

# ICER-Handleiding notificatie onder de Dienstenrichtlijn

Algemeen deel



# Inhoud

<b>Leeswijzer</b>	<b>5</b>
<b>1 Notificatieverplichtingen: kader</b>	<b>7</b>
1.1 Achtergrond	7
1.2 Twee regimes: vestiging en verrichting	7
<b>2 Overzicht stappenschema's</b>	<b>10</b>
<i>Schema A</i>	<b>10</b>
Bepaal de toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn.	
<i>Schema B</i>	<b>11</b>
Bepaal de toepasselijkheid van de notificatieverplichtingen.	
<b>3 Toelichting schema A: bepaal de toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn</b>	<b>13</b>
Toelichting eindconclusies schema A	13
<i>Vraag 1</i>	
Gaat het om een voorschrift waar de Dienstenrichtlijn op van toepassing is?	13
<i>Vraag 2</i>	
Is er in de maatregel sprake van regulering van een economische activiteit?	14
<i>Vraag 3</i>	
Valt de economische activiteit te kwalificeren als een dienst?	15
<i>Vraag 4</i>	
Ziet het voorschrift op de toegang tot of de uitoefening van een dienst?	16
<i>Vraag 5</i>	
Valt het voorschrift, gelet op de uitzonderingen van artikel 1 en 2, onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn?	17
<b>4 Toelichting schema B: bepaal de toepasselijkheid van de notificatieverplichtingen</b>	<b>21</b>
Toelichting eindconclusies schema B	
<i>Vraag 1</i>	
Betreft het voorschrift 1 op 1 implementatie van Europese regelgeving en/of heeft het betrekking op regels van internationaal privaatrecht?	22
<i>Vraag 2a</i>	
Zijn de voorschriften van toepassing op dienstverrichters die zich in Nederland willen vestigen?	23
<i>Vraag 2b</i>	
Is het voorschrift een eis die is opgenomen in artikel 15 lid 2?	24

<b>Vraag 3a</b>	
Zijn de voorschriften van toepassing op dienstverrichters die in Nederland diensten-activiteiten willen verrichten?	26
<b>Vraag 3b</b>	
Is er een uitzondering op de notificatieplicht van toepassing (artikel 17)?	27
<b>Vraag 3c</b>	
Gaat het om een eis die is opgenomen in artikel 16 lid 2?	29
<b>5 Notificeren</b>	<b>33</b>
5.1 Gevolgen	33
5.1.1 Algemeen	33
5.1.2 Vrijheid van vestiging (schema B – vraag 2)	33
5.1.3 Vrij verrichten van diensten (schema B – vraag 3)	34
5.2 Organisatie	35
5.2.1 Centraal contactpunt	35
5.2.2 Notificatiecoördinatoren	35
5.2.3 BZK-coördinatiepunt	36
5.3 Procedure	36
5.3.1 Indiening bij notificatiecoördinator of contactpunt	36
5.3.2 Indiening bij centraal contactpunt	38
5.3.3 Indiening bij de Commissie	38
<b>6 Andere aandachtspunten</b>	<b>39</b>
6.1 Verboden bepalingen	39
6.2 Dienstenloket	39
6.3 Administratieve samenwerking	39
6.4 Vergunningen	40
6.4.1 Begrip ‘vergunning’	40
6.4.2 Randvoorwaarden	40
6.4.3 Lex silencio positivo (LSP)	41
6.5 Aparte notificatieplicht individuele gevallen	42
<b>Eindnoten</b>	<b>43</b>
<b>Bijlagen</b>	
A. Vindplaatsen	45
B. Tekst Dienstenrichtlijn	47

## Leeswijzer

Sinds de inwerkingtreding van de Dienstenrichtlijn op 28 december 2006, hebben overheidsinstanties te maken met de verschillende verplichtingen onder de Dienstenrichtlijn. Een van deze verplichtingen betreft het in bepaalde gevallen melden, ofwel notificeren, van voorschriften aan de Europese Commissie (hierna: Commissie). Om inzichtelijk te maken hoe het notificeren van voorschriften onder de Dienstenrichtlijn in zijn werk gaat, is door de Projectgroep Implementatie Dienstenrichtlijn en de Interdepartementale Commissie Europees Recht (hierna: ICER) de 'ICER-Handleiding notificatie onder de Dienstenrichtlijn' opgesteld, die bestaat uit een algemeen deel en twee aanvullende modules.

Het algemene deel bevat de informatie over notificeren onder de Dienstenrichtlijn die voor alle overheidsinstanties relevant is. Voor ministeries, beroepsorganisaties en product- en bedrijfsschappen is vervolgens een aanvullende module beschikbaar, evenals voor gemeenten, provincies en waterschappen, om recht te doen aan de verschillende situaties waar de verschillende overheidsinstanties mee te maken krijgen.

Bijgaand vindt u de **ICER-Handleiding notificatie onder de Dienstenrichtlijn – Algemeen deel**. Deze is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 1 wordt kort het kader geschetst van de notificatieverplichtingen van de Dienstenrichtlijn.
- In hoofdstuk 2 zijn twee stappenschema's opgenomen. Schema A heeft als doel om te bepalen of de Dienstenrichtlijn van toepassing is. Indien de Dienstenrichtlijn inderdaad van toepassing is kan aan de hand van schema B worden bepaald of de notificatieverplichtingen van de Dienstenrichtlijn van toepassing zijn.
- In hoofdstuk 3 wordt schema A, 'bepaal de toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn' toegelicht,
- in hoofdstuk 4 wordt schema B 'bepaal de toepasselijkheid van de notificatieverplichtingen' toegelicht.
- Hoofdstuk 5 geeft aan hoe de notificatieprocedure georganiseerd is en hoe dit in zijn werk gaat. Uiteraard zijn de notificatieverplichtingen niet de enige verplichtingen onder de Dienstenrichtlijn. Hoofdstuk 6 geeft dan ook aan waar u in ieder geval nog meer rekening mee moet houden indien de Dienstenrichtlijn van toepassing is.

In de twee aanvullende modules van Handleiding, is informatie opgenomen over specifieke aandachtspunten voor de betreffende overheidsorganisaties. Dat zijn:

### **ICER-Handleiding notificatie onder de Dienstenrichtlijn:**

- **Aanvullende module voor ministeries, beroepsorganisaties en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.**
- Deze module bevat informatie over hoe het notificeren voor een product- of bedrijfsschap of beroepsorganisatie via een vakdepartement in zijn werk gaat en hoe om te gaan met samenloop tussen richtlijn 98/34/EG en de Dienstenrichtlijn.

### **ICER-Handleiding notificatie onder de Dienstenrichtlijn:**

- **Aanvullende module voor gemeenten, provincies en waterschappen.** Deze module bevat meer informatie over hoe het notificeren voor een gemeente, provincie of waterschap in zijn werk gaat.

Voor ministeries en product- en bedrijfsschappen geldt daarnaast de al langer bestaande en verdergaande notificatieprocedure voor technische voorschriften voor goederen en elektronische diensten van richtlijn 98/34/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 98/48/EG.

Voor ministeries is op dit terrein de ICER-Handleiding notificatie van technische voorschriften beschikbaar.

De SER heeft op dit terrein het Draaiboek EG/WTO-notificaties vastgesteld.



# 1 Notificatieverplichtingen: kader

## 1.1 Achtergrond

- Opbouw** In dit hoofdstuk vindt u kort de achtergrond en uitleg van notificeren onder de Dienstenrichtlijn. Aan de hand van schema A kunt u vervolgens aan de hand van een aantal vragen toetsen of de Dienstenrichtlijn voor uw situatie van belang is. Indien de Dienstenrichtlijn van toepassing blijkt te zijn, kunt u vervolgens aan de hand van schema B door middel van een aantal vragen toetsen of de voorschriften onder de Dienstenrichtlijn genotificeerd moeten worden. Indien de voorschriften genotificeerd moeten worden staat in hoofdstuk 5 aangegeven hoe dit in zijn werk gaat. In hoofdstuk 6 staan tenslotte een aantal andere hoofdverplichtingen aangegeven waaraan voldaan moet worden indien de Dienstenrichtlijn van toepassing is.
- Interne markt** De Dienstenrichtlijn (richtlijn 2006/123/EG) is op 28 december 2006 in werking getreden, in aanvulling op het Verdrag van de Europese Gemeenschappen. (Er is van het Verdrag van Lissabon uitgegaan. Indien artikelnummers zijn opgenomen wordt hierna steeds het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bedoeld: VWEU). In het Verdrag is het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging opgenomen. Op basis van het vrij verkeer moeten lidstaten van de Europese Unie (hierna: EU) dienstverleners die afkomstig zijn uit andere lidstaten, op het eigen grondgebied toelaten. Het gaat daarbij zowel om dienst-verleners die zich permanent in Nederland willen vestigen (vrijheid van vestiging) als om dienstverleners die in een andere lidstaat gevestigd zijn, maar tijdelijk een dienst in Nederland verrichten om vervolgens terug te keren naar de lidstaat van vestiging (vrijheid van verrichten van diensten).
- Harmonisatie** Omdat op basis van het Verdrag toch nog veel belemmeringen mogelijk waren, is de Dienstenrichtlijn ingevoerd. De Dienstenrichtlijn harmoniseert de mogelijkheden om uitzonderingen te maken op het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging, door een aantal uitzonderingen te verbieden en een aantal alleen onder voorwaarden toe te staan. De uitzonderingen die onder voorwaarden nog zijn toegestaan, moeten in een aantal gevallen wel genotificeerd worden aan de Commissie. Dit om de Commissie en de andere lidstaten in de gelegenheid te stellen deze beperkingen op het vrij verkeer te bezien.
- Notificeren** De procedurele gevolgen van het niet naleven van de notificatieverplichtingen uit de Dienstenrichtlijn zijn van een beperktere omvang dan de gevolgen van verplichting onder de notificatierichtlijn (richtlijn 98/34/EG). De Dienstenrichtlijn verplicht niet tot notificeren in de ontwerpfase van een voorschrift. Ook geldt er geen standstill-termijn waarbinnen de eis niet kan worden vastgesteld door de lidstaat. Kortom: de notificatie van eisen krachtens de Dienstenrichtlijn verhindert niet de vaststelling van de desbetreffende eisen.<sup>1</sup>

## 1.2 Twee regimes: vestiging en verrichting

- Vrijheden** Eigenlijk zijn er twee notificatieverplichtingen; een notificatieverplichting voor eisen die zien op de vrijheid van vestiging van dienstverrichters (art. 15) en een notificatieverplichting die ziet op de vrijheid van dienstverrichting (art. 16 jo 39 lid 5), die onderling iets verschillen. Hieronder worden beide procedures kort uiteengezet. Let op: het is mogelijk dat beide verplichtingen van toepassing zijn.

**Vestiging  
(art.15)**

Indien regelgeving bepalingen bevat die van toepassing zijn op dienstverrichters die zich in Nederland willen vestigen, én het zijn eisen die zijn opgenomen in artikel 15 lid 2, dan moeten deze bepalingen voldoen aan een aantal randvoorwaarden en genotificeerd worden aan de Commissie. De bepaling hoeft dus alleen genotificeerd te worden indien deze voorkomt in artikel 15 lid 2. De eisen die worden gesteld aan de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit bij vestiging in Nederland kunnen volgens artikel 15 alleen gesteld worden indien:

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

**Commissie**

De Commissie stuurt vervolgens de regelgeving aan alle lidstaten door en toetst of de bepalingen voldoen aan de Dienstenrichtlijn. Binnen drie maanden kan de Commissie een beschikking nemen, waarin zij de lidstaat verzoekt van vaststelling van eisen af te zien, of deze in te trekken. De Commissie hoeft geen beschikking te nemen. Het is aan de lidstaat om te beslissen of de periode van 3 maanden wordt afgewacht voordat de eis wordt vastgesteld teneinde het risico te vermijden dat de eis door de beschikking van de Commissie alsnog moet worden aangepast. Indien de lidstaat vervolgens de beschikking niet naleeft, kan de Commissie een inbreukprocedure starten. Via de inbreukprocedure kan de Commissie aan het Hof van Justitie vragen Nederland te veroordelen en in het uiterste geval een financiële sanctie op te leggen.

**Verrichting  
(art. 16)**

Indien regelgeving bepalingen bevat die van toepassing zijn op het verrichten van diensten door dienstverrichters uit andere lidstaten, en deze onder het bereik van artikel 16 van de Dienstenrichtlijn vallen, moeten de bepalingen voldoen aan een aantal randvoorwaarden en vervolgens genotificeerd worden aan de Commissie. Onder artikel 16 moeten dus alle eisen genotificeerd worden, omdat het artikel open is geformuleerd.

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

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

De begrippen zijn gerelateerd aan de jurisprudentie van het Hof van Justitie en dienen dan ook conform de jurisprudentie te worden uitgelegd.

Daar komt nog bij dat voor bepalingen die tevens in artikel 16 lid 2 zijn opgenomen, een zeer zware motiveringsplicht geldt. Ook hier geldt dat het niet verplicht is om regelgeving in de ontwerpfase te notificeren en belet de notificatie de vaststelling van de bepalingen niet.



**Commissie** De Commissie stuurt vervolgens de ontvangen regelgeving aan andere lidstaten toe. Het verschil met vestigingseisen is echter dat in dit geval de Commissie op jaarbasis analyses en richtsnoeren over de werking van artikel 16 jo 39 lid 5 publiceert. De Commissie neemt dus geen individuele beslissing naar aanleiding van de notificatie.

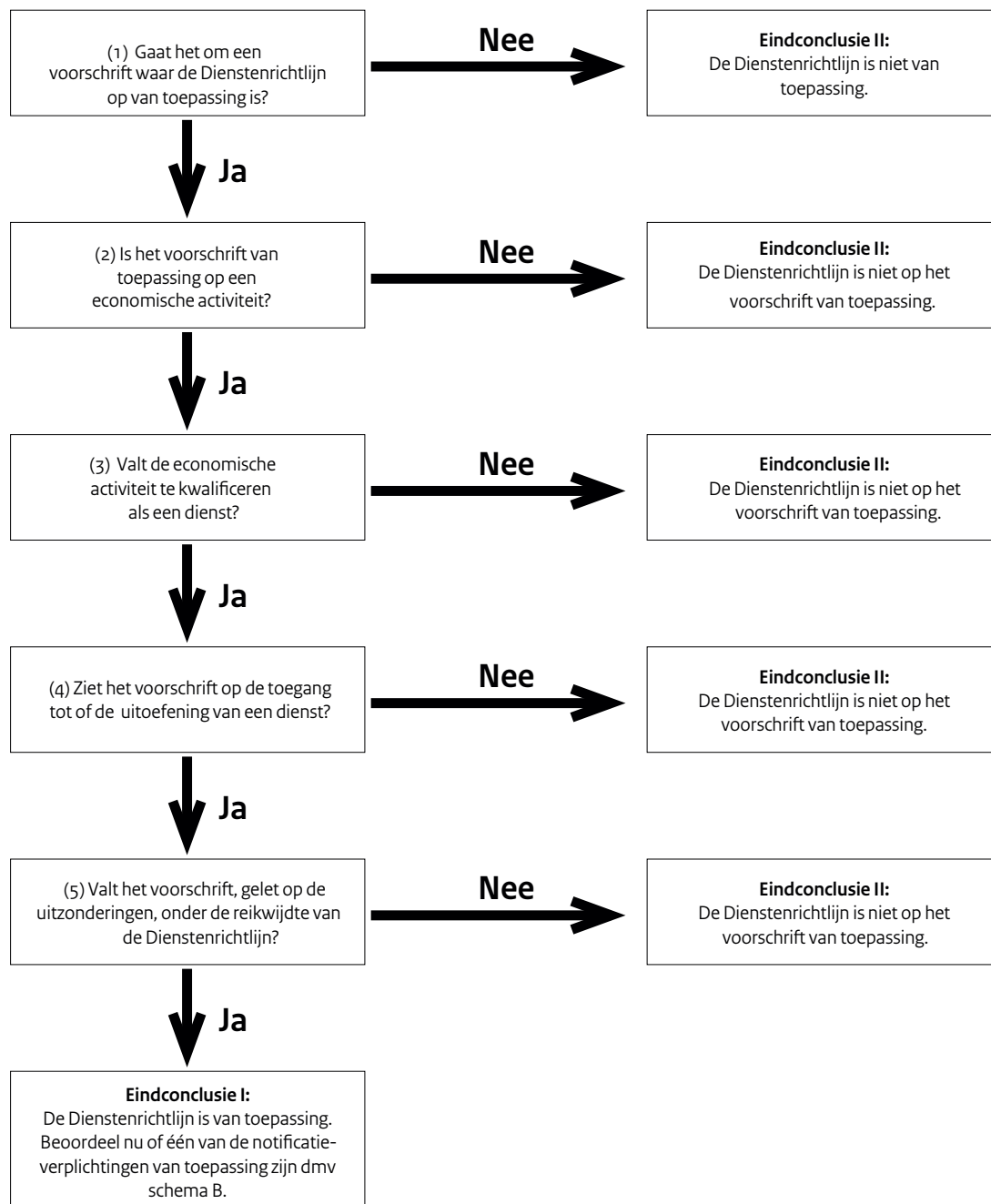
Voor beide notificatieprocedures geldt echter dat de Commissie indien zij van mening is dat de betreffende regelgeving in strijd met de Dienstenrichtlijn is of onterecht niet aan de notificatieverplichting is voldaan, zij een inbreukprocedure kan starten. Zoals hierboven aangegeven kan via de inbreukprocedure de Commissie aan het Hof van Justitie vragen Nederland te veroordelen en in het uiterste geval een financiële sanctie op te leggen.

**Schema**

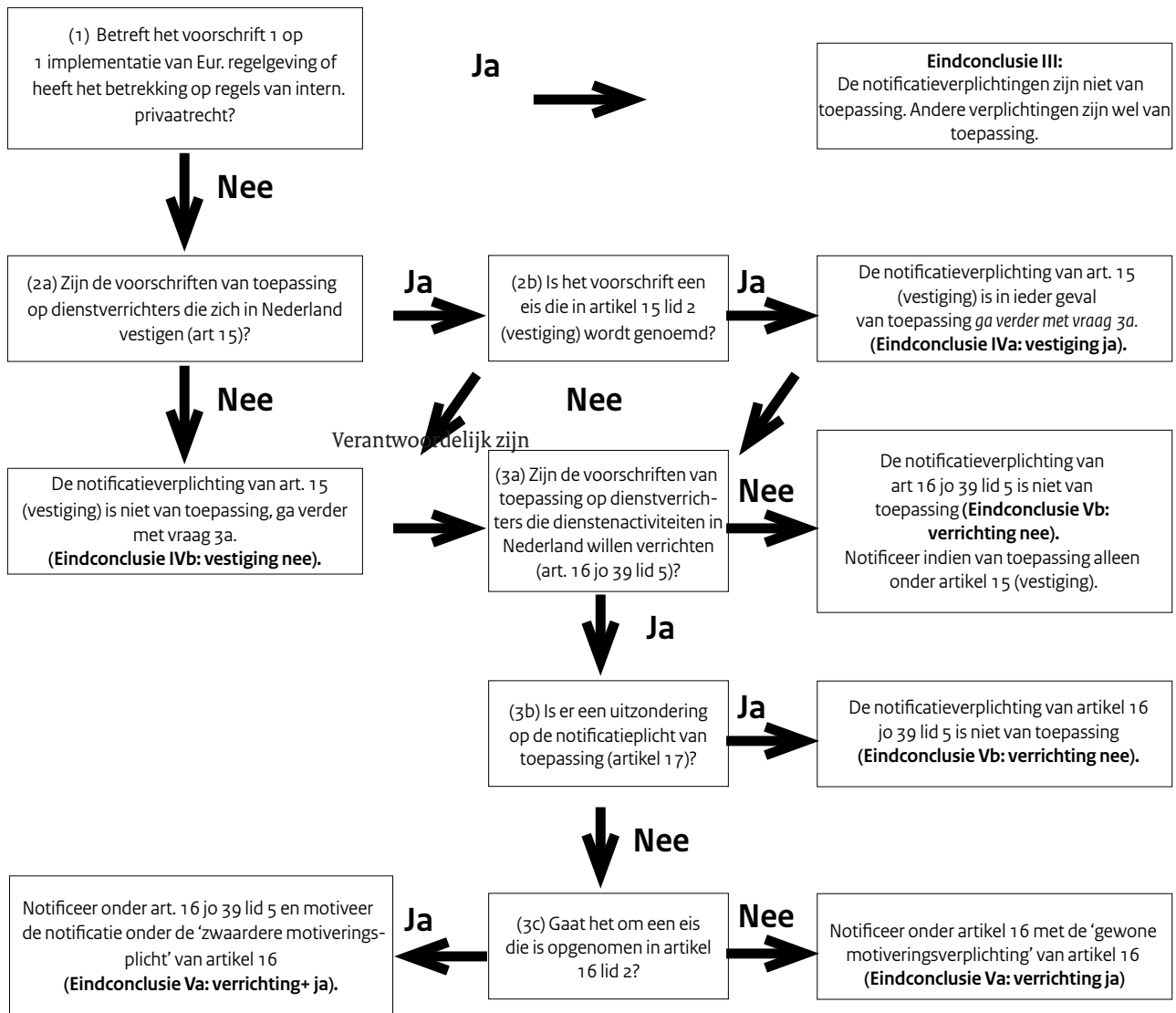
Notificatieverplichting artikel 15 lid 7	Notificatieverplichting artikel 16 jo 39 lid 5
<p>Betreft de vrijheid van vestiging</p> <p>Alleen de eisen vermeld in artikel 15 lid 2.</p> <p>De eisen kunnen gesteld worden indien ze non-discriminatoir, evenredig en noodzakelijk zijn wegens dwingende redenen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

## 2 Overzicht schema A en schema B

### Schema A: bepaal de toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn



**Schema B: bepaal de toepasselijkheid van de notificatieverplichtingen**





## 3 Toelichting schema A: bepaal de toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn

### Vooraf Toelichting eindconclusies schema A

Voor de vragen individueel worden toegelicht, wordt hier eerst kort aangegeven wat de mogelijke uitkomsten zijn van het doorlopen van vragenschema A: bepaal de toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn.

**Eindconclusie I:** Eindconclusie I is 'de Dienstenrichtlijn is van toepassing'. Deze conclusie heeft tot gevolg dat ten eerste bezien moet worden of één of beide notificatieverplichtingen (artikel 15, vestiging, of artikel 16 jo 39 lid 5, verrichting) van toepassing is of zijn, aan de hand van vragenschema B.

Daarnaast heeft dit tot gevolg dat in ieder geval een aantal andere verplichtingen van de Dienstenrichtlijn van toepassing is. Deze staan op hoofdlijnen aangegeven in hoofdstuk 6.

**Eindconclusie II:** Eindconclusie II is 'de Dienstenrichtlijn is niet van toepassing'. Deze eindconclusie heeft tot gevolg dat u niet verder hoeft te kijken naar de verplichtingen onder de Dienstenrichtlijn.

### Vraag 1 Gaat het om een voorschrift waar de Dienstenrichtlijn op van toepassing is?

**Avv** De Dienstenrichtlijn is in ieder geval van toepassing op algemeen verbindende voorschriften. Een algemeen verbindend voorschrift is een naar buiten werkende algemene regel, vastgesteld bij of krachtens wet dan wel, in bijzondere gevallen, bij of krachtens zelfstandige algemene maatregel van bestuur (Aanwijzing 19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

Voorbeelden van algemeen verbindende voorschriften:

- rijkswetten en andere wetten in formele zin
- algemene maatregelen van bestuur
- ministeriële regelingen
- regelingen van zelfstandige bestuursorganen
- verordeningen van provincies
- verordeningen van gemeenten
- verordeningen van waterschappen
- verordeningen van openbare lichamen voor beroep en bedrijf;
- verordeningen van of andere openbare lichamen.

**Effect maatregel** De Commissie legt het begrip echter breed uit en geeft aan dat het kan gaan om iedere bepaling uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of voortvloeiend uit de rechtspraak, de administratieve praktijk, regels van beroepsorden of collectieve regels van beroepsverenigingen of andere beroepsorganisaties, die deze in het kader van de hun toegekende juridische bevoegdheden hebben vastgesteld (zie art. 4 lid 7). Daarbij kijkt de Commissie vooral naar het *effect* dat een maatregel kan hebben.

**Overeenkomsten** Of convenanten of andere overeenkomsten onder de Dienstenrichtlijn vallen, is afhankelijk van de vraag of zij het karakter hebben van algemeen verbindende voorschriften (zie hieronder).

**Decentrale regelgeving** Voor decentrale regelgeving maakt het geen verschil of sprake is van medebewind dan wel van autonome regelgeving zoals bij gemeenten en provincies, dan wel van zelfregulering en medebewindregelgeving van beroepsorganisaties/pbo-organen zoals NIVRA en NOVA. De wijze waarop een algemeen verbindend voorschrift wordt aangeduid is niet relevant.

**Beleidsregel** Een beleidsregel is een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan (artikel 1:3, lid 4 Algemene wet bestuursrecht). De wijze waarop een beleidsregel wordt aangeduid is voor de Awb niet relevant. Maar let op: ook al zijn beleidsregels geen algemeen verbindende voorschriften (convenanten, circulaire, richtsnoeren, richtlijnen, administratieve praktijken e.d.), deze kunnen echter *wel* onder de Dienstenrichtlijn vallen, indien deze effect hebben op de interne markt.

**Effect** Sommige convenanten of andere overeenkomsten kunnen het karakter hebben van algemeen verbindende voorschriften. Overeenkomsten kunnen dit karakter krijgen doordat zij op basis van een specifieke wet algemeen verbindend worden verklaard. Het zijn echter geen algemeen verbindende voorschriften in de zin van artikel 1:3 lid 4 Awb. De Commissie kijkt echter vooral naar het *effect* van een maatregel op de interne markt en hecht minder aan de juridische status van een maatregel.

**Conclusie vraag 1** **Gaat het om een voorschrift waar de Dienstenrichtlijn op van toepassing is:**

**Ja** Indien vraag 1 met 'ja' is beantwoord:  
➔ ga door naar vraag 2.

**Nee** Indien vraag 1 met 'nee' is beantwoord:  
➔ de Dienstenrichtlijn is niet van toepassing (eindconclusie II van schema A).

**Vraag 2** **Is het voorschrift van toepassing op een economische activiteit?**

**Vergoeding** De Dienstenrichtlijn is niet van toepassing op die activiteiten of aangelegenheden die niet vallen onder het begrip economische activiteit zoals door het Hof van Justitie is gedefinieerd. Het gaat dan om de vraag of er sprake is van een activiteit bestaande uit het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt waarvoor een economische tegenprestatie wordt geleverd; een vergoeding. Volgens het Hof van Justitie "bestaat het wezenlijke kenmerk van de vergoeding hierin, dat zij de economische tegenprestatie voor de betrokken dienst vormt."<sup>2</sup> Hiervan is bijv. geen sprake bij activiteiten die de staat zonder economische tegenprestatie verricht in het kader van zijn taak op met name sociaal en cultureel gebied en de gebieden voorlichting en justitie (diensten van algemeen belang).

**Conclusie vraag 2** **Is het voorschrift van toepassing op een economische activiteit:**

- Ja** Indien vraag 2 met 'ja' is beantwoord:  
 ➔ ga door naar vraag 3.
- Nee** Indien vraag 2 met 'nee' is beantwoord:  
 ➔ de Dienstenrichtlijn is niet van toepassing (eindconclusie II van schema A).

### Vraag 3 Valt de economische activiteit te kwalificeren als een dienst?

**Begrip dienst** Onder dienst, in de zin van het Verdrag en zoals geïnterpreteerd in de jurisprudentie van het Hof van Justitie, moet worden verstaan “elke economische activiteit, anders dan in loondienst, welke gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt.”<sup>3</sup> Zoals hierboven al is aangegeven, moet de vergoeding een economische tegenprestatie zijn voor de verrichte dienst. Het begrip diensten moet volgens het Hof niet op een restrictieve manier geïnterpreteerd worden, aangezien “artikel 50 van het EEG-verdrag niet vereist dat de dienst wordt betaald door degene te wiens behoeve hij wordt verricht.”<sup>4</sup> Voorwaarde is dus dat er een vergoeding wordt betaald, ongeacht de directe of indirecte voorwaarden voor de financiering van een dienst

**Goederen** Elke economische activiteit kan een “dienst” vormen, tenzij de desbetreffende activiteit valt onder de specifieke verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen, kapitaal en personen. Om te bepalen of een economische activiteit onder het vrije verkeer van goederen, kapitaal of personen valt dan wel het vrij verkeer van diensten, wordt door het Hof van Justitie bij gevallen waarin twee of meer “vrij verkeer” bepalingen toepasselijk kunnen zijn, de zogeheten “zwaartepuntmethode” toegepast.<sup>5</sup> Een belemmerende maatregel kan in beginsel slechts onder één van de vier vrijheden ‘vallen’. In situaties die bijvoorbeeld zowel het leveren van diensten als het leveren van goederen omvatten, zoekt het Hof dan naar het zogeheten zwaartepunt van de economische activiteit. Ligt het zwaartepunt bij de dienstverlening, dan dient een zaak uitsluitend te worden onderzocht vanuit het oogpunt van het vrij verkeer van diensten. De zwaartepunttheorie wordt zelden tot nooit toegepast bij het verschil tussen het vrij verkeer van vestiging (valt onder personenverkeer) en het vrij verkeer van diensten. Deze belemmeringen worden vaak aan zowel het verdragsartikel over vrijheid van vestiging als aan het verdragsartikel over de vrijheid van diensten getoetst.

*Voorbeeld: de verkoop van flesjes cola valt onder goederen. Indien de flesjes cola echter op een terras worden verkocht, vallen de betreffende regels onder diensten. De flesjes cola worden niet verkocht om mee naar huis te nemen.*

**Gebruik van goederen** Gaat het om de relatie tussen de Dienstenrichtlijn en nationale vereisten inzake het gebruik van goederen, dan valt op het volgende te wijzen: vereisten inzake het gebruik van uitrusting vallen onder het vrij verkeer van diensten en onder de Dienstenrichtlijn, indien zij integraal onderdeel uitmaken van een dienstverrichting.<sup>6</sup>

Indien eisen ten aanzien van het gebruik van uitrusting worden gesteld, terwijl de uitrusting een integrerend onderdeel uitmaakt van een dienst, kunnen deze niet onverkort worden tegengeworpen aan dienstverleners die tijdelijk een dienst verrichten in een andere lidstaat.

*Voorbeeld: een glazenwasser kan niet zonder zijn uitrusting glazen wassen. Eisen aan het materiaal dat hij gebruikt zou dus onder diensten in plaats van goederen vallen.*

**Vuistregel  
gebruik tov  
verbruik**

Vanuit praktisch oogpunt kan gewezen worden op de omstandigheid dat producten doorgaans achterblijven in de lidstaat waar de dienst is verricht, en uitrusting na de dienstverrichting met de dienstverrichter mee teruggaat naar de lidstaat van oorsprong. De Europese jurisprudentie verzet zich niet tegen een vuistregel die het praktische onderscheid maakt tussen “verbruiksgoederen” (verf, cement, dakpannen, etc.) en “gebruiksgoederen” (hijskranen, ladders, hoogwerkers etc.). Ten aanzien van de “verbruiksgoederen” geldt het regime van het vrij verkeer van goederen en niet het vrij verkeer van diensten noch de Dienstenrichtlijn. Ten aanzien van de “gebruiksgoederen” geldt het vrij verkeer van diensten en de Dienstenrichtlijn en niet het vrij verkeer van goederen.

**Conclusie vraag  
3** **Valt de economische activiteit te kwalificeren als een dienst:**

**Ja** Indien vraag 3 met ‘ja’ is beantwoord:  
➔ ga door naar vraag 4.

**Nee**

Indien vraag 3 met ‘nee’ is beantwoord:  
➔ de Dienstenrichtlijn is niet van toepassing (eindconclusie II van schema A).

**Vraag 4 Ziet het voorschrift op de toegang tot of de uitoefening van een dienst?**

**Eisen** Naast de vraag of nationale (beleids)regels betrekking (kunnen) hebben op een dienst, komt de vraag aan de orde of de toegang tot of de uitoefening van die dienst onderworpen is aan bepaalde eisen. De formulering in de richtlijn geeft aan dat er direct (materieel) verband moet zijn tussen de regelgeving in kwestie en de dienstenactiviteit als zodanig. Niet alle regelgeving die het verrichten van een dienst (potentieel) kan beïnvloeden -bijv. algemene ordeningsregelgeving- valt onder de Dienstenrichtlijn.

Welke regelgeving relevant is kan bijvoorbeeld worden beoordeeld door zich te verplaatsen in de positie van een dienstverlener uit een andere lidstaat, zoals een Belgische glazenwasser of een Duits telecombedrijf. De Dienstenrichtlijn heeft dus niet uitsluitend betrekking op eisen met betrekking tot de toegang van een dienst, (bijv. de eisen waaraan de glazenwasser moet voldoen om in Nederland aan de slag te kunnen) maar ook op eisen die de uitoefening van de dienst betreffen (bijvoorbeeld de eisen waar de glazenwasser die al aan de slag is in Nederland ook aan moet voldoen bij de uitoefening van zijn werkzaamheden).

**Natuurlijke  
personen**

Niet ieder voorschrift dat potentieel effect heeft op het verrichten van diensten valt dus onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn. De richtlijn is niet van toepassing op voorschriften zoals verkeersregels, regels betreffende de ontwikkeling of het gebruik van land, voorschriften voor ruimtelijke ordening en bouwvoorschriften. De richtlijn is *niet* van toepassing op voorschriften die de dienstenactiviteit niet specifiek regelen of daarop specifiek van invloed zijn, maar die dienstverleners bij de uitvoering van hun economische activiteit op gelijke wijze in acht moeten nemen als natuurlijke personen die als particulier handelen. Anders gezegd: regelgeving met een zeer algemene strekking, vaak van een ordenend karakter, die slechts op zeer indirecte wijze de verrichting van een dienst zal kunnen raken valt niet onder de Dienstenrichtlijn. Een voorbeeld hiervan is de verplichting uit de Wegenverkeerswet om rechts te rijden. Dergelijke regelgeving valt buiten het bereik van de Dienstenrichtlijn.

**Conclusie vraag  
4** **Ziet het voorschrift op de toegang tot of de uitoefening van een dienst:**

**Ja** Indien vraag 4 met ‘ja’ is beantwoord:  
➔ ga door naar vraag 5.



**Nee** Indien vraag 4 met ‘nee’ is beantwoord:  
 ➔ de Dienstenrichtlijn is niet van toepassing (eindconclusie II van schema A).

### Vraag 5 Valt het voorschrift, gelet op de uitzonderingen van artikel 1 en 2, onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn?

**Uitzonderingen** Veel dienstensectoren of regels die toegang tot en de uitoefening van diensten reguleren, vallen buiten de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn en de daaraan verbonden notificatieverplichtingen. Deze uitgezonderde sectoren en regels kunnen worden geïdentificeerd door de artikelen 1 en 2 van de Dienstenrichtlijn te bekijken.

**Deelgebieden** In **artikel 1** van de richtlijn worden bepaalde deelgebieden uitgezonderd van de reikwijdte van de richtlijn. Het gaat om de volgende terreinen:

**Openbare en publieke entiteiten** **Lid 2: Liberalisering, privatisering, dienstverrichtende monopolies**  
 De Dienstenrichtlijn heeft geen betrekking op de liberalisering van diensten van algemeen economisch belang die voorbehouden zijn aan openbare of particuliere entiteiten. Ook heeft de richtlijn geen betrekking op noch verplicht de richtlijn tot privatisering van openbare dienstverrichtende entiteiten. De richtlijn heeft geen betrekking op noch verplicht tot afschaffing van dienstverrichtende monopolies of monopolies voor andere activiteiten of bepaalde distributiediensten.<sup>7</sup>

**Staatssteun** **Lid 3: Staatssteun**  
 De richtlijn heeft geen betrekking op de steunmaatregelen die onder de werking van de communautaire mededingingsvoorschriften vallen (artikelen 107 t/m 109 VWEU).<sup>8</sup>

**DAEB** **Lid 3: Diensten van algemeen economisch belang (DAEB)**  
 De richtlijn tast niet de vrijheid van de lidstaten aan om in overeenstemming met het Europees recht vast te stellen wat zij als diensten van algemeen economisch belang (DAEB) beschouwen, hoe deze diensten (in overeenstemming met de regels van staatssteun) moeten worden georganiseerd en gefinancierd en aan welke bijzondere verplichtingen zij onderworpen zijn.

DAEB's zijn diensten waarvan een lidstaat oordeelt dat zij wegens het algemeen belang verricht dienen te worden wanneer de markt hierin niet of onvoldoende voorziet. In dergelijke gevallen kan een lidstaat specifieke openbare dienstverplichtingen opleggen aan een of meer of zelfs alle dienstverleners. Daarbij zijn openbare dienstverplichtingen “verplichtingen die de onderneming, indien zij haar eigen commerciële belang in aanmerking zou nemen, niet of niet in dezelfde mate, noch onder dezelfde voorwaarden op zich zou nemen.” Het begrip ‘diensten van algemeen economisch belang’ is gebaseerd op artikel 106 lid 2 VWEU en beoogt de bijzondere status van diensten van algemeen economisch belang te beschermen, zonder afbreuk te doen aan het belang om onredelijke belemmeringen aan het vrije verkeer (in dit geval van diensten) weg te nemen.

**Wettelijke taak** Met deze uitzondering is gewaarborgd dat de belangrijkste elementen van een DAEB die onder de reikwijdte van de dienstenrichtlijn valt, niet door de richtlijn geraakt worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de universele dienst in het kader van de post, het netbeheer door de elektriciteits- en gasbedrijven, het beheer van de aardgasbaten door een aangewezen onderneming, etc.

Maar let op: het gaat hier alleen om de eisen aan de wettelijke taak, als onderdeel van de DAEB. Andere eisen die aan DAEB worden gesteld vallen wel onder de Dienstenrichtlijn. Zie meer hierover ook op p.22 (hoofdstuk 4, onder vraag 2b).

- Taal en cultuur** **Lid 4: Taal, cultuur, pluriformiteit van de media**  
De Dienstenrichtlijn doet geen afbreuk aan communautaire of nationale maatregelen in overeenstemming met het gemeenschapsrecht, die zijn genomen ter bescherming of bevordering van culturele of linguïstische verscheidenheid of de pluriformiteit van de media. Ook de financiering van dergelijke maatregelen wordt niet door de Dienstenrichtlijn aangetast. Ook belet deze richtlijn de lidstaten niet om hun fundamentele regels en beginselen met betrekking tot de persvrijheid en de vrijheid van meningsuiting toe te passen.<sup>9</sup>
- Strafrecht** **Lid 5: Strafrecht**  
De Dienstenrichtlijn laat het strafrecht van de lidstaten onverlet. Ook het strafprocesrecht en de politieke en justitiële samenwerking wordt door deze richtlijn niet geraakt.<sup>10</sup> Dat betekent niet dat de lidstaten het vrij verrichten van diensten kunnen beperken door strafrechtelijke bepalingen toe te passen die van invloed zijn op de toegang tot en de uitoefening van een dienst en daarmee de regels van de Dienstenrichtlijn willen ontwijken.
- Arbeidsrecht** **Lid 6: Arbeidsrecht, collectieve arbeidsovereenkomsten, sociale zekerheid**  
De Dienstenrichtlijn is niet van toepassing op arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden zoals maximale werk- en minimale rustperiodes, minimumaantal betaalde vakantiedagen, minimumloon en gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk, die de lidstaten in overeenstemming met het Europees recht toepassen. De Dienstenrichtlijn heeft geen betrekking op de relaties tussen sociale partners, daaronder begrepen het recht om over collectieve arbeidsovereenkomsten te onderhandelen en deze te sluiten, het stakingsrecht en het recht op vakbondsacties. De Dienstenrichtlijn is ook niet van invloed op socialezekerheidswetgeving van de lidstaten.<sup>11</sup>
- Grondrechten** **Lid 7: Fundamentele rechten en vrijheden**  
De Dienstenrichtlijn doet geen afbreuk aan de uitoefening van grondrechten.<sup>12</sup>
- Sectoren** In het **tweede lid van artikel 2** van de richtlijn worden bepaalde sectoren uitgezonderd van de reikwijdte van de richtlijn. Het gaat om de navolgende sectoren:
- DAB** Sub a: niet-economische diensten van algemeen belang.
- Voorbeelden van niet-economische diensten van algemeen belang zijn:
- het verzorgen van de openbare drinkwatervoorziening als bedoeld in de artikelen 1 en 2 van de Drinkwaterwet;
  - het keuren en waarborgen van edelmetalen werken als bedoeld in artikelen 1 en 5 van de Waarborgwet 1986.
- Financiële diensten** Sub b: financiële diensten, zoals bankdiensten, kredietverstrekking, verzekering en herverzekering, individuele en bedrijfspensioenen, waardepapieren, beleggingsfondsen, betalingen en beleggingsadviezen, met inbegrip van de diensten die zijn opgenomen in bijlage I van richtlijn 2006/48/EG. Onder deze uitzonderingsrond vallen ook de diensten van trustkantoren.
- Elektronische communicatie** Sub c: elektronische communicatiediensten en –netwerken en bijbehorende faciliteiten en diensten, voor zover het de aspecten betreft die zijn geregeld in de Richtlijnen 2002/19/EG, 2002/20/EG, 2002/21/EG, 2002/22/EG en 2002/58/EG. De uitsluitingen van de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn die betrekking hebben op voornoemde aspecten van elektronische communicatiediensten, zijn niet alleen van toepassing op zaken die specifiek in de voornoemde richtlijnen aan de orde komen, maar zijn ook van toepassing op de zaken waarvoor de lidstaten in die richtlijnen de mogelijkheid wordt gelaten bepaalde maatregelen op nationaal niveau te nemen.<sup>13</sup>

- Vervoer** Sub d: diensten op het gebied van vervoer, met inbegrip van havendiensten, die onder de werkingssfeer van titel V van het EG-verdrag vallen. Hieronder vallen onder andere: stadsvervoer, taxi's, ambulances en havendiensten.<sup>14</sup>
- Uitzendbureau's** Sub e: diensten van uitzendbedrijven.
- Gezondheidszorg** Sub f: de gezondheidszorg, ongeacht of zij worden verleend door gezondheidszorgfaciliteiten en ongeacht de wijze waarop zij op nationaal niveau zijn georganiseerd en worden gefinancierd en ongeacht de vraag of de diensten openbaar of particulier van aard zijn. De uitsluiting van de gezondheidszorg omvat medische en farmaceutische diensten die mensen werkzaam in de gezondheidszorg aan patiënten verlenen om hun gezondheid te beoordelen, te bewaren of te verbeteren.<sup>15</sup>
- Audiovisueel** Sub g: audiovisuele diensten, met inbegrip van cinematografische diensten (film), ongeacht hun wijze van productie, distributie en doorgifte, en radio-omroep, zijn van de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn uitgesloten. De Dienstenrichtlijn heeft geen betrekking op door de lidstaten verstrekte steun in de audiovisuele sector, die valt onder de mededingingsregels.<sup>16</sup>
- Kansspelen** Sub h: gokactiviteiten. Onder deze uitzondering worden begrepen activiteiten die erin bestaan dat een financiële waarde wordt ingezet bij kansspelen, met inbegrip van loterijen, gokken in casino's en weddenschappen.
- Behendigheids spelen, speelautomaten die geen prijzen uitkeren of slechts prijzen uitkeren in de vorm van vrije spelen en reclamespelen die uitsluitend zijn bedoeld om de verkoop van goederen of diensten te bevorderen vallen daarentegen wel onder de Dienstenrichtlijn.
- Openbaar gezag** Sub i: activiteiten in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag, als bedoeld in artikel 45 van het Verdrag.
- Er is niet snel sprake van openbaar gezag. Volgens vaste rechtspraak moet de uitzondering beperkt blijven tot werkzaamheden die, op zich beschouwd, een rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van openbaar gezag vormen. Dit sluit uit dat louter ondersteunende en voorbereidende taken die worden vervuld ten behoeve van de instantie die – door het nemen van de eindbeslissing – daadwerkelijk het openbaar gezag uitoefent, worden beschouwd als deelname aan de uitoefening van openbaar gezag.
- Een voorbeeld is de politie.<sup>17</sup>
- Sociale diensten** Sub j: sociale diensten betreffende sociale huisvesting, kinderopvang en ondersteuning van gezinnen of personen in permanente of tijdelijke nood, die worden verleend door de staat, door dienstverrichters die hiervoor een opdracht of een mandaat hebben gekregen van de staat, of door liefdadigheidsinstellingen die als zodanig door de staat zijn erkend. Cruciaal aspect van deze uitzondering is dat de sociale dienst gericht is op het ondersteunen van personen met permanente of tijdelijke bijzondere behoeften wegens hun ontoereikende gezinsinkomen of met een volledig of gedeeltelijk gebrek aan onafhankelijkheid en die gevaar lopen te worden gemarginaliseerd. De richtlijn heeft geen betrekking op de financiering van sociale dienstverlening en de steunregelingen daarvoor.<sup>18</sup>
- Particuliere beveiliging** Sub k: particuliere beveiligingsdiensten.

Diensten van particuliere recherchebureau's of alarmcentralisten vallen wel onder de Dienstenrichtlijn.

**Notarissen, deurwaarders** Sub I: diensten van notarissen en deurwaarders die bij een officieel overheidsbesluit zijn benoemd.

**Belastingen** Tenslotte kan worden opgemerkt dat belastingen (daaronder begrepen heffingen) uitgesloten zijn van de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn.<sup>19</sup>

**Conclusie vraag 5** **Valt het voorschrift, gelet op de uitzonderingen van artikel 1 en 2, onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn:**

**Ja** Indien vraag 5 met 'ja' is beantwoord:  
➤ de Dienstenrichtlijn is van toepassing (eindconclusie I van schema A) en;  
➤ ga door naar schema B om te bepalen of de notificatieverplichtingen van toepassing zijn.

**Nee** Indien vraag 1 met 'nee' is beantwoord:  
➤ de Dienstenrichtlijn is niet van toepassing (eindconclusie II van schema A).

## 4 Toelichting schema B: bepaal de toepasselijkheid van de notificatieverplichtingen

### **Vooraf** Toelichting eindconclusies schema B

Voor de vragen van schema B individueel worden toegelicht wordt hier eerst kort aangegeven wat de mogelijke uitkomsten zijn van het doorlopen van het vragenschema: bepaal de toepasselijkheid van de notificatieverplichtingen.

#### **Eindconclusie** **Eindconclusie III:**

**III** 'De notificatieverplichtingen zijn niet van toepassing. Andere verplichtingen zijn wel van toepassing'. Deze conclusie heeft tot gevolg dat u niet hoeft te notificeren onder één of beide notificatieverplichtingen. Omdat de Dienstenrichtlijn voor het overige wel van toepassing is, dient u aan andere verplichtingen van de Dienstenrichtlijn wel te voldoen. Deze staan op hoofdlijnen aangegeven in hoofdstuk 6, waar ook vindplaatsen voor meer informatie staan aangegeven.

#### **Eindconclusie** **Eindconclusie IVa (vestiging ja):**

**IVa** 'De Notificatieverplichting van artikel 15 (vestiging) is van toepassing'. Deze eindconclusie heeft tot gevolg dat u dient te notificeren onder vestiging. Zie hoofdstuk 5, onder procedure, voor hoe dat in zijn werk gaat.

#### **Eindconclusie** **Eindconclusie IVb (vestiging nee):**

**IVb** 'De Notificatieverplichting van artikel 15 (vestiging) is niet van toepassing'. Dit betekent dat u niet onder vestiging hoeft te notificeren. Mogelijk is de notificatieverplichting van verrichting (artikel 16 jo 39 lid 5) wel van toepassing.

#### **Eindconclusie** **Eindconclusie Va (verrichting ja):**

**Va** 'De notificatieverplichting van artikel 16 jo 39 lid 5 (verrichting) is van toepassing'. Deze eindconclusie heeft tot gevolg dat u dient te notificeren onder verrichting. Zie hoofdstuk 5, onder procedure, voor hoe dat in zijn werk gaat.

#### **Eindconclusie** **Eindconclusie Va (verrichting+ ja):**

'De notificatieverplichting van artikel 16 jo 39 lid 5 (verrichting) is van toepassing, evenals de zwaardere motiveringsverplichting van artikel 16 lid 2'. Deze eindconclusie heeft tot gevolg dat u dient te notificeren onder verrichting, met daarbij aangegeven dat het een bepaling betreft die in artikel 16 lid 2 is opgenomen. Daarbij wordt de motivering nog zwaarder dan andere artikel 16-eisen door de Commissie getoetst. Zie hoofdstuk 5, onder procedure, voor hoe het notificeren in zijn werk gaat.

#### **Eindconclusie** **Eindconclusie Vb (verrichting nee):**

**Vb** 'De notificatieverplichting van artikel 16 jo 39 lid 5 (verrichting) is niet van toepassing'. Deze eindconclusie heeft tot gevolg dat u niet hoeft te notificeren onder verrichting. Indien eindconclusie IVa, 'vestiging ja' wel van toepassing is, dient u uiteraard wel onder vestiging te notificeren. Indien geen van beide notificatieverplichtingen van toepassing blijken te zijn, maar de Dienstenrichtlijn zelf wel, dan gaat eindconclusie III weer gelden, namelijk dat de andere verplichtingen van de Dienstenrichtlijn wel van toepassing zijn (zie hoofdstuk 6).

## Vraag 1 Betreft het voorschrift één-op-één-implementatie van Europese regelgeving of heeft het betrekking op regels van internationaal privaatrecht?

**Art. 3** In artikel 3 van de Dienstenrichtlijn is de relatie met andere bepalingen van Europees recht geregeld en de verhouding met internationaal privaatrecht. Van belang is rekening te houden met het feit dat indien een van deze uitzonderingen van toepassing is, het voorschrift niet onder de notificatieverplichtingen van de Dienstenrichtlijn valt, maar mogelijk wel onder een aantal andere verplichtingen van de Dienstenrichtlijn (zie hiervoor hoofdstuk 6).

**Conflictregel** In artikel 3, lid 1 van de Dienstenrichtlijn wordt bepaald dat andere Europese richtlijnen en andere Europese regelgeving bij conflict met de Dienstenrichtlijn voorrang hebben. Dit betekent echter niet dat nationale implementatiewetgeving *als zodanig* is uitgezonderd van de werking van de Dienstenrichtlijn. Alleen de eisen aan dienstverleners die *rechtstreeks* voortvloeien uit Europese regelgeving vallen buiten de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn.

**Implementatie** De vaststelling of er bij een individuele eis (aan de dienstverleners of de uitoefening van hun diensten) in specifieke regelgeving sprake is van een implementatieverplichting en de vaststelling of daarbij sprake is van één-op-één-implementatie, vergt een inhoudelijke beoordeling. Het is dus nodig om per individuele eis te toetsen of deze specifieke eis rechtstreeks uit de implementatie volgt. Indien de nationale eis *volledig en rechtstreeks* uit Europese regelgeving volgt, gaat deze implementatie vóór op de vereisten van de Dienstenrichtlijn. In dat geval hoeft de bepaling die deze eis stelt niet genotificeerd te worden. Indien deze bepaling nog andere eisen stelt die niet uit één-op-één-implementatie volgen, moet de bepaling echter alsnog genotificeerd worden. Bij één-op-één-implementatie worden geen extra eisen vastgesteld die verder gaan dan de verplichte kaders van de te implementeren richtlijn. Wanneer de nationale implementatiewetgeving wel meer eisen stelt dan de kaders van de richtlijn, kunnen deze extra eisen niet worden uitgezonderd op basis van artikel 3. Deze extra eisen moeten dus wel worden getoetst aan de Dienstenrichtlijn. Hiervan kan sprake zijn indien de geïmplementeerde richtlijn beleidsruimte overlaat aan de lidstaten.

**Harmonisatie** Bij volledige harmonisatie zal vrijwel altijd sprake zijn van één-op-één-implementatie. Één-op-één-implementatie kan zich ook voordoen bij alternatieve of optionele implementatie, wanneer een vereiste voortvloeit uit een inhoudelijk voorgeschreven alternatief. In geval echter van minimumharmonisatie, waarbij de extra nationale eisen naar eigen inzicht van de lidstaat kunnen worden ingevuld, vallen deze extra nationale eisen dus wel onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn. Nationale eisen die niet zijn geharmoniseerd, dienen dus te worden getoetst op verenigbaarheid met de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten.

*Voorbeeld: in de Advocatenwet zijn een aantal onderdelen opgenomen die betrekking hebben op implementatie van richtlijn 98/5/EG (vestiging in een andere lidstaat), richtlijn 77/249/EG ('kleine dienstenrichtlijn' met betrekking tot verrichting van diensten als advocaat) en richtlijn 2005/36/EG (richtlijn erkenning beroepskwalificaties). Deze onderdelen vallen niet onder de notificatieverplichtingen van de Dienstenrichtlijn, maar wel onder een aantal andere verplichtingen, zoals aansluiting op het Dienstenloket. Andere artikelen van de Advocatenwet, die niet dienen ter implementatie van de twee genoemde richtlijnen, kunnen wel onder de notificatieverplichtingen vallen.*

**Ipr** In lid 2 van artikel 3 van de Dienstenrichtlijn is uitdrukkelijk aangegeven dat de Dienstenrichtlijn geen betrekking heeft op de regels van het internationaal privaatrecht, met name niet de regels betreffende de bepaling van het op contractuele en niet-contractuele verbintenissen toepasselijke recht, met inbegrip van de regels die waarborgen dat voor de consumenten de bescherming geldt die hen wordt geboden door de regels inzake consumentenbescherming die zijn neergelegd in de consumentenwetgeving die in hun lidstaat van kracht is. Het gevolg hiervan is dat regels van internationaal privaatrecht die *aanwijzen* welk recht van toepassing is en de door het ipr aangewezen regels inzake consumentenbescherming, niet genotificeerd hoeven worden onder de Dienstenrichtlijn.

**Conclusie vraag 1** **Betreft het voorschrift één-op-één-implementatie van Europese regelgeving of heeft het betrekking op regels van internationaal privaatrecht:**

**Ja** Indien vraag 1 met 'ja' is beantwoord:  
 ➔ de notificatieverplichtingen van de Dienstenrichtlijn zijn niet van toepassing (eindconclusie III van schema B)  
 ➔ Let op andere verplichtingen onder de Dienstenrichtlijn (zie hoofdstuk 6).

**Nee** Indien vraag 1 met 'nee' is beantwoord:  
 ➔ ga door naar vraag 2a.

## VESTIGING (NOTIFICATIEVERPLICHTING VAN ARTIKEL 15 LID 7)

**Vraag 2a** **Zijn de voorschriften van toepassing op dienstverrichters die zich in Nederland willen vestigen?**

**Vestiging** Van vestiging is sprake indien het gaat om de 'daadwerkelijk uitoefening van een economische activiteit door de dienstverrichter voor onbepaalde tijd en vanuit een duurzame infrastructuur, van waaruit daadwerkelijk diensten worden verricht' (zie artikel 4 lid 5 Dienstenrichtlijn).

*Indien de dienst bijvoorbeeld volledig wordt verricht vanuit een vestiging in Duitsland, dan is sprake van 'dienstverrichting in Nederland' in plaats van 'vestiging als dienstverrichter' in Nederland.*

Het onderscheid tussen dienstverrichters die zich in Nederland vestigen en dienstverrichters die vanuit een andere lidstaat incidenteel in Nederland dienstenactiviteiten verrichten is van belang voor de vraag welke notificatieverplichting van toepassing is. Zie voor de verschillen tussen de twee notificatieverplichtingen het schema op p. 7.

**Conclusie vraag 2a** **Zijn de voorschriften van toepassing op dienstverrichters die zich in Nederland willen vestigen:**

**Ja** Indien vraag 2a met 'ja' is beantwoord:  
 ➔ ga door naar vraag 2b.

**Nee** Indien vraag 2a met 'nee' is beantwoord:  
 ➔ de notificatieverplichting van artikel 15 (vestiging) is niet van toepassing (eindconclusie IVb: vestiging nee) en;  
 ➔ ga door naar vraag 3a om te bezien of de notificatieverplichting van artikel 16 jo 39 lid 5 (verrichting) van toepassing is.

## Vraag 2b Is het voorschrift een eis die in artikel 15 lid 2 is genoemd?

**Limitatieve lijst** De notificatieverplichting voor vestiging is alleen van toepassing, *indien het een eis betreft die in artikel 15 lid 2 wordt genoemd*. Indien het voorschrift dus niet een voorschrift betreft dat in artikel 15 lid 2 voorkomt, geldt er geen notificatieverplichting voor wat betreft vestiging.

Het gaat om de volgende eisen:

### Vestigingseisen (artikel 15 lid 2)

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

**Randvoorwaarden** Deze eisen mogen daarnaast alleen gesteld worden indien:

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

**Erkende redenen** Onder dwingende redenen van algemeen belang kunnen alle door het Hof van Justitie erkende gronden worden verstaan:

openbare orde; openbare veiligheid; volksgezondheid; handhaving van de maatschappelijke orde; doelstellingen van het sociaal beleid; bescherming van afnemers van diensten; consumentenbescherming; bescherming van werknemers, met inbegrip van de sociale bescherming van werknemers; dierenwelzijn; handhaving van het financieel evenwicht van het sociale-zekerheidsstelsel; voorkoming van fraude; voorkoming van oneerlijke concurrentie; bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, met inbegrip van stedelijke en rurale ruimtelijke ordening; bescherming van schuldeisers; waarborging van een deugdelijke rechtsbedeling; verkeersveiligheid; bescherming van intellectuele eigendom; culturele beleidsdoelen, met inbegrip van het waarborgen van de vrijheid van meningsuiting, in het bijzonder ten aanzien van de sociale, culturele, religieuze en filosofische waarden van de maatschappij; de noodzaak om een hoog niveau van onderwijs te waarborgen, behoud van de diversiteit van de pers en bevordering van de nationale taal; behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed; veterinair beleid.<sup>20</sup>

**Motivering** Bij het notificeren van de eisen moet aangegeven worden waarom er aan de randvoorwaarden wordt voldaan.



**DAEB** Let op: de Dienstenrichtlijn en de notificatieplicht van artikel 15 zijn alleen van toepassing op DAEB's voor zover ze de vervulling van de wettelijke taken, in feite of in rechte, van de aan hen toegewezen bijzondere taak niet belemmert. (zie ook vraag 5 van schema A, in hoofdstuk 3, p. 16).

Concreet betekent dit dat:

- eisen die worden gesteld aan DAEB's die zien op de uitoefening van de aan hun opgedragen wettelijke taak *niet* hoeven te worden genotificeerd, maar;
- eisen aan diensten die worden uitgevoerd door dienstverrichters die ook een DAEB uitvoeren, moeten wel genotificeerd worden indien de diensten niet dienen ter uitvoering van een wettelijke taak en daarmee niet aan te merken zijn als een DAEB.

Voorbeelden van DAEB's:

- *de inzameling van bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen.*
- *het transporteren van elektriciteit en gas door de landelijke netbeheerders.*

Netbeheerders zijn belast met diensten van algemeen economisch belang. De daarmee in de in het wetsvoorstel wijziging Electriciteits- en Gaswet opgenomen eisen zijn rechtstreeks gerelateerd aan de wettelijke taken, namelijk de organisatie van deze diensten en de bijzondere verplichtingen die netbeheerders worden opgelegd ter uitvoering van deze diensten van algemeen economisch belang. Derhalve vallen deze bepalingen buiten de reikwijdte van de notificatieverplichting en de richtlijn. De enige uitzondering hierop betreft de tariefregulering met betrekking tot de meetinrichtingen. Omdat deze tariefregulering niet ziet op de wettelijke taak en dus geen DAEB is, valt deze wel onder de notificatieverplichting.

Gelet op de complexiteit van deze beperking op de motiveringsplicht in relatie tot DAEB's, wordt geadviseerd zeer zorgvuldig na te gaan of in er in het desbetreffende geval inderdaad sprake is van een DAEB. Ook wordt u geadviseerd contact op te nemen met de juridisch expert van uw departement op het gebied van DAEB's.

**Aandachtspunten** Indien de notificatieverplichting van artikel 15, vestiging, van toepassing is, zal ook nog gekeken moeten worden of de notificatieverplichting van artikel 16, verrichting, van toepassing is, als het betreffende voorschrift hier geen onderscheid in maakt. Dit is in het schema opgenomen als vraag 3a. Verder is een belangrijk aandachtspunt dat een eis die wordt gesteld aan de vestiging van dienstverleners ook een vergunning in de zin van de Dienstenrichtlijn kan zijn. Dit brengt een aantal belangrijke gevolgen met zich mee, zie daarvoor hoofdstuk 6 van deze handleiding.

**Conclusie vraag 2b** **Is het voorschrift een eis die in artikel 15 lid 2 is genoemd:**

**Ja** Indien vraag 2b met 'ja' is beantwoord:  
 ➔ de notificatieverplichting van artikel 15 (vestiging) is van toepassing (eindconclusie IVa: vestiging ja). Notificeer in ieder geval onder vestiging (zie hoofdstuk 5 voor hoe dit in zijn werk gaat) en;  
 ➔ ga door met vraag 3a.

**Nee** Indien vraag 2b met 'nee' is beantwoord:  
 ➔ de notificatieverplichting van artikel 15 (vestiging) is niet van toepassing (eindconclusie IVb: vestiging nee) en; ga door met vraag 3a.

## VERRICHTING (NOTIFICATIEVERPLICHTING VAN ARTIKELEN 16 EN 39 LID 5)

### Vraag 3a Zijn de voorschriften van toepassing op dienstverrichters die diensten in Nederland willen verrichten (artikel 16 en 39 lid 5)?

**Verrichting** De tweede notificatieverplichting geldt voor *alle* eisen aan de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit, in het kader van het vrij verrichten van diensten betreffen (artikel 39, lid 5 jo. artikel 16 lid 1 en lid 3 drl). Het gaat daarbij om eisen waar alle dienstverrichters zich aan moeten houden, ook als ze niet in Nederland gevestigd zijn. Er zijn echter een aantal sectoren uitgezonderd van deze bepaling, zie daarvoor de opsomming bij vraag 3b, 'is een uitzondering van toepassing?'.  
De tweede notificatieverplichting geldt voor *alle* eisen aan de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit, in het kader van het vrij verrichten van diensten betreffen (artikel 39, lid 5 jo. artikel 16 lid 1 en lid 3 drl). Het gaat daarbij om eisen waar alle dienstverrichters zich aan moeten houden, ook als ze niet in Nederland gevestigd zijn. Er zijn echter een aantal sectoren uitgezonderd van deze bepaling, zie daarvoor de opsomming bij vraag 3b, 'is een uitzondering van toepassing?'.  
De tweede notificatieverplichting geldt voor *alle* eisen aan de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit, in het kader van het vrij verrichten van diensten betreffen (artikel 39, lid 5 jo. artikel 16 lid 1 en lid 3 drl). Het gaat daarbij om eisen waar alle dienstverrichters zich aan moeten houden, ook als ze niet in Nederland gevestigd zijn. Er zijn echter een aantal sectoren uitgezonderd van deze bepaling, zie daarvoor de opsomming bij vraag 3b, 'is een uitzondering van toepassing?'.

**Randvoorwaarden** Ook verrichtingseisen mogen alleen gesteld worden indien ze aan bepaalde voorwaarden voldoen. De eisen moeten namelijk:

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

**Beperkte redenen** Redenen die aangevoerd kunnen worden om het voorschrift te motiveren zijn dus veel beperkter dan bij vestiging. Een eis kan alleen worden ingesteld wegens redenen van openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of de bescherming van het milieu, zoals deze zijn uitgelegd door het Hof van Justitie.  
Het begrip 'openbare orde' ziet volgens het Hof bijvoorbeeld op de bescherming tegen een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving, en kan met name onderwerpen in verband met de menselijke waardigheid, de bescherming van minderjarigen en kwetsbare volwassenen, alsook dierenwelzijn, omvatten. Evenzo omvat het begrip openbare veiligheid vraagstukken in verband met de staatsveiligheid.<sup>21</sup> Deze begrippen zijn ontleend aan de jurisprudentie van het Hof van Justitie en dienen conform de jurisprudentie te worden uitgelegd.

**Arbeidsvoorwaarden** Overigens wordt in het derde lid van artikel 16 expliciet duidelijk gemaakt dat de lidstaat door artikel 16 niet belemmerd wordt in de mogelijkheden om, in overeenstemming met het Europees recht, zijn voorschriften inzake de arbeidsvoorwaarden toe te passen, waaronder die voorschriften, die zijn neergelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten.

**Conclusie vraag 3a** **Zijn de voorschriften van toepassing op dienstverrichters die diensten in Nederland willen verrichten (artikel 16 en 39 lid 5):**

**Ja** Indien vraag 3a met 'ja' is beantwoord:  
➔ ga door naar vraag 3b.

**Nee** Indien vraag 3a met 'nee' is beantwoord:  
➔ de notificatieverplichting van artikel 16 jo 39 lid 5 (verrichting) is niet van toepassing (eindconclusie Vb: verrichting nee) en;  
➔ notificeer alleen onder vestiging (artikel 15) indien vraag 2b wel met 'ja' is beantwoord (dus indien vestiging ja, eindconclusie IVa). (Zie hoofdstuk 5 voor hoe dit in zijn werk gaat).

### Vraag 3b Is er een uitzondering op de notificatieplicht van toepassing (artikel 17)?

**Uitzondering op de notificatieplicht** Veel dienstensectoren of regels die toegang tot en de uitoefening van diensten reguleren, vallen buiten de reikwijdte van het beginsel vrij verrichten van diensten zoals neergelegd in artikel 16 en de daaraan verbonden notificatieverplichting uit artikel 39 lid 5. Artikel 17 van de Dienstenrichtlijn bevat een lange opsomming van uitzonderingen op het beginsel neergelegd in artikel 16. Als één van deze uitzonderingen van toepassing is, hoeft er niet genotificeerd te worden.

Het gaat om de volgende uitzonderingen.

**DAEB Lid 1: Diensten van algemeen economisch belang**

Voor zover een lidstaat in de postsector, de elektriciteitssector, de gassector, de watervoorziening en –distributie, of bij afvalwaterdiensten of afvalverwerking aan de betrokken ondernemingen een DAEB heeft opgelegd, zijn de DAEB's niet onderworpen aan de werking van artikel 16.<sup>22</sup>

**Detachering Aangelegenheden die vallen onder de Detacheringsrichtlijn (Richtlijn 96/71)**

Deze uitzondering op de reikwijdte van artikel 16 is eigenlijk overbodig in verband met de uitzonderingen op de reikwijdte zoals geformuleerd in artikel 1 lid 6 met betrekking tot arbeidsrecht, sociale zekerheid en artikel 3, lid 1, onderdeel a, waarin is aangegeven dat de Detacheringsrichtlijn voorgaat op de Dienstenrichtlijn.

**Persoonsgegevens Aangelegenheden die vallen onder Richtlijn 95/46/EG bescherming persoonsgegevens**

Deze uitzondering omvat alle aangelegenheden die vallen onder Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens. Het gaat daarbij om de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, alsmede op de niet-geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen.

**Advocatenrichtlijn Aangelegenheden die vallen onder de Advocatenrichtlijn (Richtlijn 77/249/EEG)**

Deze uitzondering omvat alle aangelegenheden die vallen onder Richtlijn 77/249/EEG van de Raad van 22 maart 1977 tot de vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening door advocaten van het vrij verrichten van diensten. Deze richtlijn regelt de voorwaarden die van toepassing zijn op de werkzaamheden die advocaten bij wijze van dienstverrichting uitoefenen.

**Gerechtsdeurwaarders De gerechtelijke inning van schuldvorderingen**

Ook deze uitzondering is eigenlijk overbodig omdat de diensten van deurwaarders die bij een officieel overheidsbesluit zijn benoemd, integraal uitgezonderd zijn van de reikwijdte van de richtlijn.<sup>23</sup>

**Procedure erkenning beroepskwalificaties Aangelegenheden die vallen onder titel II Richtlijn 2005/36/EG (Richtlijn beroepskwalificaties)**

Deze uitzondering regelt dat de aspecten van het vrij verkeer van diensten die te maken hebben met beroepskwalificaties niet onder het toetsingskader van artikel 16 wordt gebracht. Ook hier is sprake van overbodigheid: artikel 3 lid 1, onderdeel d geeft aan dat de specifieke communautaire regels inzake beroepskwalificaties zoals neergelegd in richtlijn 2005/36/EG voorgaan op de voorschriften uit de Dienstenrichtlijn.

*Voorbeeld: de stappen die ondernomen moeten worden om een diploma te erkennen zijn uitgezonderd, overige eisen zijn niet op basis van deze bepaling uitgezonderd. De procedurevoorschriften uit de 'Regeling erkenning beroepskwalificaties advocatuur' die gelden voor een advocaat die zijn diploma wil laten erkennen vallen bijvoorbeeld onder deze uitzondering.*

- Sociale zekerheid** **Aangelegenheden die vallen onder Verordening (EEG) nr. 1408/71 (Coördinatieverordening sociale zekerheid)**  
 Er is bij deze uitzondering sprake van een doublure met artikel 1, lid 6, met betrekking tot arbeidsrecht, sociale zekerheid en artikel 3, lid 1, onderdeel b, waarin is aangegeven dat de aangelegenheden die zijn geregeld door de Coördinatieverordening sociale zekerheid voorgaan op de Dienstenrichtlijn.
- Burgerschap** **Administratieve formaliteiten vrij verkeer van personen en hun verblijfplaats, aangelegenheden die vallen onder Richtlijn 2004/38/EG**  
 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 familie, regelt de randvoorwaarden en administratieve formaliteiten die verbonden zijn aan het recht van vrij verkeer en verblijf. Voor die formaliteiten die door Richtlijn 2004/38/EG worden bestreken, geldt het beginsel van vrij verrichten van diensten niet.
- Derdelanders** **Verblijfsvergunningen, meldingsverplichtingen onderdanen derde landen**  
 De verplichtingen voor een onderdaan van een derde land om in het bezit te zijn van een visum of verblijfsvergunning of zich na binnenkomst te melden in de lidstaat waar de dienst wordt verricht, valt in de situatie dat de regeling inzake wederzijdse erkenning van artikel 21 van de Overeenkomst ter uitvoering van het op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen niet van toepassing is, en valt volgens artikel 17, onderdeel 9, buiten de reikwijdte van de beginselen van artikel 16.
- Afvalstoffen** **Overbrenging van afvalstoffen**  
 Aangelegenheden met betrekking tot de overbrenging van afvalstoffen, aangelegenheden die vallen onder de reikwijdte van Verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap, vallen buiten de reikwijdte van artikel 16.
- Auteurs- en naburige rechten** **Auteursrechten, naburige rechten en andere rechten**  
 Diensten gerelateerd aan auteursrechten, naburige rechten en rechten bedoeld in Richtlijn 87/54/EEG van de Raad van 16 december 1986 betreffende de rechtsbescherming van topografieën van halfgeleiderprodukten en Richtlijn 96/9/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 1996 betreffende de rechtsbescherming van databanken en industriële-eigendomsrechten, vallen buiten de reikwijdte van artikel 16.
- Wettelijke verplichting notaris** **Handelingen waarvoor de wet de tussenkomst van een notaris voorschrijft**  
 Er is sprake van een overlap met de exceptie van artikel 2 lid 2, onderdeel 1 (zie de toelichting op schema A, onder vraag 5). De handelingen van notarissen waarvan de tussenkomst bij wet is voorgeschreven zoals het passeren van akten, is met deze bepaling expliciet uitgezonderd van de reikwijdte van artikel 16.
- Accountantscontrole** **Aangelegenheden die vallen onder Richtlijn 2006/43/EG (Accountantscontrole van jaarrekeningen)**  
 Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 betreffende de wettelijke accountantscontrole van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen van de Raad, regelt de wettelijke controle van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen en de toelating van wettelijke auditors en auditkantoren. De aangelegenheden die onder het bereik van deze richtlijn vallen, zijn uitgezonderd van de reikwijdte van artikel 16 van de Dienstenrichtlijn.

**Inschrijving  
leasevoertuigen**

**De inschrijving van voertuigen die in een andere lidstaat zijn geleased**

Deze exceptie volgt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie waarin het heeft erkend dat een lidstaat het recht heeft een inschrijvingsplicht op te leggen voor op zijn grondgebied gebruikte voertuigen, mits de gestelde voorwaarden evenredig zijn. Deze uitzondering omvat niet de gelegenheden- of tijdelijke verhuur van voertuigen.<sup>24</sup>

**Toepasselijk  
recht  
verbintenissen**

**Bepalingen betreffende contractuele en niet-contractuele verbintenissen**

Deze exceptie overlapt met artikel 3, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn waarin is bepaald dat de Dienstenrichtlijn geen betrekking heeft op de regels van het internationaal privaatrecht, in het bijzonder regels betreffende de bepaling van het op contractuele en niet-contractuele verbintenissen toepasselijke recht (zie de toelichting bij schema B, onder vraag 1). De onderhavige uitzondering in artikel 17 heeft dezelfde functie.<sup>25</sup>

**Conclusie  
vraag 3b**

**Is er een uitzondering op de notificatieplicht van toepassing (artikel 17):**

**Ja**

Indien vraag 3b met 'ja' is beantwoord:

- de notificatieverplichting van artikel 16 jo 39 lid 5 is niet van toepassing (eindconclusie Vb: verrichting nee);
- notificeer alleen onder vestiging indien vraag 2b wel met 'ja' is beantwoord (dus indien eindconclusie IVa, vestiging ja). (Zie hoofdstuk 5 voor hoe dit in zijn werk gaat).

**Nee**

Indien vraag 3b met 'nee' is beantwoord:

- de notificatieverplichting van artikel 16 jo 39 lid 5 (verrichting) is van toepassing (eindconclusie Va: verrichting ja);
- ga door met vraag 3c.

**Vraag 3c Gaat het om een eis die is opgenomen in artikel 16 lid 2?**

**Zwaardere  
motiverings-  
plicht**

In een aantal gevallen kan een zwaardere motiveringsplicht van toepassing zijn. Het gaat om eisen die als een zwaardere belemmering van het vrij verrichten van diensten worden gezien en om die reden niet snel als gerechtvaardigd worden beoordeeld. De Commissie toetst dergelijke eisen dus strenger dan overige artikel 16-eisen. Ook zal de toepasselijkheid van artikel 16 lid 2 expliciet aangegeven moeten worden bij het notificeren, dus houd hier rekening mee.

De zwaardere motiveringsplicht is van toepassing op eisen die in artikel 16 lid 2 staan genoemd:

**Artikel 16 lid 2: zwaardere motivering vereist indien het gaat om;**

- a. Een verplichting voor de dienstverrichter een vestiging op hun grondgebied te hebben.
- b. Een verplichting voor de dienstverrichter bij hun bevoegde instanties een vergunning te verkrijgen of zich in te schrijven in een register of bij een beroepsorde of -vereniging op hun grondgebied.  
*De vergunningseis of inschrijvingseis valt niet onder de werking van artikel 16 in de volgende gevallen: De desbetreffende vergunning of inschrijving wordt voorgeschreven door een communautair instrument dan wel het communautair instrument machtigt de lidstaat expliciet om een vergunning of inschrijving te eisen dan wel het communautair instrument kunt u alleen effectief implementeren door middel van een vergunning of een inschrijving.  
Geef dit aan met een korte motivatie in de notificatie.*
- c. Een verbod voor de dienstverrichter op hun grondgebied een bepaalde vorm of soort infrastructuur, zoals een kantoor of kabinet, op te zetten om de betrokken diensten te verrichten.
- d. De toepassing van een specifieke contractuele regeling tussen de dienstverrichter en de afnemer die het verrichten van diensten door zelfstandigen verhindert of beperkt.
- e. Een verplichting voor de dienstverrichter om speciaal voor de uitoefening van een dienstenactiviteit een door hun bevoegde instanties afgegeven identiteitsdocument te bezitten.
- f. Eisen die betrekking hebben op het gebruik van uitrusting en materiaal die een integrerend deel van de dienstverrichting vormen.  
*De eisen aan gebruik en materiaal vallen niet onder de werking van artikel 16 indien deze eisen noodzakelijk zijn voor de gezondheid en veiligheid op het werk. Geef dit aan met een korte motivatie in de notificatie.*
- g. Beperkingen van het vrij verrichten van diensten zoals bedoeld in artikel 19.

**Artikel 19: verboden beperkingen voor afnemers van diensten:**

- een verplichting voor afnemers om bij hun bevoegde instanties een vergunning aan te vragen of een verklaring af te leggen;
- discriminerende beperkingen op het verkrijgen van financiële bijstand vanwege het feit dat de dienstverrichter in een andere lidstaat is gevestigd of vanwege de plaats waar de dienst wordt verricht.

**Conclusie vraag 3c: Gaat het om een eis die is opgenomen in artikel 16 lid 2:**

- Ja** Indien vraag 3c met 'ja' is beantwoord:
- de zwaardere motiveringsverplichting voor artikel 16 lid 2 jo 39 lid 5 (verrichting) is van toepassing (eindconclusie Va: verrichting+ ja). Notificeer onder artikel 16 jo 39 lid 5 (verrichting), via het notificatieformulier van artikel 16. Geef daarbij aan dat het een artikel 16 lid 2-eis is, om welke eis van artikel 16 lid 2 het gaat en houdt er rekening mee bij het formuleren van de motivering dat de zwaardere motiveringsplicht van toepassing is. (Zie hoofdstuk 5 voor hoe notificeren in zijn werk gaat).
  - Notificeer tevens onder vestiging indien vraag 2b met 'ja' is beantwoord (dus indien eindconclusie IVa: vestiging ja). (Zie hoofdstuk 5 voor hoe dit in zijn werk gaat).

- Nee** Indien vraag 3c met 'nee' is beantwoord:
- de zwaardere motiveringsverplichting van artikel 16 lid 2 jo 39 lid 5 (verrichting) is niet van toepassing (eindconclusie Va: verrichting ja). Notificeer onder artikel 16 jo 39 lid 5 (verrichting) zonder aan te geven dat het een artikel 16 lid 2-eis is. (Zie hoofdstuk 5 voor hoe dit in zijn werk gaat).
  - Notificeer tevens onder artikel 15 (vestiging) indien vraag 2b met 'ja' is beantwoord (dus indien eindconclusie IVa: vestiging ja). (Zie hoofdstuk 5 voor hoe dit in zijn werk gaat).





## 5 Notificeren

### 5.1 Gevolgen

#### 5.1.1 Algemeen

**Mededelen** Indien eisen worden gesteld die vallen onder één of beide notificatieverplichtingen, moet de Commissie van deze eisen in kennis worden gesteld, met daarbij de redenen voor die eisen aangegeven en waarom deze aan de randvoorwaarden van de Dienstenrichtlijn voldoen.

De Commissie zal in ieder geval de ontvangen notificaties aan alle lidstaten mededelen. De gemelde bepalingen mogen wel al worden vastgesteld, er is geen standstill-verplichting, waardoor op een reactie van de Commissie gewacht hoeft te worden. De algemeen verbindende voorschriften kunnen al worden vastgesteld en inwerking treden. De notificatieverplichtingen dienen ertoe om in ieder geval een controle achteraf mogelijk te maken. De lidstaat heeft de keuze om wet- en regelgeving in de ontwerpfase te notificeren of na de vaststelling. Hierdoor zal een beroep voor de nationale rechter op de procedurebepalingen dan ook niet tot gevolg hebben dat nationale bepalingen buiten toepassing gelaten moeten worden.

#### 5.1.2 Vrijheid van vestiging (schema B – vraag 2)

**Geen stand-still** Notificaties die betrekking hebben op eisen die gesteld worden aan de vestiging van een dienstverlener (artikel 15 lid 6 en 7) hebben *geen zelfstandige rechtsgevolgen*. De genotificeerde eisen worden na ontvangst door de Commissie aan de andere lidstaten medegedeeld. Deze mededeling belet de betrokken lidstaat niet om de desbetreffende bepalingen met deze eisen vast te stellen, er is geen standstill-termijn of vereiste van voorafgaande goedkeuring door de Commissie. Nieuwe regelgeving dient echter wel *onverwijld* te worden genotificeerd, dus wacht niet te lang en spaar ook geen notificaties op.

**Beschikking 3 maanden** De Commissie kan wel binnen drie maanden na kennisgeving van de eis in een beschikking een lidstaat verzoeken van vaststelling van de eis af te zien. De aard van deze beschikking is evenwel declaratoir in die zin dat de beschikking het standpunt van de Commissie vastlegt over de vraag of naar haar oordeel een eis verenigbaar is met het Europese recht en voldoet aan de motivering van artikel 15 van de Dienstenrichtlijn. De richtlijn geeft niet aan dat de beschikking een opschortende werking heeft. Evenmin impliceert de beschikking de nietigheid van de nationale eisen, de Commissie kan alleen verzoeken om van de vaststelling van de eisen af te zien of deze in te trekken. De Commissie hoeft overigens geen beschikking te nemen, het is een bevoegdheid.

**Inbreuk-procedure** Als eisen die onder de reikwijdte van artikel 15 vallen naar de mening van de Commissie toch in strijd zijn met deze bepaling, dan rest de Commissie geen andere juridische weg dan het instellen van een inbreukprocedure tegen Nederland, waarbij de visie die de Commissie in haar beschikking heeft neergelegd natuurlijk als basis zal dienen. Door middel van een inbreukprocedure kan de Commissie uiteindelijk het Hof van Justitie verzoeken Nederland te veroordelen wegens het niet nakomen van zijn verplichtingen onder het Europese recht.

Indien de Commissie geen beschikking heeft genomen en zij stelt na de periode van drie maanden dat de eisen in strijd zijn met de Dienstenrichtlijn, bijvoorbeeld naar aanleiding van een klacht van een burger, dan kan zij in beginsel nog steeds een inbreukprocedure starten. De vraag die dit oproept is dan uiteraard wel waarom zij bij de notificatie niet een beschikking heeft genomen.

Tijdens de onderhandelingen is aangegeven dat deze Commissiebeschikking ten doel heeft een maximale transparantie te krijgen van de Commissie over een genotificeerde eis en gelijktijdig de mogelijkheid biedt voor de lidstaten om deze beschikking aan te vechten bij het Hof van Justitie via een beroep tot nietigverklaring indien de inhoudelijke afweging door de Commissie wordt betwist. De beschikking is dus wel een beschikking in de zin van het Verdrag, maar geeft de Commissie niet de mogelijkheid op grond van deze beschikking rechtstreeks naar het Hof te gaan zonder eerst de formaliteiten van een inbreukprocedure (een ingebrekestelling en een met redenen omkleed advies) te volgen.

**Eerder notificeren** Het staat overheidsinstanties uiteraard vrij om in een fase te notificeren dat het voorschrift nog niet is vastgesteld, zodat indien de Commissie stelt dat het voorschrift in strijd met de Dienstenrichtlijn is en verzoekt van vaststelling af te zien, het voorschrift niet hoeft te worden ingetrokken.

De Commissie kan binnen 3 maanden een beschikking nemen. Na die tijd zal ze aangewezen zijn op de reguliere inbreukprocedure. Nadeel van notificeren in ontwerpfase is uiteraard dat het voorschrift nog kan wijzigen, waardoor het opnieuw genotificeerd zal moeten worden.

**Nationaal recht** Indien een lidstaat een beschikking van de Commissie ingevolge artikel 15 lid 7 wenst op te volgen, dan dient de lidstaat zelf de eis zodanig aan te passen of in te trekken dat recht wordt gedaan aan het beginsel van gerechtvaardigd vertrouwen en in voorkomend geval te voorzien in overgangsrecht.

### 5.1.3 Vrij verrichten van diensten (schema B – vraag 3)

**Geen stand-still** Notificaties die betrekking hebben op eisen die gesteld worden aan het tijdelijk grensoverschrijdend verrichten van een dienst (artikel 39 lid 5 jo. artikel 16 lid 1, 2 en 3) hebben ook geen zelfstandige rechtsgevolgen. De genotificeerde eisen worden na ontvangst door de Commissie aan de andere lidstaten medegedeeld. Deze mededeling belet de betrokken lidstaat niet om de desbetreffende bepalingen met deze eisen vast te stellen. Nieuwe regelgeving dient echter wel onverwijld te worden genotificeerd, dus wacht niet te lang en spaar ook geen notificaties op.

**Analyses en richtsnoeren op jaarbasis** De Commissie kan op jaarbasis analyses en richtsnoeren publiceren inzake de toepassing van de bepalingen in de richtlijn over het vrij verrichten van diensten. Er is geen mogelijkheid opgenomen dat de Commissie een beschikking neemt. Ook hier is geen standstill-termijn en ook geen vereiste van voorafgaande goedkeuring door de Commissie. Als eisen die onder de reikwijdte van artikel 16 vallen toch in strijd blijken te zijn met deze bepaling, dan rest de Commissie geen andere juridische weg dan het instellen van een inbreukprocedure tegen Nederland, waarbij de Commissie uiteindelijk het Hof van Justitie kan verzoeken om Nederland te veroordelen wegens niet nakoming van zijn verplichtingen onder het Europese recht.

**Eerder notificeren** Indien het om verrichtingseisen (art. 16) gaat biedt notificeren in de ontwerpfase weinig toegevoegde waarde. Waar bij vestigingseisen kan worden gesteld dat indien na drie maanden geen beschikking is genomen de voorschriften kunnen worden vastgesteld, is voor verrichtingseisen geen reactietermijn of individuele reactie voor de Commissie opgenomen. De Commissie zal op jaarbasis analyses en richtsnoeren publiceren, waardoor het afwachten van een bepaalde termijn niet aan de orde is. Uiteraard is de kans wel vrij groot dat de Commissie op andere wijze van zich laat horen indien het voorschrift in strijd is met de Dienstenrichtlijn.

**Nationaal recht** Ook hier geldt overigens dat de lidstaat bij aanpassing of intrekking van een eis dit op een zodanige wijze dient uit te voeren dat recht wordt gedaan aan het beginsel van gerechtvaardigd vertrouwen en in voorkomend geval te voorzien in overgangsrecht.

## 5.2 Organisatie

### 5.2.1 Centraal contactpunt

**Centraal contactpunt voor NL** De notificatie van Nederlandse regelgeving onder de Dienstenrichtlijn vindt plaats via een centraal contactpunt. Dit contactpunt is eerste aanspreekpunt voor de Commissie en verantwoordelijk voor de daadwerkelijke indiening van de notificaties namens Nederland en de doorgeleiding van reacties op de notificaties. Daarnaast ontvangt het contactpunt via de Commissie notificaties van andere lidstaten. Het contactpunt is ondergebracht bij het Ministerie van Economische Zaken. Uiteraard blijven de verschillende overheden zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de notificatieplicht en de Dienstenrichtlijn.

### 5.2.2 Notificatiecoördinatoren

**Noco's** Voor ieder overheidsorgaan is een notificatiecoördinator (hierna: noco) aangewezen, waar medewerkers met vragen over de procedure terecht kunnen. Dit aanspreekpunt, of de dossierhouder in overleg met de noco, dient de notificaties in bij het contactpunt van EZ. Het contactpunt stuurt de notificatie pas door als duidelijk is dat de noco van het desbetreffende departement akkoord is.

**Ministeries** Voor de Rijksoverheid geldt dat binnen ieder ministerie een noco werkzaam is, die aanspreekpunt is voor de notificaties onder zowel richtlijn 98/34/EG (zie hiervoor de ICER-Handleiding notificatie van technische voorschriften) als de Dienstenrichtlijn. De noco neemt daarnaast deel aan het overleg in de ICER-Notificatie (ICER-N), een vaste werkgroep van de ICER.

**Schappen en beroepsorganisaties** Product- en bedrijfsschappen en beroepsorganisaties notificeren via de noco van de vakministeries. Deze procedure komt overeen met de procedure zoals die gevolgd wordt bij notificatie onder richtlijn 98/34/EG, waar product- en bedrijfsschappen ook onder vallen.

**Gemeenten, provincies en waterschappen** Gemeenten, provincies en waterschappen vallen niet onder richtlijn 98/34/EG, omdat die alleen van toepassing is op regelgeving die in de hele lidstaat geldt. Voor de notificaties onder de Dienstenrichtlijn, hebben provincies en gemeenten een aanspreekpunt bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de vorm van het 'BZK-coördinatiepunt'. De waterschappen kunnen bij de noco van het ministerie van Verkeer en Waterstaat terecht.

**Aanvullende module: ministeries, beroepsorganisaties en de pbo** Voor ministeries, beroepsorganisaties en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is in een aanvullende module van deze handleiding beschikbaar met specifieke informatie over: welke organisaties via welk ministerie notificeren; hoe samenloop met notificeren onder richtlijn 98/34/EG werkt.

De module is beschikbaar via:  
<http://dienstenrichtlijn.ez.nl>  
<http://www.minbuza.nl/ecer/ICER>

Voor wetgevingsjuristen tevens via:  
<http://www.kc-wetgeving.nl>

### 5.2.3 BZK-coördinatiepunt

**Taak** Het BZK-coördinatiepunt ontvangt alle decentrale notificaties en stuurt deze door naar het centrale contactpunt, dat is ondergebracht bij het ministerie van Economische Zaken. In beginsel verricht het BZK-coördinatiepunt een toets op de volledigheid van de toegezonden notificatie. Alleen op verzoek verricht het BZK-coördinatiepunt een inhoudelijke beoordeling. In voorkomende gevallen, wordt daarbij voor beantwoording van specifieke vragen, contact gelegd met andere vakdepartementen.

**Kenniscentrum Europa Decentraal** Voor algemene vragen kunnen decentrale overheden terecht bij het Kenniscentrum Europa Decentraal (KED). Net zoals de departementen behouden de decentrale overheden hun verantwoordelijkheid voor het in lijn brengen van hun regelgeving met de Dienstenrichtlijn. Tot slot zij opgemerkt, dat over enkele jaren een evaluatie plaatsvindt van de ingerichte notificatieprocedure en de werking van het centrale contactpunt bij het ministerie van Economische Zaken en het BZK-coördinatiepunt.

**Aanvullende module: decentrale overheden** Voor gemeenten, provincies en waterschappen is een aanvullende module op dit algemene deel van de handleiding beschikbaar, met specifieke informatie over onder meer

- het BZK-coördinatiepunt;
- het notificatieproces bij decentrale overheden.

## 5.3 Procedure

### 5.3.1 Indiening bij notificatiecoördinator of contactpunt

**Notificatie-formulieren** Notificeren gaat door middel van een notificatieformulier dat u indient bij een notificatiecoördinator of het BZK-coördinatiepunt voor gemeenten en provincies. Voor notificatie onder de Dienstenrichtlijn bestaan twee notificatieformulieren:

- een formulier voor regelgeving die alleen eisen aan vestiging (artikel 15) stelt en;
- een formulier voor regelgeving voor eisen aan dienstverrichting (artikel 16 en artikel 39 lid 5)
- en voor regelgeving die zowel eisen aan vestiging (artikel 15) als verrichting (artikel 16 jo 39 lid 5) stelt. Daarnaast is het in bepaalde omstandigheden voor regelgeving die vestigingseisen bevat, maar waar daarnaast tevens richtlijn 98/34/EG op van toepassing is, mogelijk gebruik te maken van een dubbelmelding. Deze dubbelmelding is alleen relevant voor ministeries en product- en bedrijfschappen. Informatie hierover is dan ook opgenomen in de aanvullende module voor ministeries, product- en bedrijfschappen en beroepsorganisaties. Voor de volledigheid zij hier wel vast genoemd:
- het 16-puntenbericht voor notificeren onder richtlijn 98/34/EG en eisen aan vestiging (artikel 15) van de Dienstenrichtlijn.

Zie voor een toelichting hierop dus de aanvullende module voor ministeries, product- en bedrijfschappen en beroepsorganisaties.

**Vindplaats** Omdat het een nieuwe procedure is, kan het zijn dat de Commissie in de toekomst met een andere wijze van notificeren gaat werken of de formulieren aanpast. Indien nodig zal deze Handleiding dan worden aangepast. De meest recente versies van de notificatieformulieren zijn altijd op te vragen bij de noco of te vinden via:

<http://dienstenrichtlijn.ez.nl>

<http://kc-wetgeving.nl>

<http://www.minbuza.nl/ecer/ICER/handleidingen>

Omdat in tegenstelling tot notificaties onder richtlijn 98/34/EG, regelgeving onder de Dienstenrichtlijn al kan worden vastgesteld, terwijl de procedure nog niet is doorlopen, hoeft het niet te gaan om ontwerpregelgeving. Uiteraard is het wel mogelijk om in de ontwerpfase te notificeren. Dit kan vooral handig zijn indien in een regeling zowel bepalingen voorkomen die onder de Dienstenrichtlijn voorkomen als onder richtlijn 98/34/EG. Wacht in ieder geval niet te lang met notificeren. Het moet namelijk nog wel gaan om 'nieuwe' bepalingen.

**In te vullen informatie** Voor beide notificatieformulieren onder de Dienstenrichtlijn geldt dat u de volgende informatie dient in te vullen:

Algemene informatie

- lidstaat
- titel van de regelgeving
- niveau van de regelgeving: nationaal/regionaal/lokaal
- (beoogde) datum inwerkingtreding
- het artikel met de eis
- de dienstensector waarvoor de eis geldt
- omschrijving van de eis

Motivering

- de dwingende reden van algemeen belang waar een beroep op wordt gedaan (waarbij voor artikel 16 jo 39 lid 5 alleen openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en de bescherming van het milieu mogelijk is)
- om welke redenen de genotificeerde eis beschouwd wordt als niet-discriminerend, noodzakelijk om de genoemde reden van algemeen belang, en evenredig om dit doel te bereiken. (rule of reason motivatie)

**Eindconclusie** Indien eindconclusie IVa 'vestiging ja' van toepassing is, dient u dus:

- IVa**
- het notificatieformulier voor vestiging (artikel 15) in te vullen;
  - daarbij aan te geven welke eis van artikel 15 lid 2 wordt gesteld;
  - te motiveren waarom het voorschrift non-discriminatoir is, evenredig en noodzakelijk wegens welke dwingende reden van algemeen belang.

N.B. Indien u daarnaast te maken heeft met richtlijn 98/34/EG kunt u het beste de paragraaf die in de aanvullende module voor ministeries, product- en bedrijfschappen en beroepsorganisaties raadplegen om te bezien of u gebruik kunt maken van de dubbelmelding via richtlijn 98/34/EG, in plaats van via de Dienstenrichtlijn.

**Eindconclusie** Indien eindconclusie IVa 'vestiging ja' en eindconclusie Va 'verrichting ja' (incl. verrichting+ ja), van toepassing is, kunt u het notificatieformulier van verrichting (artikel 16 jo 39 lid 5) gebruiken, omdat deze de mogelijkheid biedt voor zowel vestiging als verrichting te notificeren.

**IVa en Va**

**Eindconclusie Va** Indien eindconclusie Va ‘verrichting ja’ van toepassing is dient u:

- het notificatieformulier voor verrichting (artikel 16 jo 39 lid 5) in te vullen;
- te motiveren waarom het voorschrift non-discriminatoir is, evenredig en noodzakelijk wegens welke reden: openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of de bescherming van het milieu.

Indien eindconclusie Va ‘verrichting+ ja’ van toepassing is dient u hetzelfde te doen, maar daarnaast ook:

- aan te geven welke eis van artikel 16 lid 2 wordt gesteld, en
- daarmee rekening te houden bij het opstellen van de motivering.

### 5.3.2 Indiening bij centraal contactpunt

**EZ** De noco dient vervolgens zo snel mogelijk het notificatiebericht in bij het contactpunt voor Nederland bij EZ. Het contactpunt van EZ verricht binnen drie werkdagen een marginale check op de ontvangen notificatie, waarbij gekeken wordt naar de begrijpelijkheid en volledigheid van het aangeleverde. Voor decentrale overheden geldt vanaf indiening bij het BZK-coördinatiepunt in totaal zeven werkdagen, inclusief de genoemde drie werkdagen. De departementen zelf blijven verantwoordelijk voor de notificatieplicht en de overeenstemming van hun regelgeving met de Dienstenrichtlijn.

### 5.3.3 Indiening bij de Commissie

**Reactie Commissie** Het EZ-contactpunt dient de notificatie in bij de Commissie. De Commissie stuurt de ontvangen notificaties naar alle lidstaten. De notificerende instantie ontvangt bericht dat de notificatie is ingediend, dan wel dat het contactpunt nog vragen heeft.

Zoals eerder aangegeven verschilt de reactie van de Commissie per notificatieverplichting. Indien het gaat om vestiging (artikel 15 lid 2), kan de Commissie binnen drie maanden een beschikking nemen. In die beschikking kan ze de lidstaat verzoeken de bepaling in te trekken of van vaststelling van de bepaling af te zien. De Commissie hoeft echter geen beschikking te nemen. Het kan dus ook mogelijk zijn dat u niets hoort.

Indien het gaat om verrichting (artikel 16 en 39 lid 5), heeft de Commissie aangegeven op jaarbasis analyses en richtsnoeren te publiceren. In dit geval neemt de Commissie dus geen concrete beschikking.

**Inbreuk procedure** Zoals eerder aangegeven geldt voor beide notificatieverplichtingen dat de Commissie van haar gewone bevoegdheden gebruik kan maken. Dit betekent dat niet voldoen aan de notificatieprocedure of niet voldoen aan de Dienstenrichtlijn een inbreukprocedure tot gevolg kan hebben. In een inbreukprocedure kan de Commissie na een administratieve voorfase het Hof van Justitie verzoeken Nederland te veroordelen, waarbij zij uiteindelijk het Hof kan verzoeken Nederland een financiële sanctie op te leggen.

Omdat de notificatieprocedure onder de Dienstenrichtlijn een nieuwe procedure is, kan nog niet aangegeven worden hoe de Commissie er mee om zal gaan. Zo is bijvoorbeeld nog niet geheel duidelijk wat de rol van andere lidstaten is bij deze procedure, nu zij alle notificaties van andere lidstaten gaan ontvangen. Zoals hierboven al aangegeven, zal deze handleiding worden aangepast indien bepaalde ontwikkelingen daartoe noodzaken.

Kijk voor de meest recente informatie ook op de websites waarop deze handleiding is geplaatst.

## 6 Andere aandachtspunten

### 6.1 Verboden bepalingen

**Extra check** Bepaalde eisen zijn onder de Dienstenrichtlijn (en het Verdrag) in zijn geheel verboden. Het behoeft geen uitleg dat dergelijke eisen zo snel mogelijk dienen te worden afgeschaft. Het gaat om:

#### Verboden eisen (artikel 14):

1. discriminerende eisen die direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit of statutaire zetel,
2. een verbod op het hebben van een vestiging in meer dan een lidstaat of ingeschreven staan in beroepsregisters in meer dan een lidstaat;
3. beperkingen met betrekking tot hoofd- en nevenvestigingen;
4. wederkerigheidsvoorwaarden (dat wil zeggen eisen dat de lidstaat van de dienstverrichter dienstverrichters uit Nederland op dezelfde wijze behandelt);
5. de toepassing per geval van economische criteria;
6. de directe of indirecte betrokkenheid van concurrerende marktdeelnemers bij de verlening van vergunningen e.d.;
7. verplichtingen met betrekking tot het stellen van financiële waarborgen en verzekeringen bij een binnen Nederland gevestigde onderneming;
8. de verplichting om gedurende een bepaalde tijd ingeschreven te staan in Nederlandse registers of de activiteit al gedurende bepaalde tijd op Nederlands grondgebied te hebben uitgeoefend.

### 6.2 Dienstenloket

**Algemene informatie** De Dienstenrichtlijn verplicht tot het instellen van een centraal loket, waar algemene informatie te vinden is over wet- en regelgeving waar dienstverrichters aan moeten voldoen. Ook moeten dienstverrichters via dit Dienstenloket alle procedures kunnen afwikkelen die nodig zijn om een dienst te kunnen verrichten. In Nederland is dit Dienstenloket ondergebracht bij Antwoord voor Bedrijven (zie <http://www.antwoordvoorbedrijven.nl>).

**Afwikkelen procedures** Indien er nieuwe eisen worden gesteld aan dienstenactiviteiten, of bestaande eisen worden gewijzigd, moeten deze dus via het Dienstenloket terug te vinden zijn en eventuele procedures die worden ingesteld zoals inschrijvingen en dergelijke, moeten via het Dienstenloket afgewikkeld kunnen worden. Van belang is hierbij te noemen dat regelgeving die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt, maar niet genotificeerd hoeft te worden, wel op het Dienstenloket moet worden aangesloten. Op <http://www.dienstenrichtlijn.ez.nl> kunt u meer informatie vinden over het Dienstenloket en hoe u aan deze verplichtingen kunt voldoen.

### 6.3 Administratieve samenwerking

**Bevoegde instanties** Bevoegde instanties dienen onder de Dienstenrichtlijn samen te werken met bevoegde instanties uit andere lidstaten. Deze samenwerking bestaat uit het verstrekken van informatie naar aanleiding van een vraag over bijvoorbeeld diploma's en registraties van dienstverrichters. Deze uitwisseling van informatie verloopt via het IMI-systeem, dat staat voor Interne Markt Informatie systeem. Zie ook hier <http://www.dienstenrichtlijn.ez.nl> over hoe dit in zijn werk gaat.

## 6.4 Vergunningen

### 6.4.1 Begrip 'vergunning'

**Procedure** Het begrip vergunning wordt onder de Dienstenrichtlijn breed uitgelegd en ziet op 'elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formeel of stilzwijgend besluit over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit'. Hier vallen dus bijvoorbeeld ook inschrijvingen, certificeringsverplichtingen, erkenningen en dergelijke onder.

**Vestiging en verrichting** De Dienstenrichtlijn maakt onderscheid tussen twee soorten vergunningstelsels: vestigingsvergunningen en verrichtingsvergunningen. Artikel 9 ziet op vergunningstelsels die worden gesteld aan de dienstverrichters die zich in Nederland vestigen, artikel 16 lid 2 sub b ziet op vergunningstelsels voor dienstverrichting.

### 6.4.2 Randvoorwaarden

**Leges e.d.** Voor beide typen vergunningstelsels geldt echter een aantal randvoorwaarden. Daarnaast dienen beide typen via het Dienstenloket aangevraagd en afgehandeld te kunnen worden (zie hierboven onder 6.2.). De randvoorwaarden voor beide typen vergunningen staan in artikel 9 en volgende omschreven. Zie ook de artikelen 28 en volgende van de Dienstenwet.

Samengevat gaat het om:

- het vergunningstelsel dient non-discriminatoir, proportioneel en gerechtvaardigd te zijn vanwege dwingende redenen van algemeen belang;
- de opbrengsten van het vergunningstelsel mogen niet meer bedragen dan de kosten van het vergunningstelsel;
- de vergunning dient:
  - geldig te zijn voor heel Nederland;
  - niet slechts voor een beperkte tijd geldig te zijn;
  - niet meer aan leges op te brengen dan de kosten van de behandeling;
  - binnen een vastgestelde termijn behandeld te zijn die niet meer dan 1x kan worden verlengd.

**Selectie-procedure** Indien het aantal te verlenen vergunningen vanwege schaarste van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen of omdat de bruikbare technische mogelijkheden beperkt is, dient de selectieprocedure voor de afgifte van de vergunningen transparant en onpartijdig te verlopen. Deze vergunningen mogen dan alleen voor een beperkte duur worden vergeven. Om andere redenen dan schaarste van de natuurlijke hulpbronnen of technische mogelijkheden mag wel een beperking van het aantal vergunningen plaatsvinden (zie overweging 62).

**Dienstenwet** Op alle procedures die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen, is de Dienstenwet van toepassing. Vooral voor twee punten kan dat van belang zijn, namelijk de behandeltermijn en de 'Lex silencio positivo' (zie hierna).

**Behandel-termijn** Indien niet in een wettelijk voorschrift expliciet iets anders is geregeld, is de behandeltermijn van de Dienstenwet van toepassing. In de Dienstenwet is, conform de Dienstenrichtlijn, bepaald dat de behandeltermijn voor een vergunningaanvraag acht weken is. Deze termijn kan slechts één keer verlengd worden en alleen wegens ingewikkeldheid van de aanvraag.

Indien een afwijkende termijn nodig is, zal dit moeten worden vastgelegd. Daarnaast is er een aantal andere bepalingen van toepassing op de procedure, waar niet van afgeweken kan worden. Zie daarvoor de bepalingen over vergunningen van artikel 28 en volgende van de Dienstenwet.



### 6.4.3 Lex silencio positivo

#### Stilzwijgende verlening

Ingevolge artikel 28 van de Dienstenwet is op alle vergunningen die onder de Dienstenrichtlijn vallen de Lex silencio positivo (de positieve beschikking van rechtswege bij niet tijdig beslissen, hierna: LSP) van toepassing. Dit betekent dat indien in regelgeving een vergunning in de zin van de Dienstenrichtlijn wordt vereist, de LSP van toepassing is, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

Indien een dienstverrichter een vergunning aanvraagt en niet binnen de termijn een beschikking ontvangt, wordt de vergunning geacht te zijn verleend. Hoe de LSP werkt is in paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht geregeld.

Voor decentrale overheden geldt een andere ingangstermijn voor dit regime, meer informatie is voor decentrale overheden te vinden op <http://www.europadecentraal.nl>.

#### Beperkte uitzonderingen

Het niet toepassen van de LSP is alleen mogelijk door dit *expliciet in de desbetreffende regelgeving* vast te leggen. Daarnaast is dit alleen op bepaalde gronden mogelijk.

Het niet toepassen van de LSP kan alleen worden gemotiveerd op een van de volgende gronden:

- a. Toepassing van de LSP levert strijd op met andere Europeesrechtelijke verplichtingen.
- b. Er is sprake van een registratie- of meldingsplicht, waarbij door een bestuursorgaan geen beschikking op een aanvraag wordt genomen. De LSP is voor deze verplichtingen niet geschikt. Let op: soms wordt de benaming 'registratie/melding' gebruikt, maar wordt er toch een beschikking genomen.
- c. Dwingende redenen van algemeen belang, inclusief de belangen van derden, staan aan de toepassing van de LSP in de weg. Indien op een aanvraag de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, is daarmee de bescherming van de belangen van derden gegeven. Bij de afweging van toepassing van de LSP tegen de dwingende redenen van algemeen belang spelen de volgende factoren een rol:
  - de aard van het algemeen belang;
  - het relatieve belang van de bijdrage die het vergunningsvereiste levert aan de bescherming van dat algemeen belang;
  - de aard van eventuele onwenselijke gevolgen, die optreden indien stilzwijgend een vergunning wordt verleend in gevallen waarin deze bij een juiste afweging en een tijdige beslissing door het bestuursorgaan niet zou zijn verleend;
  - de omvang van die onwenselijke gevolgen;
  - de omkeerbaarheid van die onwenselijke gevolgen.

Indien de LSP wel dient te worden ingevoerd, hoeft u dit dus niet expliciet te regelen. Let wel op overige maatregelen die genomen moeten worden (zie daarvoor de Dienstenwet en paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht).

## 6.5 Aparte notificatieplicht voor individuele gevallen

**Veiligheid** Tenslotte kan nog worden opgemerkt dat voor de uitzondering voor specifieke gevallen die in artikel 18 en artikel 35 van de Dienstenrichtlijn beschreven wordt, een aparte procedure geldt die niet valt onder de notificatieprocedure zoals beschreven in deze handleiding. Het gaat om maatregelen die bij wijze van uitzondering ten opzichte van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter genomen kunnen worden met betrekking tot de veiligheid van diensten. Voor deze maatregelen geldt een procedure van Administratieve Samenwerking (via het IMI), en gelden de notificatieprocedures van artikel 15, lid 6 en 7 of artikel 39 lid 5 Dienstenrichtlijn niet.

## Eindnoten

1. Artikel 15, lid 7, eerste alinea, laatste zin, dienstenrichtlijn; Artikel 39 lid 5 impliceert ook niet dat het moet gaan om ontwerpeisen, maar spreekt van nieuwe en gewijzigde eisen.
2. C-109/92, Wirth, overweging 15.
3. Zuiver interne situaties vallen niet onder de Dienstenrichtlijn.
4. C-109/92, Wirth.
5. Zoals in C-275/92, Schindler.
6. Dit volgt ook uit de jurisprudentie van het Hof over de verhouding tussen het vrij verkeer van goederen en het vrij verkeer van diensten: zie de arresten van het Hof van Justitie C-36/02, Omega Spielhallen; overwegingen 25-26 en 36-41; C-390/99, Canal Satélite Digital, zaak overweging 31.
7. Artikel 1, lid 2 en lid 3, Dienstenrichtlijn, overweging 8. Het gaat dus bij diensten van algemeen economische belang om die diensten die onder de werkingssfeer van artikel 106, tweede lid, VWEU vallen.
8. Artikel 1, lid 3, eerste alinea, Dienstenrichtlijn.
9. Artikel 1, lid 4, overweging 11, Dienstenrichtlijn.
10. Artikel 1, lid 5, overweging 12, Dienstenrichtlijn.
11. Artikel 1, lid 6 en 7, overweging 14, Dienstenrichtlijn.
12. Artikel 1, lid 7, overweging 15, Dienstenrichtlijn.
13. Artikel 2, lid 2, onderdeel c, overweging 20, Dienstenrichtlijn.
14. Artikel 2, lid 2, onderdeel d, overweging 21, Dienstenrichtlijn.
15. Artikel 2, lid 2, onderdeel f, overweging 22, Dienstenrichtlijn.
16. Artikel 2, lid 2, onderdeel g, overweging 24, Dienstenrichtlijn.
17. Zie onder andere het arrest van het Hof van Justitie C 42/92, Thijssen .
18. Artikel 2, lid 2, onderdeel j, overwegingen 27-28, Dienstenrichtlijn.
19. Artikel 2, lid 3, Dienstenrichtlijn.
20. Zie overweging 40 Dienstenrichtlijn.
21. Zie ook overweging 41 Dienstenrichtlijn.
22. Zie in dit verband ook overweging 84 van de Dienstenrichtlijn.
23. Zie in dit verband artikel 2, lid 2, onderdeel l, van de Dienstenrichtlijn.
24. Zie overweging 89 van de Dienstenrichtlijn.
25. Zie overweging 90 van de Dienstenrichtlijn.



## Bijlage A: vindplaatsen

### De ICER-Handleiding notificatie onder de Dienstenrichtlijn:

- Algemeen deel
  - Aanvullende module voor ministeries, de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en beroepsorganisaties
  - Aanvullende module voor gemeenten, provincies en waterschappen
- en meer informatie is te vinden via:

<http://www.minbuza.nl/ecer/ICER>

<http://www.dienstenrichtlijn.ez.nl> of <http://www.minez.nl>

### Voor wetgevingsjuristen:

<http://www.kc-wetgeving.nl>

### Voor product- en bedrijven:

[http://www.ser.nl/nl/taken/bestuurlijke/pbo/handreikingen\\_geleidebrieven.aspx](http://www.ser.nl/nl/taken/bestuurlijke/pbo/handreikingen_geleidebrieven.aspx)

### Voor decentrale overheden:

[www.europadecentraal.nl/Dienstenrichtlijn](http://www.europadecentraal.nl/Dienstenrichtlijn)

[www.minbzk.nl/onderwerpen/europa-en/dienstenrichtlijn](http://www.minbzk.nl/onderwerpen/europa-en/dienstenrichtlijn)

### Voor gemeenten:

[www.vng.nl/smartsite.dws?ch=,DEF/&id=63744](http://www.vng.nl/smartsite.dws?ch=,DEF/&id=63744)

### Voor provincies:

[www.ipa.nl/31-Europa.html?dossier=6](http://www.ipa.nl/31-Europa.html?dossier=6)

### Het 'Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn' en andere informatie van de Commissie via:

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

### De tekst van de Dienstenrichtlijn:

[http://eur-lex.europa.eu/RECH\\_menu.do](http://eur-lex.europa.eu/RECH_menu.do)

(zoek vervolgens op referentienummer document richtlijn 2006/123).

### De 'ICER-Handleiding notificatie van technische voorschriften' (richtlijn 98/34/EG):

<http://www.minbuza.nl/ecer/ICER>

en voor wetgevingsjuristen via:

<http://www.kc-wetgeving.nl> (onder ICER)

### Het 'Draaiboek EG-/WTO-notificatie voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie' (richtlijn 98/34/EG):

<http://www.ser.nl/nl/taken/bestuurlijke/pbo/-/media/Files/Internet/PBO/handreikingen/Draaiboek.ashx>



## Bijlage B: tekst Dienstenrichtlijn

