



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

DG Interne markt en diensten

# HANDBOEK VOOR DE IMPLEMENTATIE VAN DE DIENSTENRICHTLIJN

## Afwijzing van aansprakelijkheid

Dit document is opgesteld door de diensten van het directoraat-generaal Interne markt en diensten en is niet bindend voor de Europese Commissie als instelling. De Europese Commissie kan, bijvoorbeeld met betrekking tot inbreukprocedures, een van dit document afwijkend standpunt innemen naar aanleiding van diepgaand onderzoek van nationale omzettingsmaatregelen.

Dit document is op internet beschikbaar en kan in alle officiële talen van de EU van de Europa-server worden gedownload van het adres:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/services-dir/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm)

Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2007

© Europese Gemeenschappen, 2007

Vermenigvuldiging is toegestaan met bronvermelding.

<b>INLEIDING .....</b>	<b>6</b>
<b>1. ALGEMENE PUNTEN.....</b>	<b>8</b>
1.1. VERHOUDING TUSSEN DE RICHTLIJN EN HET EG-VERDRAG .....	8
1.2. METHODE VAN IMPLEMENTATIE.....	8
1.2.1. <i>Wetgeving voor de implementatie</i> .....	8
1.2.2. <i>Niet-wettelijke implementatiemaatregelen</i> .....	9
1.2.3. <i>Follow-upmaatregelen</i> .....	10
<b>2. WERKINGSSFEER VAN DE RICHTLIJN .....</b>	<b>10</b>
2.1. DIENSTEN DIE ONDER DE RICHTLIJN VALLEN.....	10
2.1.1. <i>Het begrip "dienst"</i> .....	10
2.1.2. <i>Diensten die niet onder de richtlijn vallen</i> .....	11
2.1.3. <i>Het gebied van belastingen</i> .....	16
2.1.4. <i>Verband met het vrije verkeer van goederen</i> .....	16
2.2. DIENSTVERRICHTERS DIE ONDER DE RICHTLIJN VALLEN .....	17
2.3. EISEN DIE ONDER DE RICHTLIJN VALLEN .....	17
2.3.1. <i>Het begrip "eis"</i> .....	17
2.3.2. <i>Algemene eisen die niet van invloed zijn op de toegang tot, of de uitoefening van een dienstenactiviteit</i> .....	17
2.3.3. <i>Eisen die de toegang tot publieke middelen regelen</i> .....	18
<b>3. VERHOUDING TUSSEN DE RICHTLIJN EN SPECIFIEKE GEBIEDEN VAN WETGEVING OF BELEID.....</b>	<b>18</b>
3.1. STRAFRECHT .....	18
3.2. ARBEIDSRECHT EN SOCIALEZEKERHEIDSWETGEVING.....	19
3.3. GRONDRECHTEN .....	19
3.4. INTERNATIONAAL PRIVAATRECHT.....	20
<b>4. VERHOUDING TUSSEN DE RICHTLIJN EN ANDERE BEPALINGEN VAN HET GEMEENSCHAPSRECHT.....</b>	<b>20</b>
<b>5. ADMINISTRATIEVE VEREENVOUDIGING.....</b>	<b>21</b>
5.1. VEREENVOUDIGING VAN PROCEDURES EN FORMALITEITEN VOOR DIENSTVERRICHTERS .....	22
5.2. EÉN-LOKETTEN .....	24
5.2.1. <i>Invoering van "één-loketten"</i> .....	25
5.2.2. <i>Vervulling van procedures en formaliteiten bij de "één-loketten"</i> .....	27
5.3. INFORMATIE EN BIJSTAND VAN DE "EÉN-LOKETTEN" .....	28
5.3.1. <i>Aan te bieden informatie</i> .....	28
5.3.2. <i>Aan te bieden bijstand</i> .....	28
5.3.3. <i>Bevorderen van het gebruik van andere talen</i> .....	29
5.4. ELEKTRONISCHE PROCEDURES .....	29
5.4.1. <i>Omvang van de verplichting om elektronische procedures aan te bieden</i> .....	30
5.4.2. <i>Invoering van elektronische procedures</i> .....	31
<b>6. VRIJHEID VAN VESTIGING.....</b>	<b>32</b>
6.1. VERGUNNINGSTELSLS EN PROCEDURES.....	33
6.1.1. <i>Inventarisatie en beoordeling van vergunningstelsels</i> .....	34
6.1.2. <i>Vergunningvoorwaarden</i> .....	35
6.1.3. <i>Voorkomen van overlappings in eisen en verificaties</i> .....	35
6.1.4. <i>Geldigheidsduur van vergunningen</i> .....	36
6.1.5. <i>Territoriale reikwijdte</i> .....	37
6.1.6. <i>Beperkingen aan het aantal vergunningen</i> .....	37
6.1.7. <i>Verplichte motivering en recht van beroep</i> .....	38
6.1.8. <i>Vergunningprocedures</i> .....	38
6.2. VERBODEN VESTIGINGSEISEN.....	39
6.2.1. <i>Verbod op eisen die direct of indirect verband houden met de nationaliteit</i> .....	40
6.2.2. <i>Verbod op eisen die het dienstverrichters verbieden om vestigingen te hebben in meer dan een lidstaat</i> .....	41
6.2.3. <i>Verbod op eisen die beperkingen inhouden voor de keuze van de dienstverrichter tussen een hoofd- en nevenvestiging</i> .....	42

6.2.4.	<i>Verbod op wederkerigheidsvoorwaarden</i>	42
6.2.5.	<i>Verbod op economische criteria</i>	43
6.2.6.	<i>Verbod op betrokkenheid van concurrerende marktdeelnemers bij beslissingen van bevoegde instanties</i>	44
6.2.7.	<i>Verbod op verplichtingen tot het stellen van of deelnemen in een financiële waarborg of het afsluiten van een verzekering bij in dezelfde lidstaat gevestigde marktdeelnemers</i>	44
6.2.8.	<i>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</i>	45
6.3.	<b>AAN EVALUATIE ONDERWORPEN EISEN</b>	45
6.3.1.	<i>Kwantitatieve of territoriale beperkingen</i>	46
6.3.2.	<i>Eisen die van de dienstverrichter verlangen dat hij een bepaalde rechtsvorm heeft</i>	47
6.3.3.	<i>Eisen aangaande het aandeelhouderschap van een onderneming</i>	48
6.3.4.	<i>Eisen die het verrichten van bepaalde diensten voorbehouden aan specifieke dienstverrichters</i>	48
6.3.5.	<i>Verbod om op het grondgebied van dezelfde lidstaat meer dan één vestiging te hebben</i>	49
6.3.6.	<i>Eisen die een minimumaantal werknemers vaststellen</i>	49
6.3.7.	<i>Verplichte toepassing van vaste minimum- of maximumtarieven</i>	49
6.3.8.	<i>Verplichting voor de dienstverrichter om in combinatie met zijn dienst andere specifieke diensten te verrichten</i>	50
<b>7.</b>	<b>VRIJ VERKEER VAN DIENSTEN</b>	<b>50</b>
7.1.	<b>VRIJ VERRICHTEN VAN DIENSTEN EN AFWIJINGEN IN VERBAND HIERMEE</b>	50
7.1.1.	<i>Het verschil tussen vestiging en grensoverschrijdende verrichting van diensten</i>	50
7.1.2.	<i>Reikwijdte en effecten van de bepaling over de vrije verrichting van diensten</i>	51
7.1.3.	<i>Eisen die lidstaten aan grensoverschrijdende diensten kunnen stellen</i>	52
7.1.4.	<i>De afwijkingen in artikel 17</i>	58
7.1.5.	<i>Afwijkingen in specifieke gevallen op grond van artikel 18</i>	61
7.2.	<b>VERPLICHTINGEN IN VERBAND MET DE RECHTEN VAN AFNEMERS VAN DIENSTEN</b>	62
7.2.1.	<i>Beperkingen die niet aan afnemers kunnen worden opgelegd</i>	63
7.2.2.	<i>Beginsel van non-discriminatie</i>	64
7.2.3.	<i>Verplichting tot het verlenen van bijstand aan afnemers</i>	65
<b>8.</b>	<b>KWALITEIT VAN DIENSTEN</b>	<b>66</b>
8.1.	<b>INFORMATIE OVER DIENSTVERRICHTERS EN HUN DIENSTEN</b>	67
8.1.1.	<i>Informatie die dienstverrichters uit eigen beweging moeten verstrekken</i>	68
8.1.2.	<i>Informatie die op verzoek van de afnemer moet worden versterkt</i>	68
8.2.	<b>BEROEPSAANSPRAKELIJKHEIDSVZERKERING EN -WAARBORGEN</b>	69
8.2.1.	<i>Verplichte verzekeringen of waarborgen voor dienstverrichters van wie de diensten bijzondere risico's behelzen</i>	69
8.2.2.	<i>Verbod op het verplicht stellen van dubbele verzekeringen</i>	69
8.3.	<b>COMMERCIELE COMMUNICATIE VAN GERELEMENTEERDE BEROEPEN</b>	69
8.4.	<b>MULTIDISCIPLINAIRE ACTIVITEITEN</b>	70
8.4.1.	<i>Opheffen van beperkingen aan multidisciplinaire activiteiten</i>	71
8.4.2.	<i>Voorkomen van belangenconflicten en waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van dienstverrichters</i>	71
8.4.3.	<i>Doorlichting van wetgeving en inhoud van het verslag</i>	71
8.5.	<b>KWALITEITSBELEID</b>	72
8.6.	<b>GESCHILLENBESLECHTING</b>	72
8.6.1.	<i>Betere afhandeling van klachten door dienstverrichters</i>	72
8.6.2.	<i>Financiële waarborgen bij rechterlijke beslissingen</i>	73
8.7.	<b>GEDRAGSCODES</b>	73
8.7.1.	<i>Ontwikkeling van gemeenschappelijke regels op gemeenschapsniveau</i>	73
8.7.2.	<i>Inhoud van de gedragscodes</i>	73
<b>9.</b>	<b>ADMINISTRATIEVE SAMENWERKING</b>	<b>74</b>
9.1.	<b>ACHTERGRONDEN VAN ADMINISTRATIEVE SAMENWERKING</b>	74
9.2.	<b>BELANGRIJKSTE KENMERKEN</b>	75
9.2.1.	<i>Wederzijdse bijstand</i>	75
9.2.2.	<i>Technische ondersteuning door het Informatiesysteem voor de interne markt (Internal Market Information System - IMI)</i>	75
9.3.	<b>UITWISSELING VAN INFORMATIE</b>	76
9.3.1.	<i>Verplichting om op verzoek informatie te verstrekken</i>	76

9.3.2.	<i>Verplichting om desgevraagd verificaties uit te voeren</i> .....	77
9.4.	WEDERZIJDSE BIJSTAND BIJ DE GRENSOVERSCHRIJDENDE VERRICHTING VAN DIENSTEN .....	78
9.4.1.	<i>Verdeling van toezichthoudende taken tussen lidstaten</i> .....	78
9.4.2.	<i>Wederzijdse bijstand bij afwijkingen in individuele gevallen</i> .....	79
9.5.	ALARMMECHANISME.....	80
<b>10.</b>	<b>DOORLICHTING VAN WETGEVING EN WEDERZIJDSE BEOORDELING .....</b>	<b>80</b>
10.1.	DOELSTELLINGEN EN BASISBENADERING .....	80
10.2.	DE PROCEDURE VAN ARTIKEL 39, LEDEN 1 TOT EN MET 4 .....	81
10.2.1.	<i>Doorlichting en beoordeling van wetgeving</i> .....	81
10.2.2.	<i>In te dienen verslagen</i> .....	82
10.2.3.	<i>Wederzijdse beoordeling</i> .....	83
10.2.4.	<i>Evaluatie en beoordeling van eisen als bedoeld in artikel 15, lid 2, en diensten van algemeen economisch belang</i> .....	83
10.2.5.	<i>Kennisgeving van nieuwe eisen van het type als bedoeld in artikel 15, lid 2</i> .....	83
10.3.	DE PROCEDURE VAN ARTIKEL 39, LID 5.....	84

## Inleiding

De Dienstenrichtlijn<sup>1</sup> heeft tot doel om vooruitgang te boeken bij de totstandkoming van een echte interne markt voor diensten, zodat in de grootste sector van de Europese economie zowel ondernemingen als consumenten de kansen die deze markt biedt optimaal kunnen benutten. Door steun aan de ontwikkeling van een werkelijk geïntegreerde interne markt voor diensten draagt de richtlijn bij aan het benutten van de grote mogelijkheden voor economische groei en werkgelegenheid in de Europese dienstensector. Daarom is de Dienstenrichtlijn een centraal onderdeel van de vernieuwde Lissabon-strategie voor groei en werkgelegenheid<sup>2</sup>. Door bovendien te streven naar administratieve vereenvoudiging ondersteunt zij ook de agenda voor een betere regelgeving<sup>3</sup>.

De Dienstenrichtlijn is een flinke stap vooruit in het streven om zowel dienstverrichters als afnemers makkelijker gebruik te kunnen laten maken van de fundamentele vrijheden van de artikelen 43 en 49 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te weten de vrijheid van vestiging en de vrije verrichting van grensoverschrijdende diensten. Om dit te bereiken, streeft de richtlijn naar vereenvoudiging van administratieve procedures, de opheffing van belemmeringen voor dienstenactiviteiten en naar vergroting van het wederzijdse vertrouwen tussen lidstaten onderling en van dienstverrichters en consumenten in de interne markt.

De richtlijn is van toepassing op een breed scala aan dienstenactiviteiten. De bepalingen van de richtlijn zijn grotendeels gebaseerd op de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie over de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten, en vormen een aanvulling op de bestaande wetgeving van de Gemeenschap, die onverkort van toepassing blijft.

De richtlijn vereist niet alleen dat lidstaten<sup>4</sup> concrete wetgevingsmaatregelen nemen maar vraagt hun ook om uiteenlopende praktische maatregelen te treffen, waaronder "één-loketten" voor dienstverrichters, elektronische procedures en administratieve samenwerking. Verder introduceert de richtlijn innovatieve instrumenten, waaronder een doorlichting van nationale wetgeving en de wederzijdse beoordeling. Wanneer zij op een juiste wijze worden gehanteerd, zullen deze verschillende instrumenten de ontwikkeling van de interne markt voor diensten ook na het verstrijken van de implementatietermijn van de Dienstenrichtlijn blijven stimuleren. Het is immers duidelijk dat de Dienstenrichtlijn niet slechts een eenmalige implementatie vereist, maar ook een dynamisch proces in werking stelt, waarvan de gunstige effecten zich over vele jaren zullen uitstrekken.

Het is tevens van belang te benadrukken dat de richtlijn de afnemers van diensten en met name consumenten meer rechten geeft, en voorziet in concrete maatregelen om beleid te ontwikkelen voor de kwaliteit van diensten in heel Europa.

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, PB L 376 van 27.12.2006, blz. 36.

<sup>2</sup> Mededeling van de Commissie "Samen werken aan werkgelegenheid en groei - Een nieuwe start voor de Lissabon-strategie" COM(2005) 24 van 2.2.2005.

<sup>3</sup> Mededeling van de Commissie "Betere regelgeving in de Europese Unie: een strategische evaluatie" COM(2006) 689 van 14.11.2006.

<sup>4</sup> Volgens de Overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte (EER-overeenkomst) vallen ook drie EER-landen, te weten IJsland, Liechtenstein en Noorwegen onder de interne markt. De richtsnoeren in dit handboek zijn ook voor deze landen bedoeld.

Om deze doelstellingen te verwezenlijken is een volledige en tijdige omzetting van de Dienstenrichtlijn van wezenlijk belang. Daarom concludeerde de Europese Raad tijdens de top van maart 2007 dat *"de onlangs aangenomen dienstenrichtlijn [...] een kerninstrument [is] om het volledige potentieel van de Europese dienstensector te benutten. Hoge prioriteit moet worden verleend aan de volledige, coherente, tijdige en consistente omzetting van de bepalingen ervan"*. Volledige en tijdige omzetting van de richtlijn zal er ook toe bijdragen dat lidstaten hun nationale instanties en regelgevingskaders moderniseren. De richtlijn werd op 12 december 2006 aangenomen en moet door de lidstaten drie jaar na de publicatie ervan zijn geïmplementeerd, dus uiterlijk op 28 december 2009.

De implementatie van de Dienstenrichtlijn vormt een aanzienlijke uitdaging voor de lidstaten en vergt op korte termijn fikse inspanningen. Gelet op haar ruime werkingssfeer en het brede scala aan onderwerpen waarop zij betrekking heeft, de vernieuwende benadering en de vele maatregelen die moeten worden getroffen, is het duidelijk dat nauwe samenwerking en partnerschappen tussen de Commissie en de lidstaten in dit geval van bijzonder groot belang zullen zijn. Daarom heeft de Commissie de lidstaten in overeenstemming met haar algemene beleid voor een betere toepassing van het Gemeenschapsrecht ondersteuning aangeboden en wil zij tijdens het implementatieproces nauw met hen samenwerken. Deze samenwerking moet bijdragen aan een juiste en samenhangende implementatie en toepassing van de richtlijn door alle lidstaten, en voor dienstverrichters en afnemers een gelijk speelveld waarborgen. Dit zal behulpzaam zijn bij het onderkennen en aanpakken van problemen in een vroeg stadium.

Dit "Handboek voor de implementatie" beoogt lidstaten technische ondersteuning te bieden bij het implementatieproces en is een van de reeks concrete flankerende maatregelen waarmee de Commissie de lidstaten wil ondersteunen. Ook is het een reactie op het verzoek dat de Raad tijdens zijn vergadering van 29 en 30 mei 2006 aan de Commissie richtte, om lidstaten te ondersteunen bij de implementatie van deze richtlijn<sup>5</sup>. Dit handboek is niet uitputtend en evenmin wettelijk bindend. Naast de hier beschreven implementatiewijze zijn alternatieven mogelijk. Wel wordt geprobeerd om voor die implementatie goede werkwijzen voor te stellen en wordt de aandacht gevestigd op belangrijke punten in het implementatieproces. Het handboek is gebaseerd op eerste gesprekken met lidstaten en tracht een antwoord te geven op vragen die deze lidstaten reeds stelden of zeer waarschijnlijk zullen stellen. Naarmate de implementatie vordert, zullen meer vragen rijzen. Die zullen in een later stadium in een aanvulling van dit handboek aan de orde komen.

---

5 Verklaringen in Raadsdocument nr. 11296/06 van 14.7.2006  
(<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st11/st11296-ad01.en06.pdf>)

## 1. ALGEMENE PUNTEN

### 1.1. Verhouding tussen de richtlijn en het EG-Verdrag

Evenals alle andere secundaire wetgeving moet de Dienstenrichtlijn worden gezien in het kader van de primaire wetgeving, te weten het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (het EG-Verdrag) en met name de vrijheden van de interne markt. De richtlijn moet in dit kader worden geïnterpreteerd en geïmplementeerd.

Ook moet duidelijk zijn dat voor onderwerpen die niet onder de Dienstenrichtlijn vallen het EG-Verdrag onverkort van toepassing blijft. Voor diensten die niet onder de richtlijn vallen, blijft uiteraard wel de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting bestaan. Nationale wetgeving waarin deze dienstenactiviteiten worden geregeld, moet in overeenstemming zijn met de artikelen 43 en 49 van het EG-Verdrag, en de beginselen die het Europees Hof van Justitie (HvJ) naar aanleiding van de toepassing van deze artikelen heeft geformuleerd, moeten worden geëerbiedigd. Lidstaten moeten erop toezien dat hun wetgeving in overeenstemming is met het EG-Verdrag zoals dat door het HvJ wordt geïnterpreteerd. De Commissie zal haar rol van hoedster van het EG-Verdrag blijven uitoefenen en lidstaten bij deze taken blijven ondersteunen.

### 1.2. Methode van implementatie

Om de Dienstenrichtlijn uit te voeren, moeten lidstaten voorzien in een combinatie van wetgeving en andere (organisatorische of praktische) maatregelen. De richtlijn is een horizontaal instrument, heeft betrekking op een breed scala van verschillende diensten en zal wellicht gevolgen hebben voor een groot aantal nationale wetten en voorschriften. Met betrekking tot implementatiewetgeving moeten lidstaten daarom een mix van specifieke en horizontale wetgevingsmaatregelen overwegen. Onderdeel daarvan is waarschijnlijk de wijziging van bestaande wetten en de vaststelling van nieuwe specifieke wetgeving en een horizontale "kaderwet" voor de implementatie.

#### 1.2.1. Wetgeving voor de implementatie

Volgens de jurisprudentie van het HvJ moeten de lidstaten *"om de volledige toepassing van richtlijnen niet alleen rechtens, maar ook feitelijk te verzekeren, [...] zorgen voor een duidelijk wettelijk kader op het betrokken gebied"*, zodat *"de particulier zijn rechten kan kennen en ze voor de nationale rechterlijke instanties kan doen gelden"*<sup>6</sup>. Dit betekent dat lidstaten bindende nationale bepalingen moeten vaststellen, zodat dienstverrichters en afnemers de rechten kunnen doen gelden die zij bij de Dienstenrichtlijn hebben gekregen.

Een aantal van deze artikelen zou kunnen worden geïmplementeerd door wijziging van de bestaande wetgeving. Op het gebied van vergunningstelsels zou in sommige lidstaten bijvoorbeeld de wetgeving over administratieve procedures kunnen worden aangepast. In

---

<sup>6</sup> Zie onder meer: arrest van 18 januari 2001, *Commissie tegen Italië*, zaak C-162/99; arrest van 15 juni 1995, *Commissie tegen Luxemburg*, zaak C-220/94; arrest van 30 mei 1991, *Commissie tegen Duitsland*, zaak C-361/88.



andere gevallen zou een nieuwe horizontale kaderwet moeten worden overwogen, met name waar het gaat om artikelen met algemene beginselen, zoals de artikelen 16 of 20<sup>7</sup>.

Horizontale wetgeving op het juiste niveau zou met name noodzakelijk kunnen zijn als bescherming tegen bepalingen op specifieke gebieden die mogelijk aan de aandacht ontsnappen, en om te waarborgen dat ook dienstenactiviteiten onder de wetgeving vallen die mogelijk in de toekomst tot ontwikkeling komen en waarvoor op nationaal niveau regelgeving wordt vastgesteld. Duidelijk is echter dat lidstaten moeten zorgen dat horizontale wetgeving boven specifieke wetgeving gaat als zij ervoor kiezen om de richtlijn of bepaalde artikelen uit de richtlijn te implementeren door middel van horizontale wetgeving.

Mogelijk moeten lidstaten ook bestaande specifieke wetgeving aanpassen als daarin eisen zijn opgenomen die uitdrukkelijk op grond van de richtlijn moeten worden gewijzigd of afgeschaft. Een voorbeeld hiervan zijn de artikelen 9, 14 en 15, met specifieke eisen die een vrije vestiging beperken. Andere voorbeelden zijn de artikelen 24 en 25 over commerciële communicatie van gereguleerde beroepen en multidisciplinaire activiteiten.

Bijzondere aandacht moet worden geschonken aan wetgeving met specifieke voorschriften voor dienstverrichters die in andere lidstaten zijn gevestigd. Wanneer dergelijke voorschriften strijdig met de richtlijn zijn en niet op andere wetgeving van de Gemeenschap zijn gebaseerd, moeten zij worden afgeschaft door wijziging van de desbetreffende wetgeving. Lidstaten moeten bijvoorbeeld nagaan of in hun wetgeving eisen zijn opgenomen voor de inschrijving van dienstverrichters die in andere lidstaten zijn gevestigd en op hun grondgebied diensten willen verrichten. Als ook andere wetgeving van de Gemeenschap of de artikelen 16 of 17 niet in dergelijke eisen voorzien, moeten deze worden afgeschaft.

Om te kunnen beoordelen of de richtlijn volledig wordt geïmplementeerd, wordt lidstaten aangeraden om gebruik te maken van tabellen voor de implementatie waaruit blijkt hoe de verschillende bepalingen van de richtlijn zijn geïmplementeerd.

### *1.2.2. Niet-wettelijke implementatiemaatregelen*

Een aantal bepalingen van de richtlijn moet worden geïmplementeerd in de vorm van geschikte administratieve regelingen en procedures. Dit geldt bijvoorbeeld voor de totstandkoming van "één-loketten" en voor elektronische procedures. Dit geldt ook voor de manier waarop lidstaten de verplichte inventarisatie en beoordeling van hun wetgeving organiseren. Zij moeten dit doen voordat zij besluiten of wetgeving moet worden gewijzigd of ingetrokken (bijvoorbeeld om na te gaan of hun vergunningstelsels gerechtvaardigd zijn of om hun wetgeving te onderzoeken en relevante eisen in kaart te brengen).

Daarnaast zijn er in de richtlijn eisen opgenomen die lidstaten verplichten om acties door particuliere partijen (bijvoorbeeld dienstverrichters, beroepsorganisaties of consumentenorganisaties) te stimuleren. Voorbeelden hiervan zijn artikel 26 over de kwaliteit van diensten of artikel 37 over gedragscodes op communautair niveau. Met het oog op de implementatie van deze verplichtingen moeten lidstaten in plaats van wetgeving kiezen voor

---

<sup>7</sup> Een voorbeeld waarbij met succes op deze manier werd gewerkt is de implementatie van Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt, PB L 178 van 17.7.2000, blz. 1.

praktische maatregelen, bijvoorbeeld in de vorm van ondersteuning van marktdeelnemers of hun organisaties.

Ten slotte moeten er voor het hele hoofdstuk over "Administratieve samenwerking" praktische regelingen worden ingevoerd die nodig zijn om de bevoegde instanties in lidstaten efficiënt met elkaar te laten samenwerken.

In alle gevallen moeten lidstaten hier een praktisch resultaat bereiken (bijvoorbeeld zorgen dat "één-loketten" beschikbaar zijn aan het eind van de implementatietermijn) of specifieke actie ondernemen (bijvoorbeeld nagaan of vergunningstelsels voldoen aan de voorwaarden van de richtlijn).

### *1.2.3. Follow-upmaatregelen*

De Dienstenrichtlijn verplicht lidstaten ook om na het verstrijken van de implementatietermijn in december 2009 maatregelen te nemen. Dit betreft met name de doorlichting van wetgeving en de wederzijdse beoordeling als bedoeld in artikel 39 van de richtlijn. Zo blijven lidstaten op grond van artikel 39, lid 5, verplicht om wijzigingen te melden die zij aanbrengen in eisen voor de grensoverschrijdende verrichting van diensten (een vergelijkbare verplichting bestaat voor bepaalde vestigingseisen op grond van artikel 15, lid 7). Op grond van artikel 39, lid 2, zijn lidstaten ook verplicht om mee te werken aan de wederzijdse beoordeling die zal volgen op de doorlichting en de rapportage van wetgeving. Ten slotte is ook duidelijk dat een beleid voor de kwaliteit van diensten, zoals bedoeld in hoofdstuk V van de richtlijn, zich in de loop der jaren zal ontwikkelen.

## **2. WERKINGSSFEER VAN DE RICHTLIJN**

### **2.1. Diensten die onder de richtlijn vallen**

#### *2.1.1. Het begrip "dienst"*

In beginsel is de Dienstenrichtlijn van toepassing op alle diensten die daarvan niet uitdrukkelijk zijn uitgesloten.

Allereerst moet duidelijk zijn wat het begrip "dienst" inhoudt en welke activiteiten onder dit begrip vallen. Het begrip "dienst" sluit aan bij de brede definitie die daarvan is opgenomen in het EG-Verdrag en de relevante jurisprudentie van het HvJ<sup>8</sup>. Het omvat elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 50 van het EG-Verdrag.

Om een "dienst" te zijn in de zin van het EG-Verdrag en de Dienstenrichtlijn moet een activiteit niet in loondienst plaatsvinden, dus worden verricht door een dienstverrichter (een natuurlijke persoon of een rechtspersoon) waarmee geen arbeidsovereenkomst bestaat<sup>9</sup>. Daarnaast moet de activiteit gewoonlijk tegen vergoeding geschieden. Anders gezegd: zij moet economisch van aard zijn. Dit moet per geval en per activiteit worden beoordeeld. Het enkele feit dat een activiteit wordt verricht door de staat, een overheidsinstantie of een

---

<sup>8</sup> Zie artikel 4, punt 1.

<sup>9</sup> Arrest van 12 december 1974, *Walrave*, zaak 36/74.

organisatie zonder winst oogmerk betekent niet dat geen sprake zou zijn van een dienst in de zin van het EG-Verdrag en de Dienstenrichtlijn<sup>10</sup>. Volgens de jurisprudentie van het HvJ is het veeleer zo dat "het wezenlijke kenmerk van de vergoeding [dus hierin] bestaat [...], dat zij de economische tegenprestatie voor de betrokken dienst vormt"<sup>11</sup>. Of de vergoeding wordt voldaan door de afnemer van de dienst of door een derde is niet relevant<sup>12</sup>. Opgemerkt moet echter worden dat het HvJ - met betrekking tot onderwijsdiensten die worden verricht in het kader van het nationale onderwijsstelsel - heeft bepaald dat school- of inschrijvingsgelden die leerlingen of hun ouders in het nationale onderwijsstelsel soms moeten voldoen als bijdrage in de exploitatiekosten van het stelsel als zodanig geen vergoeding vormen indien het stelsel daarbuiten grotendeels wordt gefinancierd uit de overheidsmiddelen<sup>13</sup>.

Daarom moeten lidstaten zorgen dat de voorschriften van de Dienstenrichtlijn van toepassing zijn op een breed scala van activiteiten die worden afgenomen door zowel ondernemingen als consumenten. Zo vallen onder meer, doch niet uitsluitend, de volgende diensten onder de richtlijn: de activiteiten van de meeste gereguleerde beroepen<sup>14</sup> (waaronder juridisch en fiscaal adviseurs, architecten, ingenieurs, accountants, taxateurs), ambachtlieden, diensten voor ondernemingen (waaronder kantooronderhoud, managementadviezen, organisatie van evenementen, incassodiensten, reclame- en wervingsdiensten), distributieverkoop (met inbegrip van detail- en groothandelsverkoop van goederen en diensten), diensten op het gebied van toerisme (waaronder diensten van reisbureaus), vrijetijdsdiensten (onder meer de diensten van sportcentra en pretparken), bouwdiensten, diensten op het gebied van installatie en onderhoud van apparatuur, informatiediensten (waaronder webportalen, activiteiten van persbureaus en activiteiten op het gebied van uitgeven en het programmeren van computers), diensten op het gebied van accommodatie en voedselverstrekking (waaronder hotels, restaurants en cateringbedrijven), diensten op het gebied van opleiding en onderwijs, verhuur (waaronder autoverhuur) en leasediensten, diensten op het gebied van onroerend goed, certificering en testen, thuiszorg (waaronder schoonmaakdiensten, particuliere kindermisjes of tuinmansdiensten) enz.

Met betrekking tot kaderwetgeving voor de implementatie van de richtlijn zou het voor lidstaten aanbeveling verdienen om eenzelfde benadering te hanteren, dus om te bepalen dat alle dienstenactiviteiten onder dergelijke kaderwetgeving vallen, met uitzondering van de diensten die uitdrukkelijk worden uitgesloten.

### 2.1.2. *Diensten die niet onder de richtlijn vallen*

In de Dienstenrichtlijn wordt een aantal diensten uitdrukkelijk van de reikwijdte uitgesloten. Deze uitsluitingen zijn facultatief in die zin, dat lidstaten desgewenst een aantal algemene beginselen en regelingen van de richtlijn (bijvoorbeeld "één-loketten") op enkele of alle uitgesloten diensten kunnen toepassen. In alle gevallen is echter duidelijk dat nationale regels en voorschriften met betrekking tot uitgesloten diensten moeten voldoen aan andere regels

---

<sup>10</sup> Arrest van 11 april 2000, *Deliège*, gevoegde zaken C-51/96 en C-191/97.

<sup>11</sup> Arrest van 27 september 1988, *Humbel*, zaak 263/86.

<sup>12</sup> Arrest van 26 april 1988, *Bond van Adverteerders*, zaak 352/85; arrest van 13 mei 2003, *Müller Fauré*, zaak C-385/99; arrest van 12 juli 2001, *Smits en Peerbooms*, zaak C-157/99.

<sup>13</sup> Arrest van 7 december 1993, *Wirth*, zaak C-109/92.

<sup>14</sup> In dit verband moge duidelijk zijn dat bestaande wetgeving van de Gemeenschap van toepassing blijft. Voor gereguleerde beroepen betreft dit onder meer Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PB L 255 van 30.9.2005, blz. 22). Zie hoofdstuk 4 van dit handboek.

van het Gemeenschapsrecht, met name ten aanzien van vrije vestiging en de vrije verrichting van diensten zoals gewaarborgd in de artikelen 43 en 49 van het EG-Verdrag.

Over de omvang van deze uitsluitingen kan het volgende worden gezegd:

- **Niet-economische diensten van algemeen belang**

De uitsluiting in artikel 2, lid 2, onder a), houdt nauw verband met het reeds toegelichte begrip van een "dienst". Onder "niet-economische diensten" worden diensten verstaan die niet tegen een economische tegenprestatie worden verricht. Deze activiteiten vormen geen dienst in de zin van artikel 50 van het Verdrag en vallen dus in geen geval onder de Dienstenrichtlijn. Daarom vallen niet-economische diensten van algemeen belang, waaronder diensten die niet tegen een tegenprestatie worden verricht in het nationaal basis- en voortgezet onderwijs, niet onder de Dienstenrichtlijn. Diensten van algemeen economisch belang, bijvoorbeeld in de elektriciteits- en gasector, zijn daarentegen diensten die worden verricht vanuit economische overwegingen en vallen daarom in beginsel binnen de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn<sup>15</sup>. De vraag of een dienst die door een lidstaat als een dienst van algemeen belang wordt beschouwd al dan niet economisch van aard is, moet worden beantwoord aan de hand van bovenbedoelde jurisprudentie van het HvJ<sup>16</sup>. In geen geval kunnen lidstaten alle diensten op een specifiek gebied, bijvoorbeeld alle onderwijsdiensten, automatisch beschouwen als niet-economische diensten van algemeen belang.

- **Financiële diensten**

Onder de uitsluiting van artikel 2, lid 2, onder b), vallen alle financiële diensten, met inbegrip van bankdiensten, kredietdiensten, effecten- en beleggingsfondsen en verzekerings- en pensioendiensten. Dit betreft ook de diensten die worden genoemd in bijlage I bij Richtlijn 2006/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen<sup>17</sup>, waaronder consumentenkrediet, hypotheekverstrekking, financiële leasediens en de uitgifte en het beheer van betaalmiddelen. Diensten die geen financiële dienst zijn, waaronder die voor operationele lease, waarbij goederen worden verhuurd, vallen niet onder deze uitsluiting, en lidstaten moeten erop toezien dat zij onder de implementatiemaatregelen vallen.

- **Elektronische-communicatienetwerken en -diensten**

De uitsluiting van artikel 2, lid 2, onder c), heeft betrekking op elektronische-communicatienetwerken en -diensten en de bijbehorende voorzieningen en diensten zoals omschreven in artikel 2 van Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn)<sup>18</sup>. Tot deze diensten en netwerken behoren onder meer spraaktelefonie en diensten voor de verzending van e-mail. Deze diensten worden echter alleen uitgesloten voor wat betreft de aangelegenheden die vallen

---

<sup>15</sup> Al geniet de toepassing van specifieke bepalingen uit bestaande richtlijnen voor deze diensten voorrang bij strijdigheid met een van de bepalingen van de Dienstenrichtlijn. Zie hoofdstuk 4 van dit handboek.

<sup>16</sup> Zie punt 2.1.1 van dit handboek.

<sup>17</sup> PB L 177 van 30.6.2006, blz. 1.

<sup>18</sup> PB L 108 van 24.4.2002, blz. 33.

onder de vijf richtlijnen van het zogenoemde telecompakket<sup>19</sup>. Voor zaken die niet onder deze vijf richtlijnen vallen, waaronder "één-loketten" of elektronische procedures, is de Dienstenrichtlijn van toepassing. Lidstaten moeten dus zorgen dat deze diensten onder de relevante bepalingen van de Dienstenrichtlijn vallen. Dat kan door specifieke wetgeving in de telecommunicatiesector te wijzigen of door dit punt te regelen in de horizontale kaderwetgeving voor de implementatie van de richtlijn.

- **Diensten op het gebied van vervoer**

De uitsluiting van artikel 2, lid 2, onder d), heeft betrekking op de vervoersdiensten die vallen onder Titel V van het EG-Verdrag. Dat betekent dat de uitsluiting geldt voor vervoer door de lucht, over zee en over binnenwateren, met inbegrip van havendiensten, en voor het vervoer over de weg en het spoor, waaronder met name stadsvervoer, taxi's en ambulances<sup>20</sup>. Onder de uitsluiting van vervoersdiensten vallen geen diensten die geen vervoersdiensten als zodanig zijn, waaronder rijsscholen, verhuisbedrijven, autoverhuurders, begrafenisondernemingen of bedrijven voor luchtfotografie. Ook commerciële activiteiten in havens of luchthavens, waaronder winkels en restaurants, vallen niet onder de uitsluiting. Voor deze dienstenactiviteiten gelden derhalve de bepalingen van de Dienstenrichtlijn en zij moeten dan ook onder de implementatiemaatregelen vallen.

- **Diensten van uitzendbedrijven**

De uitsluiting van artikel 2, lid 2, onder e), heeft betrekking op het ter beschikking stellen van werknemers door uitzendbedrijven. Andere diensten dan het ter beschikking stellen van werknemers, die soms door dezelfde dienstverrichter worden verzorgd, waaronder diensten voor arbeidsbemiddeling of werving, vallen niet onder de uitsluiting en moeten dus onder de implementatiemaatregelen vallen.

- **Gezondheidszorg**

Onder de uitsluiting van de gezondheidszorg van artikel 2, lid 2, onder f), vallen "*medische en farmaceutische diensten die mensen werkzaam in de gezondheidszorg aan patiënten verlenen om hun gezondheid te beoordelen, te bewaren of te verbeteren*"<sup>21</sup>. Dit betekent dat diensten die niet aan een patiënt worden verleend maar aan een persoon zelf die in de gezondheidszorg werkzaam is, of aan een ziekenhuis, waaronder boekhoud-, schoonmaak-, secretariële en administratieve diensten, levering en onderhoud van medische apparatuur alsook de diensten van medische onderzoekscentra niet onder deze uitsluiting vallen.

---

<sup>19</sup> Richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (Toegangsrichtlijn) (PB L 108 van 24.4.2002, blz. 7); Richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Machtigingsrichtlijn) (PB L 108 van 24.4.2002, blz. 21); Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn) (PB L 108 van 24.4.2002, blz. 33); Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Universeledienstrichtlijn) (PB L 108 van 24.4.2002, blz. 51) en Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie) (PB L 201 van 31.7.2002, blz. 37, als gewijzigd bij Richtlijn 2006/24/EG (PB L 105 van 13.4.2006, blz. 54)).

<sup>20</sup> Zie overweging 21.

<sup>21</sup> Zie overweging 22.

Bovendien heeft de uitsluiting geen betrekking op activiteiten die niet zijn bedoeld om de gezondheidstoestand van patiënten te beoordelen, te handhaven of te verbeteren. Zo vallen bijvoorbeeld wellness- of ontspanningsactiviteiten die zijn bedoeld om het welbevinden te vergroten of ontspanning te bieden, waaronder sport- of fitnessclubs, onder de Dienstenrichtlijn en moeten zij ook onder de implementatiemaatregelen vallen. Verder heeft de uitsluiting van gezondheidsdiensten alleen betrekking op activiteiten die in de lidstaat waar de dienst wordt verricht, zijn voorbehouden aan beoefenaren van gereguleerde beroepen in de gezondheidszorg. Diensten die kunnen worden verricht zonder dat een specifieke beroepskwalificatie vereist is, moeten dus onder de implementatiemaatregelen vallen. Ten slotte moet duidelijk zijn dat de uitsluiting van gezondheidsberoepen betrekking heeft op diensten in verband met de menselijke gezondheid en niet zodanig moet worden opgevat dat daaronder ook de diensten van dierenartsen zouden vallen en dat deze diensten derhalve ook onder de implementatiemaatregelen zouden moeten vallen.

- **Audiovisuele diensten en radio-omroep.**

Onder de uitsluiting van artikel 2, lid 2, onder g), vallen audiovisuele diensten, dat wil zeggen diensten met als belangrijkste doel de levering van bewegende beelden met of zonder geluid, waaronder televisie, en de vertoning van films in bioscopen, ongeacht de wijze waarop zij worden geproduceerd, gedistribueerd of uitgezonden. Radio-omroepdiensten vallen ook onder de uitsluiting. Andere diensten in verband met audiovisuele diensten of radio-omroepen, waaronder reclamediensten of de verkoop van voedsel en dranken in bioscopen vallen niet onder de uitsluiting en moeten onder de implementatiemaatregelen vallen.

- **Gokactiviteiten**

Onder de uitsluiting van artikel 2, lid 2, onder h), vallen alle diensten die erin bestaan dat een financiële waarde wordt ingezet bij kansspelen, met inbegrip van met name getalspellen als loterijen, kraskaarten, spelen in casino's en inrichtingen met een vergunning, weddenschappen, bingo-diensten en gokdiensten door en ten behoeve van liefdadige instellingen of organisaties zonder winstoogmerk. Behendigheids- en speelautomaten die geen prijzen uitkeren of slechts prijzen uitkeren in de vorm van vrije spelen en reclamespellen die uitsluitend zijn bedoeld om de verkoop van goederen of diensten te bevorderen vallen daarentegen niet onder de uitsluiting. Verder vallen andere diensten die in casino's worden verricht, bijvoorbeeld de verkoop van voedsel en dranken, ook niet onder de uitsluiting en moeten zij onder de implementatiemaatregelen vallen.

- **Activiteiten in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag**

De uitsluiting in artikel 2, lid 2, onder i), verwijst naar artikel 45 van het EG-Verdrag, waarin wordt bepaald dat activiteiten die verband houden met de uitoefening van het openbaar gezag niet vallen onder de bepalingen over de vrije vestiging en de vrije verrichting van diensten. Onder deze uitsluiting vallen volgens de jurisprudentie van het HvJ specifieke activiteiten en geen gehele beroepsgroepen<sup>22</sup>. De vraag of specifieke activiteiten rechtstreeks of specifiek verband houden met de uitoefening van het openbaar gezag kan niet eenzijdig door een lidstaat worden beantwoord, maar moet worden

---

<sup>22</sup> Arrest van 9 maart 2000, *Commissie tegen België*, zaak C-355/98; zie ook het arrest van 29 oktober 1998, *Commissie tegen Spanje*, zaak C-114/97, arrest van 13 juli 1993, *Thijssen*, zaak C-42/92, en arrest van 21 juni 1974, *Reyners*, zaak 2/74.

beoordeeld op basis van algemene door het HvJ vastgestelde criteria. Het enkele feit dat een lidstaat een activiteit beschouwt als een uitoefening van het openbaar gezag of dat een activiteit wordt verricht door de staat, een overheidsinstantie of een instantie waaraan overheidstaken zijn opgedragen, houdt niet in dat deze activiteit onder artikel 45 van het EG-Verdrag valt. In gevallen waarin zij moeten beoordelen of een dienstenactiviteit onder artikel 45 van het EG-Verdrag valt en om die reden van de Dienstenrichtlijn is uitgesloten, moeten lidstaten rekening houden met het feit dat het HvJ dit artikel betrekkelijk streng interpreteert<sup>23</sup>.

- **Sociale diensten betreffende sociale huisvesting, kinderopvang en ondersteuning van gezinnen of personen in permanente of tijdelijke nood**

De sociale diensten als omschreven in artikel 2, lid 2, onder j), worden uitgesloten wanneer zij worden verricht door de staat zelf, door aanbieders die daartoe door de staat zijn gemachtigd en dus verplicht zijn om dergelijke diensten te verrichten, of door liefdadigheidsinstellingen die als zodanig door de staat zijn erkend. Onder het begrip "liefdadigheidsinstellingen die als zodanig door de staat zijn erkend" vallen ook kerken en kerkelijke organisaties die liefdadigheids- en onbaatzuchtige doelen nastreven. Op grond van de formulering van deze uitsluiting en de toelichting in overweging 27 is duidelijk dat dergelijke diensten niet worden uitgesloten als zij worden verricht door andere soorten dienstverrichters, zoals particuliere marktdeelnemers die zonder opdracht van de staat opereren. Zo worden kinderopvang die wordt verstrekt door particuliere kinderverzorgsters of andere diensten voor kinderopvang (waaronder zomerkampen) die worden verricht door particuliere marktdeelnemers, niet van de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn uitgesloten. Ook sociale diensten voor ondersteuning van gezinnen of personen die vanwege een ontoereikend gezinsinkomen of een volledig of gedeeltelijk gebrek aan zelfstandigheid in permanente of tijdelijke nood verkeren, en van personen die in achterstandssituaties dreigen te geraken (waaronder diensten voor ouderenzorg of voor werklozen), zijn alleen uitgesloten van de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn wanneer zij worden verricht door een van bovengenoemde dienstverrichters (te weten de staat zelf, door de staat gemachtigde dienstverrichters of door als zodanig door de staat erkende liefdadigheidsinstellingen). Particuliere thuiszorgdiensten worden dus bijvoorbeeld niet van de Dienstenrichtlijn uitgesloten en moeten onder de implementatiemaatregelen vallen.

- **Particuliere beveiligingsdiensten**

De uitsluiting van artikel 2, lid 2, onder k), heeft onder meer betrekking op diensten voor

---

<sup>23</sup>

Het HvJ heeft bepaald dat artikel 45 geen betrekking heeft op activiteiten die slechts ondersteunend en voorbereidend van aard zijn voor de uitoefening van het openbaar gezag (arrest van 13 juli 1993, *Thijssen*, zaak 42/92) of activiteiten van hoofdzakelijk technische aard, waaronder activiteiten in verband met ontwerp, programmering en gebruik van systemen voor gegevensverwerking (arrest van 5 december 1989, *Commissie tegen Italië*, zaak 3/88). Bovendien is er een aantal dienstenactiviteiten waarvan het HvJ al heeft gezegd dat zij buiten de werkingssfeer van artikel 45 van het EG-Verdrag vallen, waaronder de activiteiten van een "avocat" (arrest van 21 juni 1974, *Reyners*, zaak 2/74, van beveiligingsbedrijven (arrest van 31 mei 2001, *Commissie tegen Italië*, zaak C-283/99; arrest van 9 maart 2000, *Commissie tegen België*, zaak C-355/98; arrest van 26 januari 2006, *Commissie tegen Spanje*, zaak C-514/03), activiteiten van erkende commissarissen bij verzekeringsondernemingen (arrest van 13 juli 1993, *Thijssen*, zaak C-42/92), activiteiten in verband met ontwerp, programmering en gebruik van systemen voor gegevensverwerking (arrest van 5 december 1989, *Commissie tegen Italië*, zaak 3/88), activiteiten uitgevoerd in het kader van overeenkomsten met betrekking tot de lokalen, de leveringen, de installatie, het onderhoud, de bediening en de datatransmissie voor de exploitatie van een lottospel (arrest van 26 april 1994, *Commissie tegen Italië*, zaak C-272/91).

bewaking van eigendommen en panden, beveiliging van personen (lijfwachten), surveillances of toezicht op gebouwen en het in bewaring geven en houden, vervoeren en distribueren van geld en kostbaarheden. Diensten die geen "beveiligingsdiensten" als zodanig zijn, waaronder de verkoop, levering, installatie en het onderhoud van technische beveiligingsvoorzieningen, vallen niet onder de uitsluiting. Zij moeten daarom vallen onder de maatregelen waarmee de richtlijn wordt geïmplementeerd.

- **Diensten van notarissen en deurwaarders die bij een officieel overheidsbesluit zijn benoemd**

Deze diensten worden krachtens artikel 2, lid 2, onder l), van de werkingssfeer van de richtlijn uitgesloten, ongeacht of zij al dan niet kunnen worden beschouwd als verband houdend met de uitoefening van het openbaar gezag als omschreven in artikel 45 van het EG-Verdrag. De uitsluiting heeft betrekking op de diensten van notarissen en deurwaarders die bij een officieel overheidsbesluit zijn benoemd. Daartoe behoren bijvoorbeeld legalisatiediensten van notarissen en beslaglegging op onroerend goed door deurwaarders.

### 2.1.3. *Het gebied van belastingen*

Zoals bepaald in artikel 2, lid 3, is de Dienstenrichtlijn niet van toepassing op het gebied van belastingen. Hiertoe behoren de uitgebreide belastingwetgeving alsmede administratieve eisen voor de handhaving van belastingwetten, waaronder de toekenning van btw-nummers. Lidstaten kunnen uiteraard besluiten om bepaalde aspecten van de Dienstenrichtlijn ook van toepassing te verklaren op belastingaangelegenheden, bijvoorbeeld door btw-nummers te verstrekken via de "één-loketten" en langs elektronische weg.

### 2.1.4. *Verband met het vrije verkeer van goederen*

Zoals aangegeven in overweging 76 heeft de Dienstenrichtlijn geen betrekking op activiteiten die vallen onder de artikelen 28, 29 en 30 van het EG-Verdrag met betrekking tot het vrije verkeer van goederen. De Dienstenrichtlijn is dus niet van toepassing op eisen die moeten worden getoetst aan de bepalingen van het EG-Verdrag over het vrije verkeer van goederen en die niet van invloed zijn op de toegang tot, of de uitoefening van een dienstenactiviteit, waaronder eisen ten aanzien van de etikettering van producten, bouw materiaal of het gebruik van pesticiden. Wel moet echter duidelijk zijn dat eisen die beperkingen stellen aan het gebruik van apparatuur die voor de verrichting van een dienst noodzakelijk is, van invloed zijn op de uitoefening van een dienstenactiviteit en daarom onder de Dienstenrichtlijn vallen<sup>24</sup>.

Hoewel de vervaardiging van goederen geen dienstenactiviteit is<sup>25</sup>, moeten lidstaten bij de implementatie van de richtlijn bedenken dat daarbij veel bijkomende activiteiten plaatsvinden (bijvoorbeeld detailhandel, installatie en onderhoud, service) die wél een dienstenactiviteit zijn en daarom onder de implementatiemaatregelen zouden moeten vallen.

---

<sup>24</sup> Zie punt 7.1.3.4 van dit handboek.

<sup>25</sup> Arrest van 7 mei 1985, *Commissie tegen Frankrijk*, zaak 18/84; arrest van 11 juli 1985, *Cinéthèque*, gevoegde zaken 60-61/84.



## 2.2. Dienstverrichters die onder de richtlijn vallen

De Dienstenrichtlijn geldt voor diensten die worden verricht door een natuurlijke persoon die onderdaan is van een lidstaat, of door een rechtspersoon in de zin van artikel 48 van het EG-Verdrag<sup>26</sup> die in een lidstaat is gevestigd. Zoals aangegeven in overweging 38 omvat het begrip "rechtspersoon" alle entiteiten die zijn opgericht naar of worden beheerst door het recht van een lidstaat<sup>27</sup>, ongeacht of zij onder hun nationale recht worden geacht rechtspersoonlijkheid te bezitten. Al deze entiteiten moeten onder de implementatie van de richtlijn vallen. Diensten die worden verricht door natuurlijke personen die geen onderdaan van een lidstaat zijn of door entiteiten die buiten de Gemeenschap zijn gevestigd of niet in overeenstemming met de wetgeving van een lidstaat zijn opgericht, vallen daarentegen niet onder de richtlijn.

## 2.3. Eisen die onder de richtlijn vallen

### 2.3.1. *Het begrip "eis"*

De Dienstenrichtlijn geldt voor eisen die van invloed zijn op de toegang tot, of de uitoefening van een dienstenactiviteit. Zoals bepaald in artikel 4, punt 7, wordt onder het begrip "eis" elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking verstaan die aan dienstverrichters (of afnemers van diensten) wordt opgelegd, zoals onder meer een verplichting om een vergunning te verkrijgen of om een verklaring in te dienen bij de bevoegde instanties. Het begrip omvat alle verplichtingen, verbodsbepalingen, voorwaarden of beperkingen, ongeacht of zij zijn vastgesteld in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen en of zij op nationaal, regionaal of lokaal niveau zijn vastgesteld. Daarnaast is de Dienstenrichtlijn in overeenstemming met de jurisprudentie van het HvJ<sup>28</sup> ook van toepassing op alle soortgelijke bepalingen die worden voorgeschreven bij reglementen van beroepsorganisaties, collectieve regels van beroepsverenigingen of van andere beroepsorganisaties welke deze organisaties in het kader van de hun toegekende juridische bevoegdheid hebben vastgesteld.

### 2.3.2. *Algemene eisen die niet van invloed zijn op de toegang tot, of de uitoefening van een dienstenactiviteit.*

Zoals aangegeven in overweging 9 is de Dienstenrichtlijn niet van toepassing op eisen die de dienstenactiviteit niet specifiek regelen of daarop specifiek van invloed zijn, maar door dienstverrichters bij de uitvoering van hun economische activiteit wel moeten worden nageleefd op dezelfde wijze als natuurlijke personen die als particulier handelen. Dit betekent dat de Dienstenrichtlijn in algemene zin geen gevolgen heeft voor bijvoorbeeld verkeersregels, regels voor ontwikkeling of gebruik van land, voorschriften inzake ruimtelijke

---

<sup>26</sup> Zie overweging 36. Artikel 48 van het EG-Verdrag verwijst naar ondernemingen of andere rechtspersonen die zijn opgericht in overeenstemming met de wetten van een lidstaat en hun statutaire zetel, hoofdkantoor of hoofdvestiging in de Gemeenschap hebben.

<sup>27</sup> Hiertoe behoren onder meer de vennootschap met beperkte aansprakelijkheid naar Brits recht of een "offene Handelsgesellschaft" (oHG) die naar Duits recht wordt opgericht.

<sup>28</sup> Volgens de jurisprudentie van het HvJ moet de opheffing tussen de lidstaten van belemmeringen niet in gevaar worden gebracht door belemmeringen voortvloeiend uit krachtens hun eigen rechtsbevoegdheid door niet onder het publiekrecht vallende verenigingen of lichamen verrichte handelingen; zie het arrest van 12 december 1974, *Walrave*, zaak 36/74, punten 17, 23 en 24; arrest van 14 juli 1976, *Donà*, zaak 13/76, punten 17 en 18; arrest van 15 december 1995, *Bosman*, zaak C-415/93, punten 83 en 84; arrest van 19 februari 2002, *Wouters*, C-309/99, punt 120.

ordering en stedenbouw of voor bouwnormen. Het is echter duidelijk dat het enkele feit dat voorschriften een specifieke benaming krijgen, bijvoorbeeld voorschriften inzake ruimtelijke ordening, of dat eisen in algemene zin worden geformuleerd, dus niet specifiek zijn gericht op dienstverrichters, onvoldoende reden is om te zeggen dat zij niet onder de Dienstenrichtlijn vallen. In feite moeten de daadwerkelijke effecten van de desbetreffende eisen worden beoordeeld om vast te stellen of zij al dan niet algemeen van aard zijn. Bij de implementatie van de richtlijn moeten lidstaten dus rekening houden met het feit dat wetgeving onder de vlag van "voorschriften voor ruimtelijke ordening" of "bouwnormen" eisen kan bevatten waarmee dienstenactiviteiten specifiek worden gereguleerd en die dus onder de Dienstenrichtlijn vallen. Zo vallen bijvoorbeeld voorschriften over de maximale oppervlakte van bepaalde winkelbedrijven, ook wanneer zij zijn opgenomen in algemene wetgeving voor ruimtelijke ordening, onder de verplichtingen van het vestigingshoofdstuk van de richtlijn.

### *2.3.3. Eisen die de toegang tot publieke middelen regelen*

Volgens overweging 10 heeft de richtlijn geen betrekking op eisen waaraan moet worden voldaan om recht te hebben op publieke financiering, bijvoorbeeld in verband met kwaliteitsnormen of met specifieke contractuele voorwaarden voor bepaalde diensten van algemeen economisch belang. Dergelijke eisen worden door de Dienstenrichtlijn ongemoeid gelaten. Meer in het bijzonder verplicht de Dienstenrichtlijn lidstaten niet om dienstverrichters die in andere lidstaten zijn gevestigd hetzelfde recht op financiering te geven als dienstverrichters die op hun eigen grondgebied zijn gevestigd. Het is echter duidelijk dat dergelijke eisen voor de toegang van dienstverrichters tot publieke financiering en andere door lidstaten (of met overheidsmiddelen) verleende steun moeten voldoen aan andere regels van de Gemeenschap, waaronder die voor mededinging, en met name aan artikel 87 van het EG-Verdrag.

## **3. VERHOUDING TUSSEN DE RICHTLIJN EN SPECIFIEKE GEBIEDEN VAN WETGEVING OF BELEID**

### **3.1. Strafrecht**

Zoals aangegeven in overweging 12 is het de bedoeling om met deze richtlijn een juridisch kader te scheppen waarmee de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten tussen de lidstaten wordt gewaarborgd; zij harmoniseert het strafrecht niet en doet hieraan ook geen afbreuk en laat - zoals bepaald in artikel 1, lid 5 - het strafrecht van de lidstaten onverlet. Het is duidelijk bijvoorbeeld, dat, wanneer een dienstverrichter uit een andere lidstaat zich bij het verrichten van zijn dienst schuldig maakt aan een strafrechtelijk feit, zoals smaad of fraude, dit buiten de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn valt.

Het is echter ook duidelijk dat het strafrecht niet kan worden gebruikt om de fundamentele vrijheden van het Gemeenschapsrecht te beperken<sup>29</sup> en dat de lidstaten de toepassing van de bepalingen van de Dienstenrichtlijn niet via het strafrecht kunnen omzeilen. Dit betekent bijvoorbeeld dat een lidstaat die - volgens artikel 9 van de Dienstenrichtlijn - een vergunningstelsel niet mag handhaven omdat het discriminerend of onevenredig is, dit niet kan omzeilen door in het strafrecht een sanctie op te nemen voor gevallen waarin niet wordt

---

<sup>29</sup> Zie bijvoorbeeld het arrest van 19 januari 1999, *Calfa*, zaak C-348/96; arrest van 6 maart 2007, *Placanica*, gevoegde zaken C-338/04, C-359/04 en C-360/04.

voldaan aan de eisen van dit vergunningstelsel. Evenmin kan een lidstaat die bepaalde nationale eisen voor diensten die vanuit het buitenland worden verricht niet mag toepassen omdat zij niet voldoen aan de criteria van artikel 16 dit vervolgens omzeilen door in het strafrecht een sanctie op te nemen voor gevallen waarin niet aan dergelijke eisen wordt voldaan. Bij hun onderzoek van nationale eisen voor dienstverrichters moeten lidstaten dus mogelijk sommige bepalingen uit hun strafrecht herzien als deze bij toepassing zouden inhouden dat de verplichtingen van de richtlijn worden omzeild.

### 3.2. Arbeidsrecht en socialezekerheidswetgeving

In artikel 1, lid 6, is bepaald dat de Dienstenrichtlijn het arbeidsrecht of de socialezekerheidswetgeving van de lidstaten onverlet laat. Ook bevat de richtlijn geen voorschriften die behoren tot het gebied van het arbeidsrecht of de sociale zekerheid en verplicht zij lidstaten niet om hun arbeidswetgeving of socialezekerheidswetgeving te wijzigen. Aangezien er in het Gemeenschapsrecht geen gemeenschappelijk begrip "arbeidsrecht" bestaat, wordt in artikel 1, lid 6, uiteengezet wat daaronder wordt verstaan: alle wettelijke of contractuele bepalingen betreffende arbeids- en tewerkstellingsvoorwaarden met inbegrip van de gezondheid en veiligheid op het werk en de betrekkingen tussen werkgevers en werknemers. Hieronder vallen alle voorschriften die te maken hebben met de individuele arbeidsvoorwaarden van werknemers en de betrekkingen tussen de werknemer en zijn werkgever. Daartoe behoren ook regelgeving op het gebied van lonen, werktijden, jaarlijks verlof en alle wetgeving die van toepassing is op de contractuele verbintenissen tussen de werkgever en zijn werknemers. Verder is in artikel 1, lid 6, bepaald dat de toepassing van nationale wetgeving in overeenstemming moet zijn met het Gemeenschapsrecht. Dat betekent dat de ontvangende lidstaat waar het gaat om ter beschikking gestelde werknemers moet voldoen aan de eisen van de richtlijn inzake de terbeschikkingstelling van werknemers<sup>30</sup>.

### 3.3. Grondrechten

In artikel 1, lid 7, is bepaald dat de richtlijn geen afbreuk doet aan de grondrechten zoals die zijn erkend door de lidstaten en in het Gemeenschapsrecht. Dit wordt echter niet verder toegelicht. De tweede volzin van dit artikel verwijst naar het recht om over collectieve arbeidsovereenkomsten te onderhandelen en deze te sluiten en naleving ervan af te dwingen overeenkomstig de nationale wetgeving en praktijken die in overeenstemming moeten zijn met het Gemeenschapsrecht. Artikel 1, lid 7, laat zich niet uit over de vraag of het onderhandelen over, het sluiten van en het afdwingen van naleving van collectieve arbeidsovereenkomsten grondrechten zijn. In het kader van dit artikel is overweging 15 van bijzonder belang. Daarin wordt het beginsel uiteengezet dat er geen inherente strijdigheid bestaat tussen de uitoefening van grondrechten en de fundamentele vrijheden die zijn neergelegd in het EG-Verdrag en dat geen van deze rechten boven de andere gaat<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, PB L 18 van 21.1.1997, blz. 1.

<sup>31</sup> Volgens de redenering van het HvJ in zijn arresten van 12 juni 2003, *Schmidberger*, zaak C-112/00, en van 9 december 1995, *Commissie tegen Frankrijk (Strawberries)*, zaak C-265/95, kan en moet de uitoefening van grondrechten in overeenstemming worden gebracht met de uitoefening van de fundamentele vrijheden die zijn neergelegd in het EG-Verdrag.

### 3.4. Internationaal privaatrecht

Zoals aangegeven in artikel 3, lid 2, laat de Dienstenrichtlijn de regels van het internationaal privaatrecht ongemoeid. Regels van het internationaal privaatrecht, waaronder die van het Verdrag van Rome (en toekomstige Rome I- en Rome II-Verordeningen)<sup>32</sup> bepalen welke regels van het privaatrecht gelden bij geschillen tussen dienstverrichters en afnemers van diensten of andere aanbieders, met name waar het gaat om contractuele en niet-contractuele verbintenissen. In artikel 17, punt 15, voorziet de Dienstenrichtlijn in een specifieke uitzondering op de vrije verrichting van diensten, waarmee zij waarborgt dat de implementatie van de Dienstenrichtlijn de regels van het internationaal privaatrecht onverlet laat.

Dit geldt voor alle regels van het internationaal privaatrecht, waaronder de regels van artikel 5 van het Verdrag van Rome, die bepalen dat in specifieke gevallen waarbij consumenten zijn betrokken het recht van het land waar de consument zijn gewone verblijfplaats heeft van toepassing is. Opgemerkt moet echter worden dat de regels van internationaal privaatrecht uitsluitend bepalen welke regels van privaatrecht van toepassing zijn op een contractuele of niet-contractuele relatie, waaronder die tussen een dienstverrichter en een consument. Zij bepalen bijvoorbeeld niet welke regels van publiekrecht van toepassing zijn. De vraag of de regels, anders dan privaatrechtelijke regels, van de lidstaat waar de consument zijn gewone verblijfplaats heeft voor een dienstverrichter kunnen gelden of niet, wordt niet beantwoord door het internationaal privaatrecht maar door de Dienstenrichtlijn, en met name in artikel 16.

Ten slotte heeft de Dienstenrichtlijn geen betrekking op de bevoegdheid van rechtbanken. Dit wordt geregeld in de bestaande verordening van de Gemeenschap betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelsaangelegenheden<sup>33</sup>.

## 4. VERHOUDING TUSSEN DE RICHTLIJN EN ANDERE BEPALINGEN VAN HET GEMEENSCHAPSRECHT

Als vuistregel kan worden aangehouden dat de Dienstenrichtlijn van toepassing is in aanvulling op het bestaande Gemeenschapsrecht. Mogelijke conflicten tussen de Dienstenrichtlijn en andere wetgeving van het secundaire Gemeenschapsrecht zijn in de meeste gevallen uitdrukkelijk geregeld in de richtlijn, met name in de vorm van afwijkingen van specifieke bepalingen<sup>34</sup>. Niettemin is in artikel 3 een regel opgenomen voor de eventueel nog resterende en uitzonderlijke gevallen waarin een bepaling van de Dienstenrichtlijn strijdig blijkt te zijn met een bepaling van andere wetgeving van het secundaire Gemeenschapsrecht.

---

<sup>32</sup> Verdrag van Rome inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst PB C 27 van 26.01.1998, blz. 34, dat momenteel wordt gemoderniseerd en omgezet in wetgeving van de Gemeenschap, zie Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst ("Rome I"), COM(2005) 650 def. Verordening betreffende het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen ("*Rome II*") (Voorstel van de Commissie, COM(2006) 83 def.) zoals aangenomen door het Europese Parlement op 10 juli 2007).

<sup>33</sup> Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelsaangelegenheden, PB L 12 van 16.1.2001, blz. 1.

<sup>34</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 5, lid 3, artikel 9, lid 3, of artikel 15, lid 2, onder d).

Artikel 3 bepaalt dat bij strijdigheid van een bepaling van de Dienstenrichtlijn met een bepaling van andere wetgeving van het secundaire Gemeenschapsrecht deze laatste voorrang heeft. Dit betekent dat in dergelijke gevallen de bepaling van de andere wetgeving van de Gemeenschap voorrang heeft en dat de bepaling van de Dienstenrichtlijn niet wordt toegepast. Opgemerkt moet worden dat dit alleen geldt voor die specifieke strijdige bepaling en niet voor de overige bepalingen van de Dienstenrichtlijn, die gewoon van toepassing blijven.

De vraag of een bepaling van de Dienstenrichtlijn al dan niet strijdig is met een bepaling uit andere communautaire wetgeving moet in elk specifiek geval zorgvuldig worden onderzocht. Het enkele feit dat regels voor specifieke aspecten van een bepaalde dienst in andere wetgeving van de Gemeenschap (waaronder de in artikel 3 bedoelde) zijn vastgelegd is niet voldoende om te concluderen dat sprake is van strijdigheid met een bepaling van de Dienstenrichtlijn. Om van een bepaling van de Dienstenrichtlijn af te kunnen wijken, moet worden aangetoond dat specifieke regels van beide instrumenten tegenstrijdig zijn. Deze beoordeling moet worden gebaseerd op een uitgebreide interpretatie van de desbetreffende bepalingen in overeenstemming met hun rechtsgrondslag en de fundamentele vrijheden die zijn neergelegd in de artikelen 43 en 49 van het EG-Verdrag.

## 5. ADMINISTRATIEVE VEREENVOUDIGING

In hoofdstuk II van de Dienstenrichtlijn (de artikelen 5 tot en met 8) is een ambitieus programma opgenomen voor administratieve vereenvoudiging en modernisering. Op grond hiervan moeten lidstaten administratieve procedures vereenvoudigen, "één-loketten" invoeren om te fungeren als één enkel aanspreekpunt voor dienstverrichters, voorzien in de mogelijkheid om procedures op afstand en langs elektronische weg te af te wikkelen en informatie over nationale eisen en procedures eenvoudig toegankelijk te maken voor dienstverrichters en afnemers van diensten.

De artikelen 5 tot en met 8 zijn van toepassing op alle procedures en formaliteiten die noodzakelijk zijn voor de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit, voor alle diensten die onder de richtlijn vallen, ongeacht of zij op centraal, regionaal of lokaal niveau worden voorgeschreven. Zij maken geen enkel onderscheid tussen binnenlandse en buitenlandse dienstverrichters. Daarom zijn zij gelijkelijk van toepassing voor dienstverrichters die in een andere lidstaat zijn gevestigd en voor dienstverrichters die zijn gevestigd op het grondgebied van hun eigen lidstaat (of zich daar willen vestigen).

Bovendien zijn deze artikelen van toepassing op alle procedures, ongeacht of de dienstverrichter die moet doorlopen om zich in een lidstaat te vestigen of om grensoverschrijdende diensten te verrichten (voor zover procedures en formaliteiten kunnen worden toegepast op dienstverrichters die in andere lidstaten zijn gevestigd en hun diensten grensoverschrijdend verrichten)<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> In dit verband moet worden bedacht dat lidstaten op grond van artikel 16 hun eisen slechts in een beperkt aantal gevallen kunnen opleggen aan vanuit het buitenland werkende dienstverrichters. Zie punt 7.1.3 van dit handboek.

Administratieve vereenvoudiging zoals beoogd in de Dienstenrichtlijn zal bijdragen aan vergroting van het concurrentievermogen van de Europese economie<sup>36</sup>. Lidstaten willen daarom wellicht ook onderzoeken of enkele of alle bepalingen van hoofdstuk II kunnen worden toegepast op diensten en aangelegenheden die niet onder de Dienstenrichtlijn vallen, waaronder met name de "één-loketten" en elektronische procedures.

### **5.1. Vereenvoudiging van procedures en formaliteiten voor dienstverrichters**

Op grond van artikel 5, lid 1, moeten lidstaten onderzoek doen naar alle procedures en formaliteiten die moeten worden afgewikkeld met het oog op de toegang tot en de uitoefening van dienstenactiviteiten. Zij moeten deze procedures vereenvoudigen als zij niet voldoende eenvoudig zijn. Dit betekent dat lidstaten zich daadwerkelijk moeten inspannen om administratieve vereenvoudiging tot stand te brengen. Daarbij behoren zij procedures en formaliteiten te onderzoeken en te beoordelen vanuit het oogpunt van een dienstverrichter, en te bedenken dat vereenvoudiging van procedures ook de administratieve lasten voor de overheid zelf beperkt. Lidstaten zouden kunnen kijken naar vereenvoudigde procedures die in andere lidstaten worden gebruikt, en goede werkwijzen kunnen uitwisselen. De Commissie zal zich tot het uiterste inspannen om dit te stimuleren.

Het begrip "procedures en formaliteiten" is bijzonder breed en omvat alle administratieve stappen die ondernemingen moeten doorlopen, waaronder het indienen van documenten en het invullen van verklaringen of inschrijvingen bij een bevoegde instantie. Onder dit begrip vallen niet alleen procedures en formaliteiten die doorlopen moeten worden voordat een dienstenactiviteit mag worden uitgeoefend, maar ook de procedures en formaliteiten die in een later stadium bij de uitoefening van de activiteit of bij de beëindiging daarvan moeten worden afgewikkeld (bijvoorbeeld de verplichting om jaarlijks gedetailleerd opgave te doen van uitgevoerde transacties).

Praktisch gesproken moeten lidstaten beoordelen of hun administratieve eisen echt nodig zijn of dat sommige procedures geheel of gedeeltelijk kunnen worden afgeschaft of vervangen door alternatieven die minder belastend voor dienstverrichters zijn. Ook moeten lidstaten beoordelen hoeveel verschillende administratieve procedures er zijn, in hoeverre zij elkaar overlappen, wat de kosten van deze procedures zijn, of zij duidelijk en toegankelijk zijn en hoeveel tijd zij in beslag nemen en met welke praktische problemen de betrokken dienstverrichters te maken krijgen<sup>37</sup>.

Verder moeten lidstaten beoordelen of alle gevraagde bewijsstukken en documenten noodzakelijk zijn en of het nodig is om te eisen dat alle bewijsstukken worden verstrekt door de dienstverrichter zelf of dat bepaalde informatie wellicht al uit andere bronnen beschikbaar is (bijvoorbeeld andere bevoegde instanties). Zo zijn bijvoorbeeld regels die voorschrijven dat een dienstverrichter een volledig dossier moet indienen en geen mogelijkheden kennen voor vrijstellingen voor bepaalde documenten/bewijsstukken waarover de instantie al beschikt doorgaans onnodig. Zij zouden dan moeten worden afgeschaft. Ook zouden procedures die

---

<sup>36</sup> In overeenstemming met de vernieuwde Lissabon-strategie en de initiatieven voor "Betere regelgeving", zie mededeling van de Commissie "Samen werken aan werkgelegenheid en groei - Een nieuwe start voor de Lissabon-strategie" COM(2005) 24 van 2.2.2005 en mededeling van de Commissie "Betere regelgeving in de Europese Unie: Een strategische evaluatie", COM(2006) 689 van 14.11.2006.

<sup>37</sup> Zie overweging 45.

voor verschillende eisen afzonderlijke aanvragen verplicht stellen vereenvoudigd kunnen worden, zodat met één aanvraag kan worden volstaan.

Lidstaten moeten ook beoordelen of het gerechtvaardigd is om te eisen dat bepaalde bewijsstukken in een specifieke vorm worden verstrekt, bijvoorbeeld als origineel, voor eensluidend gewaarmerkt afschrift of vergezeld van een authentieke vertaling, of dat zou kunnen worden volstaan met een niet-gewaarmerkt afschrift of een niet-authentieke vertaling. In ieder geval mogen lidstaten volgens artikel 5, lid 3, alleen eisen dat documenten worden verstrekt als origineel, een voor eensluidend gewaarmerkt afschrift of vergezeld gaan van een authentieke vertaling wanneer dit gerechtvaardigd is om dwingende redenen van algemeen belang of wordt voorgeschreven in andere wetgeving van de Gemeenschap. Bevoegde instanties kunnen immers met name in het kader van de administratieve samenwerking bij twijfel aan de authenticiteit van een bepaald document of de exacte inhoud daarvan contact met elkaar opnemen (in het bijzonder met de instantie die het document heeft afgegeven). Dit behoort niet al te veel problemen op te leveren omdat met het Informatiesysteem voor de interne markt (Internal Market Information system - IMI)<sup>38</sup> documenten eenvoudig kunnen worden verzonden en op afstand worden gecontroleerd.

Bovendien zijn lidstaten op grond van artikel 5, lid 3, verplicht om documenten te accepteren die uit andere lidstaten afkomstig zijn en een gelijkwaardig doel dienen of aantonen dat aan de desbetreffende eis is voldaan. Dit betekent dat nationale instanties van documenten die door andere lidstaten zijn afgegeven de inhoud, en niet slechts de vorm moeten beoordelen. Lidstaten mogen bijvoorbeeld niet vereisen dat een nationaliteitsbewijs of woonplaatsverklaring wordt verstrekt als dit al met andere officiële identificatiedocumenten (bijvoorbeeld een paspoort of identiteitskaart) kan worden aangetoond.

Artikel 5, lid 3, is echter niet van toepassing op een aantal documenten die worden omschreven in de volgende wetgeving van de Gemeenschap: de beroepskwalificatierichtlijn<sup>39</sup>, de overheidsopdrachtenrichtlijn<sup>40</sup>, de vestigingsrichtlijn advocaten<sup>41</sup> en de eerste en elfde vennootschapsrichtlijn<sup>42</sup>.

Op grond van artikel 5, lid 2, kan de Commissie volgens de comitéprocedure van artikel 40, lid 2, geharmoniseerde formulieren invoeren. Deze formulieren zijn *"gelijkwaardig aan certificaten, getuigschriften en andere documenten die van een dienstverrichter worden verlangd"*. Geharmoniseerde formulieren kunnen voor specifieke certificaten of vergelijkbare

---

<sup>38</sup> Zie punt 9.2.2 van dit handboek.

<sup>39</sup> Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, PB L 255 van 30.9.2005, blz. 22.

<sup>40</sup> Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten PB L 134 van 30.4.2004, blz. 114.

<sup>41</sup> Richtlijn 98/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 ter vergemakkelijking van de permanente uitoefening van het beroep van advocaat in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificatie is verworven, PB L 77 van 14.3.1998, blz. 36.

<sup>42</sup> Eerste Richtlijn 68/151/EG van de Raad van 9 maart 1968 strekkende tot het coördineren van de waarborgen, welke in de lidstaten worden verlangd van de vennootschappen in de zin van de tweede alinea van artikel 58 van het Verdrag, om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in deze vennootschappen als van derden, zulks ten einde die waarborgen gelijkwaardig te maken, PB L 65 van 14.3.1968, blz. 8; Elfde Richtlijn 89/666/EEG van de Raad van 21 december 1989 betreffende de openbaarmakingsplicht voor in een lidstaat opgerichte bijkantoren van vennootschappen die onder het recht van een andere staat vallen; PB L 395 van 30.12.1989, blz. 36.

documenten worden ingevoerd wanneer de bevoegde instanties door verschillen tussen nationale documenten die voor vergelijkbare doeleinden zijn bedoeld de inhoud of betekenis van het certificaat moeilijk kunnen vaststellen en dienstverrichters daarom te maken krijgen met een veelheid aan verschillende formulieren. Zo kan vestiging in een lidstaat met een aantal verschillende wettelijke documenten worden aangetoond, afhankelijk van de lidstaat uiteenlopend van een oprichtingscertificaat dat wordt afgegeven door een overheidsinstantie tot een bewijs van inschrijving bij een kamer van koophandel. Wanneer uit de praktijk zou blijken dat dienstverrichters nog steeds te maken hebben met veel verschillende formulieren (ondanks de ondersteuning die op grond van de richtlijn via de administratieve samenwerking tot stand moet komen) kan een geharmoniseerd formulier een effectieve oplossing blijken te zijn. Een dergelijk besluit kan echter pas in een later stadium worden genomen op basis van de ervaringen met de implementatie van de Dienstenrichtlijn.

## 5.2. Eén-loketten

Op grond van artikel 6 moeten lidstaten erop toezien dat dienstverrichters alle procedures en formaliteiten die noodzakelijk zijn voor de toegang tot en de uitoefening van hun dienstenactiviteiten via "één-loketten" kunnen afwikkelen. Dit is een van de resultaatverplichtingen uit de Dienstenrichtlijn. Lidstaten moeten een aantal beslissingen nemen over de manier waarop zij hun "één-loketten" organiseren en moeten waarborgen dat de "één-loketten" uiterlijk aan het eind van de invoeringsperiode zijn opgericht en functioneren.

Het is de bedoeling dat de "één-loketten" voor de dienstverrichter het enige aanspreekpunt bij de overheid worden, zodat hij zich niet meer tot meerdere bevoegde instanties of organen hoeft te wenden om alle relevante informatie te verzamelen en alle nodige stappen in verband met zijn dienstenactiviteiten te ondernemen. Lidstaten moeten de "één-loketten" beschikbaar stellen voor alle dienstverrichters, ongeacht of zij op hun eigen grondgebied of op het grondgebied van een andere lidstaat zijn gevestigd. Uiteraard geldt de verplichting alleen voor dienstensectoren die onder de richtlijn vallen, maar lidstaten kunnen wel overwegen om de activiteiten van de "één-loketten" uit te breiden tot alle of sommige sectoren die niet onder de richtlijn vallen. Dat geldt ook voor bepaalde aangelegenheden die niet onder de richtlijn vallen. Zo kunnen zij richtlijnen overwegen om de afhandeling van bepaalde eisen op belastinggebied, waaronder de toekenning van btw-nummers, onder te brengen bij de "één-loketten".

Lidstaten proberen al een aantal jaren om te komen tot "one-stop shops" voor bedrijven, en de verplichting uit de Dienstenrichtlijn is daarom een aanvulling op, en in overeenstemming met de doelen van andere initiatieven van de Gemeenschap, waaronder met name de verplichting die de Europese Raad is aangegaan om eind 2007 te beschikken over "one-stop shops" voor startende ondernemingen<sup>43</sup>. De wettelijke verplichting uit de Dienstenrichtlijn is echter breder en omvat alle soorten ondernemingen (niet alleen startende), afnemers van diensten (voorlichting) en alle soorten procedures (niet alleen voor het starten van een onderneming). Aan de andere kant is het duidelijk dat andere functies van "one-stop shops" voor startende

---

<sup>43</sup> De doelstelling om per eind 2007 "one-stop loketten" voor ondernemers te hebben opgericht, was opgenomen in de "*geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid 2005-2008*" (richtsnoer 15), dat in juni 2005 door de Raad werd aangenomen; Aanbeveling van de Raad van 12 juli 2005 inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Gemeenschap (2005/601/EG).



ondernemingen<sup>44</sup> (waaronder begeleiding, opleiding, financieel advies en ondersteuning bij het opstellen van een ondernemingsplan) verder gaan dan de verplichtingen van de Dienstenrichtlijn. Implementatie van het "one-stop"-doel van de Europese Raad zal bijdragen aan de invoering van de "één-loketten". In elk geval is duidelijk dat lidstaten niet hoeven te voorzien in twee aparte netwerken en dat zij op bestaande initiatieven kunnen voortbouwen om te voldoen aan de wettelijke verplichting van de Dienstenrichtlijn.

### 5.2.1. Invoering van "één-loketten"

Het staat elke lidstaat vrij om te besluiten hoe hij de "één-loketten" op zijn grondgebied wil organiseren. Wel moet gewaarborgd worden dat zij beschikbaar zijn voor alle dienstverrichters die met inachtneming van de richtlijn alle procedures en formaliteiten willen vervullen die verband houden met aangelegenheden die onder de richtlijn vallen.

Het begrip "één-loket" betekent niet dat lidstaten op hun grondgebied één gecentraliseerde instantie moeten oprichten. Lidstaten kunnen ervoor kiezen om op hun grondgebied meerdere "één-loketten" te hebben. Het "één loket" moet echter vanuit het oogpunt van de individuele dienstverrichter wel "enkel" zijn (dat wil zeggen dat de dienstverrichter alle procedures bij één loket moet kunnen afhandelen).

Lidstaten kunnen kiezen voor "één-loketten" per sector, bijvoorbeeld "één-loketten" voor gereguleerde beroepen en "één-loketten" voor commerciële activiteiten, zoals de detailhandel enz. Wel moet worden voorkomen dat de werkgebieden elkaar in dat geval overlappen. Als daarom een lidstaat besluit om "één-loketten" in te voeren voor specifieke sectoren moeten zij voorzien in (extra) "één-loketten" die bevoegd zijn voor alle diensten die mogelijk niet worden aangeboden door de sectorspecifieke "één-loketten". Als een lidstaat besluit om meerdere "één-loketten" op te richten moeten hun verschillende werkgebieden voor de dienstverrichter duidelijk zijn. Waarschijnlijk is hiervoor een centrale internetpagina noodzakelijk, waarop dienstverrichters de relevante "één-loketten" in een bepaalde lidstaat eenvoudig kunnen vinden en daarmee contact kunnen opnemen. Wanneer verschillende "één-loketten" bestaan, moet een "één-loket" waartoe een dienstverrichter zich heeft gewend maar dat niet bevoegd is voor de activiteiten van de dienstverrichter hem behulpzaam zijn bij het vinden van het "één-loket" dat in zijn geval bevoegd is.

Het oprichten van verschillende "één-loketten" voor buitenlandse en binnenlandse dienstverrichters kan leiden tot discriminatie. Discriminatie kan ook ontstaan wanneer lidstaten verschillende "één-loketten" oprichten voor vestigingszaken en vragen in verband met de verrichting van grensoverschrijdende diensten. Deze verschillen moeten daarom worden voorkomen.

Lidstaten kunnen besluiten om "één-loketten" slechts een coördinerende rol te laten vervullen en de uiteindelijke beslissingen nog steeds te laten nemen door de bestaande bevoegde instanties. Lidstaten die dat doen moeten de communicatie tussen de "één-loketten" en de bevoegde instanties goed organiseren om snelheid en betrouwbaarheid te waarborgen. Lidstaten kunnen echter ook besluiten om bepaalde beslissingsbevoegdheden bij de "één-loketten" onder te brengen. Zo kunnen lidstaten van mening zijn dat de "één-loketten"

---

<sup>44</sup> Zie het werkdokument van de diensten van de Commissie: *Assessing Business Start-up Procedures in the context of the renewed Lisbon strategy for growth and jobs* (Beoordeling van procedures voor startende ondernemingen in het kader van de vernieuwde Lissabon-strategie)(SEC(2007) 129).

rechtstreeks verantwoordelijk moeten zijn voor de inschrijving van ondernemingen of voor de afgifte van eenvoudige vergunningen. In ieder geval maakt de richtlijn duidelijk dat de "één-loketten" geen gevolgen hebben voor de verdeling van bevoegdheden over bevoegde instanties<sup>45</sup>.

Verder kunnen lidstaten zelf kiezen waar zij de functie van "één-loketten" willen onderbrengen: bij bevoegde instanties op nationaal, regionaal of lokaal niveau, bij beroepskamers of andere beroepsorganisaties of zelfs bij particuliere marktdeelnemers. In alle gevallen moeten de voorschriften die eventueel gelden voor het plaatsen van overheidsopdrachten worden nageleefd, en met name de bepalingen voor overheidsopdrachten voor diensten<sup>46</sup>. Als lidstaten besluiten om "één-loketten" onder te brengen bij particuliere marktdeelnemers moeten zij goede regelingen treffen om te waarborgen dat deze marktdeelnemers hun functie uitoefenen in overeenstemming met de eisen van de richtlijn.

Daarnaast kunnen lidstaten ook besluiten om alleen elektronische "één-loketten" op te richten en dus niet te voorzien in een specifieke fysieke infrastructuur waartoe dienstverrichters zich daadwerkelijk kunnen wenden. In dat geval moet er in het bijzonder op worden toegezien dat de informatie en procedures die worden aangeboden op internetpagina's of vergelijkbare elektronische media duidelijk gestructureerd zijn; zij moeten duidelijke richtsnoeren bevatten voor alle procedures en formaliteiten in verband met de toegang tot en de uitoefening van dienstenactiviteiten. Dienstverrichters moeten via deze elektronische "één-loketten" alle procedures en formaliteiten die voor hun specifieke verzoeken relevant zijn makkelijk kunnen vinden en een duidelijk overzicht kunnen krijgen van hun lopende aanvragen of verzoeken. Lidstaten kunnen dan ook niet volstaan met het aanbieden van een lijst of overzicht met internetlinks op een centrale internetpagina. Wanneer alleen elektronische "één-loketten" worden opgericht moet ook een telefonische helpdesk in het leven worden geroepen waarmee dienstverrichters bij problemen contact kunnen opnemen. Lidstaten behoren toch ook te overwegen om de elektronische werking van de "één-loketten" aan te vullen met een bepaalde fysieke infrastructuur, met name wanneer hierdoor wordt bevorderd dat zij worden gebruikt door dienstverrichters die niet in alle gevallen vertrouwd zijn met het gebruik van elektronische middelen.

Ten slotte staat het lidstaten vrij om te kiezen hoe zij de "één-loketten" financieren. Zoals aangegeven in overweging 49 kunnen "één-loketten" aan gebruikers een vergoeding in rekening brengen voor de diensten die zij verrichten. Deze vergoedingen moeten echter in verhouding staan tot de werkelijke kosten van de procedures die het "één loket" uitvoert. In geen geval mogen kosten zo hoog zijn dat dienstverrichters worden ontmoedigd om gebruik te maken van de "één-loketten". Verder kunnen lidstaten de "één-loketten" ook belasten met de inning van andere administratieve heffingen, waaronder de heffingen van toezichthoudende instanties.

De Commissie zal zich tot het uiterste inspannen om de uitwisseling van goede werkwijzen voor de organisatie en financiering van "één-loketten" tussen lidstaten te bevorderen.

---

<sup>45</sup> Zie artikel 6, lid 2.

<sup>46</sup> Zie met name Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, PB L 134 van 30.4.2004, blz. 114.

### 5.2.2. *Vervulling van procedures en formaliteiten bij de "één-loketten"*

Zoals reeds aangegeven moeten "één-loketten" beschikbaar zijn voor het vervullen van de procedures en formaliteiten die dienstverrichters in een lidstaat moeten afwickelen om toegang te krijgen tot een dienstenactiviteit of die te kunnen uitoefenen (via een vestiging of grensoverschrijdend van uit een andere lidstaat, voor zover procedures en formaliteiten van toepassing zijn in het geval van grensoverschrijdende diensten). Dit betreft ook vergunningen en verklaringen, kennisgevingen, de toekenning van een inschrijvingsnummer aan de onderneming en andere procedures en formaliteiten. Duidelijk moet zijn dat latere beroepsprocedures van juridische of administratieve aard, bijvoorbeeld het indienen van klachten of verzoeken om een besluit in te trekken, niet te hoeven worden behandeld door de "één-loketten".

Om alle procedures bij "één-loketten" te kunnen vervullen, moeten dienstverrichters alle voor de procedures relevante informatie, formulieren en documenten kunnen verkrijgen, documenten en aanvragen kunnen indienen en besluiten en andere reacties op hun aanvragen kunnen ontvangen via de "één-loketten".

Sommige procedures die bij de "één-loketten" moeten worden vervuld kunnen gecompliceerd zijn, bijvoorbeeld waar het gaat om de vestiging van grote detailhandelbedrijven en/of om procedures die veel verschillende vergunningen vereisen. Zoals reeds aangegeven kan het zo zijn dat "één-loketten" slechts een coördinerende rol vervullen terwijl de beslissingsbevoegdheid bij de specifieke bevoegde instanties blijft berusten. In ieder geval blijft het van groot belang dat "één-loketten" dienstverrichters een duidelijk overzicht bieden van alle stappen die zij moeten ondernemen, hen bij die procedures terzijde staan en informatie geven over lopende procedures.

Uiteraard zijn dienstverrichters niet verplicht om "één-loketten" te gebruiken. Zij kunnen zelf beslissen of zij al dan niet van deze mogelijkheid gebruik maken. Ook staat het hun vrij om zich rechtstreeks tot elke bevoegde instantie te wenden om documenten, vergunningen en dergelijke rechtstreeks in te dienen/te ontvangen. Wanneer aan de procedures en formaliteiten die via het "één loket" worden vervuld een bepaalde termijn is verbonden (bijvoorbeeld omdat er een uiterste termijn bestaat voor indiening van een document of omdat een bevoegde instantie binnen een bepaalde tijd een besluit moet nemen over een vergunningaanvraag) moet voor het bepalen van deze termijnen worden uitgegaan van het moment waarop alle vereiste documenten door het "één loket" werden ontvangen.

Nadat een verzoek is ingediend moeten de "één-loketten" zo snel mogelijk reageren en de aanvrager meteen in kennis stellen wanneer een verzoek onjuist of ongegrond is.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat de "één-loketten" van de Dienstenrichtlijn en het "contactpunt" als bedoeld in artikel 57 van de Richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties<sup>47</sup> niet hetzelfde doel hebben. Terwijl volgens artikel 57 van laatstgenoemde richtlijn elke lidstaat een contactpunt moet aanwijzen dat de burgers en de contactpunten van de andere lidstaten alle informatie moet verstrekken over erkenning van beroepskwalificaties en burgers die hun beroepskwalificaties in een andere lidstaat willen laten erkennen moet ondersteunen, bieden de "één-loketten" van de Dienstenrichtlijn burgers

---

<sup>47</sup> Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, PB L 255 van 30.9.2005, blz. 22, artikel 57.

en bedrijven de mogelijkheid om via die loketten alle procedures en formaliteiten te vervullen die verband houden met de toegang tot dienstenactiviteiten en de uitoefening daarvan, met inbegrip van de procedures en formaliteiten voor de erkenning van beroepskwalificaties.

### **5.3. Informatie en bijstand van de "één-loketten"**

#### *5.3.1. Aan te bieden informatie*

In artikel 7, lid 1, is een lijst opgenomen van belangrijke informatie die lidstaten voor dienstverrichters en afnemers van diensten gemakkelijk toegankelijk moeten maken via de "één-loketten". Deze informatie moet op afstand en langs elektronische weg toegankelijk zijn. "Eén-loketten" moeten verzoeken om informatie zo snel mogelijk beantwoorden en wanneer het verzoek onduidelijk of onvolledig is de aanvrager daarvan onmiddellijk in kennis stellen.

Tot de informatie die moet worden verstrekt, behoort onder meer informatie over de eisen waaraan dienstverrichters moeten voldoen wanneer zij in een lidstaat diensten willen verrichten. Ook behoren daartoe de middelen en voorwaarden om toegang te krijgen tot openbare registers en databanken met gegevens over dienstverrichters en diensten, waaronder ondernemingsregisters, databanken over gereguleerde beroepen of openbare databanken met statistieken over diensten. Tot de informatie die moet worden verstrekt behoren verder de adresgegevens van de bevoegde instanties, waaronder die welke bevoegd zijn op het gebied van de uitoefening van dienstenactiviteiten, alsmede de adresgegevens van de verenigingen of organisaties waarbij dienstverrichters of afnemers praktische ondersteuning of aanvullende informatie kunnen verkrijgen. Informatie over de rechtsmiddelen die algemeen voorhanden zijn bij geschillen moet eveneens beschikbaar zijn.

Om deze verplichting uit te voeren moeten lidstaten zorgen dat een bepaalde hoeveelheid informatie beschikbaar is. Bestaande databanken of online informatiemiddelen (waaronder websites van ministeries of regionale overheden) kunnen nuttig zijn, maar lidstaten moeten verder gaan en de informatie duidelijk structureren (bijvoorbeeld per activiteitssector en onderverdeeld in eisen voor vestiging en voor de grensoverschrijdende verrichting van diensten) en zorgen dat de informatie in eenvoudige en duidelijke taal en samenhangend, begrijpelijk en gestructureerd wordt verstrekt. Het is duidelijk dat niet kan worden volstaan met een eenvoudige verwijzing naar de relevante wetteksten of met het overnemen daarvan. De lidstaten moeten de informatie ook geregeld herzien en actualiseren.

In de richtlijn wordt niets geregeld over de aansprakelijkheid voor datgene wat "één-loketten" doen of nalaten, bijvoorbeeld de aansprakelijkheid voor onjuiste of misleidende informatie. Dit wordt in nationale wetgeving geregeld<sup>48</sup>.

#### *5.3.2. Aan te bieden bijstand*

Naast informatie over de eisen waaraan dienstverrichters moeten voldoen, moeten bevoegde instanties op verzoek van dienstverrichters of afnemers bijstand aanbieden met betrekking tot de manier waarop deze eisen doorgaans worden toegepast of geïnterpreteerd. Deze bijstand kan bijvoorbeeld de vorm hebben van begrijpelijke handleidingen waarin de algemene toepassing van bepaalde voorwaarden en omstandigheden en de verschillende stappen in procedures worden toegelicht. Zoals aangegeven in artikel 7, lid 6, houdt deze verplichting

---

<sup>48</sup> Zie overweging 51.

om bijstand aan te bieden in dat algemene informatie moet worden verstrekt, en impliceert zij niet dat de bevoegde instantie in individuele gevallen juridisch advies moet verstrekken.

Deze aanvullende informatie moet eveneens duidelijk en eenduidig worden verstrekt en op afstand en langs elektronische weg (bijvoorbeeld via internet of e-mail) eenvoudig toegankelijk zijn. Volgens artikel 7, lid 4, moeten bevoegde instanties zo snel mogelijk reageren op verzoeken om informatie of bijstand en moeten zij, wanneer een verzoek onduidelijk of onvolledig is, de aanvrager daarover onmiddellijk informeren.

### 5.3.3. *Bevorderen van het gebruik van andere talen*

Om de werking van de interne markt te verbeteren en grensoverschrijdende vestiging en dienstverrichting te bevorderen, is het belangrijk - en in het belang van lidstaten, dienstverrichters en afnemers van diensten - dat informatie via de "één-loketten" niet alleen beschikbaar is in de eigen taal of talen van de lidstaat maar ook in andere talen van de Gemeenschap<sup>49</sup>. Zoals eveneens bepaald in artikel 7, lid 5, moet dit worden aangemoedigd. Lidstaten kunnen bijvoorbeeld overwegen om informatie beschikbaar te stellen in de talen van aangrenzende lidstaten of in de talen die in de EU het meest worden gebruikt in het bedrijfsleven.

## 5.4. Elektronische procedures

De beschikbaarheid van volledig functionerende en interoperabele elektronische procedures aan het eind van de implementatieperiode is van vitaal belang voor het verwezenlijken van het doel van administratieve vereenvoudiging van de Dienstenrichtlijn. Elektronische procedures spelen een centrale rol bij het verlichten van de administratieve druk op dienstverrichters en overheidsinstanties. De mogelijkheid om administratieve procedures op afstand af te handelen zal bijzonder belangrijk zijn voor dienstverrichters uit andere lidstaten. Bovendien zullen elektronische procedures ook bijdragen aan de modernisering van overheidsinstanties omdat zij die efficiënter maken. Na een eerste investering zou moeten blijken dat het gebruik van elektronische procedures instanties tijd en geld oplevert.

De invoering van elektronische procedures die grensoverschrijdend kunnen worden gebruikt is al geruime tijd een van de doelstellingen voor e-overheid van de lidstaten en de Gemeenschap<sup>50</sup>. In de Dienstenrichtlijn hebben de lidstaten zich nu wettelijk verplicht om op een vastgestelde datum "e-overheidsdiensten" in het leven te hebben geroepen. Eind 2009 zouden dienstverrichters alle procedures en formaliteiten die nodig zijn om een bepaalde dienst te verrichten elektronisch en op afstand moeten kunnen afhandelen.

---

<sup>49</sup> Artikel 7, lid 5, bepaalt dat dit geen gevolgen heeft voor de wetgeving van lidstaten over het gebruik van talen.

<sup>50</sup> Op politiek niveau werd in de ministeriële verklaring van Manchester van 2005 over e-overheid erkend dat "*het effectieve gebruik van ICT positieve effecten behoort te hebben op de vier vrijheden van verkeer in de interne markt die zijn neergelegd in het EG-Verdrag (personen, goederen, kapitaal en diensten)*" en werd voor 2010 een breed beschikbare en veilige toegang tot overheidsdiensten in de hele EU door middel van wederzijds erkende elektronische identificaties als doel gesteld ("*in 2010 moeten Europese burgers en bedrijven gebruik kunnen maken van veilige middelen voor elektronische identificatie die een maximaal gebruikersgemak combineren met de naleving van de voorschriften voor gegevensbescherming*"). *Dergelijke middelen moeten beschikbaar worden gesteld onder verantwoordelijkheid van de lidstaten maar in de hele EU worden erkend*").

#### 5.4.1. *Omvang van de verplichting om elektronische procedures aan te bieden*

Artikel 8 verplicht de lidstaten om *"erop toe te zien dat alle procedures en formaliteiten betreffende de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit eenvoudig, op afstand en met elektronische middelen via het betrokken één-loket en met de relevante bevoegde instanties kunnen worden afgewikkeld"*.

Om te zorgen dat elektronische procedures eenvoudig toegankelijk zijn voor dienstverrichters, moeten zij in principe beschikbaar zijn via voor het publiek toegankelijke communicatienetwerken, zoals internet. Dit sluit aan bij het gebruik van de term "elektronisch middel" in andere regelgeving voor de interne markt<sup>51</sup>.

Artikel 8 heeft betrekking op procedures en formaliteiten voor vestiging en op alle procedures en formaliteiten die noodzakelijk zouden kunnen zijn bij grensoverschrijdende verrichting van diensten. Elektronische procedures moeten niet alleen beschikbaar zijn voor dienstverrichters die verblijven of gevestigd zijn in de lidstaat van de instantie maar ook voor dienstverrichters die in andere lidstaten verblijven of gevestigd zijn. Dat betekent dat dienstverrichters procedures en formaliteiten langs elektronische weg grensoverschrijdend moeten kunnen afwikkelen<sup>52</sup>.

Tot de procedures en formaliteiten die dienstverrichters langs elektronische weg moeten kunnen afwikkelen behoren in beginsel alle procedures en formaliteiten voor de toegang tot een dienstenactiviteit en de uitoefening daarvan. Elektronische middelen moeten beschikbaar zijn voor het gehele administratieve proces, vanaf de eerste aanvraag/indiening van documenten door de dienstverrichter tot het uiteindelijke antwoord, indien dat vereist is, van de relevante bevoegde instantie. Toch voorziet artikel 8, lid 2, in drie logische uitzonderingen op de verplichting om elektronische middelen aan te bieden: (i) de inspectie van de plaats waar de dienst wordt verricht; (ii) de inspectie van de door de dienstverrichter gebruikte uitrusting; en (iii) de fysieke controle van de geschiktheid of de persoonlijke integriteit van de dienstverrichter of van zijn verantwoordelijke personeelsleden.

Op grond van artikel 8 moeten elektronische procedures beschikbaar zijn voor zowel contacten met de "één-loketten"<sup>53</sup> als voor rechtstreekse contacten met bevoegde instanties. Praktisch gesproken betekent dit in de eerste plaats dat elektronische procedures beschikbaar moeten zijn voor alle administratieve procedures die dienstverrichters moeten kunnen

---

<sup>51</sup> De term "elektronisch middel" werd bijvoorbeeld omschreven in Richtlijn 98/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 juli 1998, PB L 217 van 5.8.1998, blz. 18 (bekend onder de naam "transparantierichtlijn"). Richtlijn 2000/31/EG (Richtlijn inzake elektronische handel, PB L 178 van 17.7.2000, blz. 1) hanteerde dezelfde definitie. Het begrip werd ook gebruikt in de nieuwe richtlijnen voor overheidsopdrachten - Richtlijn 2004/18/EG (PB L 134 van 30.04.2004, blz. 114) en 2004/17/EG (PB L 134 van 30.04.2004, blz. 1). In Richtlijn 98/48/EG wordt "elektronisch middel" omschreven als "een dienst die verzonden en ontvangen wordt via elektronische apparatuur voor de verwerking (met inbegrip van digitale compressie) en de opslag van gegevens, en die geheel via draden, radio, optische middelen of andere elektromagnetische middelen wordt verzonden, doorgeleid en ontvangen". In dezelfde richtlijn wordt in bijlage V uitdrukkelijk bepaald dat diensten die worden doorgeleid via spraaktelefonie en telefax niet worden beschouwd als diensten die langs elektronische weg worden verricht. In het kader van overheidsaanbestedingen wordt er bijvoorbeeld vanuit gegaan dat het netwerk dat wordt gebruikt voor e-opdrachten open moet zijn en dat iedereen daarmee verbinding moet kunnen maken. Tot deze algemeen beschikbare middelen behoren internet en e-mail.

<sup>52</sup> Zie overweging 52.

<sup>53</sup> Zie artikel 6.

afwikkelen via de "één-loketten". In de tweede plaats zouden dienstverrichters desgewenst rechtstreeks moeten kunnen communiceren met een relevante instantie, bijvoorbeeld wanneer slechts één bevoegde instantie betrokken is en het eenvoudiger kan zijn om rechtstreeks met die instantie contact te hebben.

Invoering van elektronische procedures voor de afwikkeling van alle noodzakelijke procedures en formaliteiten betekent uiteraard niet dat lidstaten andere manieren om deze af te wikkelen niet in stand zouden kunnen houden of aanbieden<sup>54</sup>. Integendeel, verschillende manieren om administratieve procedures en formaliteiten af te wikkelen zouden wel degelijk naast elkaar kunnen bestaan. Dienstverrichters moeten echter altijd voor elektronische procedures kunnen kiezen.

Ten slotte zou het - aansluitend bij de doelstellingen voor e-overheid - zinvol zijn om niet alleen elektronische procedures in te voeren voor diensten die onder de Dienstenrichtlijn vallen, maar ook voor andere diensten, omdat de voordelen van elektronische procedures die op grond van de Dienstenrichtlijn worden ingevoerd ook breder kunnen worden gebruikt in het kader van e-overheidsdiensten voor bedrijven.

#### 5.4.2. Invoering van elektronische procedures

In een aantal lidstaten zijn al enkele e-overheidsdiensten voor bedrijven ingevoerd of in een vergevorderd stadium. Ook is een aantal initiatieven voor interoperabele e-overheidsdiensten ontwikkeld en van start gegaan op zowel nationaal als gemeenschapsniveau, met name in het kader van de i2010-strategie<sup>55</sup>.

De implementatie van de verplichting van artikel 8 per eind 2009 is een aanzienlijke uitdaging voor de lidstaten, die hun lopende inspanningen op het gebied van interoperabele e-overheidsdiensten voor bedrijven nog verder zullen moeten intensiveren. Lidstaten worden aangemoedigd om voort te bouwen op de bestaande initiatieven. De verplichtingen van de Dienstenrichtlijn moeten immers worden gezien als een kans om de bestaande inspanningen te intensiveren en lidstaten te helpen om zich te richten op de doelstellingen die zij zichzelf hebben gesteld als onderdeel van hun werk aan e-overheid, en om deze doelstellingen te verwezenlijken.

Een van de centrale problemen die moeten worden opgelost teneinde werkende elektronische procedures in te voeren in de gehele EU, is interoperabiliteit<sup>56</sup>. Aangezien op nationaal niveau verschillende eisen gelden en uiteenlopende wettelijke, organisatorische, semantische en technische regelingen gelden voor bestaande of geplande elektronische procedures, kan een aantal problemen ontstaan, van politieke, juridische of technische (in verband met identificatie, authenticatie, elektronische uitwisseling/erkenning van documenten enz.) aard, die een zekere mate van coördinatie en samenwerking tussen lidstaten vereisen. Dit betekent

---

<sup>54</sup> Zie overweging 52.

<sup>55</sup> Mededeling van de Commissie van 1 juni 2005 aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's - "i2010 – een Europese informatiemaatschappij voor groei en werkgelegenheid", COM(2005) 229 def.

<sup>56</sup> Het Europees interoperabiliteitskader (*European Interoperability Framework - EIF*) (Versie 1.0) omschrijft interoperabiliteit als "de mogelijkheden van systemen op het gebied van informatie- en communicatietechnologie (ICT) en van de bedrijfsprocessen die zij ondersteunen om gegevens uit te wisselen en het delen van informatie en kennis mogelijk te maken" (blz. 5), zie <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/2319/5644>.

echter niet dat van lidstaten wordt verwacht dat zij hun e-overheidsoplossingen harmoniseren of slechts één model gebruiken. Lidstaten zijn vrij om hun eigen modellen te kiezen, maar zij moeten daarbij wel bedenken dat elektronische procedures beschikbaar moeten zijn voor zowel hun eigen onderdanen/ingezetenen als voor dienstverrichters uit andere lidstaten, die in beginsel hun nationale middelen moeten kunnen gebruiken voor hun contacten met overheidsinstanties in andere lidstaten. Dit zou aansluiten bij de doelstelling van grensoverschrijdende interoperabele e-overheidsdiensten, de gedachte van administratieve vereenvoudiging en de bevordering van de grensoverschrijdende verrichting van diensten. Als dienstverrichters voor toegang tot e-overheidsdiensten in een andere lidstaat gebruik moeten maken van de middelen (voor identificatie/authenticatie) van die andere lidstaat kunnen nieuwe complicaties en lasten voor dienstverrichters ontstaan. Als zij namelijk moeten beschikken over de nationale middelen van alle lidstaten waarin zij hun diensten willen verrichten, kan dit vertragingen en kosten met zich mee brengen die in principe zouden moeten worden voorkomen (bovendien moeten zij in sommige lidstaten per aanvraag mogelijk een ander middel gebruiken, hetgeen de situatie verder compliceert). Om dit probleem op te lossen, moeten lidstaten voorkomen dat extra lasten ontstaan of dat zij oplossingen kiezen die de invoering van interoperabele en grensoverschrijdende e-overheidsdiensten op de lange termijn kunnen vertragen.

De Commissie zal een actieve rol vervullen bij het zoeken naar interoperabele oplossingen en lidstaten ondersteunen bij de invoering van elektronische procedures. Met name zal de Commissie stimuleren dat synergieën tussen bestaande initiatieven voor e-overheid in het kader van de i2010-strategie en de doelstelling om aan het eind van 2009 in de hele EU elektronische procedures te hebben ingevoerd, worden benut.

Over de belangrijkste problemen in verband met grensoverschrijdende interoperabiliteit van verschillende e-overheidsdiensten (waaronder authenticatie/identificatie of e-documenten) wordt reeds gesproken, en mogelijke oplossingen worden onderzocht in het kader van e-overheid. Het is niet duidelijk of, en in welk opzicht het nodig zal zijn om gebruik te maken van de comitéprocedure van artikel 8, lid 3. Het doel moet niet zijn om werk dat elders al eens is gedaan nog een keer over te doen, maar om de comitéprocedure alleen te gebruiken als dat toegevoegde waarde kan hebben. Om te kunnen besluiten of een comité moet worden gebruikt en welke rol het zou kunnen spelen, moet het punt van interoperabiliteit nader worden onderzocht om te kijken of, en in welke mate de bestaande initiatieven niet toereikend zijn om de problemen op te lossen.

## **6. VRIJHEID VAN VESTIGING**

De bepalingen van hoofdstuk III (de artikelen 9 tot en met 15) zijn alleen van toepassing op vestiging en niet op grensoverschrijdende dienstverrichting, die in hoofdstuk IV aan de orde komt.

Zij gelden voor alle gevallen waarin een bedrijf zich wil vestigen in een lidstaat. Daarbij maakt het niet uit of een dienstverrichter een nieuw bedrijf wil oprichten of dat een bestaand bedrijf een nieuwe vestiging wil openen, bijvoorbeeld een dochteronderneming of kantoor. Hieronder vallen zowel de situatie waarin een dienstverrichter zich in een andere lidstaat wil vestigen als de situatie waarin een dienstverrichter zich in zijn eigen lidstaat wil vestigen.



De bepalingen van hoofdstuk III zijn van toepassing op alle eisen voor vestiging van een dienstverrichter, ongeacht of zij op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgelegd. Zij gelden ook voor regels van beroepsorden en andere beroepsverenigingen of - organisaties in de zin van artikel 4, punt 7, die bij de uitoefening van hun juridische bevoegdheid collectief de toegang tot een dienstenactiviteit of de uitoefening daarvan reglementeren<sup>57</sup>.

## 6.1. Vergunningstelsels en procedures

Vergunningstelsels behoren tot de meest voorkomende formaliteiten die dienstverrichters in lidstaten moeten afwikkelen en vormen een beperking van de vrijheid van vestiging. Dit wordt steeds weer bevestigd in de jurisprudentie van het HvJ<sup>58</sup>. Daarom bepaalt de Dienstenrichtlijn dat lidstaten hun bestaande vergunningstelsels moeten doorlichten en aanpassen aan de artikelen 9 tot en met 13 van de richtlijn.

De artikelen 9 tot en met 13 zijn van toepassing op alle vergunningstelsels voor de toegang tot, of de uitoefening van een dienstenactiviteit. Zoals aangegeven in artikel 9, lid 3, zijn deze artikelen echter niet van toepassing op de aspecten van vergunningstelsels die rechtstreeks of indirect worden geregeld in andere wetgeving van de Gemeenschap<sup>59</sup>. Onder wetgeving van de Gemeenschap waarin bepaalde aspecten van vergunningstelsels indirect worden geregeld moet wetgeving van de Gemeenschap worden verstaan die zelf niet voorziet in vergunningstelsels maar wel uitdrukkelijk verwijst naar de mogelijkheid voor lidstaten om een vergunningstelsel te hanteren. Wetgeving van de Gemeenschap waarin een dergelijke uitdrukkelijke verwijzing niet is opgenomen, kan niet worden beschouwd als wetgeving waarin dergelijke stelsels indirect worden geregeld.

Voor de aspecten van vergunningstelsels die niet in andere wetgeving van de Gemeenschap worden geregeld, gelden de relevante bepalingen van de Dienstenrichtlijn. Zo verplicht de afvalrichtlijn<sup>60</sup> lidstaten uitdrukkelijk om voor bepaalde activiteiten in verband met afvalwater vergunningstelsels vast te stellen. Die vallen daarom buiten de beoordeling van artikel 9. Omdat de afvalrichtlijn echter geen specifieke aspecten regelt, zoals de voorwaarden voor afgifte van een vergunning, de looptijd van een vergunning of de te volgen procedure, zijn de artikelen 10 tot en met 13 wel op die aspecten van toepassing. De lidstaten moeten er dus op toezien dat dergelijke vergunningstelsels (en de bijbehorende procedures) voldoen aan de bepalingen van deze artikelen.

In de artikelen 9 tot en met 13 wordt een aantal algemene uitgangspunten voor doorlichting en aanpassing van vergunningstelsels vastgesteld. Om lacunes in de implementatie te voorkomen en te waarborgen dat deze uitgangspunten op alle niveaus in acht worden genomen, zouden lidstaten moeten overwegen om deze uitgangspunten op te nemen in hun horizontale kaderwetgeving voor de implementatie van de richtlijn of, als deze bestaat, in algemene wetgeving voor vergunningstelsels, waaronder wetboeken voor administratieve procedures.

---

<sup>57</sup> Zie de definitie van een "eis" in artikel 4, punt 7, en de definitie van "bevoegde instantie" in artikel 4, punt 9. Voor jurisprudentie van het HvJ op dit punt wordt bijvoorbeeld verwezen naar het arrest van 15 december 1995, *Bosman*, zaak C-415/93, en de daarin genoemde jurisprudentie.

<sup>58</sup> Arrest van 22 januari 2002, *Canal Satélite*, zaak C-390/99.

<sup>59</sup> Zo gelden de artikelen 9 tot en met 13 voor gereguleerde beroepen bijvoorbeeld niet voor de aspecten van vergunningen die worden geregeld in Richtlijn 2005/36/EG.

<sup>60</sup> Richtlijn 75/442/EEG 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, PB L 194 van 25.7.1975, blz. 47, thans gecodificeerd in Richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen, PB L 114 van 27.4.2006, blz. 9.

### 6.1.1. Inventarisatie en beoordeling van vergunningstelsels

Onder een "vergunningstelsel" wordt elke procedure verstaan die een dienstverrichter of afnemer verplicht om zich tot een bevoegde instantie te wenden voor een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot, of de uitoefening van een dienstenactiviteit<sup>61</sup>.

Wanneer lidstaten hun wetgeving doorlichten om hun bestaande vergunningstelsels te inventariseren, moeten zij met name kijken naar de vraag of de desbetreffende wetgeving een formele of stilzwijgende beslissing van een bevoegde instantie vereist voordat de dienstverrichter de activiteit legaal kan uitoefenen. Bijvoorbeeld procedures, waarbij een dienstverrichter een verklaring bij een bevoegde instantie moet indienen en de activiteit pas kan uitoefenen wanneer de bevoegde instantie niet binnen een bepaalde termijn heeft gereageerd, vallen onder het begrip "vergunningstelsel". Ook gevallen waar de dienstverrichter een verklaring moet indienen die vervolgens door de bevoegde instantie moet worden bevestigd, voor zover deze bevestiging noodzakelijk is om de desbetreffende activiteit legaal te kunnen uitvoeren, vallen onder dit begrip.

Volgens de jurisprudentie van het HvJ<sup>62</sup> en artikel 9, lid 1, van de Dienstenrichtlijn mogen vergunningstelsels alleen in stand worden gehouden wanneer zij geen discriminerende werking hebben, gerechtvaardigd zijn om dwingende redenen van algemeen belang en evenredig zijn.

Voor elk aangetroffen vergunningstelsel moet een lidstaat dus allereerst nagaan of het stelsel geen discriminerende werking heeft, dus of het niet rechtstreeks of indirect leidt tot ongelijke behandeling van binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere landen. In de tweede plaats moet de lidstaat beoordelen of het vergunningstelsel gerechtvaardigd is om een reden van algemeen belang (een van de zogenoemde dwingende redenen van algemeen belang<sup>63</sup>) en of het daadwerkelijk geschikt is om dat doel te bereiken. Ten slotte moet de lidstaat beoordelen of het nagestreefde doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

Lidstaten moeten bedenken dat vergunningstelsels in veel gevallen simpelweg kunnen worden afgeschaft of vervangen door minder beperkende maatregelen, bijvoorbeeld door de bevoegde instantie toezicht te laten uitoefenen op de activiteiten van de dienstverrichter of door de dienstverrichter verklaringen te laten indienen (een dergelijke verplichting is geen vergunningstelsel). In deze gevallen zou de instandhouding van een stelsel met voorafgaande vergunningverlening niet evenredig zijn.

Artikel 9 verplicht lidstaten niet alleen om hun vergunningstelsels door te lichten en ongerechtvaardigde vergunningstelsels af te schaffen of te wijzigen, maar ook om de Commissie te melden waarom zij van mening zijn dat de overblijvende stelsels voldoen aan de criteria van non-discriminatie, gerechtvaardigd zijn door een dwingende reden van algemeen belang en evenredig zijn.

---

<sup>61</sup> Zie de definitie van een "vergunningstelsel" in artikel 4, punt 6.

<sup>62</sup> Arrest van 20 februari 2001, *Analir*, C-205/99.

<sup>63</sup> Zie de definitie van "dwingende reden van algemeen belang" in artikel 4, punt 8.

### 6.1.2. Vergunningvoorwaarden

Terwijl artikel 9 lidstaten verplicht om te beoordelen in hoeverre het noodzakelijk is om een vergunningstelsel als zodanig in stand te houden, zijn in artikel 10 specifieke criteria opgenomen voor de voorwaarden waaronder een vergunning wordt afgegeven. Deze criteria zijn afgeleid van de jurisprudentie van het HvJ en waarborgen enerzijds dat vergunningstelsels minder belastend worden voor dienstverrichters en anderzijds dat zij voorspelbaarder worden en dat de transparantie gewaarborgd is. Volgens artikel 10, lid 1, moeten dienstverrichters er vanuit kunnen gaan dat beslissingen niet willekeurig worden genomen.

Artikel 10, lid 2, vereist dat de voorwaarden voor afgifte van vergunningen aan een aantal criteria voldoen. Allereerst mogen de voorwaarden zelf geen discriminerende werking hebben, moeten zij zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang en mogen zij niet verder gaan dan nodig is om het doel te bereiken. Lidstaten moeten erop toezien dat de vergunningvoorwaarden - waaronder eisen ten aanzien van verzekeringen, het aantonen van solvabiliteit of ten aanzien van het personeel van de dienstverrichter - in overeenstemming zijn met de criteria van non-discriminatie, noodzaak en evenredigheid.

Artikel 10, lid 2, vereist ook dat de vergunningsvoorwaarden duidelijk en eenduidig, objectief, transparant, toegankelijk en vooraf openbaar bekendgemaakt zijn. De eis van duidelijkheid verwijst naar de noodzaak om criteria voor iedereen begrijpelijk te maken en dubbelzinnig taalgebruik te voorkomen. Objectieve criteria behoren de bevoegde instantie slechts een zodanige beoordelingsvrijheid te laten dat willekeurige beslissingen niet mogelijk zijn. Dit is nodig om te zorgen dat alle marktdeelnemers eerlijk en onpartijdig worden behandeld en dat aanvragen op hun eigen verdiensten worden beoordeeld. Transparantie, toegankelijkheid en openbaarheid garanderen dat het vergunningstelsel begrijpelijk is voor alle potentiële aanvragers en dat de verschillende stappen in de procedure vooraf bekend zijn.

De criteria van artikel 10, lid 2, behoren van toepassing te zijn op vergunningstelsels die de toegang tot en de uitoefening van dienstenactiviteiten op alle niveaus regelen. Om lacunes in de implementatie te voorkomen, zouden lidstaten moeten overwegen om deze criteria op te nemen in de algemene uitgangspunten van hun horizontale kaderwetgeving voor de implementatie van de richtlijn of in algemene wetgeving voor administratieve procedures.

### 6.1.3. Voorkomen van overlappingsen in eisen en verificaties

Dienstverrichters die in een bepaalde lidstaat zijn gevestigd, hebben in deze lidstaat vaak een vergunning gekregen en al aangetoond dat zij voldoen aan een aantal verplichtingen en voorwaarden. In overeenstemming met de jurisprudentie van het HvJ<sup>64</sup> is in artikel 10, lid 3, bepaald dat de vergunningsvoorwaarden voor een nieuwe vestiging gelijkwaardige, of gezien hun doel in wezen vergelijkbare, eisen en controles waaraan de dienstverrichter al in een andere of dezelfde lidstaat onderworpen is, niet mogen overlappen. Dit betekent dat de bevoegde instantie bij de toepassing van haar nationale eisen rekening moet houden met de gelijkwaardige of in wezen vergelijkbare eisen waaraan al door de dienstverrichter is voldaan<sup>65</sup>. Om een daadwerkelijke naleving van artikel 10, lid 3, te kunnen waarborgen, zouden lidstaten de bevoegde instanties duidelijk moeten verplichten om rekening te houden

---

<sup>64</sup> Arrest van 22 januari 2002, *Canal Satélite*, zaak C-390/99, punt 36.

<sup>65</sup> Zie overweging 61.

met gelijkwaardige eisen waaraan al in andere lidstaten is voldaan<sup>66</sup>. Dit zou kunnen worden gedaan als onderdeel van de horizontale kaderwetgeving voor de implementatie van de richtlijn. Ook zou het kunnen worden opgenomen in nationale wetgeving voor administratieve procedures.

#### 6.1.4. *Geldigheidsduur van vergunningen*

Een beperkte geldigheidsduur van vergunningen hindert de uitoefening van dienstenactiviteiten omdat daardoor de dienstverrichter ook met betrekking tot investeringen wordt belemmerd bij de ontwikkeling van een langetermijnstrategie, en ondernemingen in algemene zin te maken krijgen met onzekerheid. Wanneer een dienstverrichter eenmaal heeft aangetoond dat hij voldoet aan de eisen voor het verrichten van de dienst is het in het algemeen niet nodig om de geldigheidsduur van vergunningen te beperken. Daarom is in artikel 11 bepaald dat een vergunning in beginsel voor onbepaalde tijd wordt afgegeven.

Artikel 11 voorziet in uitzonderingen op deze algemene regel van een onbeperkte vergunningsduur, onder meer wanneer een beperkte geldigheid kan worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang of wanneer het aantal beschikbare vergunningen beperkt is om een dwingende reden van algemeen belang.

Bij de implementatie van de Dienstenrichtlijn moeten lidstaten het algemene beginsel van een onbeperkte vergunningsduur en de mogelijke uitzonderingen daarop vaststellen. Zoals uitdrukkelijk bepaald in artikel 11, lid 4, kunnen lidstaten echter nog steeds vergunningen intrekken wanneer niet langer aan de voorwaarden wordt voldaan.

Wanneer zij overwegen of het noodzakelijk is om een beperkte geldigheidsduur voor vergunningen in stand te houden om een bepaald algemeen belang te beschermen (bijvoorbeeld om afnemers van diensten te beschermen door te waarborgen dat dienstverrichters zich periodiek laten bijscholen) moeten lidstaten eerst zorgvuldig onderzoeken of permanent toezicht op de dienstverrichter in combinatie met de mogelijkheid om zijn vergunning in te trekken niet kan volstaan om het nagestreefde doel te bereiken (in bovenstaand voorbeeld worden dienstverrichters met een soepeler alternatief verplicht om aan te tonen dat zij bijscholing hebben gevolgd).

In gevallen waarin het aantal beschikbare vergunningen beperkt is, kan een beperkte geldigheidsduur van vergunningen daarentegen noodzakelijk zijn om te waarborgen dat alle dienstverrichters beschikken over gelijke toegang tot de markt. In alle gevallen waarin het aantal vergunningen beperkt is vanwege schaarste aan natuurlijke hulpbronnen of technische capaciteit zijn lidstaten op grond van artikel 12 altijd verplicht om vergunningen slechts voor beperkte duur af te geven.

---

<sup>66</sup> In artikel 10, lid 3, is bepaald dat de dienstverrichter en de "contactpunten" die zijn opgericht op grond van het hoofdstuk over administratieve samenwerking, met inbegrip van de "contactpunten" van de lidstaat van (eerste) vestiging de bevoegde instantie moeten bijstaan om vast te stellen welke eisen gelijkwaardig of in wezen vergelijkbaar zijn met de op zijn grondgebied geldende eisen. In bepaalde gevallen kunnen bevoegde instanties namelijk deze gelijkwaardigheid makkelijker vaststellen via het systeem voor administratieve samenwerking dat op grond van de richtlijn wordt opgezet, waarbij zij rechtstreeks contact opnemen met hun collega's in andere lidstaten.

#### 6.1.5. *Territoriale reikwijdte*

Vergunningen die niet worden afgegeven voor het hele grondgebied van een lidstaat maar slechts voor een bepaald deel daarvan kunnen de uitoefening van dienstenactiviteiten hinderen en een extra last voor dienstverrichters vormen. In de meeste gevallen is het niet nodig om de territoriale reikwijdte van de vergunning te beperken wanneer een vergunning aan een dienstverrichter is verleend en hij zijn activiteiten dus in de lidstaat mag uitoefenen. Daarom is in artikel 10, lid 4, bepaald dat vergunningen de dienstverrichter in algemene zin op het gehele nationale grondgebied het recht op toegang tot, of uitoefening van de dienstenactiviteit moeten bieden, bijvoorbeeld door de oprichting van kantoren of bijkantoren.

Lidstaten kunnen de territoriale reikwijdte van vergunningen echter beperken wanneer individuele vergunningen voor elke vestiging of een beperking van de vergunning tot een bepaald deel van het grondgebied gerechtvaardigd zijn vanwege een dwingende reden van algemeen belang en evenredig en niet discriminerend zijn. Individuele vergunningen voor elke vestiging zijn doorgaans gerechtvaardigd wanneer de vergunning is gekoppeld aan een fysieke infrastructuur (bijvoorbeeld een winkel) omdat een individuele beoordeling van elke desbetreffende installatie noodzakelijk kan zijn.

Wanneer in een lidstaat de afgifte van een vergunning voor een bepaalde activiteit tot de bevoegdheid van regionale of lokale overheden behoort, verplicht de richtlijn lidstaten niet om dit te wijzigen. Het enkele feit echter dat lokale of regionale overheden bevoegd zijn om vergunningen af te geven is op zichzelf geen geldige reden om een territoriale beperking van de geldigheid van de vergunningen te rechtvaardigen.

Wel moet een vergunning nadat zij is afgegeven door de bevoegde regionale of lokale overheid (bijvoorbeeld van de plaats waar de dienstverrichter zich vestigt) in beginsel worden erkend door alle overige overheden van de lidstaat. Behalve wanneer er sprake is van gerechtvaardigde uitzonderingen mag een dienstverrichter die in het bezit is van een vergunning dus niet worden verplicht om bij een andere overheid nogmaals een vergunning aan te vragen wanneer hij zijn activiteiten op het gehele grondgebied wil uitoefenen. Aan een marktdeelnemer die bijvoorbeeld incassodiensten verricht en van één bevoegde lokale instantie vergunning heeft gekregen om zijn activiteit uit te oefenen, mogen in beginsel door andere lokale instanties in dezelfde lidstaat geen aanvullende vergunningseisen worden gesteld<sup>67</sup>.

Ook hier zouden lidstaten moeten overwegen om dit beginsel (en ook het volgende, dat wil zeggen de eisen met betrekking tot beperking van het aantal vergunningen, de verplichte motivering en het recht van beroep, alsmede de eisen voor vergunningprocedures) op te nemen in hun horizontale kaderwetgeving voor implementatie van de richtlijn. Ook zou het kunnen worden opgenomen in nationale wetgeving voor administratieve procedures.

#### 6.1.6. *Beperkingen aan het aantal vergunningen*

Beperkingen aan het aantal beschikbare vergunningen zijn alleen toelaatbaar als zij worden gemotiveerd door de schaarste van beschikbare natuurlijke hulpbronnen of de bruikbare technische mogelijkheden, of wanneer zij worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang.

---

<sup>67</sup> Arrest van 18 juli 2007, *Commissie tegen Italië*, zaak C-134/05, punt 61.

Wanneer het aantal beschikbare vergunningen wordt beperkt vanwege de schaarste van natuurlijke hulpbronnen of de bruikbare technische mogelijkheden moet op grond van artikel 12 worden voorzien in een specifieke selectieprocedure om onpartijdigheid, transparantie en open concurrentie te waarborgen<sup>68</sup>. Met name moet vanuit een oogpunt van onpartijdigheid elke aanvraag op zijn eigen verdiensten worden beoordeeld en mogen de bevoegde instanties in geen geval aanvragen - ook niet *de facto* - bevoordelen. Lidstaten moeten bijvoorbeeld waarborgen dat is voorzien in goede regels om belangenconflicten te voorkomen. De eis van transparantie heeft vooral betrekking op de verplichting om de selectieprocedure voldoende bekend te maken. Meer in het bijzonder moet de overheid alle relevante informatie over de procedure bekendmaken, met inbegrip van het onderwerp van het vergunningstelsel, de redenen waarom het aantal vergunningen wordt beperkt, eventuele termijnen en de criteria die zullen worden gehanteerd bij de selectie van gegadigden.

In artikel 12 is ook bepaald dat deze vergunningen slechts voor een beperkte periode kunnen worden afgegeven en niet automatisch kunnen worden verlengd. De periode waarvoor vergunningen worden afgegeven moet passend zijn, dus zodanig dat de dienstverrichter de investeringskosten kan terugverdienen en een redelijk rendement op zijn investering kan behalen<sup>69</sup>.

#### 6.1.7. *Verplichte motivering en recht van beroep*

Volgens artikel 10, lid 6, moet, behalve wanneer de aangevraagde vergunning wordt verleend, elke beslissing van de bevoegde instanties met redenen worden omkleed. Dit betekent dat de overheid alle feitelijke en juridische redenen openbaar moet maken die aan het desbetreffende besluit van de bevoegde instantie ten grondslag hebben gelegen. Tautologische of standaardformuleringen voldoen niet aan de eisen van deze bepaling.

Deze verplichting houdt nauw verband met een andere verplichting uit artikel 10, lid 6, namelijk dat alle besluiten voor de rechter of andere beroepsinstanties moeten kunnen worden aangevochten. Met redenen omklede besluiten zijn nodig om een effectieve beoordeling door de rechter te kunnen waarborgen.

#### 6.1.8. *Vergunningprocedures*

Dienstverrichters kunnen te maken krijgen met lange en niet-transparante vergunningprocedures die mogelijk ruimte laten voor willekeurige en discriminerende beslissingen. Om dit te voorkomen wordt in artikel 13 vereist dat procedures worden gebaseerd op objectieve en transparante regels om te waarborgen dat aanvragen onpartijdig worden behandeld. Bij het implementeren van de Dienstenrichtlijn moeten lidstaten erop toezien dat procedures geen ontmoedigend effect hebben en de dienstverrichting niet onnodig bemoeilijken of vertragen. Bovendien moeten de regels van de procedure gemakkelijk beschikbaar en goed begrijpelijk zijn.

De ontvangst van vergunningaanvragen moet worden bevestigd en de aanvraag moet zo snel mogelijk worden behandeld (artikel 13, leden 3 en 5). Als de aanvraag onvolledig is, moet de aanvrager onmiddellijk worden meegedeeld dat hij aanvullende documenten of informatie moet verstrekken. Zodra is vastgesteld dat wordt voldaan aan de voorwaarden voor afgifte

---

<sup>68</sup> Zie overweging 62.

<sup>69</sup> Zie overweging 62.

van een vergunning moeten de vergunningen worden verstrekt (artikel 10, lid 5). Wanneer een aanvraag wordt geweigerd omdat niet de vereiste procedures of formaliteiten zijn doorlopen, wordt de aanvrager zo snel mogelijk van de weigering op de hoogte gesteld. Dienstverrichters kunnen dan snel besluiten of zij juridische stappen ondernemen.

In alle gevallen moeten vergunningprocedures binnen een redelijke termijn worden behandeld. De termijn waarbinnen instanties vergunningprocedures moeten afhandelen moet door lidstaten vooraf worden vastgesteld en bekendgemaakt (artikel 13, lid 3). Wat als een redelijke termijn kan worden beschouwd voor een bepaald type vergunningprocedure hangt af van de gecompliceerdheid van de procedure en de aangelegenheden die daarmee verband houden, en het is duidelijk dat lidstaten voor verschillende soorten vergunningstelsels met verschillende termijnen kunnen werken.

Overeenkomstig artikel 13, lid 4, moeten lidstaten bepalen dat de vergunning wordt geacht aan de dienstverrichter te zijn afgegeven wanneer binnen de gestelde termijn niet op een aanvraag is gereageerd. Veel lidstaten werken al met deze stilzwijgende afgifte van vergunningen in hun streven om administratieve vereenvoudiging voor bedrijven en burgers te bewerkstelligen. Het systeem van stilzwijgende afgifte van een vergunning geeft de bevoegde instanties in ieder geval voldoende tijd om de aanvraag te behandelen, aangezien de termijn moet worden gerelateerd aan de tijd die nodig is om een aanvraag te behandelen en pas begint op het moment dat alle documenten zijn ingediend (artikel 13, lid 3). Bovendien kunnen de lidstaten bepalen dat bevoegde instanties in uitzonderlijke gevallen en wanneer dit wordt gerechtvaardigd door de complexe aard van het onderwerp de termijn eenmaal met een beperkte periode kunnen verlengen. Een dergelijke verlenging en de duur daarvan moeten deugdelijk worden gemotiveerd en aan de aanvrager worden gemeld voordat de eerste termijn is verstreken.

Er zijn specifieke gevallen waarin lidstaten - als dit wordt gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang - kunnen besluiten om andere regelingen dan de die van stilzwijgende afgifte vast te stellen. Dit kan bijvoorbeeld gelden voor activiteiten met mogelijk blijvende effecten op het milieu. Ook wanneer lidstaten voor dergelijke andere regelingen kiezen, moeten zij in alle gevallen snelle procedures waarborgen en erop toezien dat de besluiten worden gemotiveerd en bij een rechtbank kunnen worden aangevochten.

Ten slotte moeten procedures gemakkelijk toegankelijk zijn voor de aanvragers (zie de artikelen 6, 7 en 8). Eventuele kosten voor de aanvragers moeten redelijk zijn (dat wil zeggen dat zij geen grote economische belemmering mogen vormen gelet op de aard van de activiteit en de doorgaans daarmee verband houdende investering), en evenredig met de kosten van de vergunningprocedures.

## **6.2. Verboden vestigingseisen**

In artikel 14 is een lijst opgenomen met eisen die lidstaten niet mogen opleggen voor de toegang tot, of de uitoefening van een dienstenactiviteit. Deze eisen hebben een discriminerende werking of leggen op een andere manier beperkingen op en mogen daarom niet worden gehandhaafd. In veel zaken heeft het HvJ dergelijke eisen al beoordeeld als strijdig met artikel 43 van het EG-Verdrag.

Om een goede implementatie te waarborgen, moeten lidstaten hun wetgeving onderzoeken en stelselmatig eisen van het type dat is omschreven in artikel 14 uit hun wetgeving schrappen

voor alle dienstenactiviteiten die onder de richtlijn vallen. Lidstaten mogen dergelijke eisen ook in de toekomst niet invoeren. Gelet op de bijzonder belemmerende aard van de eisen van artikel 14 en het feit dat zij al in veel gevallen als onverenigbaar met het EG-Verdrag werden beoordeeld zouden lidstaten moeten overwegen om deze ook te schrappen voor sectoren die niet onder de Dienstenrichtlijn vallen.

#### 6.2.1. *Verbod op eisen die direct of indirect verband houden met de nationaliteit*

Artikel 14, lid 1, verbiedt elke discriminatie die direct of indirect verband houdt met de nationaliteit of, voor ondernemingen, met de plaats van de statutaire zetel.

Van directe discriminatie is sprake bij eisen die verband houden met de nationaliteit of, in het geval van een onderneming, met de plaats van de statutaire zetel. Bij indirecte discriminatie gaat het vooral om eisen die verband houden met de woonplaats of, in het geval van een onderneming, met de plaats van haar hoofdvestiging<sup>70</sup>. Ongelijke behandeling op basis van andere criteria kan ook neerkomen op indirecte discriminatie in verband met de nationaliteit als in de praktijk alleen of hoofdzakelijk aan deze criteria wordt voldaan door onderdanen of bedrijven uit de lidstaat die deze criteria voorschrijft. Dergelijke criteria kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de plaats waar de dienstenactiviteit hoofdzakelijk wordt verricht, het recht dat de oprichting van een onderneming heeft beheerst of het feit dat een meerderheid van de aandelen rechtstreeks of indirect in handen van de overheid of de staat moet zijn<sup>71</sup>.

Artikel 14, lid 1, noemt uitdrukkelijk eisen die de toegang tot, of de uitoefening van een dienstenactiviteit afhankelijk maken van de nationaliteit of verblijfplaats van de dienstverrichter, zijn personeel, aandeelhouders of leden van het toezichthoudend of bestuursorgaan van de dienstverrichter. Zo zou een regel dat alleen bedrijven die het eigendom zijn van ingezetenen een bepaalde dienstenactiviteit mogen verrichten of een regel dat bestuurders op het nationale grondgebied moeten wonen door artikel 14, lid 1, worden verboden<sup>72</sup>.

Artikel 14, lid 1, verbiedt ook regels die de toegang tot, of de uitoefening van een dienstenactiviteit voor buitenlandse dienstverrichters moeilijker maken dan voor binnenlandse marktdeelnemers en discriminerende eisen stellen aan de toegang tot, of het gebruik van

---

<sup>70</sup> Zie arrest van 27 juni 1996, *Asscher*, zaak C-107/94; arrest van 25 juli 1991, *Factortame I*, zaak C-221/89 (waarin het HvJ oordeelde dat nationale wetgeving waarin een onderscheid naar een woonplaats wordt gemaakt hoofdzakelijk ten nadele van onderdanen van andere lidstaten kan werken aangezien niet-ingezetenen vaker niet-onderdanen zijn) en arrest van 13 juli 1993, *Commerzbank*, zaak C-330/91.

<sup>71</sup> Zie arrest van 5 december 1989, *Commissie tegen Italië*, zaak 3/88.

<sup>72</sup> Dergelijke eisen zijn door het HvJ al in veel gevallen verboden. Zie arrest van 21 juni 1974, *Reyners*, zaak 2/74; arrest van 14 juli 1988, *Commissie tegen Griekenland*, zaak 38/87 en arrest van 7 maart 2002, *Commissie tegen Italië*, zaak C-145/99 inzake wetgeving die de inschrijving als advocaat aan een Italiaanse balie afhankelijk stelt van het bezit van de nationaliteit van een specifiek land; arrest van 29 oktober 1998, *Commissie tegen Spanje*, zaak C-114/97 inzake een nationaliteitseis voor personeelsleden en eisen ten aanzien van hun woonplaats voor bestuurders en directeurs van dezelfde bedrijven; arrest van 9 maart 2000, *Commissie tegen België*, zaak C-355/98 met betrekking tot een verplichting voor directeurs en personeelsleden om op het nationaal grondgebied woonachtig te zijn; arrest van 7 maart 1996, *Commissie tegen Frankrijk*, zaak C-334/94; arrest van 25 juli 1991, *Factortame I*, zaak C-221/89; en arrest van 27 november 1997, *Commissie tegen Griekenland*, zaak C-62/96 met betrekking tot nationale wetgeving die de uitvoering van activiteiten in een lidstaat alleen toestaat aan ondernemingen die geheel of gedeeltelijk eigendom zijn van onderdanen van een bepaald land en waarvan de bestuurders en leden van de raad van toezicht burgers van hetzelfde land zijn.



goederen of uitrusting die noodzakelijk zijn voor het verrichten van de dienst<sup>73</sup>. Dit is onder meer het geval met discriminerende eisen die aan marktdeelnemers worden gesteld voor de aankoop of het gebruik van onroerend goed, uitrusting, gereedschappen, voertuigen enz. (een regel die bijvoorbeeld voorschrijft dat alleen onderdanen een aanvraag kunnen indienen voor toewijzing van boxen die door een gemeente worden verhuurd en door ambachtslieden worden gebruikt voor het uitstellen en verkopen van ambachtelijke producten)<sup>74</sup>. Indirecte discriminatie zoals verboden in artikel 14, lid 1, is ook aan de orde bij eisen die de handelings- en procesbevoegdheid van bedrijven bijvoorbeeld beperken op grond van het feit dat zij zijn opgericht naar het recht van een andere lidstaat<sup>75</sup>.

#### 6.2.2. *Verbod op eisen die het dienstverrichters verbieden om vestigingen te hebben in meer dan een lidstaat*

Artikel 14, lid 2, verplicht lidstaten om alle eisen in te trekken die het dienstverrichters verbieden om vestigingen te hebben in meer dan één lidstaat, evenals eisen die het dienstverrichters verbieden om in meer dan één lidstaat te worden ingeschreven in registers of lid te worden van beroepsorden of -verenigingen.

Dergelijke eisen betekenen dat dienstverrichters die al in een lidstaat zijn gevestigd zich niet ook nog zouden mogen vestigen op het grondgebied van een andere lidstaat en zijn duidelijk strijdig met het beginsel van vrije vestiging in meer dan één lidstaat.

Lidstaten moeten in hun rechtsstelsel alle bestaande regels inventariseren die het een dienstverrichter onmogelijk maken om zich in te schrijven bij een beroepsorganisatie wanneer hij in een andere lidstaat al lid is van een soortgelijke organisatie, en deze regels afschaffen. Hieronder vallen ook regels van beroepskamers of -organisaties<sup>76</sup>. Bovendien moeten

---

<sup>73</sup> Zie arrest van 14 januari 1988, *Commissie tegen Italië*, zaak 63/86 met betrekking tot de toegang tot onroerend goed, waarin het HvJ in punt 14 bepaalde dat de vrijheid van vestiging niet alleen betrekking heeft op "de specifieke regels voor het verrichten van beroepsactiviteiten maar ook op regels in verband met de diverse algemene voorzieningen die ter ondersteuning dienen bij het verrichten van deze activiteiten. Voorbeelden hiervan zijn het recht om onroerende en persoonlijke goederen aan te kopen, te exploiteren en over te dragen en het recht om leningen af te sluiten en meer in het bijzonder het recht van toegang tot de verschillende vormen van krediet".

<sup>74</sup> Waaronder de eis die door het HvJ werd onderzocht in het arrest van 18 juni 1985, *Steinhauser tegen de Ville de Biarritz*, zaak 197/84, met betrekking tot een bepaling op grond waarvan alleen onderdanen de toewijzing mochten aanvragen van een tot het publiek domein van een gemeente behorend lokaal - verhuurde boxen - die door ambachtslieden worden gebruikt voor het uitstellen en verkopen van ambachtelijke producten. Voor een voorbeeld van een discriminerende eis die wordt opgelegd in verband met de registratie van de uitrusting die noodzakelijk is voor het verrichten van de diensten (waaronder machines, voertuigen enz.), zie arrest van 27 november 1997, *Commissie tegen Griekenland*, zaak C-62/96; arrest van 7 maart 1996, *Commissie tegen Frankrijk*, zaak C-334/94, en arrest van 25 juli 1991, *Factortame I*, zaak C-221/89. Voor een voorbeeld van de registratie van vliegtuigen die worden gebruikt voor luchtfotografiediensten het zie arrest van 8 juni 1999, *Commissie tegen België*, zaak C-203/98; zie ook arrest van 14 januari 1988, *Commissie tegen Italië*, zaak 63/86, en arrest van 30 mei 1987, *Commissie tegen Griekenland*, zaak 305/87. Voor een eis die bepaalt dat alleen verenigingen met een minimum aantal onderdanen van een bepaalde lidstaat in dat land rechtspersoonlijkheid kunnen krijgen, zie arrest van 29 juni 1999, *Commissie tegen België*, zaak C-172/98.

<sup>75</sup> Zie arrest van 5 november 2002, *Überseering*, zaak C-208/00.

<sup>76</sup> In zijn arrest van 12 juli 1984, *Klopp*, zaak 107/83 wees het HvJ bijvoorbeeld een nationale wet af die inschrijving als advocaat aan de balie verbood voor advocaten die al in een andere lidstaat als advocaat aan de balie zijn ingeschreven. Een soortgelijke eis voor de activiteit van financieel controleur werd

lidstaten ook alle eisen intrekken die dienstverrichters verplichten om hun vorige vestiging in een andere lidstaat te sluiten wanneer zij zich op het grondgebied van die lidstaten vestigen, hetgeen het gevolg zou kunnen zijn van een eis dat de inschrijving in een handelsregister in een andere lidstaat zou moeten worden opgeheven<sup>77</sup>.

#### 6.2.3. *Verbod op eisen die beperkingen inhouden voor de keuze van de dienstverrichter tussen een hoofd- en nevenvestiging*

Op grond van artikel 14, lid 3, moeten lidstaten eisen afschaffen die beperkingen inhouden van de keuze van een dienstverrichter die reeds in een lidstaat is gevestigd voor het type vestiging dat hij in een andere lidstaat wil hebben (bijvoorbeeld een hoofd- of nevenvestiging of een specifiek type nevenvestiging, waaronder een kantoor of dochteronderneming). Eisen die beperkingen inhouden van de keuze van dienstverrichters voor een type vestiging kunnen bijzonder belastend voor dienstverrichters zijn en - met name als een hoofdvestiging op het grondgebied van een lidstaat verplicht wordt gesteld - tot gevolg hebben dat de onderneming moet verhuizen en daarmee in feite het recht wordt ontzegd om met een nevenvestiging in een andere lidstaat aanwezig te zijn<sup>78</sup>.

Om deze bepaling uit te voeren moeten lidstaten verplichtingen afschaffen die dienstverrichters verplichten om de hoofdvestiging op hun grondgebied te hebben. Voorbeelden hiervan zijn eisen die de toegang tot, of de uitoefening van een bepaalde activiteit voorbehouden aan rechtspersonen die hun statutaire zetel in die lidstaat hebben<sup>79</sup>. Ook moeten zij eisen afschaffen die beperkingen inhouden van de vrijheid om te kiezen tussen verschillende soorten nevenvestigingen, waaronder verplichtingen om een dochteronderneming (en niet een kantoor of andere vorm van nevenvestiging) op te richten om een bepaalde onderneming op hun grondgebied te kunnen drijven, of eisen die een bepaalde soort nevenvestiging gunstiger behandelen dan andere vormen<sup>80</sup>.

#### 6.2.4. *Verbod op wederkerigheidsvoorwaarden*

Artikel 14, lid 4, verbiedt alle eisen die lidstaten gebruiken om aan de toegang tot, of de uitoefening van een dienstenactiviteit door dienstverrichters uit een andere lidstaat een wederkerigheidsvoorwaarde te verbinden (dat wil zeggen dat de lidstaat van de dienstverrichter dienstverrichters uit de andere lidstaat op dezelfde wijze behandelt). Wederkerigheid is in algemene zin niet verenigbaar met de gedachte van een interne markt op basis van het beginsel van gelijke behandeling van alle marktdeelnemers in de Gemeenschap.

---

strijdig bevonden met artikel 43 van het EG-Verdrag in het arrest van 20 mei 1992, *Ramrath*, zaak C-106/91.

<sup>77</sup> Zie bijvoorbeeld het arrest van 30 april 1986, *Commissie tegen Frankrijk*, zaak 96/85, met betrekking tot een regeling die beroepsbeoefenaren (in dit specifieke geval tandartsen) verplichtte om hun inschrijving of registratie in een ander land te beëindigen om hun activiteit in deze lidstaat te kunnen uitoefenen.

<sup>78</sup> Arrest van 18 januari 2001, *Commissie tegen Italië*, zaak C-162/99, en arrest van 9 maart 1999, *Centros*, zaak C-217/97.

<sup>79</sup> Zie arrest van 6 juni 1996, *Commissie tegen Italië*, zaak C-101/94. Zie ook de zaken over de registratie van schepen: arrest van 27 november 1997, *Commissie tegen Griekenland*, C-62/96; arrest van 7 maart 1996, *Commissie tegen Frankrijk*, zaak C-334/94 en arrest van 25 juli 1991, *Factortame I*, zaak C-221/89.

<sup>80</sup> Zie arrest van 28 januari 1986, *Commissie tegen Frankrijk*, zaak 270/83; arrest van 21 september 1999, *Saint Gobain*, zaak C-307/97; arrest van 12 april 1994, *Halliburton*, zaak C-1/93.

Het HvJ heeft wederkerigheidsbepalingen daarom in veel gevallen als strijdig met het EG-Verdrag beoordeeld<sup>81</sup>.

Om deze bepaling uit te voeren, moeten lidstaten bijvoorbeeld eisen afschaffen die het een dienstverrichter die reeds in een andere lidstaat is gevestigd uitsluitend toestaat om zich in beroepsregisters op het grondgebied van die lidstaat in te inschrijven als zijn lidstaat van eerste vestiging eveneens de inschrijving toestaat van onderdanen van de lidstaat waar de inschrijving wordt aangevraagd.

#### 6.2.5. *Verbod op economische criteria*

Artikel 14, lid 5, verplicht lidstaten om eisen af te schaffen die in hun wetgeving mogelijk voorzien in de toepassing van economische criteria in individuele gevallen. In het bijzonder moeten lidstaten nagaan of op grond van hun wetgeving bepaalde vergunningen alleen worden afgegeven wanneer wordt aangetoond dat er een economische behoefte of vraag vanuit de markt bestaat, de mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit worden beoordeeld of de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van economische planning wordt beoordeeld. Als dergelijke bepalingen bestaan, moeten zij worden afgeschaft. Artikel 14, lid 5, geeft aan dat het verbod van deze bepaling geen betrekking heeft op planningseisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang, waaronder de bescherming van het milieu, met inbegrip van het stedelijke milieu, de veiligheid van het wegverkeer enz.

Economische criteria bestaan in sommige lidstaten, met name in de handelssector (bijvoorbeeld voor het openen van supermarkten, winkelcentra enz.) en verplichten dienstverrichters vaak om kostbare en tijdrovende economische onderzoeken te laten uitvoeren waarvan de uitkomst doorgaans onzeker is<sup>82</sup>. Dergelijke criteria zijn bijzonder belastend voor dienstverrichters en leiden als snel tot willekeur. Zij vertragen de vestiging van dienstverrichters aanzienlijk en kunnen de vestiging van nieuwkomers zelfs ronduit belemmeren. In de praktijk moeten dienstverrichters op grond van dergelijke regelingen vaak gegevens verstrekken (waaronder prognoses voor vraag en aanbod, de economische effecten van de nieuwe onderneming op marktdeelnemers die al op de lokale markt aanwezig zijn of het bestaande marktaandeel van de dienstverrichter in een bepaald gebied enz.).

In dit verband moet opgemerkt worden dat op grond van de jurisprudentie van het HvJ redenen van economische aard (bijvoorbeeld bescherming van een bepaalde categorie marktdeelnemers, instandhouding van een bepaalde marktstructuur enz.) geen rechtvaardiging kunnen vormen voor beperkingen van de fundamentele vrijheden van de interne markt, waaronder de vrijheid van vestiging<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Voor een voorbeeld uit de jurisprudentie wordt verwezen naar het arrest van 13 februari 2003, *Commissie tegen Italië*, zaak C-131/01, op het gebied van octrooiagenten. In deze zaak beschouwde het Hof wetgeving als strijdig met de vrijheid van vestiging omdat deze niet in Italië gevestigde agenten alleen toestond om zich in het Italiaanse register van octrooiagenten in te schrijven wanneer zij onderdaan waren van landen die het Italiaanse agenten toestonden om zich op dezelfde voorwaarden in te schrijven. Zie ook het arrest van 6 juni 1996, *Commissie tegen Italië*, zaak C-101/94, over de handel in verhandelbare effecten.

<sup>82</sup> Zie arrest van 15 juni 2006, *Commissie tegen Frankrijk*, zaak C-255/04 met betrekking tot arbeidsbemiddeling voor artiesten.

<sup>83</sup> Zie bijvoorbeeld het arrest van 4 juni 2002, *Commissie tegen Portugal*, zaak C-367/98.

#### 6.2.6. *Verbod op betrokkenheid van concurrerende marktdeelnemers bij beslissingen van bevoegde instanties*

Artikel 14, lid 6, verplicht lidstaten tot intrekking van eventuele eisen uit hun rechtsstelsel die voorzien in betrokkenheid van concurrerende marktdeelnemers bij beslissingen van bevoegde instanties in individuele gevallen. Betrokkenheid van concurrerende marktdeelnemers bij de besluitvorming in individuele gevallen druist namelijk in tegen het uitgangspunt dat objectieve en transparante procedures gewaarborgd moeten zijn, en kan de toegang van nieuwe spelers tot de markt belemmeren<sup>84</sup>.

Lidstaten moeten bijvoorbeeld alle regels afschaffen die voorzien in de betrokkenheid van concurrerende marktdeelnemers bij besluiten over individuele vergunningaanvragen. Bepalingen die voorzien in de betrokkenheid van concurrenten bij alle overige besluiten over individuele gevallen moeten eveneens worden afgeschaft. Het verbod van artikel 14, lid 6, omvat tevens de gevallen waarin concurrenten zitting hebben in een orgaan (bijvoorbeeld een kamer van koophandel) dat wordt geraadpleegd over individuele vergunningaanvragen. Het is echter duidelijk dat lidstaten stelsels in stand mogen houden waarin de deelname/raadpleging van mogelijke concurrenten in andere dan individuele gevallen kan worden overwogen. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn bij overleg met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven dat overheden willen voeren bij het voorbereiden van algemene regels voor de planning van stadsontwikkeling of soortgelijke initiatieven.

Ook is duidelijk, zoals uitdrukkelijk in deze bepaling aangegeven, dat artikel 14, lid 6, beroepsorden en -verenigingen of andere organisaties niet verbiedt om te besluiten over individuele aanvragen wanneer deze beroepsorden zelf als bevoegde instanties optreden, zoals soms het geval is met de beroepsorden van de gereguleerde beroepen.

#### 6.2.7. *Verbod op verplichtingen tot het stellen van of deelnemen in een financiële waarborg of het afsluiten van een verzekering bij in dezelfde lidstaat gevestigde marktdeelnemers*

Artikel 14, lid 7, bepaalt dat lidstaten verplichtingen uit hun rechtsorde moeten afschaffen wanneer die dienstverrichters die zich op hun grondgebied willen vestigen verplichten tot het stellen van of deelnemen in een financiële waarborg of het afsluiten van een verzekering bij een marktdeelnemer die op hun eigen grondgebied is gevestigd. Het soort eisen dat in artikel 14, lid 7, wordt verboden, kan er al snel toe leiden dat de dienstverrichter onnodig dubbele verzekeringen afsluit en bovendien financiële instellingen bevoordelen die in dezelfde lidstaat zijn gevestigd. Dergelijke eisen zijn ongerechtvaardigd en door het HvJ reeds als strijdig met het EG-Verdrag beoordeeld<sup>85</sup>.

Wel moet echter duidelijk zijn dat artikel 14, lid 7, lidstaten niet verbiedt om verzekeringseisen als zodanig te stellen. Als een dergelijke verplichting in overeenstemming

---

<sup>84</sup> Een dergelijke betrokkenheid van concurrerende marktdeelnemers is door het HvJ reeds als strijdig met artikel 43 van het EG-Verdrag beoordeeld. Zie arrest van 15 januari 2002, *Commissie tegen Italië*, zaak C-439/99 met betrekking tot de organisatie van handelsbeurzen. Bij die gelegenheid wees het HvJ erop dat concurrenten die bij de vergunningprocedure betrokken zijn bijvoorbeeld belangrijke beslissingen proberen te vertragen, buitensporige beperkingen voorstellen of de beschikking krijgen over concurrentiegevoelige informatie.

<sup>85</sup> Zie bijvoorbeeld het arrest van 1 december 1998, *Ambry*, zaak C-410/96 over de vestiging van touroperators in Frankrijk. Zie ook arrest van 7 februari 2002, *Commissie tegen Italië*, zaak C-279/00.

is met artikel 23 van de Dienstenrichtlijn en met andere wetgeving van de Gemeenschap, mogen lidstaten nog steeds verzekeringsverplichtingen opleggen aan dienstverrichters die op hun grondgebied zijn gevestigd.

Artikel 14, lid 7, verbiedt lidstaten ook niet om eisen te handhaven met betrekking tot deelname in een collectief waarborgfonds, bijvoorbeeld voor leden van een beroepsorde of -organisatie. Zo heeft deze bepaling bijvoorbeeld geen gevolgen voor de verplichte bijdrage van advocaten aan een door een beroepsvereniging opgericht fonds dat een uitkering doet wanneer cliënten schade en verliezen lijden door nalatigheid van een van de leden.

6.2.8. *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*

Ten slotte verplicht artikel 14, lid 8, lidstaten om eisen af te schaffen die aan vestiging op hun grondgebied de voorwaarde verbinden dat de dienstverrichter gedurende een bepaalde periode ingeschreven is geweest of de activiteit al gedurende bepaalde tijd op hun grondgebied heeft uitgeoefend. Het is duidelijk dat eisen die alleen marktdeelnemers die al een aantal jaren activiteiten in een lidstaat hebben uitgeoefend toestaan om bepaalde categorieën diensten te verrichten gewoonlijk de toegang tot de markt voor nieuwe dienstverrichters belemmeren en dus moeten worden afgeschaft.

Een voorbeeld hiervan is een regeling die inhoudt dat alleen marktdeelnemers die ten minste een jaar in een lidstaat zijn gevestigd vliegtuigen mogen registreren die worden gebruikt voor het verrichten van luchtfotografiediensten<sup>86</sup>.

### 6.3. Aan evaluatie onderworpen eisen

De in artikel 15 vermelde eisen vormen ernstige belemmeringen voor de vrije vestiging en kunnen vaak worden vervangen door minder beperkende middelen. Daarom heeft het HvJ dergelijke eisen in veel zaken als strijdig met de vrijheid van vestiging beoordeeld. Toch kunnen deze eisen onder bepaalde omstandigheden en in specifieke sectoren gerechtvaardigd zijn. Daarom voorziet artikel 15 niet in een volledig verbod maar worden lidstaten verplicht om hun wetgeving en de eventueel geldende regels van beroeps- en andere verenigingen of organisaties in de zin van artikel 4, punt 7, doorte lichten en alle eisen als omschreven in artikel 15, lid 2, te inventariseren en te beoordelen op basis van de criteria van non-discriminatie, noodzaak en evenredigheid van artikel 15, lid 3.

Lidstaten moeten voor alle eisen die zij in hun wetgeving vinden beoordelen of deze niet-discriminerend, door een dwingende reden van algemeen belang gerechtvaardigd en evenredig zijn. Zoals aangegeven in artikel 15, lid 3, is een eis niet discriminerend wanneer zij niet rechtstreeks of indirect onderscheid maakt op grond van nationaliteit (of, in het geval van ondernemingen, op grond van de plaats van hun statutaire zetel). Een eis wordt gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang en is evenredig wanneer zij geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken en niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken. Het begrip "dwingende reden van algemeen belang" (zoals omschreven in

---

<sup>86</sup> Arrest van 8 juli 1999, *Commissie tegen België*, zaak C-203/98. Een ander voorbeeld van een verplichting om al gedurende een bepaalde periode in een lidstaat ingeschreven te zijn geweest is te vinden in het arrest van 23 mei 2000, *Commissie tegen Italië*, zaak C-58/99.

artikel 4, punt 8) heeft betrekking op legitieme gronden van niet-economische aard die door een lidstaat worden aangevoerd, als zodanig in de jurisprudentie van het HvJ zijn erkend en onder meer de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid, de bescherming van het milieu en de consument en doelstellingen van het sociaal beleid omvatten. Zoals reeds gezegd worden economische gronden, waaronder de bescherming van concurrenten, in overeenstemming met de jurisprudentie van het HvJ niet beschouwd als een dwingende reden van algemeen belang en kunnen zij daarom beperkende eisen niet rechtvaardigen. Lidstaten moeten verder per geval beoordelen of het doel dat met de desbetreffende eis wordt nagestreefd niet met andere, minder beperkende middelen kan worden bereikt.

Afhankelijk van de uitkomst van de beoordeling moeten lidstaten eisen afschaffen die niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 15, lid 3, of deze vervangen door minder beperkende middelen die wel in overeenstemming zijn met de bepalingen van de Dienstenrichtlijn. Eisen die wel voldoen aan de voorwaarden van artikel 15, lid 3, kunnen door de lidstaten worden gehandhaafd. Na afloop van dit proces moeten lidstaten verslag uitbrengen over de eisen die zij hebben gehandhaafd en over eisen die zijn afgeschaft of versoepeld in het kader van de procedure voor doorlichting en wederzijdse beoordeling als bedoeld in artikel 39 van de richtlijn<sup>87</sup>.

Opgemerkt moet worden dat op grond van artikel 15, lid 6, vanaf het van kracht worden van de richtlijn (op 28 december 2006) alle nieuwe wetgeving waarin eisen worden ingevoerd van het type van artikel 15, lid 2, moet voldoen aan de criteria van artikel 15, lid 3. Op grond van artikel 15, lid 7, moeten nieuwe eisen bij de Commissie worden gemeld<sup>88</sup>.

#### 6.3.1. *Kwantitatieve of territoriale beperkingen*

Artikel 15, lid 2, onder a), verplicht lidstaten om eisen te beoordelen die kwantitatieve en territoriale beperkingen inhouden. Kwantitatieve beperkingen zijn bijvoorbeeld beperkingen die lidstaten opleggen aan het aantal marktdeelnemers dat zich op hun grondgebied of binnen een bepaald gebied mag vestigen. Andere voorbeelden van kwantitatieve beperkingen zijn eisen die inhouden dat het aantal toegelaten marktdeelnemers wordt bepaald aan de hand van het inwoneraantal, bijvoorbeeld wanneer op een bepaald aantal inwoners (bijvoorbeeld 2000) niet meer dan één krantenkiosk of rijkschool mag worden geopend. Onder territoriale beperkingen vallen eisen die het aantal dienstverrichters beperken op basis van een geografische minimumafstand tussen dienstverrichters, bijvoorbeeld ten minste 5 km tussen twee benzinstations. Onder artikel 15, lid 2, onder a), vallen niet de beperkingen die worden gesteld aan opname, afgifte of uitstoot, bijvoorbeeld de uitstoot van CO<sub>2</sub> of gassen.

Kwantitatieve en territoriale beperkingen beperken het totale aantal dienstverrichters en belemmeren daarmee nieuwe marktdeelnemers bij hun toegang tot de markt, waardoor de vrijheid van vestiging ernstig wordt ingeperkt of zelfs belemmerd. Bij hun onderzoek van dit type eisen moeten lidstaten bedenken dat zij vaak kunnen worden afgeschaft of vervangen door minder beperkende maatregelen. In dit verband moet ook worden opgemerkt dat economische doelen, waaronder het waarborgen van de economische basis van specifieke categorieën van dienstverrichters, geen dwingende redenen van algemeen belang zijn en daarom niet kunnen worden aangevoerd als mogelijke rechtvaardiging voor kwantitatieve of territoriale beperkingen.

---

<sup>87</sup> Zie hoofdstuk 10 van dit handboek.

<sup>88</sup> Zie ook hiervoor hoofdstuk 10 van dit handboek.

### 6.3.2. *Eisen die van de dienstverrichter verlangen dat hij een bepaalde rechtsvorm heeft*

Artikel 15, lid 2, onder b), heeft betrekking op eisen die in een aantal lidstaten bestaan en dienstverrichters verplichten om een bepaalde rechtsvorm te hebben wanneer zij bepaalde diensten willen verrichten. Het is duidelijk dat het verplicht stellen van een bepaalde rechtsvorm een ernstige belemmering vormt voor de vestiging van dienstverrichters uit andere lidstaten omdat zij door dergelijke beperkingen mogelijk gedwongen worden om hun rechtsvorm of structuur te wijzigen.

Lidstaten moeten bijvoorbeeld eisen inventariseren en beoordelen die het alleen marktdeelnemers met rechtspersoonlijkheid toestaan om bepaalde activiteiten op hun grondgebied te verrichten, en daarmee natuurlijke personen van de markt uitsluiten<sup>89</sup>. Ook eisen die dienstverrichters verbieden om hun diensten aan te bieden in de vorm van een bepaalde rechtspersoon of in de vorm van partnerschappen, die soms in bepaalde beroepen worden toegepast, vallen onder deze categorie en moeten ook worden beoordeeld.

Andere voorbeelden van gevallen waarop artikel 15, lid 2, onder b), van toepassing is, zijn eisen die de uitoefening van een bepaalde activiteit alleen toestaan aan bedrijven die volledig eigendom zijn van natuurlijke personen, maar ook eisen die bepaalde categorieën bedrijven uitsluiten van de uitoefening van een activiteit, bijvoorbeeld eisen die verbieden dat beursgenoteerde ondernemingen bepaalde diensten verrichten<sup>90</sup>. Bovendien vallen ook eisen die bepaalde activiteiten voorbehouden aan organisaties zonder winstoogmerk onder de verplichte beoordeling van deze bepaling<sup>91</sup>.

Eisen met betrekking tot de rechtsvorm kunnen in veel gevallen worden vervangen door minder beperkende middelen en zijn daarom niet gerechtvaardigd. Zo bepaalde het HvJ<sup>92</sup> dat de eis die voor marktdeelnemers rechtspersoonlijkheid als voorwaarde stelt voor de uitoefening van bepaalde activiteiten niet kon worden gehandhaafd omdat het doel - bescherming van crediteuren - ook zou kunnen worden bereikt door minder beperkende maatregelen, bijvoorbeeld door marktdeelnemers te verplichten om een zekerheid te stellen of een verzekering af te sluiten. Ook het doel om betrokkenheid van marktdeelnemers bij criminele of frauduleuze activiteiten te voorkomen rechtvaardigt doorgaans niet dat marktdeelnemers met een bepaalde rechtspersoon van de uitoefening van specifieke activiteiten worden uitgesloten<sup>93</sup>. Ook eisen die bepaalde activiteiten voorbehouden aan organisaties zonder winstoogmerk zullen in een aantal gevallen niet gerechtvaardigd zijn<sup>94</sup>.

---

<sup>89</sup> Voorbeelden uit de jurisprudentie zijn het arrest van 29 april 2004, *Commissie tegen Portugal*, zaak C-171/02, en arrest van 26 januari 2006, *Commissie tegen Spanje*, zaak C-514/03.

<sup>90</sup> Dit was bijvoorbeeld het geval in het arrest van 6 november 2003, *Gambelli*, zaak C-243/01.

<sup>91</sup> Zie bijvoorbeeld het arrest van 15 januari 2002, *Commissie tegen Italië (handelsbeurzen)*, zaak C-439/99 en arrest van 17 juni 1997, *Sodemare*, zaak C-70/95.

<sup>92</sup> Zie arrest van 29 april 2004, *Commissie tegen Portugal*, zaak C-171/02.

<sup>93</sup> Arrest van 6 maart 2007, *Placanica*, gevoegde zaken C-338/04, C-359/04 en C-360/04. Het HvJ oordeelde dat een dergelijke "totale uitsluiting verder [gaat] dan noodzakelijk is" om het doel te bereiken, namelijk te voorkomen dat marktdeelnemers bij criminele en frauduleuze activiteiten worden betrokken, en dat er een minder beperkende manier bestaat om de boeken en de activiteiten van de desbetreffende marktdeelnemers te controleren, bijvoorbeeld het verzamelen van informatie over hun vertegenwoordiger of belangrijkste aandeelhouders.

<sup>94</sup> In zijn arrest van 15 januari 2002, *Commissie tegen Italië (handelsbeurzen)*, zaak C-439/99 gaf het HvJ aan dat "redenen van algemeen belang, die dergelijke beperkingen kunnen rechtvaardigen, [...] moeilijk denkbaar [zijn]" (punt 32). Toch kan niet worden uitgesloten dat dergelijke eisen in bepaalde

### 6.3.3. *Eisen aangaande het aandeelhouderschap van een onderneming*

Artikel 15, lid 2, onder c), heeft betrekking op eisen die aan het aandeelhouderschap van een onderneming worden gesteld. Tot deze eisen behoren bijvoorbeeld verplichtingen om een bepaald minimumdeel van het kapitaal in bezit te hebben. Ook vallen daar eisen onder die inhouden dat een specifieke kwalificatie vereist is om aandelenkapitaal in bezit te hebben. Zo eisen lidstaten soms voor bepaalde diensten die door leden van een gereguleerd beroep worden verricht en door een onderneming worden uitgevoerd dat het volledige kapitaal of een relevant deel daarvan rechtstreeks in handen is van leden van die beroepsgroep.

In veel gevallen zouden lidstaten eisen over het in bezit hebben van een bepaald minimumdeel van het kapitaal kunnen vervangen door minder beperkende regelingen. Met name was het HvJ van oordeel dat een dergelijke eis niet zou kunnen worden gerechtvaardigd op grond van de bescherming van crediteuren omdat hetzelfde doel ook kan worden bereikt met minder beperkende maatregelen, die bijvoorbeeld de dienstverrichter verplichten om een zekerheid te stellen of een verzekering af te sluiten<sup>95</sup>. Wanneer bovendien in andere gevallen marktdeelnemers worden verplicht om te voldoen aan bepaalde eisen met betrekking tot transparantie en informatieverstrekking kan dat ook als voldoende bescherming van crediteuren worden beschouwd.

Wanneer een specifieke kwalificatie verplicht is om aandelenkapitaal te bezitten, is dat in bepaalde gevallen eveneens niet gerechtvaardigd omdat hetzelfde doel kan worden bereikt met minder beperkende middelen. Zo oordeelde het HvJ in een zaak over de vestiging van opticiens dat het voor de bescherming van de volksgezondheid niet evenredig was om voor te schrijven dat een bepaald gedeelte van het aandelenkapitaal in bezit moest zijn van opticiens<sup>96</sup>. Zoals het HvJ in dit geval opmerkte, kunnen de hoge kwaliteit en vakmanschap van de dienst in veel gevallen worden gewaarborgd door maatregelen die minder beperkingen inhouden van de vrijheid van vestiging, bijvoorbeeld door de eis dat in elke optiekzaak een gediplomeerde opticien als werknemer of vennoot aanwezig moet zijn, de regeling voor de burgerlijke aansprakelijkheid voor derden, en een regeling die een beroepsaansprakelijkheidsverzekering voorschrijft.

### 6.3.4. *Eisen die het verrichten van bepaalde diensten voorbehouden aan specifieke dienstverrichters*

Artikel 15, lid 2, onder d), heeft betrekking op regels die het recht om bepaalde diensten te verrichten voorbehouden aan specifieke dienstverrichters. Voorbehouden activiteiten die verband houden met beroepskwalificaties voor gereguleerde beroepen op grond van Richtlijn 2005/36/EG of andere communautaire wetgeving vallen echter niet onder artikel 15. Omdat bijvoorbeeld eisen die het geven van juridisch advies in bepaalde lidstaten aan specifieke dienstverrichters voorbehouden gekoppeld zijn aan een beroepskwalificatie, vallen zij niet onder artikel 15, lid 2, onder d). Toch is duidelijk dat dergelijke eisen in alle gevallen

---

gevallen gerechtvaardigd kunnen zijn, met name op maatschappelijk gebied, zoals blijkt uit het arrest van 17 juni 1997, *Sodemare*, zaak C-70/95.

<sup>95</sup> Arrest van 29 april 2004, *Commissie tegen Portugal*, zaak C-171/02, en arrest van 26 januari 2006, *Commissie tegen Spanje*, zaak C-514/03. Zie ook arrest van 30 september 2003, *Inspire Art*, zaak C-167/01.

<sup>96</sup> Arrest van 21 april 2005, *Commissie tegen Griekenland*, zaak C-140/03.



in overeenstemming moeten zijn met andere wetgeving van de Gemeenschap, waaronder met name de artikelen 43 en 49 van het EG-Verdrag.

#### *6.3.5. Verbod om op het grondgebied van dezelfde lidstaat meer dan één vestiging te hebben*

Artikel 15, lid 2, onder e), verplicht lidstaten om de eisen te beoordelen die het dienstverrichters verbieden om op het grondgebied van dezelfde lidstaat meer dan één vestiging te hebben. In dit verband moet worden opgemerkt dat deze bepaling verschilt van het algehele verbod van artikel 14, lid 2, omdat het in dit geval alleen gaat om beperkingen op het hebben van meer dan één vestiging binnen één en dezelfde lidstaat, en dienstverrichters nog steeds in andere lidstaten gevestigd kunnen zijn.

In veel gevallen zouden lidstaten ook minder beperkende middelen moeten kunnen vinden om de doelstellingen van algemeen belang te bereiken, in plaats van een verbod op meer dan één vestiging in de lidstaat. Zo zullen lidstaten het doel van een hoogwaardige dienstverlening vaak ook kunnen bereiken door andere en minder beperkende middelen, waaronder een eis om de dienst door gekwalificeerd personeel te laten verrichten.

In dit verband oordeelde het HvJ dat een nationale wet die het marktdeelnemers verbod om in een lidstaat meer dan één rijkschool te openen strijdig was met de vrijheid van vestiging<sup>97</sup>.

#### *6.3.6. Eisen die een minimumaantal werknemers vaststellen*

Artikel 15, lid 2, onder f), gaat over eisen die voor dienstverrichters een minimumaantal werknemers vaststellen. Dergelijke eisen kunnen voor bepaalde marktdeelnemers bijzonder bezwaarlijk zijn, met name voor ondernemingen in het midden- en kleinbedrijf, die hun personeelsbestand mogelijk zouden moeten uitbreiden om hun diensten te mogen verrichten. Als zij dit niet kunnen opbrengen, zou een dergelijke eis hen in sommige gevallen zelfs van de markt kunnen uitsluiten.

Bij het beoordelen van hun wetgeving moeten lidstaten bedenken dat, zoals blijkt uit de jurisprudentie van het HvJ, eisen die een minimumaantal werknemers voorschrijven slechts in een beperkt aantal gevallen gerechtvaardigd zijn. Zo oordeelde het HvJ in een zaak over beveiligingsdiensten dat de verplichting om een minimumaantal werknemers in dienst te hebben alleen kon worden gerechtvaardigd vanuit veiligheidsoverwegingen wanneer het ging om de specifieke activiteit van het vervoer van explosieven (omdat daarbij een specifiek aantal mensen nodig is voor het hanteren van gevaarlijke stoffen), maar niet bij meer gewone activiteiten op veiligheidsgebied met een lager risico voor het publiek, waaronder de activiteiten van bewakingspersoneel<sup>98</sup>.

#### *6.3.7. Verplichte toepassing van vaste minimum- of maximumtarieven*

Artikel 15, lid 2, onder g), heeft betrekking op vaste minimum- en/of maximumtarieven die in de wet of regels van beroepsgroepen worden voorgeschreven voor het verrichten van bepaalde diensten. Dit betreft prijzen die marktdeelnemers moeten hanteren wanneer zij hun diensten op de markt aanbieden.

---

<sup>97</sup> Beschikking van 2 december 2005, *Seidl*, zaak C-117/05.

<sup>98</sup> Arrest van 26 januari 2006, *Commissie tegen Spanje*, zaak C-514/03.

Vaste minimum- of maximumtarieven vormen een ernstige belemmering van de interne markt omdat zij dienstverrichters de mogelijkheid ontnemen om op prijs of kwaliteit te concurreren (hetgeen voor elke economische activiteit een wezenlijk instrument is) en de vestiging in een lidstaat minder aantrekkelijk kunnen maken. Doorgaans moeten lidstaten betere middelen kunnen vinden om de desbetreffende doelen van algemeen belang (bijvoorbeeld de bescherming van consumenten) te bereiken.

Zo moeten zij bijvoorbeeld vaste minimum- of maximumtarieven die soms worden voorgeschreven voor bepaalde gereguleerde beroepen (bijvoorbeeld advocaten) beoordelen en naar gelang van het geval afschaffen. Bij deze beoordeling moeten lidstaten ook in dit geval rekening houden met de jurisprudentie van het HvJ. In een recente zaak over minimumtarieven voor advocaten gaf het HvJ aan dat deze tarieven in een aantal gevallen niet noodzakelijk zijn omdat voorschriften voor organisatie, kwalificatie, beroepsethiek, toezicht en aansprakelijkheid op zichzelf voldoende zijn om de doelstellingen van bescherming van de consument en een goede rechtsgang te bereiken<sup>99</sup>.

#### *6.3.8. Verplichting voor de dienstverrichter om in combinatie met zijn dienst andere specifieke diensten te verrichten*

Op grond van artikel 15, lid 2, onder h), moeten lidstaten verplichtingen beoordelen die mogelijk in hun wetgeving bestaan en de dienstverrichter voorschrijven om in combinatie met zijn dienst andere diensten te verrichten. Dit kan in veel gevallen onevenredig zijn. Zo moeten in bepaalde lidstaten marktdeelnemers die een benzinstation willen openen ter plaatse ook andere soorten diensten aanbieden, waaronder de verkoop van onderhoudsproducten voor auto's, voedsel, dranken enz. Lidstaten moeten overwegen of een dergelijke eis zonder uitzonderingsmogelijkheden evenredig is, gelet op het feit dat dezelfde producten al verkrijgbaar kunnen zijn in winkels in de buurt van het benzinstation.

## **7. VRIJ VERKEER VAN DIENSTEN**

### **7.1. Vrij verrichten van diensten en afwijkingen in verband hiermee**

#### *7.1.1. Het verschil tussen vestiging en grensoverschrijdende verrichting van diensten*

Overeenkomstig de artikelen 43 en 49 van het EG-Verdrag en de daarmee verband houdende jurisprudentie van het HvJ wordt in de Dienstenrichtlijn een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de regels die gelden voor vestiging enerzijds en de grensoverschrijdende verrichting van diensten anderzijds. Waar de artikelen 9 tot en met 15 betrekking hebben op de vestiging van dienstverrichters, gaat het in de artikelen 16 tot en met 21 over de grensoverschrijdende verrichting van diensten, dus de gevallen waarin de dienstverrichter niet is gevestigd in de lidstaat waarin hij diensten verricht. Het onderscheid tussen vestiging en grensoverschrijdende verrichting van diensten is dus van wezenlijk belang om te kunnen bepalen onder welke regels van de richtlijn een dienstverrichter valt.

---

<sup>99</sup> Arrest van 5 december 2006, *Cipolla*, gevoegde zaken C-94/04 en C-202/04.

Bij vestiging is sprake van de daadwerkelijke uitoefening van een economische activiteit vanuit een duurzame vestiging en voor onbepaalde tijd<sup>100</sup>. Volgens de jurisprudentie van het HvJ kenmerkt de vrijheid van dienstverrichting zich daarentegen door het ontbreken van een duurzame en blijvende deelname aan het economische leven van de ontvangende lidstaat<sup>101</sup>. Het HvJ heeft steeds gezegd dat het onderscheid tussen vestiging en dienstverrichting per geval moet worden gemaakt en dat daarbij niet alleen rekening moet worden gehouden met de duur, maar ook met de frequentie, de periodiciteit en de continuïteit van de dienstverrichting<sup>102</sup>. Hieruit volgt in de redenering van het HvJ dat er geen algemene tijdslijmieten kunnen worden vastgesteld voor het onderscheid tussen vestiging en dienstverrichting<sup>103</sup>. Ook het feit dat de dienstverrichter een bepaalde infrastructuur gebruikt, is niet doorslaggevend aangezien een dienstverrichter in de ontvangende lidstaat infrastructuur kan gebruiken voor de grensoverschrijdende verrichting van diensten zonder daar gevestigd te zijn<sup>104</sup>. In het *Schnitzer*-arrest gaf het HvJ aan dat ook een activiteit die gedurende meerdere jaren in een andere lidstaat wordt uitgeoefend afhankelijk van de omstandigheden als dienstverrichting kan worden aangemerkt in de zin van artikel 49 van het EG-Verdrag, net zoals dat het geval is met terugkerende dienstverrichtingen gedurende een langere periode, waaronder consultancy- of advieswerkzaamheden. Voor vestiging is integratie nodig in de economie van de lidstaat, met inbegrip van het werven van klanten in die lidstaat, vanuit een duurzame beroepsmatige vestiging<sup>105</sup>.

#### 7.1.2. Reikwijdte en effecten van de bepaling over de vrije verrichting van diensten

Artikel 16 bepaalt dat grensoverschrijdende diensten vrij en zonder ongerechtvaardigde beperkingen mogen worden verricht. Dit is een van de hoekstenen van de Dienstenrichtlijn. Deze bepaling geldt voor alle diensten die onder de richtlijn vallen, met uitzondering van de diensten en aangelegenheden die zijn omschreven in artikel 17.

Artikel 16 verbiedt lidstaten om hun eigen eisen te stellen aan inkomende dienstverrichters, behalve wanneer dat gerechtvaardigd wordt vanwege de vier redenen opgenomen in artikel 16, leden 1 en 3<sup>106</sup>. Dit betekent dat lidstaten slechts in beperkte mate eisen kunnen stellen aan inkomende dienstverrichters. Dat geldt voor alle soorten eisen, ongeacht het type of niveau van de desbetreffende wetgeving of de territoriale grenzen waarbinnen een nationale regel van toepassing is. Zo weten dienstverrichters dus dat zij niet onderworpen zullen zijn aan de wetgeving van de ontvangende lidstaat, behalve wanneer de toepassing daarvan gerechtvaardigd is vanwege de vier redenen van artikel 16, lid 1, en artikel 16, lid 3 (of wanneer de desbetreffende wetgeving valt onder een uitzondering als bedoeld in artikel 17).

---

<sup>100</sup> Arrest van 25 juli 1991, *Factortame*, zaak C-221/89, punt 20. Zie ook de definitie van "vestiging" in artikel 4, punt 5.

<sup>101</sup> Arrest van 13 februari 2003, *Commissie tegen Italië*, zaak C-131/01, punt 23.

<sup>102</sup> Arrest van 30 november 1995, *Gebhard*, zaak C-55/94, punt 39; arrest van 11 december 2003, *Schnitzer*, zaak C-215/01, punt 28.

<sup>103</sup> Arrest van 11 december 2003, *Schnitzer*, zaak C-215/01, punt 31.

<sup>104</sup> Arrest van 30 november 1995, *Gebhard*, zaak C-55/94, punt 27; arrest van 11 december 2003, *Schnitzer*, zaak C-215/01, punt 28.

<sup>105</sup> Arrest van 11 december 2003, *Schnitzer*, zaak C-215/01, punt 29.

<sup>106</sup> De bepaling over de vrijheid van dienstverrichting is gebaseerd op het beginsel dat steeds terugkeert in de jurisprudentie van het HvJ met betrekking tot het vrije verkeer van diensten; zie het arrest van 3 december 1974, *van Binsbergen*, zaak 33/74; zie voor het vrije verkeer van goederen ook het arrest van 20 februari 1979, *Cassis de Dijon*, zaak 120/78.

In tegenstelling tot andere artikelen van de richtlijn, waaronder artikel 14, verplicht artikel 16 lidstaten in beginsel niet om bestaande eisen af te schaffen, maar alleen om hun eigen eisen niet toe te passen op dienstverrichters die in andere lidstaten zijn gevestigd. Artikel 16 verbiedt lidstaten niet om hun eisen voor nationale marktdeelnemers te handhaven. Nationale regels moeten echter mogelijk wel gewijzigd worden om eisen af te schaffen die specifiek zijn bedoeld voor dienstverrichters die in andere lidstaten zijn gevestigd.

Om lacunes in de implementatiewetgeving te voorkomen, kan het aanbeveling verdienen om artikel 16 uit te voeren in de vorm van horizontale regelgeving in plaats van sector- of onderwerpspecifieke maatregelen. Op deze manier zou de rechtszekerheid voor zowel dienstverrichters en afnemers van diensten als voor de relevante bevoegde instanties worden gewaarborgd.

### 7.1.3. *Eisen die lidstaten aan grensoverschrijdende diensten kunnen stellen*

Artikel 16, lid 1, verbiedt lidstaten om aan de toegang tot, of de uitoefening van een dienstenactiviteit eisen te verbinden die niet worden gerechtvaardigd door een van de vier redenen van artikel 16, leden 1 en 3. Daarnaast moeten dergelijke eisen altijd voldoen aan de beginselen van non-discriminatie, noodzaak en evenredigheid.

#### 7.1.3.1. De vier redenen van artikel 16, leden 1 en 3

Volgens artikel 16 kan de toepassing van nationale eisen alleen worden gerechtvaardigd als zij noodzakelijk zijn om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu. Lidstaten kunnen dus geen andere doelen van algemeen belang aanvoeren<sup>107</sup>.

Opgemerkt moet worden dat de begrippen "openbare orde", "openbare veiligheid" en "volksgezondheid" afkomstig zijn uit het Gemeenschapsrecht en rechtstreeks zijn gebaseerd op artikel 46 van het EG-Verdrag. Deze begrippen zijn door het HvJ altijd in enge zin geïnterpreteerd, wat wil zeggen dat er sprake moet zijn van een werkelijke en ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving en dat de lidstaat die zich op deze doelen van algemeen belang beroept de desbetreffende risico's moet aantonen<sup>108</sup>. Ook heeft het HvJ duidelijk aangegeven dat lidstaten hun strekking niet eenzijdig kunnen vaststellen: "...dat het begrip "openbare orde" in communautair verband en met name als rechtvaardiging van een uitzondering op het grondbeginsel van het vrije verkeer van werknemers, strikt moet worden opgevat, zodat de strekking ervan niet eenzijdig door elk der lidstaten zonder controle van de gemeenschapsinstellingen kan worden bepaald"<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> Afgezien van de afwijkingen in individuele gevallen zoals bedoeld in artikel 18, zie punt 7.1.5 van dit handboek.

<sup>108</sup> Met betrekking tot het begrip "openbare orde" wordt verwezen naar het arrest van 14 oktober 2004, *Omega*, zaak C-36/02. Voor openbare orde en openbare veiligheid naar het arrest van 14 maart 2000, *Église de Scientologie*, zaak C-54/99, punt 17. Voor openbare veiligheid en volksgezondheid wordt verwezen naar het arrest van 14 december 2006, *Commissie tegen Oostenrijk*, zaak C-257/05, punt 25.

<sup>109</sup> Arrest van 4 december 1974, *Van Duyn*, zaak 41/74, punt 18, met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers; zie ook arrest van 27 oktober 1977, *Bouchereau*, zaak 30/77, punt 33.

Uit de jurisprudentie blijkt verder dat het doel van bescherming van deze algemene belangen lidstaten niet toestaat om volledige economische sectoren of beroepsgroepen uit te sluiten van de fundamentele vrijheden en met name van de vrijheid van dienstverrichting<sup>110</sup>.

- Openbare orde: Zoals reeds aangegeven is het begrip "openbare orde" afkomstig uit het Gemeenschapsrecht en moet daarbij een fundamenteel belang van de samenleving daadwerkelijk en ernstig worden bedreigd. Het komt dus niet overeen met de brede betekenis van de term "openbare orde" die mogelijk wordt gehanteerd in de rechtsorde van bepaalde lidstaten en betrekking kan hebben op een heel scala van verschillende beleidsonderwerpen of zelfs op de volledige rechtsorde of maatschappelijke orde in een lidstaat. Dit laat onverlet dat het HvJ heeft erkend dat de fundamentele waarden in een samenleving per lidstaat kunnen verschillen<sup>111</sup>. Het aantal zaken waarin het HvJ een beroep op de openbare orde toestond is tamelijk beperkt. Dat was bijvoorbeeld het geval in een zaak over persoonlijk gedrag waarbij sprake was van het gebruik van verdovende middelen wanneer dat gedrag een daadwerkelijke en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving vormde<sup>112</sup>, in een zaak waarin een lidstaat spelletjes waarin het doden van mensen werd nagespeeld beschouwde als een schending van de menselijke waardigheid<sup>113</sup> en in zaken over de risico's voor fundamentele waarden van de maatschappelijke orde, die kunnen voortvloeien uit gokken<sup>114</sup>. Anderzijds accepteerde het HvJ een beroep op de openbare orde niet waar het ging om nationale wetgeving waarin voor bepaalde ondernemingen een minimumkapitaal verplicht werd gesteld om crediteuren te beschermen<sup>115</sup>, of een eis dat een directeur van een bedrijf woonachtig moet zijn op het grondgebied waar de onderneming is gevestigd, zodat kennisgevingen van boetes aan hem kunnen worden uitgereikt<sup>116</sup>. Ook wees het HvJ het argument dat elk bewakingsbedrijf een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde en de openbare veiligheid kan vormen af als "kennelijk ongegrond"<sup>117</sup>. Bovendien bepaalde het dat het enkele nalaten, door de onderdaan van een lidstaat, van de wettelijke formaliteiten voor de toegang, de verplaatsing en het verblijf van vreemdelingen op zichzelf niet kan worden beschouwd als een aantasting van de openbare orde<sup>118</sup>.
- Openbare veiligheid: Evenals het begrip "openbare orde" is ook het begrip "openbare veiligheid" afkomstig uit het Gemeenschapsrecht en moet daarbij een fundamenteel belang van de samenleving daadwerkelijk en ernstig worden bedreigd. Voorbeelden van hetgeen door het HvJ werd beschouwd als doelstellingen van openbare veiligheid zijn: het streven van een lidstaat om de beschikbaarheid van ruwe olie te waarborgen omdat zij van "*fundamenteel belang zijn voor het bestaan van een staat, daar niet alleen de goede werking van de economie, doch vooral van de instellingen en belangrijkste overheidsdiensten en zelfs het overleven van de bevolking ervan afhankelijk zijn*"<sup>119</sup>, en het

---

<sup>110</sup> Arrest van 9 maart 2000, *Commissie tegen België*, zaak C-355/98.

<sup>111</sup> Arrest van 14 oktober 2004, *Omega*, zaak C-36/02.

<sup>112</sup> Arrest van 19 januari 1999, *Calfa*, zaak C-348/96: in dit geval achtte het HvJ de desbetreffende maatregel (uitwijzing na een strafrechtelijke veroordeling) gerechtvaardigd.

<sup>113</sup> Arrest van 14 oktober 2004, *Omega*, zaak C-36/02.

<sup>114</sup> Arrest van 21 september 1999, *Läära*, zaak C-124/97.

<sup>115</sup> Arrest van 9 maart 1999, *Centros*, zaak C-212/97, punten 32, 33 en 34.

<sup>116</sup> Arrest van 7 mei 1998, *Clean Auto Services*, zaak C-350/96, punten 40, 41 en 42, met betrekking tot artikel 39, lid 3, van het EG-Verdrag.

<sup>117</sup> Arrest van 9 maart 2000, *Commissie tegen België*, zaak C-355/98, punt 30.

<sup>118</sup> Arrest van 10 december 1974, *Royer*, zaak 48/75, punten 38 en 39.

<sup>119</sup> Arrest van 10 juli 1984, *Campus Oil*, zaak 72/83, punt 34.

streven van een lidstaat om grote ongevallen in havens te voorkomen<sup>120</sup>. In een recent arrest waarin dit begrip werd aangevoerd, bevestigde het HvJ dat, hoewel het voorkomen van ernstig lichamelijk letsel een fundamenteel belang van de samenleving is, artikel 46 van het EG-Verdrag, in afwijking van een fundamenteel beginsel van het Verdrag, strikt moet worden geïnterpreteerd en daarop alleen een beroep kan worden gedaan bij een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging van een van de fundamentele belangen van de samenleving<sup>121</sup>.

- Volksgezondheid: Tot dusverre heeft het HvJ geen specifieke definitie van het begrip "volksgezondheid" gegeven<sup>122</sup>. In de relevante jurisprudentie wordt echter bevestigd dat, evenals het geval is bij de andere redenen waarnaar artikel 46 van het EG-Verdrag verwijst, alleen bij een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging<sup>123</sup> een beroep kan worden gedaan op het begrip "volksgezondheid". Dat was het geval in zaken waarin lidstaten aanvoerden dat de noodzaak "*van instandhouding van evenwichtige medische en ziekenhuisvoorzieningen voor allen*" en "*het overleven van de bevolking*"<sup>124</sup> bepaalde beperkingen rechtvaardigde.
- Bescherming van het milieu: Lidstaten kunnen erop toezien dat dienstverrichters voldoen aan hun eigen nationale, regionale of lokale regels voor de bescherming van het milieu. Door rekening te houden met de specifieke kenmerken van de plaats waar de dienst wordt verricht kunnen lidstaten voorkomen dat een dienst op die specifieke plaats nadelige effecten heeft op het milieu. Relevante regels zouden betrekking kunnen hebben op bescherming tegen geluidhinder (maximale geluidsniveaus voor het gebruik van bepaalde machines), regels inzake het gebruik van gevaarlijke stoffen om schade aan het milieu te voorkomen, regels inzake de verwerking van afval dat wordt geproduceerd bij een dienstenactiviteit enz. In al deze gevallen moet zorgvuldig worden onderzocht of de toepassing van de eisen van de ontvangende lidstaat noodzakelijk en evenredig is. Bij een dienstverrichter kunnen bijvoorbeeld in de lidstaat waarin hij is gevestigd al controles worden uitgevoerd naar de milieu-effecten van zijn activiteiten en werkmethoden en dit moet niet nogmaals worden gedaan op grond van eisen in de ontvangende lidstaat.

---

<sup>120</sup> Arrest van 18 juni 1998, *Corsica Ferries*, zaak C-266/96.

<sup>121</sup> Arrest van 14 december 2006, *Commissie tegen Oostenrijk*, zaak C-257/05 en de daarin aangehaalde jurisprudentie.

<sup>122</sup> In Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77), wordt het begrip "volksgezondheid", dat een van de redenen is die beperkingen van het vrije verkeer kunnen rechtvaardigen, als volgt uitgelegd: "*Enkel potentieel epidemische ziekten zoals gedefinieerd in de relevante instrumenten van de Wereldgezondheidsorganisatie, en andere infectieziekten of besmettelijke parasitaire ziekten kunnen een beperking van vrijheid van verkeer rechtvaardigen, voorzover het gastlandbeschermende regelingen treft ten aanzien van de eigen onderdanen*".

<sup>123</sup> Zie arrest van 14 december 2006, *Commissie tegen Oostenrijk*, zaak C-257/05, punt 25.

<sup>124</sup> Arrest van 16 mei 2006, *Watts*, zaak C-372/04, punt 105. Het HvJ verwees in algemene zin naar verklaringen over "volksgezondheid" in oudere jurisprudentie, maar in het concrete geval en met betrekking tot toestemming voor ziekenhuisbehandelingen in andere lidstaten aanvaardde het HvJ een rechtvaardiging op grond van de noodzaak van een veilige planning, zonder specifiek te verwijzen naar de "volksgezondheid" als zodanig.

### 7.1.3.2. Discriminatieverbod

Nationale eisen die dienstverrichters uit andere lidstaten discrimineren, kunnen in het licht van artikel 16 niet worden toegepast, ook niet wanneer zij mogelijk betrekking hebben op een van de vier doelen van algemeen belang van artikel 16, lid 1. Vergunningstelsels die bijvoorbeeld specifiek worden ingevoerd voor dienstverrichters uit andere lidstaten zijn in het algemeen discriminerend. Dat geldt ook voor andere regels die specifiek bedoeld zijn om de verrichting van diensten door dienstverrichters uit andere lidstaten te reguleren en niet gelijkelijk van toepassing zijn op nationale dienstverrichters. Voorbeelden hiervan zijn regels die dienstverrichters uit andere lidstaten verbieden om een infrastructuur te bezitten of voorschrijven dat zij een identiteitsdocument bezitten dat eigen onderdanen niet behoeven te bezitten.

### 7.1.3.3. Evenredigheid

Zelfs wanneer ten slotte een eis geen discriminerende werking heeft en onder een van de vier reeds genoemde dwingende redenen van algemeen belang valt, is het laatste criterium om vast te stellen of de toepassing van een dergelijke eis in overeenstemming is met artikel 16, leden 1 en 3, het evenredigheidscriterium, dat inhoudt dat de eis passend moet zijn om het nagestreefde doel te bereiken en niet verder gaat dan wat nodig is om dat doel te bereiken<sup>125</sup>.

Om te beginnen moet bij deze beoordeling worden vastgesteld of de toepassing van een nationale eis geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken. De toepassing van wetgeving die niet geschikt is om een van de vier doelen van algemeen belang van artikel 16, lid 1, te bereiken, kan niet worden gerechtvaardigd. Verder moet de toepassing van de desbetreffende eis het minst beperkende middel zijn om het doel te bereiken. Met name moet worden beoordeeld of het doel van "algemeen belang" niet al wordt bereikt door eisen die de dienstverrichter moet naleven in de lidstaat waarin hij is gevestigd. Ook als dat niet het geval is (omdat er geen, of alleen soepeler eisen bestaan in de wetgeving van de lidstaat waarin de dienstverrichter is gevestigd) moet de ontvangende lidstaat beoordelen of er andere en minder beperkende middelen bestaan om het nagestreefde doel te bereiken (toezicht op de uitoefening van een activiteit kan bijvoorbeeld minder beperkend zijn dan de eis dat vooraf een vergunning moet zijn afgegeven en nog steeds toereikend zijn om het doel te bereiken). Deze beoordeling zal vaak per geval moeten worden gemaakt.

### 7.1.3.4. De lijst van eisen van artikel 16, lid 2

In de lijst van eisen van artikel 16, lid 2, zijn voorbeelden opgenomen van eisen die in beginsel niet door een lidstaat kunnen worden gesteld wanneer op zijn grondgebied diensten worden verricht door een dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd. Ook wordt verwezen naar eisen die doorgaans niet kunnen worden gesteld aan afnemers van diensten.

De meeste voorbeelden van in lid 2 genoemde eisen zijn al beoordeeld in de jurisprudentie van het HvJ en daarin strijdig bevonden met artikel 49 van het EG-Verdrag. Op deze basis is er een sterke veronderstelling dat dergelijke eisen niet kunnen worden gerechtvaardigd met

---

<sup>125</sup> Arrest van 25 juli 1991, *Säger*, zaak C-76/90, punt 15; arrest van 23 november 1999, *Arblade en anderen*, gevoegde zaken C-369/96 en C-376/96, punt 35; arrest van 3 oktober 2000, *Corsten*, zaak C-58/98, punt 39; arrest van 22 januari 2002, *Canal Satélite*, zaak C-390/99, punt 33.

een beroep op een van de vier doelen van algemeen belang van artikel 16, lid 3, omdat zij in het algemeen onevenredig zijn.

- **De verplichting om te beschikken over een vestiging op het grondgebied waar de dienst wordt verricht**

Artikel 16, lid 2, onder a), heeft betrekking op eisen die dienstverrichters uit andere lidstaten verplichten om een vestiging te openen in de lidstaat waarin zij grensoverschrijdende diensten willen verrichten. Zoals aangegeven door het HvJ doen dergelijke eisen afbreuk aan het recht om grensoverschrijdende diensten te verrichten dat is neergelegd in artikel 49 van het EG-Verdrag, omdat zij de grensoverschrijdende verrichting van diensten onmogelijk maken door de dienstverrichter te verplichten om te beschikken over een duurzame infrastructuur in de ontvangende lidstaat<sup>126</sup>.

- **De verplichting om een vergunning te verkrijgen of zich in te schrijven in een register**

Artikel 16, lid 2, onder b), heeft betrekking op eisen die dienstverrichters uit andere lidstaten verplichten om een administratieve procedure voor een vergunning of inschrijving te doorlopen voordat zij feitelijk kunnen beginnen met het verrichten van hun diensten. Het HvJ heeft steeds geoordeeld dat dergelijke voorafgaande controles alleen in uitzonderlijke gevallen gerechtvaardigd zijn, wanneer wordt aangetoond dat toezicht of controle achteraf niet toereikend zou zijn of niet tijdig genoeg zou kunnen plaatsvinden om ernstige schade te voorkomen<sup>127</sup>. Artikel 16, lid 2, onder b), heeft geen betrekking op vergunning- of inschrijvingstelsels op grond van andere regelgeving van de Gemeenschap, waaronder Richtlijn 2005/36/EEG inzake de erkenning van beroepskwalificaties.

- **Het verbod om een infrastructuur op te zetten**

Artikel 16, lid 2, onder c), heeft betrekking op verboden die de ontvangende lidstaat kent voor het oprichten van een infrastructuur, waaronder kantoren, kamers enz. die dienstverrichters uit andere lidstaten nodig kunnen hebben voor het verrichten van hun diensten. Een dienstverrichter kan niet worden verplicht om een vestiging te hebben maar behoort de mogelijkheid te hebben om in een of andere vorm te beschikken over infrastructuur (bijvoorbeeld een kantoor o.i.d.) voor het verrichten van grensoverschrijdende dienstenactiviteiten, bijvoorbeeld voor het ontvangen van klanten of het opslaan van uitrusting die hij gebruikt bij het verrichten van zijn diensten, zoals ook erkend door het HvJ<sup>128</sup>.

- **De toepassing van specifieke contractuele regelingen tussen de dienstverrichter en de afnemer die het verrichten van diensten door zelfstandigen beperkt**

---

<sup>126</sup> Arrest van 10 februari 1982, *Transporoute*, zaak 76/81; arrest van 15 januari 2002, *Commissie tegen Italië*, zaak C-439/99; arrest van 7 februari 2002, *Commissie tegen Italië*, zaak C-279/00.

<sup>127</sup> Arrest van 8 juni 2000, *Commissie tegen Italië*, zaak C-264/99; arrest van 22 januari 2002, *Canal Satélite*, zaak C-390/99; arrest van 13 februari 2003, *Commissie tegen Italië*, zaak C-131/01.

<sup>128</sup> Bedacht moet worden dat, zoals ook reeds aangegeven, het feit dat een dienstverrichter een dergelijke infrastructuur gebruikt niet betekent dat hij is gevestigd en dat zijn activiteiten niet langer zouden kunnen worden beschouwd als grensoverschrijdende dienstverrichting. Zie het arrest van 30 november 1995 *Gebhard*, zaak C-55/94, en arrest van 21 maart 2002, *Commissie tegen Italië*, zaak C-298/99.



Artikel 16, lid 2, onder d), heeft betrekking op eisen die specifieke contractuele regelingen verplicht stellen voor de verrichting van bijzondere diensten en van invloed zijn op de relatie tussen de dienstverrichter en zijn klant, en met name op zijn bevoegdheid om contractuele relaties aan te gaan op grond van overeenkomsten voor diensten. Dit zou het geval zijn wanneer een lidstaat de mogelijkheid om bepaalde diensten als zelfstandige te verrichten bij wet zou verbieden, bijvoorbeeld door te eisen dat zij altijd worden uitgevoerd in het kader van een arbeidsrelatie. Daartoe zouden bijvoorbeeld ook gevallen behoren waarin diensten die door een toeristengids worden verricht niet zouden worden erkend als diensten op grond van nationale wetgeving die verplicht zou stellen dat er een arbeidsrelatie bestaat tussen toeristengidsen en reisbureaus die toeristische programma's organiseren<sup>129</sup>.

- **De verplichting om een specifiek identiteitsdocument te bezitten**

Artikel 16, lid 2, onder e), heeft betrekking op eisen die dienstverrichters verplichten om in het bezit te zijn van een specifiek identiteitsdocument dat is afgegeven door de lidstaat waar de dienst wordt verricht. Dergelijke eisen hebben tot gevolg dat diensten niet mogen worden verricht voordat een dergelijk document is afgegeven door de autoriteiten in de ontvangende lidstaat. Daardoor ontstaan vertragingen en complicaties en het is om deze reden dat het HvJ dergelijke eisen als onevenredig heeft bestempeld<sup>130</sup>.

- **Eisen die betrekking hebben op het gebruik van uitrusting**

Artikel 16, lid 2, onder f), heeft betrekking op eisen die het gebruik van uitrusting beperken. Dergelijke eisen kunnen dienstverrichters uit andere lidstaten verbieden om hun gebruikelijke uitrusting te gebruiken, ook wanneer deze vanuit technisch oogpunt geschikt is. Voorbeelden zijn verplichtingen om technische machines van bepaalde types of merken te gebruiken (bijvoorbeeld bepaalde meetinstrumenten) of eisen die voor het gebruik van bepaalde uitrusting vergunningen of soortgelijke administratieve procedures verplicht stellen<sup>131</sup>. Opgemerkt moet worden dat onder het begrip "uitrusting" gereedschappen, machines, werktuigen e.d. vallen die door de dienstverrichter worden gebruikt bij het verrichten van de dienst, bijvoorbeeld kranen van een bouwbedrijf. Materiaal dat wordt verstrekt door de dienstverrichter en wordt gebruikt door de afnemer van de dienst of daarbij achterblijft nadat de dienst is voltooid (waaronder bouwmaterialen die als onderdeel van het gebouw achterblijven) vallen niet onder dit begrip. Verder moet opgemerkt worden dat artikel 16, lid 2, onder f), geen betrekking heeft op eisen die noodzakelijk zijn om de gezondheid en de veiligheid op het werk te beschermen en lidstaten niet belet om hun specifieke eisen op dat gebied toe te passen, waaronder bepaalde verplichtingen ten aanzien van het gebruik van gevaarlijke machines of veiligheidsuitrusting. Dit geldt voor alle uitrusting die wordt gebruikt door zowel ter beschikking gestelde werknemers<sup>132</sup> als door zelfstandigen.

- **Beperkingen voor afnemers**

Artikel 16, lid 2, onder g), verwijst naar artikel 19 van de richtlijn over beperkingen voor afnemers. Dergelijke beperkingen zijn ook van invloed op dienstverrichters die diensten

---

<sup>129</sup> Arrest van 5 juni 1997, *Griekse toeristengidsen*, zaak C-398/95.

<sup>130</sup> Arrest van 9 maart 2000, *Commissie tegen België*, zaak-355/98.

<sup>131</sup> Arrest van 22 januari 2002, *Canal Satélite*, zaak C-390/99; arrest van 8 juli 1999, *Commissie tegen België*, zaak C-203/98, inzake artikel 43 van het EG-Verdrag.

<sup>132</sup> In dit geval voorziet artikel 17, punt 2, al in een afwijking van artikel 16.

willen verrichten voor klanten in een andere lidstaat. Hoewel deze eisen niet rechtstreeks aan de dienstverrichter maar aan zijn (mogelijke) klanten worden gesteld, weerhouden zij potentiële afnemers ervan om dienstverrichters uit andere lidstaten in te schakelen en maken hun dat in sommige gevallen zelfs onmogelijk<sup>133</sup>.

#### 7.1.4. De afwijkingen in artikel 17

In artikel 17 is een lijst opgenomen van afwijkingen van artikel 16. In overeenstemming met de jurisprudentie van het HvJ moeten afwijkingen van een regel uit een richtlijn die zijn bedoeld om de doeltreffendheid te waarborgen van de rechten die in het EG-Verdrag zijn neergelegd, waaronder de vrijheid van dienstverrichting, in nauwe zin worden geïnterpreteerd<sup>134</sup>.

Het feit dat bepaalde aangelegenheden of diensten onder één van de afwijkingen van artikel 17 vallen, betekent niet altijd dat alle regelgeving van de lidstaat waar de dienst wordt verricht daarop kan worden toegepast. Deze aangelegenheden of diensten vallen in ieder geval onder artikel 49 van het EG-Verdrag. Daarom is de toepassing van bepaalde eisen in de lidstaat waar de dienst wordt verricht mogelijk niet gerechtvaardigd.

- **Diensten van algemeen economisch belang**

Artikel 17, punt 1, voorziet in een afwijking van artikel 16 voor diensten van algemeen economisch belang die in een andere lidstaat worden verricht. Zoals aangegeven in overweging 70 mogen "[i]n het kader van deze richtlijn en onverminderd artikel 16 van het Verdrag, [...] diensten alleen als diensten van algemeen economisch belang worden beschouwd wanneer zij worden verricht uit hoofde van een speciale taak van algemeen belang die door de betrokken lidstaat aan de dienstverrichter is toevertrouwd. Deze toewijzing moet zijn geschied bij een of meer besluiten, waarvan de vorm door de betrokken lidstaat kan worden bepaald en die een nauwkeurige specificatie van de aard van de speciale taak moeten geven". In artikel 17, punt 1, wordt uitdrukkelijk omschreven wat onder "netwerkdiensten" moet worden verstaan, met inbegrip van de diensten die onder wetgeving van de Gemeenschap vallen (postdiensten, bepaalde aan de levering van gas en electriciteit gerelateerde diensten). De verwijzing naar deze diensten betekent niet dat deze diensten automatisch moeten worden beschouwd als diensten van algemeen economisch belang. De vraag of een bepaalde dienst van algemeen economisch belang is, moet per geval worden beantwoord op basis van de beginselen van overweging 70.

- **Aangelegenheden die vallen onder Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers**

Artikel 17, punt 2, maakt duidelijk dat artikel 16 geen gevolgen heeft voor de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers<sup>135</sup>. In de overwegingen 86 en 87 wordt uitgebreid uiteengezet wat onder deze uitzondering valt. Regels voor maximale werk- en minimale rustperiodes, minimumaantal betaalde verlofdagen, minimumlonen, inclusief vergoedingen voor overwerk, de voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers, in het bijzonder door uitzendbedrijven, gezondheid, veiligheid en

---

<sup>133</sup> Voor een nadere toelichting op artikel 19 wordt verwezen naar punt 7.2.1 van dit handboek.

<sup>134</sup> Zie arrest van 18 mei 1995, *Commissie tegen Italië*, zaak C-57/94.

<sup>135</sup> Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, PB L 18 van 21.1.1997, blz. 1.

hygiëne op het werk, beschermende maatregelen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van zwangere vrouwen of vrouwen die pas zijn bevallen en van kinderen en jongeren, en gelijke behandeling van mannen en vrouwen en andere bepalingen in verband met het discriminatieverbod vallen onder de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers en worden dus onverlet gelaten door artikel 16.

- **Aangelegenheden die vallen onder Richtlijn 95/46/EG betreffende de verwerking van persoonsgegevens**

Onder de afwijking van artikel 17, punt 3, vallen de aangelegenheden die worden geregeld in de richtlijn betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, waarin specifieke regels zijn opgenomen voor grensoverschrijdend dataverkeer.

- **Aangelegenheden die vallen onder Richtlijn 77/249/EEG tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening door advocaten van het vrij verrichten van diensten**

De afwijking van artikel 17, punt 4, waarborgt dat bovengenoemde richtlijn onverkort van toepassing blijft voor zover zij meer specifieke regels bevat over het vrij verrichten van grensoverschrijdende diensten door advocaten. Daarom is op grond van deze afwijking artikel 16 voor advocaten alleen van toepassing op aangelegenheden die niet in genoemde richtlijn worden geregeld. Met name moeten volgens Richtlijn 77/249 bij justitiële activiteiten en vertegenwoordiging van cliënten bij overheidsinstanties in een bepaalde lidstaat de verplichtingen in acht worden genomen die gelden voor in die lidstaat gevestigde advocaten. Met betrekking tot niet-justitiële activiteiten vult artikel 16 Richtlijn 77/249 aan waar het gaat om aangelegenheden waarvoor deze richtlijn niet uitdrukkelijk toestaat dat de regels worden toegepast van de lidstaat waarin de diensten worden verricht.

- **Gerechtelijke inning van schuldvorderingen**

De uitsluiting in artikel 17, punt 5, van de gerechtelijke inning van schuldvorderingen heeft betrekking op de inning van schuldvorderingen via gerechtelijke procedures. Hieronder vallen niet de incassodiensten die door dienstverrichters worden verricht buiten het kader van gerechtelijke procedures.

- **Aangelegenheden die vallen onder Titel II van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en nationale eisen die een activiteit voorbehouden aan een gereguleerd beroep**

De afwijking van artikel 17, punt 6, waarborgt de volledige toepassing van Titel II van de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties bij grensoverschrijdende verrichtingen van diensten<sup>136</sup>. Op grond van deze afwijking geldt artikel 16 voor gereguleerde beroepen uitsluitend voor aangelegenheden die geen verband houden met beroepskwalificaties, waaronder commerciële communicatie, multidisciplinaire partnerschappen, tarieven enz. Deze afwijking sluit ook eisen die een activiteit voorbehouden aan leden van een bepaald gereguleerd beroep uit van de toepassing

---

<sup>136</sup> Het is daarom duidelijk dat de bepalingen van Titel II van de richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties onverkort van toepassing blijven. De ontvangende lidstaat kan bijvoorbeeld eisen dat jaarlijks een voorafgaande opgave plaatsvindt en dat voor de dienstverrichter de beroepsregels en wettelijke of bestuursrechtelijke regels gelden die rechtstreeks verband houden met beroepskwalificaties.

van artikel 16. Wanneer bijvoorbeeld in een lidstaat alleen advocaten juridisch advies mogen geven is de bepaling over de vrije verrichting van diensten niet van toepassing. Iemand die dus in zijn lidstaat juridische adviesdiensten kan verrichten maar niet als advocaat is gekwalificeerd, kan dus geen beroep doen op artikel 16 om juridische adviesdiensten te verrichten in een lidstaat waar dat is voorbehouden aan advocaten. De verenigbaarheid van een dergelijk voorbehoud met de wetgeving van de Gemeenschap wordt niet geregeld in de Dienstenrichtlijn, de richtlijn betreffende beroepskwalificaties of de advocatenrichtlijn, maar moet worden onderzocht in het licht van het EG-Verdrag.

- **Aangelegenheden die vallen onder Verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen**

De afwijking van artikel 17, punt 7, waarborgt dat artikel 16 de voorschriften uit de verordening over de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen onverlet laat. Deze regels bepalen onder meer onder welk nationaal stelsel voor sociale zekerheid personen vallen die tijdelijk als zelfstandige of werknemer in een andere lidstaat werkzaam zijn.

- **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**

Richtlijn 2004/38/EG heeft betrekking op administratieve formaliteiten die lidstaten verplicht kunnen stellen voor EU-burgers en bepaalde onderdanen van derde landen die zich naar een andere lidstaat begeven. Op grond van de afwijking van artikel 17, punt 8, blijven deze regels van toepassing wanneer diensten worden verricht waarbij sprake is van tijdelijke verplaatsingen van EU-burgers of onderdanen van derde landen.

- **Eisen met betrekking tot een visum of verblijfsvergunning voor onderdanen van derde landen**

De afwijking van artikel 17, punt 9, waarborgt dat artikel 16 de regels met betrekking tot visumeisen die deel uitmaken van het Schengenacquis onverlet laat. Deze afwijking waarborgt eveneens dat artikel 16 niet van invloed is op de mogelijkheden van lidstaten om visumeisen te stellen aan onderdanen van derde landen die niet onder het Schengenacquis vallen (hoofdzakelijk onderdanen van derde landen die zich van een Schengen- naar een niet-Schengenland of vice versa begeven en onderdanen van derde landen die zich voor periodes van meer dan drie maanden naar een andere lidstaat begeven).

- **Aangelegenheden die vallen onder Verordening (EEG) nr. 259/93 betreffende de overbrenging van afvalstoffen**

De verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen voorziet in een aantal regels met verplichtingen waaraan moet worden voldaan in het land van bestemming of doorvoer. De afwijking van artikel 17, punt 10, waarborgt dat artikel 16 deze verordening onverlet laat.

- **Intellectuele eigendomsrechten**

De afwijking in artikel 17, punt 11, voor intellectuele eigendomsrechten heeft betrekking op de rechten als zodanig (bestaan van het recht, reikwijdte en uitzonderingen, duur enz.). Daarentegen heeft het geen betrekking op diensten in verband met het beheer van dergelijke rechten, die onder meer worden verricht door inningsinstanties of octrooi-agenten

- **Handelingen waarvoor de wet de tussenkomst van een notaris voorschrijft**

De afwijking van artikel 17, punt 12, heeft betrekking op eisen in nationale wetgeving die de tussenkomst van een notaris voorschrijft voor bepaalde handelingen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de overdracht van onroerend goed, de vaststelling van statuten van ondernemingen, hun inschrijving enz.

- **Aangelegenheden die vallen onder de bepalingen van Richtlijn 2006/43/EG betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen**

Onder de afwijking van artikel 17, punt 13, vallen de specifieke regels voor de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen uit de relevante richtlijn. Daarmee wordt gewaarborgd dat artikel 16 niet van invloed is op regels uit die richtlijn die van toepassing zijn op het verrichten van wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen door controleurs uit andere lidstaten, waaronder de verplichte erkenning van de controleur door de lidstaat die de wettelijke controle uitvoert. Artikel 16 geldt voor controleurs alleen voor aangelegenheden die niet onder Richtlijn 2006/43/EG vallen.

- **Inschrijving van voertuigen die in een andere lidstaat zijn geleased**

Deze afwijking in artikel 17, punt 14, houdt rekening met belangrijke verschillen tussen lidstaten waar het gaat om de belastingheffing op voertuigen en de mogelijke gevolgen van de inschrijving van voertuigen voor het systeem van voertuigbelastingen<sup>137</sup> en biedt lidstaten de mogelijkheid om te blijven eisen dat voertuigen die gewoonlijk op hun binnenlandse wegen rijden daar worden ingeschreven. Deze afwijking heeft betrekking op langlopende lease-overeenkomsten maar niet op autoverhuur van korte duur.

- **Bepalingen betreffende contractuele en niet-contractuele verbintenissen, bepaald volgens de regels van het internationaal privaatrecht**

Artikel 17, punt 15, regelt de relatie tussen artikel 16 en de regels van het internationaal privaatrecht die gelden voor contractuele en niet-contractuele verbintenissen. Artikel 16 laat regels van het internationaal privaatrecht onverlet. Dit betekent dat regels van het internationaal privaatrecht bepalen welk nationaal recht moet worden toegepast op niet-contractuele of contractuele verbintenissen.

#### *7.1.5. Afwijkingen in specifieke gevallen op grond van artikel 18*

Artikel 18 biedt de mogelijkheid om van artikel 16 af te wijken onder specifieke voorwaarden en in bijzondere gevallen die verband houden met de veiligheid van diensten. Onder de voorwaarden van artikel 18 kan een ontvangende lidstaat in uitzonderlijke gevallen zijn eisen stellen aan een individuele dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd. Alleen in concrete en specifieke situaties en met betrekking tot de verrichting van een specifieke dienst door een bepaalde dienstverrichter kan een beroep op dit artikel worden gedaan. Het kan niet in algemene zin worden gebruikt om voor een bepaald type dienst of een bepaalde categorie dienstverrichter af te wijken van artikel 16.

Artikel 18 voorziet in het treffen van preventieve of dwingende maatregelen om de veiligheid van de desbetreffende dienst te waarborgen. De dienst moet een gevaar vormen dat niet kan

---

<sup>137</sup> Zie arrest van 21 maart 2002, *Cura-Anlagen*, zaak C-451/99.

worden voorkomen door maatregelen die worden genomen in overeenstemming met de bepalingen over administratieve samenwerking, dat wil zeggen door de regeling voor wederzijdse bijstand tussen de overheden van de betrokken lidstaten. De maatregelen moeten evenredig zijn en zich beperken tot datgene wat nodig is om bescherming te bieden tegen gevaren die zijn ontstaan of waarschijnlijk zullen ontstaan door de dienst van de dienstverrichter. De maatregelen moeten effectiever zijn dan maatregelen die worden genomen door de lidstaat van vestiging van de dienstverrichter. Hiervoor moet de lidstaat die de dienst ontvangt in ieder geval beoordelen of de voorgenomen maatregelen een werkelijke meerwaarde hebben ten opzichte van de maatregelen die zijn genomen door de lidstaat waarin de dienstverrichter is gevestigd.

In procedurele zin mag de lidstaat waarin de dienst wordt verricht pas eenzijdig maatregelen nemen na de lidstaat waarin de dienstverrichter is gevestigd om bijstand te hebben verzocht en nadat de procedure van artikel 35, leden 2 tot en met 6, is doorlopen, met inbegrip van de verplichting om de lidstaat van vestiging en de Commissie in kennis te hebben gesteld van het voornemen om de maatregelen te nemen en de redenen daarvoor<sup>138</sup>.

In lid 3 wordt aangegeven dat deze procedure niet van invloed is op andere wetgeving van de Gemeenschap waarin de vrijheid van dienstverrichting wordt gewaarborgd en wordt voorzien in uitzonderingen in specifieke gevallen. Dit is met name het geval in de richtlijn inzake elektronische handel<sup>139</sup>.

## **7.2. Verplichtingen in verband met de rechten van afnemers van diensten**

Om een werkelijke interne markt voor diensten tot stand te brengen is het niet alleen noodzakelijk om de vrijheid van dienstverrichting van marktdeelnemers te bevorderen, maar moet er ook op worden toegezien dat afnemers van diensten zonder problemen gebruik kunnen maken van hun vrijheid van afname. Volgens de jurisprudentie van het HvJ maakt de vrijheid van afnemers om diensten af te nemen onlosmakelijk deel uit van de fundamentele vrijheid die is neergelegd in artikel 49 van het EG-Verdrag<sup>140</sup>.

Afdeling 2 van hoofdstuk IV van de Dienstenrichtlijn is gewijd aan verbetering van de rechten van afnemers van diensten, waaronder met name consumenten. Deze afdeling is bedoeld om belemmeringen weg te nemen voor afnemers die gebruik willen maken van diensten die worden verricht door in andere lidstaten gevestigde dienstverrichters en om discriminerende eisen op basis van nationaliteit of woonplaats van afnemers af te schaffen. Deze afdeling waarborgt verder dat afnemers van diensten toegang hebben tot algemene informatie over de eisen waaraan dienstverrichters uit andere lidstaten moeten voldoen, zodat afnemers een geïnformeerde keuze kunnen maken wanneer zij overwegen om te kiezen voor de diensten van een dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd.

De artikelen 19 tot en met 21 gelden voor alle afnemers van diensten zoals omschreven in artikel 4, punt 3, van de richtlijn. Zo kunnen dus alle onderdanen van een lidstaat en alle

---

<sup>138</sup> Zie punt 9.4.2 van dit handboek.

<sup>139</sup> Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt, PB L 178 van 17.7.2000. blz. 1.

<sup>140</sup> Zie bijvoorbeeld het arrest van 2 februari 1989, *Cowan tegen Trésor Public*, zaak 186/87; arrest van 30 mei 1991, *Commissie tegen Nederland*, zaak C-68/89; arrest van 9 augustus 1994, *Van der Elst*, zaak C-43/93.

rechtspersonen als bedoeld in artikel 48 van het EG-Verdrag die in een lidstaat zijn gevestigd zich beroepen op de artikelen 19 tot en met 21. Daarnaast vallen - zoals aangegeven in artikel 4, punt 3, en in overweging 36 onder het begrip "afnemer" ook alle natuurlijke personen die - hoewel zij geen onderdaan van een lidstaat zijn - al beschikken over rechten die hun zijn verleend door wetgeving van de Gemeenschap. Daarom beschikken deze personen ook over de rechten die zijn omschreven in de artikelen 19 tot en met 21<sup>141</sup>.

### *7.2.1. Beperkingen die niet aan afnemers kunnen worden opgelegd*

Momenteel ondervinden afnemers van diensten en met name consumenten soms belemmeringen wanneer zij gebruik willen maken van diensten die worden aangeboden door een dienstverrichter uit een andere lidstaat. Beperkingen en zelfs discriminatie kunnen in verschillende situaties voorkomen wanneer de dienstverrichter zich naar het grondgebied van een andere lidstaat verplaatst of wanneer de dienst op afstand wordt verricht, maar ook wanneer een afnemer zich naar een andere lidstaat verplaatst om daar diensten af te nemen.

Artikel 19 verbiedt lidstaten om aan afnemers eisen te stellen die een belemmering vormen voor het gebruik van een dienst die wordt verricht door in een andere lidstaat gevestigde marktdeelnemers. Met name verbiedt artikel 19 eisen die discrimineren op grond van de plaats waar de dienstverrichter is gevestigd, dus op grond van de vraag of deze is gevestigd in de lidstaat waarvan ook de afnemer ingezetene is of in een andere lidstaat, of die discrimineren op grond van de plaats waar de dienst wordt verricht. Om deze bepaling uit te voeren moeten lidstaten hun wetgeving doorlichten en nagaan of daarin eisen zijn opgenomen die door artikel 19 worden verboden. Als dat het geval is, moeten zij deze eisen afschaffen.

Op grond van artikel 19, onder a), moeten lidstaten die afnemers van diensten verplichten om een verklaring in te dienen of een vergunning aan te vragen wanneer zij gebruik willen maken van diensten van dienstverrichters die in een andere lidstaat zijn gevestigd deze verplichtingen afschaffen<sup>142</sup>. Dit heeft echter geen betrekking op vergunningstelsels die in alle gevallen gelden voor het gebruik van een dienst<sup>143</sup> en niet alleen voor het gebruik van een dienst uit een andere lidstaat.

Bovendien moeten op grond van artikel 19, onder b), lidstaten die financiële bijstand verlenen voor het gebruik van een specifieke dienst bestaande discriminerende beperkingen aan deze financiële bijstand opheffen wanneer die zijn gebaseerd op het feit dat de dienstverrichter is gevestigd in een andere lidstaat of dat de dienst in een andere lidstaat wordt verricht. Dit betekent bijvoorbeeld dat subsidies voor talencursussen of opleidingen voor werknemers die worden verleend op voorwaarde dat de cursussen op het nationale grondgebied worden gegeven niet verenigbaar zijn met artikel 19 en daarom zouden moeten worden afgeschaft.

---

<sup>141</sup> Dit is onverminderd het besluit dat wordt genomen door het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken in overeenstemming met de artikelen 1 en 2 van het Protocol over de positie van respectievelijk het Verenigd Koninkrijk en Ierland, en in overeenstemming met de artikelen 1 en 2 van het Protocol over de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie, om niet betrokken te zijn bij de aanneming van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen; PB L 16 van 23.1.2004, blz. 44.

<sup>142</sup> Vergunningeisen die aan dienstverrichters worden opgelegd (en niet aan afnemers) mogen op grond van artikel 16 in algemene zin niet langer worden opgelegd aan dienstverrichters uit andere lidstaten. Artikel 19 is vanuit het oogpunt van de afnemer een aanvulling op artikel 16.

<sup>143</sup> Zie overweging 92.

Duidelijk moet echter zijn dat artikel 19, onder b), alleen betrekking heeft op financiële bijstand die wordt verleend voor het gebruik van een specifieke dienst. Regelingen die geen verband houden met het gebruik van een specifieke dienst, waaronder financiële bijstand aan studenten voor levensonderhoud, vallen niet onder artikel 19<sup>144</sup>.

### 7.2.2. *Beginsel van non-discriminatie*

Afnemers van diensten krijgen soms te maken met discriminatie op grond van hun nationaliteit of woonplaats, bijvoorbeeld in de vorm van hogere entreprijzen voor musea of parken. Artikel 20 voorziet in een algemeen discriminatieverbod waaraan lidstaten en dienstverrichters zich moeten houden.

#### 7.2.2.1. Discriminatieverbod voor lidstaten

Artikel 20, lid 1, verplicht lidstaten erop toe te zien dat voor afnemers van diensten geen discriminerende eisen gelden op grond van hun nationaliteit of verblijfplaats. Daarom moet elke vorm van discriminatie door de staat of regionale of lokale overheden op grond van nationaliteit of verblijfplaats van afnemers worden afgeschaft, waaronder discriminerende tarieven of eisen die uitsluitend gelden voor onderdanen van andere lidstaten (bijvoorbeeld de verplichting om specifieke documenten te verstrekken voor het gebruik van een dienst).

Verschillen in behandeling zijn echter niet in alle gevallen discriminatie. Volgens de jurisprudentie van het HvJ bestaat discriminatie uit de toepassing van verschillende regels op vergelijkbare situaties of uit de toepassing van dezelfde regel op verschillende situaties<sup>145</sup>. Dus ook wanneer verschillen in behandeling op grond van de verblijfplaats in het algemeen neerkomen op discriminatie, is het in uitzonderlijke gevallen toch mogelijk dat er geen sprake van discriminatie is wanneer deze verschillen voortkomen uit relevante en objectieve verschillen in de situatie van de afnemers<sup>146</sup> (dit kan bijvoorbeeld het geval zijn met gereduceerde tarieven die voor de inwoners van een bepaalde stad gelden voor het gebruik van een openbaar zwembad dat door de plaatselijke overheid wordt geëxploiteerd en uit de lokale belastingen wordt gefinancierd).

Om lacunes in de implementatie te voorkomen, moeten de lidstaten mogelijk overwegen om in hun kaderwetgeving voor implementatie van de richtlijn een algemene bepaling met de beginselen van artikel 20, lid 1, op te nemen. Dit kan van bijzonder groot belang zijn om discriminatie door administratieve praktijken op lokaal niveau te voorkomen.

#### 7.2.2.2. Discriminatieverbod in algemene voorwaarden van dienstverrichters

Artikel 20, lid 2, verplicht lidstaten om erop toe te zien dat in de algemene voorwaarden voor toegang tot een dienst, die door de dienstverrichter aan het publiek beschikbaar worden gesteld, geen discriminerende bepalingen zijn opgenomen die verband houden met de nationaliteit of verblijfplaats van de afnemer.

Duidelijk is echter dat het niet de bedoeling van de richtlijn is om in algemene voorwaarden verschillen in behandeling te verbieden wanneer die verschillen door objectieve zakelijke

---

<sup>144</sup> Zie overweging 93.

<sup>145</sup> Zie arrest van 29 april 1999, *Royal Bank of Scotland*, zaak C-311/97.

<sup>146</sup> Zie overweging 94.



criteria worden gerechtvaardigd. In dit verband geeft lid 2 uitdrukkelijk aan dat het discriminatieverbod dienstverrichters niet verbiedt om verschillende voorwaarden voor toegang te stellen wanneer die verschillen rechtstreeks door objectieve criteria worden gerechtvaardigd. Volgens overweging 95 kunnen objectieve omstandigheden die verschillen in tarieven, prijzen of andere of andere voorwaarden kunnen rechtvaardigen bijvoorbeeld bestaan uit extra kosten die moeten worden gemaakt voor een af te leggen afstand of uit de technische eigenschappen van de dienstverrichting enz.

Ook nu moeten lidstaten bij de implementatie van deze bepaling mogelijk een algemene bepaling met de strekking van artikel 20, lid 2, opnemen in hun horizontale kaderwetgeving voor implementatie van de richtlijn. Dit is van belang om afnemers de zekerheid te bieden dat dienstverrichters niet discrimineren.

### 7.2.3. *Verplichting tot het verlenen van bijstand aan afnemers*

Momenteel staan veel afnemers nog aarzelend tegenover het gebruik van diensten uit het buitenland omdat zij niet beschikken over informatie over de regels voor met name de bescherming van consumenten waaraan dienstverrichters uit andere lidstaten moeten voldoen, en zij deze informatie ook niet gemakkelijk kunnen vinden. Dit gebrek aan informatie maakt het voor afnemers moeilijk om aanbiedingen te vergelijken en dus om hun dienstverrichters te kiezen op basis van alle relevante informatie. Daarom wordt met artikel 21 gestreefd naar vergroting van het vertrouwen van afnemers van diensten door hun de middelen te geven om bij grensoverschrijdende transacties geïnformeerde keuzes en vergelijkingen te maken. Deze bepaling geeft afnemers het recht om in hun eigen lidstaat algemene informatie en bijstand te krijgen over wettelijke eisen, waaronder met name regels voor bescherming van de consument, en over beschikbare rechtsmiddelen in andere lidstaten.

Artikel 21 vormt een aanvulling op artikel 7, dat lidstaten verplicht om informatie over hun nationale wetgeving beschikbaar te stellen aan afnemers<sup>147</sup>.

#### 7.2.3.1. Beschikbaar te stellen informatie

Op grond van artikel 21 behoort tot de informatie die aan afnemers van diensten beschikbaar moet worden gesteld onder meer algemene informatie over eisen die in andere lidstaten voor dienstverrichters gelden. Hieronder valt met name informatie over eisen voor vergunningen en andere regels die verband houden met de toegang tot en de uitoefening van dienstenactiviteiten, en met name die inzake consumentenbescherming. In tegenstelling tot artikel 7, dat lidstaten verplicht om informatie over hun eigen nationale wetgeving aan afnemers ter beschikking te stellen, hoeven lidstaten op grond van artikel 21 geen gedetailleerde informatie te verstrekken, waaronder informatie over de procedure die een dienstverrichter moet volgen om een vergunning te krijgen. Lidstaten zijn ook niet verplicht om juridisch advies of andere specifiek op de situatie van een bepaalde afnemer toegesneden informatie te verstrekken<sup>148</sup>.

Naast algemene informatie over eisen moet ook algemene informatie worden verstrekt over de rechtsmiddelen die beschikbaar zijn bij een geschil tussen een dienstverrichter en een

---

<sup>147</sup> Zie punt 5.3 van dit handboek.

<sup>148</sup> Bij geschillen kan individuele bijstand elders worden verkregen, bijvoorbeeld bij het netwerk van Europese centra voor de consument (ECC-net) of Fin-Net.

afnemer, evenals de adresgegevens van verenigingen en organisaties die de afnemer praktische bijstand kunnen verlenen.

De informatie moet in duidelijke en eenduidige taal worden verstrekt en samenhangend en gestructureerd worden aangeboden. Er kan niet worden volstaan met het verwijzen van afnemers naar de tekst van de wetgeving. Evenals in artikel 7 worden onderwerpen op het gebied van aansprakelijkheid, waaronder aansprakelijkheid voor onjuiste of misleidende informatie, hier niet geregeld.

Artikel 21 verplicht voorlichtingsinstanties niet om alle relevante informatie over de wetgeving van andere lidstaten die afnemers van diensten mogelijk kunnen aanvragen direct beschikbaar te hebben, te beschikken over gedetailleerde kennis van de wetgeving van andere lidstaten of om nieuwe databanken aan te leggen. Het is voldoende wanneer lidstaten op verzoek van een afnemer de gewenste informatie verzamelen, eventueel door zich te wenden tot de desbetreffende instantie in de lidstaat waarover informatie wordt gevraagd. Deze samenwerking tussen lidstaten moet ook bijdragen aan de verstrekking van actuele en goede informatie. De informatie moet binnen redelijke termijn en door de lidstaat waarin de aanvrager verblijft worden verstrekt. Er kan niet worden volstaan met het doorverwijzen van de afnemer naar het desbetreffende contactpunt in de andere lidstaat. Dit betekent uiteraard niet dat afnemers zich desgewenst niet rechtstreeks tot de desbetreffende instantie in de andere lidstaat zouden mogen wenden.

Om te voldoen aan de verplichtingen van artikel 21 is doeltreffende samenwerking tussen de bevoegde instanties noodzakelijk. Met het oog daarop voorziet lid 3 in een verplichting tot wederzijdse bijstand en doeltreffende samenwerking.

#### 7.2.3.2. Informatieverstrekken organisaties

Op grond van artikel 21 staat het lidstaten vrij om de organisaties aan te wijzen die zij het meest geschikt achten om de taken van artikel 21 uit te voeren. Volgens lid 2 kunnen lidstaten deze verantwoordelijkheid bijvoorbeeld opdragen aan "één-loketten" die in ieder geval al informatie verstrekken over de nationale eisen. Lidstaten kunnen ook elke andere organisatie kiezen, waaronder - bijvoorbeeld - Euro Info Centres, de contactpunten als bedoeld in de richtlijn inzake beroepskwalificaties, het netwerk van Europese centra voor de consument of andere consumentenorganisaties.

## 8. KWALITEIT VAN DIENSTEN

In hoofdstuk V (de artikelen 22 tot en met 27) van de richtlijn is, evenals in artikel 37 over gedragscodes op gemeenschapsniveau, een reeks maatregelen opgenomen om hoogwaardige diensten te bevorderen en de informatie en transparantie met betrekking tot dienstverrichters en hun diensten te verbeteren. De ontwikkeling van een kwaliteitsbeleid voor diensten is van wezenlijk belang voor het goede functioneren van de interne markt en het concurrentievermogen van de Europese diensteneconomie. Kwaliteitsmaatregelen komen ten goede aan afnemers van diensten en met name aan de consument. Meer in het bijzonder kunnen consumenten door betere informatie en meer transparantie beter geïnformeerde keuzes maken, met name waar het gaat om diensten van dienstverrichters uit andere lidstaten. Meer transparantie zal ook bijdragen aan het ontstaan van gelijke kansen voor dienstverrichters uit verschillende lidstaten.

Hoofdstuk V bevat enerzijds een aantal bindende verplichtingen voor dienstverrichters en stimuleert anderzijds een aantal vrijwillige maatregelen. Voor implementatie van dit hoofdstuk van de richtlijn door lidstaten is dus een combinatie van acties nodig.

In de eerste plaats moet er wetgeving komen om te waarborgen dat dienstverrichters bepaalde verplichtingen nakomen. Dit betreft onder meer de eis uit de artikelen 22 en 27 om informatie te verstrekken of de verplichting om snel op klachten te reageren en alles in het werk te stellen om geschillen op te lossen, zoals bepaald in artikel 27. Ook op het gebied van beroepsaansprakelijkheid en garanties kunnen lidstaten overwegen om eisen te stellen aan dienstverrichters die op hun grondgebied gevestigd zijn, hoewel dit volgens artikel 23 voor lidstaten niet verplicht is.

In de tweede plaats moeten lidstaten hun wetgeving doorlichten en zonodig aanpassen om dubbele verzekeringsverplichtingen te voorkomen (zoals vereist in artikel 23, lid 2), om alle totale verboden op commerciële communicatie door gereguleerde beroepen op te heffen, evenals beperkingen aan multidisciplinaire activiteiten (zoals respectievelijk vereist in de artikelen 24 en 25), of om financiële waarborgen te erkennen (zoals vereist in artikel 27). Indien relevant moeten lidstaten erop toezien dat niet alleen wetgeving maar ook de regels van beroepsorden en andere beroepsverenigingen of -organisaties worden aangepast in de zin van artikel 4, punt 7. Met betrekking tot beperkingen aan multidisciplinaire activiteiten moeten lidstaten niet alleen hun wetgeving doorlichten en aanpassen maar ook verslag uitbrengen in het kader van de procedure voor wederzijdse beoordeling van de richtlijn<sup>149</sup>.

Ten slotte moeten lidstaten actief maatregelen nemen om te bevorderen dat dienstverrichters vrijwillig kwaliteitsmaatregelen nemen. De Dienstenrichtlijn laat de beslissing over concrete maatregelen om dit te bevorderen over aan de lidstaten. Mogelijke maatregelen zijn bijvoorbeeld het organiseren van bewustwordingscampagnes, het bevorderen van keurmerken, gedragscodes en vrijwillige normen, het opzetten van programma's die subsidies verstrekken, workshops en conferenties organiseren enz. De artikelen 26 en 37 noemen al een aantal maatregelen die lidstaten kunnen nemen in samenwerking met de Commissie en, in de meeste gevallen, vertegenwoordigers van dienstverrichters (beroepsorden, kamers van koophandel enz.) en consumentenorganisaties. Deze bepalingen moeten de grondslag gaan vormen voor een langetermijnbeleid voor de kwaliteit van diensten dat op Europees niveau moet worden ontwikkeld door de lidstaten en de Commissie.

### **8.1. Informatie over dienstverrichters en hun diensten**

In veel gevallen beschikken afnemers van diensten en met name consumenten niet over de belangrijkste informatie over dienstverrichters en hun diensten. Artikel 22 geeft afnemers meer mogelijkheden om deze informatie te vinden zonder de lasten voor dienstverrichters buitensporig te verzwaren.

Artikel 22 maakt een onderscheid tussen onmisbare informatie, die in alle gevallen voor afnemers beschikbaar moet zijn, en andere informatie, die alleen op verzoek van de afnemer moet worden verstrekt. Informatie moet duidelijk en eenduidig zijn en worden verstrekt voordat een overeenkomst wordt gesloten of, als er geen schriftelijke overeenkomst wordt gesloten, voordat de dienst wordt verricht.

---

<sup>149</sup> Zie artikel 25, lid 3.

Dienstverrichters moeten besluiten op welke manier en langs welke weg zij de informatie willen verstrekken. Zij kunnen zelf het meest geschikte en doeltreffende communicatiemiddel kiezen, uitgaande van de informatie die zij reeds verstrekken en van de informatiemiddelen die zij al gebruiken. De keuze zal waarschijnlijk sterk afhangen van de aard van de desbetreffende dienst en van de manier waarop die doorgaans wordt verricht. Veel dienstverrichters verstrekken informatie aan potentiële klanten via hun website, terwijl anderen ervoor kiezen om informatie te verstrekken op de plaats waar de dienst wordt verricht of door deze op te nemen in documenten of folders.

Opgemerkt moet worden dat de informatie-eisen van artikel 22 een aanvulling vormen op die van andere wetgeving van de Gemeenschap, waaronder de richtlijn inzake elektronische handel<sup>150</sup>, de richtlijn inzake pakketreizen<sup>151</sup> en de richtlijn betreffende verkoop op afstand<sup>152</sup>. Ook kunnen lidstaten nog steeds aanvullende eisen met betrekking tot informatieverstrekking stellen aan dienstverrichters die op hun grondgebied zijn gevestigd.

#### *8.1.1. Informatie die dienstverrichters uit eigen beweging moeten verstrekken*

Tot de informatie die moet worden verstrekt behoren de belangrijkste gegevens over de identiteit van de dienstverrichter (waaronder naam, rechtspositie en rechtsvorm), adresgegevens, inschrijvingsgegevens en indien relevant zijn btw-nummers. Als de activiteit vergunningplichtig is, moeten de gegevens van de bevoegde instantie die de vergunning heeft afgegeven of van het desbetreffende "één loket" worden vermeld. In het geval van gereguleerde beroepen moeten ook de titel, de lidstaat waar de titel werd behaald en de naam van de beroepsorde of instelling waarbij de dienstverrichter is ingeschreven worden opgegeven.

De overige informatie die moet worden verstrekt houdt verband met de belangrijkste kenmerken en voorwaarden van de dienst. Hiertoe behoren de (eventuele) algemene voorwaarden, het bestaan van contractbepalingen over het recht dat de overeenkomst beheerst, het bestaan van een vrijwillige garantie, de prijs van de dienst (als deze vooraf is vastgesteld) en informatie over verzekeringen of waarborgen.

#### *8.1.2. Informatie die op verzoek van de afnemer moet worden versterkt*

In artikel 22 is een lijst opgenomen van informatie die alleen moet worden verstrekt wanneer de afnemer daarom vraagt. Hiertoe behoren de prijs van de specifieke dienst, als deze niet vooraf is vastgesteld, of, als geen exacte prijs kan worden opgegeven, de manier waarop de prijs wordt berekend. Andere informatie die door de afnemer kan worden opgevraagd betreft multidisciplinaire activiteiten en partnerschappen van de dienstverrichter en maatregelen die zijn genomen om belangenconflicten te voorkomen, alsmede informatie over eventueel relevante gedragscodes of bestaande regelingen voor buitengerechtelijke beslechting van geschillen.

---

<sup>150</sup> Richtlijn 2000/31/EG inzake elektronische handel, PB L 178 van 17.7.2000, blz. 1.

<sup>151</sup> Richtlijn 90/314/EEG van de Raad van 13 juni 1990 betreffende pakketreizen, met inbegrip van vakantiepakketten en rondreis pakketten, PB L 158 van 23.06.1990.

<sup>152</sup> Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 1997 betreffende de bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten, PB L 144 van 4.6.1997, blz. 19.

## **8.2. Beroepsaansprakelijkheidsverzekering en -waarborgen**

Artikel 23 streeft naar meer vertrouwen van de consument in diensten uit andere lidstaten en bevordert dat verzekeringen worden afgesloten voor alle dienstverrichters van wie de diensten een gevaar voor de consument kunnen vormen.

### *8.2.1. Verplichte verzekeringen of waarborgen voor dienstverrichters van wie de diensten bijzondere risico's behelzen*

Artikel 23 bevordert dat lidstaten dienstverrichters die op hun grondgebied gevestigd zijn en van wie de diensten een rechtstreeks en bijzonder risico behelzen voor de gezondheid of de veiligheid van de afnemer of een derde of voor de financiële veiligheid van de afnemer verplichten om een beroepsaansprakelijkheidsverzekering af te sluiten of een vergelijkbare financiële waarborg te bieden. Dergelijke verzekeringen moeten zijn afgestemd op de aard en omvang van het risico en grensoverschrijdende dekking moet alleen worden vereist indien en voor zover de dienstverrichter daadwerkelijk grensoverschrijdende diensten verricht.

### *8.2.2. Verbod op het verplicht stellen van dubbele verzekeringen*

Artikel 23, lid 2, heeft betrekking op dienstverrichters die al in een lidstaat zijn gevestigd en zich in een andere lidstaat willen vestigen. De lidstaat waar een dienstverrichter zich wil vestigen moet rekening houden met eisen ten aanzien van in wezen gelijkwaardige of vergelijkbare verzekeringen of waarborgen waaraan de dienstverrichter mogelijk al moet voldoen in de lidstaat van de eerste vestiging en mag niet verder eisen dat de dienstverrichter voorziet in aanvullende verzekeringen of waarborgen indien de bestaande verzekering of waarborg reeds het grondgebied omvat van de lidstaat waar de dienstverrichter zich wil vestigen. De vraag of een verzekering of waarborg gelijkwaardig of in wezen vergelijkbaar is, moet door de bevoegde instanties worden beoordeeld op grond van het doel van de verzekering of waarborg en de dekking die deze biedt voor wat betreft het verzekerde risico, het (maximaal) verzekerde bedrag en mogelijke uitsluitingen van de dekking. Als de verzekeringsdekking niet geheel maar slechts ten dele vergelijkbaar is, kan een aanvullende regeling worden vereist. Lidstaten zouden moeten overwegen om dit in horizontale wetgeving of in de desbetreffende specifieke wetgeving te regelen.

In alle gevallen moeten lidstaten verklaringen omtrent een dergelijke verzekeringsdekking die zijn afgegeven door in andere lidstaten gevestigde kredietinstellingen en verzekeraars accepteren als voldoende bewijs voor de naleving van de verzekeringsplicht op hun grondgebied.

## **8.3. Commerciële communicatie van gereguleerde beroepen**

Het begrip "commerciële communicatie" zoals omschreven in artikel 4, punt 12, van de richtlijn omvat alle communicatie waarin reclame wordt gemaakt voor diensten of het imago van een dienstverrichter. Het gaat hierbij dus om reclame en andere vormen van commerciële communicatie, zoals visitekaartjes waarop titel en specialisatie van de dienstverrichter worden vermeld<sup>153</sup>.

---

<sup>153</sup> In artikel 7, lid 3, en de artikelen 52 en 54 van Richtlijn 2005/36/EEG zijn voorschriften opgenomen voor het gebruik van beroeps- en/of academische titels voor het geval een dienstverrichter zijn diensten verricht in een andere lidstaat dan die waar hij zijn beroepskwalificaties heeft behaald.

Lidstaten moeten onnodige beperkingen aan commerciële communicatie opheffen maar tegelijkertijd de onafhankelijkheid en integriteit van de gereguleerde beroepen beschermen. Artikel 24 is van toepassing op al deze beperkingen, ongeacht of zij deel uitmaken van nationale wetgeving of van regels van beroepsorden of andere beroepsorganisaties. Dit betekent dat lidstaten hun wetgeving moeten onderzoeken, indien nodig moeten aanpassen en ook passende maatregelen moeten nemen om te waarborgen dat relevante regels van beroepsorden en -organisaties waar nodig worden aangepast.

In de eerste plaats moeten lidstaten alle totale verboden op commerciële communicatie door de gereguleerde beroepen opheffen. Het gaat hier bijvoorbeeld om verboden om via enig communicatiemiddel informatie te verstrekken over de dienstverrichter of zijn activiteiten.

Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer beroepsregels voor een bepaald gereguleerd beroep in geen enkel medium (waaronder pers, televisie, radio, internet enz.) commerciële communicatie toestaan. Regels over de inhoud van, en de voorwaarden voor reclame en andere vormen van commerciële communicatie kunnen echter vanuit een oogpunt van beroepsethiek gerechtvaardigd zijn in het geval van specifieke gereguleerde beroepen en specifieke soorten commerciële communicatie.

In de tweede plaats moeten lidstaten waarborgen dat commerciële communicatie door de gereguleerde beroepen voldoet aan beroepsregels die, in overeenstemming met de wetgeving van de Gemeenschap, hoofdzakelijk bedoeld zijn om de onafhankelijkheid, waardigheid en integriteit van het gereguleerde beroep alsmede het beroepsgeheim te beschermen. Zo zullen dienstverrichters vanwege het beroepsgeheim hun cliënten in commerciële communicatie doorgaans nooit zonder hun uitdrukkelijke toestemming noemen.

Aangezien de Dienstenrichtlijn bepaalde beperkingen aan de inhoud van commerciële communicatie uitdrukkelijk erkent en ook kan vereisen, mogen dergelijke regels geen discriminerende werking hebben, moeten zij worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang en ook evenredig zijn. Een nationale wet die bijvoorbeeld elke vorm van vergelijkende commerciële communicatie door gereguleerde beroepen verbiedt, kan met het oog op de bescherming van de waardigheid en beroepsethiek alleen als gerechtvaardigd en evenredig worden beschouwd als er geen andere en minder beperkende middelen zijn om hetzelfde doel te bereiken.

#### **8.4. Multidisciplinaire activiteiten**

Beperkingen aan multidisciplinaire activiteiten beperken het bereik van de beschikbare diensten en belemmeren de ontwikkeling van nieuwe bedrijfsmodellen. Met artikel 25 wordt beoogd om eisen die het gezamenlijk of in partnerschap uitoefenen van verschillende activiteiten beperken op te heffen wanneer dergelijke beperkingen ongerechtvaardigd zijn, en er tegelijkertijd op toe te zien dat belangenconflicten en onverenigbaarheid van belangen worden voorkomen en dat de voor bepaalde dienstenactiviteiten vereiste onpartijdigheid en onafhankelijkheid wordt gewaarborgd<sup>154</sup>.

---

<sup>154</sup> Voor advocaten laat een dergelijke bepaling de toepassing van artikel 11, lid 5, van Richtlijn 98/5/EG onverlet.

Artikel 25 is op dergelijke eisen van toepassing, ongeacht of zij zijn opgenomen in nationale wetgeving of in regels van beroepsorden of andere beroepsverenigingen of -organisaties in de zin van artikel 4, punt 7.

#### *8.4.1. Opheffen van beperkingen aan multidisciplinaire activiteiten*

Artikel 25 verplicht lidstaten tot intrekking van eisen die dienstverrichters verbieden om meerdere specifieke activiteiten uit te oefenen, evenals eisen die het gezamenlijk of in partnerschappen uitoefenen van verschillende activiteiten verbieden. Artikel 25 geeft echter ook de voorwaarden waaronder dergelijke beperkingen kunnen worden gehandhaafd voor gereguleerde beroepen en diensten voor certificering, accreditatie, technische controle, tests of proeven.

Beperkingen aan multidisciplinaire activiteiten die zijn bedoeld om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van gereguleerde beroepen te waarborgen, kunnen gerechtvaardigd zijn wanneer zij noodzakelijk zijn om de naleving te waarborgen van de regels voor beroepsethiek en -gedrag, die kunnen verschillen naar gelang van de specifieke aard van elk beroep. Een lidstaat zou bijvoorbeeld kunnen overwegen om nationale wetgeving waarin multidisciplinaire partnerschappen van leden van de balie en accountants worden verboden als gerechtvaardigd en evenredig te beschouwen omdat voor deze gereguleerde beroepen geen vergelijkbare regel voor beroepsgeheim geldt<sup>155</sup>. Ook beperkingen aan multidisciplinaire activiteiten voor de verrichters van diensten die bestaan uit certificering, accreditatie, technische controle, tests of proeven kunnen worden gehandhaafd wanneer zij gerechtvaardigd zijn om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van deze dienstverrichters te waarborgen.

#### *8.4.2. Voorkomen van belangenconflicten en waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van dienstverrichters*

Naast het opheffen van beperkingen is het ook belangrijk dat belangenconflicten worden voorkomen en de voor bepaalde dienstenactiviteiten vereiste onafhankelijkheid en onpartijdigheid worden gewaarborgd.

Daarom moeten lidstaten die multidisciplinaire activiteiten toestaan waarborgen dat belangenconflicten worden voorkomen, dat de voor bepaalde activiteiten vereiste onafhankelijkheid en onpartijdigheid wordt gewaarborgd en dat de regels voor beroepsethiek en -gedrag voor verschillende activiteiten onderling verenigbaar zijn.

#### *8.4.3. Doorlichting van wetgeving en inhoud van het verslag*

Lidstaten moeten hun wetgeving doorlichten om bestaande beperkingen te inventariseren en te beoordelen of zij op grond van artikel 25 gerechtvaardigd zijn. Lidstaten moeten nagaan of er geen minder beperkende middelen bestaan om bijvoorbeeld de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de dienstverrichters of de naleving van regels voor beroepsethiek en -gedrag te waarborgen. Met name moeten lidstaten beoordelen of bestaande verboden op multidisciplinaire partnerschappen van twee gereguleerde beroepen niet zouden kunnen worden vervangen door minder beperkende middelen - bijvoorbeeld door het waarborgen van de onafhankelijke uitoefening van de twee activiteiten door specifieke regels voor de interne

---

<sup>155</sup> Zie arrest van 19 februari 2002, *Wouters*, C-309/99, punt 104.

organisatie en voor gedrag. In dit verband zal het proces van wederzijdse beoordeling een uitwisseling van ervaringen en de verspreiding van goede werkwijzen tussen lidstaten mogelijk maken.

## **8.5. Kwaliteitsbeleid**

Artikel 26 voorziet in een kader voor vrijwillige kwaliteitsmaatregelen die door de lidstaten in samenwerking met de Commissie moeten worden bevorderd.

De kwaliteit van diensten en de transparantie voor afnemers kunnen op verschillende manieren worden bevorderd. Het is duidelijk dat de geschiktheid en doeltreffendheid van deze methodes af zullen hangen van het specifieke gebied en het soort diensten. Artikel 26 verwijst met name naar certificering of beoordeling van de activiteiten van dienstverrichters door onafhankelijke of geaccrediteerde instanties, de ontwikkeling van kwaliteitshandvesten of keurmerken door beroepsorden, en naar vrijwillige Europese normen. Lidstaten kunnen dergelijke maatregelen op diverse manieren stimuleren, bijvoorbeeld door bewustwordingscampagnes, workshops en conferenties, subsidiëring van programma's en projecten enz. De Commissie zal zich tot het uiterste inspannen om dergelijke maatregelen te ondersteunen en goede werkwijzen onder de lidstaten te verspreiden.

Om het consumenten makkelijker te maken om de verschillende kenmerken van dienstenactiviteiten in verschillende lidstaten te vergelijken, verplicht artikel 26, lid 2, lidstaten er op toe te zien dat dienstverrichters en afnemers gemakkelijk toegang hebben tot informatie over de betekenis van bepaalde keurmerken en over de criteria voor de aanvraag van keurmerken en andere kwaliteitsaanduidingen voor diensten. Lidstaten kunnen bijvoorbeeld overwegen om een website met informatie over keurmerken te openen of om beroepsorden of andere organisaties te verplichten om dergelijke informatie te verstrekken over de keurmerken die hun leden gebruiken. Beroepsorganisaties waarvan de leden een gemeenschappelijk keurmerk gebruiken, moeten er ook op toezien dat dit op een juiste wijze wordt gebruikt en afnemers van diensten niet misleidt.

Ten slotte zouden consumentenorganisaties en onafhankelijke instanties die diensten beoordelen en testen moeten worden aangemoedigd om meer vergelijkende informatie te verstrekken over de kwaliteit van diensten die in verschillende lidstaten beschikbaar zijn. Ook dit kan worden bewerkstelligd door bewustwordingscampagnes, workshops en conferenties of het subsidiëren van programma's en projecten door lidstaten met steun van de Commissie.

## **8.6. Geschillenbeslechting**

### *8.6.1. Betere afhandeling van klachten door dienstverrichters*

Met het oog op een betere afhandeling van klachten, hetgeen belangrijk is voor meer vertrouwen in grensoverschrijdende diensten, verplicht artikel 27 lidstaten tot het nemen van maatregelen om erop toe te zien dat dienstverrichters adresgegevens verstrekken, waaronder met name een postadres, waar afnemers een klacht kunnen indienen of informatie kunnen opvragen. Lidstaten moeten er ook op toezien dat dienstverrichters zo snel mogelijk op klachten reageren, alles in het werk stellen om een bevredigende oplossing te vinden en afnemers informeren over mogelijkheden voor buitengerechtelijke beslechting van geschillen. Lidstaten moeten een dergelijke verplichting voor dienstverrichters in hun implementatiewetgeving opnemen.



### 8.6.2. Financiële waarborgen bij rechterlijke beslissingen

Wanneer voor de tenuitvoerlegging van een rechterlijke beslissing een financiële waarborg is vereist, verplicht artikel 27, lid 3, lidstaten om gelijkwaardige, bij een in een andere lidstaat gevestigde kredietinstelling of verzekeraar gestelde waarborgen te erkennen. Deze bepaling is bedoeld om mogelijke problemen in verband met de naleving van rechterlijke beslissingen op te lossen. In een ander verband heeft het HvJ al erkend dat de eis van een lidstaat dat een waarborg moet zijn gesteld bij een kredietinstelling waarvan de statutaire vestiging of een kantoor zich op zijn eigen grondgebied bevindt discriminerend werkt jegens kredietinstellingen die in andere lidstaten zijn gevestigd en strijdig is met artikel 49 van het EG-Verdrag<sup>156</sup>. De Dienstenrichtlijn bepaalt dat dergelijke kredietinstellingen en verzekeraars in een lidstaat moeten worden toegelaten overeenkomstig de relevante wetgeving van de Gemeenschap<sup>157</sup>.

## 8.7. Gedragscodes

### 8.7.1. Ontwikkeling van gemeenschappelijke regels op gemeenschapsniveau

De toename van grensoverschrijdende activiteiten en de ontwikkeling van een werkelijke interne markt voor diensten vereisen een betere afstemming van beroepsregels op Europees niveau. Daarom is het belangrijk dat beroepsorganisaties onderling op Europees niveau afspraken maken over een gemeenschappelijk pakket van specifieke regels voor hun respectieve beroep of dienstensector, waardoor overal in de EU eenzelfde bescherming van afnemers en hoogwaardige diensten kunnen worden gewaarborgd.

Europese gedragscodes kunnen enerzijds het vrije verkeer van dienstverrichters vergemakkelijken en anderzijds het vertrouwen van afnemers in diensten van dienstverrichters uit andere lidstaten vergroten. Gedragscodes zijn bedoeld om op gemeenschapsniveau gemeenschappelijke basisgedragsregels vast te stellen, afgestemd op de specifieke aard van elk beroep of elke dienstensector. Dit verbiedt lidstaten of nationale beroepsorganisaties niet om nadere regels te stellen met het oog op een betere bescherming in hun nationale wetgeving of nationale gedragscodes.

### 8.7.2. Inhoud van de gedragscodes

Voor gereguleerde beroepen behoren gedragscodes te voorzien in een basispakket met regels voor beroepsethiek en -gedrag, die met name onafhankelijkheid, onpartijdigheid en het beroepsgeheim moeten waarborgen, alsmede in regels voor commerciële communicatie en, indien relevant, eisen met betrekking tot verzekeringen. In deze codes behoren de beginselen te worden opgenomen die de hoeksteen vormen voor de uitoefening van gereguleerde beroepen in Europa, te weten beroepsafhankelijkheid, geheimhouding, eerlijkheid, integriteit en waardigheid.

---

<sup>156</sup> Arrest van 7 februari 2002, *Commissie tegen Italië*, C-279/00.

<sup>157</sup> Eerste Richtlijn 73/239/EEG van de Raad van 24 juli 1973 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en de uitoefening daarvan, PB L 228 van 16.8.1973, blz. 3; Richtlijn 2002/83/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 november 2002 betreffende levensverzekering, PB L 345 van 19.12.2002, blz. 1; Richtlijn 2006/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen (herschikking), PB L 177 van 30.6.2006, blz. 1.

De regels uit de gedragscodes behoren in algemene zin te gelden voor zowel de grensoverschrijdende verrichting van diensten als voor de verrichting van diensten op het grondgebied waar de dienstverrichter is gevestigd, om op Europees niveau een gemeenschappelijk pakket van regels vast te stellen en niet om een onderscheid te maken tussen nationale en grensoverschrijdende verrichting van diensten.

Om toe te zien op de kwaliteit van de gedragscodes, hun aanvaardbaarheid voor dienstverrichters en afnemers en de naleving van concurrentieregels en beginselen van de interne markt moeten de beroepsorganisaties de beginselen van algemene geldigheid, transparantie, doeltreffendheid en verantwoordelijkheid eerbiedigen. Bovendien is de concrete uitvoering een van de uitdagingen van dergelijke codes: het gaat er dan om dat deze basispakketten met regels ook in de praktijk kunnen worden gehandhaafd.

## **9. ADMINISTRATIEVE SAMENWERKING**

### **9.1. Achtergronden van administratieve samenwerking**

Administratieve samenwerking tussen lidstaten is van wezenlijk belang voor een goede werking van de interne markt voor diensten. Zoals werd benadrukt in het verslag van de Commissie over "De toestand van de interne markt voor diensten"<sup>158</sup> heeft gebrek aan vertrouwen in het wettelijke kader en in het toezicht in andere lidstaten geleid tot een wildgroei in het aantal regels en overlappingsen in het toezicht op grensoverschrijdende activiteiten. Dit was een van de belangrijkste redenen voor de minder goede werking van de interne markt voor diensten tot op heden. De regels voor administratieve samenwerking van de Dienstenrichtlijn moeten deze problemen oplossen en vormen de basis voor een doeltreffende samenwerking tussen instanties van de lidstaten. De samenwerking tussen de bevoegde instanties behoort een doeltreffend toezicht op dienstverrichters te waarborgen, op basis van juiste en volledige informatie. Hierdoor wordt het oneerlijke marktdeelnemers moeilijker gemaakt om toezicht te vermijden of geldende nationale regels te omzeilen. Tegelijkertijd behoort administratieve samenwerking bij te dragen aan beperking van de wildgroei aan controles op dienstverrichters.

Om de verplichtingen voor administratieve samenwerking uit de richtlijn te kunnen implementeren, moeten de noodzakelijke wettelijke en administratieve regelingen worden getroffen. Lidstaten moeten erop toezien dat hun bevoegde instanties die zijn betrokken bij de dagelijkse administratieve samenwerking met de bevoegde instanties van andere lidstaten wettelijk gebonden zijn aan de verplichtingen van de wederzijdse bijstand en die daadwerkelijk naleven. Zij moeten er ook op toezien dat dienstverrichters die op hun grondgebied gevestigd zijn hun bevoegde instanties voorzien van alle informatie die nodig is voor het toezicht op de naleving van hun nationale wetgeving wanneer een bevoegde instantie daarom vraagt. In sommige lidstaten kan het hiervoor nodig zijn om deze verplichtingen wettelijk vast te leggen.

---

<sup>158</sup> Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - De toestand van de interne markt voor diensten - Verslag ingediend in het kader van de eerste fase van de internemarktstrategie voor de dienstensector, COM(2002) 441 def.

## 9.2. Belangrijkste kenmerken

### 9.2.1. *Wederzijdse bijstand*

De artikelen 28 tot en met 36 verplichten lidstaten juridisch om elkaar wederzijds bijstand te verlenen, met name bij het beantwoorden van verzoeken om informatie en het uitvoeren, indien noodzakelijk, van feitelijke verificaties, inspecties en onderzoeken. Dit betekent dat lidstaten de onderlinge samenwerking niet kunnen weigeren. Zij kunnen bijvoorbeeld het uitvoeren van verificaties of het verstrekken van informatie over een dienstverrichter niet achterwege laten op grond van het feit dat niet op hun grondgebied maar op dat van een andere lidstaat sprake is van risico's of problemen.

De verplichting tot wederzijdse bijstand is alomvattend en bestaat onder meer uit de verplichting om alle mogelijke noodzakelijke maatregelen te nemen met het oog op een doeltreffende samenwerking, bijvoorbeeld door met alle mogelijke middelen informatie te vergaren als de informatie niet reeds beschikbaar is, en door het melden van eventuele problemen.

Om te waarborgen dat wederzijdse bijstand zo snel en doeltreffend mogelijk wordt verleend, behoort de administratieve samenwerking in algemene zin rechtstreeks plaats te vinden tussen de bevoegde instanties van de verschillende lidstaten. Administratieve samenwerking met bevoegde instanties van andere lidstaten behoort namelijk een standaard administratieve werkwijze te worden. "Contactpunten" - die lidstaten moeten aanwijzen op grond van artikel 28, lid 2 - behoren alleen in uitzonderlijke omstandigheden op te treden, wanneer zich problemen voordoen (overweging 107). Zij behoren in de desbetreffende lidstaat dan ook een coördinerende of toezichthoudende rol te vervullen.

### 9.2.2. *Technische ondersteuning door het Informatiesysteem voor de interne markt (Internal Market Information System - IMI)*

Om goed te kunnen functioneren, moet de administratieve samenwerking worden ondersteund met technische middelen die een rechtstreekse en snelle communicatie tussen de bevoegde instanties van verschillende lidstaten mogelijk maken. Daarom heeft de Commissie zich ertoe verbonden om in samenwerking met de lidstaten een elektronisch systeem tot stand te brengen voor de uitwisseling van informatie tussen lidstaten (artikel 34, lid 1, en overweging 112).

Het IMI is bedoeld als horizontaal hulpmiddel ter ondersteuning van het instrumentarium van de wetgeving voor de interne markt die voorziet in verplichte administratieve samenwerking<sup>159</sup>. Het IMI wordt momenteel ontwikkeld en zal de elektronische uitwisseling van informatie tussen bevoegde instanties mogelijk maken. Met dit systeem zullen bevoegde instanties gemakkelijk de relevante gesprekspartner in andere lidstaten kunnen vinden en snel en doeltreffend met elkaar kunnen communiceren. Om mogelijke taalbarrières te overwinnen zal het IMI beschikken over ondersteuning voor meerdere talen. Verder zal het IMI voorzien in aanvullende regelingen die zullen bijdragen aan een goede werking van de administratieve samenwerking, waaronder de uitwisseling van elektronische bestanden, documenten, certificaten enz. Het zal ook beschikken over functies waarmee andere bevoegde instanties

---

<sup>159</sup> Het IMI zal ook een specifieke toepassing bieden voor de verplichtingen inzake administratieve samenwerking op grond van Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PB L 255 van 30.9.2005, blz. 22).

indien nodig bij een verzoek kunnen worden betrokken. Daarnaast zal het beschikken over voorzieningen om een tijdige reactie te waarborgen, waaronder automatische waarschuwingen per e-mail, het instellen en aangeven van uiterste reactietermijnen en voorzieningen voor het oplossen van problemen bij meningsverschillen tussen bevoegde instanties (bijvoorbeeld wanneer een bevoegde instantie de noodzakelijke informatie niet verstrekt).

De totstandkoming van het IMI zal gedurende de hele implementatieperiode aanzienlijke inspanningen vergen van de Commissie en de lidstaten. Dit is met name het geval omdat vanwege het brede scala aan economische activiteiten dat onder de Dienstenrichtlijn valt een groot aantal bevoegde instanties op nationaal, regionaal en, in sommige lidstaten, lokaal niveau in het IMI moet worden geregistreerd en het systeem zal moeten gebruiken. De Commissie en de lidstaten zullen nauw moeten samenwerken bij de ontwikkeling van de dienstenapplicatie van het IMI, en met name voor de specifieke vragensets en technische functies. Met ondersteuning van de Commissie zullen de lidstaten ook de eindgebruikers van het systeem moeten opleiden en moeten zorgen voor een goede kennis van de praktische werking van het systeem.

### **9.3. Uitwisseling van informatie**

#### *9.3.1. Verplichting om op verzoek informatie te verstrekken*

In de meeste gevallen zullen verzoeken om wederzijdse bijstand bestaan uit verzoeken om informatie. Deze verzoeken kunnen worden gedaan in het kader van de vrijheid van vestiging, bijvoorbeeld wanneer een lidstaat moet weten of een dienstverrichter die zich op zijn grondgebied wil vestigen al rechtsgeldig in een andere lidstaat is gevestigd en of documenten over bijvoorbeeld verzekeringen authentiek zijn. Veel verzoeken zullen ook worden gedaan in het kader van de grensoverschrijdende verrichting van diensten, bijvoorbeeld wanneer de lidstaat waarin diensten worden verricht moet weten of een dienstverrichter wettelijk bevoegd is om bepaalde diensten te verrichten en of hij, volgens de informatie van de lidstaat van vestiging, zijn activiteiten legaal uitoefent.

##### 9.3.1.1. Uitwisseling van informatie over dienstverrichters en hun diensten

De uitwisseling van informatie met bevoegde instanties in andere lidstaten behoort in het algemeen bijzonder snel en niet bureaucratisch te verlopen.

In verzoeken om informatie moet duidelijk worden opgegeven welk type informatie vereist is en zij moeten goed worden gemotiveerd, met vermelding van de redenen waarom de informatie nodig is om een goed toezicht te waarborgen (artikel 28, lid 3). Nadat een bevoegde instantie een verzoek om informatie heeft ontvangen, moet zij deze binnen de kortst mogelijke termijn langs elektronische weg verstrekken (artikel 28, lid 6). Aangezien de aangezochte bevoegde instantie verantwoordelijk is voor het toezicht op de dienstverrichter beschikt zij doorgaans over de gevraagde informatie en is zij daarom doorgaans in staat om informatie zeer snel te verzenden aan de bevoegde instantie die daarom vraagt. Wanneer de bevoegde instantie zelf niet over de aangevraagde informatie beschikt, bijvoorbeeld omdat de dienstverrichter niet is ingeschreven of de informatie in het verleden nooit is verzameld, moet zij alle in haar nationale wetgeving voorziene middelen aanwenden om de gevraagde informatie zo snel mogelijk te verkrijgen, onder meer door andere bevoegde instanties daarom te vragen, zich tot de dienstverrichter te wenden en naar gelang van het geval door middel van

verificaties en inspecties. Wanneer informatie is verkregen, mag deze alleen worden gebruikt voor de aangelegenheid waarvoor zij verzocht werd (artikel 28, lid 3).

Er kunnen zich situaties voordoen waarin de aangevraagde informatie niet beschikbaar is en niet kan worden verzameld of waarin het verzamelen van de informatie enige tijd vergt. In die gevallen behoren de bevoegde instanties zich zo snel mogelijk met de verzoekende instantie in de andere lidstaat in verbinding te stellen, haar te informeren en een oplossing te zoeken (artikel 28, lid 5). Wanneer bijvoorbeeld de informatie pas later kan worden verstrekt omdat zij eerst bij een dienstverrichter moet worden opgevraagd, behoren de aangezochte bevoegde instanties de verzoekende bevoegde instantie in de andere lidstaat zo snel mogelijk te informeren over de vertraging en aan te geven wanneer zij de gevraagde informatie kan verwachten. Ook wanneer een verzoekende bevoegde instantie slechts gedeeltelijke of onbruikbare informatie heeft ontvangen moet zij zo snel mogelijk reageren en aangeven waarom de ontvangen informatie onvoldoende is en welke aanvullende informatie nodig is. Door dit overleg tussen bevoegde instanties zal doorgaans op hun niveau een oplossing kunnen worden gevonden. Wanneer echter problemen niet kunnen worden opgelost door de bevoegde instanties zelf, moeten de contactpunten van de betrokken lidstaten worden ingeschakeld om een oplossing te vinden. Indien noodzakelijk moet de Commissie worden geïnformeerd op grond van artikel 28, lid 8. Zij kan passende stappen nemen om de naleving van de verplichtingen tot wederzijdse bijstand te waarborgen, eventueel door middel van inbreukprocedures.

#### 9.3.1.2. Uitwisseling van gegevens over de betrouwbaarheid van dienstverrichters

Vanwege de gevoeligheid van informatie over de betrouwbaarheid voorziet artikel 33 in specifieke regels voor de uitwisseling van informatie over strafrechtelijke sancties en disciplinaire en administratieve maatregelen die rechtstreeks relevant zijn voor de bekwaamheid of professionele betrouwbaarheid van de dienstverrichter en voor beslissingen betreffende insolventie of faillissement waarbij sprake is van frauduleuze praktijken. Met name moeten volgens artikel 33, lid 3, bij de uitwisseling van dergelijke gegevens over de betrouwbaarheid de regels inzake de bescherming van persoonsgegevens in acht worden genomen en de rechten worden geëerbiedigd van personen die in de betrokken lidstaten schuldig zijn bevonden of zijn veroordeeld. Bovendien kan op grond van artikel 33, lid 2, informatie over strafrechtelijke sancties en disciplinaire en administratieve maatregelen die rechtstreeks relevant is voor de bekwaamheid of de professionele betrouwbaarheid van de dienstverrichter pas worden verstrekt nadat een definitieve beslissing is genomen, waartegen dus geen beroep meer mogelijk is. Zoals reeds aangegeven mag dergelijke informatie ook alleen worden gebruikt voor de aangelegenheid waarvoor zij werd aangevraagd (artikel 28, lid 3).

#### 9.3.2. *Verplichting om desgevraagd verificaties uit te voeren*

In sommige gevallen moeten naar aanleiding van verzoeken om informatie verificaties, inspecties of onderzoeken worden uitgevoerd. Dergelijke daadwerkelijke controles kunnen noodzakelijk zijn bij grensoverschrijdende verrichting van diensten, bijvoorbeeld wanneer een lidstaat waarnaar een dienstverrichter zich begeeft om een dienst te verrichten zonder daar gevestigd te zijn betwijfelt of die dienstverrichter voldoet aan de wetgeving van de lidstaat waarin hij gevestigd is.

Verzoeken tot het verrichten van daadwerkelijke verificaties moeten worden beperkt tot gevallen waarin dit met het oog op het toezicht noodzakelijk is, duidelijk en eenduidig zijn en de reden voor het verzoek vermelden (artikel 28, lid 3). De bevoegde instantie van de lidstaat die een dergelijk verzoek ontvangt, neemt een besluit over de middelen die passend zijn voor het uitvoeren van verificaties en inspecties en over de wijze waarop de gevraagde informatie wordt verzameld (artikel 29, lid 2, en artikel 31, lid 3), bijvoorbeeld door een inspectie ter plaatse bij de vestiging van de dienstverrichter, door een verzoek om informatie aan de dienstverrichter of door andere middelen.

Wanneer inwilliging van een verzoek van een andere lidstaat door een bevoegde instantie op problemen stuit, bijvoorbeeld omdat een dienstverrichter niet kan worden geïdentificeerd of omdat de relevante informatie onvindbaar is, brengt zij de bevoegde instantie van de verzoekende lidstaat daarvan snel op de hoogte, zodat een voor beide partijen bevredigende oplossing kan worden gezocht (artikel 28, lid 5). Indien noodzakelijk behoort de Commissie in overeenstemming met artikel 28, lid 8, in kennis te worden gesteld en kan zij passende maatregelen nemen.

#### **9.4. Wederzijdse bijstand bij de grensoverschrijdende verrichting van diensten**

##### *9.4.1. Verdeling van toezichthoudende taken tussen lidstaten*

De artikelen 30 en 31 voorzien in een verdeling van taken tussen de verschillende betrokken lidstaten. Zij bepalen van welke lidstaat de eisen op grond van de artikelen 16 en 17 van toepassing zijn. Op grond van artikel 16 zijn er gevallen waarin de lidstaat waar de dienst wordt verricht zijn eigen eisen niet mag toepassen op dienstverrichters uit andere lidstaten. In andere gevallen kan hij zijn eisen echter wel toepassen op dienstverrichters uit andere lidstaten (voor zover dit in overeenstemming is met het Gemeenschapsrecht). Dit staat ook in de artikelen 30 en 31. In deze artikelen worden de toezichthoudende taken dienovereenkomstig verdeeld tussen de lidstaat van vestiging en de lidstaat waar de dienst wordt verricht. Op grond van deze artikelen is elke lidstaat in beginsel verantwoordelijk voor het toezicht op, en de handhaving van zijn eigen eisen. De andere lidstaat moet meewerken bij het daadwerkelijke toezicht.

Met betrekking tot de regels van de lidstaat waar de dienst wordt verricht welke - overeenkomstig de artikelen 16 en 17 en de communautaire wetgeving - op dienstverrichters uit andere lidstaten kunnen worden toegepast, is aldus in artikel 31, lid 1, bepaald dat de lidstaat waar de dienst wordt verricht verantwoordelijk is voor het toezicht op de activiteiten van de dienstverrichter en maatregelen kan nemen, bijvoorbeeld om de naleving van milieuregels te controleren en te handhaven.

Anderzijds moet de lidstaat van vestiging van de dienstverrichter in gevallen waarin de lidstaat waarin de dienst wordt verricht - op grond van de artikelen 16 en 17 - zijn eigen eisen niet aan dienstverrichters uit andere lidstaten mag opleggen, toezien op de naleving van zijn eigen nationale eisen (artikel 30, lid 1) en er bijvoorbeeld op toezien dat de dienstverrichter in het bezit is van de vereiste vergunningen. Zoals reeds aangegeven, kan de lidstaat van vestiging toezichthoudende maatregelen niet achterwege laten op grond van het feit dat de dienst bijvoorbeeld wordt verricht (en dat mogelijke schade wordt veroorzaakt) in een andere lidstaat. De lidstaat waar de dienst wordt verricht is op zijn beurt verplicht om waar nodig bijstand te verlenen maar kan ook op eigen initiatief daadwerkelijke verificaties uitvoeren onder de voorwaarden van artikel 31, lid 4.

#### 9.4.2. *Wederzijdse bijstand bij afwijkingen in individuele gevallen*

In afwijking van de bepaling over de vrijheid van dienstverrichting biedt artikel 18<sup>160</sup> lidstaten in specifieke gevallen de mogelijkheid om maatregelen te nemen - op grond van hun eigen wetgeving voor de veiligheid van diensten - tegen individuele dienstverrichters die op hun grondgebied grensoverschrijdende diensten verrichten. Voor deze afwijkingen in individuele gevallen voorziet artikel 35 in een specifieke procedure voor administratieve samenwerking, die procedurele waarborgen biedt om erop toe te zien dat de afwijking in individuele gevallen alleen wordt gebruikt wanneer wordt voldaan aan de uitgebreide criteria van artikel 18. Met name wordt in artikel 35 bepaald dat de lidstaat waar de dienst wordt verricht alleen maatregelen kan nemen als de lidstaat van vestiging van de dienstverrichter in kennis is gesteld maar onvoldoende maatregelen heeft genomen. Wanneer aan de eisen van artikel 18 is voldaan en de procedure van artikel 35 is toegepast, kan een lidstaat een afwijking in een individueel geval toestaan, bijvoorbeeld wanneer een marktdeelnemer uit een andere lidstaat die op zijn grondgebied onderhouds- en schoonmaakwerkzaamheden voor centraleverwarmingssystemen verricht deze werkzaamheden niet naar behoren uitvoert en veiligheidsrisico's veroorzaakt.

Zoals reeds aangegeven, bestaat de eerste stap in de procedure erin dat een lidstaat die een maatregel op grond van artikel 18 wil nemen de lidstaten van vestiging van de dienstverrichter verzoekt om maatregelen te nemen en informatie te verstrekken. De lidstaat van vestiging zal dan moeten verifiëren of het volgens zijn wetgeving passend is om maatregelen te nemen en de verzoekende lidstaat zo snel mogelijk informeren over de maatregelen die zijn genomen of worden overwogen of, naar gelang van het geval, de redenen waarom geen maatregelen worden genomen. Wanneer de lidstaat waar de dienst wordt verricht na overleg met de lidstaat van vestiging nog steeds maatregelen op grond van artikel 18 wil nemen, moet hij in tweede instantie de Commissie en de lidstaat van vestiging in kennis stellen van zijn voornemen, aangeven waarom de maatregelen van de lidstaat van vestiging ontoereikend zijn en waarom zijn eigen voorgenomen maatregelen voldoen aan de voorwaarden van artikel 18. De lidstaat waar de dienst wordt verricht kan deze aangemelde maatregelen 15 dagen na de kennisgeving nemen tenzij de Commissie een andersluidend besluit heeft genomen.

In spoedeisende gevallen (wanneer sprake is van een onderbouwd risico voor onmiddellijke en ernstige schade aan de veiligheid van personen of eigendommen) kan de lidstaat waar de dienst wordt verricht maatregelen nemen op grond van zijn eigen wetgeving inzake de veiligheid van diensten, hoewel de specifieke procedure van artikel 35, leden 2 tot en met 4, niet is voltooid (artikel 35, lid 5). Het is echter duidelijk dat dergelijke maatregelen alleen kunnen worden genomen wanneer aan de criteria van artikel 18 is voldaan, dat wil zeggen wanneer de nationale bepalingen op grond waarvan de maatregel wordt genomen, op het niveau van de Gemeenschap niet zijn geharmoniseerd op het gebied van de veiligheid van diensten, de maatregelen de afnemer beter beschermen, de lidstaat van vestiging onvoldoende maatregelen heeft genomen en de maatregelen evenredig zijn. Dergelijke maatregelen moeten binnen de kortst mogelijke termijn aan de Commissie en de lidstaat van vestiging worden gemeld onder opgave van de redenen voor het spoedeisende optreden.

---

<sup>160</sup> Zie punt 7.1.5 van dit handboek.

## 9.5. Alarmmechisme

Om een doeltreffend toezicht, en met name een goede bescherming van afnemers van diensten te waarborgen, is het van belang dat lidstaten snel worden geïnformeerd over dienstenactiviteiten die ernstige schade aan de gezondheid of veiligheid van personen of aan het milieu kunnen toebrengen. Daarom voorziet artikel 32 in een regeling die is bedoeld om te waarborgen dat lidstaten alle andere betrokken lidstaten en de Commissie zo snel mogelijk informeren wanneer zij kennisnemen van handelingen van een dienstverrichter of van specifieke omstandigheden in verband met een dienstenactiviteit die ernstige schade aan de gezondheid of veiligheid van personen of aan het milieu kunnen toebrengen. Op grond van deze informatie kunnen de bevoegde instanties van andere lidstaten snel reageren, nauwlettend toezicht uitoefenen op de desbetreffende dienstverrichter en naar gelang van het geval de noodzakelijke preventieve maatregelen nemen in overeenstemming met de Dienstenrichtlijn, te weten met name de artikelen 16, 17, 18, 30 en 31.

## 10. DOORLICHTING VAN WETGEVING EN WEDERZIJDSE BEOORDELING

### 10.1. Doelstellingen en basisbenadering

Naar aanleiding van de Dienstenrichtlijn moeten lidstaten hun wetgeving op een aantal gebieden doorlichten. Artikel 39 verzoekt lidstaten om bij de Commissie een verslag in te dienen met de resultaten van hun doorlichting en voorziet in een "wederzijdse beoordeling" die transparantie en "peer review" moet waarborgen. Deze procedure is een belangrijke gelegenheid voor lidstaten om hun wettelijke en administratieve kaders te moderniseren.

De doorlichting en beoordeling van nationale wetgeving wordt door de richtlijn in twee verschillende situaties en met twee verschillende doelstellingen verplicht gesteld. Enerzijds moeten vergunningstelsels en bepaalde vestigingseisen worden geëvalueerd (de artikelen 9, 15 en 25). In dit verband moeten lidstaten hun bestaande wetgeving toetsen aan de richtlijn en de desbetreffende ongerechtvaardigde of onevenredige vergunningstelsels wijzigen of afschaffen. Anderzijds moeten lidstaten op grond van artikel 39, lid 5, de eisen doorlichten die zij hanteren voor dienstverrichters die in een andere lidstaat zijn gevestigd en diensten op hun grondgebied verrichten. Dit zou moeten gebeuren om te beoordelen of de toepassing van dergelijke eisen verenigbaar is met de voorwaarden van artikel 16. Er zijn verschillen tussen het rapporteren van vergunningstelsels en andere vestigingseisen enerzijds (artikel 39, lid 1) en de rapportage in verband met artikel 16 anderzijds (artikel 39, lid 5).

De rapportage op grond van artikel 39, lid 1, is in beginsel een eenmalige aangelegenheid (hoewel zij in artikel 15, lid 7, wordt aangevuld met een notificatieprocedure voor mogelijke toekomstige wetgeving, met eisen van het type als vermeld in artikel 15, lid 2), die wordt gevolgd door een wederzijdse beoordeling waarbij de Commissie, (de) andere lidstaten, belanghebbenden en het comité van artikel 40, lid 1, van de richtlijn betrokken zijn. Aan het eind van dit proces en in ieder geval uiterlijk een jaar na de uiterste invoeringsdatum dient de Commissie *"een samenvattend verslag bij het Europees Parlement en de Raad in, in voorkomend geval vergezeld van voorstellen voor aanvullende initiatieven"*<sup>161</sup>.

---

<sup>161</sup> Zie artikel 39, lid 4.



De rapportage op grond van artikel 39, lid 5, is daarentegen een doorlopend proces omdat lidstaten steeds verplicht zijn om wijzigingen te melden in de eisen (waaronder ook nieuwe eisen) die zij stellen aan diensten die vanuit een andere lidstaat worden verricht. Dit moet leiden tot transparantie en rechtszekerheid voor dienstverrichters in met name het MKB die grensoverschrijdende diensten willen verrichten. Het eerste verslag op grond van artikel 39, lid 5, en latere wijzigingen worden aan (de) andere lidstaten gezonden en de Commissie verstrekt daarna jaarlijks "*analyses en richtsnoeren inzake de toepassing van deze bepalingen in het kader van deze richtlijn*"<sup>162</sup>.

Een juiste en samenhangende doorlichting van hun regelgevingskader zal voor lidstaten een flinke uitdaging zijn. Dit is een gevolg van de uiteenlopende aard van de dienstensectoren die onder de Dienstenrichtlijn vallen en van het feit dat de eisen die moeten worden geëvalueerd niet alleen kunnen zijn opgenomen in specifieke wetgeving voor die sectoren, maar ook in horizontale wetgeving (bijvoorbeeld wetten die de handel in het algemeen reguleren of voorschriften voor commerciële communicatie).

Het is duidelijk dat voor dit proces verschillende onderdelen van de nationale overheid nauw zullen moeten samenwerken bij zowel het inventariseren van de desbetreffende eisen als bij het beoordelen van hun inhoud. Gelet op de omvang van deze operatie en het aantal mogelijk betrokken overheidsdepartementen en -instanties, is een goede coördinatie op het juiste niveau van wezenlijk belang.

Lidstaten kunnen zelf uitmaken hoe zij hun interne organisatie inrichten. Om echter te waarborgen dat alle relevante eisen worden meegenomen en op samenhangende wijze worden beoordeeld, verdient het aanbeveling om lidstaten de coördinatie en begeleiding van dit proces te laten onderbrengen bij een aparte instantie. Om de samenhang in de omvang van de doorlichting en de beoordeling van de gevonden bepalingen te waarborgen is het voor lidstaten verder het overwegen waard om te gaan werken met interne richtsnoeren in combinatie met standaardformulieren voor inventarisatie en beoordeling van de verschillende soorten vergunningstelsels en eisen. Om daarnaast de lidstaten te ondersteunen bij het rapporteren van de resultaten van hun doorlichting en beoordeling van hun wetgeving zullen de diensten van de Commissie een methodiek en structuur voor de nationale verslagen ontwikkelen en aan de lidstaten aanbieden, en ook voorzieningen treffen voor online rapportage<sup>163</sup>.

## **10.2. De procedure van artikel 39, leden 1 tot en met 4**

### *10.2.1. Doorlichting en beoordeling van wetgeving*

Om te beginnen moeten lidstaten hun wetgeving doorlichten om de relevante eisen te inventariseren (alle vergunningstelsels die onder artikel 9, lid 1, vallen, alle eisen van het type als bedoeld in artikel 15, lid 2, en alle beperkingen aan multidisciplinaire activiteiten die onder artikel 25, lid 1, vallen) en beoordelen of zij voldoen aan de relevante criteria uit de richtlijn.

Volgens overweging 9 is de Dienstenrichtlijn niet van toepassing op eisen die dienstenactiviteiten niet specifiek reglementeren of daarop van invloed zijn, maar die de

---

<sup>162</sup> Zie artikel 39, lid 5.

<sup>163</sup> Zie de punten 10.2.2 en 10.3 van dit handboek.

dienstverrichters bij de uitvoering van hun activiteiten in acht moeten nemen op dezelfde wijze als natuurlijke personen die als particulier handelen. Lidstaten moeten echter wel opletten dat zij geen eisen buiten de doorlichting houden die, hoewel opgenomen in algemene wetgeving, toch specifiek van toepassing zijn op dienstenactiviteiten<sup>164</sup>. Ook hoeven lidstaten geen wetgeving door te lichten die klaarblijkelijk niet van toepassing is op de toegang tot, of de uitoefening van een dienstenactiviteit, bijvoorbeeld wetgeving op het gebied van etikettering of productveiligheid. Ook hier moeten lidstaten zorgvuldig te werk gaan omdat er in dergelijke wetgeving bepalingen kunnen zijn opgenomen die betrekking hebben op dienstenactiviteiten (bijvoorbeeld regels voor de uitrusting die door dienstverrichters wordt gebruikt).

Een ander aspect waaraan gedacht moet worden is de inhoud van het begrip "eis" zoals omschreven in artikel 4, punt 7, van de Dienstenrichtlijn<sup>165</sup>, waaronder ook eisen vallen die zijn vastgelegd in de wet of in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen. Ook de regels van beroepsorden of collectieve regels van beroepsverenigingen of andere beroepsorganisaties die bij de uitoefening van hun juridische bevoegdheid worden vastgesteld vormen een eis<sup>166</sup> en moeten worden geëvalueerd wanneer zij een dienstenactiviteit reglementeren of daarop van invloed zijn. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn wanneer minimum- of maximumtarieven voor het verrichten van de diensten van een gereguleerd beroep worden vastgesteld en collectief worden toegepast door de beroepsorde die dat beroep reguleert.

Eisen die moeten worden doorgelicht, kunnen zijn opgenomen in zowel wetgeving op centraal niveau als wetgeving op regionaal en in enkele gevallen ook op lokaal niveau.

Nadat lidstaten de relevante eisen hebben geïnventariseerd, moeten zij per geval beoordelen of die voldoen aan de criteria van de respectieve artikelen van de richtlijn<sup>167</sup> en ze zonodig afschaffen of vervangen door minder beperkende maatregelen.

### 10.2.2. In te dienen verslagen

Lidstaten moeten bij de Commissie uiterlijk op 28 december 2009 verslag uitbrengen over de doorlichting van hun nationale wetgeving. Elke lidstaat moet opgeven welke eisen zij wil handhaven en dit onderbouwen aan de hand van de criteria van respectievelijk artikel 9, lid 1<sup>168</sup>, artikel 15, lid 3, en artikel 25, lid 1. In het geval van artikel 15 moet ook verslag worden uitgebracht over de eisen die zijn afgeschaft of versoepeld.

De Commissie stelt alles in het werk om lidstaten in praktische zin te ondersteunen bij het uitbrengen van hun verslag en om de daaropvolgende verzending en het gebruik van de

---

<sup>164</sup> Voor een nadere toelichting over de werkingssfeer van de richtlijn en de eisen die daaronder vallen, wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van dit handboek.

<sup>165</sup> Zie punt 2.3.1 van dit handboek.

<sup>166</sup> Zie arrest van 12 december 1974, *Walrave*, zaak 36/74, punten 17, 23 en 24; arrest van 14 juli 1976, *Donà*, zaak 13/76, punten 17 en 18; arrest van 15 december 1995, *Bosman*, zaak C-415/93, punten 83 en 84; arrest van 19 februari 2002, *Wouters*, C-309/99, punt 120.

<sup>167</sup> Zie punt 6.1 van dit handboek over vergunningen, punt 6.3 over door te lichten eisen en punt 8.4 over beperkingen aan multidisciplinaire activiteiten

<sup>168</sup> Lidstaten behoeven geen verslag uit te brengen over alle afzonderlijke voorwaarden waarvan de afgifte van een vergunning afhankelijk is. Wel moeten zij waarborgen dat deze voorwaarden in overeenstemming zijn met de criteria van de artikelen 10 tot en met 13 en de doorlichting van vergunningstelsels gebruiken om te waarborgen dat de voorwaarden voor afgifte van vergunningen in overeenstemming met de richtlijn zijn.

verslagen te vergemakkelijken. Onderdeel hiervan zal een gestructureerde manier zijn om de informatie aan te bieden en een online voorziening om de verslagen in te dienen. Op deze manier kan er mede voor worden gezorgd dat de verslagen van een gelijkwaardig niveau zijn en dat de door de lidstaten verstrekte informatie kan worden beheerd (duidelijk gestructureerd en begrijpelijk) en vergelijkbaar is. Een systeem voor online rapportage kan er ook toe bijdragen dat vertaalproblemen worden opgelost en de rapportage als geheel transparanter wordt.

#### 10.2.3. *Wederzijdse beoordeling*

De Commissie verspreidt de verslagen onder de andere lidstaten, die zes maanden de tijd krijgen om hun opmerkingen daarover kenbaar te maken. De Commissie voert overleg met belanghebbenden en het comité van artikel 40, lid 1, van de richtlijn. Op grond van de verslagen en rekening houdend met de gemaakte opmerkingen stelt de Commissie een samenvattend verslag op, dat zij aanbiedt aan het Europees Parlement en de Raad.

#### 10.2.4. *Evaluatie en beoordeling van eisen als bedoeld in artikel 15, lid 2, en diensten van algemeen economisch belang.*

Diensten van algemeen economisch belang vallen onder de Dienstenrichtlijn voor zover zij daarvan niet uitdrukkelijk worden uitgesloten. Daarom moeten lidstaten eisen die gelden voor diensten van algemeen economisch belang evalueren en beoordelen of zij voldoen aan de criteria van non-discriminatie, noodzaak en evenredigheid.

In artikel 15, lid 4, wordt echter bepaald dat artikel 15, leden 1 tot en met 3, de vervulling, in feite of in rechte, van de aan diensten van algemeen economisch belang toegewezen bijzondere taak niet mogen belemmeren. Dit wordt ook bevestigd in overweging 72, waarin verder wordt aangegeven dat *"dit proces [...] geen afbreuk [mag] doen aan de voor de uitvoering van deze taken noodzakelijke eisen, maar tegelijkertijd dienen ongerechtvaardigde beperkingen van de vrijheid van vestiging te worden aangepakt"*. Praktisch gesproken betekent dit dat lidstaten de eisen op het gebied van diensten van algemeen economisch belang die evenredig en noodzakelijk zijn voor de vervulling van de specifieke taak die aan de dienstverrichter is opgedragen moeten beoordelen maar wel kunnen handhaven. Deze beoordeling moet in overeenstemming zijn met de jurisprudentie van het HvJ met betrekking tot diensten van algemeen economisch belang<sup>169</sup>.

#### 10.2.5. *Kennisgeving van nieuwe eisen van het type als bedoeld in artikel 15, lid 2*

Artikel 15, lid 6, verplicht lidstaten om vanaf de inwerkingtreding van de richtlijn (28 december 2006) nieuwe eisen van het type als bedoeld in artikel 15, lid 2, alleen in te voeren als deze geen discriminerende werking hebben, worden gerechtvaardigd door een

---

<sup>169</sup> Volgens de jurisprudentie van het HvJ over de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag geldt, om een maatregel te rechtvaardigen die door een lidstaat wordt genomen met betrekking tot een specifieke taak van een dienstverrichter voor een dienst van algemeen economisch belang *"niet enkel de voorwaarde [...] dat de betrokken onderneming door de overheid is belast met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang"* (arrest van 10 december 1991, *Haven van Genua*, zaak C-179/90, punt 26). Ook moet worden aangetoond dat de toepassing van de specifieke eis noodzakelijk is om de uitvoering te waarborgen van de bijzondere taak die aan die marktdeelnemer is opgedragen (bijvoorbeeld de naleving van het universaliteitsbeginsel). Zie arrest van 19 mei 1993, *Corbeau*, zaak C-320/91, punten 14 en 16.

dwingende reden van algemeen belang en evenredig zijn<sup>170</sup>. Met het oog op meer transparantie in regelgeving en een grotere rechtszekerheid voor dienstverrichters moeten dergelijke eisen aan de Commissie worden gemeld. Indien op dit punt twijfel bestaat, zou het aanbeveling verdienen om lidstaten dergelijke eisen te laten melden voordat zij formeel worden aangenomen. Kennisgeving belet lidstaten in ieder geval niet om de desbetreffende bepalingen aan te nemen. Verder behoeft, zoals aangegeven in artikel 15, lid 7, een eis die is aangemeld op grond van Richtlijn 98/34/EG<sup>171</sup> niet ook nog te worden aangemeld op grond van de Dienstenrichtlijn.

Nadat een nieuwe eis is aangemeld, stelt de Commissie de andere lidstaten daarvan in kennis en onderzoekt zij de verenigbaarheid van die nieuwe eis binnen drie maanden na de kennisgeving. Indien relevant neemt de Commissie een besluit waarin de betrokken lidstaat wordt verzocht de eis niet aan te nemen of hem in te trekken.

### **10.3. De procedure van artikel 39, lid 5**

De algemene benadering voor de doorlichting van, en de rapportage over relevante eisen op grond van artikel 39, lid 5, is in veel opzichten vergelijkbaar met de procedure van artikel 39, lid 1. Daarom is het zinvol dat lidstaten in beginsel op dezelfde wijze te werk gaan. Dat betekent dat lidstaten met het oog op de inventarisatie van eisen die moeten worden doorgelicht, grotendeels kunnen uitgaan van het werk dat al is gedaan voor de evaluatieprocedure van artikel 39, lid 1, of omgekeerd.

Lidstaten moeten beoordelen of de eisen waarvan zij hebben vastgesteld dat zij mogelijk op dienstverrichters uit andere lidstaten van toepassing zijn, voldoen aan de criteria van artikel 16, lid 1, derde alinea, en artikel 16, lid 3, eerste zin. Dat betekent dat zij geen discriminerende werking mogen hebben, gerechtvaardigd moeten zijn om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of de bescherming van het milieu, en niet verder mogen gaan dan nodig is<sup>172</sup>.

Als een eis niet aan de criteria van artikel 16 voldoet, moeten lidstaten waarborgen dat deze niet op dienstverrichters uit andere lidstaten zal worden toegepast<sup>173</sup>.

Op grond van deze doorlichting en beoordeling van eisen moeten lidstaten uiterlijk op 28 december 2009 bij de Commissie een verslag indienen waarin zij opgeven van welke eisen de toepassing mogelijk valt onder artikel 16, lid 1, derde alinea, en artikel 16, lid 3, eerste zin,

---

<sup>170</sup> Hoewel lidstaten niet verplicht zijn om te zorgen dat de richtlijn voor het verstrijken van de implementatieperiode wordt geïmplementeerd, heeft het HvJ bepaald dat zij gedurende die periode geen maatregelen mogen aannemen die ernstig afbreuk kunnen doen aan het door de richtlijn voorgeschreven resultaat (zie het arrest van 18 december 1997 *Inter-environnement Wallonie*, zaak C-129/96, punt 45). Dit is gebaseerd op artikel 10 van het EG-Verdrag, dat lidstaten verplicht om de vervulling van de taken van de Gemeenschap te vergemakkelijken en zich te onthouden van maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van het EG-Verdrag in gevaar kunnen brengen.

<sup>171</sup> Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, PB L 204 van 21.7.1998, blz. 37. Naar aanleiding van de wijzigingen die werden ingevoerd bij Richtlijn 98/48/EG van 20 juli 1998 (bekend als de "Transparantierichtlijn"; PB L 217 van 5.8.1998, blz. 18), is Richtlijn 98/34/EG op het gebied van diensten van toepassing op voorschriften en regels voor diensten van de informatiemaatschappij, d.w.z. diensten die op afstand langs elektronische weg worden verricht.

<sup>172</sup> Voor een nadere toelichting van de criteria wordt verwezen naar punt 7.1.3 van dit handboek.

<sup>173</sup> Zie punt 7.1.2 van dit handboek.

en motiveren waarom hun toepassing op in andere lidstaten gevestigde dienstverrichters passend en verenigbaar met artikel 16 zou zijn. Als een lidstaat bijvoorbeeld van mening is dat zij een nationale regel moet toepassen die om redenen van milieubescherming geluidsniveaus van bepaalde activiteiten beperkt, moet deze regel worden opgegeven in combinatie met de redenen voor zijn mogelijke toepassing. Na het eerste verslag moeten lidstaten vervolgens melding maken van eventuele wijzigingen in de relevante eisen, waaronder nieuwe eisen, of in de toepassing daarvan, opnieuw met vermelding van de redenen die een toepassing zouden kunnen rechtvaardigen op grond van artikel 16.

Evenals bij het verslag als bedoeld in artikel 39, lid 1, zullen de diensten van de Commissie de lidstaten een methodiek en structuur voor online rapportage aanbieden om de verplichte rapportage te vergemakkelijken en de informatie te structureren.

De Commissie zendt de verslagen van de lidstaten en eventuele latere kennisgevingen van gewijzigde of nieuwe eisen toe aan de andere lidstaten en verstrekt jaarlijks analyses en richtsnoeren inzake de toepassing van deze bepalingen in het kader van deze richtlijn om de transparantie en rechtszekerheid voor dienstverrichters te vergroten.