodgieter);
- de dienstontvanger verplaatst zich naar het land van de dienstverlener (toerist);
- de dienstverlener en dienstontvanger verplaatsen zich beide naar een andere lidstaat (toerist en zijn gids)²² of
- alleen de dienst overschrijdt de grens. (bijvoorbeeld bij televisie of communicatie)²³

Het vrij verrichten van diensten is nauw verbonden met het vrij verkeer van vestiging. Het Hof²⁴ heeft in haar uitspraken het verschil uitgelegd. Het verrichten van diensten is een tijdelijke activiteit. Men gaat namelijk alleen naar de andere lidstaat gaat voor het verrichten van de dienst en is dus niet duurzaam. In het geval van de vrijheid van vestiging gaat het juist om die duurzaamheid. Een onderdaan vestigt zich immers voor een onbepaalde tijd in de lidstaat.²⁵

In het geval waarbij er sprake is van zowel goederen als diensten wordt gebruik gemaakt van de zwaartepuntmethode. Indien er bijvoorbeeld meer nadruk ligt op verlenen van diensten valt de activiteit onder de vrijheid van diensten.²⁶

Onder het vrij verrichten van diensten vallen de diensten zoals beschreven in artikel 57. Deze diensten omvatten werkzaamheden van industriële aard (bouw van gemeentehuis), van commerciële aard(banken), van het ambacht en van de vrije beroepen (advocaat, notaris etc.).

¹⁷ *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 4 (MvT).

¹⁸ Overweging 37 Dienstenrichtlijn

¹⁹ *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 4 (MvT).

²⁰ *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 4 (MvT).

²¹ <<http://www.europadecentraal.nl/menu/679/Toepassingsbereik.html>> geraadpleegd op 22 februari 2010.

²² Hessel 2007 deel 1, p. 125.

²³ <<http://www.europadecentraal.nl/menu/679/Toepassingsbereik.html>> geraadpleegd op 22 februari 2010.

²⁴ HvJ EG 26 januari 1993, zaak C-112/91, *Jur.* 1993, p. I-00429.

²⁵ <<http://www.minbuza.nl/ecer/content.jsp?objectid=buzabeheer:39530>> geraadpleegd op 22 februari 2010.

²⁶ ICER-handleiding notificatie onder de Dienstenrichtlijn, p.15.

3.2.4.1 Diensten van algemeen belang

Diensten van algemeen belang zijn diensten die voor de samenleving van algemeen belang worden geacht²⁷ en omvat marktdiensten (economische diensten) en niet-marktdiensten (niet economische diensten).

Voor de decentrale overheid, zoals de gemeente Asten, zijn de ontwikkelingen van belang omdat zij toch een belangrijke rol hebben bij het aanbieden van diensten van algemeen economisch belang. Zo speelt de gemeente een rol bij het aanbieden van diensten op de omroepmarkt (regionale omroep) en de woningsector (woningcorporatie).

Onder diensten van algemeen belang vallen 2 soorten:

- diensten van algemeen niet economisch belang (DANEB)
- diensten van algemeen economisch belang (DAEB)

Onder DANEB vallen diensten van politie, justitie en rechtspraak. De DANEB betreffen diensten die voor de samenleving van algemeen belang worden geacht.²⁸ Daarmee onderscheiden ze zich direct van de “gewone” diensten.

Daarnaast blijkt volgens rechtspraak van het Hof dat onderwijsactiviteiten geen economisch karakter hebben omdat de overheid het als haar taak ziet om deze activiteiten te organiseren voor haar bevolking.

Deze diensten vallen niet onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn omdat de DANEB niet vallen onder de werkingsfeer van artikel 57 VwEU.²⁹ DAEB vallen wel onder de dienstenrichtlijn en dat zijn diensten die zijn opgedragen door de overheid aan één of meer ondernemingen.³⁰ Deze activiteiten worden verricht vanuit een economisch belang en worden op de markt aangeboden.³¹ De overheid wil dat deze diensten worden aangeboden maar niet op een manier zoals de markt deze diensten levert³². Op gemeente niveau is dat bijvoorbeeld de regionale omroep of de wereldwinkel. Deze economische activiteiten vallen onder de Dienstenrichtlijn. De interne markt- en mededingingsregels zijn hierop van toepassing.³³

3.3 Uitzonderingen op de vergaande verboden

De ruime uitleg van de verboden uit het VwEU zorgt ervoor dat belemmerende overheidsmaatregelen verboden zijn. Dat betekent dat gemeenten in grote mate afhankelijk zijn van de uitzonderingen.³⁴

De richtlijn maakt onderscheid tussen uitzonderingen voor dienstverleners die tijdelijk komen voor het verrichten van een dienst (vrij verkeer van diensten, artikel 16 richtlijn) en uitzonderingen voor dienstverleners die zich vestigen in de lidstaat (vrijheid van vestiging, artikel 9 richtlijn).

3.3.1 Vrijheid van vestiging (artikel 9 e.v. richtlijn)

Bij de vrijheid van vestiging is het hanteren van een vergunning (in de zin van de richtlijn, zie hoofdstuk 6) in beginsel verboden tenzij de vergunning voldoet aan de eisen van non-discriminatie, noodzakelijkheid wegens een dwingende reden van algemeen belang en evenredigheid. In hoofdstuk 7 van dit rapport komen de rechtvaardigingsgronden bij eisen voor vestiging terug.

²⁷ Notitie Dienstenrichtlijn en diensten van algemeen belang 2005, p. 2.

²⁸ Notitie Dienstenrichtlijn en diensten van algemeen belang 2005, p. 2.

²⁹ Notitie Dienstenrichtlijn en diensten van algemeen belang 2005, p. 4.

³⁰ HvJ, EG 27 maart 1974, zaak C-127/73, *jur.* 1974, p. I-00313.

³¹ Handboek Commissie, p. 11.

³² Handreiking voor gemeenten, provincies en waterschappen, p. 13.

³³ Notitie Dienstenrichtlijn en diensten van algemeen belang 2005, p. 3.

³⁴ Hessel e.a. 2009, p. 19.

3.3.2 Vrij verrichten van diensten (artikel 16 e.v. richtlijn)

In tegenstelling tot de open en dynamische norm van beperkingen bij de vrijheid van vestiging zijn de rechtvaardigheidsgronden bij het verrichten van diensten veel beperkter. De overheid mag alleen een belemmering hanteren als voldaan wordt aan de eisen van non-discriminatie, evenredigheid en noodzakelijkheid vanwege:

- openbare orde;
- openbare veiligheid;
- volksgezondheid of
- bescherming milieu (deze gronden worden uitgebreid behandeld in par. 8.3.3).

Indien er sprake is van een belemmering die zowel betrekking heeft op de tijdelijke dienstverrichting als op de vrijheid van vestiging dan is het verstandig om uit te gaan van het strengste regime zoals neergelegd in artikel 16 richtlijn.³⁵ Door het strenge regime te volgen uit artikel 16 kan ook aan het minder strenge regime van artikel 9 voldaan worden.³⁶ Hierbij kan worden gedacht aan een seksinrichting waarbij de exploitant zich in Nederland vestigt en een prostituee uit Polen een maand komt werken.³⁷

3.4 Europese denkwijze

Vanuit de vier vrijheden is de Europese denkwijze ontstaan die doorwerkt in de richtlijn. De focus moet liggen op het voorkomen van belemmeringen van het vrije verkeer dan wel het expliciet legitimeren van belemmeringen. Dat betekent dat belemmerende regelgeving in beginsel verboden is tenzij de nieuwe regelgeving gelegitimeerd kan worden op grond van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid. De vrijheden worden vaak door elkaar gebruikt en het is dus belangrijk dat de diensten worden onderscheiden van de andere vrijheden (het begrip dienst wordt verder uitgelegd in hoofdstuk 5). De richtlijn moet de volgende stap worden in de ontwikkeling van de vier vrijheden en de interne markt maar om de richtlijn toe te kunnen passen moet een gemeente wel op de hoogte zijn van de vier vrijheden en de daaraan gekoppelde denkwijze.³⁸

³⁵ Hessel 2007 deel 2, p. 199.

³⁶ Factsheet samenvatting Dienstenrichtlijn p. 7.

³⁷ Hessel e.a. 2009, p. 184.

³⁸ Hessel e.a. 2009, p. 174.

4. De achtergrond van de Dienstenrichtlijn

In het vorige hoofdstuk zijn de basisbegrippen van het vrije verkeer behandeld. In dit hoofdstuk komt de achtergrond van de richtlijn aan bod met een koppeling naar de Dienstenwet. Het hoofdstuk start met de aanleiding van de richtlijn en vervolgens worden de totstandkoming en het doel van de richtlijn behandeld. Daarnaast wordt ook de doorwerking van Europese regels behandeld, gevolgd door de uitgangspunten bij de implementatie en de hoofdverplichtingen van de Dienstenrichtlijn.

4.1 Aanleiding voor de Dienstenrichtlijn

Uit onderzoek van de EC uit 2002 is gebleken dat er sprake was van teveel belemmeringen op de interne markt voor diensten. Deze belemmeringen werken nadelig door voor zowel dienstverleners als voor afnemers. Vooral het MKB wordt bij het verrichten van diensten gehinderd door hoge administratieve lasten in andere lidstaten. Deze lasten zorgen ervoor dat dienstverleners er niet snel voor zullen kiezen om grensoverschrijdend diensten te gaan verlenen.³⁹ Afnemers (bijvoorbeeld burgers) krijgen te maken met hoge prijzen en hebben daardoor onvoldoende vertrouwen in de diensten uit andere lidstaten.⁴⁰ Daarnaast bleken de bestaande Europese regelgeving en rechtspraak over de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging niet voldoende te zijn om de belemmeringen op de interne markt voor diensten op te heffen.⁴¹

De Commissie concludeerde dat een groot deel van deze belemmeringen snel moest verdwijnen. In het kader van de Lissabon-strategie (strategie die is ontwikkeld om de economie van de EU nog sterker te maken⁴²) heeft de Commissie op 13 januari 2004 een voorstel uitgebracht voor een richtlijn betreffende diensten op de interne markt.⁴³

4.2 Totstandkoming van de Dienstenrichtlijn

Bij de totstandkoming van de Dienstenrichtlijn heeft de Tweede Kamer zich al in een vroeg stadium gebogen over het eerste voorstel van de richtlijn. Het voorstel werd op 25 februari 2004 gepresenteerd tijdens het Ierse voorzitterschap.⁴⁴

Bij de start van de onderhandelingen kenmerkte Nederland zich door het aantal opmerkingen en wensen over de Dienstenrichtlijn.

Nederland wenste ten opzichte van het eerste voorstel een scherpe afbakening van de reikwijdte van de richtlijn. Bepaalde zaken zoals collectieve pensioenfondsen wenste Nederland ook buiten de reikwijdte van de richtlijn te houden. Daarnaast werd het land van oorsprongbeginsel niet gesteund. Dit beginsel houdt in dat de dienstverlener zich moet houden aan de eisen uit zijn eigen land in plaats van de eisen uit het land waar de diensten worden verleend.⁴⁵

Het kabinet was echter wel enthousiast over de screening van wet- en regelgeving maar de van rechtswege verleende vergunning werd nog te ongeclausuleerd bevonden.⁴⁶

Na de eerste lezing door het Europees Parlement op 16 februari 2006 werd de richtlijn substantieel gewijzigd. De Commissie formuleerde vervolgens een gewijzigd voorstel wat sterke gelijkenis vertoonde met de amendementen van het Europees Parlement.⁴⁷

³⁹ <http://www.europadecentraal.nl/menu/564/Waarom_een_Dienstenrichtlijn_.html> geraadpleegd op 25 februari 2010.

⁴⁰ *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 6 (MvT).

⁴¹ *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 6 (MvT).

⁴² <<http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vh7dotpnvfze>> geraadpleegd op 11 maart 2010.

⁴³ *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 7 (MvT).

⁴⁴ *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 7 (MvT).

⁴⁵ <http://www.europadecentraal.nl/menu/938/Wat_is_administratieve_samenwerking_.html> geraadpleegd op 21 april 2010.

⁴⁶ *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 7 (MvT).

Kernelementen van de wijzigingen:⁴⁸

1. Inperken van de reikwijdte door uitzonderingen op sectoren en gebieden
2. Schrappen van het land van oorsprongbeginsel en invoeren wederzijdse erkenning
3. De bepalingen over de administratieve belemmeringen bij detacheren van werknemers uit andere lidstaten werden geschrapt

Uiteindelijk werd de Dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123 betreffende de diensten op de interne markt) definitief vastgesteld en gepubliceerd op 27 december 2006 in het Publicatieblad van de Europese Unie.

4.3 Doel van de Dienstenrichtlijn

Het doel van de richtlijn is om de economie te laten groeien. Zoals in de aanleiding (paragraaf 4.1) al is vermeld, zijn er nog teveel belemmeringen op de interne markt op het gebied van grensoverschrijdend vestigen en tijdelijk verlenen van diensten. In Nederland draagt de dienstensector voor ongeveer 75% mee aan het Bruto Binnenlands Product (BBP) en ongeveer 80% van de bevolking is werkzaam in deze sector.⁴⁹ Dat betekent dat als de richtlijn positieve gevolgen heeft voor de Nederlandse sector, de werkgelegenheid en de productiviteit groeit. Omdat Nederland een handelsland is werkt dat weer door naar de economie in de rest van Europa.

Naast het economische doel heeft de richtlijn ook andere doelen.

Ten eerste heeft de richtlijn als doel om de administratieve lasten te verminderen. Daarvoor is wet- en regelgeving gescreend. Door de screening is gecontroleerd of de wet- en regelgeving in lijn is met de Dienstenrichtlijn en of bepaalde wet- en regelgeving niet vereenvoudigd/verwijderd kon worden. Voor ondernemers betekent dat het aantrekkelijker wordt om grensoverschrijdend diensten te verlenen of zich daar te vestigen.⁵⁰

Ten tweede is het doel van de richtlijn om de kwaliteit van diensten te verbeteren.⁵¹ Zo moeten lidstaten erop toezien dat dienstverleners bepaalde informatie ter beschikking stellen aan afnemers (art. 22 richtlijn) en kunnen bepaalde risicovolle dienstverleners worden verplicht tot het afsluiten van een beroepsaansprakelijkheidsverzekering.⁵² Het derde en laatste doel is om goede controle en handhaving op wet- en regelgeving te realiseren door intensieve samenwerking.⁵³

4.4 Europese regelgeving is nationale regelgeving

De Dienstenrichtlijn heeft een aantal verplichtingen voor overheden. Naast richtlijnen krijgt de gemeente Asten ook via verdragen, verordeningen en jurisprudentie van het Hof te maken met doorwerking van het Europees recht. Deze bronnen worden in de volgende subparagrafen uitgelegd.⁵⁴

4.4.1 Verdragen

Sommige bepalingen uit het VwEU, zoals de vier vrijheden, hebben rechtstreekse werking.⁵⁵ In het arrest van Gend en Loos bepaalde het Hof over het toenmalige artikel 12 EEG Verdrag dat: 'het artikel directe werking heeft en rechten schept welke handhaving aan nationale rechters kan worden gevraagd'.⁵⁶ Daarnaast is in het arrest Costa-Enel bepaald dat

⁴⁷ *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 8 (MvT).

⁴⁸ *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 8 (MvT).

⁴⁹ *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 9 (MvT).

⁵⁰ *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 10 (MvT).

⁵¹ *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 10 (MvT).

⁵² Hessel e.a. 2009, p. 46.

⁵³ *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 10 (MvT).

⁵⁴ Handreiking voor decentrale overheden, p. 15.

⁵⁵ Handreiking voor decentrale overheden 2009, p. 15.

⁵⁶ HvJ EG 5 februari 1963, zaak C-26/62, *jur.* 1963, I-00003.

bepalingen uit het toenmalige EG Verdrag (huidige VwEU) bij een conflict met het nationale recht voorrang hebben op het nationaal recht.⁵⁷

4.4.2 Verordeningen

Verordeningen zijn wetten van de Europese wetgever die op grond van artikel 288 VwEU algemeen verbindend zijn en rechtstreeks toepasselijk zijn voor iedere lidstaat. Verordeningen worden niet omgezet maar zijn direct van toepassing op het gebied van de verordening.⁵⁸

4.4.3 Jurisprudentie

Het Hof van Justitie (hierna: het Hof) controleert het handelen en nalaten van de instellingen en de lidstaten op verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht.⁵⁹ Uitspraken van het Hof laten zien hoe bepaalde Europese regels uitgelegd moeten worden. De dienstenrichtlijn is in belangrijke mate een schriftelijke weergave van de uitspraken van het Hof.⁶⁰

4.4.4 Richtlijnen

Het doel van richtlijnen is om wetgeving van verschillende lidstaten te harmoniseren. De Dienstenrichtlijn heeft bijvoorbeeld als doel om de administratieve lasten in de lidstaten te verminderen. Daarvoor wordt alle wetgeving geharmoniseerd en de lidstaten moeten vervolgens voldoen aan de vereisten uit de richtlijn. In beginsel heeft een richtlijn geen rechtstreekse werking omdat de verplichtingen moeten worden omgezet in nationaal recht (Dienstenwet en Aanpassingswet). Het is wel mogelijk dat een aantal artikelen uit een richtlijn rechtstreekse werking heeft.⁶¹

Deze vier Europese bronnen kunnen van toepassing zijn op decentrale overheden. In dit onderzoek gaat de meeste aandacht uit naar de richtlijn. Maar wat eist de richtlijn? In de volgende paragraaf worden de uitgangspunten bij de implementatie en de hoofdverplichtingen uit de Dienstenrichtlijn behandeld.

4.5 Uitgangspunten bij de implementatie van de richtlijn

Omdat Europese richtlijnen niet direct doorwerken in Nederlandse wet- en regelgeving moeten deze worden omgezet in nationale wet- en regelgeving. In Nederland is dit gerealiseerd door de Dienstenwet en de Aanpassingswet.⁶²

Bij de omzetting van de Dienstenrichtlijn zijn een aantal (6) belangrijke uitgangspunten gehanteerd die bepalend zijn voor de inhoud en reikwijdte van de Dienstenwet.

Beperkte omzetting

De richtlijn is in Nederland geïmplementeerd door middel van de Dienstenwet. Daarbij is de wetgever beperkt gebleven in het omzetten en implementeren van de verplichtingen. Slechts op enkele punten gaat de wet verder dan de letter van de Dienstenrichtlijn. Het gaat hierover gevallen waarbij de Commissie zelf aangaf dat de verplichtingen een verstrekend karakter hebben.⁶³ Een ander voorbeeld is het centrale loket. In de letter van de richtlijn is het loket bedoeld als informatiepunt voor buitenlandse dienstverrichters. In Nederland is het loket opgesteld voor zowel buitenlandse als binnenlandse dienstverrichters.⁶⁴

⁵⁷ Handreiking voor decentrale overheden 2009, p. 15

⁵⁸ Handreiking voor decentrale overheden 2009, p. 15.

⁵⁹ Handreiking voor decentrale overheden 2009, p. 16.

⁶⁰ Handreiking voor decentrale overheden 2009, p. 16.

⁶¹ Handreiking voor decentrale overheden 2009, p. 16.

⁶² <http://www.europadecentraal.nl/menu/852/Het_Nederlandse_wetgevingstraject.html> geraadpleegd op 26 februari 2010.

⁶³ *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 16 (MvT).

⁶⁴ Handreiking voor decentrale overheden 2009, p. 19

Nederlandse interpretatie

De Dienstenwet is gebaseerd op een Nederlandse interpretatie van de richtlijn. Er is wel gebruik gemaakt van het handboek van de Commissie en andere informatiebronnen die zijn verkregen bij de onderhandelingen.⁶⁵

Minimale noodzakelijke omzettingsmaatregelen

In Nederland is gekozen voor het strikt noodzakelijke minimum bij de omzetting. Hiermee wordt voorkomen dat de complexiteit van het wetsvoorstel onnodig wordt vergroot en dat het overheden niet onnodig moeilijk wordt gemaakt om de eisen uit de richtlijn uit te voeren.⁶⁶

Interne bevoegdheidsverdeling

Door de inwerkingtreding van de Dienstenwet wordt ervoor gezorgd dat er geen bevoegdheidsoverdracht of hervorkaveling van bevoegdheden plaatsvindt. Dat past in de lijn van de eerdere uitgangspunten; alleen maatregelen nemen die strikt noodzakelijk zijn.⁶⁷

Technologische neutraliteit

De voorschriften met betrekking tot de afwikkeling van procedures en formaliteiten via het centraal loket of de gegevensuitwisseling in het kader van de administratieve samenwerking zijn zoveel mogelijk technologisch neutraal geformuleerd.⁶⁸

Onnodige wet- en regelgeving

Het zesde en laatste uitgangspunt bij de implementatie van de Dienstenrichtlijn is het voorkomen van onnodige wet- en regelgeving door te controleren of er sprake is van geldend Europees recht dat al in de Nederlandse rechtsorde is geïncorporeerd.⁶⁹ Omdat de belangrijke VwEU begrippen uit de artikelen 49 en 56 VwEU (vestiging en verrichten van diensten) al deel uitmaken van de Nederlandse rechtsorde zijn artikel 9 (vestiging) en artikel 16 (vrije dienstverrichting) uit de Dienstenrichtlijn niet omgezet in de Dienstenwet.⁷⁰

4.6 Wel een Aanpassingswet maar geen Veegwet

Naast de Dienstenwet is ook de Aanpassingswet tot stand gekomen door de implementatie van de richtlijn. De centrale overheid heeft, net als de decentrale overheid, haar wet- en regelgeving gescreend en aangepast daar waar het nodig was. In sommige gevallen is het praktischer om alle kleine wijzigingen mee te nemen in één wetsvoorstel. Daarvoor is de Aanpassingswet tot stand gekomen. Omdat deze wet grotendeels geldt voor de centrale overheid wordt deze wet verder niet meer behandeld omdat de decentrale overheid, de gemeente Asten, in dit onderzoek centraal staat. Voor decentrale overheden is het wel van belang om te weten dat de aanpassing van rijkswetgeving van toepassing kan zijn op decentrale overheden, bijvoorbeeld de aanpassing van de Wet milieubeheer.⁷¹

Veegwet

In eerste instantie zou er ook sprake zijn van een veegwet die technische onvolkomenheden en andere technische wijzigingen in de Dienstenwet, Aanpassingswet of andere wetgeving kon aanbrengen indien dat noodzakelijk was. Maar de veegwet is door de nota van wijziging bij de Aanpassingswet overbodig geworden.⁷²

⁶⁵ Kamerstukken II, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 16 (MvT).

⁶⁶ Kamerstukken II, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 16 (MvT).

⁶⁷ Kamerstukken II, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 16 (MvT).

⁶⁸ Kamerstukken II, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 17 (MvT).

⁶⁹ Kamerstukken II, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 17 (MvT).

⁷⁰ Hessel e.a. 2009, p. 44.

⁷¹ Kamerstukken II, 2008/09, 31 859, nr. 3, p. 9 (MvT).

⁷² <http://www.europadecentraal.nl/menu/852/Het_Nederlandse_wetgevingstraject.html> geraadpleegd op 2 maart 2010.

4.7 De hoofdverplichtingen uit de Dienstenrichtlijn

Door de inwerkingtreding van de Dienstenwet is in Nederland voldaan de implementatie eis van de Dienstenrichtlijn. De overheden moeten voldoen aan de verplichtingen uit de richtlijn/wet.

De Dienstenwet vormt een wettelijke basis voor de verplichtingen uit de richtlijn, dit zijn de vier hoofdverplichtingen⁷³:

1. de administratieve vereenvoudiging met betrekking tot vergunningstelsels en eisen waaraan dienstverleners moeten voldoen en de inrichting van het Dienstenloket en consumentenloket. (paragraaf 4.7.1)
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 bijstand verlenen en dienen zij op het informatieloket worden aangesloten. (paragraaf 4.7.2)
3. enkele algemene voorschriften voor vergunningstelsels en vergunningen voor zover deze nog geen deel uitmaken van de Nederlandse rechtsorde. (paragraaf 4.7.3)
4. grensoverschrijdende administratieve samenwerking en informatie-uitwisseling tussen bevoegde instanties met behulp van het IML. (paragraaf 4.7.4)

4.7.1 Administratieve vereenvoudiging en het Dienstenloket

Het doel van de Dienstenrichtlijn is om de administratieve lasten te verlagen zodat het grensoverschrijdend verrichten van diensten interessanter wordt. Hieronder vallen de vereenvoudiging van regelgeving en het inrichten van het centrale loket.⁷⁴

4.7.1.1 Administratieve vereenvoudiging

Voor januari 2010 moest de huidige wet- en regelgeving bij zowel de centrale overheid als de decentrale overheid worden gescreend op noodzakelijkheid, evenredigheid en non discriminatie.⁷⁵ Van dit proces is een verslag gemaakt en opgestuurd naar de EC. Hiermee is voldaan aan de screeningsverplichting uit de Dienstenrichtlijn. In 2010 vindt de beoordeling van deze verslagen door de EC plaats. Nederland is nu 'Europa-proof', maar Nederland wil dat ook in de toekomst blijven. Hoe blijft Nederland dan in de toekomst 'Europa-proof'? Voor nieuwe en gewijzigde regelgeving die valt onder de richtlijn geldt vanaf 28 december 2009 de permanente notificatieplicht.⁷⁶ Dat betekent dat nieuwe en gewijzigde regelgeving gemeld (genotificeerd) moet worden bij de EC.

De notificatieplicht geldt zowel voor de vrijheid van vestiging (art. 15 lid 7 richtlijn) als voor het tijdelijk verlenen van diensten (art. 16 jo. 39 lid 5).⁷⁷ In hoofdstuk 9 wordt dieper ingegaan op de eisen die de richtlijn stelt aan de notificatie bij vestiging en tijdelijke dienstverlening.

Meldingsplicht

De bovenstaande notificatieplicht geldt dus alleen voor bepalingen over vestiging en tijdelijke dienstverlening op grond van artikel 15 lid 7 of artikel 16 jo. 39 lid 5 valt. De regelgeving die buiten de deze artikelen valt, moet gemeld worden voor de *ministeriële regeling reikwijdte dienstenrichtlijn*. Door deze vernieuwingen of wijzigingen te melden ontstaat een helder beeld van alle regelgeving die valt onder de richtlijn.

⁷³ Handreiking decentrale overheden 2009, p. 20.

⁷⁴ Handreiking decentrale overheden 2009, p. 21.

⁷⁵ <http://www.ez.nl/pv_obj_cache/pv_obj_id_E53C828A3B060C7B062A0ACE097F69E6E9880000> geraadpleegd op 22 februari 2010.

⁷⁶ <http://www.europadecentraal.nl/menu/890/Procedure_en_formulieren.html> geraadpleegd op 10 maart 2010.

⁷⁷ Hessel e.a. 2009, p. 188.

4.7.1.2 Het Dienstenloket

In hoofdstuk 2 (art. 5 en 6) en 3 (art. 7 t/m 16) van de Dienstenwet (art. 6 t/m 8 richtlijn) zijn de inrichting en de functies van het Dienstenloket geregeld.⁷⁸ Door de invoering van het centrale loket, in Nederland ingevoerd onder de naam antwoordvoorbedrijven.nl, kunnen dienstverleners via een digitaal loket, langs de elektronische weg en op afstand toegang tot informatie hebben, bijstand verkrijgen en procedures met de bevoegde instantie afwikkelen.⁷⁹ Het centrale loket is dus de schakel tussen de dienstverlener en de overheid en heeft de volgende functies:

Informatiefunctie; informatie verschaffen

Deze functie houdt in dat de decentrale overheid informatie over procedures en formaliteiten elektronisch toegankelijk maakt zoals informatie over rechtsmiddelen. (art. 7 en 8 Dw en art. 7 richtlijn)

Bijstandfunctie; verlenen van bijstand op verzoek

Deze functie houdt in dat decentrale overheden op verzoek van de dienstverlener bijstand moeten verlenen door uit te leggen hoe het vergunningstelsel werkt en hoe het toegepast wordt (art. 7 lid 2 richtlijn en art. 12 Dw). De gegeven informatie is ondubbelzinnig, actueel en duidelijk.⁸⁰

Transactiefunctie; procedures en formaliteiten via het loket

Alle procedures en formaliteiten met betrekking tot de vergunning moeten op afstand en elektronisch afgewikkeld kunnen worden (art. 6 en 8 richtlijn en art. 13 Dw).⁸¹ Voor de documenten die worden aangeleverd door de dienstverlener geldt het beginsel van wederzijdse erkenning. Een diploma uit Spanje bijvoorbeeld wordt in beginsel geaccepteerd (art. 5 lid 3 en 4 richtlijn en art 4 Dw).

4.7.2 Bescherming van afnemers

Omdat de afnemers een belangrijke functie hebben in de dienstensector, namelijk het afnemen van diensten, wordt hun positie in de Dienstenwet versterkt en bevatten de artikelen 6 en 17 t/m 27 Dw (art. 7 en 21 richtlijn) informatieverplichtingen. Voor de minister van Economische Zaken geldt de informatieplicht bij zakelijke afnemers en voor de Consumentenautoriteit geldt er een informatieverplichting voor consumenten (particulieren). Naast de informatiefunctie vervullen beiden ook een bijstandfunctie. Afnemers moeten op verzoek antwoord en algemene informatie kunnen krijgen over de, in andere lidstaten, geldende eisen met betrekking tot de toegang en uitoefening van een dienst.⁸²

4.7.3 Algemene voorschriften met betrekking tot vergunningstelsels

Op grond van artikel 9 richtlijn (geen implementatie in Dw) moeten decentrale overheden hun vergunningstelsels beoordelen op discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid.⁸³ Deze beoordeling past goed in het Nederlandse programma voor de aanpak van administratieve lasten, de vermindering van regeldruk en de afschaffing en vereenvoudiging van vergunningen.⁸⁴

Artikel 10 richtlijn geeft eisen omtrent de inrichting en grondslagen van vergunningen. Zo moet een vergunning bijvoorbeeld duidelijk, ondubbelzinnig en objectief zijn. Opvallend is dat de vergunning, op grond van artikel 11 en 12 richtlijn (33 Dw), niet meer voor een beperkte tijd mag worden verleend tenzij er sprake is van een uitzonderingsgrond genoemd in artikel

⁷⁸ Handreiking voor decentrale overheden 2009, p. 21.

⁷⁹ Handreiking voor decentrale overheden 2009, p. 21.

⁸⁰ Handreiking voor decentrale overheden 2009, p. 22.

⁸¹ Handreiking voor decentrale overheden 2009, p. 22.

⁸² Handreiking voor decentrale overheden 2009, p. 23.

⁸³ Handreiking voor decentrale overheden 2009, p. 23.

⁸⁴ Kamerstukken II, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 41 (MvT).

11 lid 1, 2 en 4 richtlijn (art. 33 lid 1 Dw).⁸⁵ De EC is namelijk van mening dat een beperkte geldigheidsduur van een vergunning de uitoefening van de diensten verhindert.⁸⁶

Daarnaast geldt er met betrekking tot de vergunningstelsels het beginsel van wederzijdse erkenning. Indien de dienstverlener in de andere lidstaat vergelijkbare controles en voorwaarden heeft gehad, mogen de voorwaarden en controles in de lidstaat van vestiging de regels niet overlappen (art. 10 lid 3 richtlijn en art. 30 Dw).⁸⁷ Indien de aanvraag voor een vergunning wordt ontvangen dient de gemeente, op grond van artikel 13 lid 5 richtlijn en artikel 29 Dw, ook een ontvangstbevestiging te sturen in het kader van een heldere en duidelijke dienstverlening.

De Dienstenrichtlijn (artikel 13 lid 3 en 6) en de Dienstenwet (artikel 31 en 32) wijken af van de huidige bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb.) over de beslissingstermijnen op een vergunningsaanvraag.⁸⁸ In hoofdstuk 6 wordt verder ingegaan op de vormgeving van vergunningstelsels.

Lex Silencio Positivo

Een andere opmerkelijke bepaling is de toepassing van de Lex Silencio Positivo, ook wel 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.⁸⁹ Over dit onderwerp gaat de Dienstenwet verder dan de Dienstenrichtlijn voor ogen had, de Lex Silencio Positivo heeft namelijk een facultatief karakter voor vergunningen die buiten de richtlijn vallen.⁹⁰ De Lex Silencio Positivo wordt uitgebreid behandeld in hoofdstuk 10 van dit onderzoeksrapport

4.7.4 Grensoverschrijdende administratieve samenwerking

Om de verplichting uit artikel 34 van de richtlijn (grensoverschrijdende dienstverlening) na te komen heeft de EC een elektronisch systeem ontwikkeld dat de informatie-uitwisseling tussen instanties uit lidstaten mogelijk maakt.⁹¹ De samenwerking wordt aangeduid als administratieve samenwerking maar vindt plaats door middel van het Interne Markt Informatiesysteem (IMI).⁹²

In eerste instantie is het systeem ingezet ter ondersteuning van de verplichting van administratieve bijstand van de richtlijn beroepskwalificaties (Richtlijn nr. 2005/36/EG).⁹³ Daarna is het systeem ingezet voor de Dienstenrichtlijn. Het systeem heeft een dwingend karakter omdat de informatie-uitwisseling tussen de bevoegde instanties van de lidstaten, in tegenstelling tot de richtlijn beroepskwalificaties, verplicht langs de elektronische weg dient te geschieden.⁹⁴

Voorbeeld:

In de gemeente Asten wil een Franse ondernemer zich vestigen en hij geeft aan dat hij over de benodigde diploma's beschikt. Als de gemeente Asten de diploma's niet voldoende acht zou er voorheen naar meer papieren gevraagd moeten worden. Door het IMI kan de gemeente Asten meer informatie opvragen bij de bevoegde instantie in Frankrijk. Dat betekent dat het proces sneller verloopt en dat is weer gunstig voor de dienstverlener.

⁸⁵ Handreiking voor decentrale overheden 2009, p. 23.

⁸⁶ *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 112 (MvT).

⁸⁷ *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 41 (MvT).

⁸⁸ Handreiking voor decentrale overheden 2009, p. 23.

⁸⁹ Lex silencio positivo, mogelijkheden voor toepassing bij gemeentelijke vergunningen en ontheffingen 2009, p. 33.

⁹⁰ <http://www.europadecentraal.nl/menu/887/De_Lex_Silencio_Positivo.html> geraadpleegd op 2 maart 2010.

⁹¹ *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 61 (MvT).

⁹² Factsheet Administratieve samenwerking en aansluiten op het IMI, p.1.

⁹³ *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 61 (MvT).

⁹⁴ *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 61 (MvT).

Vier procedures

De verplichtingen voor bevoegde instanties (bijvoorbeeld gemeente Asten) kunnen in het kader van administratieve samenwerking worden vertaald in een viertal procedures⁹⁵:

1. algemeen informatieverzoek: de mogelijkheid voor een bevoegde instantie om een andere bevoegde instantie uit een andere lidstaat te benaderen met een verzoek om informatie over de dienstverlener en zijn activiteiten of een verzoek tot het verrichten van een inspectie of verificatie (art. 37 t/m 39 Dw. en art. 28 en 33 richtlijn). *Zie bovengenoemd voorbeeld*
2. informatie over de betrouwbaarheid van de dienstverlener: de bevoegde instantie heeft de mogelijkheid om bij een andere bevoegde instantie uit een andere lidstaat navraag te doen over bijvoorbeeld strafrechtelijke sancties of beslissingen omtrent faillissement (art. 40 t/m 44 Dw en art. 18, 33 en 35 richtlijn).
3. veiligheidsmaatregelen in individuele gevallen: indien er sprake is van een gevaar voor onveiligheid door de dienstverlener kan de bevoegde instantie optreden. (art. 45 t/m 49 Dw en art. 18, 30 en 35 richtlijn).
4. waarschuwingmechanisme: de mogelijkheid van de EC om andere lidstaten te informeren omtrent het gevaar van een dienstverlener (art. 50 t/m 52 Dw en art. 29, 30 en 32 richtlijn).

4.7.5 Het verband tussen de hoofdverplichtingen

Hoewel de administratieve samenwerking (IMI) los staat van de andere verplichtingen bestaat er wel een logisch verband.⁹⁶

Voorbeeld

De gemeente Asten stelt een nieuw vergunningstelsel op conform de eisen die worden gesteld in de Dienstenrichtlijn (hoofdstuk 6,7 en 8 van dit rapport). Conform de eisen voor notificatie (hoofdstuk 9 van het rapport) wordt het vergunningstelsel via het vastgestelde notificatieformulier gemeld bij de EC. Als de EC het vergunningstelsel accepteert kan het nieuwe vergunningstelsel bekend worden gemaakt. Daarna kan een Duitse ondernemer een aanvraag indienen, die betrekking heeft op het nieuwe vergunningstelsel, via het centrale loket. Gemeente Asten kan, indien bepaalde gegevens niet betrouwbaar zijn, vervolgens contact opnemen via het IMI met de Duitse bevoegde instantie over de betrouwbaarheid gegevens. Als uiteindelijk het diploma en de rest van informatie is goedgekeurd, dan kan de dienstverlener zijn diensten in Asten verlenen.

⁹⁵ Hessel e.a. 2009, p. 109.

⁹⁶ *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 62 (MvT).

5. De diensten onder de Dienstenrichtlijn

In beginsel is de Dienstenrichtlijn van toepassing op alle diensten die daarvan niet uitdrukkelijk zijn uitgesloten.⁹⁷ Maar wanneer is er nu sprake van een dienst die onder reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt? In dit hoofdstuk wordt daarom het begrip 'dienst' uiteengezet.

5.1 Het begrip dienst

Op grond van artikel 4 lid 1 Dienstenrichtlijn (artikel 1 Dw) is een dienst elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt zoals bedoeld in artikel 57 VwEU.

Artikel 57 VwEU

'In de zin van de Verdragen worden als diensten beschouwd de dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, voor zover de bepalingen, betreffende het vrije verkeer van goederen, kapitaal en personen op deze dienstverrichtingen niet van toepassing zijn'.

Zoals hierboven is vermeld moet er sprake zijn van een vergoeding. Het Hof heeft geoordeeld dat een wezenlijk kenmerk van een vergoeding erin bestaat dat zij een economische tegenprestatie voor de betrokken diensten vormt.⁹⁸

Er is dus geen sprake van een vergoeding bij activiteiten die door of namens de overheid zonder economische tegenprestatie in het kader van haar taken op sociaal, cultureel, opvoedkundig en justitieel gebied worden verricht (diensten van algemeen belang).⁹⁹

De betaling van een bijdrage door de afnemers, bijvoorbeeld schoolgeld of inschrijfgeld teneinde in zekere mate in de werkingskosten van het stelsel bij te dragen, vormt op zich nog geen vergoeding omdat de dienst hoofdzakelijk uit publieke middelen gefinancierd blijft.¹⁰⁰

De activiteiten vallen niet onder artikel 57 VwEU omdat er geen sprake is van een vergoeding. Dat betekent dat deze diensten buiten de werkingssfeer van de richtlijn vallen.¹⁰¹

Om het begrip 'dienst' tastbaarder te maken worden hieronder een aantal economische activiteiten opgenoemd die vallen onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn¹⁰²:

- activiteiten van de meeste vrije beroepen (zoals juridisch en fiscaal adviseurs en advocaten)
- ambachtslieden
- diensten voor ondernemingen (zoals kantooronderhoud en managementadvies)
- diensten op het gebied van toerisme
- vrijetijdsdiensten (zoals diensten van sportcentra en pretparken)
- bouwdiensten
- diensten op het gebied van installatie en onderhoud van apparatuur
- informatiediensten (zoals activiteiten van persbureaus)
- diensten op het gebied van accommodatie en voedselverstreking (zoals activiteiten van hotels en restaurants)
- certificering en testen

Naast het feit dat de aard van de activiteiten onder de richtlijn moet vallen, moet ook de bepaling zich (direct/indirect) richten op de dienstverlening en niet op eventuele eigenaren.

⁹⁷ Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn, p. 10.

⁹⁸ Overweging 34 Richtlijn 2006/123/EG.

⁹⁹ <<http://www.europadecentraal.nl/documents/dossiers/Dienstenrichtlijn/Praktijkvragen/1%20reikwijdte%20dri%20en%20diensten.pdf>> geraadpleegd op 3 maart 2010.

¹⁰⁰ HvJ EG 7 december 1993, zaak C-109/92, *jur.* 1993, I-06447.

¹⁰¹ Overweging 34 Richtlijn 2006/123/EG.

¹⁰² <<http://www.europadecentraal.nl/documents/dossiers/Dienstenrichtlijn/Praktijkvragen/1%20reikwijdte%20dri%20en%20diensten.pdf>> geraadpleegd op 3 maart 2010.

Zo is het mogelijk dat een bepaling strekt tot de eigenaar van een stuk grond en niet tot de dienstverlener maar dat in de praktijk de dienstverlener¹⁰³ diegene is die de vergunning aanvraagt. Bijvoorbeeld bij evenementen waar een organisator een vergunning aanvraagt en niet de eigenaar van de grond waarop het evenement wordt gehouden.¹⁰⁴ Daarnaast is de richtlijn niet van toepassing op generieke regelgeving met algemeen effect die ziet op een dienstenactiviteit, hieronder vallen bijvoorbeeld verkeersregels¹⁰⁵. Ook voorschriften met betrekking tot het aanvragen van een bouwvergunning zijn niet van toepassing. Deze aanvraag ziet niet expliciet op een dienst van een dienstverlener, de aanvraag kan namelijk ook door een particulier worden ingediend.¹⁰⁶

5.2 Uitgezonderde diensten

Zoals op de vorige pagina is beschreven bevat de richtlijn een aantal sectoren die onder de reikwijdte van de richtlijn vallen. In artikel 2 van de richtlijn (art. 2 Dw.) worden ook een aantal uitgezonderde diensten aangegeven¹⁰⁷:

niet-economische diensten van algemeen belang, financiële diensten (zoals bankdiensten en beleggingsfondsen), elektronische communicatiediensten en –netwerken, diensten op het gebied van vervoer (zoals taxi en ambulance), diensten van uitzendbedrijven, diensten van de gezondheidszorg, audiovisuele diensten, inclusief cinematografische diensten (vervaardiging van films), gokactiviteiten, activiteiten voor de uitoefening van openbaar gezag, sociale diensten (zoals sociale werkvoorzieningen), particuliere beveiligingsdiensten, diensten van notarissen en deurwaarders die bij officieel overheidsbesluit zijn benoemd

5.3 Uitgezonderde rechtsgebieden

Naast de bovengenoemde uitzonderingen behandelt de richtlijn ook niets op het gebied van *strafrecht, arbeidsrecht, sociale zekerheidswetgeving en subsidiemaatregelen, belastingen en grondrechten* (artikel 1 van de richtlijn).

5.4 Uitgezonderde bepalingen uit het Gemeenschapsrecht

De richtlijn is tenslotte niet van toepassing op *socialezekerheidsregelingen (richtlijn 96/71/EG en Vo. EEG nr. 1408/71), uitoefening van televisieomroepactiviteiten (richtlijn 89/552/EEG), erkenning beroepskwalificaties (richtlijn 2005/36/EG) en op het internationale privaatrecht* (artikel 3 lid 2 van de richtlijn).

5.5 Te ondernemen stappen

Dat betekent dat voor ieder algemeen verbindend voorschrift, beleidsregel of vergunningstelsel moet worden nagegaan of deze ziet op de toegang tot of de uitoefening van een economische activiteit die te kwalificeren is als een dienst.

Voorbeeld: deur-aan-deur ramenwassen (venten).

De uitzonderingsgronden zijn niet van toepassing en de vergunning ziet op de uitoefening van een dienst omdat het venten alleen is toegestaan op bepaalde tijdstippen. De activiteit heeft een economisch element omdat de venter de activiteiten verricht om zijn inkomen te vergaren. In ruil voor zijn activiteiten ontvangt hij een vergoeding. Concluderend kan worden gezegd dat 'venten' een dienst is onder de Dienstenrichtlijn en dat betekent dat de vergunning moet voldoen aan de eisen uit de richtlijn (hoofdstuk 6 e.v. van dit rapport).

¹⁰³ De dienstverlener kan een natuurlijke persoon (onderdaan) zijn of een rechtspersoon. Op grond van overweging 38 van de richtlijn bevat het begrip rechtspersoon alle entiteiten die zijn opgericht naar of worden beheerst door het recht van een lidstaat.

¹⁰⁴ Handreiking voor decentrale overheden 2009, p. 25.

¹⁰⁵ Handreiking voor decentrale overheden 2009, p. 29.

¹⁰⁶ <http://www.vng.nl/Documents/vngdocumenten/2010_lbr/Ledenbrief_ECGR-U201000875.pdf> geraadpleegd op 3 mei 2010.

¹⁰⁷ Factsheet Europa decentraal, samenvatting Dienstenrichtlijn 2009.

6. Vergunningstelsels

Vergunningstelsels behoren tot de meest voorkomende formaliteiten die grensoverschrijdende dienstverleners moeten afwikkelen. Daarnaast zijn de vergunningstelsels ook in strijd met de vrijheid van vestiging.¹⁰⁸ De eisen die in hoofdstuk III van de richtlijn aan vergunningen worden gesteld zijn niet alleen kenmerkend voor vestiging maar ook voor vergunningen als belemmeringen van het vrije verkeer in zijn algemeen.¹⁰⁹ Omdat de vergunningstelsels tot de meest voorkomende formaliteiten behoren wordt het begrip vergunning en de daaraan verbonden eisen als eerste behandeld (artikel 9 t/m 13 richtlijn). Vervolgens worden de bepalingen omtrent vestiging (hoofdstuk 7) en verrichting van diensten (hoofdstuk 8) behandeld.

6.2 Het Europese begrip vergunning

Om een duidelijk beeld te krijgen van het begrip vergunning wordt het eerst uitgelegd. Het begrip moet namelijk niet worden verward met het Nederlandse begrip 'vergunning'. In dit rapport staat het Europese begrip centraal, op grond van artikel 4 lid 6 van de richtlijn wordt hieronder het volgende 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'

Een gemeente kan dus niet ontsnappen aan de richtlijn door van een vergunning een inschrijvingsverplichting of een ontheffing te maken. Het blijft een belemmerende verplichting.¹¹⁰

Hierbij kan dus ook worden gedacht aan inschrijvingen en certificeringsverplichtingen. Indien er sprake is van een bovenstaande vergunning moet nog worden gecontroleerd of de vergunning is geharmoniseerd krachtens andere Europese besluiten.¹¹¹ Zo geldt artikel 9 t/m 13 van de richtlijn bijvoorbeeld niet voor de aspecten van vergunningen die zijn vastgelegd in de richtlijn 2005/36/EG (erkenning beroepskwalificaties), bijvoorbeeld het beroep van arts of tandarts.

6.3 Verboden bepalingen in een vergunningstelsel

Op grond van artikel 9 richtlijn mogen overheden de toegang tot en de uitoefening van een dienstactiviteit niet afhankelijk stellen van een vergunning tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- discriminatieverbod (naar nationaliteit)
- noodzakelijkheid (gerechtvaardigd wegens een dwingende reden van algemeen belang)
- evenredigheid (geschikt om het nagestreefde doel te bereiken)

In het navolgende wordt een korte toelichting gegeven op de bovenstaande eisen.

Discriminatieverbod

Onder het discriminatieverbod valt zowel directe als indirecte discriminatie. Zo is het bijvoorbeeld niet toegestaan om een dienst alleen te laten verrichten door Nederlandse dienstverleners. De overheid mag namelijk geen onderscheid in nationaliteit maken.

Noodzakelijkheid

De overheid mag zich bij een vergunning die gericht is op de vrijheid van vestiging beroepen op de rechtvaardigingsgronden die door het Hof zijn ontwikkeld en terug te vinden zijn in

¹⁰⁸ Handboek Commissie, p. 25.

¹⁰⁹ Hessel e.a. 2009, p. 185.

¹¹⁰ Hessel 2007 deel 1, p. 122.

¹¹¹ Handreiking voor decentrale overheden, p. 37.

overweging 40 van de richtlijn (bijvoorbeeld openbare orde of voorkoming van fraude). Op basis van deze gronden kan een vergunning worden gelegitimeerd. Omdat de lijst niet limitatief is, wordt hij steeds aangevuld met nieuwe rechtvaardigingsgronden. Voor een gemeente is het dus belangrijk dat men op de hoogte blijft van nieuwe rechtvaardigingsgronden in het kader van de noodzakelijkheid van een vergunning.¹¹² Een gemeente moet het immers hebben van de uitzonderingen op de ruim uitgelegde verboden.¹¹³

Evenredigheid

Een decentrale overheid moet bij het opstellen van nieuwe regelgeving nagaan of het in te roepen belang ook met een andere maatregel kan worden gewaarborgd.¹¹⁴ Indien bijvoorbeeld controle achteraf ook mogelijk is, zal de vergunning niet evenredig genoeg zijn in de zin van de richtlijn.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat een vergunning het vrije verkeer in beginsel belemmert. Alleen als de vergunning voldoet aan de voorwaarden non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid is de vergunning toegestaan.¹¹⁵

6.4 Beleidsvrijheid bij vergunningen

De beleidsvrijheid bij vergunningen onder de richtlijn kan leiden tot een gevaar van willekeur.¹¹⁶ Om dit op te vangen zijn er criteria opgesteld die er op grond van artikel 10 lid 2 richtlijn voor moeten zorgen dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen. De criteria waarop de vergunning is gebaseerd moeten non-discriminatoire, noodzakelijk, evenredig, duidelijk en ondubbelzinnig, objectief, vooraf openbaar bekendgemaakt, transparant en toegankelijk zijn.¹¹⁷ Deze eisen zorgen ervoor dat er geen vage en open normen in een vergunning worden opgenomen. Deze eisen zijn niet geïmplementeerd in de Dienstenwet omdat deze eisen terugkomen in de Awb. (onnodige wet- en regelgeving).¹¹⁸

6.5 Vormgeving van vergunningstelsels

De Dienstenrichtlijn bevat naast de hiervoor genoemde criteria ook nog andere eisen voor vergunningstelsels. In het navolgende worden de bepalingen omtrent de vormgeving van vergunningstelsels behandeld.¹¹⁹

6.5.1 Territoriale beperking

Bij het opstellen van nieuwe vergunningen moet de vergunning gelden voor het gehele nationale grondgebied (artikel 10 lid 4 richtlijn). Alleen in geval van een dwingende reden van algemeen belang kan een beperking worden ingeroepen. Omdat deze bepaling ziet op vergunningen van de centrale overheid wordt hier verder geen aandacht aan besteed.

6.5.2 Geen beperkte vergunningsduur

¹¹² Hessel e.a. 2009, p. 185.

¹¹³ Hessel e.a. 2009, p. 19.

¹¹⁴ Factsheet Europa Decentraal, samenvatting Dienstenrichtlijn, p. 8.

¹¹⁵ Hessel e.a. 2009, p. 186.

¹¹⁶ Hessel e.a. 2009, 186.

¹¹⁷ Factsheet Europa Decentraal, samenvatting dienstenrichtlijn, p. 8.

¹¹⁸ Hessel e.a. 2009, p. 186.

¹¹⁹ Handreiking voor decentrale overheden, p. 38.

Vergunningen die onder de richtlijn vallen mogen op grond van artikel 11 richtlijn (33 Dw) niet meer voor een beperkte duur worden afgegeven omdat uit de praktijk is gebleken dat de beperkte duur de uitoefening van de diensten verhindert. Door de beperkte duur heeft de dienstverlener geen zekerheid dat hij zijn activiteiten in een andere lidstaat kan ontplooiën en worden grote investeringen minder interessant omdat de dienstverlener maar voor een bepaalde tijd kan blijven.¹²⁰

6.5.2.1 Uitzonderingen

In overweging 55 van de richtlijn wordt wel toegestaan dat de decentrale overheid de vergunning intrekt als niet meer aan de voorwaarden van de vergunning is voldaan. Daarnaast biedt artikel 11 richtlijn (artikel 33 Dw) een uitzondering op de in de eerste alinea genoemde hoofdregel. In bepaalde specifieke gevallen mag een decentrale overheid toch een vergunning voor bepaalde tijd afgeven:

- in gevallen waar de vergunning automatisch wordt verlengd of alleen afhankelijk is van de voortdurende vervulling van de voorwaarden (lid 1 sub a);
- in gevallen waar het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang (lid 1 sub b) of
- in gevallen waar een beperkte duur gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang (lid 1 sub c).

Mocht een decentrale overheid een dwingende reden van algemeen belang aanvoeren dan is het wederom belangrijk dat men goed motiveert zodat, in geval van een procedure, de decentrale overheid goed is voorbereid.¹²¹

6.5.3 Schaarste van vergunningen

In gevallen waarin er sprake is van een tekort aan natuurlijke hulpbronnen of bruikbare technische mogelijkheden mag er geen vergunning voor onbepaalde tijd worden gegeven maar is het alleen toegestaan om een vergunning te verlenen voor een beperkte duur op grond van artikel 12 richtlijn (33 lid 4 sub b en lid 5 Dw). In de richtlijn wordt dit 'schaarste' genoemd. In een dergelijk geval maakt de decentrale overheid een selectie uit gegadigden op basis van een specifieke selectieprocedure om partijdigheid, transparantie en open concurrentie te waarborgen.¹²²

Bij het opstellen van nieuwe regelgeving moet er dus worden nagegaan of er de mogelijkheid bestaat dat er schaarste van natuurlijke hulpbronnen of bruikbare technische hulpmiddelen kan voorkomen. In de praktijk zal hier in geringe mate sprake van zijn. Uit de screening in 2009 is gebleken dat er op rijksniveau in enkele gevallen sprake is van schaarste van vergunningen en op decentraal niveau zijn er geen vergunningen bekend waarbij schaarste kan voorkomen.

6.5.4 Ontvangstbevestiging

Op grond van artikel 13 lid 5 richtlijn (artikel 29 leden 1 en 2 en artikel 35 Dw) moet de aanvraag van een dienstverlener zo spoedig mogelijk worden bevestigd. De ontvangstbevestiging moet aan de volgende voorwaarden voldoen:

- termijn waarbinnen de beschikking wordt gegeven;
- welke rechtsmiddelen er mogelijk zijn en
- indien van toepassing, de toepassing van de Lex Silencio Positivo.

¹²⁰ Hessel e.a. 2009, p. 106.

¹²¹ Hessel e.a. 2009, p. 106.

¹²² Handreiking voor decentrale overheden, p. 39.

Artikel 13 lid 5 richtlijn is een aanvulling op artikel 4:3a van de Awb omdat de decentrale overheid volgens de Awb alleen de elektronisch ingediende aanvragen moet bevestigen. Artikel 29 Dw bepaald dat de aanvraag te allen tijde, dus ook aanvragen die niet elektronisch zijn ingediend, worden bevestigd.¹²³

6.5.5 Beslistermijnen

Artikel 31 en 32 van de Dienstenwet (artikel 13 richtlijn) hebben betrekking op de snelle beslistermijnen voor bestuursorganen.¹²⁴ In de ontvangstbevestiging moet de beslistermijn bekend worden gemaakt. De richtlijn en Dienstenwet geven geen concrete termijn maar geven aan dat er binnen een redelijk termijn moet worden beslist. Indien niets is vastgelegd omtrent een termijn wordt, op grond van artikel 31 lid 1 Dw, vastgehouden aan de termijn van 8 weken uit artikel 4:13 lid 2 Awb.¹²⁵

De vastgestelde beslistermijn gaat, in afwijking van de Awb, pas lopen als het bestuursorgaan alle benodigde informatie voor een beslissing heeft ontvangen (artikel 13 lid 3 richtlijn). Op grond van de Awb wordt de termijn bij een onvolledig ingediende aanvraag opgeschort. In de richtlijn wordt de termijn niet opgeschort maar moet zo spoedig mogelijk aanvullende informatie worden gevraagd en tevens moet het bestuursorgaan aangeven wat dit betekent voor de in artikel 13 lid 3 vastgestelde termijn.¹²⁶

Indien het bestuursorgaan niet binnen de vastgestelde termijn kan beslissen kan de termijn eenmaal voor beperkte duur worden opgeschort.¹²⁷ Dit is alleen mogelijk indien het gerechtvaardigd is in verband met de complexiteit van het onderwerp (artikel 31 lid juncto artikel 4:14 lid 1 Awb). Zowel de duur als verlenging dient gemotiveerd te zijn. De verlenging van de beslistermijn moet voorafgaand aan het verstrijken van de oorspronkelijke termijn aan de aanvrager kenbaar worden gemaakt.¹²⁸ Indien het bestuursorgaan vervolgens nog niet heeft beslist wordt de vergunning van rechtswege verleend. In hoofdstuk 10 wordt dieper ingegaan op de van rechtswege verleende vergunning (Lex Silencio Positivo).

6.5.6 Leges

Artikel 13 lid 2 van de richtlijn bepaalt dat de kosten voor de aanvraag redelijk en evenredig moeten zijn aan de kosten die worden gemaakt voor de vergunningaanvraag.¹²⁹ Kruissubsidiëring (de opbrengst van het ene vergunningstelsel financiert de prijs van het andere vergunningstelsel) tussen de kosten van vergunningen is dus in principe verboden tenzij er sprake is van sterk samenhangende vergunningstelsels.¹³⁰ Bij een evenementenvergunning en een standplaatsvergunning is sprake van sterk samenhangende vergunningstelsels. Daarnaast is het gebruik van kruissubsidiëring ook toegestaan bij vergunningstelsels die buiten de reikwijdte van de richtlijn vallen.¹³¹ Dat betekent dat de gemeente alleen bij het opstellen van vergunningstelsels onder de richtlijn rekening moet houden met het verbod op kruissubsidiëring. Om gemeenten hierbij te ondersteunen heeft de VNG een nieuwe titel toegevoegd aan de model legesverordening voor vergunningen onder de Dienstenrichtlijn.¹³²

¹²³ Hessel e.a. 2009, p. 98.

¹²⁴ Hessel e.a. 2009, p. 105.

¹²⁵ Hessel e.a. 2009, p. 105.

¹²⁶ Hessel e.a. 2009, p. 105.

¹²⁷ Handreiking voor decentrale overheden, p. 41.

¹²⁸ *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 108 (MvT).

¹²⁹ <http://www.europadecentraal.nl/content/2405/Handreiking_kostentoerekening_leges_en_tarieven_licht_kruissubsidiëring_toe.html> geraadpleegd op 7 april 2010.

¹³⁰ Handreiking voor decentrale overheden, p. 40.

¹³¹ <http://www.europadecentraal.nl/content/2405/Handreiking_kostentoerekening_leges_en_tarieven_licht_kruissubsidiëring_toe.html> geraadpleegd op 7 april 2010.

¹³² <http://www.europadecentraal.nl/menu/888/De_leges.html> geraadpleegd op 22 april 2010.

7. Vestiging

In dit hoofdstuk worden de eisen behandeld die verboden zijn (art. 14 richtlijn) en de aan evaluatie onderworpen eisen (art. 15 richtlijn). De aan evaluatie onderworpen eisen zijn in beginsel verboden maar op grond van een rechtvaardigingsgrond toch toegestaan.

7.1 Verboden eisen uit artikel 14 richtlijn

De eisen uit artikel 14 richtlijn zijn verboden. Mocht een vergunning een bepaling bevatten uit artikel 14 dan moet deze geschrapt of aangepast worden¹³³. Het Hof heeft namelijk deze eisen als verboden verklaard. Hiervoor bestaan geen rechtvaardigingsgronden.¹³⁴

Discriminerende eisen die direct of indirect verband houden met nationaliteit of voor ondernemingen met de plaats van de statutaire zetel waaronder met name de nationaliteitseisen en de eis dat dienstverleners hun verblijfplaats op hun grondgebied hebben (Lid 1).

Er is sprake van directe discriminatie als de eis verband houdt met nationaliteit of, in geval van een onderneming, de statutaire zetel. Bij indirecte discriminatie gaat het vooral om de eisen die verband houden met de woonplaats, of in geval van een onderneming, de hoofdvestiging.¹³⁵

Een verbod op het hebben van een vestiging in meer dan een lidstaat (lid 2).

Deze eisen houden bijvoorbeeld in dat een gevestigde dienstverlener geen andere vestiging mag openen in een andere lidstaat.¹³⁶

Verbod op eisen die beperkingen inhouden voor de keuze van de dienstverlener tussen een hoofd en nevenvestiging (lid 3).

Het is niet toegestaan om een vergunning te hanteren die eisen bevat waarbij de dienstverlener de huidige vestiging in de andere lidstaat moet sluiten om zich in de ontvangende lidstaat te vestigen.¹³⁷

Verbod op wederkerigheidsvoorwaarden (lid 4).

Het is verboden om te eisen dat buitenlandse dienstverleners alleen worden toegelaten als eigen onderdanen ook worden toegelaten in de andere lidstaat. Zo heeft Italië de eis gehanteerd dat octrooiagenten uit andere lidstaten alleen werden toegelaten als Italiaanse octrooiagenten ook in de andere lidstaat werden toegelaten.¹³⁸ Deze eis is niet verenigbaar met de interne markt op basis van het beginsel van gelijke behandeling en daarom heeft het Hof deze eisen als verboden aangemerkt.¹³⁹

Verbod op economische criteria (lid 5).

Lidstaten mogen geen vergunning hanteren die de eis bevatten dat de vergunning pas wordt verleend als de dienstverlener kan aantonen dat er ook daadwerkelijk behoefte aan de betreffende dienst is. Dit onderzoek kost vaak veel geld waarbij de uitkomst onzeker is.¹⁴⁰

Verbod op betrokkenheid van concurrerende marktdeelnemers bij beslissingen van bevoegde instanties (lid 6).

Door de betrokkenheid wordt de objectiviteit en transparantie van de procedure niet gewaarborgd. Daarnaast bestaat er een grote kans dat het proces onnodig wordt uitgesteld.

¹³³ Handreiking voor decentrale overheden, p. 36.

¹³⁴ Handreiking voor decentrale overheden, p. 35.

¹³⁵ Handboek Commissie, p. 31.

¹³⁶ Handboek Commissie, p. 31.

¹³⁷ Handboek Commissie, p. 31.

¹³⁸ HvJ EG 13 februari 2003, C-131/01, *jur.* 2003, I-1659.

¹³⁹ Handboek Commissie, p. 32.

¹⁴⁰ Handboek Commissie, p. 32.

Het is echter niet verboden om, in het kader van stadsontwikkeling, overleg te voeren met vertegenwoordigers van verschillende groepen.¹⁴¹

Verbod op verplichtingen tot het stellen van of deelnemen in een financiële waarborg of het afsluiten van een verzekering bij, in dezelfde staat gevestigde, marktdeelnemers (lid 7).

Deze eisen zorgen ervoor dat dienstverleners dubbele verzekeringen afsluiten en financiële instellingen in bijvoorbeeld Nederland bevoordelen. Het is wel toegestaan om als overheid er zorg voor te dragen dat dienstverleners die een risico vormen voor de volksgezondheid wel een beroepsaansprakelijkheidsverzekering (artikel 23 richtlijn) afsluiten als dat in de andere lidstaat nog niet is afgesloten.¹⁴²

Verbod op verplichtingen om gedurende een bepaalde periode ingeschreven te staan in de registers of de activiteit al gedurende bepaalde tijd in dezelfde lidstaat te hebben uitgeoefend (lid 8).

Alleen de dienstverleners die al langer deze diensten verrichten krijgen een vergunning en nieuwe dienstverleners kunnen zich niet mengen in de markt waardoor de vrije markt wordt belemmerd.¹⁴³

7.2 Aan evaluatie onderworpen eisen

De eisen uit artikel 14 mogen niet worden opgenomen in een vergunning. De eisen uit artikel 15 vormen een ernstige belemmering voor de vrije vestiging en kunnen vaak worden vervangen door minder ingrijpende middelen.

Alleen met rechtvaardigingsgronden (non-discriminatoir, noodzakelijk wegens een dwingende reden van algemeen belang en evenredig) kunnen onderstaande eisen worden gerechtvaardigd.¹⁴⁴

Kwantitatieve of territoriale beperkingen (lid 2 sub a).

Kwantitatieve beperkingen zijn beperkingen waarbij een maximaal aantal dienstverleners op het grondgebied mogen zijn. Bijvoorbeeld per x aantal inwoners 4 horecagelegenheden. Territoriale beperkingen zijn beperkingen die het aantal dienstverleners beperken aan de hand van geografische minimum afstand. Bijvoorbeeld in een straal van 5 km. mag één benzinstation staan. Door deze eisen kunnen er geen nieuwe dienstverleners vestigen en dat beperkt de interne markt.¹⁴⁵

Eisen die van een dienstverlener verlangen dat hij een bepaalde rechtsvorm heeft (lid 2 sub b).

Deze eis vormt een ernstige belemmering voor de vestiging van dienstverleners. Vaak zijn er ook minder ingrijpende middelen. Het Hof heeft bepaald in de zaak Commissie tegen Portugal¹⁴⁶ dat het verplichten van een bepaalde rechtsvorm, ter bescherming van de crediteuren, ook met een minder ingrijpend middel mogelijk is. Het is namelijk ook mogelijk om ondernemers te verplichten zekerheid te stellen of een verzekering af te sluiten.¹⁴⁷

Eisen aangaande het aandeelhouderschap van een onderneming (lid 2 sub c).

Het Hof heeft geoordeeld dat crediteuren ook op een minder vergaande manier worden beschermd¹⁴⁸ door bijvoorbeeld de dienstverlener te verplichten voor zekerheid te tekenen of een verzekering af te sluiten.¹⁴⁹

¹⁴¹ Handboek Commissie, p. 32.

¹⁴² Handboek Commissie, p. 33.

¹⁴³ Handboek Commissie, p. 33.

¹⁴⁴ Handboek Commissie, p. 34.

¹⁴⁵ Handboek Commissie, p. 34.

¹⁴⁶ HvJ EG 15 januari 2002, zaak C-439/99, jur. 2002, I-00305

¹⁴⁷ Handboek Commissie, p. 35.

¹⁴⁸ Handboek Commissie, p. 35.

¹⁴⁹ HvJ EG 29 april 2001, zaak C-171/02, jur. 2001, I-05645.

Eisen die het verrichten van bepaalde diensten voorbehouden aan specifieke dienstverleners (lid 2 sub d).

Deze eis is in beginsel belemmerend tenzij de uitzonderingen van toepassing zijn zoals bij de beroepskwalificaties voor gereguleerde beroepen (richtlijn 2005/36/EG), bijvoorbeeld een arts.¹⁵⁰

Verbod om op het grondgebied van dezelfde staat meer dan één vestiging te hebben (lid 2 sub e).

Dit verbod is niet hetzelfde als in artikel 14 lid 2 van de richtlijn want dat verbod gaat over een vestiging in een andere lidstaat. Lid 2 sub e gaat over een vestiging in dezelfde lidstaat. De lidstaat kan in dit geval ook kiezen voor minder ingrijpende middelen zoals de voorwaarde dat de dienstverlener gekwalificeerd personeel de dienst laat verrichten bij de andere vestiging.¹⁵¹

Eisen die een minimum aantal werknemers vaststellen (lid 2 sub f).

Deze eis is natuurlijk voor kleine bedrijven een grote belemmering want zij zouden hun personeelsbestand moeten uitbreiden terwijl daar misschien helemaal geen werk voor is. Alleen in enkele gevallen is het mogelijk dat een minimum aantal wordt verplicht. Zo wordt bij vervoer van explosieven wel een minimum aantal medewerkers vastgesteld in verband met de veiligheid van de medewerkers en de omgeving.¹⁵²

Verplichte toepassing minimum- of maximumtarieven (lid 2 sub g).

Indien een lidstaat deze eis hanteert, kan dit leiden tot een belemmering van de interne markt omdat dienstverleners niet kunnen concurreren tegen scherpe prijzen. Daardoor zijn de diensten niet meer interessant voor consumenten.¹⁵³

Verplichting voor de dienstverlener om in combinatie met zijn dienst andere specifieke diensten te verrichten (lid 2 sub h).

Bij deze eis kan worden gedacht aan een benzinestation waar, naast brandstof, ook onderhoudsproducten, voedsel en drank aangeboden moet worden. Lidstaten moeten in een dergelijk geval overwegen of het evenredig is met het oog op de overige winkels die dezelfde producten verkopen in de buurt van het benzinestation.¹⁵⁴

7.3 Rechtvaardigingsgronden voor de eisen uit artikel 15 lid 2

De bovenstaande eisen zijn alleen toegestaan als wordt voldaan aan:

- discriminatieverbod (hieronder valt zowel directe als indirecte discriminatie. Het is bijvoorbeeld niet toegestaan om een dienst alleen te laten verrichten door Nederlandse dienstverleners, de overheid mag namelijk geen onderscheid in nationaliteit maken.)
- noodzakelijkheid (de overheid mag zich bij een vergunning die gericht is op de vrijheid van vestiging beroepen op de rechtvaardigingsgronden die door het Hof zijn ontwikkeld (overweging 40 van de richtlijn; rule of reason). Hieronder vallen bijvoorbeeld de gronden openbare orde, voorkoming van fraude of verkeersveiligheid.)
- evenredigheid (een decentrale overheid moet bij het opstellen van nieuwe regelgeving nagaan of het in te roepen belang ook met een andere maatregel kan worden gewaarborgd.¹⁵⁵ Indien bijvoorbeeld controle achteraf ook mogelijk is, zal de maatregel niet evenredig genoeg zijn in de zin van de richtlijn.)

¹⁵⁰ Handboek Commissie, p. 36.

¹⁵¹ Handboek Commissie, p. 36.

¹⁵² Handboek Commissie, p. 36.

¹⁵³ Handboek Commissie, p. 37

¹⁵⁴ Handboek Commissie, p. 37

¹⁵⁵ Factsheet Europa Decentraal, samenvatting Dienstenrichtlijn, p. 8.

8. Vrij verrichten van diensten

Artikel 16 t/m 21 heeft betrekking op verrichten van diensten. Op grond van artikel 16 moeten grensoverschrijdende diensten vrij en zonder ongerechtvaardigde beperkingen verricht kunnen worden.¹⁵⁶

In tegenstelling tot de vrijheid van vestiging gaat het bij tijdelijke dienstverrichting om meer belemmeringen dan alleen vergunningen. Bij tijdelijke dienstverlening is een vergunning slechts een van de mogelijke belemmeringen waar artikel 16 naar kijkt.¹⁵⁷

Na de behandeling van de hoofdregel worden de artikelen in de juiste volgorde behandeld zodat er voor de decentrale medemerker een duidelijk beeld ontstaat van de eisen die de Dienstenrichtlijn stelt voor de tijdelijke dienstverlening.

8.1 Hoofdregel vrij verrichten van diensten

De toegang en de uitoefening van een dienstenactiviteit wordt niet afhankelijk gemaakt van eisen die niet aan de beginselen non-discriminatoir, noodzakelijkheid en evenredigheid voldoen (artikel 16 lid 1 richtlijn).

8.2 Artikel 17 Dienstenrichtlijn

Indien het betreffende voorschrift betrekking heeft op de tijdelijke dienstverlening moet eerst worden nagegaan of de bepaling onder de uitzondering van artikel 17 richtlijn valt. In artikel 17 worden sectoren, rechtsgebieden en regels uitgezonderd van de reikwijdte van artikel 16.¹⁵⁸ In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de uitzonderingen die genoemd zijn in artikel 17 van de richtlijn.

Aanvullende afwijkingen van het vrij verrichten van diensten (artikel 17 richtlijn)			
Lid 1	Diensten van algemeen economisch belang die in een andere lidstaat worden uitgevoerd, hieronder vallen onder meer: 1) postsector (Richtlijn 97/67/EG); 2) elektriciteitssector (Richtlijn 2003/54/EG); 3) gassector (Richtlijn 2004/54/EG); 4) watervoorziening en – distributie en afvalwaterdiensten en 5) afvalverwerking	Lid 2	Aangelegenheden die vallen onder Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten. <i>Zoals regels voor maximale werk- en minimale rustperioden, minimumlonen etc. vallen onder deze richtlijn en dus niet onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn.</i>
Lid 3	Aangelegenheden die vallen onder de Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en het vrije verkeer van deze gegevens.	Lid 4	Aangelegenheden die vallen onder de Richtlijn 77/249/EG tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening door advocaten van het vrij verrichten van diensten. <i>Verplichtingen voor advocaten met betrekking tot justitiële activiteiten die gelden voor in die lidstaat gevestigde advocaten.</i>
Lid 5	Gerechtelijke inning van schuldvorderingen. <i>Inning via gerechtelijke procedures. Incassodiensten die buiten de gerechtelijke procedures worden verricht vallen niet onder de</i>	Lid 6	Aangelegenheden die vallen onder titel II van de Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en nationale eisen die een activiteit voorbehouden aan een gereguleerd beroep. <i>Indien in een lidstaat is bepaald dat alleen</i>

¹⁵⁶ Handboek Commissie, p. 38.

¹⁵⁷ Hessel e.a. 2009, p. 179.

¹⁵⁸ Handreiking voor decentrale overheden, p. 34.

	<i>uitzondering.</i>		<i>advocaten juridisch advies mogen geven is artikel 16 niet van toepassing. Iemand die dus niet gekwalificeerd is als advocaat en juridisch advies wil geven kan geen beroep doen op artikel 16.</i>
Lid 7	Aangelegenheden die vallen onder Verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen. <i>Voorschriften uit de verordening betreffende sociale zekerheidsregelingen vallen niet onder de richtlijn.</i>	Lid 8	Aangelegenheden die vallen onder de bepalingen van Richtlijn 2004/38/EG voor wat betreft administratieve formaliteiten inzake het vrije verkeer van personen en hun verblijfplaats. <i>Als diensten worden verricht waarbij sprake is van tijdelijke verplaatsing van personen, vallen de regels omtrent de administratieve formaliteiten buiten de reikwijdte van artikel 16.</i>
Lid 9	Eisen met betrekking tot een visum of verblijfsvergunning voor onderdanen van derde landen. <i>Deze bepaling waarborgt dat artikel 16 niet van invloed is op de mogelijkheden van lidstaten om visumeisen te stellen aan onderdanen van derde landen.</i>	Lid 10	Aangelegenheden die vallen onder Verordening (EEG) nr. 259/93 betreffende de overbrenging van afvalstoffen. <i>Regels met verplichtingen waaraan moet worden voldaan in het land van bestemming of doorvoer.</i>
Lid 11	Intellectuele eigendomsrechten <i>Diensten met betrekking tot beheer van deze rechten vallen buiten de reikwijdte van de richtlijn.</i>	Lid 12	Handelingen waarvoor de wet de tussenkomst van een notaris voorschrijft. <i>Een dienst die wordt verricht en waarbij een notaris moet worden betrokken, bijvoorbeeld overdracht onroerende goederen.</i>
Lid 13	Aangelegenheden die vallen onder de bepaling van Richtlijn 2006/43/EG betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen. <i>Hieronder vallen specifieke controles voor van jaarrekeningen, de richtlijn is alleen van toepassing voor controleurs als het om aangelegenheden gaat die niet worden geregeld in de bovenstaande richtlijn.</i>	Lid 14	Inschrijving van voertuigen die in een andere lidstaat zijn geleased. <i>Lid 14 houdt rekening met de verschillen tussen belastingheffing voor voertuigen in de lidstaten. Deze afwijking heeft betrekking op lange leaseovereenkomsten maar niet op autoverhuur van korte duur.</i>
Lid 15	Bepaling betreffende contractuele en niet contractuele verbintenissen, bepaald volgens de regels van het internationaal privaatrecht. <i>Regels van het internationaal privaatrecht bepalen welk nationaal recht moet worden toegepast op niet-contractuele of contractuele verbintenissen.¹⁵⁹</i>		

Tabel 1

Indien het voorschrift onder de bovenstaande aangelegenheden van artikel 17 valt, is artikel 16 niet van toepassing en valt het voorschrift niet onder de reikwijdte van de richtlijn.¹⁶⁰ Valt

¹⁵⁹ Handboek Commissie p. 42 t/m 45.

¹⁶⁰ Hessel e.a. 2009, p. 178.

de bepaling niet onder de uitzonderingen van artikel 17 dan moet deze worden getoetst aan artikel 16 dienstenrichtlijn.¹⁶¹

8.3 Artikel 16 lid 2 Dienstenrichtlijn

De vereisten uit lid 2 zijn verboden. Ze mogen slechts in uitzonderlijke gevallen worden gesteld en moeten voldoen aan de criteria van artikel 16 lid 3.¹⁶² In het navolgende wordt duidelijk welke vereisten verboden zijn.

De verplichting om te beschikken over een vestiging op het grondgebied waar de dienst wordt verricht. (lid 2 sub a)

Door de grensoverschrijdende dienstverlener te verplichten om te beschikken over een duurzame infrastructuur in de ontvangende lidstaat wordt grensoverschrijdende dienstverlening onmogelijk gemaakt.¹⁶³ Het verplichten om een vestiging te openen is dus niet verenigbaar met artikel 16 lid 2 sub a.¹⁶⁴

De verplichting om een vergunning te verkrijgen of zich in te schrijven in een register (lid 2 sub b)

Sub b heeft betrekking op eisen die dienstverleners uit andere lidstaten verplichten om voorafgaand aan de te verlenen dienst, een administratieve procedure voor een vergunning of inschrijving te doorlopen. In de rechtspraak van het Hof is bepaald dat een dergelijke bepaling alleen gerechtvaardigd is als wordt aangetoond dat toezicht/controle achteraf niet mogelijk zou zijn.¹⁶⁵

Het verbod om een infrastructuur op te zetten (lid 2 sub c)

Het is niet toegestaan om de dienstverlener te verbieden om een infrastructuur in de zin van een kantoor of opslagruimte hebben. Het mag ook niet worden verplicht zoals in sub a is aangegeven maar de dienstverlener moet wel kunnen beschikken over infrastructuur¹⁶⁶ (om klanten te ontvangen op kantoor of om uitrusting op te slaan in een opslagruimte) voor het grensoverschrijdend verrichten van diensten.¹⁶⁷

De toepassing van specifieke contractuele regelingen tussen de dienstverlener en de afnemer die het verrichten van diensten door zelfstandigen beperkt (lid 2 sub d)

Deze bepaling is toegevoegd naar aanleiding van een uitspraak van het Hof omtrent het feit dat een toeristengids een arbeidsrelatie moest hebben met reisbureaus. Een zelfstandige toeristengids zou dus geen diensten kunnen verlenen¹⁶⁸ Dergelijke contractuele regelingen zijn niet toegestaan.¹⁶⁹

De verplichting op een specifiek identiteitsdocument te bezitten (lid 2 sub e)

Sub e heeft betrekking op eisen die dienstverleners verplichten om in het bezit te zijn van een identiteitsdocument dat is afgegeven in de lidstaat waar de dienst wordt verricht.¹⁷⁰ Door deze bepaling loopt de dienstverlening onnodige vertraging en is daarom onevenredig.¹⁷¹

¹⁶¹ Handreiking voor decentrale overheden, p. 34.

¹⁶² Handreiking voor decentrale overheden, p. 34.

¹⁶³ HvJ EG 15 januari 2002, zaak C-439/99, *jur.* 2002, I-00305.

¹⁶⁴ Handboek Commissie, p. 41.

¹⁶⁵ HvJ EG 22 januari 2002, zaak C-390/99, *jur.* 2002, I-00607.

¹⁶⁶ HvJ EG 30 november 1995, zaak C-55/94, *jur.* 1995, I-04165.

¹⁶⁷ Handboek Commissie, p. 41.

¹⁶⁸ HvJ EG 5 juni 1997, zaak C-398/95, *jur.* 1997, I-03091.

¹⁶⁹ Handboek Commissie, p. 41.

¹⁷⁰ HvJ EG 9 maart 2000, zaak C-355/98, *jur.* 2000, I-01221.

¹⁷¹ Handboek Commissie, p. 41.

Eisen die betrekking hebben op het gebruik van uitrusting (lid 2 sub f)

Het is niet toegestaan om een dienstverlener te verplichten een bepaald type uitrusting te gebruiken bij de dienstverlening. Hierbij kan gedacht worden aan bepaalde meetapparatuur of kranen van een bouwbedrijf.

Beperkingen voor afnemers (lid 2 sub g)

Door eisen te stellen aan afnemers met betrekking tot de dienstverlening worden (potentiële) afnemers ervan weerhouden om diensten af te nemen van dienstverleners uit andere lidstaten.¹⁷²

8.3.1 Bepaling komt niet voor in artikel 16 lid 2

Indien de bepaling geen verboden vereisten uit artikel 16 lid 2 bevat, moet wel worden getoetst of de bepaling voldoet aan de eisen van artikel 16 lid 1 en 3. Dat betekent dat gecontroleerd moet worden of de bepaling voldoet aan de beginselen van non-discriminatie, noodzakelijkheid wegens openbare orde, openbare veiligheid, milieu en volksgezondheid en evenredigheid. De gronden voor noodzakelijkheid zijn bij tijdelijke dienstverlening beperkter dan bij de eisen voor vestiging. In paragraaf 8.3.3 wordt aangegeven waarom deze gronden beperkter zijn en wat onder deze gronden wordt verstaan.

8.3.2 Bepaling komt wel voor in artikel 16 lid 2

Als blijkt dat er een van de bovenstaande eisen terugkomen in de bepaling, is er sprake van een verzwaarde motiveringsplicht. De EC zal deze belemmerende eisen grondiger bestuderen dan de eisen die niet in artikel 16 lid 2 voorkomen omdat deze eisen een zware belemmering vormen voor de interne markt. De EC zal in de praktijk de belemmerende eisen uit artikel 16 lid 2 niet of bijna nooit goedkeuren. Alleen als de belemmerende regelgeving echt niet vervangen kan worden door een minder vergaand middel kan de EC de regelgeving toch goedkeuren. Op grond van artikel 16 lid 3 moet dus grondig worden gemotiveerd of de bepaling voldoet aan de eisen van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid.

8.3.3 Rechtvaardigingsgronden

De bepaling moet naast het non-discriminatoire karakter en de toets van evenredigheid ook voldoen aan de eis van noodzakelijkheid. In tegenstelling tot de vrijheid van vestiging, is het bij tijdelijke dienstverlening niet mogelijk om de belemmerende regelgeving te rechtvaardigen wegens een dwingende reden van algemeen belang (overweging 40 richtlijn). De gronden voor noodzakelijkheid bij tijdelijke dienstverlening zijn veel beperkter omdat, zoals in paragraaf 8.3.2 al aan de orde is gekomen, deze eisen een zware belemmering voor de interne markt vormen. Alleen op grond van openbare orde, openbare veiligheid, milieu en volksgezondheid kan een belemmering, voorzien van uitgebreide motivatie, noodzakelijk worden geacht door de EC.

8.3.3.1 Openbare orde

Dit begrip is afkomstig uit het Gemeenschapsrecht en moet dus een fundamenteel belang van de samenleving daadwerkelijk en ernstig bedreigen. De onderstaande uitspraken van het Hof geven een beter beeld van het begrip 'openbare orde'.

Het Hof stond maar in een beperkt aantal zaken het beroep op openbare orde toe.¹⁷³ In een zaak waarbij verdovende middelen gebruikt zijn en waarbij dat gedrag vervolgens een daadwerkelijk en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving vormde, werd door het Hof de schending van de openbare orde aangenomen¹⁷⁴. Ook in een zaak¹⁷⁵ over gokken werd openbare orde gerechtvaardigd

¹⁷² Handboek Commissie, p. 42.

¹⁷³ Handboek Commissie, p. 39.

¹⁷⁴ HvJ EG 19 januari 1999, zaak C-348/96, *jur.* 1999, I-00011.

¹⁷⁵ HvJ EG 21 september 1999, zaak C-124/97, *jur.* 1999, I-06067.

doordat risico's zoals geldverkwisting en bedrog een daadwerkelijk en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving vormde.¹⁷⁶

Het Hof accepteerde echter niet de verplichting dat een onderneming een verplicht minimum kapitaal moest hebben ter bescherming van de crediteuren.¹⁷⁷ Ook werd de eis dat een directeur woonachtig moest zijn in het gebied waar de onderneming was gevestigd afgewezen omdat het doel, de mogelijkheid om boetes persoonlijk uit te reiken aan de directeur, geen dermate ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving vormde.¹⁷⁸

8.3.3.2 Openbare veiligheid

Dit begrip is ook afkomstig uit het Gemeenschapsrecht en moet dus ook een fundamenteel belang van de samenleving daadwerkelijk en ernstig bedreigen. In de zaak *Corsica Ferries*¹⁷⁹ is door het Hof bepaald dat het gerechtvaardigd was om de hulp van walpersoneel aan schepen met bruto gewicht van meer dan 500 tonnage bij het vast- en ontmeren te verplichten zodat de kans op ongevallen minder groot zou zijn.¹⁸⁰

8.3.3.3 Volksgezondheid

Het Hof heeft nog geen specifieke definitie gegeven van het begrip volksgezondheid maar toch wordt in relevante jurisprudentie bevestigd dat, net als bij de overige rechtvaardigingsgronden, alleen bij een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging een beroep kan worden gedaan op volksgezondheid.¹⁸¹ Voor decentrale overheden is het dus belangrijk om deze rechtvaardigingsgrond in het vizier te houden omdat er dus nog geen duidelijke definitie van is gevormd.¹⁸²

8.3.3.4 Bescherming van het milieu

Lidstaten en/of decentrale overheden kunnen erop toezien dat dienstverleners voldoen aan nationale, dan wel regionale regels ter bescherming van het milieu, bijvoorbeeld regels met betrekking tot geluidshinder of gevaarlijke stoffen. Belangrijk hierbij is dat de decentrale medewerker moet nagaan of de dienstverlener in het land van vestiging soortgelijke controles heeft ondergaan zodat deze in het ontvangende land niet dubbel uitgevoerd worden.

¹⁷⁶ Handboek Commissie, p. 39.

¹⁷⁷ HvJ EG 9 maart 1999, zaak C-212/97, *jur.* 1999, I-01459.

¹⁷⁸ HvJ EG 7 mei 1998, zaak C-350/96, *jur.* 1998, I-02521.

¹⁷⁹ HvJ EG 18 juni 1998, zaak C-266/96, *jur.* 1998, p. I-03949.

¹⁸⁰ Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn 2007, p. 39.

¹⁸¹ HvJ EG 16 mei 2006, zaak C-372/04, *jur.* 2006, I-00007.

¹⁸² Handboek Commissie, p. 40.

9. Notificatieplicht onder de dienstenrichtlijn

Vanaf 28 december 2009 moeten nieuwe of gewijzigde bepalingen van (decentrale) overheden worden gemeld (genotificeerd) bij de EC. De notificatieprocedure wordt de permanente notificatieprocedure genoemd en het doel van deze procedure is om te voorkomen dat er nieuwe belemmeringen op de interne markt ontstaan.¹⁸³

9.1 Procedures

De richtlijn kent twee notificatieprocedures. Voor vestiging van dienstverleners geldt de notificatieplicht op grond van art. 15 lid 7 richtlijn voor de aan evaluatie onderworpen eisen uit artikel 15 lid 2 richtlijn (hoofdstuk 7).¹⁸⁴ Voor tijdelijke grensoverschrijdende dienstverlening geldt de notificatieplicht op grond van artikel 16 jo. 39 lid 5 richtlijn voor de eisen uit artikel 16 richtlijn (hoofdstuk 8).¹⁸⁵ De voorgaande eisen worden via de vastgestelde notificatieformulieren¹⁸⁶ genotificeerd bij de EC. In de onderstaande tabel worden de hoofdpunten van de procedures kort weergegeven in een tabel:

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

Tabel 2

Bron: Handreiking voor decentrale overheden, p. 51.

De EC kan binnen drie maanden een beschikking geven omtrent de nieuwe of gewijzigde bepaling. Tijdens de procedure kan de gemeente toch nieuwe regelgeving vaststellen, er geldt namelijk geen stand-still termijn.¹⁸⁷ Toch bestaat er een risico om regelgeving binnen de beslistermijn van drie maanden vast te stellen omdat de Commissie binnen de beslistermijn kan aangeven dat de nieuwe bepaling gewijzigd/ingetrokken moet worden. Het is daarom verstandig om de notificatie al in de ontwerpfasen te versturen. De Commissie hoeft niet bij iedere notificatie een beschikking te nemen, het is een bevoegdheid en geen verplichting.¹⁸⁸ Bij een bepaling omtrent tijdelijke dienstverlening wordt geen individuele beschikking genomen maar worden jaarlijks analyses en richtsnoeren gepubliceerd over de werking van artikel 16 van de richtlijn.¹⁸⁹

¹⁸³ Handreiking voor decentrale overheden, p. 50.

¹⁸⁴ Hessel e.a. 2009, p. 188.

¹⁸⁵ Hessel e.a. 2009, p. 188.

¹⁸⁶ Formulier A heeft betrekking op vestiging en formulier B heeft betrekking op tijdelijke grensoverschrijdende dienstverlening

¹⁸⁷ ICER handleiding notificatie onder de Dienstenrichtlijn, p. 33.

¹⁸⁸ ICER handleiding notificatie onder de Dienstenrichtlijn, p. 33.

¹⁸⁹ ICER handleiding notificatie onder de Dienstenrichtlijn, p. 34.

9.2 BZK-coördinatiepunt

Om overheden bij te staan in de notificatieprocedure is er een speciaal contactpunt in het leven geroepen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; het BZK-coördinatiepunt. Vanaf 2010 kunnen decentrale overheden hun notificatie indienen bij het coördinatiepunt via vastgestelde notificatieformulieren.¹⁹⁰ Op deze formulieren moet het bestuursorgaan aangeven om welke belemmerende bepaling het gaat en op basis van welke gronden de bepaling gerechtvaardigd wordt. Het coördinatiepunt zorgt in eerste instantie voor een toets op volledigheid van de melding. Op verzoek van de desbetreffende gemeente kan ook een inhoudelijke beoordeling worden gegeven gevolgd door een inhoudelijk advies.¹⁹¹

De gemeente kan de notificatie indienen bij postbus.notificatiesdienstenrichtlijn@minbzk.nl. Het coördinatiepunt stuurt de notificatie vervolgens naar het contactpunt van het ministerie van Economische Zaken. Na een laatste marginale check stuurt het contactpunt de notificatie naar de EC.¹⁹²

9.3 Termijn

Als het notificatieformulier correct en volledig is ingevuld, krijgt de gemeente binnen zeven werkdagen een bericht dat:

- het formulier is verzonden aan de EC;
- het notificatieformulier onvolledig of niet correct is ingevuld (In dat bericht zullen dan afspraken gemaakt worden over een latere inleverdatum van het formulier.) of
- de termijn van zeven werkdagen niet kan worden behaald.¹⁹³

9.4 Rol van de VNG

Om gemeenten in deze procedure extra te ondersteunen, zorgt de VNG voor voorbeeldnotificaties bij nieuwe en gewijzigde bepalingen in modelverordeningen. Deze voorbeelden kunnen vervolgens door de gemeenten worden verzonden aan het BZK-coördinatiepunt.¹⁹⁴

9.5 Meldingsplicht

Als nieuwe of gewijzigde regelgeving niet onder de notificatieplicht van artikel 15 lid 7 of artikel 16 jo. 39 lid 5 van de richtlijn valt, moet de regelgeving toch worden gemeld. De melding van nieuwe regelgeving moet worden verstuurd aan het ministerie van Economische Zaken voor de 'ministeriële regeling reikwijdte Dienstenrichtlijn' in het kader van kenbaarheid van regelgeving.¹⁹⁵ De gemeente kan de melding indienen bij dienstenrichtlijn@minez.nl. De gemeente wordt verzocht om naast de nieuwe of gewijzigde regelgeving te volgende informatie toe te voegen:

- een korte omschrijving van de desbetreffende regelgeving
- de artikelen die onder de Dienstenrichtlijn vallen
- de contactpersoon van de gemeente¹⁹⁶

Wijzigingen aan de vormgeving van vergunningen, zoals een nieuwe ontvangstbevestiging, hoeven niet gemeld te worden omdat de wijziging niet rechtstreeks ziet op de uitoefening van of de toegang tot een dienst

¹⁹⁰ Formulier A voor vestiging en formulier B voor tijdelijke dienstverlening.

¹⁹¹ Handreiking voor decentrale overheden p. 52.

¹⁹² ICER handleiding notificatie onder de Dienstenrichtlijn, p. 11.

¹⁹³ Handreiking voor decentrale overheden, p. 52.

¹⁹⁴ Handreiking voor decentrale overheden, p. 52.

¹⁹⁵ <http://www.europadecentraal.nl/menu/1107/De_meldingsplicht.html> geraadpleegd op 15 april 2010.

¹⁹⁶ <http://www.europadecentraal.nl/content/2332/561/Niet_genotificeerde_regelgeving_toch_melden.html> geraadpleegd op 22 april 2010.

10. Lex Silencio Positivo

De Lex Silencio Positivo (hierna LSP) is ook wel bekend als de van rechtswege verleende vergunning en moet de lange beslistermijn van de overheid voorkomen en bestrijden zodat burgers en ondernemers niet meer onnodig lang moeten wachten op een beschikking.¹⁹⁷ Zoals in hoofdstuk 6 al is behandeld moet de overheid de aanvrager in de ontvangstbevestiging een termijn geven waarbinnen een beschikking wordt afgegeven. Eventueel kan de overheid dit termijn nog eenmaal verlengen in verband met de complexiteit van de zaak. Indien de overheid dan nog niets heeft beslist wordt de vergunning van rechtswege verleend.¹⁹⁸

10.1 Juridisch kader

De richtlijn vereist op grond van artikel 13 lid 3 dat een vergunning van rechtswege is verleend als het bestuursorgaan niet binnen de vastgestelde termijn een beslissing heeft genomen. Deze bepaling is in Nederland geïmplementeerd door bepalingen in de Dienstenwet en Awb. Op grond van artikel 28 Dw wordt paragraaf 4.1.3.3 van de Awb van toepassing verklaard. Deze nieuwe paragraaf wordt toegevoegd aan afdeling 4.13 Awb (bestedingstermijnen) en krijgt de titel: '4.1.3.3 Positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen'.¹⁹⁹

Paragraaf 4.1.3.3 Awb regelt het kader van de LSP als de vergunning van rechtswege is verleend (zie par. 10.5 en 10.6) Op grond van artikel 65 Dw kunnen overheden beslissen tot 1 januari 2012 gebruik maken van het overgangsregime (zie par. 10.2 en 10.3).²⁰⁰

10.2 Vergunningstelsels

De LSP gaat niet alleen gelden voor de vergunningstelsels die onder de reikwijdte van de richtlijn vallen. De LSP kan namelijk ook worden toegepast op vergunningen die buiten de reikwijdte van de richtlijn vallen. De gemeente heeft bij deze vergunningen volledige beleidsvrijheid.²⁰¹ Het is dus niet verplicht maar wellicht in het kader van betere dienstverlening goed om de LSP toe te passen bij deze vergunningen.

Voor vergunningen die onder de richtlijn vallen kan toepassing van de LSP op de volgende twee manieren geschieden:

1. er wordt gebruik gemaakt van het overgangsregime tot 1 januari 2012 (art. 65 Dw) en er wordt alleen aangegeven of de LSP van toepassing is. (paragraaf 10.3)
2. er wordt geen gebruik gemaakt van het overgangsregime uit artikel 65 Dw en er wordt op grond van artikel 28 richtlijn aangegeven dat de LSP wel of niet van toepassing is waarbij het niet toepassen van de LSP gemotiveerd moet worden aan de hand van de rechtvaardigingsgronden uit overweging 40 van de richtlijn (paragraaf 10.4).

10.3 Overgangsregime (scenario A)

Het overgangsregime is in de Dw opgenomen om de inspanning voor de overheid, bij de uitvoering van de LSP, te beperken. Indien een overheid gebruik maakt van het overgangsregime, dient de LSP in het vergunningstelsel expliciet van toepassing worden verklaard.

¹⁹⁷ Handreiking voor decentrale overheden, p. 42.

¹⁹⁸ Handreiking voor decentrale overheden, p. 42.

¹⁹⁹ Handreiking voor decentrale overheden, p. 43.

²⁰⁰ <<http://www.europadecentraal.nl/documents/dossiers/Dienstenrichtlijn/Praktijkvragen/15%20drl%20en%20lsp%20dec%202009.pdf>> geraadpleegd op 10 maart 2010.

²⁰¹ <<http://www.europadecentraal.nl/documents/dossiers/Dienstenrichtlijn/Praktijkvragen/15%20drl%20en%20lsp%20dec%202009.pdf>> geraadpleegd op 10 maart 2010.

In het vergunningstelsel hoeft niets vermeld te worden over de LSP als deze niet van toepassing wordt verklaard.²⁰² Na het overgangsregime geldt paragraaf 4.1.3.3 Awb automatisch.

10.3.1 Scenario A

Als gebruik gemaakt wordt van het overgangsregime, moet dus in het vergunningstelsel alleen worden aangegeven dat paragraaf 4.1.3.3 Awb van toepassing is. De vermelding kan in twee vormen geschieden:

Voorbeeld 1²⁰³

Per artikel aangeven of de LSP van toepassing is.

Artikel X Exploitatievergunning horecabedrijf

1. Het is verboden een horecabedrijf te exploiteren zonder vergunning van de burgemeester.
2. ...
3. Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing.

Voorbeeld 2²⁰⁴

Verzamelartikel voor toepassing LSP.

Artikel Y Toepassing paragraaf 4.1.3.3 Awb

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

10.4 Geen overgangsregime (scenario B)

Indien de decentrale overheid geen gebruik maakt van het overgangsregime, moet bij ieder vergunningstelsel onder de richtlijn, op grond van artikel 28 richtlijn, worden beslist of de LSP wel of niet van toepassing is. De LSP kan alleen niet toepassing worden verklaard als er sprake is van een dwingende reden van algemeen belang (overweging 40 van de richtlijn). De motivatie van de dwingende reden van algemeen belang kan via de toelichting van de regelgeving, een raadsbesluit of ander openbaar stuk kenbaar worden gemaakt.²⁰⁵ Indien er sprake is van een dwingende reden kan paragraaf 4.1.3.3 Awb niet van toepassing worden verklaard.

Als er geen sprake is van een dwingende reden van algemeen belang, is paragraaf 4.1.3.3 Awb wel van toepassing. Na 1 januari 2012 geldt de LSP automatisch (zie paragraaf 10.5).

10.4.1 Scenario B

In tegenstelling tot scenario A moet bij scenario B aangegeven worden of paragraaf 4.1.3.3 Awb wel of niet van toepassing is (volgende pagina).

²⁰² Handreiking voor decentrale overheden, p. 43.

²⁰³ Handreiking voor decentrale overheden, p. 45.

²⁰⁴ Lex silencio positivo, mogelijkheden voor toepassing bij gemeentelijke vergunningen en ontheffingen 2009, p. 45.

²⁰⁵ <<http://www.europadecentraal.nl/documents/dossiers/Dienstenrichtlijn/Praktijkvragen/15%20drl%20en%20lsp%20dec%202009.pdf>> geraadpleegd op 10 maart 2010.

Voorbeeld 1²⁰⁶

Per artikel aangeven of LSP wel/niet van toepassing is.

Artikel X Exploitatievergunning horecabedrijf

1. het is verboden een horecabedrijf te exploiteren zonder vergunning van de burgemeester.
2. ...
3. Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

Voorbeeld 2²⁰⁷

Verzamelartikel voor toepassing LSP.

Artikel Y: Toepassing paragraaf 4.1.3.3 Awb

Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op artikel A, B, D en H.

10.5 Voorbeeld waarbij de LSP niet van toepassing wordt verklaard

Het bestuursorgaan wil de LSP niet toepassen bij een vergunning voor een seksinrichting. Op grond van openbare orde (dwingende reden van algemeen belang) kan de LSP niet van toepassing worden verklaard omdat er in deze branche vaak sprake is van criminele activiteiten. Dat betekent dat het bestuursorgaan een exploitant van een seksinrichting grondig moet beoordelen zodat mogelijke risico's vermeden kunnen worden. Een van rechtswege verleende vergunning is dan niet wenselijk. Het bestuursorgaan moet vervolgens in de vergunning aangeven dat paragraaf 4.1.3.3 Awb niet van toepassing is. De bovenstaande motivering kan in de toelichting worden opgenomen.

10.6 Na het overgangsregime

Na 1 januari 2012 geldt de LSP automatisch tenzij paragraaf 4.1.3.3 Awb niet van toepassing wordt verklaard op het vergunningstelsel. Op grond van een gemotiveerde dwingende reden van algemeen belang, uit overweging 40 van de richtlijn, is het mogelijk om de LSP niet van toepassing te verklaren. Dat betekent dat paragraaf 4.1.3.3 Awb in de vergunning alleen moet worden vermeld als de LSP niet van toepassing is.²⁰⁸

10.7 Inwerkingtreding en bekendmaking van de LSP

Op grond van artikel 4:20b Awb geldt de van rechtswege verleende vergunning als een beschikking die op de derde dag na afloop van de beslistermijn in werking treedt.²⁰⁹

Als de vergunning van rechtswege is verleend, moet het bestuursorgaan de vergunning, binnen twee weken nadat de vergunning van rechtswege is verleend, bekendmaken (art. 4:20c Awb).

Als het bestuursorgaan de vergunning niet binnen de termijn bekend maakt, kan de aanvrager de gemeente in gebreke stellen.²¹⁰ Als de vergunning binnen twee weken na de ingebrekestelling nog niet bekend is gemaakt, verbeurt het bestuursorgaan een dwangsom vanaf de dag van ingebrekestelling.²¹¹

²⁰⁶ Lex silencio positivo, mogelijkheden voor toepassing bij gemeentelijke vergunningen en ontheffingen 2009, p. 45.

²⁰⁷ Lex silencio positivo, mogelijkheden voor toepassing bij gemeentelijke vergunningen en ontheffingen 2009, p. 46.

²⁰⁸ Handreiking voor decentrale overheden, p. 44.

²⁰⁹ Lex silencio positivo, mogelijkheden voor toepassing bij gemeentelijke vergunningen en ontheffingen 2009, p. 13.

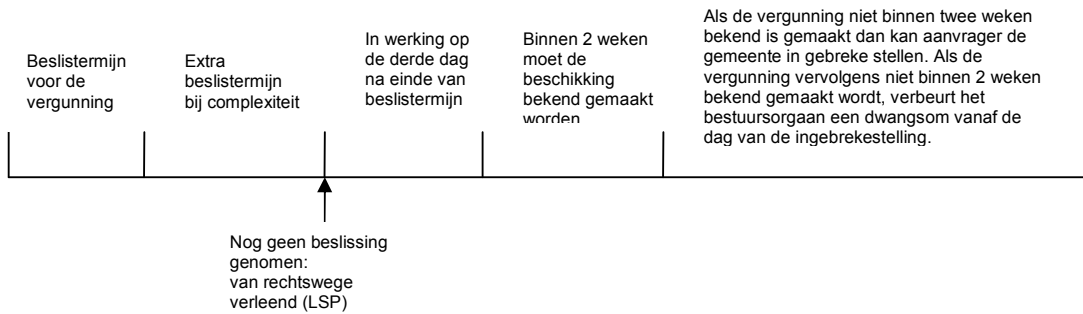
²¹⁰ Lex silencio positivo, mogelijkheden voor toepassing bij gemeentelijke vergunningen en ontheffingen 2009, p. 13.

²¹¹ Lex silencio positivo, mogelijkheden voor toepassing bij gemeentelijke vergunningen en ontheffingen 2009, p. 13.

10.8 Wijzigen of intrekken vergunning

Als de vergunning is verleend is het toch mogelijk, ook al is de van rechtswege verleende vergunning een besluit, om binnen zes weken, na de bekendmaking, alsnog voorschriften aan de vergunning te verbinden of de vergunning in te trekken voor zover dit nodig is om ernstige gevolgen van algemeen belang te voorkomen (4:20f Awb). De schade die door de wijziging of intrekking is ontstaan wordt vergoed door het bestuursorgaan (4:20f lid 3 Awb). De toepassing van paragraaf 4.1.3.3 Awb is in de onderstaande tijdlijn gevisualiseerd.

Tijdlijn toepassing paragraaf 4.1.3.3 Awb

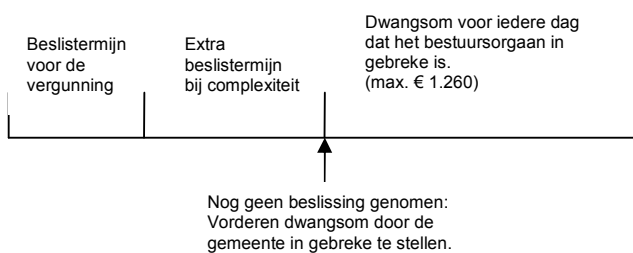


10.9 Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

In het geval waarin de LSP niet van toepassing is verklaard, geldt de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. Als de gemeente niet binnen de vastgestelde termijn een beslissing neemt, kan de aanvrager het bestuursorgaan in gebreke stellen door een dwangsom te vorderen.²¹² Daarnaast kan de aanvrager meteen beroep instellen bij de bestuursrechter. Als de bestuursrechter het beroep gegrond verklaart, moet het bestuursorgaan binnen twee weken een beslissing nemen.²¹³

De LSP en de dwangsom zijn twee naast elkaar werkende instrumenten die gericht zijn op de realisatie van tijdige dienstverlening. De LSP is voor de aanvrager vriendelijker van aard omdat de vergunning automatisch wordt verleend, bij de Wet dwangsom en beroep wordt de vergunning niet automatisch verleend en wordt actie verwacht van de aanvrager. De toepassing van de Wet dwangsom en beroep is hieronder uitgewerkt in een tijdlijn.²¹⁴

Tijdlijn toepassing Wet dwangsom en beroep



²¹² Lex silencio positivo, mogelijkheden voor toepassing bij gemeentelijke vergunningen en ontheffingen 2009, p. 13.

²¹³ Lex silencio positivo, mogelijkheden voor toepassing bij gemeentelijke vergunningen en ontheffingen 2009, p. 13.

²¹⁴ Lex silencio positivo, mogelijkheden voor toepassing bij gemeentelijke vergunningen en ontheffingen 2009, p. 13.

11. Conclusies en aanbevelingen

In het onderzoeksrapport is antwoord gegeven op de vraag wat de gevolgen van de richtlijn zijn voor de gemeente Asten bij het opstellen van nieuwe regelgeving die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt.

11.1 Conclusies

Op basis van het onderzoek kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

Europese denkwijze

Een belangrijk gevolg van de Europese Dienstenrichtlijn is de Europese denkwijze. Deze denkwijze is ontstaan vanuit de vier vrijheden. De focus moet gericht zijn op het voorkomen van belemmeringen (zoals vergunningen en meldingsplichten), dan wel op het expliciet legitimeren van belemmeringen.

Deze focus is voor veel overheden, door onvoldoende kennis van de vier vrijheden, nog onbekend maar wel noodzakelijk om in de toekomst regelgeving te voorkomen die de vrije markt belemmert.

Het begrip 'dienst'

Ook de betekenis van het begrip dienst is belangrijk bij het opstellen van nieuwe regelgeving. Als de nieuwe regelgeving namelijk geen betrekking heeft op een dienst, dan is de Dienstenrichtlijn niet van toepassing. Bij een dienst in de zin van de richtlijn moet het gaan om een activiteit, die niet in loondienst wordt verricht, met een economisch element en waarbij er sprake is van een economische tegenprestatie (vergoeding) voor zover de overige vrijheden niet van toepassing zijn. Onder het begrip dienst valt bijvoorbeeld een venter die de ramen wast. In ruil voor een vergoeding worden de ramen gewassen.

Vergunningstelsels

De vrije markt kan niet worden gerealiseerd als er teveel belemmeringen blijven bestaan. De vergunning is de meest voorkomende belemmering. In artikel 9 t/m 13 van de richtlijn worden eisen gesteld aan vergunningstelsels. Onder een vergunning valt, in afwijking van het Nederlandse begrip, iedere procedure die een dienstverlener moet volgen voor een besluit over de toegang tot of de uitoefening van een dienst (bijvoorbeeld een meldingsplicht). De nieuwe vergunning moet voldoen aan de eisen van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid (art. 9 richtlijn). Ook mag de nieuwe vergunning geen open en vage normen bevatten die voor onduidelijkheid bij de dienstverlener kunnen zorgen (art. 10 richtlijn). Daarnaast stelt de richtlijn nog aanvullende eisen aan de vormgeving van de vergunning: eisen voor beslistermijnen (art. 13 lid 3 richtlijn), ontvangstbevestiging (art. 13 lid 5), beperkte duur van de vergunning (art. 11 richtlijn) en schaarste van vergunningen (art. 12 richtlijn).

Vestiging en tijdelijke dienstverlening

Onder de Dienstenrichtlijn kunnen twee soorten dienstverleners worden onderscheiden:

- dienstverlener die zich vestigt in een andere lidstaat (*Duitse ondernemer die zich wil vestigen in Asten voor de exploitatie van een horecagelegenheid*)
- dienstverlener die tijdelijk een dienst verleend in de andere lidstaat (*Duitse ondernemer die in Asten een evenement organiseert en woonachtig blijft in Duitsland*)

Voor beide dienstverleners gelden verschillende eisen uit de richtlijn. Indien er sprake is van vestiging, dan mogen er geen eisen uit artikel 14 richtlijn worden gehanteerd. Als nieuwe regelgeving eisen bevat uit artikel 15 lid 2 van de richtlijn (aan evaluatie onderworpen) is dit alleen toegestaan als de eisen voldoen aan de voorwaarden van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid.

Als er sprake is van tijdelijke dienstverlening is het in beginsel niet toegestaan om eisen uit artikel 16 lid 2 van de richtlijn te hanteren omdat deze eisen een zware belemmering vormen voor het grensoverschrijdend verrichten van diensten. De eisen uit artikel 16 lid 2 richtlijn zijn alleen toegestaan als deze voldoen aan de voorwaarden van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid. Hiervoor geldt een verzwaarde motiveringsplicht. De Europese Commissie zal de eis namelijk alleen goedkeuren als er echt geen minder vergaand middel bestaat.

Voor eisen met betrekking tot tijdelijke dienstverlening die niet onder artikel 16 lid 2 vallen geldt geen verzwaarde motiveringsplicht. De eis moet wel worden gemotiveerd aan de hand van de bovengenoemde randvoorwaarden (non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid).

Als er sprake is van zowel vestiging als tijdelijke dienstverlening (exploitant seksinrichting die zich vestigt en prostituee die tijdelijk naar Nederland komt), is het verstandig om de kiezen voor het strenge regime van tijdelijke dienstverlening omdat de gronden voor noodzakelijkheid bij tijdelijke dienstverlening (alleen openbare orde, openbare veiligheid, milieu en volksgezondheid) beperkter zijn dan bij vestiging van dienstverleners. Bij het lichte regime van vestiging zijn de gronden voor noodzakelijkheid ruimer geformuleerd. De overheid kan een belemmerende bepaling namelijk rechtvaardigen wegens een dwingende reden van algemeen belang uit overweging 40 van de richtlijn. Als de gemeente dus een belemmering kan legitimeren op grond van de beperkte eisen voor tijdelijke dienstverlening is het ook mogelijk om de belemmering voor vestiging te legitimeren.

Notificatie

Als de eis in nieuwe regelgeving uit artikel 15 lid 2 of artikel 16 voldoet aan de eisen van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid, moet de eis worden gemeld (genotificeerd) bij de Europese Commissie. De notificatie wordt de permanente notificatie genoemd en kent twee procedures:

- notificatie van eisen voor vestiging (*op grond van artikel 15 lid 7 richtlijn*)
- notificatie van eisen voor tijdelijke (*op grond van artikel 16 jo. 39 lid 5 richtlijn*) dienstverlening

Het grote verschil tussen beide procedures zit in het feit dat bij vestiging door de Commissie een beschikking wordt gegeven en dat de Commissie bij tijdelijke dienstverlening jaarlijks analyses en richtsnoeren aan de lidstaten verstuurt. De lidstaten sturen de analyses en richtsnoeren weer door naar de decentrale overheden.

Lex Silencio Positivo

Tenslotte vereist de richtlijn voor de invoering van de LSP; de van rechtswege verleende vergunning. De LSP geldt voor alle vergunningen onder de richtlijn. Voor vergunningen die buiten de reikwijdte van de richtlijn vallen geldt een facultatief karakter. De LSP kan bij nieuwe vergunningstelsels (die onder de richtlijn vallen) op twee manieren worden ingevoerd:

- er wordt gebruik gemaakt van het overgangsregime. Tot 1 januari 2012 wordt alleen aangegeven of de LSP van toepassing is.
- er wordt geen gebruik gemaakt van het overgangsregime. Tot 1 januari 2012 moet er worden aangegeven of de LSP wel of niet van toepassing is. Het is alleen mogelijk om de LSP niet van toepassing te verklaren als er sprake is van een dwingende reden van algemeen belang (overweging 40 richtlijn).

Na 1 januari 2012 geldt de LSP automatisch. Alleen in het geval waarin de LSP niet van toepassing wordt verklaard, moet deze keuze worden aangegeven in het vergunningstelsel en voorzien zijn van een motivering.

11.2 Aanbevelingen

Op basis van de voorgaande conclusies worden hieronder aanbevelingen gedaan aan de gemeente Asten.

Aanbeveling 1: Europese denkwijze

Er wordt aanbevolen om de Europese denkwijze te hanteren bij het opstellen van nieuwe regelgeving. In hoofdstuk 3 van het rapport wordt deze denkwijze, ontstaan vanuit de vier vrijheden, uiteengezet. De focus moet gericht zijn op het voorkomen van belemmeringen, dan wel het expliciet legitimeren van belemmeringen.

Dat betekent dat de gemeente Asten zich, bij het opstellen van nieuwe regelgeving, altijd af moet vragen of er sprake is van onnodige regelgeving en of het doel mogelijk met een minder belastende wijze behaald kan worden.

Aanbeveling 2: het begrip 'dienst'

Er wordt aanbevolen om het begrip dienst uit hoofdstuk 5 goed te bestuderen omdat het begrip bepaalt of de richtlijn wel of niet van toepassing is op nieuwe regelgeving.

Aanbeveling 3: vergunningstelsels

Er wordt aanbevolen om bij het opstellen van vergunningstelsels rekening te houden met de afwijkende eisen uit de richtlijn ten opzichte van de Algemene wet bestuursrecht. In het werkhandboek dat bij dit rapport hoort, worden deze eisen opgesomd zodat ze, bij het opstellen van nieuwe regelgeving, gecontroleerd kunnen worden.

Aanbeveling 4: vestiging en tijdelijke dienstverlening

Er wordt aanbevolen om vergunningen of andere belemmeringen goed te motiveren zodat het voor de Europese Commissie duidelijk is waarom de gemeente Asten heeft gekozen voor de toepassing van een vergunning of een andere belemmering.

In het geval waarin er sprake is van zowel vestiging als tijdelijke dienstverlening wordt aanbevolen om de rechtvaardigingsgronden voor tijdelijke dienstverlening te hanteren zodat automatisch aan het lichte regime van vestiging is voldaan.

Aanbeveling 5: notificatieplicht

Er wordt aanbevolen om de stappen te volgen uit het werkhandboek zodat nieuwe regelgeving met betrekking op vestiging van dienstverleners en tijdelijke grensoverschrijdende dienstverleners, eenvoudig genotificeerd kan worden volgens de eisen uit de richtlijn.

Aanbeveling 6: lex Silencio Positivo

Er wordt aanbevolen om de Lex Silencio Positivo voor 1 augustus 2010 in te voeren voor huidige en nieuwe vergunningen die onder de reikwijdte van de richtlijn vallen omdat hierover binnen de organisatie nog niets is vastgelegd. Daarnaast wordt er aanbevolen om geen gebruik te maken van de overgangstermijn.

Aanbeveling 7: kenniscentrum Europa decentraal

Tenslotte wordt er aanbevolen om dit rapport te bestuderen in combinatie met het bijbehorende werkhandboek. Indien er na de bestudering van het rapport nog onduidelijkheden zijn wordt aanbevolen om de vragen naar het Kenniscentrum Europa decentraal (info@europadecentraal.nl) te sturen. Deze organisatie richt zich op de juridische ondersteuning van vragen met betrekking tot Europees recht en decentrale overheden.

12. Literatuurlijst

Literatuurlijst gesorteerd op categorie en alfabetische volgorde.

12.1 Boeken

Baarda, De Goede en Teunissen 2005

D.B. Baarda, M.P.H. de Goede en J. Teunissen, *Basisboek Kwalitatief onderzoek*, Groningen: Wolters-Noordhoff 2005.

Hessel, Perton & Schiebroek 2009

B. Hessel, E. Perton en M. Schiebroek, *De dienstenrichtlijn decentraal, de gevolgen van de dienstenrichtlijn voor decentrale overheden*, Den Haag: Sdu uitgevers 2009.

IJzermans en Van Schaaijk 2007

M.G. IJzermans en G.A.F.M. van Schaaijk, *Oefening baart kunst*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

12.2 Handreikingen en andere publicaties

Hessel 2007 (deel 1)

Prof. dr. Bart Hessel, Gemeenten en de Dienstenrichtlijn deel 1, *de gemeentestem 2007*, p. 113 – 125.

Hessel 2007 (deel 2)

Prof. dr. Bart Hessel, Gemeenten en de Dienstenrichtlijn deel 2, gemeentelijke dilemma's, *de gemeentestem 2007*, p. 197 - 203.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *ICER-handleiding notificatie onder de Dienstenrichtlijn*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties 2009.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De Dienstenrichtlijn. Handreiking voor decentrale overheden*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties 2009.

Ministerie van Economische Zaken

Ministerie van Economische Zaken, *Factsheet Dienstenrichtlijn (versie 1, juni 2009), Wat valt er onder de Dienstenrichtlijn?*, Den Haag: Ministerie van Economische zaken 2009.

Ministerie van Economische Zaken

Ministerie van Economische Zaken, *Notitie Dienstenrichtlijn en diensten van algemeen belang*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken 2005.

Ministerie van Economische Zaken

Ministerie van Economische Zaken, *Factsheet Administratieve samenwerking en aansluiten op het IMI*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken 2009.

Ministerie van Economische Zaken

Ministerie van Economische Zaken, *Screening en notificatie van regelgeving in het kader van de Dienstenrichtlijn. Een handreiking voor gemeenten, provincies en waterschappen*.
Den Haag: Projectgroep implementatie Dienstenrichtlijn 2008.

Sociaal-Economische Raad

Sociaal-Economische Raad, *Advies Dienstenrichtlijn*, advies nr. 2005/07 van 20 mei 2007
Den Haag: SER 2005.

Werkgroep Lex silencio van de pioniergemeenten

Werkgroep Lex silencio van de pioniergemeenten, *Lex silencio positivo, mogelijkheden voor toepassing bij gemeentelijke vergunningen en ontheffingen*,
Den Haag: Minder regels Meer service 2009.

12.3 Documenten van de Europese Unie

De Europese Dienstenrichtlijn

'Richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt' (*PbEU* 2006, L 376/36).

De Europese Unie

De Europese Unie, 'Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn'
Luxemburg: Het publicatiebureau 2007.

Erkenning van beroepskwalificaties

'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)

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

'Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van 9 mei 2008' (*PbEU* 2008, C 155/49)

12.4 Parlementaire stukken

Aanpassingswet

Stb. 2009, 617

Dienstenwet

Stb. 2009, 503

Gewijzigd amendement over toepassing Lex Silencio Positivo

Kamerstukken II 2008/09, 31 579, nr. 14.

Memorie van toelichting Aanpassingswet

Kamerstukken II, 2008/09, 31 859, nr. 3.

Memorie van toelichting Dienstenwet

Kamerstukken II 2007/08, 31 579, nr. 3.

12.5 Websites

Bureau Europees Parlement Den Haag & Parlementair Documentatie Centrum NL, De Lissabonstrategie

<<http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vh7dotpnvfze>>

Geraadpleegd op 11 maart 2010.

De Europese Unie, Het verdrag van Lissabon en het Hof van Justitie van de Europese Unie

<<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=CJE/09/104&format=HTML&aged=0&language=NL&guiLanguage=en>>

Geraadpleegd op 22 februari 2010.

Kenniscentrum Europa decentraal, Vrijheid van vestiging

<http://www.europadecentraal.nl/menu/646/Vrijheid_van_vestiging.html>

Geraadpleegd op 22 februari 2010.

Kenniscentrum Europa decentraal, Waarom een Dienstenrichtlijn?

<http://www.europadecentraal.nl/menu/564/Waarom_een_Dienstenrichtlijn_.html>

Geraadpleegd op 22 februari 2010.

Kenniscentrum Europa decentraal, Toepassingsbereik Dienstenrichtlijn

<<http://www.europadecentraal.nl/menu/679/Toepassingsbereik.html>>

Geraadpleegd op 22 februari 2010.

Kenniscentrum Europa decentraal, Factsheet samenvatting Dienstenrichtlijn

<http://www.europadecentraal.nl/documents/productendiensten/factsheets/factsheet_Dienstenrichtlijn_versie_8_november_2007.pdf>

Geraadpleegd op 8 maart 2010.

Kenniscentrum Europa decentraal, Het wetgevingstraject

<http://www.europadecentraal.nl/menu/852/Het_Nederlandse_wetgevingstraject.html>Geraadpleegd op 26 februari 2010.

Kenniscentrum Europa decentraal, Brief minister Van der Hoeven over de belangrijkste componenten van de Dienstenrichtlijn

<http://www.ez.nl/pv_obj_cache/pv_obj_id_E53C828A3B060C7B062A0ACE097F69E6E9880000>

Geraadpleegd op 22 februari 2010.

Kenniscentrum Europa decentraal, De notificatieprocedure

<http://www.europadecentraal.nl/menu/890/Procedure_en_formulieren.html>

Geraadpleegd op 10 maart 2010.

Kenniscentrum Europa decentraal, De Lex Silencio Positivo

<http://www.europadecentraal.nl/menu/887/De_Lex_Silencio_Positivo.html>

Geraadpleegd op 12 maart 2010.

Kenniscentrum Europa decentraal, Welke diensten vallen onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn

<<http://www.europadecentraal.nl/documents/dossiers/Dienstenrichtlijn/Praktijkvragen/1%20reikwijdte%20dri%20en%20diensten.pdf>>

Geraadpleegd op 3 maart 2010.

Kenniscentrum Europa decentraal, *De Dienstenrichtlijn en de Lex Silencio Positivo*
<http://www.europadecentraal.nl/documents/dossiers/Dienstenrichtlijn/Praktijkvragen/15%20dr%20en%20sp%20dec%202009.pdf>>
Geraadpleegd op 10 maart 2010.

Kenniscentrum Europa decentraal, *Handreiking kostentoerekening leges en tarieven lichte kruissubsidiëring*
http://www.europadecentraal.nl/content/2405/Handreiking_kostentoerekening_leges_en_tarieven_licht_kruissubsidiering_toe.html
Geraadpleegd op 7 april 2010.

Kenniscentrum Europa decentraal, *Handreiking Europaproof gemeenten*,
http://www.europadecentraal.nl/documents/productendiensten/publicaties/Handreiking_digitaal_2008.pdf
Geraadpleegd op 21 april 2010.

Minister van Buitenlandse zaken, *Vrij verkeer van kapitaal*
<http://www.minbuza.nl/ecer/Dossiers/Interne_markt/Vrij_verkeer_van_kapitaal>
Geraadpleegd op 22 februari 2010.

Sociaal Economische Raad, *Achtergrond van de Dienstenrichtlijn*
<<http://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2000-2007/2005/b23611.aspx>>
Geraadpleegd op 25 februari 2010.