



SCREENING VAN REGELGEVING IN HET KADER VAN DE EUROPESE DIENSTENRICHTLIJN

Een handreiking voor gemeenten en provincies

Omzetting van richtlijn 2006/123/EG van 12 december 2006
betreffende diensten op de interne markt

Vlaamse overheid



SCREENING VAN REGELGEVING IN HET KADER VAN DE EUROPESE DIENSTENRICHTLIJN

Een handreiking voor gemeenten en provincies

Omzetting van richtlijn 2006/123/EG van 12 december 2006
betreffende diensten op de interne markt

INHOUDSOPGAVE

Algemeen kader	7
Doel en inhoud van de brochure	7
Contactinformatie	8
1 Fase 1: Pre-screening	9
2 Fase 2: Individuele screening	11
2.1 De structuur van de screening en het rapportageformulier	11
2.2 Belangrijke begrippen bij de screening	11
3 Toelichting bij de stappen van het rapportageformulier	15
Tak 1: Vrij verkeer van diensten	15
Tak 2: Vrijheid van vestiging	16
Tak 3: Vergunningen.....	17
Tak 4: Multidisciplinaire activiteiten	18
Bijlage 1: Positieve en negatieve lijst	19
Bijlage 2: Rapportageformulier	21

ALGEMEEN KADER

Op 28 december 2006 is de Richtlijn 2006/123/EG van het Europese Parlement en de Europese Raad betreffende diensten op de interne markt (hierna: Dienstenrichtlijn) in werking getreden. Deze richtlijn heeft tot doel het functioneren van de interne markt voor diensten binnen de Europese Unie (EU) te bevorderen door ongerechtvaardigde belemmeringen voor de vrije vestiging en het vrije verkeer van diensten in de EU weg te nemen.

De Dienstenrichtlijn bevat bepalingen die de EU-lidstaten verplichten hun wet- en regelgeving die betrekking heeft op diensten, door te lichten (te 'screenen') op de aanwezigheid van belemmeringen voor de toegang tot en de uitoefening van diensten. De richtlijn verplicht de EU-lidstaten vervolgens om te motiveren waarom deze belemmeringen gerechtvaardigd zijn in het licht van de Dienstenrichtlijn.

Over de resultaten van deze nationale screeningsoperaties moeten EU-lidstaten verslaggeven aan de Europese Commissie. Deze verslagen vormen de basis voor een proces van wederzijdse beoordeling door de EU-lidstaten en de Europese Commissie zelf (zie artikel 39 van de richtlijn).

DOEL EN INHOUD VAN DE BROCHURE

De totale omzetting van de Dienstenrichtlijn wordt in België gecoördineerd door FOD Economie, KMO en middenstand. Op Vlaams niveau is het departement Economie, wetenschap en Innovatie (EWI) hiervoor bevoegd. De samenwerking tussen de Federale en Vlaamse overheden resulteerde in de ontwikkeling van het 'Vademecum richtlijn diensten' (hierna 'het Vademecum'). Het Vademecum was in de eerste plaats een hulpmiddel bij de omzetting van de Dienstenrichtlijn voor de Federale en Gewestelijk overheden. Het werd later ook aan de gemeenten en provincies ter beschikking gesteld. Naast het belangrijke hoofdstuk 'de screening', worden in het Vademecum ook de hoofdstukken over de administratieve vereenvoudiging en administratieve samenwerking besproken. Het Vademecum is terug te vinden op de site van het Agentschap Binnenlands Bestuur op het volgende adres: <http://www.binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/VademecumRichtlijnDiensten-FED-DEF-080807.doc>.

Deze brochure zal in tegenstelling tot het Vademecum enkel het hoofdstuk 'screening van de regelgeving' behandelen. Het bevat zoals het Vademecum een beslissingsboom waarmee iedere gemeente en provincie met de toetsing van vereisten in regelgeving ten aanzien van diensten aan de slag kan. In tegenstelling tot het Vademecum wordt hier wel gewerkt met een invulbaar rapportageformulier dat u door de screening van een regelgeving leidt. Van de in het Vademecum gebruikte methode wordt niet afgeweken.

SELECTIE EN BEOORDELING VAN REGELGEVING

In hoofdstuk 1 wordt nagegaan of de regelgeving onder het toepassingsgebied van de Dienstenrichtlijn valt (Pre-screening). De geselecteerde regelgeving dient vervolgens inhoudelijk te worden beoordeeld op vergunningstelsels en specifieke vereisten aan de toegang tot of uitoefening van een dienst (Individuele screening). In hoofdstuk 3 vindt u een stapsgewijze toelichting bij het rapportageformulier voor de inhoudelijke screening.

De screening van regelgeving is van belang om uw regelgeving inhoudelijk op orde te hebben conform de Europese regels. Echter, door middel van deze screening wordt ook duidelijk welke regelgeving via het digitale Eénloket voor dienstverrichters ontsloten dient te worden (artikel 6t/m 8 van de richtlijn en Vademecum p 29-55) en voor welke regelgeving de bepalingen in de Dienstenrichtlijn ten aanzien van administratieve samenwerking op het gebied van toezicht en handhaving gelden (zie artikel 28 t/m 36 van de richtlijn en Vademecum p 56-58).

VERSLAGGEVING

België is op grond van de Dienstenrichtlijn (artikel 39, leden 1 en 5) verplicht om over de resultaten van de screening een verslag in te dienen bij de Europese Commissie. In dit verslag komen alle eisen en vergunningstelsels te staan die er in België zijn ten aanzien van diensten, waarom deze noodzakelijk en gerechtvaardigd zijn of hoe en waarom deze ingetrokken of aangepast zijn. Het verslag moet eind 2009 ingediend zijn.

De Europese Commissie heeft zelf een online systeem van rapportage gecreëerd, het Interactive Policy Making (IPM) System. De doelstelling van dit systeem is om een bestand op te bouwen van regelgeving die aan de Dien-

stenrichtlijn moet geconformeerd worden. Het uniforme rapporteringssysteem moet de transparantie en de zogenaamde 'peer review' van artikel 39 ten goede komen.

Iedere gevatte overheidsinstantie, ook de gemeenten en provincies, zal gevraagd worden zelf hun resultaten van de screening in te geven in het IPM-systeem. Het systeem zal tegen eind 2008 op punt staan. U wordt later nog uitvoerig geïnformeerd over de werking en verplichtingen in het kader van IPM.

CONTACTINFORMATIE EN NUTTIGE LINKS

Voor meer informatie over de dienstenrichtlijn in het algemeen of over het screeningsproces in het bijzonder kunt u contact opnemen met de volgende instanties :

ALGEMENE INFORMATIE OMZETTING DIENSTENRICHTLIJN

Departement Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI)
Koning Albert II-laan 35, bus 10
1030 Brussel
Tel: 02 553 37 03
Mail: EDRL@ewi.vlaanderen.be

INLEVEREN SCREENINGRESULTATEN

Agentschap voor Binnenlands bestuur (ABB)
Boudewijnlaan 10
1000 Brussel
Tel: 02 553 40 16
Mail: dienstenrichtlijn@vlaanderen.be

ADVIES BETREFFENDE SPECIFIEKE REGELGEVING

Contactpersonen Vlaamse Beleidsdomeinen:
<http://www.binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/dienstenrichtlijn.doc>

LINKS NAAR DOCUMENTEN DIENSTENRICHTLIJN

De Dienstenrichtlijn:
http://www.binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/DRL_definitief_PB_271206.pdf

De geannoteerde Dienstenrichtlijn:
http://www.binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/ASA-%20Richtlijn_2006.doc

Het Vademecum:
<http://www.binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/VademecumRichtlijnDiensten-FED-DEF-080807.doc>

1. FASE 1: PRE-SCREENING

In de eerste fase van de omzetting van de richtlijn, de pre-screening, dienen de lidstaten hun regelgeving te screenen en een selectie te maken van de relevante documenten voor de inhoudelijke screening. Vraag 1 en 2 over het toepassingsgebied van de richtlijn bieden hiervoor een houvast. In bijlage 1 kunt u de resultaten van deze oefening naar gelang het resultaat oplijsten in één van de twee lijsten: de positieve of de negatieve lijst. Alle regelgeving die na de pre-screening op de negatieve lijst terecht komt, dient niet verder onderzocht te worden en er dient geen rapportageformulier ingevuld te worden.

Vraag 1

Heeft de regelgeving betrekking op de toegang tot of de uitoefening van een economische activiteit die kan worden beschouwd als een dienst?

Nee: De regelgeving valt niet onder de screeningsverplichting van de Dienstenrichtlijn en kan opgenomen worden in de negatieve lijst.

Ja: Ga door naar vraag 2

Onder diensten in de zin van artikel 50 EG moet worden verstaan: dienstverrichtingen of handelingen welke gewoonlijk tegen betaling geschieden. De vergoeding vormt de economische tegenprestatie voor de betrokken dienst, ongeacht de directe of indirecte voorwaarden voor de financiering van een dienst.

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

Het kan gaan om allerlei soorten diensten, zoals de diensten in het kader van installatieonderhoud, onderhoud en beveiliging van kantoren, reclamediensden, diensten van handelsagenten, maar ook juridische of fiscale bijstand, diensten in de vastgoedsector (zoals makelaarsdiensten) of de bouwsector (met inbegrip van de diensten van architecten), handel, organisatie van beurzen, autoverhuur, reisbureaus en consumentendiensten, bijvoorbeeld op het gebied van toerisme, zoals toeristische gidsen, vrijetijdsdiensten, sportcentra en pretparken.

In verband met de screening moet er een (direct of indirect) verband zijn tussen de inhoud van de regelgeving in kwestie en het verrichten van diensten (economische activiteiten), met inbegrip van de vestiging in kwestie en het verrichten van een buitenlandse dienst in België. Generieke wetgeving met een algemeen effect die tevens van invloed is op dienstenactiviteiten, valt daarmee buiten de reikwijdte van de screeningsoperatie (bijvoorbeeld de verplichting in België om rechts te rijden – zie overweging 9 van de richtlijn).

Bij twijfel: altijd screenen!

Wanneer de regelgeving relevant is voor verschillende economische activiteiten, dient er per activiteit een beoordeling plaats te vinden. Indien de geïdentificeerde regelgeving één of meer dienstenactiviteiten reguleert, dienen die activiteiten te worden gescreend (tenzij de betreffende dienst onder één van de uitzonderingen valt, zie vraag 2). De regelgeving (en zelfs de daarin vervatte artikelen) kan meerdere dienstenactiviteiten beslaan.

Vraag 2

Valt de regelgeving onder het toepassingsgebied van de richtlijn: meer specifiek, betreft het een bepaling die is uitgesloten op basis van artikel 2?

Ja: de regelgeving valt niet onder het toepassingsgebied van de Dienstenrichtlijn => U hoeft niet verder te screenen. Deze regelgeving kan opgenomen worden in de negatieve lijst.

Nee: de regelgeving valt wel onder de screeningsverplichting van de richtlijn => Grondige screening (Fase 2). Voor deze regelgeving maakt u een rapportageformulier op (bijlage 2).

Van de werking van de richtlijn zijn uitgesloten (zie artikel 2 van de richtlijn):

- diensten van algemeen belang;
- diensten van een bank, kredietwezen, verzekeringsdiensten, pensioen- en bedrijfspensioendiensten, investerings- en betalingsdiensten;
- diensten geregeld in richtlijnen 2002/19/EG, 2002/20/EG, 2002/21/EG en 2002/58/EG;
- vervoersdiensten, inclusief havendiensten;
- uitzendbureaus;
- gezondheidszorgdiensten;
- uitzendingen en de bioscoop;
- kansspelen;
- activiteiten die verband houden met de uitoefening van openbaar gezag zoals bedoeld in art. 45 EG;
- sociale diensten met betrekking tot sociale woningbouw, kinderopvang en ondersteuning van families en personen in nood;
- private beveiligingsdiensten.

Tevens zijn naast de algemene bepalingen uitgesloten (artikel 1 van de richtlijn):

- nationale maatregelen ter bescherming van culturele of taalkundige diversiteit en pluralisme van de media;
- algemeen strafrecht;
- arbeidsrecht (breed gedefinieerd waaronder hetgeen is neergelegd in CAO's en stakingsrecht);
- fundamentele mensenrechten, inclusief het recht te staken.

Indien een activiteit is uitgesloten van de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn op basis van bovenstaande uitzonderingen, dan hoeven de algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels die hieraan gesteld worden dus niet verder inhoudelijk te worden gescreend.

Ook bij deze stap geldt:

Bij twijfel: altijd screenen!

Het antwoord op de eerste twee vragen resulteert in een positieve en een negatieve lijst (bijlage 1). Deze stuurt u op naar het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (dienstenrichtlijn@vlaanderen.be). De individuele rapportageformulieren worden op hetzelfde adres verwacht.

2. FASE 2: INDIVIDUELE SCREENING

In dit tweede hoofdstuk wordt ingegaan op de inhoudelijke beoordeling van regelgeving die op de positieve lijst staat en die geselecteerd is naar aanleiding van het volgen van de stappen in het voorgaande deel. Het gaat om het beoordelen van bepalingen in regelgeving die betrekking hebben op een dienst, op het verrichten van een dienst of een dienstverlener.

Het doel van deze inhoudelijke beoordeling is tweedelig:

- 1) Voltooien van de selectie in het eerste deel van het Vademecum door te bezien welke bepalingen vanwege uitvoering van andere communautaire richtlijnen alsnog buiten deze screeningsoperatie vallen (artikel 3 van de richtlijn);
- 2) Identificeren welke bepalingen (mogelijk) op welke punten in strijd zijn met de artikelen 9 (vergunningstelsels in het kader van vestiging), 14 (verboden eisen in het kader van vestiging), 15 (aan evaluatie onderworpen eisen in het kader van vestiging), 16 (vrij verrichten van diensten) en 25 (multidisciplinaire activiteiten) van de Dienstenrichtlijn, of anderszels welke bepalingen te rechtvaardigen zijn onder deze artikelen.

In de hiernavolgende toelichting worden deze artikelen stap voor stap behandeld.

2.1 De structuur van de screening en het rapportageformulier

Het rapportageformulier biedt u een houvast voor de screening en bij het vastleggen van de resultaten van de screening. Aan de hand van de stappen in het rapportageformulier wordt u door het screeningsproces geleid. Elke stap van het rapportageformulier behandelt de toetsing aan één artikel van de Dienstenrichtlijn.

Bepalingen die vallen onder artikel 14 van de richtlijn zijn in strijd met het Europese recht (zowel de Dienstenrichtlijn als eerdere jurisprudentie) en dienen zo snel mogelijk te worden afgeschaft of veranderd.

Bepalingen die vallen onder de artikelen 9, 15 en 16 moeten gerechtvaardigd worden volgens de criteria van de Dienstenrichtlijn. Dit houdt onder andere in dat ze non-discriminatoir, noodzakelijk en proportioneel moeten zijn (zie hieronder meer uitleg over deze begrippen).

Ook bepalingen die vallen onder artikel 25 moeten gerechtvaardigd worden volgens de criteria van de richtlijn. Elke relevante bepaling dient apart getoetst te worden en kan weergegeven worden op een apart rapportageformulier.

2.2 Belangrijke begrippen bij de screening

Belangrijke begrippen bij de screening zijn **non-discriminatoir**, **noodzakelijk** en **evenredig**. Deze begrippen komen voor in artikel 9, 15 en 16 van de richtlijn. Een ander belangrijk begrip is **diensten van algemeen economisch belang**, dat in artikel 2, 15 en 17 van de richtlijn voorkomt.

NON-DISCRIMINATOIR

Eén van de kernbeginselen van het gemeenschapsrecht, dat ook in de Dienstenrichtlijn op verschillende plaatsen terugkomt, is het non-discriminatiebeginsel. In de artikelen 9, 15 en 16 van de Dienstenrichtlijn wordt het non-discriminatiebeginsel uitgelegd: 'de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van de statutaire zetel'. Dit betekent dat niet alleen discrimineren verboden is op grond van nationaliteit, maar dat ook elke vorm van indirecte discriminatie verboden is die in de praktijk tot dezelfde resultaten kan leiden als een directe vorm van discriminatie.

De toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in een lidstaat mag niet afhankelijk worden gemaakt van de plaats van vestiging, de feitelijke en juridische verblijfplaats waar de dienstenactiviteit voornamelijk wordt uitgeoefend. Ook mogen geen beperkingen worden opgelegd aan de vertegenwoordigings- of procesbevoegdheid van vennootschappen die zijn opgericht in overeenstemming met de wetgeving van een andere lidstaat, waar zij hun hoofdvestiging hebben (zie overweging 65 van de richtlijn).

NOODZAKELIJK

Het begrip noodzakelijk kent twee verschillende uitwerkingen in de richtlijn. Artikel 16 kent de meest restrictieve uitwerking van het begrip. Artikel 16 staat slechts vier gronden toe waarmee de noodzakelijkheid kan worden onderbouwd. Dit zijn (artikel 16, leden 1 en 3):

1. openbare orde
2. openbare veiligheid
3. milieubescherming
4. volksgezondheid

Op andere gronden voor noodzakelijkheid kunt u zich bij artikel 16 niet beroepen.

Het begrip openbare orde omvat de bescherming tegen een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving en kan onderwerpen in verband met de menselijke waardigheid, de bescherming van minderjarigen en kwetsbare volwassenen, alsook dierenwelzijn omvatten. Ook omvat het begrip openbare veiligheid vraagstukken in verband met de staatsveiligheid (zie overweging 41 van de richtlijn).

In artikel 9 en 15 wordt een ruimer begrip van noodzakelijkheid gehanteerd. In deze artikelen gaat het om de *rule of reason*, of dwingende redenen van algemeen belang. Het begrip dwingende redenen van algemeen belang is door het Hof van Justitie ontwikkeld om duidelijk te maken ten behoeve van welke belangen een lidstaat een inbreuk kan maken op de beginselen van de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten, mits deze inbreuken noodzakelijk, proportioneel en non-discriminatoir zijn.

De *rule of reason*, erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie, omvat ten minste de volgende gronden: 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 sociaalezekerheidsstelsel; 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 diversiteit van de pers en bevordering van de nationale taal; behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed; veterinaire beleid (zie overweging 40 van de richtlijn).

EVENREDIG

Ook het begrip evenredig kent twee verschillende uitwerking in de richtlijn. De artikelen 15 en 16 kennen een summier uitwerking van het begrip. Om te motiveren dat een maatregel evenredig is, is het nodig om te motiveren dat:

- de gekozen maatregel überhaupt geschikt is om het beoogde doel te bereiken;
- er geen realistisch alternatief is voor de maatregel die het desbetreffende belang even goed beschermt en minder beperkend werkt voor de dienstverlener;
- het desbetreffende belang en de daarop gerichte maatregel in verhouding staan tot de inbreuk die het met zich meebrengt ten aanzien van de vrijheid van vestiging of het vrij verrichten van diensten.

In artikel 9 van de richtlijn wordt het begrip evenredig verder ingevuld. Artikel 9 lid 1 sub c stelt de vraag of in plaats van een vergunning ook een controle achteraf voldoende zou zijn om het desbetreffende belang te waarborgen. Als een controle achteraf voldoende zou zijn, dan is het eisen van een vergunning per definitie disproportioneel. Het is bij screening onder artikel 9 dus nodig om expliciet te motiveren waarom het doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt en waarom controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.

DIENTENIMPACTTOETS (DIT)

Op basis van de formele motiveringsplicht, zoals vereist door de vaste rechtspraak van onze hoogste rechtscollèges, zullen de screeningsresultaten afdoende (methodisch en empirisch) onderbouwd of gemotiveerd moeten zijn. In het Vademecum werd de RIA-methodiek voorgesteld om de non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid van de desbetreffende regelgeving te bewijzen. Het was echter nog onvoldoende duidelijk voor de opstellers van regelgeving, wat zij nu moeten begrijpen onder het 'bewijzen' waarom de regelgeving noodzakelijk en evenredig zou zijn in het belemmeren van het grensoverschrijdend dienstenverkeer.

Daarom heeft de Dienst Wetsmatiging van het departement Bestuurszaken intussen een specifieke screeningsmethode laten ontwikkelen die steunt op de methodiek van de Reguleringsimpactanalyse (RIA), die al ruim verspreid en toegepast wordt binnen de Vlaamse overheid. Deze specifieke screeningsaanpak of bewijsmethode heet de "Dienstenimpacttoets" (DIT). Met de analysemethodiek van de DIT wordt een uitdieping of verfijning verschaft aan de al bestaande en algemeen aanvaarde "bewijsmethode" die beschreven staat in het Vademecum.

Met deze DIT-methodiek is het tevens mogelijk deze screening grondig en voldoende gemotiveerd te laten gebeuren. Dit zal bijdragen aan het vermijden van juridische disputen met de EU-Commissie of met andere EU-lidstaten.

Een DIT is in essentie een gestructureerd analyseproces van de impact van een voorgenomen of bestaande regelgeving of beleidsmaatregel op het grensoverschrijdende dienstenverkeer. De DIT is bovendien een integraal onderdeel van de Vlaamse RIA-methodiek. De DIT is een proces waarbij men verschillende stappen doorloopt die helpen bij het aantonen en reflecteren over de noodzakelijkheid en evenredigheid van een bepaalde regelgeving.

De uitvoering van een DIT is maatwerk. Afhankelijk van de specifieke regelgeving die het grensoverschrijdende dienstenverkeer belemmert, zal de DIT al dan niet worden toegepast of al dan niet een uitgebreid karakter hebben (en dus meer tijd vereisen, verschillende mogelijkheden doorlopen, meer kwantitatieve cijfers vereisen, enz...)

Wel zijn er in het DIT-proces verschillende onderdelen die steeds doorlopen moeten worden:

- Titel en scoping – De juridische en inhoudelijke draagwijdte van de geplande analyse.
- Aanleiding – Het waarom van de belemmering (-maatregel). Wat was de dwingende reden van algemeen belang?
- Doelstelling – Wat waren de beoogde effecten van de belemmering (-maatregel)?
- Opties – Heeft het gekozen beleidsinstrument de doelstellingen daadwerkelijk bereikt en zijn er andere methoden voor het bereiken van dit doel onderzocht?
- Effecten – De beschrijving van de verschillende opties in termen van kosten en baten voor het grensoverschrijdende dienstenverkeer.
- Uitvoering, handhaving en monitoring van de belemmering (-maatregel) – Is er nagedacht over de daadwerkelijke naleving en de mogelijkheden van handhaving en toepassing van de ingevoerde belemmering, ook doorheen de tijd?
- Consultatie en empirische onderbouwing van de belemmering (-maatregel) – Op basis van welke databronnen en raadplegingen van betrokkenen werd het empirisch materiaal verzameld?

De DIT wordt aanbevolen aan de verschillende gevatte overheidsinstanties om hen te helpen bij de individuele screening van hun regelgeving. Ook dit document zal geplaatst worden op de site van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur.

DIENTEN VAN ALGEMEEN BELANG

De Dienstenrichtlijn heeft geen betrekking op de liberalisering van diensten van algemeen economisch belang (verder: DAEB) en doet geen afbreuk aan de vrijheid van de lidstaten om in overeenstemming met het gemeenschapsrecht vast te stellen wat zij als DAEB beschouwen en hoe deze worden georganiseerd en gefinancierd (zie artikel 1 van de richtlijn). Het protocol bij het nieuwe Europees verdrag heeft dit nog eens bevestigd.

Diensten van algemeen belang (DAB) zijn alle niet-economische activiteiten die door de overheidsinstanties van algemeen belang worden geacht en waarvoor ze een specifieke openbare dienstverplichting laten gelden. Deze verplichtingen zijn bedoeld om de toegang voor iedereen tot een dienst van zekere kwaliteit tegen een betaalbare prijs te waarborgen (voorbeelden: sociale bescherming, gezondheidszorg, cultuur en onderwijs).

De DAB zijn diensten die zonder economisch karakter worden aangeboden als onderdeel van een typische overheidstaak. Typische overheidstaken zijn volgens de Europese Commissie en het Europese Hof voornamelijk twee soorten activiteiten, namelijk die met een sterk sociaal karakter en die verbonden aan de uitoefening van het overheidsgezag. Alle andere diensten waaraan een algemeen belang kleeft, worden door de Commissie eigenlijk principieel als diensten van algemeen economisch belang beschouwd. Voorbeelden van DAB zijn: welzijnswerk, handhaving van de openbare orde, uitreiking van vergunningen, kwaliteitsbewaking van voedsel, controle van het luchtverkeer, overheidsprerogatieven betreffende het milieu, sociale en culturele aangelegenheden, onderwijs, ziekenhuiszorg, verstrekking van certificaten en documenten door overheidsdiensten, burgerlijke rechtspraak, strafrechtspraak, administratieve rechtspraak, fiscale rechtspraak, enz.

Diensten van algemeen economisch belang (DAEB) worden op een markt aangeboden en zijn diensten waarvan een lidstaat oordeelt dat zij vanwege het algemene belang verricht dienen te worden, zelfs als de markt hierin niet of onvoldoende voorziet. De mogelijkheid voor concurrentie met een private onderneming bestaat. Het zijn diensten van economische aard (marktgerichte diensten) waar ook een aspect van algemeen belang en dus een openbare dienstverplichting aan vastzit. Voorbeelden van DAEB zijn: bepaalde zorginstellingen en woningcorporaties, ziekenvervoer, vervaardiging in het ziekenhuis van producten die bij de verrichting van medische diensten worden gebruikt, postdiensten, watervoorziening, diensten op het gebied van telecommunicatie en televisie, energie, afvalbeheer, watervoorziening, In dergelijke gevallen kan een lidstaat specifieke openbare dienstverplichtingen opleggen aan één 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 86 lid 2 van het EG-Verdrag en beoogt de bijzondere status van diensten van algemeen economisch belang te beschermen, zonder afbreuk te doen aan het belang om onredelijke belemmeringen voor het vrije verkeer (in dit geval van diensten) weg te nemen.

Uit artikel 17 van de richtlijn blijkt dat artikel 16 (vrij verrichten van diensten) niet van toepassing is op DAEB, waaronder onder meer diensten die verricht worden in de postsector, de elektriciteitssector, de gassector, de watervoorziening en – distributie en afvalwaterdiensten en afvalverwerking vallen.

In artikel 15 lid 4 van de Dienstenrichtlijn is vastgelegd dat artikel 15 (beoordelingsverplichte eisen) slechts beperkt van toepassing is op wetgeving op het gebied van diensten van algemeen economisch belang. De toetsingsvereisten van artikel 15 gelden alleen voor zover de toepassing van die regels de vervulling, in feite of in rechte, van de aan de desbetreffende ondernemingen toevertrouwde bijzondere taak niet belemmert. In de praktijk kan deze bepaling uitkomst bieden indien de gescreende bepaling (in het kader van een DAEB) niet aan de toetsingsvereisten van artikel 15 leden 1, 2 en 3 voldoet.

3. TOELICHTING BIJ HET RAPPORTAGEFORMULIER

Voor iedere bepaling waarvan in de eerste fase van de screening is bepaald dat deze mogelijk onder de Dienstenrichtlijn valt, wordt een rapportageformulier ingevuld. De uitkomst van de eerste fase van de screening wordt aangegeven bij vragen 1 en 2 (zie voor meer uitleg fase 1 van deze brochure). Met de regelgeving op de positieve lijst begint u bij vraag 3.

Bij vraag 3 (artikel 3 van de Dienstenrichtlijn) gaat het nog om een lijst met uitzonderingen. Indien de desbetreffende bepaling onder één van de uitzonderingen van artikel 3 valt, is de screening beëindigd. U hoeft het rapportageformulier dat niet verder in te vullen (behalve de tussenconclusie en de eindconclusie – zie het rapportageformulier).

In artikel 3, eerste lid, van de richtlijn wordt bepaald dat andere Europese richtlijnen en regelgeving bij conflict met de Dienstenrichtlijn voorrang hebben. Dit betekent echter niet dat implementatiewetgeving als zodanig is uitgezonderd van de werking van de Dienstenrichtlijn.

Wanneer de nationale implementatiewetgeving meer eisen stelt dan die 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. Ook in geval van minimumharmonisatie, waarbij de extra nationale eisen naar eigen inzicht van de lidstaat kunnen worden ingevuld, zijn die extra eisen wel aan de screeningsverplichtingen van de Dienstenrichtlijn onderworpen. Nationale eisen die niet zijn geharmoniseerd, dienen dus in het kader van de screening te worden getoetst op hun verenigbaarheid met de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten. Dit betekent dan ook dat de basis voor de harmonisatie van belang is. Immers, artikel 95 van het EG-Verdrag spreekt van een volledige harmonisatie, terwijl artikel 176 van het EG-Verdrag een minimumharmonisatie beoogt.

Tak 1: vrij verkeer van diensten

Eerst de uitzonderingen van artikel 17...

Artikel 17 zondert verschillende sectoren, rechtsgebieden en soorten regels uit van de werkingssfeer van artikel 16 (vraag 4). Het verdient aanbeveling om bij de toetsing aan artikel 16 bij artikel 17 te beginnen. Indien de desbetreffende bepaling onder een bepaling van artikel 17 valt, hoeft u deze bepaling niet verder te toetsen aan artikel 16. Voor alle duidelijkheid, het is dan nog wel nodig om de betreffende bepaling te toetsen aan de artikelen 14, 15, 9 en 25 (vragen 8 t/m 17).

In het rapportageformulier worden de uitzonderingen van artikel 17 opgesomd. De eerste uitzondering draait om vijf diensten van algemeen economisch belang, namelijk: post, elektriciteit, diensten in de gassector, watervoorziening en –distributie en afvalwaterdiensten en afvalverwerking. Volgens de richtlijn zijn deze diensten uitgezonderd van de werking van artikel 16 voor zover zij door de lidstaten als DAEB zijn aangewezen.

In de andere uitzonderingen van artikel 17 (leden 2 t/m 15) worden verschillende onderwerpen, diensten en rechtsgebieden uitgezonderd van de reikwijdte van artikel 16.

... en dan de toetsing aan artikel 16

Indien de desbetreffende bepaling niet onder de uitzondering van artikel 17 valt, dient u deze te toetsen aan artikel 16 (vraag 5). Allereerst toetst u of de bepaling één van de verboden vereisten van artikel 16 lid 2 bevat. Artikel 16 lid 2 kunt u beschouwen als een lijst met verboden vereisten, die slechts in zeer uitzonderlijke gevallen mogen worden gesteld en dan moeten voldoen aan de criteria van lid 3 van artikel 16. In het geval van een artikel 16 lid 2-eis is een verzwaarde motivering vereist. U dient zeer goed en uitvoerig te motiveren waarom deze uitzondering noodzakelijk is en waarom de desbetreffende bepaling non-discriminatoir, noodzakelijk is voor de bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu en evenredig is. Met name ten aanzien van de evenredigheid geldt een zeer zware motivatieplicht (zie vraag 6).

Indien in de vergunning wordt voorzien door deze richtlijn of een ander communautair instrument (zie artikel 16 lid 2 sub b), dan moet worden gemotiveerd waarom deze alleen effectief geïmplementeerd kan worden door middel van een vergunning (zie vraag 5a). In principe gaat dit dan om één-op-één implementatie en valt dit via artikel 3 (zie vraag 3) buiten de reikwijdte van de richtlijn. Hier stopt dan ook de verdere screening van de betreffende bepaling.

Indien de desbetreffende bepaling niet één van de verboden vereisten van artikel 16 lid 2 bevat, dient u te toetsen of de bepaling voldoet aan de eisen van artikel 16 lid 1 juncto lid 3 (vraag 7). Dit houdt in dat de bepaling aan de volgende beginselen moet voldoen:

- a) **non-discriminatoire:** de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor rechtspersonen, de lidstaat waar zij gevestigd zijn;
- b) **noodzakelijk:** de eisen zijn gerechtvaardigd om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu;
- c) **evenredig:** de eisen zijn aangepast aan het bereiken van het beoogde doel en gaan niet verder dan wat nodig is om dat doel te bereiken.

Lidstaten kunnen dus alléén eisen opleggen aan buitenlandse dienstverleners indien deze non-discriminatoire, proportioneel en noodzakelijk zijn op basis van “redenen van openbare orde, openbare veiligheid, milieubescherming en volksgezondheid” (artikel 16, leden 1 en 3). De bredere categorie van rechtvaardigingsgronden onder de **rule of reason**, zoals ontwikkeld in de jurisprudentie van het Hof van Justitie geldt niet in het geval van artikel 16: de rechtvaardigingsgronden zijn beperkt tot de vier gronden die hiervoor zijn genoemd (zie voor meer uitleg paragraaf 2.2 van deze brochure).

Let op 1: In artikel 16 lid 3 wordt expliciet duidelijk gemaakt dat de lidstaat door artikel 16 niet belemmerd wordt in de mogelijkheden om, in overeenstemming met het gemeenschapsrecht, zijn voorschriften inzake de arbeidsvoorwaarden toe te passen, waaronder die, welke zijn neergelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten.

Let op 2: Sommige regelgeving is generiek van aard en valt daarmee zowel onder het regime van vrij verrichten van diensten (artikel 16) als onder het regime van vrij verkeer van vestiging (artikel 9 en 15). Over het algemeen is het toetsingskader onder vestiging in de Dienstenrichtlijn minder zwaar dan dat onder vrije dienstverrichting en kan dus voor de motivering terugverwezen worden naar de motivering zoals opgenomen bij het regime van vrije dienstverrichting.

Mocht een bepaling niet te rechtvaardigen zijn onder het regime van artikel 16, dan is deze niet toepasbaar voor die gevallen – maar dan kan deze eventueel wél gehandhaafd blijven als ze gerechtvaardigd kan worden onder het regime van vestiging. Het is dan ook van belang een dergelijke bepaling onder beide regimes te toetsen.

Tak 2: vrijheid van vestiging

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

Naast de verboden eisen van artikel 14 kent de richtlijn een limitatieve opsomming van eisen die krachtens artikel 15 beoordeeld moeten worden. Indien de bepaling één van de beoordelingsverplichte eisen bevat, is het noodzakelijk te motiveren waarom die eis aan de volgende drie voorwaarden voldoet:

- a) **non-discriminatoire:** de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, vestigingsplaats (vraag 11a);
- b) **noodzakelijk:** de eisen zijn gerechtvaardigd vanwege een dwingende reden van algemeen belang (vraag 11b);
- c) **evenredig:** de eisen zijn geschikt om het nagestreefde doel te bereiken, gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken, en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt (vraag 11c).

Let op 1: De eis van noodzakelijkheid is hier ruimer geformuleerd dan in artikel 16. Het kan zijn dat een dwingende reden van algemeen belang niet toegelaten is onder artikel 16, maar wel onder artikel 15. Het rapportage-formulier geeft een opsomming van de belangrijkste dwingende redenen van algemeen belang, zoals ontwikkeld door het Hof van Justitie in het kader van de *rule of reason*-doctrine. Een meer uitvoerige opsomming vindt u in overweging 40 van de richtlijn (zie ook paragraaf 2.2 van deze brochure).

Let op 2: Indien u onder artikel 16 duidelijk heeft gemotiveerd waarom de nationale bepaling voldoet aan het discriminatieverbod en waarom de eis noodzakelijk en evenredig is, kunt u onder artikel 15 terugverwijzen naar deze motivering.

Artikel 15, lid 4, van de richtlijn bepaalt dat het toetsingskader voor beoordelingsverplichte vereisten bij diensten van algemeen economisch belang (DAEB) alleen van toepassing is, voor zover dit de vervulling en uitoefening van deze bijzondere taak niet belemmert (zie vraag 10). Deze regel moet in het licht van artikel 86, lid 2, EG en bijbehorende jurisprudentie worden geïnterpreteerd.

Tak 3: vergunningen

Onder het begrip **vergunningstelsel** wordt in de richtlijn verstaan: “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.” (artikel 4 lid 6 van de richtlijn)

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

Vervolgens toetst u of de vergunning is geharmoniseerd krachtens andere communautaire besluiten (richtlijn, verordening e.d.). Dit is vergelijkbaar met de toets onder artikel 3: alleen bij één-op-één implementatie hoeft u niet verder te toetsen. Dus indien de vergunning wordt voorgeschreven door een communautair besluit of wanneer het communautaire besluit de lidstaat expliciet machtigt om een vergunning te eisen, hoeft u niet te screenen. Ook wanneer u een communautair besluit alleen effectief kunt implementeren door middel van een vergunning, hoeft u niet verder te toetsen. In alle andere gevallen dient u de desbetreffende vergunningseis wel inhoudelijk te toetsen.

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

- a) **non-discriminatoire:** de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor rechtspersonen, de lidstaat waar zij gevestigd zijn;
- b) **noodzakelijk:** de eisen zijn gerechtvaardigd vanwege een dwingende reden van algemeen belang;
- c) **evenredig:** het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.

De eis van noodzakelijkheid is dezelfde als in artikel 15 en dus ruimer dan in artikel 16.

Let op 1: De eis van evenredigheid is in artikel 9 verder ingevuld dan in de artikelen 16 en 15 van de richtlijn. Artikel 9 lid 1 sub c van de richtlijn geeft expliciet aan dat het nodig is om te motiveren waarom het doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt en om te motiveren waarom controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.

U kunt hier dus niet volstaan met een terugverwijzing naar uw motivering onder artikel 16, maar u dient het gebruik van het instrument vergunning te motiveren.

Let op 2: Veel vergunningstelsels vallen zowel onder artikel 9 als onder artikel 16 lid 2 sub b. Toetsing onder deze beide artikelen is dan nodig, waarbij voor de motivering onder artikel 9 kan worden terugverwezen naar de (zwaardere) motivering onder artikel 16 lid 2 sub b.

Tak 4: multidisciplinaire activiteiten

Artikel 25 van de richtlijn schrijft voor dat de lidstaten erop toezien dat op de dienstverrichters géén eisen van toepassing zijn, die hen verplichten uitsluitend een bepaalde specifieke activiteit uit te oefenen of die het gezamenlijk of in partnerschap uitoefenen van verschillende activiteiten beperken.

Echter, dergelijke eisen kunnen wel aan de volgende dienstverrichter worden opgelegd (vraag 16):

- a) beoefenaren van gereguleerde beroepen, voor zover dergelijke eisen gerechtvaardigd zijn om naleving van de beroeps- en gedragsregels, die naar gelang van de specifieke kenmerken van elk beroep verschillen, te waarborgen, en voor zover zij nodig zijn om hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid te waarborgen;
- b) dienstverrichters wier diensten bestaan uit certificering, accreditatie, technische controle, tests of proeven, voor zover dergelijke eisen gerechtvaardigd zijn om hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid te waarborgen.

Om te beoordelen of een beperking van multidisciplinaire activiteiten is toegestaan, vindt dus ook een noodzakelijkheidstoets plaats: is de eis noodzakelijk om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid te waarborgen?

De ervaring leert dat in regelgeving van gemeenten, provincies en waterschappen dit soort eisen weinig tot nooit voorkomen.

BIJLAGE 1

Positieve lijst (individueel te screenen regelgeving)

1.
2.
3.
4.
5.
6.
7.
8.
9.
10.
11.
12.
13.
14.
15.
16.
17.
18.
19.
20.
21.
22.
23.
24.
25.
26.
27.
28.
29.
30.

Negatieve lijst (regelgeving die niet gescreend moet worden)

1. ...
Motivering:
- Voorziet deze regelgeving in formaliteiten die vallen onder het toepassingsgebied van hoofdstuk II (administratieve vereenvoudiging)?
Nee – Ja (indien ja, gelieve het formulier als bijlage 2 van hoofdstuk II in te vullen)

2. ...
Motivering:
- Voorziet deze regelgeving in formaliteiten die vallen onder het toepassingsgebied van hoofdstuk II (administratieve vereenvoudiging)?
Nee – Ja (indien ja, gelieve het formulier als bijlage 2 van hoofdstuk II in te vullen)

3. ...
Motivering:
- Voorziet deze regelgeving in formaliteiten die vallen onder het toepassingsgebied van hoofdstuk II (administratieve vereenvoudiging)?
Nee – Ja (indien ja, gelieve het formulier als bijlage 2 van hoofdstuk II in te vullen)

4. ...
Motivering:
- Voorziet deze regelgeving in formaliteiten die vallen onder het toepassingsgebied van hoofdstuk II (administratieve vereenvoudiging)?
Nee – Ja (indien ja, gelieve het formulier als bijlage 2 van hoofdstuk II in te vullen)

5. ...
Motivering:
- Voorziet deze regelgeving in formaliteiten die vallen onder het toepassingsgebied van hoofdstuk II (administratieve vereenvoudiging)?
Nee – Ja (indien ja, gelieve het formulier als bijlage 2 van hoofdstuk II in te vullen)

BIJLAGE 2

Rapportageformulier individuele screening

Identificatiegegevens	
Naam instantie	
Naam algemeen verbindend voorschrift	
Bepaling/artikel waarin eisen worden gesteld	
Datum van screening	
Resultaat	

FASE 1: Pre-screening

VRAAG 1	
Heeft de regelgeving betrekking op de toegang tot of de uitoefening van een economische activiteit die kan worden beschouwd als een dienst?	
	NEE → Hier stopt de screening. JA, want:
Ga verder naar vraag 2.	

VRAAG 2	
Valt de regelgeving onder het toepassingsgebied van de richtlijn: meer specifiek, betreft het een bepaling die is uitgesloten op basis van artikel 2? (artikel 1 en 2 van de richtlijn)	
	JA → Geef hieronder aan om wat voor soort uitzondering van artikel 1 of 2 het gaat. NB: Zie voor toelichting pagina 7-8 van de brochure.

Hier stopt de verdere screening.	
	NEE → Ga verder naar vraag 3.

FASE 2: Individuele screening

VRAAG 3	
Betreft de bepaling een eis die is uitgezonderd op basis van artikel 3?	
	JA: Vink in de tabel hieronder de toepasselijke uitzonderingsgrond aan zoals die genoemd worden in artikel 3 van de richtlijn.
	a) Richtlijn 96/71/EG betreffende de sociale zekerheidsregelingen op werknemers, de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen;
	b) Verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen;
	c) Richtlijn 89/552/EEG inzake de uitoefening van televisieomroepactiviteiten;
	d) Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties;
	(lid 2) Het internationale privaatrecht, in het bijzonder die betreffende de vaststelling van het op contractuele en niet-contractuele verbintenissen toepasselijke recht;

	(lid 1) Bepalingen die één-op-één implementatie betreffen van Europeesrechtelijke voorschriften (richtlijn, verordening, beschikking, mededeling etc.). → Geef hieronder aan om welk communautair instrument het gaat:
→ Het is voor deze eis niet nodig om de vervolgvragen 4 t/m 17 te doorlopen. Hier stopt de screening.	
	NEE
Ga verder naar tak 1.	

Tak 1: Vrij verkeer van diensten

VRAAG 4	
Heeft de bepaling betrekking op een sector, rechtsgebied of type regels, uitgezonderd in artikel 17?	
	JA: Vink in de tabel hieronder de uitzonderingsgrond aan zoals die genoemd worden in artikel 17 van de richtlijn.
	1) DAEB die in een andere lidstaat worden verricht, onder meer: a) in de postsector (Richtlijn 97/67/EG); b) in de elektriciteitssector (Richtlijn 2003/54/EG); c) in de gassector (Richtlijn 2003/55/EG); d) watervoorziening en –distributie en afvalwaterdiensten; e) afvalverwerking.
	2) Aangelegenheden die zijn geregeld (Richtlijn 96/71/EG) betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.
	3) Aangelegenheden die zijn geregeld (Richtlijn 95/46/EG) betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.
	4) Aangelegenheden die zijn geregeld (Richtlijn 77/249/EEG) tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening door advocaten van het vrij verrichten van diensten.
	5) De gerechtelijke inning van schuldvorderingen.
	6) Aangelegenheden die zijn geregeld (titel II van Richtlijn 2005/36/EG) betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, alsmede eisen in de lidstaat waar de dienst wordt verricht, die een activiteit voorbehouden aan een bepaald beroep.
	7) Aangelegenheden die zijn geregeld in Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad inzake de coördinatie van sociale zekerheidsregelingen.
	8) Ten aanzien van administratieve formaliteiten inzake het vrije verkeer van personen en hun woonplaats, aangelegenheden die zijn geregeld (Richtlijn 2004/38/EG) betreffende het recht van de burgers van de Unie en hun familieleden om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven waarin de administratieve formaliteiten zijn vastgesteld waaraan de begunstigden moeten voldoen bij de bevoegde instanties van de lidstaat waar de dienst wordt verricht.
	9) Ten aanzien van onderdanen van derde landen die in het kader van een dienstverrichting naar een andere lidstaat gaan, de mogelijkheid voor lidstaten om onderdanen van derde landen op wie de regeling inzake wederzijdse erkenning van artikel 21 van de Overeenkomst ter uitvoering van het akkoord van Schengen niet van toepassing is, te verplichten in het bezit te zijn van een visum of een verblijfsvergunning. Of de mogelijkheid onderdanen van derde landen te verplichten zich bij of na hun binnenkomst in de lidstaat waar de dienst wordt verricht, te melden bij de bevoegde instanties.

	10) Ten aanzien van het overbrengen van afvalstoffen, aangelegenheden die vallen onder Verordening (EEG) nr. 259/93 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap.
	11) Diensten gerelateerd aan auteursrechten, naburige rechten en de rechten (Richtlijn 87/54/EEG) betreffende de rechtsbescherming van topografieën van halfgeleiderproducten en Richtlijn 96/9/EG betreffende de rechtsbescherming van databanken en industriële eigendomsrechten.
	12) Handelingen waarvoor de wet de tussenkomst van een notaris voorschrijft.
	13) Aangelegenheden (Richtlijn 2006/43/EG) betreffende de wettelijke accountantscontrole van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen van de Raad.
	14) De inschrijving van voertuigen die in een andere lidstaat zijn geleased.
	15) Bepalingen betreffende contractuele en niet-contractuele verbintenissen, met inbegrip van de vorm van overeenkomsten, voortvloeiend uit de regels van het internationale privaatrecht.
	NB: De bepaling kan wel een risico opleveren ten aanzien van andere artikelen van de richtlijn. → Ga dus verder naar tak 2.
	NEE
	→ Ga verder naar vraag 5.

VRAAG 5

Valt de desbetreffende eis onder één van de verboden eisen van artikel 16, lid 2?

	JA: Vink hieronder het verboden vereiste aan.
	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. (Behalve wanneer deze richtlijn of een ander communautair instrument daarin voorziet – zie vraag 5a)
	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 identiteitsdocumenten te bezitten.
	f) Eisen die betrekking hebben op het gebruik van uitrusting en materiaal die een integrerend deel van de dienstverrichting vormen. (Andere dan wie welke noodzakelijk zijn voor de gezondheid en veiligheid op het werk – zie vraag 5b).
	g) Beperkingen van het vrij verrichten van diensten zoals bedoeld in artikel 19. (Toelichting: Verboden beperkingen voor afnemers: - 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).
	NB: Valt de desbetreffende bepaling onder sub b? Ga dan verder naar vraag 5a. Valt de desbetreffende vraag onder sub f? Ga dan verder naar vraag 5b. → Ga in de andere gevallen verder naar vraag 6.
	NEE
	→ Ga verder naar vraag 7.

VRAAG 5a

Wordt in deze vergunning of inschrijving voorzien door deze richtlijn of door een ander communautair instrument?

JA: Geef hieronder aan om welk communautair instrument het gaat en in welke bepaling dit de vergunning of inschrijving voorschrijft, machtigt of strikt noodzakelijk maakt.
Motiveer waarom alleen effectief geïmplementeerd kan worden door middel van een vergunning of een inschrijving.

Motivering:

→ Hier stopt de verdere screening van deze bepaling.

NEE

→ **Ga verder naar vraag 6.**

VRAAG 5b

Is de eis aan gebruik van uitrusting en materiaal noodzakelijk voor de gezondheid en veiligheid op het werk?

Ja: Motiveer hieronder.

Motivering:

De eis valt dan niet onder de verboden eisen van artikel 16 lid 2, maar wel onder artikel 16 leden 1 en 3.

→ **Ga vervolgens verder naar vraag 7a.**

NEE

→ **Ga vervolgens verder naar vraag 6.**

VRAAG 6

Omdat de desbetreffende eis valt onder één van de verboden eisen van artikel 16 lid 2, is de eis in principe verboden op grond van de Dienstenrichtlijn.

Is er naar uw oordeel echter sprake van een dermate zwaarwegende regel of uitzonderlijke situatie, dat er een uitzondering moet worden gemaakt op het verbod van artikel 16 lid 2?

JA: Motiveer hieronder zeer goed en uitvoerig waarom deze uitzondering noodzakelijk is en waarom de eis:

1. non-discriminatoir is,
2. noodzakelijk is voor de bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu, en
3. evenredig is.

Motivering:

→ **Ga vervolgens verder naar tak 2**

NEE

→ ***De betreffende eis vormt een risico. U dient de eis aan te passen.***

→ **Ga vervolgens verder naar tak 2.**

VRAAG 7a

Is de betreffende eis non-discriminatoire in de zin van artikel 16 lid 1?

JA

→ Ga vervolgens verder naar vraag 7b.

NEE: De eis maakt (direct of indirect) onderscheid naar nationaliteit.

→ **De betreffende eis vormt op dit punt een risico. U dient de eis aan te passen.**

→ Ga verder naar vraag 7b.

VRAAG 7b

Is de betreffende eis gerechtvaardigd om redenen van :

1. bescherming van openbare orde;
2. bescherming van openbare veiligheid;
3. bescherming van de volksgezondheid; of
4. bescherming van het milieu?

JA: Geef hieronder aan welke van de vier belangen door de eis wordt beschermd en waarom.

Motivering

→ Ga verder naar vraag 7c.

NEE: De eis is niet gerechtvaardigd om één van deze vier redenen.

→ **De betreffende eis vormt op dit punt een risico. U dient de eis aan te passen.**

→ Ga verder naar vraag 7c.

VRAAG 7c

Is het vereiste evenredig in de zin van artikel 16 lid 1?

JA: Geef een motivering waarom het vereiste evenredig is.

Motivering

→ Ga verder naar tak 2.

NEE: De eis is niet evenredig.

→ **De betreffende eis vormt op dit punt een risico. U dient de eis aan te passen.**

→ Ga verder naar tak 2.

Tak 2: Vrijheid van vestiging

VRAAG 8

Bevat de bepaling één van de verboden eisen van artikel 14?

	JA: Vink hieronder het verboden vereiste aan.
	1) Discriminerende eisen die direct of indirect verband houden met de nationaliteit of, voor ondernemingen, met de plaats van statutaire zetel, waaronder het name: a) nationaliteitseisen voor de dienstverrichter, zijn personeel, de aandeelhouders of de leden van het toezichthoudend orgaan of het bestuursorgaan van de dienstverrichter; b) de eis dat de dienstverrichter, zijn personeel, de aandeelhouders of de leden van het toezichthoudend of het bestuursorgaan hun verblijfplaats hebben op hun grondgebied.
	2) Een verbod op het hebben van een vestiging in meer dan één lidstaat of op inschrijving in registers of bij beroepsorden of –verenigingen in meer dan één lidstaat.
	3) Beperkingen van de vrijheid van de dienstverrichter om tussen een hoofd- of een nevenvestiging te kiezen, met name de verplichting dat de hoofdvesting van de dienstverrichter zich op hun grondgebied moet bevinden, of beperkingen van de vrijheid om voor vestiging als agentschap, bijkantoor of dochteronderneming te kiezen.
	4) Wederkerigheidvoorwaarden ten aanzien van de lidstaat waar de dienstverrichter al een vestiging heeft, behalve in het geval dat dergelijke voorwaarden in een communautair instrument op energiegebied zijn vastgelegd.
	5) De toepassing per geval van economische criteria, waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of feitelijke economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van de economische planning. Dit verbod heeft geen betrekking op planningseisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang.
	6) De directe of indirecte betrokkenheid van concurrerende marktdeelnemers, ook binnen raadgevende organen, bij de verlening van vergunningen of bij andere besluiten van bevoegde instanties, met uitzondering van beroepsorden en van beroepsverenigingen en -organisaties die in de hoedanigheid van bevoegde instantie optreden. Dit verbod heeft geen betrekking op de raadpleging van organisaties zoals kamers van koophandel of sociale partners over andere aangelegenheden dan individuele vergunningsaanvragen noch op een raadpleging van het grote publiek.
	7) Een verplichting tot het stellen van of deelnemen in een financiële waarborg of het afsluiten van een verzekering bij een op hun grondgebied gevestigde dienstverrichter of instelling. Dit belet niet dat de lidstaten een verzekering of financiële garanties als zodanig kunnen verlangen noch dat eisen inzake de deelname in een collectief waarborgfonds worden gesteld, bijvoorbeeld voor leden van een beroepsorde of –organisatie.
	8) Een verplichting om al gedurende een bepaalde periode ingeschreven te staan in de registers die op hun grondgebied worden bijgehouden of de activiteit al gedurende bepaalde tijd op hun grondgebied te hebben uitgeoefend.
→ Deze bepaling moet worden aangepast.	
De screeningsoperatie van deze bepaling is hiermee voltooid.	
	NEE
→ Ga verder naar vraag 9.	

VRAAG 9

Bevat de bepaling één van de aan evaluatie onderworpen eisen van artikel 15 lid 2?

	JA: Vink hieronder het type vereiste aan.
	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 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 die een minimumaantal werknemers vaststellen.
	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.

→ **Ga dan verder naar vraag 10.**

	NEE
--	-----

→ **Ga dan verder naar tak 3.**

VRAAG 10

Heeft de aan evaluatie onderworpen eis betrekking op de regulering van diensten van algemeen economisch belang (DAEB)?

	JA: Geef aan op welke dienst een algemeen economisch belang (DAEB) en waarom (korte motivering).
--	--

Motivering:

--

Geef ook aan of het toetsingskader van artikel 15 leden 1, 2 en 3 de vervulling en uitoefening van deze bijzondere taak belemmert en motiveer hieronder waarom de eis toch noodzakelijk is voor vervulling van die DAEB-taak.

Motivering:

--

→ **Ga dan verder naar tak 3.**

	NEE
--	-----

→ **Ga dan verder naar vraag 11a.**

VRAAG 11a

Is de aan evaluatie onderworpen eis non-discriminatoir in de zin van artikel 15 lid 3, onderdeel a)?

JA

→ **Ga dan verder naar vraag 11b.**

NEE: De eis maakt (direct of indirect) onderscheid naar nationaliteit.

→ ***De betreffende eis vormt op dit punt een risico. U dient de eis aan te passen.***

→ **Ga dan verder naar vraag 11b.**

VRAAG 11b

Is de aan evaluatie onderworpen eis noodzakelijk om een dwingende reden van algemeen (niet-) economisch belang in de zin van artikel 15 lid 3, onderdeel b)?

JA: Vink hieronder het desbetreffende belang aan.

	Openbare orde		Bescherming van de taal
	Openbare veiligheid		Bescherming van de consument
	Volksgezondheid		Bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten.
	Bescherming van het milieu		Bescherming van de industriële en commerciële eigendom
	Bescherming van het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit		Bescherming van de biodiversiteit
	Eerlijke handelspraktijken		Pluriformiteit van de pers
	Ruimtelijke ordening		Fraudebestrijding
	Verkeersveiligheid		Openbare zedelijkheid
	Anders: Licht hieronder toe waarom het "andere belang" zich kwalificeert als een dwingende reden van algemeen niet-economisch belang (korte motivering):		

→ **Ga dan verder naar vraag 11c.**

NEE

→ ***De betreffende eis vormt op dit punt een risico. U dient de eis aan te passen.***

→ **Ga dan verder naar vraag 11c.**

VRAAG 11c

Is de aan evaluatie onderworpen eis evenredig?

JA: Geef hieronder een korte motivering waarom de eis geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken, waarom de eis niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken, en waarom dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

Motivering:

→ **Ga dan verder naar tak 3.**

NEE: De eis is niet evenredig.

→ ***De betreffende eis vormt op dit punt een risico. U dient de eis aan te passen.***

→ **Ga dan verder naar tak 3.**

Tak 3: Vergunningen

VRAAG 12

Is er sprake van een vergunning in de zin van artikel 9?

JA

→ **Ga dan verder naar vraag 13.**

NEE: De bepaling valt niet onder de reikwijdte van artikel 9.
Geef hieronder een korte motivering waarom het niet om een vergunning gaat.

Motivering:

→ **Ga dan verder naar tak 4.**

VRAAG 13

Betreft de bepaling een element van een vergunning die geharmoniseerd is krachtens een ander communautair instrument?

JA: Geef hieronder aan om welk communautair instrument het gaat en in welke bepaling dit communautair instrument de vergunning of inschrijving voorschrijft, machtigt of strikt noodzakelijk maakt. Motiveer waarom alleen effectief geïmplementeerd kan worden door middel van een vergunning of een inschrijving.

Motivering :

→ Hier stop de verdere screening van de bepaling.

NEE

→ **Ga verder naar vraag 14a.**

VRAAG 14a

Is het vergunningstelsel non-discriminatoire?

JA

→ **Ga verder naar vraag 14b.**

NEE: De eis maakt (direct of indirect) onderscheid naar nationaliteit.
→ ***De betreffende eis vormt op dit punt een risico. U dient de eis aan te passen.***

→ **Ga verder naar vraag 14b.**

VRAAG 14b

Is het vergunningstelsel gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen (niet-) economisch belang?

	JA: Vink hieronder het desbetreffende belang aan.		
	Openbare orde		Bescherming van de taal
	Openbare veiligheid		Bescherming van de consument
	Volksgezondheid		Bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten.
	Bescherming van het milieu		Bescherming van de industriële en commerciële eigendom
	Bescherming van het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit		Bescherming van de biodiversiteit
	Eerlijke handelspraktijken		Pluriformiteit van de pers
	Ruimtelijke ordening		Fraudebestrijding
	Verkeersveiligheid		Openbare zedelijkheid
	Anders: Licht hieronder toe waarom het "andere belang" zich kwalificeert als een dwingende reden van algemeen niet-economisch belang (korte motivering):		
→ Ga verder naar vraag 14c.			
	NEE → De betreffende eis vormt op dit punt een risico. U dient de eis aan te passen.		
→ Ga verder naar vraag 14c.			

VRAAG 14c

Is het vergunningstelsel evenredig in de zin van artikel 9?

	JA: Motiveer hieronder waarom het vergunningstelsel geschikt is om het doel te bereiken, waarom het doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt en waarom controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.		
Motivering:			
→ Ga verder naar tak 4.			
	NEE → De betreffende eis vormt op dit punt een risico. U dient de eis aan te passen.		
→ Ga verder naar tak 4.			

Tak 4: Multidisciplinaire activiteiten

VRAAG 15

Beperkt de bepaling multidisciplinaire activiteiten op één van de manieren zoals beschreven in artikel 25?

JA: Vink hieronder aan op welke manier de bepaling multidisciplinaire activiteiten beperkt.

De verplichting voor de dienstverrichter om uitsluitend een bepaalde specifieke activiteit uit te oefenen.

De beperking van het gezamenlijk of in partnerschap uitoefenen van verschillende activiteiten.

→ **Ga verder naar vraag 16.**

NEE

→ De screeningsoperatie is nu voltooid.

VRAAG 16

Is de beperking van toepassing op dienstverrichters, genoemd in de onderdelen a of b van artikel 25 lid 1?

JA: Vink hieronder de betreffende categorie aan.

a) Beoefenaren van gereguleerde beroepen.

b) Dienstverrichters wier diensten bestaan uit certificering, accreditatie, technische controle, tests of proeven.

→ **Ga dan verder naar vraag 17.**

NEE

→ ***De betreffende eis vormt op dit punt een risico. U dient de eis aan te passen.***

→ De screeningsoperatie is nu voltooid.

VRAAG 17

Is de beperking gerechtvaardigd omdat deze noodzakelijk is om de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van deze twee categorieën dienstverrichters te waarborgen?

JA: Geef hieronder gemotiveerd aan waarom de eis gerechtvaardigd is.

Motivering :

→ De screeningsoperatie is nu voltooid.

NEE

→ ***De betreffende eis vormt op dit punt een risico. U dient de eis aan te passen.***

→ De screeningsoperatie is nu voltooid.

[illegible]

[illegible]

**Samenstelling en Redactie**

Pol Verhaegen en Tom Vandenbogaerde

Verantwoordelijke uitgever

Veerle Lories, Wnd. Secretaris-Generaal

Grafische vormgeving

Ingrid Van Rintel, Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid,
Afdeling Communicatie

Druk

Boone-Roosens, Lot

Uitgave

Oktober 2008

Depotnummer

D/2008/3241/240

Deze brochure is een publicatie van het departement Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI) van de Vlaamse overheid.

Departement Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI)
Koning Albert II-laan 35, bus 10
1030 Brussel

T. +32 (0)2 553 59 80
E. info@ewi.vlaanderen.be
www.ewi-vlaanderen.be

