

Vergaderjaar 2007–2008

31 579

Implementatie van Europese regelgeving betreffende het verkeer van diensten op de interne markt (Dienstenwet)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I.	ALGEMEEN DEEL	3	4.2.1.5	De bijstandsfunctie inzake eisen in andere lidstaten	26
			4.2.1.6	De transactiefunctie	27
1.	Inleiding	3	4.2.2	Algemene aspecten van implementatie van de richtlijnverplichtingen inzake een één-loket	27
2.	Achtergrond	3	4.2.2.1	Verhouding tot nationaal beleid op andere terreinen	27
2.1	De interne markt, vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging	3	4.2.2.2	Gelijke behandeling voor binnenlandse dienstverrichters	29
2.2	Aanleiding: de toestand van de interne markt voor diensten	6	4.2.3	Vormgeving van de implementatie van de richtlijnverplichtingen inzake een één-loket	29
2.3	Totstandkoming van de dienstenrichtlijn	7	4.2.3.1	Algemeen	29
2.4	Verwachte economische effecten	9	4.2.3.2	Het werkingsgebied van het centraal loket en het informatiepunt	32
3.	De dienstenrichtlijn	10	4.2.3.3	De feitelijke realisering van de informatiefunctie	33
3.1	Belangrijkste doelen nieuwe richtlijn	10	4.2.3.4	De feitelijke realisering van de bijstandsfunctie	34
3.2	Reikwijdte	10	4.2.3.5	De feitelijke realisering van de transactiefunctie	35
3.2.1	Wat valt er onder?	10	4.2.3.5.1	De aansluiting op de berichtenbox	35
3.2.2	Uitgezonderde onderwerpen, rechtsgebieden, sectoren en diensten	11	4.2.3.5.2	De werking van de berichtenbox	36
3.2.3	De verhouding met andere Europese voorschriften	12	4.2.3.5.3	De verhouding tot andere digitale loketten	36
3.2.4	Reikwijdte en definities	13	4.2.3.5.4	De verhouding tot het gebruik van e-formulieren	37
3.2.5	Reikwijdte en enkele overwegingen uit de dienstenrichtlijn	13	4.2.3.5.5	Betrouwbaar en vertrouwelijk verkeer	37
3.2.6	De regeling van de reikwijdte van het wetsvoorstel	15	4.2.3.5.6	Het gebruik van elektronische handtekeningen	38
3.3	Uitgangspunten bij de implementatie	16	4.2.3.6	Aansprakelijkheid	39
3.4	Wijze van implementeren	17	5.	Vergunningstelsels en vergunningen	41
3.4.1	Algemene aspecten	17	5.1	Algemene aspecten	41
3.4.2	Wat behoeft geen implementatie in wet- en regelgeving	20	5.2	Reikwijdte	42
3.4.2.1	Algemeen	20	5.3	Verhouding tot het Nederlandse bestuursrecht	43
3.4.2.2	Reeds geldend acquis en de aard van enkele normen uit de richtlijn	20	5.3.1	Algemeen	43
3.4.2.3	Reeds geldend acquis dat is geïncorporeerd in de Nederlandse rechtsorde	22	5.3.2	Algemene wet bestuursrecht	44
			5.3.3	Andere bestuursrechtelijke wet- en regelgeving	46
			5.4	Lex silencio positivo	47
			5.4.1	De Lex silencio positivo in de dienstenrichtlijn	47
			5.4.2	De lex silencio positivo in een bredere context	47
			5.4.3	Kabinetsstandpunt Lex silencio positivo	48
			5.4.4	Facultatieve regeling	49
			5.4.5	Plaats in de Awb en relatie met overige Awb-bepalingen	50
			5.4.6	Hoofdpijnen van de procedure en rechtsbescherming	51
4.	Administratieve vereenvoudiging en het één-loket	24	6.	Screening en notificatie	52
4.1	Eenvoudige procedures	24	6.1	Inleiding	52
4.2	Het één-loket	25	6.2	Juridisch kader	52
4.2.1	De richtlijnverplichtingen inzake een één-loket	25	6.3	Inrichting en uitvoering van de screening	53
4.2.1.1	Algemeen	25			
4.2.1.2	De informatiefunctie inzake eisen in de eigen lidstaat	25			
4.2.1.3	De informatiefunctie inzake eisen in andere lidstaten	26			
4.2.1.4	De bijstandsfunctie inzake eisen in de eigen lidstaten	26			

6.4	Vervolg op screening: notificatie	53	9.4.3	Het contactpunt en de bevoegde instanties	68
			9.4.4	Het interne markt informatiesysteem	69
7.	Positie van de afnemer en kwaliteit van diensten	54			
7.1	Algemeen	54	10.	Overige Europeesrechtelijke en internationaal-rechtelijke aspecten	70
7.2	Informatieverplichtingen jegens afnemers	54	10.1	Verhouding tot andere richtlijnen en tot verdragen	70
7.3	Informatietoegankelijkheid en bijstandsverlening aan afnemers	55	10.2	Territoriale reikwijdte van de dienstenrichtlijn	71
7.4	Overige maatregelen ter versterking van de kwaliteit van de diensten en de positie van afnemers	56	11.	Bestuurlijke gevolgen van het wetsvoorstel	72
			11.1	Algemeen	72
8.	Administratieve bijstand	56	11.2	Provincies, gemeenten en waterschappen	73
8.1	Algemene aspecten	56	11.3	Borging van de effectieve werking van het wetsvoorstel	74
8.2	Procedures voor administratieve bijstand en gegevensuitwisseling	58	12.	Administratieve lasten	75
8.3	Het contactpunt	60	12.1	Administratieve lasten	75
8.4	Het interne markt informatiesysteem	61	12.2	Overige effecten voor bedrijven	77
9.	Bescherming en verwerking van persoonsgegevens	62	13.	Financiële gevolgen	78
9.1	Algemeen	62	14.	Adviezen en uitvoeringstoets	79
9.2	De elektronische afwikkeling van procedures en formaliteiten via het centraal loket	64	14.1	Adviezen	79
9.3	De verplichtingen tot bijstand aan dienstverrichters en afnemers	65	14.2	Uitvoeringstoets Consumentenautoriteit	80
9.4	Administratieve samenwerking	66	II.	ARTIKELSGEWIJS	81
9.4.1	Algemeen	66	III.	TRANSPONERINGSTABEL	137
9.4.2	Informatie over de betrouwbaarheid van dienstverrichters	68			

I. ALGEMEEN DEEL

1. INLEIDING

Op 28 december 2006 is de Europese dienstenrichtlijn (richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt)¹ van kracht geworden. Nederland moet deze – net als de andere lidstaten – binnen drie jaar geïmplementeerd hebben. Dit wetsvoorstel maakt deel uit van de wettelijke maatregelen die daartoe getroffen worden. Het doel is het verbeteren van de Europese interne dienstenmarkt, door de belemmeringen voor het vrije verkeer van diensten en de vrije vestiging van dienstverrichters weg te nemen. Daardoor kan de economie verder groeien. Het is namelijk de dienstensector die een belangrijke banenmotor is in een moderne, kennisgedreven economie als die van Nederland. Deze notie is ook door de Europese Unie meegenomen in haar aanpak om haar concurrentiekracht op wereldschaal te verbeteren, de zogeheten Lissabon strategie. Door gericht belemmeringen voor de dienstensector weg te nemen, zet de Europese Unie in op het versterken van de productiviteitsgroei. Opvallend genoeg is de handel in diensten tussen de lidstaten van de Europese Unie klein vergeleken met de omvang van deze sector (gemiddeld genomen ongeveer 20% van het totaal, terwijl de sector zelf ongeveer driekwart van de economie omvat). Onnodige belemmeringen en verschillen in regels tussen landen liggen hier deels ten grondslag aan. Met name het midden- en kleinbedrijf (hierna: MKB) ondervindt daar hinder van. Ook consumenten profiteren daardoor onvoldoende van de mogelijkheden die een echte interne markt voor diensten hen kan bieden. Daarom wordt met de implementatie van de dienstenrichtlijn een reeks maatregelen getroffen die de grensoverschrijdende verlening van diensten moet vergemakkelijken. Dat biedt nieuwe kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven, doordat nieuwe markten opengaan. Ook zullen dienstverrichters de concurrentie van nieuwe toetreders voelen, waardoor ze gestimuleerd worden tot innovatie en het bieden van een goede prijs/kwaliteitverhouding. Dat is ook goed voor de consument: deze krijgt een ruimer en gevarieerder aanbod tegen concurrerende prijzen. Daarbij worden ook maatregelen getroffen om het vertrouwen in de interne dienstenmarkt te versterken. Er komt meer informatie beschikbaar, waardoor de markt transparanter wordt. Voorts zullen toezichthouders gaan samenwerken om het goed functioneren van de dienstenmarkt te borgen. De dienstverlening van de overheid naar ondernemers wordt verbeterd doordat onnodige regels worden afgeschaft en procedures worden vereenvoudigd. Het meest in het oog springend daarbij is de oprichting van het elektronisch loket, waar dienstverrichters informatie vinden over vereiste procedures en via welke ze procedures en formaliteiten kunnen afwikkelen met de bevoegde instanties.

2. ACHTERGROND

2.1 De interne markt, vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging

Het tot stand brengen van een interne markt is een van de belangrijkste middelen om de doelstellingen van de Europese Gemeenschap te realiseren zoals het bevorderen van een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap, met een hoog niveau van werkgelegenheid (zie artikel 2 van het EG-verdrag). De interne markt omvat een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en

¹ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU L 376). Deze richtlijn moet uiterlijk 27 december 2009 zijn geïmplementeerd. Een implementatietabel is opgenomen in paragraaf III van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van het EG-verdrag (zie artikel 14 van het EG-verdrag (verder ook: EG)).

In het Verdrag komt het principe van een ruimte zonder binnengrenzen voor niet in loondienst verrichte werkzaamheden in twee vormen tot uitdrukking: de persoon of onderneming kan zich ofwel in een andere lidstaat vestigen (vrijheid van vestiging, artikel 43 EG) ofwel grensoverschrijdend zijn diensten aanbieden in andere lidstaten, hoewel hij gevestigd blijft in het land van herkomst (vrijheid van dienstverrichting, artikel 49 EG). Deze paragraaf gaat uitgebreid in op deze beide vrijheden en de interpretatie van de begrippen «vestiging» en «dienstverrichting» in het licht van de daarvoor relevante jurisprudentie van het Hof van Justitie. Die achtergrondinformatie is noodzakelijk om de implementatie van de dienstenrichtlijn en de daarbij gemaakte keuzes goed te kunnen plaatsen. De vrijheid van vestiging is gebaseerd op artikel 43 EG en houdt onder andere in dat ondernemers, bedrijven en mensen die een zelfstandig beroep uitoefenen, niet mogen worden beperkt in het zich vestigen in een andere lidstaat. Deze vestiging kan bijvoorbeeld geschieden door het oprichten van een dochteronderneming, het inrichten van een filiaal of het inrichten van een duurzame infrastructuur vanuit welk een economische activiteit in de lidstaat wordt ontplooid. De vrijheid van vestiging geldt zowel voor natuurlijke personen als voor rechtspersonen in de zin van artikel 48 EG.

De vrijheid van vestiging omvat sowieso een verbod op het belemmeren van de vrijheid van vestiging door discriminatoire bepalingen die het vestigen van een buitenlandse ondernemer in een andere lidstaat hinderen (zie arrest HvJEG van 21 juni 1974, J. Reyners, zaak 2/74, overwegingen 23–32), het oprichten door natuurlijke personen van een onderneming in een andere lidstaat belemmeren (zie bijv. het arrest HvJEG van 30 november 1995, Gebhard, zaak C-55/94, overweging 23) of het inrichten van een filiaal in een andere lidstaat verhindert (zie bijv. arrest HvJEG van 12 juli 1984, Klopp, zaak 107/83, overweging 19).

In zijn jurisprudentie heeft het Hof bepaald dat onder de vrijheid van vestiging het uitgangspunt geldt dat *«een gemeenschapsonderdaan duurzaam kan deelnemen aan het economisch leven van een andere lidstaat dan zijn staat van herkomst, daar voordeel uit kan halen en op die wijze de economische en sociale vervaechting in de Gemeenschap kan bevorderen op het terrein van niet in loondienst verrichte werkzaamheden»*. Het Hof heeft ook aangegeven dat elke nationale maatregel die de vrijheid van vestiging kan belemmeren of minder aantrekkelijk maakt in beginsel in strijd is met de vrijheid van vestiging. Slechts onder specifieke randvoorwaarden (nondiscriminatie, noodzaak en rechtvaardiging om dwingende redenen van algemeen belang en proportionaliteit) is een inbreuk op deze vrijheid toegestaan (arrest HvJEG van 30 november 1995, Gebhard, zaak C-55/94, respectievelijk overweging 25 en overwegingen 37–38).

De vrijheid van vestiging kent wel een belangrijk verschil tussen natuurlijke personen en rechtspersonen. Voor natuurlijke personen kent de vrijheid van vestiging hen het recht toe om zowel een «eerste vestiging» op te richten in een andere lidstaat als een «tweede vestiging» zoals een filiaal. De «eerste vestiging» is dan een geheel nieuwe onderneming die niet is verplaatst, maar volledig is opgericht overeenkomstig de regels van de lidstaat van vestiging van deze nieuwe onderneming. Bij rechtspersonen verplicht het EG-verdrag weliswaar dat rechtspersonen op dezelfde wijze worden behandeld als natuurlijke personen (artikel 48 EG), maar daarbij gelden wel enkele belangrijke beperkingen. In de eerste plaats geldt deze verplichtingen niet voor vennootschappen die geen winstoogmerk hebben. In de tweede plaats dienen rechtspersonen reeds een «eerste vestiging» te hebben in een lidstaat van de Europese Unie, voordat een rechtspersoon een beroep kan doen op de vrijheid van vestiging (zie in dit verband arrest HvJEG van 10 juli 1986, Segers, zaak 79/85, overwegingen 13, 14 en 16 en het arrest HvJEG van 9 maart 1999,

Centros, zaak C-212/97, overwegingen 19–22 en 26–30). Van een rechtspersoon wordt dus verwacht dat deze op enigerlei wijze al bestaat in een lidstaat, voordat hij met een beroep op de vrijheid van vestiging zich ook in een andere lidstaat vestigt.

Tenslotte moet worden opgemerkt dat het verschil tussen de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten bestaat uit de omstandigheid dat bij de vrijheid van vestiging een onderneming duurzaam in de rechtsorde van een lidstaat deelneemt aan het economisch leven van deze lidstaat, terwijl bij het vrij verkeer van diensten een onderneming tijdelijk een dienst in een andere lidstaat verricht en dan terugkeert in zijn lidstaat van vestiging (zie in dit verband ook het arrest HvJEG van 11 december 2003, Bruno Schnitzer, zaak C-215/01, overwegingen 26–32).

Het vrij verkeer van diensten is gebaseerd op de artikelen 49 en 50 EG en houdt in dat een onderneming of zelfstandige beroepsbeoefenaar zich zonder belemmeringen naar een andere lidstaat kan begeven om daar tijdelijk een dienst te verrichten en dan terug te keren naar de lidstaat waar hij gevestigd is. Omgekeerd kan een afnemer, op grond van het vrij verkeer van diensten, zich ook naar een andere lidstaat begeven om een dienst af te nemen of enkel via elektronische weg een dienst afnemen van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter.

Het Hof van Justitie heeft in zijn jurisprudentie bevestigd dat het verbod op belemmeringen van het vrij verkeer van diensten zoals neergelegd in artikel 49 EG verplicht tot de afschaffing van iedere discriminatie van de in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter op grond van diens nationaliteit. In deze jurisprudentie heeft het Hof ook aangegeven dat artikel 49 EG ook verplicht tot de opheffing van iedere beperking – ook wanneer deze zonder onderscheid geldt voor binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere lidstaten – die de werkzaamheden van een dienstverrichter die gevestigd is in een andere lidstaat en aldaar rechtmatig soortgelijke diensten verricht, verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt (arrest HvJEG van 25 juli 1991, Saeger, zaak C-76/90, overwegingen 12–13, arrest HvJEG van 23 november 1999, Arblade, gevoegde zaken C-369/96 en C-376/96, overweging 33). Het gaat dan niet alleen om verboden of belemmerende regelingen, maar ook om situaties waarbij de toepassing van nationale voorschriften kosten en bijkomende administratieve en economische lasten met zich meebrengt (zie ook arrest HvJEG van 3 oktober 2006, FKP Scorpio, zaak C-290/04, overweging 46). In het arrest Saeger wordt uitdrukkelijk door het Hof aangegeven dat een lidstaat het verrichten van een dienst op zijn grondgebied niet afhankelijk mag stellen van de inachtneming van alle voorwaarden die voor in zijn lidstaat gevestigde of te vestigen ondernemingen gelden, omdat daarmee het nuttig effect van het vrij verkeer van diensten wordt aangetast. Het Hof van Justitie heeft tenslotte aangegeven dat artikel 49 EG zich verzet tegen de toepassing van iedere nationale regeling die ertoe leidt dat het verrichten van diensten tussen lidstaten moeilijker wordt dan het verrichten van diensten binnen één lidstaat (arrest HvJEG van 29 november 2001, De Coster, zaak C-17/00, overweging 30). Dit gaat zelfs zo ver dat ook maatregelen die een marktdeelnemer kunnen ontmoedigen om gebruik te maken van de vrijheid van dienstverrichting onder het door in het EG-verdrag vastgelegde verbod op beperkingen van het vrij verkeer van diensten kunnen vallen (arrest HvJEG van 9 november 2006, Commissie/België, zaak C-433/04, overweging 29).

Uit de jurisprudentie van het Hof valt echter ook een ondergrens aan te duiden voor de reikwijdte van het verbod zoals neergelegd in artikel 49 EG: het vrij verkeer van diensten verzet zich tegen de toepassing van iedere nationale regeling die ertoe leidt dat het verrichten van diensten tussen de lidstaten moeilijker wordt dan het verrichten van diensten binnen één lidstaat. Daarentegen heeft het verbod op belemmeringen van het vrij verkeer van diensten geen betrekking op maatregelen die uitsluitend tot gevolg hebben dat er voor het verrichten van diensten extra

kosten voor de dienstverrichter ontstaan die het verrichten van diensten tussen lidstaten en het verrichten van diensten binnen één lidstaat gelijk raken (arrest HvJEG van 8 september 2005, *Mobistar*, zaak C-544/03, overwegingen 30–31).

De dienstenrichtlijn is voor belangrijke onderdelen rechtstreeks gebaseerd op de beginselen van de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten en de daarmee samenhangende Europese rechtspraak. Zo wordt bij de definitie van het begrip «dienst» zoals neergelegd in artikel 4 van de dienstenrichtlijn teruggerepen naar het toepasselijke verdragsartikel (artikel 50 EG) waaruit dit begrip afkomstig is. Eisen uit de dienstenrichtlijn met betrekking tot het inrichten van een vergunningstelsel, zoals de eisen dat een vergunningstelsel non-discriminatoire en noodzakelijk moet zijn wegens een dwingende reden van algemeen belang en proportioneel moet zijn (artikel 9 dienstenrichtlijn) volgen direct uit de met het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging samenhangende jurisprudentie. Hetzelfde geldt voor verschillende eisen met betrekking tot vergunningsvoorwaarden en de procedures rondom de aanvraag en de afgifte van een vergunning (zie voor een recent voorbeeld, arrest HvJEG van 13 december 2007, *Commissie/Italië*, zaak C-465/05). De interpretatie en implementatie van de dienstenrichtlijn kan voor verschillende onderdelen daarom niet los worden gezien van de achterliggende beginselen van het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging en de daarmee samenhangende Europese jurisprudentie.

2.2 Aanleiding: de toestand van de interne markt voor diensten

Aanleiding voor het opstellen van de dienstenrichtlijn was het feit dat de bestaande Europese regelgeving en rechtspraak over de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging niet voldoende bleken om de belemmeringen op de interne markt voor diensten op te heffen. Uit een onderzoeksrapport van de Europese Commissie uit 2002 (COM(2002) 441 def) blijkt dat er nog teveel belemmeringen zijn voor de vrije vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten. Het gaat hierbij om administratieve lasten en kosten voor bedrijven die over de grens diensten aanbieden zoals ongerechtvaardigde vergunningsvereisten, dubbele sociale verplichtingen, verschillende mate van handhaving en gebrek aan transparante informatie. Ook consumenten zijn het slachtoffer van de slechte werking van de interne dienstenmarkt, concludeerde genoemd onderzoeksrapport. Feitelijk wordt consumenten regelmatig de toegang tot en de aankoop van diensten in andere lidstaten onmogelijk gemaakt. Daarnaast moeten de consumenten voor dergelijke diensten soms veel meer betalen of stellen zij onvoldoende vertrouwen in het aankopen van diensten in andere lidstaten.

Voor de distributie van de diensten buiten de landsgrenzen worden verschillende barrières opgeworpen, waaronder de verplichting voor de dienstverrichter om gevestigd te zijn of te wonen in de lidstaat waar de dienst wordt geleverd. Bovendien worden behalve eisen inzake vergunningen, registraties of verklaringen ook eisen inzake beroepskwalificaties en andere voorwaarden voor de uitoefening van de activiteiten gesteld, die sterk afwijken van de eisen die in de lidstaat van oorsprong van de dienstverrichter worden gesteld.

De gevolgen van de in het onderzoeksrapport geïdentificeerde barrières zijn in alle sectoren van de economie voelbaar. De hindernissen voor het verrichten van bepaalde diensten leiden tot kettingreacties voor de andere diensten en ook voor de industriële activiteiten, gelet op de nauwe integratie en verwevenheid van diensten in de productieactiviteit. Onderhoud aan productieapparatuur is bijvoorbeeld onlosmakelijk verbonden aan het kunnen blijven produceren van industriële producten.

De belemmeringen binnen de interne dienstenmarkt resulteren in aanzienlijke kosten voor ondernemingen die activiteiten tussen lidstaten verrich-

ten: juridische bijstand, taal- en cultuurverschillen, afwijkende handels- en consumptiegewoonten. Het gevolg van al deze negatieve effecten is dat een onderneming haar middelen minder doeltreffend kan besteden en dat zij beperkingen ondervindt in innovatie en differentiëring. Gezien de sleutelrol die de dienstenmarkt vervult, hebben de prestaties van de economie in haar geheel daaronder te lijden.

De Commissie concludeerde dan ook dat een belangrijk deel van deze belemmeringen snel moeten verdwijnen om het voor de economische hervorming gestelde doel te bereiken. In het kader van de Lissabonstrategie heeft de Commissie een beleid ontwikkeld dat ten doel heeft deze hinderpalen voor het vrije verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging van dienstverrichters weg te nemen. Hiertoe heeft de Commissie op 13 januari 2004 een voorstel uitgebracht voor een richtlijn betreffende diensten op de interne markt (COM(2004) 2). Dit voorstel is een direct uitvloeisel van het onderzoek van de Commissie. Door middel van een zo breed mogelijk geformuleerd voorstel wenste de Commissie de voltooiing van de interne markt voor diensten naderbij te brengen, daar waar voor de interne markt van goederen een veelheid van harmonisatiemaatregelen werd vastgesteld. Kernmerkend aan dit communautair wetgevingsinstrument is de inzet op een geleidelijke en gecoördineerde modernisering van de nationale regelgevingstelsels voor diensten met het oog op het realiseren van een echte Europese interne markt voor diensten. De onderhandelingen over dit voorstel hebben, veel voeten in de aarde gehad, zoals hierna wordt beschreven.

2.3 Totstandkoming van de dienstenrichtlijn

De Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen over de dienstenrichtlijn is mede in geregelde dialoog met de Tweede Kamer tot stand gekomen. De Tweede Kamer heeft zich al in een vroeg stadium van de onderhandelingen over het voorstel gebogen (zie bijvoorbeeld het verslag van het algemeen overleg van 30 juni 2004 (Kamerstukken II 2003/2004, 21 501-30, nr. 55). Gedurende het onderhandelingsproces heeft de Tweede Kamer een grote mate van betrokkenheid getoond en samen met het Europees Parlement bijgedragen aan democratisch draagvlak voor de aangepaste richtlijn.

Het voorstel voor een richtlijn werd op 25 februari 2004 tijdens het Ierse voorzitterschap gepresenteerd. Het Nederlandse voorzitterschap tijdens de tweede helft van 2004 had als oogmerk om een substantiële vooruitgang te boeken bij de behandeling van het voorstel (Kamerstukken II 2003/2004, 21 501-30, nr. 42, blz. 3, eerste alinea). Deze inzet is gerealiseerd: het grote belang van de richtlijn voor de Europese economie werd door de lidstaten onderschreven. De lidstaten ondersteunden tevens belangrijke elementen van administratieve samenwerking en administratieve vereenvoudiging zoals opgenomen in het richtlijnvoorstel. Het controversiële land van oorsprongbeginsel – het beginsel dat een dienstverrichter zich voor het afgebakende gebied alleen hoeft te houden aan het recht van zijn lidstaat van vestiging – werd als principe door de lidstaten onderschreven, maar behoefde volgens de lidstaten een duidelijker afbakening qua reikwijdte en werking (Kamerstukken II 2004/2005, 29 361, nr. 12, blz. 6, tweede alinea).

Bij de start van de onderhandelingen kenmerkte de Nederlandse positie zich door een positieve en constructieve inzet gekoppeld aan een helder geformuleerde wens om op verschillende onderdelen van het richtlijnvoorstel meer duidelijkheid te krijgen of een scherpere afbakening van de reikwijdte. Zo wenste Nederland de collectieve pensioenfondsen, kansspelen, diensten voor zover zij een medisch-ethische dimensie hebben, belastingen, drinkwatervoorziening en zuivering en riolering van stedelijk afvalwater uit te sluiten van het toepassingsbereik van de richtlijn. Ten aanzien van de verplichtingen van administratieve vereenvoudiging en

het elektronisch loket wenste Nederland een verduidelijking van de verplichting tot afwikkeling van procedures. Voor Nederland stond vast dat de invulling van het één-loket en de interne bevoegdheidsverdeling tussen de instanties primair een zaak is voor de lidstaten. Nederland stond positief tegenover de voorgestelde *screening* van wet- en regelgeving. Het controversiële land van oorsprongbeginsel werd door Nederland als noodzakelijk gesteund, maar met de uitdrukkelijke wens dat dit beginsel beter werd afgebakend en geen afbreuk zou doen aan het gewenste niveau van nationale voorschriften uit hoofde van sociale politiek, milieubescherming, openbare orde en veiligheid, consumentenbescherming en volksgezondheid en medische ethiek in Nederland. Ook dienden een aantal uitzonderingen op dit beginsel te worden verruimd. Nederland stelde zich op het standpunt dat bij detachering van werknemers de nationale voorschriften van kracht dienden te blijven voor zover gerechtvaardigd uit hoofde van sociale politiek. Nederland was voorts tegen een onverkorte en ongeclausuleerde toepassing van de van rechtswege verleende vergunning. Tenslotte kan worden opgemerkt dat Nederland het principe van wederzijdse bijstand tussen toezichtautoriteiten ondersteunde, maar daarbij meer inzicht wenste in de verdere uitwerking en de effectiviteit daarvan. Ook pleitte Nederland voor een zorgvuldige handhaving (Kamerstukken II 2003/2004, 21 501-30, nr. 59, met de appreciatie op hoofdlijnen van het voorstel).

De Nederlandse standpuntbepaling is tijdens de onderhandelingen, mede op grond van een advies van de SER en een voorlichting van de Raad van State en na discussie met de Tweede Kamer verder aangescherpt. Nederland wenste neutraliteit van de dienstenrichtlijn ten aanzien van het arbeidsrecht en een volledige uitzondering van het straf- en strafprocesrecht op de reikwijdte van de richtlijn. Ten aanzien van de reikwijdte van het land van oorsprongbeginsel en uitzonderingsmogelijkheden hierop wenste het kabinet een aantal belangrijke aanpassingen dat het toepassingsbereik zou afbakenen en meer uitzonderingsmogelijkheden zou bieden in de vorm van «*rule of reason*» excepties. In lijn met de Raad van State wenste het kabinet geen generieke toepassing van de fictieve vergunningverlening. Tenslotte werd door het kabinet in lijn met de visie van de SER en de Raad van State, gepleit voor een meer dwingende vorm van administratieve samenwerking en handhaving tussen de lidstaten waarbij de verschillende verantwoordelijkheden helder zouden worden vastgelegd (zie Kamerstukken II 2004/2005, 21 501-30, nr. 96 en Kamerstukken II 2004/2005, 21 501-30, nr. 120).

Na de eerste lezing door het Europees Parlement op 16 februari 2006 ontstond een nieuwe realiteit ten aanzien van het richtlijnvoorstel dat door het Europees Parlement substantieel was gewijzigd. De Europese Commissie formuleerde op 4 april 2006 een gewijzigd voorstel geformuleerd dat sterk geënt was op de amendementen van het Europees Parlement en waarin een aantal aspecten nog verder werden verduidelijkt (Kamerstukken II 2005/2006, 21 501-30, nr. 135). Kernelementen van de wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel zijn: 1) het inperken van de reikwijdte van de richtlijn door uitzondering van vele sectoren en rechtsgebieden. De door Nederland gewenste uitzonderingen zijn daarbij voor het overgrote deel gerealiseerd; 2) het schrappen van het land van oorsprong beginsel en het invoeren van een rudimentaire vorm van wederzijdse erkenning. Volgens het nieuwe artikel 16 kunnen de lidstaten slechts nationale eisen stellen ten aanzien van grensoverschrijdende dienstverrichters en hun diensten voor zover deze non-discriminatoir, proportioneel en noodzakelijk zijn uit hoofde van redenen van openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en milieubescherming; 3) de bepalingen over de administratieve belemmeringen bij detacheren van werknemers uit andere lidstaten zijn geschrapt; de screeningsverplichtingen zijn overeind gebleven en door Nederlandse inzet uitgebreid naar de eisen onder artikel 16 van de dienstenrichtlijn (Kamerstukken 2005/

2006, 21 501-30 en 22 112, nr. 141; Kamerstukken II 2005/2006, 21 501-30, nr. 143; Kamerstukken II 2005/2006, 21 501-30, nr. 144). Het Europese wetgevingsproces werd, na een tweede lezing door het Europees Parlement, op 12 december 2006 afgerond met de definitieve vaststelling van de richtlijn en publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie op 27 december 2006.

Het uiteindelijke resultaat is een uitgebalanceerd compromis dat veel positieve effecten zal hebben voor de interne markt voor diensten (zie hieronder paragraaf 2.4), terwijl voldoende mogelijkheden bestaan om voor bepaalde belangen uitzonderingen te maken op de principes van de richtlijn. Het thans voorliggende wetsvoorstel laat duidelijk zien dat de betekenis van de dienstenrichtlijn niet moet worden onderschat. Dit geldt ook voor de dienstverlening van de overheid aan dienstverrichters en afnemers van diensten. Ook voor de bevoegde instanties ontstaan er nieuwe mogelijkheden van grensoverschrijdende samenwerking en informatieuitwisseling ten behoeve van een goede handhaving van de toepasselijke nationale en Europese voorschriften.

2.4 Verwachte economische effecten

Om het economisch belang van de dienstenrichtlijn voor Nederland te duiden, volgen hier enkele gegevens. De dienstensector vormt het grootste gedeelte van de Nederlandse economie. De dienstensector draagt voor ongeveer 75% bij aan het Bruto Binnenlands Product en ongeveer 80% van de beroepsbevolking is er werkzaam. Onder de dienstensector vallen zakelijke dienstverlening, diensten aan consumenten en overheidsdiensten. Het versterken van de dienstensector levert banengroei en productiviteitsgroei op. Dienstverlenende bedrijven, en met name zakelijke dienstverleners, zijn vaak in omvang kleinschalig. Nederland is een tamelijk grote speler op de internationale dienstenmarkt: het staat op de achtste of negende plaats op de wereldranglijst. Zo'n 60% van de handel in diensten en investeringen van Nederland vindt plaats in de EU. Ongeveer een derde van de economie valt onder de reikwijdte van de dienstenrichtlijn en dus van deze Dienstenwet, omdat overheidsdiensten en bepaalde commerciële diensten uitgezonderd zijn (CPB (2005) «Regulatory heterogeneity as an obstacle for international service trade» CPB Discussion Paper 49).

De afgelopen jaren zijn verschillende studies verschenen over de verwachte economische effecten van de dienstenrichtlijn. Deze effecten zullen voor alle Lidstaten overwegend positief zijn. Door economen wordt verwacht dat er door de implementatie rond de 600 000 banen bij kunnen komen (Copenhagen Economics (2005) «Economic assesment of the barriers to the internal market for services» en «The economic importance of the country of origin principle in the proposed services directive»). Dat is een relatief groot effect, als men in ogenschouw neemt dat het interne marktbeleid van de afgelopen jaren in totaal ongeveer 2,75 miljoen banen en een BBP-stijging van 2,2% heeft opgeleverd (CPB/SCP (2007) «Marktplaats Europa» Europese Verkenning 5). Uit een recente notitie van het Centraal Planbureau blijkt dat het lange-termijn BBP-groei-effect voor de EU naar verwachting zal neerkomen op een toename van 60 tot 140 miljard euro (0,6–1,5%) (CPB (2007) «Verwachte economische effecten van de Europese Dienstenrichtlijn» CPB Notitie). Voor Nederland is de verwachting dat het BBP kan groeien met 1,4 tot 6,3 miljard euro (0,3–1,4%). De economische groei kan nog verder toenemen als gevolg van dynamische productiviteitseffecten door verhoogde concurrentie. En verder kan in zijn algemeenheid gezegd worden dat versterking van de dienstensector ook een positief effect kan hebben op de industriële productie, aangezien diensten dikwijls bijdragen aan het eindproduct. De Nederlandse grensoverschrijdende handel in diensten is nog bescheiden. Omdat de bila-

terale handel door de implementatie van de dienstenrichtlijn intensiveert, zullen de uiteindelijke economische effecten ook groter kunnen zijn.

3. DE DIENSTENRICHTLIJN

3.1 Belangrijkste doelen van de richtlijn

De dienstenrichtlijn stelt algemene bepalingen vast met als overkoepelend doel vergemakkelijking van de uitoefening van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten binnen de Europese Unie, onder waarborging van een hoge kwaliteit van diensten.

De drie belangrijkste componenten van de dienstenrichtlijn zijn administratieve vereenvoudiging, verbetering van de kwaliteit van diensten en samenwerking tussen bevoegde instanties.

In het kader van de administratieve vereenvoudiging wordt alle nationale wet- en regelgeving doorgelicht («gescreend») op eisen waarmee dienstverrichters te maken hebben. Na deze screening worden aan de hand van de resultaten door de wet- en regelgever de noodzakelijke stappen ondernomen om de wet- en regelgeving te vereenvoudigen en in lijn te brengen met de vereisten van de richtlijn. Daarnaast bevat de dienstenrichtlijn bepalingen inzake de vrijheid van vestiging van dienstverrichters. Onderdeel hiervan zijn bepalingen die zien op vergunningen en die onder meer betrekking hebben op vergunningstelsels, voorwaarden die aan vergunningen gesteld worden en de selectie van gegadigden. Voorts verplicht de dienstenrichtlijn tot het inrichten van een één-loket. Daar moeten dienstverrichters alle relevante informatie elektronisch kunnen vinden en alle formaliteiten en procedures elektronisch kunnen afwikkelen.

De dienstenrichtlijn bevat een aantal bepalingen op het vlak van verbetering van de kwaliteit van diensten: rechten op informatie en transparantie voor afnemers van diensten (bedrijven en consumenten) en algemene kwaliteitsbevorderende en stimulerende maatregelen.

De dienstenrichtlijn stelt ten slotte dat een goede controle en handhaving op wet- en regelgeving gewaarborgd moet worden. Hiertoe wordt een nieuw toezichts- en coördinatiemechanisme opgezet tussen toezichhoudende en handhavende instanties in alle EU-lidstaten.

3.2 Reikwijdte

3.2.1 Wat valt eronder?

Zoals in het advies van de SER en de voorlichting van de Raad van State bij het voorstel voor de dienstenrichtlijn werd aangegeven, is er sprake van een richtlijn met een grote reikwijdte waarvan de afbakening niet duidelijk is. Bij de afronding van de onderhandelingen zijn verschillende sectoren en onderwerpen uitgezonderd van de reikwijdte, maar daarmee is nog niet de benodigde duidelijkheid verkregen over wat er nu wel onder valt in tegenstelling tot wat uitgezonderd is van de reikwijdte van de dienstenrichtlijn.

In overweging 7 van de dienstenrichtlijn wordt door de Europese wetgever aangegeven dat de dienstenrichtlijn een algemeen rechtskader biedt dat geschikt en bestemd is voor een grote verscheidenheid van diensten. In overweging 17 wordt gepreciseerd dat de dienstenrichtlijn alleen van toepassing is op die diensten die om een economische tegenprestatie worden verricht. De Europese wetgever heeft daarnaast door middel van de opsomming in overweging 33 een beeld geschetst van de diensten die onder de reikwijdte van de dienstenrichtlijn vallen. Het gaat dan om diensten van consultants, certificering en tests, faciliteitenbeheer, schoonmaak- en onderhoudsdiensten, reclamediensdiensten, diensten van handelsagenten, juridisch en fiscaal advies, diensten in de vastgoedsector,

makelaarsdiensten, bouwdiensten, diensten van architecten, de organisatie van beurzen, autoverhuur, diensten in het kader van toerisme, pretparken, horecadiensten, reisleiders, toeristengidsen etc.

Voor een goed beeld van de reikwijdte moet dus zowel de vraag worden beantwoord welke diensten en dienstverrichters onder de dienstenrichtlijn vallen als de vraag welke Nederlandse eisen en vergunningstelsels onder de reikwijdte van de dienstenrichtlijn vallen.

Voor dat laatste kan pas een echt goed beeld worden verkregen door de resultaten van de screeningsoperatie (zie paragraaf 6 van deze memorie van toelichting). Bij deze screeningsoperatie wordt voor de complete Nederlandse wet- en regelgeving bepaald of deze al dan niet onder het bereik van de dienstenrichtlijn valt. Uit de eerste resultaten van de screening blijken (ter illustratie) de navolgende voorbeelden van eisen en vergunningstelsels onder de reikwijdte van de dienstenrichtlijn te vallen:

- de inschrijvingsverplichtingen voor ondernemers met betrekking tot het Handelsregister (artikelen 5 tot en met 9 Handelsregisterwet 1996 en het bijbehorende Handelsregisterbesluit 1996 en hoofdstuk 3 Handelsregisterwet 2007);
- de verplichte gegevensverstrekking door aanbieders van openbare telecommunicatiediensten en -netwerken op verzoek van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (artikelen 28 en 29 Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002);
- het verbod op fotograferen uit luchtvaartuigen zonder vergunning van de minister van Defensie en de mogelijkheid om hiervoor een vergunning te krijgen (Besluit luchtfotografie);
- de dagtekening van de door buitenlandse colporteurs afgesloten overeenkomsten bij de Kamer van Koophandel te Rotterdam (artikel 25 Colportagewet en het Besluit inhoud en dagtekening akten van colportageovereenkomsten);
- de vergunningsplicht voor particuliere recherchebureaus (artikelen 2 tot en met 4a Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus);
- het voorbehouden aan dierenartsen van het uitoefenen van de diergeneeskunde (artikel 2 Wet uitoefening diergeneeskunde);
- de eisen verbonden aan de monsternamen van grondmonsters in het kader van de Meststoffenwet en de uitbesteding van deze monsternamen (artikel 27 Uitvoeringsregeling Meststoffenwet);
- ontheffing op het verbod neergelegd in artikel 3 door de burgemeester ten aanzien van het verstrekken van zwak-alcoholhoudende drank bij een bijzondere aangelegenheid van zeer tijdelijke aard (artikel 35 Drank- en Horecawet);
- de vergunningseis voor accountants die wettelijke controles verrichten (artikel 5, eerste lid, Wet toezicht accountantsorganisaties);
- aanvraag tot inschrijving op de lijst van inzamelaars en de inzamelvergunning voor afgewerkte olie en klein gevaarlijk afval (Besluit inzamelen afvalstoffen);
- melding en registratie van het in exploitatie nemen van een kindercentrum of gastouderbureau aan het college van burgemeester en wethouders in de gemeente van vestiging (artikel 45 Wet kinderopvang).

3.2.2 Uitgezonderde onderwerpen, rechtsgebieden, sectoren en diensten

Uit de in paragraaf 2.3 van deze toelichting behandelde totstandkoming van de dienstenrichtlijn blijkt dat de reikwijdte van de dienstenrichtlijn zelf een punt van voortdurende onderhandeling is geweest. Ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel, is de reikwijdte van de dienstenrichtlijn op een aantal belangrijke onderwerpen ingeperkt. Het straf- en strafprocesrecht, het arbeidsrecht en de sociale zekerheidswetgeving, de nationale maatregelen inzake taalpolitiek, en subsidiemaatregelen die onderworpen

zijn aan het Europese toezicht inzake staatssteun, vallen buiten de reikwijdte van de dienstenrichtlijn (zie artikel 1 van de dienstenrichtlijn). Ten aanzien van diensten van algemeen economisch belang geeft de dienstenrichtlijn aan, belangrijke aspecten daarvan niet aan te tasten (zie artikel 1, tweede en derde lid, van de dienstenrichtlijn).

Ook vallen buiten de reikwijdte van de richtlijn de niet-economische diensten van algemeen belang (zoals de openbare drinkwatervoorziening of politie) de financiële diensten, de elektronische communicatiediensten en netwerken, de diensten op het gebied van vervoer, diensten van uitzendbedrijven, diensten van de gezondheidszorg, audiovisuele diensten met inbegrip van cinematografische diensten, gokactiviteiten, activiteiten in het kader van de uitoefening van openbaar gezag, sociale diensten, particuliere beveiligingsdiensten en de diensten van notarissen en deurwaarders die bij een officieel overheidsbesluit zijn benoemd (artikel 2, tweede lid, dienstenrichtlijn). Tenslotte vallen ook de belastingen buiten het bereik van de dienstenrichtlijn (artikel 2, derde lid, van de dienstenrichtlijn) evenals de regels die betrekking hebben op het internationaal privaatrecht (artikel 3, tweede lid van de dienstenrichtlijn).

3.2.3 De verhouding met andere Europese voorschriften

De reikwijdte van de dienstenrichtlijn wordt nog verder ingeperkt door de regeling van artikel 3, eerste lid, van de dienstenrichtlijn: de dienstenrichtlijn werkt aanvullend ten opzichte van andere Europese voorschriften en bij een eventueel conflict gaan deze andere Europese voorschriften voor. Als een andere Europese richtlijn bijvoorbeeld een vergunningstelsel verplicht stelt en bovendien expliciet eist dat er door het bevoegd gezag een inhoudelijke beoordeling van een vergunningaanvraag plaatsvindt, gaat deze specifieke richtlijn voor en kunnen nut en noodzaak van het vergunningstelsel niet op grond van artikel 9 van de dienstenrichtlijn ter discussie worden gesteld, noch kan het principe van de van rechtswege verleende vergunning worden toegepast zoals neergelegd in artikel 13, vierde lid, van de dienstenrichtlijn. Een inhoudelijke beoordelingaanvraag verzet zich tegen een vergunning die van rechtswege wordt verleend zonder een inhoudelijke afweging. Een goed voorbeeld van zo'n situatie is te vinden in de verhouding tussen de dienstenrichtlijn en de kaderrichtlijn water (Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het water, PbEU L 327). De kaderrichtlijn water bepaalt in artikel 11 eerste en derde lid, onderdelen e en f, dat voor stroomgebieden beheersingsmaatregelen moeten worden vastgesteld, met inbegrip van een verplichte inhoudelijke toetsing voorafgaand aan het onttrekken van grondwater of het kunstmatig aanvullen of vergroten van grondwaterlichamen. Op grond van artikel 9 van de dienstenrichtlijn zou afgewogen moeten worden of een dergelijke vergunning wel noodzakelijk is wegens een dwingende reden van algemeen belang. Nu een vergunning evenwel al door de Europese wetgever is voorgeschreven, kan die beoordeling achterwege blijven (dit volgt overigens niet alleen uit artikel 3, eerste lid, dienstenrichtlijn, maar ook uit artikel 9, derde lid, van de dienstenrichtlijn).

Het is denkbaar dat een richtlijn met betrekking tot een dienst die is uitgezonderd van het toepassingsbereik van de dienstenrichtlijn de ruimte laat voor het stellen van nationale voorschriften die verder gaan dan die van de desbetreffende richtlijn. Indien de nationale wetgever daarvan gebruik maakt, is sprake van een zogenaamde «nationale kop». Deze «nationale kop» valt dan niet onder de uitzonderingen van de dienstenrichtlijn. Die richtlijn, en dus ook de Dienstenwet, is dus wel van toepassing op die «kop». Mutatis mutandis geldt hetzelfde ingeval een bepaalde richtlijn uitsluitend op bepaalde onderdelen onder de uitzonderingen van de dienstenrichtlijn valt. Die andere onderdelen vallen dan wel onder de

dienstenrichtlijn en de implementatiewetgeving daarvan onder de Dienstenwet.

3.2.4 Reikwijdte en definities

De dienstenrichtlijn kent nog meer beperkingen in de reikwijdte die voortvloeien uit andere elementen van de richtlijn. Zo bepaalt artikel 2, eerste lid, van de dienstenrichtlijn, dat de richtlijn enkel van toepassing is op diensten van dienstverrichters die in een lidstaat gevestigd zijn. In het verlengde daarvan gaat de regering ervan uit dat de dienstenrichtlijn ook alleen van toepassing is voor afnemers voor zover zij een lidstaat van de Europese Unie verblijven (zie in dit verband ook de definitie van afnemer in artikel 4 van de dienstenrichtlijn en in artikel 1 van dit wetsvoorstel). Een belangrijke beperking van de dienstenrichtlijn voortvloeiende uit een definitie is gelegen in de definitie van «dienst» zoals neergelegd in artikel 4 van de dienstenrichtlijn. In deze definitie wordt teruggegrepen naar het toepasselijke verdragsartikel (artikel 50 EG) waaruit dit begrip afkomstig is. Dit betekent dat elke economische activiteit die niet valt onder de specifieke verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen, kapitaal en personen een «dienst» in de zin van artikel 50 EG vormt en bijgevolg onder de richtlijn valt (arrest HvJEG van 11 april 200, gevoegde zaken C-51/96 en C-191/97, Deliège, overweging 55). Omgekeerd betekent dit dus ook dat wanneer de economische activiteit wel valt onder de andere specifieke verdragsbepalingen, de desbetreffende dienst niet onder de reikwijdte van de dienstenrichtlijn valt. Een goed voorbeeld hiervan is de verkoop van goederen aan particulieren in een winkel.

3.2.5 Reikwijdte en enkele overwegingen uit de dienstenrichtlijn

Een ander cruciaal element in de bepaling van de reikwijdte van de dienstenrichtlijn, wordt gevormd door overweging 9 van de dienstenrichtlijn. Overweging 9 bepaalt dat de richtlijn *«alleen van toepassing is op eisen met betrekking tot de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit.»* De richtlijn is volgens deze overweging *«derhalve niet van toepassing op eisen zoals verkeersregels, regels betreffende de ontwikkeling of het gebruik van land, voorschriften inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw, en evenmin op administratieve sancties wegens het niet naleven van dergelijke voorschriften die de dienstenactiviteit niet specifiek regelen of daarop specifiek van invloed zijn, maar die de dienstverrichters bij de uitvoering van hun economische activiteit in acht dienen te nemen op dezelfde wijze als natuurlijke personen die als particulier handelen».*

Overweging 9 stelt in essentie dat dergelijke algemene voorschriften die zowel gelden voor particulieren als ondernemers en die een dienstenactiviteit niet specifiek regelen of daarop specifiek van invloed zijn, buiten het bereik van de dienstenrichtlijn vallen. De richtlijn zelf geeft aanwijzingen dat overweging 9 niet te ruim kan worden gelezen: artikel 14 onder 5 verbiedt bijvoorbeeld het toepassen van economische criteria zoals het toetsen aan economische behoefte of economische planning voor het verlenen van een vergunning. Dit is relevant in de context van ruimtelijke ordening en de vraag in hoeverre dergelijke regels uitgezonderd zijn. Ook het Handboek van de Europese Commissie geeft op blz. 17–18 (vindplaats: http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_nl.pdf, voor de betekenis van dit handboek zie paragraaf 3.3 van deze memorie van toelichting) expliciet de waarschuwing dat het daadwerkelijke effect van de voorschriften moet worden bekeken om te kunnen toetsen of deze zo generiek van aard zijn dat er sprake is van een algemeen geldend voorschrift als bedoeld in overweging 9. Om deze overweging goed te kunnen interpreteren en een evenwichtige invulling daaraan te geven, is het noodzakelijk om terug te grijpen op de

jurisprudentie van het Hof van Justitie over het vrij verkeer van de diensten en de vrijheid van vestiging. Deze beginselen en de uitlegging van het Hof zijn immers de fundamenteen waar deze richtlijn op zijn gebaseerd (zie paragraaf 2.1 van deze toelichting). Enerzijds kan op grond van de Europese jurisprudentie duidelijk worden geconcludeerd dat iedere nationale regeling die ertoe leidt dat het verrichten van diensten tussen lidstaten moeilijker wordt dan het verrichten van diensten binnen één lidstaat, getroffen wordt door de verboden vastgelegd in de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten. Anderzijds zijn er ook enkele uitspraken die een ondergrens aangeven ten aanzien van de reikwijdte van het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging. Om met deze paradox toch te komen tot een praktische afbakening van de reikwijdte van de dienstenrichtlijn in het licht van overweging 9 is het noodzakelijk om te wijzen op de aanpak van het Hof.

Het Hof van Justitie toetst aan de hand van de concrete voorliggende zaken en kijkt op een min of meer geobjectiveerde wijze naar het verwachte materiële effect van bestreden voorschrift van de lidstaat ten opzichte van een dienstverrichter uit een andere lidstaat, wanneer deze tot de markt van deze lidstaat wil toetreden, een dienst feitelijk wil verrichten of zich wil vestigen (zie bijv. arrest HvJEG van 8 september 2005, Mobistar, zaak C-544/03, overwegingen 26–35 voor een goed voorbeeld van deze toetsing en arrest HvJEG van 13 december 2007, Commissie/Italië, zaak C-465/05, overwegingen 46–48). Voor het Hof is vooral de vraag relevant of de toepassing van een nationaal voorschrift op enigerlei wijze extra kosten en of bijkomende administratieve en economische lasten met zich meebrengt voor een buitenlandse dienstverrichter ten opzichte van een binnenlandse dienstverrichter en daardoor daadwerkelijk of potentieel een belemmering voor het vrij verkeer met zich meebrengt.

Op grond van deze jurisprudentie kan worden geconcludeerd dat als een voorschrift zowel geldt voor natuurlijke personen die handelen als particulier, als voor natuurlijke personen en rechtspersonen die handelen als dienstverrichter of afnemer, het desbetreffende voorschrift buiten de reikwijdte van de dienstenrichtlijn valt. Dit alles onder de voorwaarde dat het voorschrift zowel het formeel-juridische als het (geobjectiveerd) verwachte materiële effect zich gelijkelijk doet voelen voor alle betrokkenen die onder de reikwijdte van dit voorschrift vallen. Verschillen in behandeling van de betrokkenen die vallen onder de reikwijdte van dit voorschrift zijn overigens wel degelijk toegestaan, mits deze verschillen in behandeling zijn gebaseerd op objectieve criteria die geen enkel juridische of feitelijke relatie leggen met de nationaliteit of vestigingsplaats van betrokkenen en dus ook geen specifiek negatief materieel effect kunnen hebben ten opzichte van buitenlandse dienstverrichters.

Overweging 9 kent nog enkele bijzonder aangeduide typen voorschriften die naar het oordeel van de communautaire wetgever buiten de reikwijdte van de dienstenrichtlijn vallen. Hierboven werd bijvoorbeeld al gewezen op voorschriften van ruimtelijke ordening. Dit neemt niet weg dat het enkele etiket van «ruimtelijke ordening» onvoldoende is om voorschriften te vrijwaren van de werking van de verdragsbepalingen van de interne markt. Uit de Europese jurisprudentie blijkt bijvoorbeeld dat voorschriften die de aankoop van landbouwgrond reguleren wel onder het bereik van de regels van de interne markt kunnen vallen (zie bijv. arrest HvJEG van 25 januari 2007, Festersen, overwegingen 24–51 en arrest HvJEG van 1 december 2005, Burtscher, zaak C-213/04, overwegingen 43–54).

Hetzelfde principe geldt voor regels inzake de ontwikkeling en het gebruik van grond en regels inzake stedenbouw en verkeersregels.

Op grond hiervan wordt in het kader van dit wetsvoorstel het standpunt gehuldigd dat verkeersregels, regels inzake stedenbouw en regels van ruimtelijke ordening in beginsel geheel buiten de reikwijdte van de dienstenrichtlijn vallen. Dit is echter niet het geval wanneer in deze regels enigerlei vorm van economische regulering van economische activiteiten

door individuele dienstverrichters plaatsvindt of een buitenlandse dienstverrichter aan meer administratieve, financiële of economische lasten onderworpen is dan een vergelijkbare Nederlandse dienstverrichter. Dit betekent dus dat streekplannen, verkeersregels, etc. buiten de reikwijdte van de dienstenrichtlijn vallen. Ten aanzien van bestemmingsplannen moet het navolgende worden opgemerkt: in overleg met de Europese Commissie is afgesproken dat Nederlandse bestemmingsplannen niet onder de screenings- en notificatieverplichtingen van de dienstenrichtlijn vallen en ook niet meegenomen worden in het verslag waarvan sprake is in artikel 39, vijfde lid, van de dienstenrichtlijn.

Een andere belangrijke overweging is overweging 57. In de laatste zinsnede van de deze overweging is namelijk expliciet aangegeven dat de dienstenrichtlijn geen betrekking heeft op regels inzake overheidsopdrachten. Ook gedurende de onderhandelingen heeft de Europese Commissie expliciet aan de lidstaten bevestigd dat de dienstenrichtlijn geen betrekking heeft op overheidsopdrachten. Dit betekent dat zowel de regels omtrent overheidsopdrachten als de daarop betreffende procedures niet binnen het bereik van de dienstenrichtlijn vallen.

3.2.6 De regeling van de reikwijdte van het wetsvoorstel

Gelet op de ingewikkelde regeling van de reikwijdte in de dienstenrichtlijn zelf, bleek het noodzakelijk om in dit wetsvoorstel ook een expliciete regeling van de eigen reikwijdte op te nemen. Deze reikwijdte wordt langs twee lijnen geregeld door enerzijds in het eerste lid van artikel 2 een dynamische verwijzing naar de relevante bepalingen van de richtlijn vast te leggen en anderzijds door in het tweede lid een grondslag te formuleren voor het vaststellen van een overzicht van de Nederlandse voorschriften en vergunningstelsels waarvan vaststaat dat deze naar het oordeel van de regering onder het toepassingsbereik van de dienstenrichtlijn en dus van het wetsvoorstel vallen. Bij het vaststellen van dit overzicht zal de minister van Economische Zaken gebruik maken van de informatie die zijn collega's en andere bevoegde instanties hem ter beschikking stellen over de toepasselijkheid van de dienstenrichtlijn op de wet- en regelgeving die hen aangaan. Leidend uitgangspunt bij de regeling van de reikwijdte van dit wetsvoorstel is dat deze reikwijdte niet verder gaat dan de reikwijdte van de dienstenrichtlijn en het toepassingsbereik van deze richtlijn, met inbegrip van de uitzonderingen en nuanceringen respecteert.

In het derde lid wordt nog expliciet een aantal bijzondere uitzonderingen geformuleerd wat betreft de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is niet van toepassing op procedures van bezwaar en beroep en andere gerechtelijke procedures en procedures van geschilbeslechting. De achtergrond hiervan is dat de dienstenrichtlijn niet de rechtsbescherming beoogt te harmoniseren waar dienstverrichters gebruik van kunnen maken. De dienstenrichtlijn beoogt de administratieve procedures en formaliteiten te vereenvoudigen en via het centrale loket elektronisch toegankelijk te maken. Het is daarom onwenselijk om procedures in het kader van de rechtsbescherming van belanghebbenden onder het bereik van de dienstenrichtlijn te laten vallen. Dit is ook in lijn met het uitgangspunt zoals neergelegd in overweging 9 van de dienstenrichtlijn. Ook de Europese Commissie heeft in haar handboek over de implementatie van de dienstenrichtlijn aangegeven dat dergelijke procedures niet via het één-loket hoeven te worden ontsloten. Weliswaar bevat de dienstenrichtlijn voorschriften om de mogelijkheden van geschilbeslechting naast klassieke gerechtelijke procedures beter kenbaar te maken voor afnemers (zie artikel 27 van de dienstenrichtlijn en artikel 61 van dit wetsvoorstel), maar deze bepalingen richten zich enkel op de informatie over dergelijke procedures en stellen aan deze procedures zelf geen inhoudelijke eisen.

Het wetsvoorstel is ook niet van toepassing op regels en procedures betreffende overheidsopdrachten. Alle aspecten met betrekking tot overheidsopdrachten, zowel de regels als de procedures, vallen buiten de reikwijdte van de dienstenrichtlijn en dus ook buiten het bereik van dit wetsvoorstel (zie hierboven en overweging 57 van de richtlijn).

3.3 Uitgangspunten bij de implementatie

Bij de omzetting van de dienstenrichtlijn is een aantal belangrijke uitgangspunten gehanteerd die bepalend zijn voor de inhoud en reikwijdte van dit wetsvoorstel. Het eerste uitgangspunt is dat het wetsvoorstel in beginsel beperkt is tot het omzetten en implementeren van de verplichtingen uit de dienstenrichtlijn. Het wetsvoorstel bevat zo min mogelijk «nationale koppen». Bij de enkele beperkte punten waar dit wetsvoorstel mogelijk verder gaat dan strikt genomen naar de letter van de dienstenrichtlijn noodzakelijk, is een bewuste keuze gemaakt. In die gevallen is dat expliciet toegelicht. Het betreft kwesties waarover de richtlijn zelf onduidelijk is en waaromtrent de Europese Commissie aangeeft dat bepaalde verplichtingen een verstrekkender karakter hebben dan uit de letterlijke tekst van de richtlijn zou kunnen worden afgeleid. In andere gevallen gaat het om situaties waarbij het voor de hand ligt om de voordelen die de dienstenrichtlijn met zich brengen voor dienstverrichters, afnemers of zelfs bevoegde instanties niet alleen toe te passen bij grensoverschrijdende situaties, maar ook tot puur binnenlandse situaties opdat ook de Nederlandse dienstverrichters, afnemers en bevoegde instanties van deze voordelen kunnen profiteren. Vaak is het bij deze situaties dan ook nog zo dat het onduidelijk is of de richtlijn daar niet toch toe verplicht. Door een keuze te maken die expliciet in deze toelichting is aangegeven en onderbouwd, wordt deze onduidelijkheid weggenomen en komen de voordelen van de richtlijn voor eenieder beschikbaar.

Het tweede uitgangspunt is dat het wetsvoorstel is gebaseerd op een Nederlandse interpretatie van de richtlijn. Weliswaar heeft de Commissie een Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn uitgegeven, maar dit is slechts een van de interpretatieve bronnen die zijn gebruikt in het implementatieproces (dit is overigens op internet beschikbaar en kan worden gedownload van het adres http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_nl.pdf). De Europese Commissie geeft zelf aan dat dit document niet bindend is. Informatie en standpunten verkregen tijdens de onderhandelingen, bilaterale contacten met de Europese Commissie, standpunten van andere lidstaten, eigenstandige interpretaties van de richtlijn, toelichtingen bij amendementen van het Europees Parlement evenals een teleologische interpretatie zijn allemaal toegepast bij dit implementatieproces.

Het derde uitgangspunt is dat het wetsvoorstel zich beperkt tot de minimaal noodzakelijke omzettingsmaatregelen, zelfs als de dienstenrichtlijn meer ruimte biedt. Ingeval de dienstenrichtlijn facultatieve bepalingen kent of er een grote beleidsruimte voor de lidstaten resteert, is in dit wetsvoorstel gekozen voor het strikt noodzakelijke minimum. Hiermee wordt voorkomen dat de complexiteit van het wetsvoorstel onnodig wordt vergroot en dat de uitvoeringslasten voor de overheden en administratieve lasten voor ondernemingen onnodig toenemen. Dit is een heel belangrijk uitgangspunt in het kader van bijvoorbeeld de technische infrastructuur en wettelijke regeling omtrent het één-loket voortvloeiende uit de dienstenrichtlijn.

Het vierde uitgangspunt van het wetsvoorstel is het respecteren van de interne Nederlandse bevoegdheidsverdeling. Het «huis van Thorbecke» wordt door dit wetsvoorstel onaangetaast gelaten. Er vindt geen bevoegdheidsoverdracht of herverdeling van bevoegdheden plaats. Dit heeft tot gevolg dat de verantwoordelijkheden voor een goede uitvoering en toepassing van de dienstenrichtlijn en dus van dit wetsvoorstel zijn belegd

bij de bevoegde instanties die rechtstreeks worden geconfronteerd met buitenlandse dienstverrichters die in Nederland actief willen worden of zich in Nederland wensen te vestigen.

Het vijfde uitgangspunt van het wetsvoorstel is technologische neutraliteit. De voorschriften die in dit wetsvoorstel worden vastgelegd met betrekking tot de elektronische afwikkeling van procedures en formaliteiten via het centraal loket of de gegevensuitwisseling in het kader van administratieve samenwerking zijn zo veel mogelijk technologieneutraal geformuleerd. In deze toelichting wordt weliswaar uitgelegd op welke wijze praktisch en technisch uitvoering wordt gegeven aan de verplichtingen van de dienstenrichtlijn en dit wetsvoorstel, maar het voorgestelde wettelijke kader biedt de mogelijkheid om in de toekomst van techniek of praktische systematiek te veranderen, zonder dat ook direct de toepasselijke wettelijke bepalingen moeten worden gewijzigd.

Het zesde en laatste uitgangspunt is het voorkomen van onnodige wet- en regelgeving door te toetsen of er sprake is van geldend Europees recht dat in de Nederlandse rechtsorde reeds is geïncorporeerd. Ook bepaalde kaderstellende normen of informatieverplichtingen jegens de Europese Commissie die door feitelijk handelen van de wetgever en regelgevende instanties kunnen worden gewaarborgd, worden niet door middel van wet- en regelgeving geïmplementeerd (zie ook paragraaf 3.4 van deze toelichting).

3.4 Wijze van implementatie

3.4.1 Algemene aspecten

De implementatie van de dienstenrichtlijn omvat meer dan het vaststellen van een juridisch kader. Het opzetten en inrichten van een elektronisch loket voor de dienstverrichter, het opzetten van een elektronisch loket voor informatie ten behoeve van de afnemer, de screeningsoperatie, voorlichting en het informeren en opleiden van de bevoegde instanties in het kader van de administratieve samenwerking zijn even relevant voor de goede implementatie en uitvoering van de dienstenrichtlijn. Deze onderwerpen hebben reeds thans de aandacht van de regering en worden in alle voortvarendheid opgepakt. Op de verschillende praktische en feitelijke uitvoeringselementen wordt bij de verschillende onderwerpen in deze toelichting nader ingegaan.

Met de bovengenoemde uitgangspunten als richtsnoer is bij het implementeren van de dienstenrichtlijn in een juridisch kader gekozen voor een wetgevingstraject dat bestaat uit drie componenten. De eerste component, dit wetsvoorstel, implementeert de inhoudelijke hoofdverplichtingen uit de dienstenrichtlijn. De tweede component wordt gevormd door een Aanpassingswet die de relevante sectorwetgeving in overeenstemming brengt met dit wetsvoorstel en de dienstenrichtlijn en eventuele aanvullingen en verbeteringen op dit wetsvoorstel aanbrengt. Wijzigingen die voortvloeien uit de «screening» zullen niet in de Aanpassingswet maar andere wetgeving worden meegenomen. Indien dat niet mogelijk is, zal hier alsnog de Aanpassingswet voor worden benut.

De derde component bestaat uit een Veegwet die de eerste twee wetsvoorstellen naar aanleiding van later gebleken onvolkomenheden en dergelijke corrigeert of aanvult. De keuze voor deze methodiek is ingegeven door de zeer brede werking van de dienstenrichtlijn en aanzienlijke gevolgen voor veel wet- en regelgeving en bestuurlijke processen in combinatie met een relatief korte omzettingstermijn van 3 jaar. Door zo vroeg mogelijk de hoofdverplichtingen van de dienstenrichtlijn wettelijk te implementeren wordt voldoende tijd geboden om enerzijds de benodigde sectorwetgeving aan te passen aan dit wetsvoorstel en anderzijds zo veel mogelijk voorbereidingstijd gegeven aan uitvoeringsorganisaties en

toezichthouders om zich in te stellen op de nieuwe inrichting van de bestuurlijke processen en toepasselijke wettelijke voorschriften. Dergelijke trapsgewijze implementatieprocessen komen bij complexe wetgevings- en uitvoeringsoperaties vaker voor zoals bij de invoering van de euro of bij de invoering van het nieuwe zorgstelsel.

Zoals al is aangegeven implementeert dit wetsvoorstel de hoofdverplichtingen uit de dienstenrichtlijn, namelijk:

- 1) de verplichting tot administratieve vereenvoudiging en het elektronische één-loket waar dienstverrichters de benodigde procedures en formaliteiten op afstand en via het één-loket met de bevoegde instanties kunnen afwikkelen;
- 2) enkele algemene voorschriften betreffende vergunningstelsels en vergunningen voor zover deze nog geen deel uitmaken van de Nederlandse rechtsorde;
- 3) de bescherming van afnemers van diensten door informatieverplichtingen voor de dienstverrichters en een informatieloket voor zowel consumenten als ondernemers die diensten afnemen;
- 4) de grensoverschrijdende administratieve samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de bevoegde instanties.

Bij de implementatie van de hoofdverplichtingen met betrekking tot het elektronische één-loket en de elektronische afwikkeling van procedures en formaliteiten is specifiek aandacht besteed aan de vraag voor welke aspecten het wenselijk is om de verplichtingen uit de richtlijn op wetsniveau te regelen. Bij die afweging zijn de Aanwijzingen voor de regelgeving, de aard van de verplichtingen uit de dienstenrichtlijn, de mate van beleidsvrijheid en de verhouding met medeoverheden betrokken. In ieder geval staat vast dat voor wat betreft de implementatie van de één-loketverplichtingen als bedoeld in de dienstenrichtlijn een aantal wezenlijke keuzes moeten worden gemaakt. Die keuzes betreffen onder meer het aantal één-loketten, de taakverdeling tussen deze loketten, de vraag of het één-loket zich alleen richt op buitenlandse dienstverrichters of ook voor binnenlandse dienstverrichters is geopend, de vraag welke organisaties of instanties de taken en verplichtingen inzake het één-loket worden opgedragen en hoe de verantwoordelijkheidsverdeling is tussen deze organisaties of instanties en de achterliggende bevoegde instanties die met het één-loket moeten worden verbonden. In de navolgende paragrafen van deze memorie van toelichting worden keuzes die de regering hierin heeft gemaakt toegelicht.

De door de regering gemaakte keuzes zijn in het wetsvoorstel vastgelegd. Zo is de keuze voor de realisering en instandhouding van een centraal loket voor dienstverrichters alsmede zakelijke afnemers en een informatiepunt voor consumenten in dit wetsvoorstel vastgelegd. Ook de taken die met behulp van deze «centrale» voorzieningen worden vervuld, zijn wettelijk vastgelegd. In verschillende paragrafen van het wetsvoorstel wordt daartoe onderscheid gemaakt tussen de taak van het ontsluiten van informatie, de taak van het verlenen van bijstand en de taak van het afwikkelen van procedures en formaliteiten. Deze taakopdrachten richten zich niet enkel tot de verantwoordelijken voor de «centrale voorzieningen» maar ook tot de bevoegde instanties die betrokken zijn bij de afwikkeling van procedures en formaliteiten. Ook deze bevoegde instanties moeten bepaalde functies vervullen voor het ontsluiten van informatie, het verlenen van bijstand en de afwikkeling van procedures. De vervulling van deze functies door de bevoegde instanties is een noodzakelijke voorwaarde voor een goed functionerend centraal loket en informatiepunt. Ook de relatie tussen de bevoegde instanties en de «centrale voorzieningen» komt daarbij aan bod zoals de aansluitverplichting op het centraal loket.

Door deze onderwerpen bij wet te regelen, wordt recht gedaan aan de grote medebetrokkenheid van de vele publiekrechtelijke instanties, waaronder de medeoverheden, bij het vervullen van de verplichtingen die de

dienstenrichtlijn ten aanzien van het één-loket oplegt. De wettelijke regeling verduidelijkt op welke wijze en in welke mate de taken centraal dan wel decentraal zijn belegd, hun onderlinge verhouding en wat de inhoud van deze taken is. Een andere reden om zaken omtrent het één-loket bij wet te regelen, is gelegen in de noodzaak om te voorzien in regels die soms afwijken van het reeds geldende algemeen wettelijk kader neergelegd in wetten in formele zin zoals de Awb. Tenslotte is het noodzakelijk om de kernelementen van het één-loket op wetsniveau vast te leggen, opdat de Staten-Generaal zich goed kunnen uitspreken over de gemaakte keuzes.

Dit alles laat onverlet dat daar waar nodig en passend, het wetsvoorstel voorziet in de benodigde delegatiegrondslagen om de wettelijke regels omtrent het één-loket verder in te vullen en te voorzien in de benodigde flexibele uitvoeringsmaatregelen. Het wetsvoorstel is zodanig ingericht dat de invullingen van de verplichtingen ten aanzien van het één-loket zo veel mogelijk functioneel en technologisch neutraal is geformuleerd. Tot slot moet erop worden gewezen dat enkele bepalingen van de dienstenrichtlijn niet door middel van een wettelijk voorschrift in dit wetsvoorstel zullen worden geïmplementeerd, maar indien noodzakelijk in andere (sectorspecifieke) wet- of regelgeving dan wel in de Aanpassingswet of Veegwet. Het gaat dan om:

- artikel 12 van de dienstenrichtlijn dat een kader stelt dat in acht moet worden genomen bij de selectie uit diverse gegadigden wanneer er sprake is van een beperkt aantal beschikbare vergunningen (met uitzondering van het tweede lid, eerste volzin, van dat artikel);
- artikel 13, tweede lid, tweede volzin dat een kader stelt voor de redelijkheid en evenredigheid van kosten bij vergunningprocedures;
- artikel 24, tweede lid, eerste volzin, waarin eisen zijn opgenomen over de verenigbaarheid van commerciële communicatie met specifieke beroepsregels dienaangaande en de verenigbaarheid daarvan met het gemeenschapsrecht.

Ter voorbereiding van de afweging of en zo ja op welke wijze door middel van wet- of regelgeving uitvoering gegeven moet worden aan deze verplichtingen uit de dienstenrichtlijn, is gekozen voor het uitvoeren van een gerichte doorlichting van bestaande voorschriften en stelsels die onder de reikwijdte van deze bepalingen vallen en het scheppen van bewustwording bij de toepassing van deze normen door een handreiking voor bevoegde instanties op te stellen. Bij deze aanvullende doorlichting zullen ook de Aanwijzingen voor de regelgeving (zie Ar 163) en de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving betrokken worden.

De doorlichting van vergunningstelsels voor schaarse vergunningen is nagenoeg afgerond. Uit deze doorlichting blijkt dat op het niveau van het Rijk sporadisch sprake is van een schaarse vergunning in de zin van artikel 12 van de richtlijn. Op het terrein van de medeoverheden zijn in het geheel geen stelsels bekend voor vergunningen als bedoeld in de richtlijn die schaars zijn als gevolg van beschikbare hulpbronnen of bruikbare technische mogelijkheden. Voor dat onderwerp is dan ook geen structurele regeling nodig in dit wetsvoorstel. Hierbij zij opgemerkt dat het wel nodig was in het kader van de regeling van het afgeven van vergunningen voor al dan niet onbeperkte tijd in artikel 32 van het wetsvoorstel, specifiek te bepalen dat schaarse vergunningen uitsluitend voor beperkte tijd mogen worden verleend. Hiermee wordt tevens artikel 12, tweede lid, eerste volzin, van de dienstenrichtlijn geïmplementeerd.

Indien uit de doorlichting blijkt dat ten aanzien van de overige hiervoor genoemde onderwerpen een sectorspecifieke aanpassing noodzakelijk is, dan zal daarvoor door middel van een sectorspecifieke wetswijziging of regeling worden verzorgd. Mocht evenwel blijken dat er een meer structurele regeling nodig is, dan kan mogelijk bij de Aanpassingswet of Veegwet alsnog een toepasselijk wettelijk kader in dit wetsvoorstel worden opge-

nomen. Daarbij hangt alles natuurlijk wel af van de voorvraag in hoeverre zich bij deze verplichtingen al voorbeelden van onverenigbaarheden voordoen.

3.4.2 Wat behoeft geen implementatie in wet- en regelgeving

3.4.2.1. Algemeen

Deze paragraaf betreft de invulling van het hierboven genoemde zesde en laatste uitgangspunt bij de implementatie (het voorkomen van onnodige weten regelgeving). Als er sprake is van bestaand Europees recht dat in de Nederlandse rechtsorde reeds is geïncorporeerd of van kaderstellende instructienormen die de discretionaire bevoegdheid van de (formele) wetgever en regelgevende instanties inperken en door feitelijk handelen van de wetgever en regelgevende instanties kunnen worden gewaarborgd, dan worden desbetreffende verplichtingen niet door middel van wet- en regelgeving geïmplementeerd. Ook kan worden opgemerkt dat de aard en formulering van sommige verplichtingen van de dienstenrichtlijn zodanig kunnen zijn, dat het treffen van wettelijke maatregelen niet noodzakelijk is, maar flankerend beleid volstaat. Dit is het geval met de regels van de dienstenrichtlijn over kwaliteitsbeleid (artikel 26 dienstenrichtlijn) die op een enkele uitzondering na (artikel 26, tweede lid) geen resultaatverplichtingen zijn, maar inspanningsverplichtingen die door flankerend beleid gerealiseerd kunnen worden. Deze regels behoeven dus geen wettelijke implementatie. Tot slot kent de richtlijn enkele bepalingen die naar hun aard niet door de lidstaten kunnen worden geïmplementeerd zoals delegatiegrondslagen of het artikel dat de comitologieprocedure vastlegt (artikel 40 EG).

3.4.2.2. Reeds geldend acquis en de aard van enkele normen uit de richtlijn

Ten aanzien van het punt dat er sprake is van reeds geldend Europees recht moet allereerst worden opgemerkt dat verschillende onderdelen van de dienstenrichtlijn een codificatie zijn van de principes die door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen zijn ontwikkeld bij de uitlegging van de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten zoals neergelegd in artikel 43 EG en artikel 49 EG. Deze verdragsbepalingen hebben een rechtstreekse werking (zie respectievelijk het arrest van 21 juni 1974, zaak 2/74, Reyners, overweging 32 en het arrest van 3 december 1974, zaak 33/74, Van Binsbergen, overweging 27) en werken direct in de Nederlandse rechtsorde (zie arrest van 5 februari 1963, zaak 26/62 Van Gend en Loos, en het arrest van 15 juli 1964, zaak 6/64, Costa ENEL).

Deze principes die door het Hof zijn ontwikkeld en thans zijn gecodificeerd in de dienstenrichtlijn werken dus al rechtstreeks en moeten al door de Nederlandse overheid worden nageleefd. Zie in dit verband ook de voorlichting van de Raad van State uit 2005 die aangeeft dat de richtlijn voor zover het gaat om de regels omtrent vrije vestiging hoofdzakelijk een codificatie is van het geldende communautaire recht (Voorlichting van de Raad van State van 18 juli 2005, W.10.05.0056/II/A, blz. 3–4, Kamerstukken II 2004/2005, 21 501-30, nr. 111) en de voorlichting van de Raad van State van 9 juli 2007 over de van rechtswege verleende vergunning (als bijlage bij de brief van de staatssecretaris van Economische Zaken van 18 december 2007, Kamerstukken II 2007/2008, 29 515, nr. 224). In laatstgenoemde voorlichting wordt expliciet aangegeven dat de voorwaarden van artikel 9, eerste lid, van de dienstenrichtlijn met betrekking tot vergunningstelsels overeen komen met de bestaande rechtspraak van het Hof en dus al geldend recht zijn (Voorlichting van de Raad van State van 9 juli 2007, W.10.07.0117/III, blz. 8, Kamerstukken II 2007/2008, 29 515, nr. 224). Dat er sprake is van geldend recht geldt in ieder geval voor verschillende artikelen uit hoofdstuk III van de dienstenrichtlijn. Het gaat daarbij om de

mate waarin de toelaatbaarheid van een vergunningstelsel of een eis is geregeld. Ook artikel 19 van hoofdstuk IV van de dienstenrichtlijn vloeit voort uit geldend Europees recht. Artikel 19 bevat een verbod ten aanzien van belemmeringen voor het afnemen van diensten uit een andere lidstaat, omdat er een voorafgaande toestemming moet worden gevraagd of er geen of minder financiële bijstand wordt verstrekt als een dienst uit een andere lidstaat wordt afgenomen (zie arrest HvJEG van 16 mei 2006, Watts, zaak C-372/04, overwegingen 94–114; arrest HvJEG van 13 mei 2003, Müller-Fauré en Van Riet, overwegingen 37–44; arrest HvJEG van 11 september 2007, Commissie/Duitsland, zaak C-318/05, overwegingen 65–100; arrest HvJEG van 3 oktober 2002, Danner, zaak C-136/00, overwegingen 25–57). In Hoofdstuk V van de dienstenrichtlijn over de kwaliteit van diensten kan de oorsprong van artikel 24, eerste lid en tweede lid, laatste volzin en artikel 25 ook worden getraceerd naar geldend Europees recht.

Voor artikel 16 van de dienstenrichtlijn geldt dat deze bepaling op belangrijke onderdelen overeenkomt met het geldende Europese recht. Het principe dat het vrij verrichten van diensten gerespecteerd moet worden, komt overeen met de kern van het vrij verkeer van diensten zoals neergelegd in artikel 49 EG. Het verbod op belemmerende eisen en de regel dat deze belemmeringen alleen gerechtvaardigd kunnen worden wanneer deze non-discriminatoir, noodzakelijk en proportioneel zijn, komt vrijwel overeen met de eisen die de Europese jurisprudentie over de «*rule of reason*» stelt als afwijkmogelijkheid ten opzichte van het verbod op belemmeringen van het vrij verkeer van diensten. Het cruciale verschil tussen artikel 16 en het reeds geldende *acquis communautaire* over het vrij verkeer van diensten is gelegen in het feit dat het Hof in zijn jurisprudentie over de «*rule of reason*» heeft aangegeven dat een belemmering noodzakelijk moet zijn wegens een dwingende reden van algemeen belang en vervolgens het begrip dwingende redenen van algemeen belang als open en dynamische norm inzet zoals ook in de definitie in artikel 1 van dit wetsvoorstel is weergegeven. Artikel 16 beperkt het aantal toegestane dwingende redenen van algemeen belang tot vier gronden, namelijk openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en milieu. Daarmee zijn de gronden om een eventuele belemmering te rechtvaardigen strikter dan het thans geldende Europese recht toelaat.

De aard van de verplichtingen zoals neergelegd in de artikelen 9, 14, 15, 16, 19, 24 en 25 van de dienstenrichtlijn verzetten zich tegen een omzetting door middel van instructienormen vastgelegd in wetgeving in formele zin: deze bepalingen zijn verbodsbepalingen die het kader scheppen waarbinnen de Nederlandse wet- en regelgever eisen en vergunningstelsels kan vaststellen. Het zijn kaderstellende normen die door middel van feitelijk handelen van de wetgever en regelgevende instanties gewaarborgd moeten worden. Net als bij de klassieke verdragsbepalingen uit het EG-verdrag zoals artikel 49 EG waarin het verbod op belemmeringen van het vrij verkeer van diensten is vastgelegd, gaat het hier om vormen van «negatieve» integratie: bij het opstellen van de toepasselijke wet- en regelgeving moeten deze normen uit het *acquis communautaire* worden gerespecteerd. Zij perken de discretionaire bevoegdheid van de wet- of regelgever in. Binnen de Nederlandse grondwettelijke verhoudingen, zeker voor wat betreft de wetgever in formele zin en tot op zekere hoogte de medeoverheden, is het wettelijk vastleggen van dergelijke instructienormen niet wenselijk. Naar het oordeel van de regering dienen deze normen door alle wetgevende en regelgevende instanties, met inbegrip van de wetgever in formele zin natuurlijk wel in acht te worden genomen. Het ligt voor de hand om te bezien op welke wijze de Aanwijzingen voor de regelgeving en de handleiding voor de implementatie van Europese voorschriften hierin een rol kunnen spelen. Ook zal in overleg met de VNG beoordeeld moeten worden of en zo ja op welke wijze de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving hierbij een

voorlichtende functie kunnen hebben. Hoe dan ook zal op enigerlei wijze in breed verband aan deze instructienormen uit de dienstenrichtlijn voldoende aandacht worden besteed. Bovendien zal er voldoende passende voorlichting worden geboden in relevante gremia en instellingen.

Voor de artikelen 9, 15, 16 en artikel 19 (via artikel 16, lid 2, onderdeel g) en artikel 25 van de dienstenrichtlijn geldt bovendien nog een extra argument dat het wettelijk vastleggen van deze normen niet noodzakelijk maakt. De naleving van deze aangehaalde bepalingen geschiedt door middel van *screening* van geldende wet- en regelgeving in combinatie met een verslaglegging hierover aan de Commissie. Daarnaast geldt voor zowel artikel 15 als artikel 16 dat door middel van notificatieprocedure (zie artikel 15, zevende lid, en artikel 39, vijfde lid, dienstenrichtlijn) een aanvullende borging plaats ten behoeve van de naleving van deze verplichtingen voor de toekomst. Voor dit type normen die gericht zijn op een feitelijk handelen met vervolgens een verslag gericht aan de Europese Commissie en een notificatieprocedure, kan op grond van de Europese jurisprudentie worden betoogd dat het hier gaat om bepalingen die vooral betrekking hebben op de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten en de Europese Commissie en die derhalve niet wettelijk geïmplementeerd hoeven te worden (zie in dit verband arrest HvJEG van 24 juni 2003, Europese Commissie/Portugal, zaak C-72/02, overwegingen 19–20; arrest HvJEG van 28 april 2005, Europese Commissie/Italië, zaak C-410/03, overweging 38). Natuurlijk moet wel op andere wijze worden gewaarborgd dat aan de verplichtingen wordt voldaan en dat is de regering ook van plan zoals ook hierboven al werd aangegeven, bijvoorbeeld door middel van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

3.4.2.3. Reeds geldend acquis dat is geïncorporeerd in de Nederlandse rechtsorde

Een min of meer vergelijkbare aanpak wordt ook gevolgd bij andere eisen uit de richtlijn. In tegenstelling tot de eisen uit de dienstenrichtlijn die in paragraaf 3.4.2.2. zijn behandeld gaat het hier om eisen die op een of andere wijze expliciet in de Nederlandse rechtsorde juridisch bindende wijze zijn geïncorporeerd. Allereerst kan worden gewezen op artikel 20 van de dienstenrichtlijn. In deze bepaling is het discriminatieverbod op grond van nationaliteit of verblijfplaats nog een keer expliciet vastgelegd ten aanzien van afnemers. Dit verbod heeft een rechtstreekse werking die direct voortvloeit uit de beginselen van het Verdrag zelf (zie onder andere artikel 12 EG), maar komt ook tot uitdrukking in de Nederlandse rechtsorde in bijv. artikel 1 van de Grondwet.

De dienstenrichtlijn stelt daarnaast verschillende eisen aan de inrichting van een vergunningstelsel (artikel 10, eerste, tweede, vijfde en zesde lid, van de dienstenrichtlijn) of aan de vergunning zelf (artikel 11, vierde lid en artikel 13, eerste lid, van de dienstenrichtlijn). Ook deze eisen komen overeen met de geldende jurisprudentie van het Hof van Justitie (zie bijvoorbeeld arrest van 18 juli 2007, Commissie/Italië, zaak C-134/05, overwegingen 23–31, overwegingen 35–39; arrest van 21 april 2005, Commissie/Griekenland, zaak C-140/03, overwegingen 28–29 en overweging 35; arrest van 7 oktober 2004, Commissie/Nederland, zaak C-189/03, overweging 19–20; arrest van 22 januari 2002, Canal Satélite Digital, zaak C-390/99, overweging 36; arrest van 15 januari 2002, Commissie/Italië, zaak C-439/99; arrest van 31 mei 2001, Commissie/Italië, zaak C-283/99, overweging 28). Deze eisen uit de dienstenrichtlijn komen overeen met de beginselen van behoorlijk bestuur zoals deze in de vaste Nederlandse rechtspraak en administratieve praktijk worden gehanteerd en die ook voor een deel zijn neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat laatste is bijvoorbeeld het geval in artikel 2:4 van de Awb, waarin het verbod op vooringenomenheid is geregeld, in afdeling 3.2 van de Awb, die handelt over zorgvuldigheid en belangenafweging en waarin de

onderzoeksplicht van bestuursorganen, het verbod op détournement de pouvoir, de opdracht tot afweging van belangen en het evenredigheidsbeginsel zijn gecodificeerd, en in afdeling 3.7 van de Awb, die handelt over de motivering van besluiten. Op grond van de Awb kunnen beschikkingen inzake vergunningverlening, waaronder ook beschikkingen tot weigering of intrekking van een vergunning, worden aangevochten bij de bestuursrechter, zoals artikel 10, zesde lid, van de richtlijn vergt. De bestuursrechter pleegt daarbij van bestuursorganen te eisen dat zij beleidsmatig handelen volgens objectieve en kenbare criteria.

Artikel 10, vierde lid, van de dienstenrichtlijn bepaalt dat een vergunning de dienstverrichter het recht verleend op toegang tot of uitoefening van een dienstenactiviteit op het hele nationale grondgebied, tenzij een vergunning voor elke afzonderlijke vestiging of de beperking van de vergunning tot een bepaald gedeelte van het grondgebied om dwingende redenen van algemeen belang gerechtvaardigd is. Ook hier is sprake van een vorm van codificatie van geldend Europees recht (zie bijvoorbeeld arrest HvJEG van 13 december 2007, zaak C-465/05, overwegingen 53–67). Deze bepaling kan evenwel niet los worden gezien van artikel 10, zevende lid, van de dienstenrichtlijn waarin expliciet is aangegeven dat artikel 10 geen afbreuk doet aan de toedeling van bevoegdheden, op lokaal of regionaal niveau, van de instanties die in de betrokken lidstaat vergunningen verlenen. Op grond van laatstgenoemde bepaling kan worden geconcludeerd dat de verplichting van artikel 10, vierde lid, dienstenrichtlijn niet de consequentie heeft dat bijvoorbeeld een gemeente een evenementenvergunning moet afgeven voor een evenement dat in een andere gemeente plaatsvindt.

Wat artikel 10, vierde lid, van de dienstenrichtlijn wel met zich meebrengt is de verplichting voor de bevoegde instanties van een lidstaat om binnen de bevoegdheid van de desbetreffende instantie, geen territoriaal beperkte vergunning af te geven, tenzij daartoe een dwingende reden van algemeen belang daartoe noopt. Het Nederlandse bestuursrecht kent als uitgangspunt dat een vergunning afgegeven op aanvraag (artikel 4:1 Awb): de aanvraag bakent dus de (territoriale) reikwijdte van de vergunning af. De dienstverrichter bepaalt dus zelf of en in hoeverre hij een territoriaal beperkte vergunning wenst. Wordt in een aanvraag niet toegesplitst op een bepaald stuk territoir of een specifieke plaats, dan is de vergunning in beginsel geldig voor het gehele territoir waarvoor de bevoegde instantie bevoegd is. Dit is alleen anders onder twee omstandigheden. De eerste situatie doet zich voor indien de wettelijke grondslag voor de vergunningverlening zelf expliciet aangeeft dat een vergunning territoriaal beperkt is. Dergelijke eisen vallen tevens (afhankelijk van de gekozen formulering) onder het bereik van artikel 9 dan wel artikel 15, tweede lid, onderdeel a, en artikel 16 van de dienstenrichtlijn en zijn dus meegenomen in het kader van de screeningsoperatie en dus ook getoetst zijn aan de dwingende redenen van algemeen belang. De tweede situatie doet zich voor indien aan een vergunning nog nadere individuele voorschriften worden verbonden. In een dergelijke situatie zal de bevoegde instantie bij de motivering expliciet moeten ingaan op de redenen waarom een territoriale beperking aan de vergunning is verbonden (artikel 3:46 Awb). Met deze motivering wordt ook duidelijk op grond van welke dwingende reden van algemeen belang een dergelijke beperking in de reikwijdte van de vergunning noodzakelijk is.

Op grond van de Europese jurisprudentie kan worden geconcludeerd dat het hier gaat om bepalingen uit een richtlijn, die gelet op de bredere juridische context in Nederland, op een voldoende effectieve en kenbare wijze hun werking binnen de Nederlandse rechtsorde bewerkstelligen (zie in dit verband arrest HvJEG van 26 juni 2003, Commissie/Frankrijk, zaak C-233/00, overwegingen 75–76; arrest HvJEG van 7 mei 2002, Commissie/Zweden, C-478/99, overwegingen 10–24). Artikel 10, eerste, tweede, vierde, vijfde en zesde lid, artikel 11, vierde lid en artikel 13, eerste lid, en

artikel 20 van de dienstenrichtlijn, worden derhalve niet door middel van nieuwe wettelijke voorschriften bij dit wetsvoorstel geïmplementeerd, omdat de Nederlandse rechtsorde reeds voorziet in de doorwerking van deze eisen uit de richtlijn.

4. ADMINISTRATIEVE VEREENVOUDIGING EN HET ÉÉN-LOKET

4.1 Eenvoudige procedures

Een belangrijk doel van de dienstenrichtlijn is te komen tot administratieve vereenvoudiging van procedures en formaliteiten die van toepassing zijn voor de toegang tot of de uitoefening van een dienst (zie artikel 5, eerste lid, van de dienstenrichtlijn). Volgens deze algemene inspanningsverplichting moeten procedures en formaliteiten gemakkelijker worden gemaakt, indien zij onvoldoende eenvoudig zijn.

Nederland kent een lange historie van het opschonen van regels en procedures, of ze nu overbodig zijn, onnodig knellend, achterhaald of niet (meer) scherp genoeg geformuleerd zijn. Zo heeft de regering met het project Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit in de jaren negentig veel economische deelsectoren doorgelicht en gemoderniseerd. Dat leidde onder andere tot aangepaste wetgeving en meer ruimte voor beoefenaars van vrije beroepen, zoals advocaten en makelaars. Een meer recent initiatief betreft het inventariseren en opruimen van tegenstrijdige regels en het vereenvoudigen van vergunningen. In Nederland wordt deze ambitie breed gedragen, getuige het feit dat niet alleen de centrale overheid expliciet werk maakt van het aanpassen van haar wet- en regelgeving, maar ook dat decentrale overheden nadrukkelijk hun regelgevende stelsels doorlichten en aanpassen. De screeningsactiviteiten in het kader van de Dienstenwet sluiten hierop aan (zie ook paragraaf 6 van deze memorie van toelichting). Ook meer recente nationale initiatieven sluiten aan bij deze inspanningsverplichting uit de dienstenrichtlijn, bijvoorbeeld de inspanningen van de Regiegroep Regeldruk, het streven naar één omgevingsvergunning door middel van het wetsvoorstel voor een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Kamerstukken II 2006/2007, 30 844) en het wetsvoorstel voor de Wet samenhangende besluiten Awb (Kamerstukken I 2007/2008, 30 980, A).

De regering ziet geen noodzaak om in aanvulling op het uitgebreide pakket van reeds lopende nationale initiatieven een aanvullend programma voor de vereenvoudiging en afschaffing van procedures op te zetten in het kader van de implementatie van de dienstenrichtlijn. De regering ziet meer mogelijkheden in een effectieve implementatie van deze inspanningsverplichting door juist aansluiting te zoeken bij deze programma's en deze, indien noodzakelijk, verder te intensiveren. Dit voorkomt een stapeling van initiatieven die een effectieve aanpak juist teniet doet.

Naast de meer algemeen geformuleerde verplichting tot administratieve vereenvoudiging stelt de richtlijn voorts dat dienstverrichters procedures op afstand en langs elektronische weg moeten kunnen afwikkelen en dat algemene informatie over procedures makkelijk toegankelijk moet zijn voor dienstverrichters en afnemers. De regering ziet de richtlijnverplichting om procedures elektronisch en op afstand af te wikkelen als een belangrijke impuls voor de elektronische overheid. Het draagt bij aan de modernisering van het verkeer tussen overheid en bedrijf en vereenvoudigt ook langs deze weg de procedures en formaliteiten. Ook sluit de implementatie van de verplichtingen uit de richtlijn aan bij lopende e-overheidsprogramma's van zowel rijk als decentrale overheden.

4.2 Het één-loket

4.2.1 De richtlijnverplichtingen inzake een één-loket

4.2.1.1 Algemeen

Naast de meer algemeen geformuleerde verplichting tot administratieve vereenvoudiging bevat de richtlijn verplichtingen die een belangrijke impuls voor de elektronische overheid vormen. De richtlijn vereist de realisering van een digitaal één-loket. Een lidstaat mag over meerdere van dit soort centrale loketten beschikken. Het aantal loketten kan per lidstaat variëren als de regionale of lokale bevoegdheden of de betrokken activiteiten (overweging 48 van de richtlijn) daartoe aanleiding geven. Een te vergaande versnippering van het aantal loketten draagt echter niet bij aan de doelstellingen van de dienstenrichtlijn en ondergraaft daarmee de effectiviteit. De Europese Commissie heeft aan lidstaten die een zeer vergaande mate van versnippering van loketten wensen door te voeren, het signaal afgegeven dat hiermee de richtlijn onvoldoende wordt geïmplementeerd. Een keus voor meerdere centrale loketten moet dus altijd passen binnen de context van de doelstellingen van de dienstenrichtlijn en de waarborging van de effectieve werking ervan.

De richtlijn omschrijft een aantal functies die ten behoeve van dienstverrichters en afnemers langs elektronische weg beschikbaar moeten zijn, en waarbij een of meer één-loketten een centrale plaats innemen. Deze functies kunnen worden aangeduid als:

- a. het toegankelijk maken van informatie (informatiefunctie);
- b. het op verzoek verlenen van bijstand (bijstandsfunctie);
- c. het afwickelen van procedures en formaliteiten (transactiefunctie).

Hieronder wordt in de paragrafen 4.2.1.2 tot en met 4.2.1.6 ingegaan op de inhoud van deze functies vanuit het perspectief van de richtlijn.

4.2.1.2 De informatiefunctie inzake eisen in de eigen lidstaat

De informatiefunctie houdt in dat bepaalde in de richtlijn voorgeschreven informatie over eisen die in een lidstaat gelden voor de toegang tot en het verrichten van diensten elektronisch gemakkelijk toegankelijk worden gemaakt via een één-loket. Aan deze verplichting kan worden voldaan door deze en andere informatie toegankelijk te maken via een website (overweging 50 van de richtlijn). De informatie dient toegankelijk te zijn voor zowel dienstverrichters als afnemers, en daarbij is niet relevant of de dienstverrichter dan wel afnemer uit een andere lidstaat afkomstig is (zie hierna echter ook paragraaf 4.2.1.3). Dit betekent dat via het één-loket onder meer de volgende informatie elektronisch ontsloten wordt: eisen die voor de in de eigen lidstaat gevestigde dienstverrichters gelden, in het bijzonder de eisen inzake procedures en formaliteiten die afgewikkeld moeten worden om toegang te krijgen tot diensten en deze uit te oefenen, de adresgegevens van bevoegde instanties en de rechtsmiddelen die algemeen voorhanden zijn bij geschillen tussen de bevoegde instanties en de dienstverrichter of afnemer, tussen een dienstverrichter en een afnemer of tussen dienstverrichters onderling (artikel 7, eerste lid, van de richtlijn). De informatie dient duidelijk, ondubbelzinnig, gemakkelijk van op afstand en elektronisch toegankelijk en actueel te zijn (artikel 7, derde lid, van de richtlijn).

Taal speelt uiteraard een belangrijke rol bij de toegankelijkheid van een één loket voor de buitenlandse dienstverrichter. De dienstenrichtlijn laat uitdrukkelijk de taalpolitiek van de lidstaten onverlet (zie artikel 1, vierde lid, en overweging 11 en artikel 7, vijfde lid, laatste zin, van de dienstenrichtlijn). Wel bevat de dienstenrichtlijn een inspanningsverplichting die inhoudt dat de lidstaten en de Commissie flankerende maatregelen vaststellen om de informatie die door een één-loket wordt ontsloten ook beschikbaar te maken in andere talen van de Gemeenschap (artikel 7, vijfde lid, dienstenrichtlijn).

4.2.1.3 De informatiefunctie inzake eisen in andere lidstaten

De lidstaten dienen ten behoeve van afnemers die hun verblijfplaats in de eigen lidstaat hebben, informatie toegankelijk te maken over eisen die in de andere lidstaten gelden voor dienstverrichters en diensten. Die informatie kan naar keuze van de lidstaat via een één-loket of een andere organisatie toegankelijk worden gemaakt. Voor afnemers die in een bepaalde lidstaat een verblijfplaats hebben en een dienst uit een andere lidstaat afnemen, wordt het daarmee eenvoudiger relevante afnemersinformatie te achterhalen die in die andere lidstaat voor een dienstverrichter geldt. Het betreft algemene informatie over eisen, rechtsmiddelen en adresgegevens als omschreven in artikel 21, eerste lid, van de dienstenrichtlijn. Die informatie dient op duidelijke en eenduidige wijze aangeboden te worden, gemakkelijk van op afstand toegankelijk te zijn, onder meer langs elektronische weg, en te worden bijgewerkt.

Uit artikel 7, eerste lid, van de richtlijn volgt dat de elektronische ontsluiting van de informatie met betrekking tot de eigen lidstaat iedere onder de reikwijdte van de richtlijn vallende eis dient te betreffen. Daarbij ligt het accent op af te wikkelen procedures en formaliteiten. Bij de informatiefunctie met betrekking tot andere lidstaten kan daarentegen worden volstaan met toegankelijkheid van algemene informatie over eisen. In het laatste geval hoeft niet over iedere eis afzonderlijk informatie te worden ontsloten, en de informatie behoeft niet de achterliggende procedures en formaliteiten te betreffen. Praktisch gezien kan door middel van verwijzing naar de websites in de andere lidstaten aan deze informatieverplichting worden voldaan. Iedere lidstaat dient immers al informatie elektronisch toegankelijk te maken over de eigen rechtsorde op grond van artikel 7 van de richtlijn, waarvan de andere lidstaten vervolgens kunnen profiteren om hun verplichtingen ten aanzien van informatie over het buitenland te vervullen en waarnaar in voorkomende gevallen kan worden verwezen. Tijdens de onderhandelingen is door de Commissie aangegeven dat een dergelijke aanpak verenigbaar is met de verplichting van artikel 21, eerste lid, van de dienstenrichtlijn.

4.2.1.4 De bijstandsfunctie inzake eisen in de eigen lidstaat

De bijstandsfunctie van de dienstenrichtlijn houdt in dat op verzoek langs elektronische weg bepaalde informatie wordt verstrekt aan dienstverrichters en afnemers in binnen- en buitenland. Het verlenen van bijstand is interactief en gericht van karakter (vraag en antwoord op de gestelde vraag aan een geadresseerde). Evenals bij de informatiefunctie wordt bij de bijstandsfunctie een onderscheid gemaakt tussen bijstandverlening die op de eigen lidstaat respectievelijk op andere lidstaten betrekking heeft. De verplichting om bijstand te verlenen met betrekking tot eisen die de eigen lidstaat stelt aan dienstverrichters en diensten rust op grond van artikel 7, tweede lid, van de richtlijn op de bevoegde instanties. Dit ligt ook voor de hand. Immers, die instanties zijn inhoudelijk nauw betrokken bij die eisen en daarom beter toegerust om op concrete vragen antwoorden te geven dan een één-loket. Deze bijstandsfunctie komt er op neer dat op verzoek informatie wordt verstrekt over de wijze waarop eisen doorgaans worden uitgelegd en toegepast. Bijstand dient duidelijk en ondubbelzinnig te worden verstrekt, gemakkelijk van op afstand en elektronisch toegankelijk en actueel te zijn (artikel 7, derde lid, van de richtlijn). Bijstand impliceert niet dat in individuele gevallen juridisch advies moet worden verstrekt, maar heeft alleen betrekking op algemene informatie over de manier waarop de eisen gewoonlijk worden geïnterpreteerd of toegepast (artikel 7, zesde lid, van de richtlijn).

4.2.1.5 De bijstandsfunctie inzake eisen in andere lidstaten

De uitvoering van de bijstandsfunctie met betrekking tot informatieverschaffing over andere lidstaten is uitsluitend gericht op afnemers, en wel tot die afnemers die hun verblijfplaats in de lidstaat hebben waar de

informatieverschaffing plaatsvindt. De uitvoering van deze bijstandsfunctie wordt naar keuze van de lidstaat aan een één-loket of een andere organisatie toevertrouwd en wel uitsluitend ten behoeve van afnemers (artikel 21, eerste en tweede lid). Indien een afnemer om informatie verzoekt aan een organisatie of een één-loket waaraan een lidstaat deze bijstandsfunctie heeft toevertrouwd, zendt die organisatie of dat één-loket dat verzoek door aan de relevante organisatie van de betrokken lidstaat. Deze zendt de gevraagde informatie zo spoedig mogelijk aan de verzoevende organisatie die de informatie aan de afnemer toezendt. De richtlijn voorziet derhalve in een grensoverschrijdend informatie-uitwisselingsmechanisme tussen organisaties om informatieverzoeken ook daadwerkelijk te kunnen afhandelen. De lidstaten zien er daarbij op toe dat de organisaties elkaar bijstaan en samenwerken. Samen met de Commissie stellen zij de daarvoor noodzakelijke praktische regelingen vast (artikel 21, derde lid, van de richtlijn). De Commissie stelt op grond van de comitologieprocedure maatregelen vast tot uitvoering van artikel 21 van de dienstenrichtlijn.

4.2.1.6 De transactiefunctie

De transactiefunctie wordt in de richtlijn aangeduid als procedures via elektronische middelen. Lidstaten zijn verplicht er op toe te zien dat een dienstverrichter alle procedures en formaliteiten betreffende de toegang tot en de uitoefening van een dienst eenvoudig, op afstand en met elektronische middelen via het betrokken één-loket en met de relevante bevoegde instanties kan afwikkelen (artikelen 6 en 8, eerste lid, van de richtlijn). Bij de afwikkeling van procedures en formaliteiten gaat het om de administratieve stappen die een dienstverrichter moet ondernemen bij bevoegde instanties om aan een eis te voldoen of een vergunning te verkrijgen. De transactiefunctie is er uitsluitend ten behoeve van dienstverrichters. De transactiefunctie is niet van toepassing op een limitatief aantal opgesomde onderwerpen, waaronder de fysieke controle van de geschiktheid of de persoonlijke integriteit van de dienstverrichter of zijn verantwoordelijke personeelsleden (artikel 8, tweede lid, van de richtlijn). De Commissie kan op basis van de comitologieprocedure gedetailleerde uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de transactiefunctie vaststellen, teneinde de interoperabiliteit van de informatiesystemen en het gebruik van elektronische procedures tussen lidstaten te vergemakkelijken, met inachtneming van op communautair niveau opgestelde gemeenschappelijke normen (artikel 8, derde lid).

4.2.2 Algemene aspecten van implementatie van de richtlijnverplichtingen inzake een één-loket

4.2.2.1 Verhouding tot nationaal beleid op andere terreinen

Alvorens in te gaan op de uitgangspunten bij en de concrete wijze van implementatie van de richtlijnverplichtingen inzake een één-loket wordt in deze paragraaf uiteengezet hoe deze richtlijnverplichting zich verhoudt tot nationaal beleid op andere terreinen. Immers, het concept van een één-loketgedachte vanuit het perspectief van de gebruiker krijgt los van de implementatie van de dienstenrichtlijn ook op andere deelterreinen steeds meer gestalte. Coördinatie, centralisatie en elektronische afhandeling bij bestuursrechtelijk opereren vindt steeds nadrukkelijker een plaats in het bestuurlijk bestel. De invoering van een elektronisch loket zoals de dienstenrichtlijn voorstaat past nadrukkelijk binnen het streven van de achtereenvolgende kabinetten om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren en het bestuursrecht slagvaardiger te maken. De invoering van een dergelijk loket draagt bij aan de modernisering van de informatie-uitwisseling tussen overheid en bedrijf en vereenvoudigt de afwikkeling

van procedures en formaliteiten. Ook sluit de implementatie daarvan aan bij lopende e-overheidsprogramma's van zowel rijk als decentrale overheden.

Naast beleidsmatige initiatieven kunnen in dat verband ook maatregelen genoemd worden die wettelijke verankering krijgen. Het reeds eerder genoemde wetsvoorstel voor de Wet samenhangende besluiten Awb is gericht op samenhang in besluitvorming en coördinatie in stroomlijning van procedures en bevat voorts een inspanningsverplichting voor bestuursorganen om burgers en bedrijven bepaalde informatie te verschaffen. De in dat wetsvoorstel gekozen aanpak past binnen de doelstellingen van de dienstenrichtlijn, maar kiest een andere invalshoek. Het gaat uit van een procedurele bundeling van vergunningen die voor een bepaalde activiteit noodzakelijk zijn en waarvoor verschillende bestuursorganen bevoegd kunnen zijn. Een van de bevoegde bestuursorganen wordt daarbij aangewezen als coördinerend bestuursorgaan (art. 3:22). De dienstenrichtlijn verplicht uitsluitend tot het voorzien in een informatie- en bijstandsfunctie via een centrale faciliteit, en voorts ook tot het mogelijk maken van gegevensuitwisseling via diezelfde faciliteit om procedures en formaliteiten tussen dienstverrichters en bevoegde instanties te kunnen afwikkelen. De verdeling van de taken en bevoegdheden tussen de verschillende bestuursorganen binnen de nationale systemen blijft onverlet (artikel 6, tweede lid, van de dienstenrichtlijn). Het één-loket hoeft derhalve niet verplicht een bestuursorgaan in de zin van de coördinatie-regeling van het wetsvoorstel te zijn, maar is, zoals vermeld, slechts een voorziening voor gegevensuitwisseling met de betrokken bevoegde instanties.

In de geest van de dienstenrichtlijn zal bij gelegenheid van de aanpassingswetgeving bij het wetsvoorstel Wet samenhangende besluiten Awb extra aandacht worden besteed aan de mogelijkheid voor de desbetreffende sectorwetgever of de betrokken bestuursorganen om te bepalen of de coördinatie-regeling op een bepaald terrein van toepassing wordt. Omdat het geen dwingend uit de dienstenrichtlijn voortvloeiende implementatieverplichting betreft, zal dit geen onderdeel uitmaken van de noodzakelijke implementatiewetgeving voor de dienstenrichtlijn. Het wetsvoorstel voor een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo, Kamerstukken II 2006/2007, 30 844) gaat een aantal stappen verder. De Wabo voorziet in de integratie van thans nog afzonderlijke vergunningen in één enkele vergunning met één loket, één besluit en één geïntegreerde procedure. Het gaat dan om toestemmingen die nodig zijn als een burger of ondernemer om op een bepaalde plek iets te gaan slopen, (ver)bouwen, oprichten of gebruiken. Deze worden geïntegreerd in één omgevingsvergunning. De Wabo voorziet daarnaast in een elektronische ontsluiting van de aanvraagprocedure voor deze omgevingsvergunning. De gekozen benadering in de Wabo lijkt veel op de eisen die de dienstenrichtlijn oplegt ten aanzien van de elektronische ontsluiting van de aanvraagprocedure. De richtlijn en het onderhavige wetsvoorstel bieden hiervoor de ruimte.

De dienstenrichtlijn verplicht niet tot het integreren van vergunningen tot één vergunning en evenmin tot het centraliseren van het besluitvormingsproces bij één coördinerend bestuursorgaan. De richtlijn bepaalt juist uitdrukkelijk in artikel 6, tweede lid, dat de invoering van een één-loket geen afbreuk doet aan de verdeling van de taken en bevoegdheden tussen de verschillende instanties binnen de nationale systemen. De bestuurlijke inrichting van Nederland verdraagt zich niet met een systeem waarbij taken en beslissingsbevoegdheden die thans bij decentrale overheden en andere publiekrechtelijke instellingen berusten worden overgedragen aan een centrale organisatie op rijksniveau. Nederland is een decentrale eenheidsstaat, waarvan het kenmerk nu juist is dat sprake is van een evenwichtige verdeling van bevoegdheden tussen bestuurslagen. Bij de

omzetting van de verplichtingen uit de richtlijn betreffende een één-loket in het wetsvoorstel is dan ook uitgangspunt dat het één-loket zodanig dient te worden opgezet dat het een centraal knooppunt vormt in een netwerk met vele overheidsinstanties. Het wetsvoorstel laat de inhoudelijke besluitvorming door de huidige bevoegde instanties onverlet.

4.2.2.2 Gelijke behandeling voor binnenlandse dienstverrichters

De richtlijn heeft betrekking op dienstverrichters die grensoverschrijdende diensten verrichten, waaronder ook vestiging in een andere lidstaat. Een implementatie die uitsluitend betrekking heeft op uit andere lidstaten afkomstige dienstverrichters die in Nederland actief willen worden zou een situatie in het leven roepen, waarbij sprake is van ongelijke behandeling tussen buitenlandse en binnenlandse dienstverrichters, en buitenlandse dienstverrichters beter worden bediend. Immers, buitenlandse dienstverrichters zouden via een één-loket alle formaliteiten en procedures elektronisch kunnen afwickelen, terwijl de Nederlandse dienstverrichters telkens bij de betrokken instanties afzonderlijk terecht moeten, waarbij lang niet altijd elektronische afwikkeling van procedures mogelijk is. De regering ziet geen goede rechtvaardiging voor een situatie waarbij buitenlandse dienstverrichters meer geavanceerde mogelijkheden hebben om contacten met de Nederlandse overheid te hebben dan dienstverrichters uit Nederland. Bovendien zal de informatie die ontsloten wordt praktisch al toegankelijk zijn voor ook Nederlandse ondernemers, waaronder dienstverrichters. Zij kunnen immers vrijelijk via internet toegang krijgen tot het (hierna te beschrijven) centraal loket. Alleen de afwikkeling van procedures en formaliteiten zou dan afgesloten blijven. Dit is naar de mening van de regering niet verdedigbaar en ook inconsistent met de Nederlandse beleidsdoelstellingen op het gebied van e-overheid, betere dienstverlening en vermindering van regeldruk.

Uitgangspunt voor de implementatie van de verplichtingen inzake een één-loket is dan ook, dat de dienstverlening die op grond van de richtlijn voor buitenlandse dienstverrichters beschikbaar komt ook voor hun Nederlandse collega's beschikbaar is. De regering weet zich in deze opvatting gesteund door de Europese Commissie die de opvatting huldigt dat de implementatieverplichtingen met betrekking tot het één-loket zich ook uitstrekken tot de in de eigen lidstaat gevestigde dienstverrichters.

Op grond van gelijksoortige overwegingen geldt voor afnemers die geen verblijfplaats in Nederland hebben dat die niet anders behandeld worden dan afnemers waarvoor dat wel geldt. Een afnemer met verblijfplaats in een andere lidstaat die een dienst in Nederland afneemt, heeft evenzeer belang bij de mogelijkheid om via een één-loket informatie in te kunnen winnen en bijstand kunnen te verkrijgen in verband met de afgenomen dienst als een afnemer uit Nederland zelf.

4.2.3 Vormgeving van de implementatie van de richtlijnverplichtingen inzake een één-loket

4.2.3.1 Algemeen

In paragraaf 4.2.1 is geschetst welke functies een één-loket op grond van de dienstenrichtlijn dient te vervullen. Deze functies worden in het wetsvoorstel geïmplementeerd door:

- het instellen van het zogenaamde centraal loket voor dienstverrichters en zakelijke afnemers;
- het creëren van een informatiepunt voor consumenten.

Het centraal loket richt zich op bedrijven (dienstverrichters en zakelijke afnemers). Het andere loket ofwel informatiepunt is gericht op de consument. Voor deze opzet is gekozen omdat hiermee het beste wordt aangesloten bij reeds bestaande informatiestructuren voor bedrijven enerzijds en consumenten anderzijds. Daarnaast implementeert het wetsvoorstel

verplichtingen uit de richtlijn die op bevoegde instanties berusten en die in verband staan met een één-loket op grond van de richtlijn. Onderstaand schema met betrekking tot de hoofdstukken 3 en 4 uit het wetsvoorstel geeft weer door wie de te onderscheiden functies ten behoeve van dienstverrichters en/of afnemers worden vervuld:

Wetsvoorstel en elektronische dienstverlening (Hoofdstukken 3 en 4)

doelgroep/functie	dienstverrichters (H3)	afnemers (H4)	
		zakelijke afnemers	consumenten
informatiefunctie inzake in Nederland geldende regels ¹	(H3, § 3.1) – via het centraal loket door de minister van Economische Zaken (artikel 7 juncto 9 en 10)	(H4, § 4.1) – via het centraal loket door de minister van Economische Zaken (artikel 17 juncto 20 en 21)	(H4, § 4.1) – via het informatiepunt door de Consumentenautoriteit (artikel 18 juncto 20)
informatiefunctie inzake in andere lidstaten geldende regels ²	– bevoegde instanties voor zover betrokken bij eisen en vergunningstelsels (artikel 8 juncto 9 en 10)	– bevoegde instanties voor zover betrokken bij eisen en vergunningstelsels (artikel 19 juncto 20 en 21) – via het centraal loket door de minister van Economische Zaken (artikel 17 juncto 20)	– bevoegde instanties voor zover betrokken bij eisen en vergunningstelsels (artikel 19 juncto 20) – via het informatiepunt door de Consumentenautoriteit (artikel 18 juncto 20)
bijstandsfunctie inzake informatie over in Nederland geldende regels ³	(H3 § 3.2) – bevoegde instanties voor zover betrokken bij eisen en vergunningstelsels (artikel 12)	(H4 § 4.2) – bevoegde instanties voor zover betrokken bij eisen en vergunningstelsels (artikel 25 juncto 26)	(H4 § 4.2) – bevoegde instanties voor zover betrokken bij eisen en vergunningstelsels (artikel 25 juncto 26)
bijstandsfunctie inzake informatie over in andere lidstaten geldende regels ⁴		– via het centraal loket door de minister van Economische Zaken (artikel 23 juncto 26)	– via het informatiepunt door de Consumentenautoriteit (artikel 24 juncto 26)
transactiefunctie ⁵	(H3 § 3.3 en § 3.4) – via het centraal loket door de minister van Economische Zaken en door bevoegde instanties voor zover betrokken bij eisen en vergunningstelsels		

¹ Omzetting van artikel 7 van de richtlijn.

² Omzetting van artikel 21 van de richtlijn.

³ Omzetting van artikel 7 van de richtlijn.

⁴ Omzetting van artikel 21 van de richtlijn.

⁵ Omzetting van de artikelen 6 en 8 van de richtlijn.

De verantwoordelijkheid voor de instandhouding van het centraal loket komt bij de minister van Economische Zaken te berusten, die daartoe het onder hem ressorterende Antwoord voor bedrijven zal inschakelen. Met behulp van het centraal loket zal de minister op grond van het wetsvoorstel een informatiefunctie vervullen voor dienstverrichters en zakelijke afnemers, een transactiefunctie voor dienstverrichters, en voorts voor zakelijke afnemers een bijstandsfunctie die beperkt is tot het verschaffen van bepaalde informatie die in andere lidstaten geldt. De informatiefunctie houdt in dat nader aangeduide informatie die van belang is voor het verkrijgen van toegang tot of uitoefening van diensten met behulp van het centraal loket toegankelijk wordt gemaakt, zoals door middel van een website. Toegankelijkheid houdt in dit verband in dat informatie voor alle dienstverrichters en zakelijke afnemers raadpleegbaar is, en dus niet geadresseerd is. Er wordt zowel informatie toegankelijk gemaakt over Nederland als over andere lidstaten. Artikel 2:14, tweede lid, van de Awb, is overigens op de informatiefunctie niet van toepassing, aangezien het bij deze functie om niet meer gaat dan het ontsluiten van pure informatie en niet het type informatie waarop dat artikellid doelt. De transactiefunctie houdt voor de minister de verplichting in aan dienstverrichters en

bevoegde instanties de mogelijkheid te bieden berichten die op procedures en formaliteiten betrekking hebben, dat wil zeggen het administratieve proces gemoeid met de toegang tot of uitoefening van een dienst, via het centraal loket te verzenden. De bijstandsfunctie houdt ten slotte voor de minister in dat een zakelijke afnemer via het centraal loket nader aangeduide algemene informatie kan verzoeken die op andere lidstaten betrekking heeft en dat de minister daarop reageert.

De verantwoordelijkheid voor het andere één-loket, het informatiepunt dat bestemd is voor die afnemers die consumenten zijn, wordt op grond van het wetsvoorstel ondergebracht bij de Consumentenautoriteit, een onder de minister van Economische Zaken ressorterend bestuursorgaan. De Consumentenautoriteit zal met behulp van het informatiepunt voor consumenten een informatie- en een bijstandsfunctie voor consumenten vervullen, die gelijksoortig van karakter is als de informatie- en bijstandsfunctie die de minister met behulp van het centraal loket gaat realiseren. De Consumentenautoriteit vervult deze functies niet vanuit het perspectief van de onderneming die diensten verricht of afneemt, maar vanuit het perspectief van de consument. De bijstandsfunctie is beperkt tot het verschaffen van bepaalde algemene informatie die in andere lidstaten dan Nederland geldt.

Een derde groep van actoren bij de implementatieverplichtingen inzake een één-loket zijn de bevoegde instanties. Ook bevoegde instanties vervullen een informatie-, bijstands- en transactiefunctie voor zover zij betrokken zijn bij de achterliggende activiteiten waarop die functies betrekking hebben.

Bevoegde instanties zijn in de eerste plaats verplicht langs elektronische weg in het wetsvoorstel nader aangeduide informatie toegankelijk te maken voor dienstverrichters en afnemers over eisen en vergunningstelsels waarbij zij een rol vervullen. Daarbij is in het bijzonder te denken aan het plaatsen van informatie op een website. Deze verplichting in het wetsvoorstel is niet met zoveel woorden in de richtlijn vastgelegd, maar is een logisch uitvloeisel van de implementatie. Inherent aan de decentrale inrichting van het Nederlandse bestuurlijke rechtsbestel is dat de realisering van de informatiefunctie via het centraal loket en het informatiepunt praktisch niet goed uitvoerbaar is zonder medewerking van bevoegde instanties. Die dragen immers de verantwoordelijkheid voor de besluitvormingsprocessen waarop de informatie betrekking heeft en zijn ook het beste in staat de daarop betrekking hebbende informatie bij te houden en actueel te doen zijn. Door bevoegde instanties ook een informatiefunctie te laten vervullen, kan de minister van Economische Zaken daardoor via het centraal loket het totale informatieaanbod van alle betrokken bevoegde instanties gezamenlijk ontsluiten.

Bevoegde instanties zullen in de tweede plaats een bijstandsfunctie gaan vervullen, zoals ook verplicht is gesteld in de richtlijn. Bevoegde instanties verstrekken op verzoek van een dienstverrichter of een afnemer langs elektronische weg algemene informatie over de wijze waarop eisen en vergunningstelsels die bij ministeriële regeling zijn vastgesteld, doorgaans worden uitgelegd en toegepast. De bijstandsfunctie strekt zich voor bevoegde instanties niet uit tot informatie die op andere lidstaten betrekking heeft.

Het wetsvoorstel bevat in de derde plaats verplichtingen voor bevoegde instanties die betrekking hebben op de transactiefunctie die met behulp van het centraal loket vervuld dient te worden. Bevoegde instanties hebben een aansluitverplichting op het centraal loket en moeten via het centraal loket op verzoek van een dienstverrichter of bevoegde instanties berichten verzenden die op procedures en formaliteiten betrekking hebben.

Ten slotte bevatten de hoofdstukken 3 en 4 voorts enkele verplichtingen die niet van bovenstaand schema onderdeel uitmaken, maar wel langs elektronische weg worden afgewikkeld. Op de minister van Economische

Zaken rust een verplichting informatie langs elektronische weg toegankelijk te maken over keurmerken, andere kwaliteitsaanduidingen voor diensten, alsmede over op communautair niveau vastgestelde gedragscodes, indien bijvoorbeeld de markt daarin zelf niet op vrijwillige basis in voorziet. Hoofdstuk 4 (artikel 27) bevat voorts nog een verplichting, die waarborgt dat de minister van Economische Zaken en de Consumentenautoriteit aan één-loketten of daartoe aangewezen organisaties in andere lidstaten op verzoek bepaalde algemene informatie verschaffen over in Nederland geldende regels. Deze verplichting richt zich daarmee niet rechtstreeks op dienstverrichters of afnemers die in Nederland actief zijn, en maakt om die reden geen deel uit van het schema.

4.2.3.2 Het werkingsgebied van het centraal loket en het informatiepunt

De invoering van het centraal loket en het informatiepunt leiden tot een vorm van gecombineerde elektronische dienstverlening. Als gevolg van het centraal loket is het aanbod van informatie en verkeersuitwisseling via één centraal punt mogelijk. Ondernemers (dienstverrichters en zakelijke afnemers) kunnen vanaf de eerste initiële stap van het inwinnen van algemene informatie tot en met het afwikkelen van administratieve procedures langs elektronische weg bij één centraal punt terecht. Het centraal loket is een facilitaire en technische voorziening. Eenzelfde kwalificatie kan aan het informatiepunt worden toegekend voor de taken die het ten behoeve van consumenten dient te vervullen.

De verantwoordelijkheid van de minister voor Economische Zaken en van de Consumentenautoriteit voor het vervullen van de onderscheidenlijke functies via het centraal loket en informatiepunt is breed. De informatiefunctie heeft betrekking op iedere eis en ieder vergunningstelsel in Nederland die binnen de reikwijdte van de dienstenrichtlijn vallen. Voor de toegankelijkheid van informatie en het verlenen van bijstand die betrekking heeft op andere lidstaten dan Nederland, gaat het om alle onder de reikwijdte van de richtlijn vallende eisen die in willekeurig iedere andere lidstaat gelden, met name die inzake consumentenbescherming. Bij de transactiefunctie gaat het ten slotte om alle procedures en formaliteiten die via het centraal loket moeten kunnen verlopen. Te denken valt bijvoorbeeld aan het doen van inschrijvingen in openbare registers, het doorlopen van het gehele proces van indienen en behandelen van vergunningaanvragen, maar ook aan de inschrijving bij een beroepsorde of beroepsvereniging indien van een publiekrechtelijke context sprake is. De verplichtingen gelden niet indien de dienst waarop de dienstverrichter of afnemer zich richt als zodanig al buiten de reikwijdte van de dienstenrichtlijn valt. Daarvan te onderscheiden is de situatie waarin een dienst weliswaar onder het bereik van de dienstenrichtlijn valt, maar voor het verrichten daarvan een vergunning nodig is of aan een eis moet worden voldaan, die als zodanig zelf onder een uitzondering van de dienstenrichtlijn valt. De daarop betrekking hebben informatie en procedures en formaliteiten hoeven dan evenmin verplicht via het centraal loket toegankelijk te worden gemaakt respectievelijk te worden afgewikkeld.

Een buitenlandse dienstverrichter die zich bijvoorbeeld in Nederland wil vestigen om een onder de reikwijdte van de dienstenrichtlijn vallende dienst aan te bieden, dient onder meer in Nederland een BTW-identificatienummer aan te vragen indien sprake is van belaste prestaties die in aanraking komen met de Nederlandse BTW-heffing (meestal geldt daarop overigens een uitzondering indien de dienstverrichter een fiscaal vertegenwoordiger heeft ingeschakeld). Volgens artikel 2, derde lid, van de dienstenrichtlijn is de richtlijn niet van toepassing op het gebied van belastingen. Op grond van de richtlijn is Nederland daardoor niet verplicht er voor te zorgen dat een dienstverlener een BTW-identificatienummer via het één-loket langs elektronische weg kan aanvragen en krijgen. Evenmin hoeft informatie daarover verplicht toegankelijk te worden gemaakt via het centraal loket.

De informatie die op basis van dit wetsvoorstel via het centrale loket en het informatiepunt ontsloten moet worden, gaat niet verder dan waartoe de richtlijn verplicht. Dit neemt uiteraard niet weg dat buiten de context van de implementatie van de dienstenrichtlijn deze infrastructuur voor andere informatie, bijstand en procedures en formaliteiten kan worden ingezet of reeds wordt gebruikt. Het wetsvoorstel verbiedt ook niet om bijvoorbeeld in de toekomst tot bredere elektronische afwikkeling van procedures en formaliteiten over te gaan. Op grond van beleidsmatige, financiële en andere overwegingen kan daar alsnog invulling aan worden gegeven, indien noodzakelijk door middel van aanvullende wettelijke regels.

4.2.3.3 De feitelijke realisering van de informatiefunctie

Het wetsvoorstel stelt regels omtrent de instelling en instandhouding van het centraal loket. Die realisering is onder meer afhankelijk van technologische ontwikkelingen en inzichten, en kan daarmee in de loop van de tijd aan verandering onderhevig zijn. De voorschriften in het wetsvoorstel zijn daartoe zoveel mogelijk technologieonafhankelijk opgesteld. Voor het vervullen van de informatiefunctie via het centraal loket zal gebruik worden gemaakt van een centrale website bij Antwoord voor bedrijven, die onder de minister van Economische Zaken ressorteert. Op die website wordt alle voorgeschreven informatie toegankelijk gemaakt. Aandachtspunt daarbij is onder meer op welke wijze de informatie die door de betrokken bevoegde instanties zelf langs elektronische weg toegankelijk gemaakt dient te worden, zodanig via de website van het centraal loket ontsloten kan worden dat al die via de centrale website toegankelijke informatie nog steeds duidelijk, ondubbelzinnig en gemakkelijk toegankelijk is. Daartoe zullen bevoegde instanties de eigen informatie zodanig dienen te ordenen dat de centrale website van «Antwoord voor bedrijven» ook zelf voor het geheel voldoende toegankelijk blijft. Om dit te realiseren zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van bestaande initiatieven zoals het project «Samenwerkende Catalogi». Dit is een voorziening die er voor zorgt dat de producten en diensten door op «Samenwerkende Catalogi» aangesloten instanties eenduidig worden ontsloten. De aangesloten instanties zijn verantwoordelijk voor wat zij ontsluiten en de kwaliteit van de ontsloten informatie. Een redelijk groot aantal gemeenten, waterschappen en provincies maakt gebruik van de «Samenwerkende Catalogi». Daarmee is een deel van de bevoegde instanties in staat die informatie ook via het centraal loket toegankelijk te doen maken. Gelet op het grote aantal en de verschillende soorten bevoegde instanties is op voorhand evenwel niet volledig uit te sluiten dat het nodig is om regels te stellen over de wijze waarop bevoegde instanties hun informatie dienen te ordenen en toegankelijk te maken. De artikelen 10 en 21 van het wetsvoorstel bieden daarvoor zo nodig een specifieke grondslag.

Het wetsvoorstel bevat geen verplichting om informatie die via het centraal loket wordt ontsloten in andere talen te vertalen. Feitelijk zal de minister van Economische Zaken daar wel een bepaalde invulling aan geven. Om het centraal loket ook daadwerkelijk een voorziening te laten zijn die het gemakkelijker maakt voor buitenlandse dienstverrichters om in Nederland aan de slag te gaan of zich hier te vestigen, zal de dienstverlening ook op hen moeten worden toegesneden. Het is de bedoeling om de bovenlaag (zeer korte algemene beschrijving van wat een bezoeker aantreft aan informatie) in het Engels te vertalen. Uit de contacten met andere lidstaten blijkt dat de meeste landen overwegen ook op enigerlei wijze vertalingen te zullen aanbieden. Bevoegde instanties die informatie via hun eigen website op het centraal loket ontsluiten hebben geen verplichting deze informatie te vertalen. Maar indien een gemeente een beleid voert om meer buitenlandse bedrijven aan te trekken, en er voor

kiest om bepaalde regelgeving in andere talen aan te bieden, dan kan deze uiteraard ook via het centraal loket worden ontsloten. De informatie die de Consumentenautoriteit elektronisch toegankelijk dient te maken via het informatiepunt, bevat een grote mate van overlap met de informatie die via het centraal loket vrijkomt. Het voordeel daarvan is dat de Consumentenautoriteit aansluiting kan zoeken bij de informatie die door de minister van Economische Zaken via het centraal loket voor dienstverrichters en zakelijke afnemers toegankelijk wordt gemaakt. De Consumentenautoriteit is bij het vervullen van de verplichtingen inzake informatietoegankelijkheid daardoor niet rechtstreeks afhankelijk van bevoegde instanties. Anders dan voor het centraal loket bevat het wetsvoorstel dan ook geen grondslag om bij ministeriële regeling zo nodig regels vast te stellen over toegankelijkheid en ordening van informatie door bevoegde instanties ten behoeve van de via het informatiepunt te ontsluiten informatie.

Te onderscheiden van de informatie die in Nederland geldt, is de ontsluiting via het centraal loket en via het informatiepunt van informatie die op andere lidstaten betrekking heeft. Voor het kunnen vervullen van deze taak zijn de minister van Economische Zaken en de Consumentenautoriteit sterk afhankelijk van de wijze waarop andere lidstaten de elektronische toegankelijkheid tot informatie voor afnemers concreet vorm geven en interoperabel maken en de wijze waarop de Europese Commissie haar bevoegdheden uitoefent om hieraan door middel van uitvoeringsregelgeving invulling te geven. Daarbij wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt de verschillende artikelen van dit wetsvoorstel of onderdelen daarvan op een verschillend tijdstip in werking te laten treden. Dit biedt de flexibiliteit om het tijdstip van inwerkingtreding zo nodig afhankelijk te laten zijn van een beoordeling van de reële stand van zaken op dit onderdeel in Europese context.

4.2.3.4 De feitelijke realisering van de bijstandsfunctie

De bijstandsfunctie die via het centraal loket en het informatiepunt vervuld dient te worden, beperkt zich tot het op verzoek verschaffen van informatie aan een zakelijke afnemer respectievelijk consument over in andere lidstaten geldende eisen. Het hiervoor gestelde omtrent de afhankelijkheid van andere lidstaten en het tijdstip van inwerkingtreding geldt ook voor de bijstandsfunctie.

Hoewel op grond van het wetsvoorstel niet verplicht, is het voornemen om via het centraal loket tevens bijstand te verlenen aan ondernemingen ten aanzien van in Nederland geldende eisen. Deze gecentraliseerde vorm van bijstandverlening dient ter ondersteuning en aanvulling op de bijstandsfunctie die bevoegde instanties zelf verplicht dienen te vervullen op grond van de dienstenrichtlijn en het wetsvoorstel. Bijstandverlening via het centraal loket geschiedt onder meer via de berichtenboxen (daarover meer in paragraaf 4.2.3.5.1. hierna). Aangezien de minister van Economische Zaken niet inhoudelijk betrokken is bij besluitvorming waarop gestelde eisen en benodigde vergunningen voor toegang tot of uitoefening van diensten betrekking hebben, zal regelmatig doorverwezen moeten worden naar de betrokken bevoegde instanties. Het is aan de bevoegde instanties zelf om te bepalen op welke wijze bijstand langs elektronische weg wordt vormgegeven. Van belang daarbij is dat bijstandverlening niet meer hoeft in te houden dan de verschaffing van algemene informatie over de wijze waarop eisen en vergunningstelsels waarbij de bevoegde instantie zijn betrokken doorgaans worden uitgelegd en toegepast. Bij de feitelijke realisering van deze functie hoeft een bevoegde instantie derhalve geen juridisch advies te verstrekken dat op maat toegesneden is op een voorliggende casus. Bevoegde instanties zullen in de praktijk een juist evenwicht moeten kunnen vinden tussen het verstrekken van algemene informatie en het belang van de verzoeker om zo goed mogelijk op weg te worden geholpen. Overigens is algemene informatie-

verschaffing door de overheid op verzoek van een burger, los van de weg waarlangs, feitelijk al staande praktijk uit hoofde van behoorlijk overheidsbestuur.

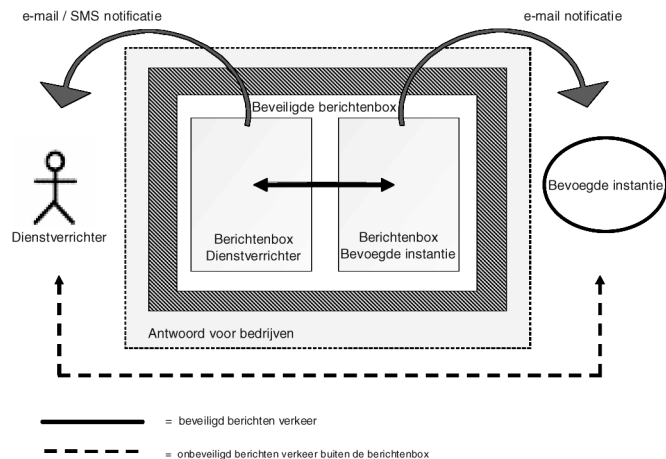
4.2.3.5 De feitelijke realisering van de transactiefunctie

Verplichtingen tot realisering van de transactiefunctie berusten op de minister van Economische Zaken en op bevoegde instanties en worden met behulp van het centraal loket gerealiseerd. Het informatiepunt en de Consumentenautoriteit zijn bij de transactiefunctie derhalve niet betrokken.

De transactiefunctie houdt voor de minister van Economische Zaken de verplichting in aan dienstverrichters en bevoegde instanties de mogelijkheid te bieden berichten die op procedures en formaliteiten betrekking hebben via het centraal loket te verzenden (artikel 13). Voor bevoegde instanties houdt de transactiefunctie de verplichting in tot aansluiting op het centraal loket. Ook dienen zij op verzoek van een dienstverrichter berichten die op procedures en formaliteiten betrekking hebben via het centraal loket te verzenden naar de dienstverrichter en, vice versa, van een dienstverrichter afkomstige berichten langs dezelfde weg te ontvangen. Daarmee vormt het centraal loket een schakel voor uitwisseling van informatie tussen dienstverrichters en bevoegde instanties. Buiten deze schakelfunctie valt de inhoudelijke vaststelling, behandeling en afwikkeling van informatie die tussen dienstverrichters en bevoegde instanties via het centraal loket zijn uitgewisseld. De betrokken dienstverrichters en bevoegde instanties blijven daarvoor onverminderd zelf verantwoordelijk. Met inachtneming van deze verantwoordelijkheidsverdeling is het voornemen het centraal loket als schakelpunt zodanig op te zetten dat het een passende plaats krijgt binnen de complete architectuur van de elektronische overheid. Dat vereist dat het centraal loket zodanig technisch wordt ingericht dat het als schakelpunt kan meebewegen met en dienstbaar kan zijn aan uiteenlopende ontwikkelingen op het vlak van de elektronische overheid. De invoering van het centraal loket dient daarbij niet tot gevolg te hebben dat sprake is van een hoger ambitieniveau dan strikt noodzakelijk is om tijdig uitvoering te geven aan het wetsvoorstel en de dienstenrichtlijn. Dat is in het kader van de implementatie niet nodig en vergroot het risico aanzienlijk dat onder tijdsdruk complexe bestuurlijke en technische informatieprocessen niet tijdig of niet goed worden uitgevoerd. Omgekeerd dient het centraal loket ook niet lopende innovaties en ambities in het kader van de elektronische overheid te belemmeren. Met inachtneming van deze randvoorwaarden is het voornemen de openstelling van het centraal loket voor de transactiefunctie als volgt inhoud te geven.

4.2.3.5.1 De aansluiting op de berichtenbox

Binnen Antwoord voor bedrijven wordt een afgeschermd omgeving gecreëerd. In deze omgeving bevindt zich een zogenaamde berichtenbox voor dienstverrichters en een berichtenbox voor bevoegde instanties. Na elektronische aanmelding kan toegang worden verkregen tot deze omgeving. Een dienstverrichter kan vanaf dat moment vanachter zijn computer inloggen op de afgeschermd omgeving van Antwoord voor Bedrijven en daarbinnen via het centraal loket een bericht verzenden naar een bevoegde instantie die betrokken is bij procedures en formaliteiten. Ook kan hij in deze omgeving berichten ontvangen van bevoegde instanties. Het berichtenverkeer tussen dienstverrichters en bevoegde instanties kan dan binnen deze beveiligde omgeving worden gerealiseerd. Conceptueel weergegeven ziet dit er als volgt uit:



Dit concept sluit aan op de vereisten van de dienstenrichtlijn en biedt voldoende flexibiliteit om verschillende manieren waarop elektronische communicatie met bevoegde instanties kan plaatsvinden, te ondersteunen.

4.2.3.5.2 De werking van de berichtenbox

Indien een bevoegde instantie berichten ontvangt met behulp van de berichtenbox van Antwoord voor bedrijven, krijgt die bevoegde instantie van ieder in de berichtenbox ontvangen bericht een bericht van kennisgeving. In het geval een bevoegde instantie gebruik maakt van de berichtenbox van Antwoord voor bedrijven, kan die ontvangen berichten inhoudelijk bekijken, vernietigen of op veilige wijze converteren naar de eigen omgeving. Het gebruik van de berichtenbox belemmert bevoegde instanties daarmee niet aan wettelijke voorschriften, zoals bij of krachtens de Archiefwet of de Wet openbaarheid van bestuur gestelde regels te voldoen. Berichten die verzonden worden krijgen een tijdstempel dat gelijk is aan het tijdstip waarop het bericht in de berichtenbox terecht komt van degene waarvoor het bericht bestemd is.

Om retourverkeer te realiseren is vereist dat voor de bevoegde instantie kenbaar is wat het voor verzending via het centraal loket benodigde adres van de dienstverrichter is. Het wetsvoorstel bepaalt dat een bevoegde instantie verplicht is om berichten die op procedures en formaliteiten betrekking hebben naar een dienstverrichter te verzenden, indien die kenbaar heeft gemaakt via het centraal loket voldoende bereikbaar te zijn. Voor die bereikbaarheid is nodig dat de locatiegegevens beschikbaar zijn waarlangs de dienstverrichter via het centraal loket bereikbaar is. Indien een dienstverrichter al eerder via het centraal loket een bericht heeft verzonden naar de desbetreffende bevoegde instantie, zijn deze locatiegegevens daarin automatisch verwerkt zodat retourverkeer technisch mogelijk is. Het gebruik van de berichtenbox heeft als voordeel dat de inhoud er van niet wordt vervuild met ander verkeer, de berichtenbox beschikbaar is in een beveiligde omgeving, en een geordend overzicht biedt van alle procedures en formaliteiten die via het centraal loket worden afgewikkeld.

4.2.3.5.3 De verhouding tot andere digitale loketten

In het kader van de uitvoering van de Wabo is de Landelijke Voorziening Omgevingsloket (LVO) ontwikkeld. Gemeenten, provincies, waterschappen en ministeries (bevoegde gezagen) kunnen op hun eigen website een *deeplink* plaatsen naar de LVO waardoor aanvragers voor een omgevingsvergunning automatisch op de aanvraagmodule van de LVO

terecht komen. Burgers en bedrijven kunnen op die manier of rechtstreeks bij de LVO een elektronische aanvraag voor een omgevingsvergunning indienen. Vanuit het perspectief van de dienstverrichter gezien, krijgt die op grond van het wetsvoorstel voor een Dienstenwet een aanvullende weg waarlangs een aanvraag voor een omgevingsvergunning kan worden ingediend. Een aanvraag voor de omgevingsvergunning zal op grond van dit wetsvoorstel via het centraal loket zowel procedureel als technisch moeten kunnen worden ingediend en retourverkeer moet ook mogelijk zijn. Eventuele andere elektronische loketten kunnen op gelijksoortige wijze worden ingepast binnen de geschetste architectuur- en procesbeschrijving.

4.2.3.5.4 De verhouding tot het gebruik van e-formulieren

Elektronische formulieren worden door de overheid steeds vaker gebruikt als onderdeel van dienstverlening langs elektronische weg. Een bevoegde instantie kan de elektronische weg op zodanige wijze open stellen dat daarbij gebruik moet worden gemaakt van elektronische formulieren. De ontwikkeling en het gebruik van intelligente e-formulieren door bevoegde instanties zijn geen processen waaraan op grond van het wetsvoorstel op centraal niveau verplichtend sturing wordt gegeven. Het concept van de afgeschermdde omgeving van Antwoord voor bedrijven laat bevoegde instanties ruimte voor bestaande initiatieven op dit vlak.

Dienstverrichters kunnen vanuit het centraal loket naar de omgeving gaan waar een e-formulier zich bevindt. In dat geval staan er voor de dienstverrichter twee wegen open: of het e-formulier kan in die omgeving worden ingevuld en verzonden of, indien die weg is afgesloten, het e-formulier kan worden geprint, ingevuld, gescand en vervolgens vanuit de berichtenbox worden verzonden. De eerste weg zal soms afgesloten zijn, aangezien voor verzending via het centraal loket noodzakelijk is dat onder meer herkend wordt dat het formulier via het centraal loket is ingediend en dat met het e-formulier kenbaar kan worden gemaakt wat de locatie binnen het centraal loket is waarnaar retourverkeer kan plaatsvinden.

4.2.3.5.5 Betrouwbaar en vertrouwelijk verkeer

De aanmelding op de berichtenbox is laagdrempelig. Binnen de gesloten omgeving is de berichtenbox in eerste instantie «leeg». Degene die toegang tot de berichtenbox krijgt, heeft er zelf controle over of, en zo ja in hoeverre, daar verandering in komt. Hij initieert berichtenverkeer en bepaalt de aard en inhoud daarvan. Bij de verzending van een bericht zal hij rekening dienen te houden met artikel 2:15, derde lid, van de Awb dat bepaalt dat een bestuursorgaan een elektronisch verzonden bericht kan weigeren voor zover de betrouwbaarheid of vertrouwelijkheid van dit bericht onvoldoende is gewaarborgd, gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt (artikel 2:15, derde lid, van de Awb). Bij de verzending van een bericht via het centraal loket door een bevoegde instantie is voorts artikel 2:14, derde lid, van de Awb van toepassing dat bepaalt dat indien een bestuursorgaan een bericht elektronisch verzendt, dit op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier geschiedt, gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt. Betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid zijn begrippen die open van karakter zijn en omvatten meerdere aspecten, zoals de authenticiteit, integriteit en onweerlegbaarheid van een bericht. De authenticiteit van een bericht betreft de verificatie van de identiteit van de afzender van een bericht; de integriteit van een bericht ziet op de vraag of het bericht ongewijzigd is gebleven en niet onderweg is gemanipuleerd. De onweerlegbaarheid heeft betrekking op de onmogelijkheid om te ontkennen dat een bericht is verzonden of ontvangen. De vertrouwelijkheid van een bericht betreft de exclusiviteit er van, dat wil zeggen dat het bericht uitsluitend toegankelijk is voor degene waarvoor het bestemd is.

Voor de bevoegde instanties gelden de artikelen 2:14, derde lid, en 2:15, derde lid, van de Awb (zie ook artikel 15, tweede lid, van het wetsvoorstel). De toepasselijkheid van deze artikelen betekent dat bevoegde instanties de vrijheid blijven behouden om een eigen afweging te maken omtrent de vereiste betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van een via het centraal loket te verzenden of ontvangen bericht, gelet op aard, inhoud en het doel daarvan. In de praktijk zijn er uiteenlopende technische middelen die uiteenlopende aspecten van de betrouwbaarheid van een bericht kunnen waarborgen.

Het handhaven van de verantwoordelijkheid voor het niveau van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van concreet berichtenverkeer bij de bevoegde instanties heeft als keerzijde dat de minister van Economische Zaken de verantwoordelijkheid daarvoor niet heeft. De taakomschrijving van de minister is beperkt tot het bieden van de mogelijkheid aan dienstverrichters en bevoegde instanties om berichten via het centraal loket te verzenden (artikel 13). De minister vervult aldus uitsluitend een schakelfunctie voor het verkeer dat tussen dienstverrichters en bevoegde instanties wordt afgewikkeld, zonder de inhoud van berichten vast te stellen of daarvan kennis te nemen.

4.2.3.5.6 Het gebruik van elektronische handtekeningen

De toegang tot de afgeschermdde omgeving moet worden onderscheiden van het gebruik van een elektronische handtekening. Het gebruik van een elektronische handtekening kan, afhankelijk van aard, inhoud en doel van een bericht, vereist zijn voor berichten die via het centraal loket worden verzonden. Een essentieel onderdeel van de (elektronische) handtekening is het vastleggen van een wilsuiting van de ondertekenaar. Dat is van belang in het kader van rechtsgevolgen of bewijsvoering. Artikel 2:16 van de Awb bepaalt voor bestuurlijk verkeer dat aan het vereiste van ondertekening is voldaan door een elektronische handtekening, indien de methode die daarbij voor authenticatie is gebruikt voldoende betrouwbaar is, gelet op de aard en de inhoud van het elektronisch bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt. De Awb verklaart in artikel 2:16 de artikelen 15a, tweede tot en met zesde lid, en 15b van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek van overeenkomstige toepassing, voor zover de aard van het bericht zich daartegen niet verzet. Deze artikelleden hebben onder meer betrekking op de rechtsgevolgen en -vermoedens die aan het gebruik van een elektronische handtekening verbonden zijn. Ingeval bij of krachtens de wet een verplichting tot ondertekening geldt, of indien een bevoegde instantie op grond van artikel 2:14, derde lid, en 2:15, derde lid, van de Awb op basis van aard, inhoud en doel van het gebruik van het (soort) bericht een elektronische handtekening nodig acht, zal ook het soort elektronische handtekening dat vereist is bepaald dienen te worden. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de omstandigheid dat niet alleen binnenlandse maar ook buitenlandse dienstverrichters een handtekening van het vereiste niveau moeten kunnen aanmaken. Daarnaast komen de kosten er van voor rekening van de bevoegde instanties en dienstverrichters zelf. Aangezien over heel Europa bezien er vele aanbieders van elektronische handtekeningen actief zullen zijn met verschillende soorten handtekeningen, software, en betrouwbaarheids- en herkenningmethoden, is het niet reëel te veronderstellen dat een bevoegde instantie in staat zal zijn om elke denkbare geavanceerde handtekening uit het buitenland te accepteren. Omgekeerd geldt voor een dienstverrichter in wezen hetzelfde. Richtlijn nr. 1999/93/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 1999 betreffende een gemeenschappelijk kader voor elektronische handtekeningen (PbEG L 13) biedt evenwel een geharmoniseerd kader voor het gebruik van elektronische handtekeningen. Dat kader is met name wat betreft de zogenaamde gekwalificeerde elektronische handtekening nader uitgewerkt en omgezet in de nationale wetgeving in de verschillende lidstaten, in Nederland in de

Wet elektronische handtekeningen. Een dergelijke handtekening is gekoppeld aan een gekwalificeerd certificaat en aangemaakt met veilige middelen, zoals voor Nederland gedefinieerd in de Telecommunicatiewet. Bij het gebruik van een dergelijke handtekening geldt het rechtsvermoeden dat die methode voldoende betrouwbaar is.

Op grond van de richtlijn geldt dat lidstaten het verlenen van certificatie-diensten vanuit een andere lidstaat op gebieden die onder deze richtlijn vallen niet mogen beperken en dat zij het vrije verkeer in de interne markt van producten voor elektronische handtekeningen die aan de richtlijn voldoen, moeten waarborgen (artikel 4 van richtlijn 1999/93/EG). In Nederland biedt onder meer PKI-overheid aan overheden gekwalificeerde certificaten aan, die eenvoudig herkenbaar zijn. Ook in andere lidstaten lijkt het aantal aanbieders van gekwalificeerde certificaten gekoppeld aan de elektronische handtekening momenteel te overzien.

De Commissie dient nadere uitvoeringsbepalingen vast te stellen die mogelijk ook hierop betrekking hebben. Artikel 8, derde lid, van de dienstenrichtlijn bepaalt namelijk dat de Commissie volgens de comitologieprocedure uitvoeringsbepalingen zal vaststellen terzake de comitatie-functie van het één-loket, teneinde de interoperabiliteit van de informatiesystemen en het gebruik van elektronische procedures tussen lidstaten te vergemakkelijken, met inachtneming van op communautair niveau opgestelde gemeenschappelijke normen.

4.2.3.6 Aansprakelijkheid

De dienstenrichtlijn bevat geen voorschriften over de wijze waarop aansprakelijkheid door een lidstaat geregeld dient te worden. De aard van de verplichtingen in de richtlijn zoals omgezet in het wetsvoorstel, is niet zodanig dat een specifieke regeling – gelet op de bestaande generieke regels in Nederland over aansprakelijkheid, in het bijzonder die betreffende onrechtmatige daad – wenselijk en noodzakelijk is. Die conclusie is tevens van toepassing op de taken die overheden die op grond van de hoofdstukken 2 tot en met 4 van het wetsvoorstel moeten vervullen. Evenals van de burger mag van de overheid worden verwacht dat die bij het vervullen van deze taken zorgvuldig opereert en niet op onrechtmatige wijze jegens anderen opereert. Dat is inherent aan behoorlijk overheidsbestuur. Van belang daarbij is dat het wetsvoorstel de te vervullen taken definieert, alsmede de partijen die dat moeten doen en de doelgroepen waarvoor dat wordt gedaan. Daarmee is een wettelijk kader beschikbaar dat inzicht verschaft in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de diverse partijen en de inhoud van die verantwoordelijkheden. De beoordeling van aansprakelijkheidskwesties kan daardoor de taakverdeling zoals neergelegd in het wetsvoorstel volgen.

Aansprakelijkheid kan aan de orde zijn indien een betrokken overheidsinstantie een opgedragen functie niet goed vervult. Bij de uitvoering van de hoofdstukken 2 tot en met 4 wordt in deze paragraaf in het bijzonder stilgestaan bij de informatie-, bijstands- en transactiefunctie.

Wat betreft de informatiefunctie zijn de partijen die verplicht zijn informatie toegankelijk te maken, ook werkelijk in staat om dit op zodanige wijze te doen dat die informatie actueel en juist is. Voor bevoegde instanties die betrokken zijn bij eisen en vergunningstelsels als bedoeld in artikel 2, tweede lid, geldt namelijk dat zij niet meer informatie toegankelijk hoeven te maken dan uit hun betrokkenheid bij die eisen en vergunningstelsels voortvloeit. De informatie is verder beperkt tot de informatie die in de artikelen 8 en 19 is opgesomd, en sluit voorts ook aan op het type informatie dat veel bevoegde instanties nu al elektronisch ontsluiten via eigen websites vanuit het oogpunt van klantgerichtheid en verbetering van dienstverlening. De informatiefunctie is daarmee voldoende in balans voor bevoegde instanties om op verantwoorde en zorgvuldige wijze invulling te kunnen geven aan hun verantwoordelijkheden terzake. Dat geldt verder ook voor de minister van Economische Zaken en de Consumenten-

autoriteit. Zij kunnen de informatie van bevoegde instanties via de centrale websites van het centraal loket en van het informatiepunt toegankelijk maken, bijvoorbeeld door gebruik te maken van deeplinks naar websites van bevoegde instanties. Zeker indien de herkomst van die informatie voor dienstverrichters en afnemers kenbaar is, is niet aannemelijk dat de minister of de Consumentenautoriteit snel aanspreekbaar zijn op eventuele daarin voorkomende foutieve informatie. Dit uitgangspunt dient evenwel te worden genuanceerd voor zover de minister respectievelijk de Consumentenautoriteit informatie afkomstig van bevoegde instanties gaat bewerken, bijvoorbeeld in een «bovenlaag» aan informatie op de centrale website. In dat geval zal voor hen de verantwoordelijkheid voor juistheid en volledigheid van deze informatie groter worden. Die «bovenlaag» aan informatie zal naar zijn aard niet anders dan generiek kunnen zijn, zodat de juistheid en actualiteit daarvan genoegzaam kan worden bewaakt en bijgehouden.

Bij het verlenen van bijstand aan dienstverrichters en afnemers wordt op verzoek informatie verstrekt over de wijze waarop eisen en vergunningstelsels doorgaans worden uitgelegd en toegepast. Ook hierbij geldt dat bevoegde instanties de bijstandsfunctie niet hoeven te vervullen indien dat hun eigen betrokkenheid bij eisen of vergunningstelsels te boven gaat. Daarbij komt dat op verzoek te verstrekken informatie geen individueel juridisch advies betreft, en daarmee geen advies «op maat» wordt. De bijstandsfunctie is gericht op een betrekkelijk informele wijze van communiceren tussen dienstverrichters/afnemers en betrokken instanties, waarbij het over het algemeen mogelijk zal zijn om snel en eenvoudig te reageren op vragen. Dat vereist van bevoegde instanties dat het proces tot bijstandverlening zorgvuldig wordt ingericht, en dat bijvoorbeeld ook helder wordt gecommuniceerd wat een dienstverrichter aan dienstverlening mag verwachten. In zekere zin kan de bijstandverlening worden vergeleken met het type bijstand dat bijvoorbeeld in het kader van «postbus 51» wordt verleend en dat in de loop der jaren een volledig ingeburgerd fenomeen is. Voor zover het gaat om bijstandverlening op het vlak van informatie die op het buitenland betrekking heeft, zal in nogal wat gevallen de herkomst van die informatie in een andere lidstaat gelegen zijn. Het is met het oog daarop van belang dat de minister van Economische Zaken respectievelijk de Consumentenautoriteit dit vooraf ook helder kenbaar maken, en daarbij aangeven niet voor de juistheid van die informatie te kunnen instaan. Datzelfde geldt overigens ook voor de informatiefunctie. Door een dergelijke heldere en kenbare mededeling vooraf wordt voorkomen dat bij dienstverrichters en afnemers de indruk ontstaat dat die informatie door de minister en de Consumentenautoriteit zelf is gegenereerd.

Ten aanzien van de transactiefunctie is in het oog springend dat er risico's op het ontstaan van aansprakelijkheid aanwezig zijn, indien het centraal loket op enig moment niet goed functioneert. Er zijn allerlei oorzaken te bedenken waardoor het centraal loket op enig moment gedurende kortere of langere tijd niet goed bereikbaar zou kunnen zijn, zoals een lokale energiestoring, een interne systeemstoring, een staking, of andere vormen van rampspoed. Volledige zekerheid dat het centraal loket nooit of te nimmer uitval kent, is niet te geven. Risico's zijn niet uit te sluiten, maar kunnen vaak wel tot een acceptabel niveau beperkt worden. Nut, noodzaak en rendement van de inzet van (financiële) middelen dienen in een juiste verhouding tot elkaar te staan. Geprojecteerd op het centraal loket zal bij de uitvoering van de technische voorzieningen met dit soort afwegingen rekening worden gehouden, zoals de voorzienbaarheid van eventuele optredende schade.

Een voorbeeld. Indien onderhoud of verbeteringen aan de technische voorzieningen van het centraal loket moeten worden uitgevoerd, gebeurt dit om de inrichting, instandhouding, werking en beveiliging van het centraal loket te waarborgen. Die taak is aan de minister opgedragen in artikel 5, eerste lid, van het wetsvoorstel. Het is onder omstandigheden

denkbaar dat voor de uitvoering van werkzaamheden het in redelijkheid niet anders kan dan dat het centraal loket gedurende enige tijd niet bereikbaar is. Het zal telkens van de omstandigheden van het geval afhangen of dit in strijd is met de verplichting van de minister aan dienstverrichters en bevoegde instanties de mogelijkheid te bieden om procedures en formaliteiten via het centraal loket af te wikkelen (artikel 13). Of die tijdelijke onbereikbaarheid van het centraal loket in strijd met artikel 13 is, hangt van allerlei factoren af. Is het onderhoud in het verleden goed en regelmatig uitgevoerd? Is er planmatig onderhoud geweest? Was er een bijzondere reden voor dit onderhoud? Op welk tijdstip is het onderhoud uitgevoerd? Kon het onderhoud niet zodanig worden uitgesmeerd en ingericht dat uitval vermeden kon worden? Zijn aard, duur en gevolgen van onderhoud tijdig aangekondigd en publiek gemaakt? Uit dit soort vragen blijkt het belang om goede voorzorgsmaatregelen te treffen die er op gericht zijn de risico's op het tijdelijk niet bereikbaar zijn van het centraal loket en nadelige gevolgen daarvan zoveel mogelijk te verkleinen. Indien aan die verantwoordelijkheid op een goede en afgewogen wijze invulling wordt gegeven, zullen aansprakelijkheidsrisico's beperkt en beheersbaar zijn. Die risico's zijn voorts afwezig voor situaties van overmacht, zoals bij uitval van elektriciteit als gevolg waarvan het centraal loket niet bereikbaar is. Dit kan aan de bij het centraal loket betrokkenen niet worden tegengeworpen.

5. VERGUNNINGSTELSELS EN VERGUNNINGEN

5.1 Algemene aspecten

De opdracht tot administratieve vereenvoudiging zoals neergelegd in artikel 5, eerste lid, van de dienstenrichtlijn is door de communautaire wetgever zelf al voor een deel nader ingevuld in afdeling 1 van hoofdstuk III van de dienstenrichtlijn. De dienstenrichtlijn geeft een aantal kaders voor vergunningstelsels en vergunningen die elk vanuit een andere invalshoek komen. De eerste invalshoek is het vraagstuk van noodzakelijkheid en proportionaliteit van een vergunningstelsel. Door middel van artikel 9 en de daaraan verbonden screeningsverplichting legt de communautaire wetgever aan de Nederlandse wetgevende en regelgevende instanties de verplichting op om goed te beoordelen of een vergunningstelsel wel noodzakelijk en proportioneel is. Deze verplichting past goed binnen het Nederlandse programma van aanpak van administratieve lasten, de vermindering van regeldruk en de afschaffing en vereenvoudiging van vergunningen. De dienstenrichtlijn zal op dit punt nog een extra stimulans vormen voor het opnieuw bezien van de nut en noodzaak van vergunningstelsels.

De tweede invalshoek stelt eisen aan de inrichting en grondslagen van vergunningstelsels. Het gaat dan om criteria die de beoordelingsbevoegdheid van bevoegde instanties inkaderen, regels omtrent de werking van een vergunning, de toepassing van een vorm van wederzijdse erkenning, de mogelijkheid van administratief beroep of rechterlijke controle (zie artikel 10 van de dienstenrichtlijn). In het verlengde hiervan heeft de communautaire wetgever ook een juridisch kader geformuleerd voor vergunningstelsels waarbij een selectie uit diverse gegadigden dient plaats te vinden, omdat het aantal te verlenen vergunningen schaars is gelet op de specifieke omstandigheden zoals beschikbaarheid van ruimte (zie artikel 12 van de dienstenrichtlijn).

De derde invalshoek heeft betrekking op de duur van een verleende vergunning en de mogelijkheden om een vergunning in te trekken. Uitgangspunt van de dienstenrichtlijn is dat een vergunning in beginsel geen beperkte geldigheidsduur heeft, maar daarbij heeft de communa-

taire wetgever ook een aantal uitzonderingsmogelijkheden geopend (zie artikel 11, eerste, tweede en vierde lid, van de dienstenrichtlijn).

Uit de vierde invalshoek vloeit voort dat de dienstverrichter verplicht is om de oprichting van dochterondernemingen waarvan de activiteiten onder de werking van desbetreffende vergunningstelsel vallen aan het één-loket te melden evenals de wijzigingen waardoor de dienstverrichter niet meer aan de vergunningsvoorwaarden voldoet (artikel 11, derde lid, van de dienstenrichtlijn).

De vijfde en laatste invalshoek betreft de eisen die de dienstenrichtlijn stelt aan vergunningsprocedures en -formaliteiten (zie artikel 13 van de dienstenrichtlijn). Hier gaat het niet om het stelsel als zodanig, maar om de wijze waarop wordt omgegaan met het stelsel door middel van een administratieve procedure en daaraan verbonden formaliteiten. De dienstenrichtlijn eist bijvoorbeeld dat de procedures en formaliteiten duidelijk zijn en vooraf openbaar gemaakt (artikel 13, eerste lid, van de dienstenrichtlijn).

Het samenstel van deze uitgangspunten zorgt voor een sluitend communautair kader waaraan vergunningstelsels en vergunningen dienen te voldoen die binnen het bereik van de dienstenrichtlijn vallen. Het wetsvoorstel sluit aan bij de reikwijdte van de dienstenrichtlijn en gaat ten aanzien van vergunningstelsels niet verder dan noodzakelijk is. Alleen ten aanzien van de *Lex silencio positivo*, ook bekend als de van rechtswege verleende vergunning is een andere benadering gekozen die samenhangt met het kabinetsstandpunt over de *Lex Silencio Positivo* (zie hieronder paragraaf 5.4).

5.2 Reikwijdte

De bepalingen in de dienstenrichtlijn over vergunningstelsels hebben alleen betrekking op gevallen waarin voor de toegang tot of de uitoefening van een dienst een vergunning is vereist. Hoewel de dienstenrichtlijn een brede werking heeft, is de reikwijdte van de richtlijn op een aantal cruciale punten ingeperkt (zie hierboven paragraaf 3.2). Zo zijn belangrijke sectoren zoals financiële diensten, diensten op het gebied van vervoer, diensten van de gezondheidszorg, sociale diensten etc. van de reikwijdte uitgezonderd. Hetzelfde geldt voor een aantal rechtsgebieden zoals belastingen, strafrecht en het arbeidsrecht. Het kader voor vergunningstelsels dat is neergelegd in de dienstenrichtlijn geldt alleen voor vergunningen die onder de reikwijdte van de dienstenrichtlijn vallen. Het wetsvoorstel sluit daarop aan. Hieraan wordt nog toegevoegd dat, zoals in paragraaf 3.3 is vermeld en in lijn met het principe zoals neergelegd in artikel 10, zevende lid, van de dienstenrichtlijn het wetsvoorstel de verdeling van bevoegdheden tussen de diverse betrokken bevoegde instanties en bestuurslagen onverlet laat.

De voorschriften zoals neergelegd in afdeling 1 van hoofdstuk III van de dienstenrichtlijn hebben een bredere werking dan de plaats van deze voorschriften lijkt te impliceren. Weliswaar zijn deze voorschriften opgenomen in hoofdstuk III van de dienstenrichtlijn dat de vrijheid van vestiging van dienstverrichters regelt, maar deze voorschriften zijn niet alleen relevant voor de klassieke vestigingsvergunning zoals voorheen geregeld bij de inmiddels ingetrokken Vestigingswet Bedrijven 1954 (wet van 11 mei 2007 tot intrekking van de Vestigingswet bedrijven 1954, Stb. 232) maar ook voor andere vergunningen die de toegang tot of de uitoefening van een dienst reguleren.

Ook hebben deze voorschriften een bredere werking door de wijze waarop in Nederland de meeste vergunningstelsels zijn vormgegeven. De meeste vergunningstelsels maken geen onderscheid tussen enerzijds de situatie dat een dienstverrichter in Nederland gevestigd is of zich in Nederland gaat vestigen en anderzijds dat er sprake is van een tijdelijke grensoverschrijdende dienstverrichting die door een dienstverrichter uit een andere

lidstaat wordt verricht. De Nederlandse vergunningstelsels reguleren een activiteit of de markttoegang en maken daarbij geen onderscheid. Deze vergunningstelsels voldoen daarmee aan het vereiste van non-discriminatie zoals veelvuldig in de dienstenrichtlijn neergelegd, maar vallen hierdoor binnen het bereik van zowel de voorschriften van de dienstenrichtlijn over de vrijheid van vestiging (afdeling 1, hoofdstuk III) als de voorschriften inzake het vrij verrichten van diensten (afdeling 1 en artikel 19 van hoofdstuk IV).

Ten slotte is ook de definitie van het begrip vergunningstelsel zoals neergelegd in artikel 4, zesde lid, van de richtlijn relevant voor de afbakening van de reikwijdte van de verplichtingen uit de dienstenrichtlijn. Het begrip vergunningstelsels is ruim geformuleerd. Overweging 39 van de dienstenrichtlijn geeft aan dat het onder meer duidt op de administratieve procedures voor de verlening van vergunningen, licenties, erkenningen of concessies, en ook op de verplichting zich voor de uitoefening van de activiteit in te schrijven als beroepsbeoefenaar, zich te laten opnemen in een register, op een rol of in een databank, officieel benoemd te zijn door een instantie of een beroepskaart aan te vragen. Deze overweging preciseert dat het niet alleen gaat om een formeel besluit, maar ook om stilzwijgende verlening, omdat niets van de bevoegde instantie wordt vernomen. Ook situaties waarbij de dienstverrichter eerst moet wachten op een bevestiging dat de verklaring of aanvraag is ontvangen voordat hij met zijn activiteiten rechtmatig kan beginnen, vallen onder het begrip vergunningstelsel.

Met name dit laatste punt geeft het onderscheidend criterium aan ten opzichte van een «eis» zoals gedefinieerd in artikel 4, zevende lid, van de dienstenrichtlijn. Inherent aan een vergunningstelsel is dat er sprake is van een zeker tijdsverloop voordat een dienstverrichter legaal zijn dienst kan aanbieden of zich kan vestigen en gedurende deze periode de bevoegde instantie nadere voorwaarden kan stellen aan de toegang tot of de uitoefening van de dienst (zie ook de toelichting bij artikel 34). De dienstverrichter moet wachten op een stilzwijgend dan wel expliciet signaal dat het hem is toegestaan om de markt te betreden, zich te vestigen of zijn dienst te verrichten. Een eis geldt in beginsel ongeacht het moment waarop de dienst wordt verricht of de dienstverrichter zich vestigt. Er is geen wachtperiode voor de dienstverrichter. Hij dient zich onverkort aan de eis te houden, maar hoeft daarvoor niet een zekere tijd te laten verlopen om een expliciet of stilzwijgend oordeel te krijgen dat hij voldoet aan de norm die is neergelegd in de eis. Deze uitwerking van het begrip vergunningstelsel is ook in lijn met de jurisprudentie van het Hof van Justitie die dergelijke administratieve procedures en formaliteiten al snel als een belemmering van het vrij verkeer van diensten kwalificeert onder andere door de vertraging die een dergelijke procedure met zich meebrengt (zie arrest HvJEG van 3 oktober 2000, zaak C-58/98, Josef Corsten, overweging 32 tot en met 48 en het arrest HvJEG van 19 januari 2006, zaak C-244/04, Commissie/Duitsland, overweging 33 tot en met 42). Voor de goede orde: de nadere eisen die aan een individuele dienstverrichter door middel van aan een vergunning verbonden voorschriften worden opgelegd, vallen niet binnen de reikwijdte van het begrip «eis». Dergelijke nadere eisen zijn niet algemeen verbindend, maar hebben enkel betrekking op de individuele dienstverrichter en zijn activiteit.

5.3 Verhouding met het Nederlandse bestuursrecht

5.3.1 Algemeen

Voor een goed begrip van het in hoofdstuk 5 dit wetsvoorstel bepaalde omtrent vergunningstelsels is het noodzakelijk inzicht te hebben in de verhouding tot andere bestuursrechtelijke wet- en regelgeving, in het bijzonder de Algemene wet bestuursrecht. Het wetsvoorstel bezit ener-

zijds niet hetzelfde generieke karakter als de Algemene wet bestuursrecht, maar ontstaat anderzijds het gebruikelijke sectorale karakter van specifieke bestuursrechtelijke wetgeving. Dat is een onvermijdelijke consequentie van het uitgangspunt om bij de omzetting van de richtlijn binnen de reikwijdte van de richtlijn te blijven en qua verplichtingen niet verder te gaan dan strikt genomen noodzakelijk is. Die consequentie geldt ook ten aanzien van hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel over vergunningstelsels. Daarmee is tevens het belang gegeven inzicht te verschaffen in de verhouding tussen de Dienstenwet en andere bestuursrechtelijke wetgeving wat betreft het bepaalde omtrent vergunningstelsels. Hiertoe wordt eerst stilgestaan bij de verhouding tot de Algemene wet bestuursrecht. Vervolgens wordt aan de hand van een voorbeeld ingegaan op de relatie met specifieke bestuursrechtelijke wetgeving. Daarmee wordt een indruk gegeven over hoe de voorschriften in het wetsvoorstel over vergunningen zich in de praktijk verhouden met andere bestuursrechtelijke wetgeving.

5.3.2 Algemene wet bestuursrecht

Hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel is uitsluitend relevant voor vergunningstelsels die onder de reikwijdte ervan vallen. Het wetsvoorstel regelt ten aanzien van vergunningstelsels een aantal zaken die betrekking hebben op zaken als ontvangstbevestiging, beslistermijnen en de verlenging daarvan, een mededelingsplicht omtrent opschorting van een vergunningaanvraag, en een verplichting tot kennisgeving door een vergunninghouder van bepaalde wijzigingen ten aanzien van de eigen onderneming. Voor een goede interpretatie van de uitwerking van deze regels over vergunningstelsels is het noodzakelijk om het begrip vergunning in relatie tot de begrippen aanvraag en beschikking uit de Algemene wet bestuursrecht toe te lichten.

In de meeste gevallen zal een vergunning als bedoeld in het wetsvoorstel een beschikking zijn die op aanvraag is genomen. Een vergunning op aanvraag kan ook van rechtswege verleend worden. Ook dan is sprake van een beschikking. Dit volgt uit de bepalingen over de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen (*lex silencio positivo*) die onderwerp zijn van artikel 60 van dit wetsvoorstel.

De ruime formulering van het begrip vergunning in het wetsvoorstel is meeromvattend. Er zijn ook vergunningen, uitdrukkelijke of stilzwijgende, in de zin van de richtlijn en dus van dit wetsvoorstel die niet op aanvraag worden verleend of geweigerd. Indien de toegang tot of uitoefening van een dienst afhankelijk is van een krachtens wettelijk voorschrift verplichte melding bij een bevoegde instantie en de dienstverrichter pas na een zeker tijdsverloop na die melding de markt mag betreden, zich mag vestigen of zijn dienst mag verrichten, terwijl in de tussentijd de bevoegde instantie een vergunning afgeeft die daaraan nadere voorwaarden stelt, is sprake van een melding die uitmondt in een vergunning in verband met vestiging, maar niet één op aanvraag. Indien een dienstverrichter bijvoorbeeld binnen de meldingsperiode een beschikking of een ontheffing met (potentieel) gevolgen voor de uitoefening van een dienst ontvangt, is in die situatie sprake van een vergunning met gevolgen voor de vestiging. In die situatie is niet sprake van een eis, aangezien sprake is van een beslissing over de toegang tot of uitoefening van een dienst. Bij het starten van de daadwerkelijke uitoefening van de dienst dient de dienstverrichter zich namelijk aan het bepaalde in die beslissing te houden.

Het wetsvoorstel voorziet in het hoofdstuk over vergunningstelsels in een aparte paragraaf die van toepassing is op meldingsprocedures die mogelijk in een vergunning uitmonden. Deze paragraaf geldt derhalve voor ieder van de in die paragraaf bedoelde meldingsprocedures, ongeacht of een concrete melding uiteindelijk ook tot een vergunning leidt. Er is namelijk sprake van een vergunningstelsel met bijbehorende vergunningsprocedures en formaliteiten, die afhankelijk van de inrichting er van niet

per definitie bij alle meldingen een vergunning tot gevolg hoeft te hebben. Naar hun aard zijn op dit soort vergunningstelsels niet alle artikelen uit de dienstenrichtlijn over vergunningsprocedures en -formaliteiten relevant, zodat om die reden is gekozen voor een aparte paragraaf.

Deze verschillen tussen vergunningen op aanvraag en meldingsprocedures komen tot uiting in de opzet van hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel. Paragraaf 5.1 bevat de bepalingen die betrekking hebben op vergunningen op aanvraag. Onder een aanvraag moet, aldus artikel 1:3, derde lid, van de Awb worden verstaan een verzoek van een belanghebbende om een besluit te nemen. In deze paragraaf zijn dus diverse bepalingen opgenomen die verband houden met de voorbereidingen tot en het nemen van een besluit. Het kan daarbij ook om van rechtswege gegeven beschikkingen gaan. In die gevallen wordt het begrip vergunning steeds gekoppeld aan de begrippen aanvraag en beschikking. Deze kernbegrippen hebben de betekenis die daaraan in de Algemene wet bestuursrecht wordt toegekend, aangezien zij niet apart in dit wetsvoorstel zijn gedefinieerd. Een consequentie hiervan is dat het ruime begrip bevoegde instantie bij de toepassing van de desbetreffende bepalingen in paragraaf 5.1 enkel betrekking kan hebben op die bevoegde instanties die bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 Awb zijn.

In paragraaf 5.2 van het wetsvoorstel zijn bepalingen opgenomen die zien op een figuur die de richtlijn kwalificeert als vergunning in de zin van dit wetsvoorstel en die tot een beslissing kunnen leiden over de toegang tot of uitoefening van een dienst, zonder dat sprake is van een aanvraag tot het verkrijgen van een besluit. Het gaat hier om een bepaalde categorie van meldingen in verband met vestiging, waarbij een bevoegde instantie bevoegd is (gebonden of vrij) een beslissing te nemen die van invloed is op de daadwerkelijke uitoefening van een dienst.

In veruit de meest gevallen zal een vergunning als gedefinieerd in het wetsvoorstel tevens een besluit zijn. Voor die gevallen bevat paragraaf 5.1 voorschriften die overwegend complementair zijn aan onderwerpen die ook in de Awb zijn geregeld. Met name gaat het om de verhouding tot de afdelingen 4.1.1 (de aanvraag) en 4.1.3 (beslistermijn) van de Awb.

In die gevallen dat het een vergunningsprocedure betreft die gebaseerd is op een melding als bedoeld in het wetsvoorstel, is paragraaf 5.2 van toepassing. Het doorlopen van een dergelijke vergunningsprocedure kan, maar hoeft niet per definitie uit te monden in een vergunning. Dat hangt af van de inrichting van het desbetreffende vergunningstelsel, en de mate van beslissingsvrijheid waarover een bevoegde instantie beschikt.

Ter verdere verduidelijking volgt hieronder een voorbeeld van het veelvoorkomende type vergunning waarop paragraaf 5.1 van toepassing is. De Handelsregisterwet 2007 bepaalt voor welke ondernemingen de verplichting tot inschrijving in het handelsregister geldt. Het doen van de verplichte opgave tot inschrijving leidt er toe dat een Kamer van Koophandel een beslissing moet nemen over de inschrijving. Een dergelijke beslissing valt aan te merken als een vergunning als bedoeld in het wetsvoorstel, mits een onderneming zich met haar bedrijfsactiviteiten richt op een dienst die onder de reikwijdte van het wetsvoorstel valt. Aan de vereisten voor een vergunning in de zin van dit wetsvoorstel is voldaan. Er is sprake van een aanvraag aan een bevoegde instantie, namelijk de betrokken Kamer van Koophandel, die over de inschrijving in het handelsregister beslist. Het betreft voorts een beslissing over de toegang tot of uitoefening van een dienst. De beslissing van een Kamer van Koophandel om al dan niet tot inschrijving over te gaan, kwalificeert niet enkel als een vergunning in de zin van het wetsvoorstel, maar tevens als een beschikking in de zin van artikel 1:3, tweede lid, van de Awb. Er is sprake van een besluit dat niet van algemene strekking is. In geval van een weigering tot inschrijving kan de belanghebbende tegen dit besluit bezwaar en beroep instellen.

5.3.3 Andere bestuursrechtelijke wet- en regelgeving

Naast de Algemene wet bestuursrecht dient bij de toepassing van het wetsvoorstel ook rekening te worden gehouden met andere bestuursrechtelijke wet- en regelgeving. Voor zover dergelijke wet- en regelgeving onder de reikwijdte van de dienstenrichtlijn valt, zal deze, indien noodzakelijk, zodanig worden aangepast bij de Aanpassingswet dat deze wet- en regelgeving verenigbaar is met het voorstel voor een Dienstenwet (zie in dit verband paragraaf 3.4 betreffende de wijze van implementatie). Hoe de toepassing van hoofdstuk 5 concreet uitpakt ten opzichte van andere bestuursrechtelijke wet- en regelgeving die onder de reikwijdte van het wetsvoorstel valt, is telkens afhankelijk van de inhoud van de desbetreffende wet- en regelgeving. Aan de hand van een voorbeeld kan dit worden toegelicht.

Een dienstverrichter wil in een gemeente een restaurant starten. Het is de bedoeling om ook alcoholhoudende drank te schenken. Daarmee is sprake van een horecabedrijf als bedoeld in de Drank- en horecawet. Op grond van deze wet is het verboden zonder daartoe strekkende vergunning van burgemeester en wethouders het horecabedrijf uit te oefenen (artikel 3, eerste lid). Een vergunning als bedoeld in de Drank- en horecawet is een beschikking als bedoeld in de Awb die door burgemeester en wethouders wordt gegeven. Op de aanvraag voor een dergelijke vergunning is afdeling 4.1.1 (aanvraag) en 4.1.3 (beslistermijn) van de Awb van toepassing. Op de procedure voor het verkrijgen van een vergunning op grond van de Drank- en horecawet zal tevens het wetsvoorstel van toepassing zijn. De procedure is namelijk aan te merken als een vergunningstelsel met betrekking tot de vrijheid van vestiging die onder de reikwijdte van de dienstenrichtlijn valt (artikel 2). Gevolg daarvan is dat burgemeester en wethouders bij het doorlopen van de procedure van vergunningverlening ook rekening dienen te houden met het bepaalde in paragraaf 5.1.

Op grond van het wetsvoorstel zullen burgemeester en wethouders voortaan altijd een ontvangstbevestiging moeten versturen die de voorgescreven informatie bevat (artikel 28, eerste lid). Die bevestiging dient bovendien via het centraal loket te worden verzonden, indien een dienstverrichter kenbaar heeft gemaakt langs deze weg voldoende bereikbaar te zijn (zie hoofdstuk 3, artikel 14, eerste lid, onderdeel b).

Wat betreft de termijn waarbinnen op de vergunningaanvraag beslist dient te worden, is van belang dat de Drank- en horecawet bepaalt dat dit binnen drie maanden na ontvangst daarvan dient te geschieden (artikel 26, derde lid, van de Drank- en horecawet). Daarmee is voldaan aan de hoofdregel van het wetsvoorstel dat dit binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn geschiedt (artikel 30, eerste lid).

Indien de betrokken dienstverrichter in verzuim is bij het indienen van een complete of juiste aanvraag, zijn burgemeester en wethouders op grond van de Awb verplicht herstel van verzuim te bieden (artikel 4:5 Awb). Op grond van het wetsvoorstel geldt daarbij de verplichting voor burgemeester en wethouders een mededeling te doen met bepaalde inhoud (zie artikel 31, eerste lid). Die mededeling dient via het centraal loket te worden verzonden, indien de dienstverrichter kenbaar heeft gemaakt langs deze weg voldoende bereikbaar te zijn (zie voor dit laatste hoofdstuk 3, artikel 14, eerste lid, onderdeel b). De Drank- en horecawet bepaalt niet dat een vergunning voor bepaalde tijd wordt verleend. Dat is in overeenstemming met het uitgangspunt van het voorstel voor een Dienstenwet (artikel 32).

Tot slot zullen burgemeester en wethouders het beginsel van gelijkwaardigheid als geformuleerd in artikel 29 moeten toepassen bij de behandeling van de aanvraag voor een vergunning: burgemeester en wethouders zullen rekening moeten houden met de eisen waar de dienstverrichter reeds in zijn lidstaat van vestiging onderworpen is geweest. Hetzelfde geldt voor de door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

bepaalde gegevens die een aanvraag dient te bevatten (zie artikel 26 Drank- en Horecawet en de Regeling aanvraaggegevens en formulieren Drank- en Horecawet).

5.4 Lex silencio positivo

5.4.1 De lex silencio positivo in de dienstenrichtlijn

Artikel 13, vierde lid, dienstenrichtlijn verplicht tot het invoeren van de van rechtswege verleende vergunning, ook bekend als de *lex silencio positivo*. Op grond van deze bepaling moet worden geregeld dat een vergunning geacht wordt te zijn verleend indien er binnen de beslistermijn geen beslissing op een aanvraag is genomen. De richtlijn staat toe dat van dit uitgangspunt wordt afgeweken, wanneer dat objectief gerechtvaardigd is om dwingende redenen van algemeen belang. Daaronder worden mede begrepen rechtmatige belangen van derden. In overweging 63 bij de richtlijn wordt hieromtrent vermeld dat een nationale regeling kan inhouden dat een aanvraag wordt geacht te zijn verworpen bij het uitblijven van een antwoord van de bevoegde instantie.

Artikel 60 van dit wetsvoorstel regelt in het kader van de implementatie van artikel 13, vierde lid, dienstenrichtlijn, de figuur van de van rechtswege verleende beschikking bij niet tijdig beslissen (ook wel aangeduid met de term positieve fictieve beschikking en de *lex silencio positivo*). De regeling van dit instrument dient niet alleen ter implementatie van de Europese verplichting maar volgt ook uit de aankondiging in het coalitieakkoord dat het kabinet het gebruik van de figuur van de *lex silencio positivo* wil verruimen (Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van het CDA, de PvdA en de ChristenUnie, 7 februari 2007, p. 15). Voorgesteld wordt de regeling van de positieve fictieve beschikking op te nemen in de Algemene wet bestuursrecht. Gelet op het feit dat de richtlijn verplicht tot een dergelijke regeling, is de wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in dit wetsvoorstel opgenomen, zodat een tijdige implementatie van deze verplichting is gewaarborgd.

5.4.2 De lex silencio positivo in een bredere context

Het instrument van de van rechtswege verleende vergunning is slechts een van de maatregelen om de overschrijding van beslistermijnen zoveel mogelijk te vermijden. Dergelijke overschrijdingen kunnen onder omstandigheden schadelijk zijn en leiden tot rechtsonzekerheid en financiële consequenties voor betrokkenen. Tijdige besluitvorming moet daarom op verschillende manieren worden bevorderd. In de eerste plaats kan worden gedacht aan het wegnemen van organisatorische belemmeringen die tijdige besluitvorming verhinderen. In de tweede plaats is een aantal wettelijke maatregelen ter bevordering van een tijdige besluitvorming in voorbereiding. Het betreft het wetsvoorstel Beroep bij niet tijdig beslissen (Kamerstukken II 2005/06, 30 435, nrs. 1–4) en het wetsvoorstel Dwangsom bij niet tijdig beslissen (Kamerstukken I 2005/06, 29 934, nr. A). Ook de in het wetsvoorstel Wet samenhangende besluiten Awb geboden mogelijkheid van coördinatie van besluitvorming over besluiten die nodig zijn om een bepaalde activiteit te mogen verrichten en besluiten die strekken tot het vaststellen van een financiële aanspraak met het oog op die activiteit, draagt bij aan tijdige besluitvorming. In derde en laatste plaats kan worden gewezen op het wetsvoorstel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Kamerstukken II 2006/07, 30 844) waarin de toestemmingen worden samengevoegd die nodig zijn als een burger of een bedrijf op een bepaalde plek iets wil gaan slopen, (ver)bouwen, oprichten of gebruiken. Aan deze set van maatregelen voegt de regering met artikel 60 van dit wetsvoorstel de figuur van de van rechtswege verleende vergunning toe. Deze figuur is overigens niet nieuw. In een aantal wetten zoals de Wonin-

genwet, de Monumentenwet, de Mededingingswet en de Mijnbouwwet wordt er al mee gewerkt. Ook buiten het terrein van de vergunningverlening bestaat de figuur van het van rechtswege verleende besluit reeds. Een voorbeeld hiervan is artikel 10:31, vierde lid, Awb op grond waarvan een goedkeuringsbesluit van rechtswege tot stand komt indien een toezichthoudend orgaan niet binnen de beslistermijn of de verdagingstermijn een besluit omtrent goedkeuring heeft bekendgemaakt.

5.4.3 *Kabinetsstandpunt lex silencio positivo*

Om een beeld te krijgen van de noodzakelijke inhoudelijke en procedurele randvoorwaarden waarmee bij de invoering van de van rechtswege verleende vergunning rekening moet worden gehouden, heeft de staatssecretaris van Economische Zaken, in overeenstemming met de minister van Justitie, afdeling III van de Raad van State verzocht hem van voorlichting te dienen inzake *lex silencio positivo*/van rechtswege verleende vergunning. De voorlichting is op 9 juli 2007 uitgebracht (Kamerstukken II 2007/2008, 29 515, nr. 224).

De Raad van State onderkent dat het niet naleven van beslistermijnen door bestuursorganen een hardnekkig probleem is en acht het niet onbegrijpelijk dat wordt aangestuurd op juridische maatregelen die tijdige besluitvorming kunnen bevorderen. In de eerste plaats zal, aldus de Raad, echter steeds moeten worden vastgesteld of een vergunningstelsel noodzakelijk is. Pas als die noodzaak vaststaat, zijn maatregelen die tijdige vergunningverlening bevorderen aan de orde. Voor de toepassing van de figuur van de fictieve vergunningverlening zou volgens de Raad van State aanleiding kunnen worden gezien bij die vergunningen waar weinig risico bestaat dat het algemeen belang of belangen van derden als gevolg van fictieve verlening worden geschaad en bovendien de rechtspositie van de vergunninghouder na fictieve verlening voldoende duidelijk is. In dergelijke gevallen zou in de plaats van een vergunning veelal ook kunnen worden volstaan met algemene regels, eventueel gecombineerd met een meldingstelsel.

In zijn reactie op de voorlichting (Kamerstukken II 2007/2008, 29 515, nr. 224) geeft het kabinet aan dat invoering van de *lex silencio positivo* niet de enige manier is om tijdige besluitvorming te bevorderen en dat de invoering evenmin zal leiden tot het volledig verdwijnen van trage besluitvorming. De introductie van deze figuur moet worden gezien als een onderdeel van een pakket aan maatregelen gericht op besluitvorming binnen een redelijke termijn. Het kabinet neemt een ruimer standpunt in dan de Raad van State. De *lex silencio positivo* is een middel dat in geselecteerde gevallen ingevoerd kan worden. Daarbij zal het kabinet de afweging maken of het realiseren van een tijdige vergunningverlening opweegt tegen de maatschappelijke schade die kan ontstaan als gevolg van een van rechtswege verleende vergunning. De regeling van de *lex silencio positivo* zoals geformuleerd in dit wetsvoorstel biedt de daartoe benodigde flexibiliteit. Overigens is het kabinet het volledig met de Raad eens dat altijd eerst gekeken moet worden of een vergunningstelsel niet beter geheel kan vervallen of vervangen kan worden door een stelsel van algemene regels met eventueel een meldingsplicht. Waar dat mogelijk is, valt dat te verkiezen boven handhaving van het vergunningstelsel, ook als daarop de *lex silencio* zou worden toegepast.

Het kabinet is in lijn met de tekst van artikel 13, vierde lid, van de dienstenrichtlijn van oordeel dat per vergunningstelsel bekeken moet worden of het wenselijk en mogelijk is om af te wijken van het uitgangspunt van de *lex silencio* wegens een dwingende reden van algemeen belang, met inbegrip van de belangen van derden. In tegenstelling tot de Raad ziet het kabinet geen mogelijkheden voor een structurele uitzonderingsmogelijkheid die verder gaat dan de gronden die de richtlijn zelf geeft.

Het kabinet gaat uit van de gedachte dat het algemene principe van de

positieve fictieve beschikking in het Nederlandse bestuursrecht zal moeten worden opgenomen, in ieder geval voor die vergunningstelsels die binnen het bereik van de dienstenrichtlijn vallen. Dit vergt een expliciete wettelijke inkadering van het uitgangspunt van de *lex silencio*. Of bij een specifiek vergunningstelsel de van rechtswege verleende vergunning daadwerkelijk van toepassing is, zal afhangen van de afweging die per vergunningstelsel moet worden gemaakt. Bij deze afweging zal niet alleen het toetsingskader van de dienstenrichtlijn worden betrokken, maar ook de ambitie die het kabinet in het eerder genoemde kabinetsstandpunt heeft vastgesteld. Juist deze ambitie zal relevant zijn voor die vergunningstelsels die niet binnen de reikwijdte van de dienstenrichtlijn vallen, maar waar toch een afweging gemaakt zal worden over het al dan niet invoeren van de *lex silencio positivo*.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat de voorlichting van de Raad van State en het kabinetsstandpunt vooral gaan over van rechtswege verleende vergunningen. Ook bij andere typen beschikkingen kan evenwel behoefte bestaan aan van rechtswege verlening daarvan. Gelet op deze behoefte is ervoor gekozen de regeling in de Awb niet te beperken tot vergunningen – een figuur die de Awb als zodanig overigens ook niet kent – maar deze mogelijk te maken voor beschikkingen in het algemeen.

5.4.4 Facultatieve regeling

De vraag welke beschikkingen bij overschrijding van de beslistermijn van rechtwege verleend zouden moeten zijn, laat zich niet in zijn algemeenheid beantwoorden. Dit is een vraag die per concreet type beschikking zal moeten worden genomen. Om die reden is gekozen voor een regeling met een facultatief karakter. Of de regeling van toepassing is, dient bij wettelijk voorschrift te worden geregeld. De keuze voor een facultatieve regeling sluit ook goed aan bij artikel 13, vierde lid, van de dienstenrichtlijn.

In overweging 63 bij de richtlijn wordt aangegeven dat een nationale regeling kan worden getroffen op grond waarvan, bij het uitblijven van een antwoord van de bevoegde instantie, de aanvraag wordt geacht te zijn verworpen. Deze verwerping moet voor de rechter kunnen worden aangevochten. Voor besluiten waarop de *lex silencio positivo* niet van toepassing wordt verklaard, hoeft geen nadere voorziening te worden getroffen. Het thans geldende systeem van rechtsbescherming voorziet erin dat op grond van artikel 6:2 Awb kan worden opgekomen tegen het niet tijdig nemen van een besluit omdat het niet tijdig nemen van een besluit voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep met een besluit gelijk wordt gesteld.

Als gezegd hoeft de *lex silencio positivo* niet op elke vergunning die onder de dienstenrichtlijn valt, van toepassing te worden verklaard. Dwingende redenen van algemeen belang kunnen daaraan in de weg staan. In overweging 40 en 41 bij de richtlijn is nader ingegaan op de dwingende redenen van algemeen belang. De aldaar beschreven redenen zijn een verkorte weergave van de stand van de jurisprudentie van het Hof van Justitie over de artikelen 43 en 49 van het EG-Verdrag aan het einde van 2006. Dwingende redenen van algemeen belang omvatten bijvoorbeeld de openbare orde en veiligheid en de volksgezondheid (zie in dit verband ook de toelichting bij artikel 1 op deze begripsbepaling).

Voor het gebruik van de *lex silencio positivo* zou ook buiten de gevallen waarin de dienstenrichtlijn van toepassing is, aanleiding kunnen zijn. Zoals de Raad van State al in zijn voorlichting aangaf, zal dat vooral het geval zijn bij die beschikkingen waar weinig risico bestaat dat het algemeen belang of belangen van derden als gevolg van de fictieve verlening worden geschaad en waarbij bovendien de rechtspositie van de vergunninghouder na de fictieve verlening voldoende duidelijk is. Gedacht zou

kunnen worden aan de huisvestingsvergunning of de kapvergunning. Toepassing van de *lex silencio positivo* op deze vergunningen levert in het algemeen niet direct risico op voor schade aan het belang van derden of de samenleving. Ook de rechtspositie van de vergunninghouder na de fictieve verlening is, door middel van de bij dit wetsvoorstel voorgestelde regeling, voldoende duidelijk.

Als de wettelijke regeling op basis waarvan een besluit wordt genomen het volgen van een uniforme openbare voorbereidingsprocedure voorschrijft, lijkt toepassing van de *lex silencio positivo* minder in de rede te liggen. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure wordt in het algemeen van toepassing verklaard bij meer ingewikkelde en omstreden onderwerpen, bijvoorbeeld omdat er veel belanghebbenden zijn met doorgaans ook tegengestelde belangen. In dergelijke gevallen is expliciete besluitvorming van groot belang, ook al omdat aan het besluit vaak voorschriften moeten worden verbonden ter bescherming van de betrokken algemene belangen, maar ook ter bescherming van de belangen van derden. Zou de *lex silencio positivo* niettemin van toepassing zijn, dan gaat dit ten koste van de bescherming van alle betrokken belangen. Bovendien kan er – gelet op de aanwezigheid van tegengestelde belangen – vanuit worden gegaan dat tegen het van rechtswege genomen besluit zal worden opgekomen en dat de bestuursrechter het besluit waarschijnlijk niet in stand kan laten en evenmin zelf in de zaak kan voorzien. Van toepassing van de *lex silencio positivo* kan geen sprake zijn met betrekking tot vergunningen of toestemmingen waaraan het Europese recht bepaalde eisen stelt, zoals bijvoorbeeld de aanwezigheid van een milieu-effectrapport bij het besluit tot vaststelling van het tracé van een nieuwe autosnelweg of spoorlijn. Vergunningverlening of toestemming van rechtswege zou leiden tot van rechtswege genomen besluiten die in strijd zijn met Europese regelgeving.

5.4.5 Plaats in de Awb en relatie met overige Awb-bepalingen

De figuur van de van rechtswege verleende beschikking is geregeld in een nieuwe paragraaf in afdeling 4.1.3. van de Awb. Afdeling 4.1.3 heeft betrekking op de beslistermijn. In paragraaf 4.1.3.1 worden algemene bepalingen gegeven over beslistermijnen en in paragraaf 4.1.3.2 worden bepalingen gegeven over de verbeurte van dwangsommen bij niet tijdig beslissen. De van rechtswege verleende vergunning kan worden beschouwd als een aanvulling naast paragraaf 4.1.3.2.

Een beschikking die van rechtswege wordt verleend voldoet op een aantal punten niet aan de Awb. Zo zal deze beschikking in strijd met hetgeen in afdeling 3.7 is bepaald, niet zijn gemotiveerd. Ook kan de van rechtswege verleende beschikking in strijd zijn met artikel 3:2. In dit artikel is bepaald dat het bestuursorgaan de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Denkbaar is overigens ook dat zich de situatie voordoet dat de voorbereiding van het besluit al wel in zijn geheel is afgerond, maar dat het besluit nog niet is ondertekend op het moment waarop de beslistermijn verstrijkt. In dat geval kan redelijkerwijs niet worden volgehouden dat het bestuursorgaan zijn onderzoeksplicht niet of niet volledig heeft nageleefd (vgl. ABRvS 4 maart 1996, AB 1996, 320, m.nt. PvB).

Ook is denkbaar dat een beschikking van rechtswege een stelsel van dwingend geformuleerde weigeringsgronden doorkruist. Hierbij kan worden gedacht aan een van rechtswege verleende bouwvergunning die in strijd is met een of meer eisen die het Bouwbesluit stelt. Het enkele feit dat de vergunning in strijd zal zijn met het Bouwbesluit, staat er niet aan in de weg dat de bouwvergunning van rechtswege ontstaat indien het bestuursorgaan niet tijdig een beslissing op de aanvraag heeft genomen. Wel kan een dergelijk besluit op grondslag van een ontvankelijk bezwaar worden

gewijzigd of herroepen (vgl. ABRvS 29 december 2004, AB 2005, 199, m.nt. TN).

5.4.6 Hoofdlijnen van de procedure en rechtsbescherming

Wanneer paragraaf 4.1.3.3 van toepassing is verklaard, is een beschikking van rechtswege verleend indien het bestuursorgaan niet tijdig op een aanvraag tot het geven van een beschikking beslist. De rechtsgevolgen verbonden aan een van rechtswege verleende beschikking treden in werking drie dagen nadat de beslistermijn ongebruikt is verstreken. Het bestuursorgaan is verplicht om de beschikking binnen twee weken nadat zij van rechtswege is verleend, bekend te maken en daarbij te vermelden dat de beschikking van rechtswege is verleend. Wanneer het bestuursorgaan nalaat de van rechtswege verleende beschikking bekend te maken, kan de aanvrager het bestuursorgaan in gebreke stellen. Gaat het bestuursorgaan dan nog steeds niet over tot bekendmaking, dan verbeurt het een dwangsom per dag dat het in gebreke is. De dwangsom loopt op van 20 euro op de eerste dag tot 40 euro per dag, met een maximum van 1260 euro.

Ook kan de aanvrager op grond van artikel 8:55f beroep instellen bij de bestuursrechter tegen het niet tijdig bekendmaken van de beschikking. Afdeling 8.2.4a is op dit beroep van overeenkomstige toepassing en er hoeft niet eerst bezwaar te worden gemaakt (zie artikel 7:1, eerste lid, aanhef en onder e Awb). De rechter behandelt het beroep in beginsel met toepassing van artikel 8:54 Awb, dus zonder zitting. Hij doet binnen acht weken uitspraak en bepaalt daarbij dat het bestuursorgaan de van rechtswege verleende beschikking alsnog bekendmaakt. De rechter kan op grond van artikel 8:55d, derde lid, de termijn bepalen. Dat dit een korte termijn kan zijn, spreekt voor zich. Het bestuursorgaan hoeft immers geen besluit meer te nemen. Het gaat enkel om de bekendmaking en de mededeling van de beschikking.

Een van rechtswege verleend besluit geldt als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Het stelsel van rechtsbescherming van de Awb is op van rechtswege verleende besluiten dan ook op dezelfde wijze van toepassing als op reële besluiten. Dit betekent dat tegen een van rechtswege verleend besluit gewoon bezwaar kan worden gemaakt. Zo nodig kan na het volgen van de bezwaarschriftprocedure beroep worden ingesteld bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voor derdebelanghebbenden zal soms gelden dat zij later, soms zelfs na afloop van de beroepstermijn, op de hoogte geraken van het bestaan van de van rechtswege verleende vergunning. Dit is echter ook het geval bij reële besluiten. Artikel 3:40 Awb schrijft immers voor dat de bekendmaking van besluiten die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door toezending of uitreiking, onder wie begrepen de aanvrager. Hier kan artikel 6:11 Awb in een voorkomend geval echter soelaas bieden.

In bezwaar dient het bestreden besluit volledig te worden heroverwogen. Deze heroverweging kan tot gevolg hebben dat een aanvankelijk van rechtswege verleend besluit wordt herroepen of gewijzigd. Het bestuursorgaan mag niet uit eigen beweging overgaan tot het herroepen van het van rechtswege genomen besluit. Een dergelijk besluit dient te worden beschouwd als een reëel doch nietig besluit omdat het nemen van reële besluiten na het verstreken zijn van de beslistermijn, niet meer is toegestaan (zie bijv. ABRvS 13 april 2004, JB 2005, 167, m.nt. Rvd, ABRvS 4 maart 1996, AB 1996, 320, m.nt. PvB, ABRvS 7 februari 1997, AB 1997, 154, m.nt. PvB). Indien de bestuursrechter de van rechtswege genomen beschikking geheel of ten dele vernietigt, moet het bestuursorgaan – behoudens voor zover de bestuursrechter zelf in de zaak voorziet – een nieuw besluit nemen. Het niet nakomen van de verplichting om een nieuw

besluit te nemen leidt niet overeenkomstig paragraaf 4.1.3.3.1 tot een van rechtswege verleend besluit (vgl. ABRvS 23 februari 2005, JB 2005, 103).

HOOFDSTUK 6. SCREENING EN NOTIFICATIE

6.1 Inleiding

Wet- en regelgeving die onder de reikwijdte van de dienstenrichtlijn valt, dient te worden doorgelicht («gescreend») op eisen waarmee dienstverrichters te maken hebben. Deze eisen worden getoetst op noodzakelijkheid, proportionaliteit en non-discriminatie. Ongerechtvaardigde belemmeringen in wet- en regelgeving dienen te worden weggenomen. Het *screenen* komt in wezen voor een groot deel neer op een conformiteits-toets van de Nederlandse wet- en regelgeving aan het Europese vrij verkeer van vestiging en dienstverrichting zoals neergelegd in de Verdragsartikelen en de dienstenrichtlijn.

Uiterlijk 28 december 2009 moet iedere lidstaat een verslag van deze screeningsoperatie indienen bij de Europese Commissie. Deze verslagen worden vervolgens door de Europese Commissie en de lidstaten in een proces van wederzijdse beoordeling gezien. Zodra de Commissie de van de lidstaten ontvangen verslagen doorzendt naar de andere lidstaten, start de termijn van 6 maanden waarbinnen gereageerd moet worden op deze verslagen (artikel 39, tweede lid, van de richtlijn).

6.2 Juridisch kader

Het juridisch kader van de richtlijn op het vlak van de screening is als volgt: Artikel 39, eerste lid, bepaalt dat de lidstaten uiterlijk 28 december 2009 bij de Commissie een verslag moeten indienen met betrekking tot:

- *Artikel 9, tweede lid: vergunningstelsels*
Aangegeven moet worden welke vergunningstelsels Nederland heeft en om welke reden. Het verslag aan de Commissie moet een beschrijving van de stelsels bevatten en er moet worden aangegeven waarom de stelsels gerechtvaardigd zijn.
- *Artikel 15, vijfde lid: te evalueren eisen*
Vermeld moet worden welke eisen op een bepaald terrein worden gesteld aan dienstverrichters die zich in Nederland willen vestigen. In het verslag aan de Commissie moeten de te handhaven eisen worden vermeld en de gerechtvaardigde reden(en). Verder moet worden aangegeven welke eisen naar aanleiding van de screeningsoperatie zijn ingetrokken of versoepeld.
- *Artikel 25, derde lid: multidisciplinaire activiteiten*
Aangegeven moet worden welke dienstverrichtingen beperkt worden door de verplichting uitsluitend een bepaalde activiteit uit te oefenen bij bepaalde gereguleerde beroepen en diensten van certificering. Uit artikel 39, vijfde lid van de richtlijn vloeit voort dat de lidstaten uiterlijk 28 december 2009 bij Commissie een verslag indienen over nationale eisen met betrekking tot:
- *Artikel 16, eerste en derde lid: eisen aan het verrichten van diensten*
In het verslag moet worden aangegeven welke eisen Nederland stelt aan de grensoverschrijdende verrichting van een dienst en om welke redenen. Uit artikel 14 van de richtlijn vloeit voort dat bepaalde vereisten verboden zijn en ook niet kunnen worden gerechtvaardigd:
- *Artikel 14: verboden eisen*
De in artikel 14 opgenomen eisen mogen niet aan een dienstverrichter uit een andere lidstaat worden gesteld. Indien bij de screeningsoperatie toch dergelijke eisen worden aangetroffen, moeten zij zo spoedig mogelijk worden ingetrokken. Dit hoeft niet in het verslag te worden vermeld.

6.3 Inrichting en uitvoering van de screening

De *screeningsoperatie* levert belangrijke informatie op omtrent de reikwijdte van de implementatiewetgeving. Het wordt duidelijk welke vergunningstelsels in de huidige Nederlandse wet- en regelgeving onder de dienstenrichtlijn vallen en aanpassing behoeven. Van het scala aan regelgeving dat binnen het bereik van de dienstenrichtlijn valt, is in paragraaf 3.2.1. van deze toelichting een beeld geschetst. Voorts kunnen de bevoegde instanties worden geïdentificeerd die op het één-loket moeten worden aangesloten, wordt duidelijk welke informatie daar te vinden moet zijn en welke procedures via het één-loket afgewikkeld moeten kunnen worden. Tot slot komt uit de *screening* naar voren welke de bevoegde instanties zijn voor de uitvoering en handhaving van de relevante wet- en regelgeving en het uitwisselen van informatie daarover. Vanwege dit belang van de *screening* voor de overige onderdelen van de implementatie zijn de *screeningswerkzaamheden* met prioriteit opgepakt: de *screeningsoperatie* is op rijksniveau reeds in 2006 gestart. Alle betrokken departementen alsmede de publiekrechtelijke bedrijfs- en beroepsorganisaties onderzoeken op basis van een gezamenlijk opgestelde systematische aanpak hun wet- en regelgeving op mogelijke belemmeringen. Eventuele wetswijzigingen die hieruit voortvloeien, moeten vóór de implementatietermijn gerealiseerd zijn. De resultaten van dit proces monden uiteindelijk uit in het *screeningsverslag* aan de Europese Commissie.

Ook de decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) voeren een *screeningsoperatie* uit. Vanuit een oogpunt van efficiëntie en logische opbouw, wordt een en en ander zoveel mogelijk geïncorporeerd in lopende trajecten met betrekking tot vermindering van regeldruk en vereenvoudiging van vergunningen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen doen voorwerk door regelgevingsmodellen te *screenen* en coördineren de werkzaamheden van de bij hen aangesloten decentrale overheden.

6.4 Vervolg op screening: notificatie

De hiervoor beschreven screeningsoperatie is een momentopname in het kader van de implementatie van de richtlijn. Ook in de toekomst moet naleving van de richtlijn echter worden gewaarborgd. Daarom is in de artikelen 15, zevende lid, en 39, vijfde lid, van de richtlijn de verplichting opgenomen voor lidstaten om nieuwe en wijzigingsregelgeving op het vlak van respectievelijk de vrije vestiging en de vrije dienstverrichting te melden (notificeren) bij de Commissie. Door de notificatie ontstaat meer transparantie en kunnen nieuwe handelsbelemmeringen worden voorkomen. Zowel de wetgever in formele zin als alle andere (overheids)organen die regelgeving vaststellen, moeten er sinds de inwerkingtreding van de dienstenrichtlijn voor zorgen dat zij bij het vaststellen van nieuwe of wijzigingsregelgeving de dienstenrichtlijn in acht nemen.

Voor de periode tot het moment van indiening van het *screeningsverslag* worden de notificaties verzameld en collectief als addendum bij het *screeningsverslag* gevoegd. Na indiening van het *screeningsverslag* zullen de betrokken regelgevende instanties zelf verantwoordelijk zijn voor notificatie aan de Commissie.

HOOFDSTUK 7. POSITIE VAN DE AFNEMER EN DE KWALITEIT VAN DIENSTEN

7.1 Algemeen

Voor het goed functioneren van de dienstenmarkt is niet alleen aandacht nodig voor de dienstverrichter, maar ook voor de afnemer van diensten en voor de kwaliteit van de geleverde diensten. Versterking van de positie van de afnemer van diensten en verbetering van de kwaliteit van dienstverlening versterken het vertrouwen van de afnemer en de werking van de markt. Het begrip «afnemers» komt uit de richtlijn: daarmee worden zowel consumenten bedoeld als zakelijke afnemers van diensten. De achterliggende gedachte is dat de maatregelen ten behoeve van afnemers bedoeld zijn voor de vraag-kant van de markt, ongeacht wie de vrager is. Het begrip afnemer is gedefinieerd in artikel 4, onder 3, van de dienstenrichtlijn. Deze definitie is in artikel 1 van het wetsvoorstel overgenomen. Een aantal maatregelen uit de richtlijn beoogt met name te bewerkstelligen dat er meer informatie beschikbaar komt en dat de dienstenmarkt transparanter wordt, zodat er uiteindelijk een ruimer aanbod ontstaat met concurrerende prijzen. Ook wil de richtlijn een hoog niveau van consumentenbescherming bieden, omdat dit wezenlijk is voor vertrouwen in de markt en tussen de lidstaten. Dat komt met name tot uiting in de informatieverplichtingen die de richtlijn oplegt aan dienstverrichters jegens hun afnemers. Dit wetsvoorstel geeft de Consumentenautoriteit de bevoegdheid op te treden als deze informatieverplichtingen jegens groepen van consumenten niet worden nagekomen (naast privaatrechtelijke handhaving door individuele afnemers via de rechter). Hiermee wordt de bescherming van de consument versterkt. Ook zal de versterking van toezicht door het bevorderen van administratieve samenwerking over de lidstaatsgrenzen heen positief kunnen uitwerken op het consumentenvertrouwen in het functioneren van de interne dienstenmarkt.

De twee belangrijkste zaken die de dienstenrichtlijn voor afnemers regelt zijn informatie-verplichtingen van dienstverrichters jegens afnemers (artikelen 22, 27 en 37 van de dienstenrichtlijn) en het verschaffen van informatie door de overheid en bevoegde instanties aan afnemers (artikelen 7 en 21 van de dienstenrichtlijn).

7.2 Informatieverplichtingen jegens afnemers

De dienstenrichtlijn legt diverse informatieverplichtingen op aan de dienstverrichter jegens de afnemer. Zo bepaalt artikel 22 van de dienstenrichtlijn dat bijvoorbeeld naam, rechtspositie en adresgegevens, of bijvoorbeeld eventuele contractbepalingen ten aanzien van het toepasselijk recht, ter beschikking gesteld moeten worden. De dienstverrichter kan de informatie op verschillende wijzen ter beschikking stellen. Daarnaast stelt dit artikel dat op verzoek bepaalde aanvullende informatie verstrekt dient te worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de gedragscodes waaronder men valt of, indien de prijs niet van tevoren is bepaald, de prijs of de berekeningswijze. Deze informatie dient helder, ondubbelzinnig en tijdig voor de sluiting van het contract, of indien er geen schriftelijk contract is, voor de verrichting van de dienst meegedeeld of beschikbaar gesteld te worden. Artikel 27 van de dienstenrichtlijn bepaalt dat dienstverrichters een adres moeten opgeven waar afnemers uit binnen- en buitenland klachten kunnen indienen. Dienstverrichters dienen hier zo snel mogelijk op te reageren en alles in het werk te stellen om tot een bevredigende oplossing te komen. Hetzelfde artikel bevat een informatieverplichting betreffende gedragscodes en over buitengerechtelijke geschillenbeslechting.

Al deze informatieverplichtingen spelen een rol bij de totstandkoming van de overeenkomst. Een algemene regeling van totstandkoming van over-

eenkomsten is te vinden in Boek 6, titel 5, afdeling 2 van het Burgerlijk Wetboek. Ter implementatie van de informatieverplichtingen van de dienstenrichtlijn is dan ook gekozen voor invoeging van een nieuwe afdeling 2a in titel 6.5 BW door middel van artikel 61 van dit wetsvoorstel. Deze nieuwe afdeling is uiteraard beperkt tot de diensten die onder het bereik van de richtlijn vallen en zorgt ervoor dat in alle overeenkomsten die onder het bereik van de dienstenrichtlijn vallen, de informatieverplichtingen worden nagekomen. Deze informatieverplichtingen zullen langs twee wegen gehandhaafd worden: privaatrechtelijk door de afnemer zelf via de rechter en bestuursrechtelijk door de Consumentenautoriteit in die gevallen waar collectief consumentenrechten geschonden worden. Op zich kan volstaan worden met privaatrechtelijke handhaving. De regering kiest ervoor om in aanvulling daarop ook bestuursrechtelijke handhaving mogelijk te maken door de Consumentenautoriteit. Conform de huidige systematiek van Verordening 2006/2004 zal de Consumentenautoriteit alleen bevoegd zijn wanneer er sprake is van een collectieve inbreuk en consumenten de gedupeerden zijn. Door middel van artikel 62 van dit wetsvoorstel wordt de Wet Handhaving Consumentenbescherming (Whc) daartoe aangepast.

Er is daartoe een aantal redenen. Allereerst is artikel 22 van de dienstenrichtlijn vergelijkbaar met de artikelen 5, eerste lid, van richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt («Richtlijn inzake elektronische handel», *PbEG* nr. L 178 van 17 juli 2000, blz. 1) en 4 van richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 1997 betreffende de bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten (*PbEG* nr. L 144 van 4 juni 1997, blz. 19). Deze informatieverplichtingen worden door de Consumentenautoriteit gehandhaafd. Naast de vergelijkbaarheid van de informatieverplichtingen is ook van belang dat het instrumentarium van de Consumentenautoriteit om op dienstenmarkten op te treden wordt uitgebreid.

Daarbij moet in acht worden genomen dat dergelijke informatieverplichtingen doordat dit gesloten normen zijn, zeer goed handhaafbaar zijn. Indien de Consumentenautoriteit signalen ontvangt die duiden op collectieve inbreuken, kan zij gemakkelijk een onderzoek starten en handhavend optreden indien nodig. Dit is voor consumenten een veel toegankelijker weg dan een gang van elke individuele consument naar de rechter. Het is daarnaast maatschappelijk efficiënter, omdat het niet alleen de consument, maar ook de rechtelijke macht ontlast. Daarmee heeft de consument een sterkere positie gekregen dan de andere categorie afnemers van diensten, namelijk het bedrijf. Dit is conform Nederlands en Europees beleid, dat voor consumenten een sterkere rechtspositie nastreeft dan die van een afnemend bedrijf. De dienstenrichtlijn schrijft niet voor dat beide groepen afnemers even sterk en actief beschermd hoeven te worden. Wel stelt de richtlijn enkele malen in meer algemene termen dat met name de positie van de consument versterkt moet worden.

7.3 Informatietoegankelijkheid en bijstandverlening aan afnemers

De dienstenrichtlijn legt niet enkel aan dienstverrichters verplichtingen op jegens afnemers, maar daarnaast dient in het kader van het één-loket voor afnemers informatie toegankelijk te worden gemaakt en bijstand te worden verleend. Dit is geregeld in de artikelen 7 en 21 van de dienstenrichtlijn. Zoals in paragraaf 4 van deze toelichting is uiteenzet, dient op grond van het wetsvoorstel de minister van Economische Zaken met behulp van het centraal loket en de Consumentenautoriteit met behulp van het informatiepunt een informatie- en bijstandsfunctie te vervullen. Via het centraal loket geschiedt dat onder meer voor zakelijke afnemers en via het informatiepunt voor consumenten. Daarnaast dienen bevoegde

instanties voor afnemers een bijstandsfunctie te vervullen. Hier wordt volstaan met te verwijzen naar hetgeen daaromtrent is toegelicht. Specifiek kan nog worden gewezen op het verband tussen de informatie en bijstand die via het centraal loket respectievelijk het informatiepunt verstrekt dient te worden omtrent geschilbeslechting en de informatieverplichting die een dienstverrichter op grond van de voorgestelde nieuwe afdeling 2a in titel 6.5 BW dient te vervullen in het kader van buitengerechtelijke geschilbeslechting. De dienstverrichter is namelijk verplicht op verzoek van de afnemer aanvullende informatie te verstrekken over buitengerechtelijke geschilbeslechting, indien de dienstverlener via een gedrags- of beroepscode of handelsvereniging bij zo'n regeling aangesloten is (artikel 6:230b, dertiende lid, BW). Voorts geldt de verplichting voor dienstverrichters om bereikbaar te zijn voor klachten en deze zo snel en goed mogelijk af te handelen. Deze maatregelen beogen in hun samenhang de positie van de afnemer en diens vertrouwen in de markt te versterken.

7.4 Overige maatregelen ter versterking van de kwaliteit van de diensten en de positie van afnemers

Naast bovengenoemde maatregelen gericht op afnemers, bepaalt de richtlijn dat de lidstaten in samenwerking met de Commissie flankerende maatregelen treffen om dienstverrichters aan te moedigen vrijwillig de kwaliteit van diensten te borgen en te bevorderen (artikel 26 van de richtlijn). Die hebben tot doel dat dienstverrichters kwaliteitsbevorderende activiteiten ontplooiën, zoals door middel van kwaliteitshandvesten, het vergemakkelijken van vergelijking van dienstverrichters en hun diensten of de ontwikkeling van vrijwillige Europese normen of het ontwikkelen van Europese gedragscodes (voor dat laatste zie artikel 37, eerste lid, van de richtlijn). Voor zover flankerende maatregelen worden ontwikkeld, vindt implementatie niet plaats door omzetting in dit wetsvoorstel, maar door feitelijk handelen.

Ten aanzien van enkele aspecten over de kwaliteit van diensten spreekt de richtlijn niet over flankerend beleid, maar betreft het verdergaande maatregelen. Zo dienen lidstaten er op toe te zien dat informatie over bepaalde keurmerken en over de criteria voor de aanvraag van keurmerken en andere kwaliteitsaanduidingen voor dienstverrichters en afnemers gemakkelijk toegankelijk zijn (artikel 26, tweede lid, van de richtlijn). Deze bepaling wordt geïmplementeerd in de artikelen 11 en 22 van het wetsvoorstel.

HOOFDSTUK 8. ADMINISTRatieve BIJSTAND

8.1 Algemene aspecten

Hoofdstuk VI van de dienstenrichtlijn bevat een uitgebreide regeling van de administratieve samenwerking tussen de bevoegde instanties van de lidstaten. Deze – harde en verplichtende – regeling van de grensoverschrijdende samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties en toezichthouders van de lidstaten past geheel binnen de wens van de Nederlandse regering die tijdens de onderhandelingen over het richtlijnvoorstel werd uitgedragen (Kamerstukken II 2005/2006, 21 501-30, nr. 120, paragraaf 3). Een adequate wederzijdse bijstand is noodzakelijk om het vertrouwen in de interne markt te verhogen bij zowel de afnemer als de betrokken overheidsinstanties. De dienstenrichtlijn gaat namelijk uit van wederzijds vertrouwen in de regels en in het handhavingsbeleid van andere lidstaten. Juist in dat kader is het noodzakelijk om dat wederzijds vertrouwen gestalte te geven door een intensieve samenwerking door bijvoorbeeld gegevensuitwisseling tussen bevoegde instanties te bevorderen. Overweging 105 van de dienstenrichtlijn onderstreept het belang van de

administratieve samenwerking. In die overweging wordt benadrukt dat een dergelijke samenwerking van essentieel belang is voor een goed functionerende interne markt. Terecht wordt in deze overweging opgemerkt dat door een gebrek aan goede samenwerking een wildgroei aan controlevoorschriften en procedures ontstaat die het grensoverschrijdend aanbieden van diensten belemmert, zonder noodzakelijkerwijs effectief te zijn in het bestrijden van oneerlijke marktdeelnemers.

Artikel 28, eerste lid, van de dienstenrichtlijn schrijft voor dat lidstaten elkaar wederzijdse bijstand verlenen en maatregelen nemen om doeltreffend met elkaar samen te werken bij het toezicht op dienstverrichters en hun diensten. Artikel 28, achtste lid, onderstreept de verplichting van de lidstaten om tot een goede wederzijdse bijstand te komen door expliciet te verwijzen naar de mogelijkheid van een inbreukprocedure wegens het niet nakomen van die verplichting. Deze algemene verplichting tot wederzijdse bijstand is een uitwerking van het algemene beginsel van gemeenschaps-trouw zoals geregeld in artikel 10 EG. De richtlijn verplicht niet tot een inspanning, maar tot een resultaat. De richtlijn verplicht niet tot het verrichten van grensoverschrijdende inspecties. Een Nederlandse bevoegde instantie kan zich bij uitoefening van zijn uitvoerings- en toezichtbevoegdheden weliswaar niet beroepen op de omstandigheid dat een dienst of de gevolgen van deze dienst zich in een andere lidstaat hebben afgespeeld (zie artikel 30, tweede lid, dienstenrichtlijn en artikel 52 van dit voorstel), maar dat betekent niet dat de Nederlandse bevoegde instanties de Nederlandse dienstverrichter in het buitenland dienen te volgen en te controleren (artikel 30, derde lid, van de dienstenrichtlijn). Uitgangspunt van de richtlijn en van dit wetsvoorstel is dat de wederzijdse bijstand en samenwerking rechtstreeks tussen de bevoegde instanties van de lidstaten plaatsvindt (zie ook overweging 107 van de dienstenrichtlijn). Dit ligt ook voor de hand, omdat juist de bevoegde instanties zoals bestuursorganen, inspecties, uitvoeringsdiensten van gemeenten etc. direct geconfronteerd worden met dienstverrichters en hun dienstverrichtingen waarover zij informatie wensen in te winnen of waarvoor zij behoefte hebben aan bijstand van bevoegde instanties uit de lidstaat waar de grensoverschrijdende dienstverrichter is gevestigd. Dit betekent dat met dit wetsvoorstel de verplichtingen met betrekking tot administratieve bijstand dus worden neergelegd bij alle relevante Nederlandse bevoegde instanties zoals de bestuursorganen, inspecties, de mede-overheden en andere organisaties met een publieke taak.

De dienstenrichtlijn gaat uit van een uitgebreide verplichting tot het uitwisselen van gegevens tussen de bevoegde instanties (zie bijvoorbeeld artikel 28, derde tot en met zesde lid, en artikel 29 van de dienstenrichtlijn). Bij deze gegevensuitwisseling kan er zelfs sprake zijn van informatie-uitwisseling over strafrechtelijke sancties (zie artikel 33 van de dienstenrichtlijn).

Dit roept direct de vraag op van de verhouding tussen deze verplichtingen uit de dienstenrichtlijn en de regeling van de reikwijdte van de richtlijn. In artikel 1, vijfde lid, van de dienstenrichtlijn is namelijk bepaald dat de dienstenrichtlijn het strafrecht van de lidstaten onverlet laat. In dit wetsvoorstel wordt ervan uitgegaan dat het strafrecht als rechtsgebied volledig is uitgezonderd van de reikwijdte van de richtlijn. Dit heeft tot gevolg dat Nederlandse justitiële of strafvorderlijke gegevens in de zin van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens – *lex specialis* voor het verstrekkingenregime ten opzichte van de Wbp – niet zullen worden verstrekt via de systematiek van administratieve samenwerking zoals neergelegd in de dienstenrichtlijn. Voor een dergelijke gegevensuitwisseling zijn aanvullende waarborgen nodig die niet in de richtlijn zijn opgenomen. Ook is er op Europees niveau sprake van verschillende voorstellen voor de uitwisseling van strafrechtelijke informatie, bijvoorbeeld het voorstel voor een Kaderbesluit van de Raad betreffende de organisatie en de inhoud van uitwisselingen van gegevens uit het strafregister tussen

de lidstaten (COM(2005)690) en het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de oprichting van het Europees Strafregister Informatiesysteem (ECRIS) (COM(2008) 332). De regering wenst daarom de gegevensuitwisseling van Nederlandse justitiële of strafvorderlijke gegevens in de zin van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens via de procedures en randvoorwaarden van die voorstellen te laten plaatsvinden. Eén en ander neemt niet weg dat ten aanzien van de verstrekking van informatie over de betrouwbaarheid van een dienstverrichter andere modaliteiten, zoals de verklaring omtrent gedrag, worden ingezet om hetzelfde doel te bereiken. In het kader van informatie over de betrouwbaarheid van dienstverrichters, verzonden door bevoegde instanties uit andere lidstaten aan Nederlandse bevoegde instanties, kan de vorm en de samenstelling van die informatie verschillen, afhankelijk van het verstrekkingenregime van de betreffende lidstaat. Het is mogelijk dat de informatie strafrechtelijke gegevens bevat. Op de verwerking van deze gegevens is niet Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens van toepassing, maar de Wet bescherming persoonsgegevens. Er is immers geen sprake van een verstrekking in de zin van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Nederlandse bevoegde instanties kunnen in dit geval strafrechtelijke gegevens verwerken aangezien artikel 22, tweede lid, onderdeel a, van de Wet bescherming persoonsgegevens bepaalt dat het verbod strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken niet van toepassing is op de verantwoordelijke die deze gegevens ten eigen behoeve verwerkt ter beoordeling van een verzoek van betrokkene om een beslissing over hem te nemen. Tenslotte moet worden opgemerkt dat de implementatie van artikel 30, tweede lid, en artikel 18 jo. 35 van de dienstenrichtlijn technisch complex is geworden. De desbetreffende artikelen in de richtlijn zijn namelijk ongelukkig geformuleerd en houden onvoldoende rekening met het schrappen van het land van oorsprongbeginsel. Hierdoor kan onbedoeld de indruk ontstaan dat dit beginsel op enigerlei wijze alsnog in de richtlijn voorkomt. Dit is evenwel uitdrukkelijk niet het geval. De gekozen wijze van implementatie van deze bepalingen waarborgt dat een dergelijke interpretatie niet mogelijk is, terwijl wel voldoende recht wordt gedaan aan de juridische verplichtingen die uit deze bepalingen van de richtlijn voortvloeien.

8.2 Procedures voor administratieve bijstand en gegevensuitwisseling

De dienstenrichtlijn kent vier verschillende procedures in het kader van de administratieve bijstand tussen de bevoegde instanties van de lidstaten. De eerste en relatief eenvoudige procedure omvat de mogelijkheid voor een bevoegde instantie uit een lidstaat om een andere bevoegde instantie uit een andere lidstaat te benaderen met een verzoek om informatie of met een verzoek tot het verrichten van een inspectie en verificatie (zie artikel 28, derde tot en met zesde lid, en de artikelen 29 en 31 van de dienstenrichtlijn). De via een inspectie of verificatie verkregen informatie wordt dan ook weer doorgegeven aan de verzoekende instantie. Een verzoek dient gemotiveerd te zijn. Voorts mag de uitgewisselde informatie alleen worden gebruikt voor de aangelegenheid waarvoor deze is verzocht. Het gaat bij deze procedure om verzoeken die zowel betrekking kunnen hebben op de dienstverrichter als op een dienstverrichting. Er kan een veelheid aan vragen of verzoeken worden geformuleerd. Een bevoegde instantie kan bijvoorbeeld navragen of de dienstverrichter daadwerkelijk in de andere lidstaat is gevestigd, of de door de dienstverrichter overlegde certificaten of vergunningen juist zijn en of de door de dienstverrichter gebruikte apparatuur in overeenstemming is met de regels van de lidstaat van vestiging. De tweede procedure ligt in het verlengde van de eerste procedure en is specifiek gericht op het verkrijgen van informatie over de betrouwbaar-

heid van de dienstverrichter (zie artikel 33 van de dienstenrichtlijn). De richtlijn voorziet in de mogelijkheid voor een bevoegde instantie om bij een relevante bevoegde instantie uit een andere lidstaat informatie op te vragen over tuchtrechtelijke, bestuursrechtelijke maatregelen of strafrechtelijke sancties en beslissingen over insolventie en faillissement waarbij sprake is van frauduleuze praktijken. Het moet gaan om maatregelen, sancties of beslissingen die jegens de desbetreffende dienstverrichter zijn genomen en die van directe betekenis zijn voor de vakbekwaamheid of de professionele betrouwbaarheid van de dienstverrichter. De informatie over de sancties en maatregelen kan alleen worden medegedeeld indien de beslissing tot het treffen van een sanctie of maatregel definitief is. Zoals al eerder is aangegeven zullen de Nederlandse justitiële of strafvorderlijke gegevens in de zin van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens niet via deze procedure worden verstrekt maar wordt voorzien in toepassing van de verklaring omtrent het gedrag (artikelen 40–42 van het wetsvoorstel).

De derde procedure gaat een stap verder. Het gaat bij deze procedure niet om informatie, maar er wordt om optreden van de relevante bevoegde instantie gevraagd jegens de dienstverrichter ten behoeve van de veiligheid van de dienstverrichting (zie de artikelen 18 en 35 van de dienstenrichtlijn). Deze procedure gaat ervan uit dat de bevoegde instanties in de lidstaat waar de dienstverrichter is gevestigd, mogelijkheden hebben om tegen de dienstverrichter op te treden wanneer de veiligheid in het geding is. Pas wanneer de aangezochte bevoegde instantie in de lidstaat van vestiging niet of onvoldoende optreedt, kan de verzoekende bevoegde instantie zelf een maatregel treffen, gericht op de individuele dienstverrichter. Daartoe moet de verzoekende instantie een zware motiveringsprocedure doorlopen waarin ook de Europese Commissie een toezichthoudende rol vervult. Voor spoedgevallen is er een afwijking voorzien van deze procedure.

De vierde en laatste procedure is het waarschuwingsmechanisme (zie artikel 29, derde lid, en artikel 32 van de dienstenrichtlijn). Dit mechanisme heeft een preventief doel en is er op ingericht de om de andere lidstaten en de Europese Commissie te informeren over een situatie waarbij de waarschuwende instantie kennis krijgt van ernstige specifieke handelingen of omstandigheden met betrekking tot een dienstverrichting die ernstige schade aan de gezondheid, de veiligheid van personen, of aan het milieu kunnen veroorzaken. De lidstaat van vestiging van de betrokken dienstverrichter, de andere lidstaten en de Europese Commissie worden hiervan onverwijld in kennis gesteld. Hier is dus sprake van een eenzijdige informatieoverdracht aan de andere lidstaten. In een andere context zijn dergelijke waarschuwingssystemen al bekend, zoals bij veterinaire kwesties en bij productveiligheid.

In dit wetsvoorstel worden alle vier de procedures wettelijk geregeld en ingekaderd overeenkomstig de eisen die de dienstenrichtlijn stelt en met inachtneming van andere toepasselijke kaders zoals de regels met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens. Zoals hierboven al eerder werd aangegeven, verplicht geen van de hier behandelde procedures tot het verrichten van grensoverschrijdende inspecties en verificaties. De vier procedures hebben twee belangrijke gemeenschappelijke elementen die ook in dit wetsvoorstel worden meegenomen.

De eerste gemeenschappelijke factor is dat de wederzijdse bijstand en informatie-uitwisseling langs elektronische weg dient te geschieden (zie artikel 28, zesde lid, van de dienstenrichtlijn). De benodigde elektronische infrastructuur wordt door de Europese Commissie ontwikkeld (zie artikel 34 en ook artikel 32 van de dienstenrichtlijn). Voor de eerste drie procedures wordt deze infrastructuur gevormd door het interne markt informatiesysteem, ook bekend als het IMI (zie paragraaf 8.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Voor de vierde procedure, het waarschuwingsmechanisme moet de benodigde infrastructuur nog

worden opgezet. De Europese Commissie heeft haar voorkeur uitgesproken voor incorporatie van het waarschuwingsmechanisme in het IMI. Een meerderheid van de lidstaten, waaronder Nederland, onderschrijft die voorkeur. De ontwikkelingen op dit punt moeten worden afgewacht. De tweede gemeenschappelijke factor wordt gevormd door het contactpunt. Daarop wordt hieronder nader ingegaan.

8.3 Het contactpunt

De dienstenrichtlijn voorziet in de inrichting door de lidstaten van een of meer contactpunten ter ondersteuning van de goede werking van het stelsel van administratieve bijstand (artikel 28, tweede lid, van de dienstenrichtlijn). De contactgegevens van dit contactpunt moeten worden doorgegeven aan de Europese Commissie die een lijst met de gegevens van alle contactpunten opstelt en de gegevens daarvan actueel houdt. Het contactpunt vervult een ondersteunende rol: de richtlijn zelf benadrukt het rechtstreekse contact tussen de bevoegde instanties. Pas wanneer er sprake is van problemen bij de administratieve samenwerking tussen de bevoegde instanties, wordt het contactpunt ingeschakeld (zie overweging 107 van de richtlijn).

Bij de implementatie van deze verplichting uit de dienstenrichtlijn, is ervoor gekozen om de minister van Economische Zaken de plicht op te leggen zorg te dragen voor de inrichting en instandhouding van een contactpunt. De grondslag voor deze aanwijzing is artikel 54 van dit wetsvoorstel waarin ook de taken van het contactpunt zijn vastgelegd. Het contactpunt zal, ondersteund door ambtenaren, het aanspreekpunt vormen voor de contactpunten van andere lidstaten en de Europese Commissie in het kader van het goede functioneren van de administratieve samenwerking. Ook ondersteunt het contactpunt de uitwisseling van verzoeken om informatie over en tot het verrichten van verificaties, inspecties en onderzoeken naar dienstverrichters en hun diensten tussen de bevoegde instanties en de bevoegde instanties van andere lidstaten. Daarbij is uitdrukkelijk niet een centrale coördinerende en toezichhoudende rol voorzien voor het contactpunt: de verzoeken dienen rechtstreeks tussen de bevoegde instanties over en weer te kunnen worden uitgewisseld. Het contactpunt is de bevoegde instanties behulpzaam bij het oplossen van problemen bij verzoeken om informatie over en tot het verrichten van verificaties, inspecties en onderzoeken naar dienstverrichters en hun diensten aan of van bevoegde instanties van andere lidstaten. Om deze rol goed te kunnen vervullen voorziet dit wetsvoorstel in een aantal informatieverplichtingen voor de bevoegde instanties, wanneer er sprake is van een (dreigend) geschil over de invulling van de verplichting tot administratieve bijstand of een praktisch probleem speelt. Deze verplichting komt bijvoorbeeld voor in artikel 37, tweede lid, van dit wetsvoorstel. Ook voorziet het wetsvoorstel in informatie voor het contactpunt in geval er contact moet worden opgenomen met de Europese Commissie in het kader van een van de procedures van administratieve samenwerking.

Tot slot moet er op worden gewezen dat tot de taken van het contactpunt ook behoort het al dan niet op verzoek verstrekken aan de Nederlandse bevoegde instanties van de nodige informatie met betrekking tot gelijkwaardige, of gezien hun doel in wezen vergelijkbare eisen en controles waaraan een dienstverrichter al in een andere lidstaat onderworpen is (zie artikel 10, derde lid, van de dienstenrichtlijn). Bij de uitvoering van deze taak zal het contactpunt zich kunnen richten tot de contactpunten van andere lidstaten om de relevante informatie te achterhalen.

8.4 Het interne markt informatiesysteem

Ter uitvoering van haar verplichting ingevolge artikel 34 van de dienstenrichtlijn ontwikkelt de Europese Commissie thans een elektronisch systeem voor de gegevensuitwisseling tussen de lidstaten. Dit systeem is bekend als het interne markt informatiesysteem (verder: IMI) en is een gestandaardiseerd elektronisch systeem voor de uitwisseling van berichten. Het systeem zal in eerste instantie worden ingezet ter ondersteuning van de verplichting van administratieve bijstand van de richtlijn beroepskwalificaties (richtlijn nr. 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Europese Unie van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PbEU L 255) (de implementatie van deze richtlijn in Nederland is geschied door middel van de Algemene wet erkenning beroepskwalificaties). Vervolgens zal het systeem worden ingezet voor de dienstenrichtlijn.

Bij de richtlijn beroepskwalificaties biedt het systeem een (facultatieve) ondersteuning voor een effectieve gegevensuitwisseling tussen de lidstaten. Bij de dienstenrichtlijn heeft dit systeem een meer dwingend karakter, omdat de informatie-uitwisseling tussen de bevoegde instanties van de lidstaten, in tegenstelling tot de richtlijn beroepskwalificaties, verplicht langs elektronische weg dient te geschieden. Het IMI is voorts nog het enige Europese generieke systeem dat een dergelijke rechtstreekse gegevensuitwisseling langs elektronische weg tussen alle relevante bevoegde instanties in de verschillende lidstaten mogelijk maakt. Het is denkbaar dat er daarnaast specifieke Europese systemen bestaan of worden ontwikkeld voor de (grensoverschrijdende) gegevensuitwisseling op bepaalde terreinen. Dit wetsvoorstel voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheden om deze alternatieve Europese systemen te (blijven) gebruiken. Het IMI is een gesloten elektronisch netwerk waarbinnen de bevoegde instanties van de lidstaten rechtstreeks met elkaar informatie kunnen uitwisselen over dienstverrichters die grensoverschrijdend hun diensten aanbieden of zich wensen te vestigen in een andere lidstaat. Ook kunnen via het IMI, in overeenstemming met de in paragraaf 8.2 beschreven procedures, verzoeken om verificaties en inspecties worden uitgewisseld evenals de aldus verkregen informatie. Waarschijnlijk gaat het IMI ook een rol spelen bij het hierboven aangestipte waarschuwingsmechanisme. Het gebruik van het IMI door de bevoegde instanties is aan verschillende randvoorwaarden onderworpen. Bevoegde instanties mogen alleen via dit systeem informatie uitwisselen en verzoeken verzenden, indien dit noodzakelijk is voor de uitvoering van hun wettelijke taken en dit binnen de grenzen blijft van de nationale bevoegdheden die hen al bij wettelijk voorschrift zijn toegekend. Een andere beperking die technisch in het IMI is aangebracht, is dat alleen de vragende en antwoordende bevoegde instantie inzage hebben in de persoonsgegevens of tot de persoon herleidbare gegevens. Een antwoordende instantie kan de informatie die wordt aangeleverd in het kader van de voorgelegde vraag pas inzien, nadat de desbetreffende instantie een verzoek om informatie, inspectie of verificatie heeft geaccepteerd en daarmee de verantwoordelijkheid voor een inhoudelijke beantwoording of reactie op zich heeft genomen. Het IMI heeft geen directe relatie met het centraal loket noch met het informatiepunt die onderwerp zijn van de hoofdstukken 2 tot en met 4 van dit wetsvoorstel. Het IMI is ingericht voor het uitwisselen van gegevens tussen bevoegde instanties van de lidstaten, terwijl het één-loket voor de dienstverrichter is gericht op de informatie-uitwisseling en het afwickelen van transacties tussen dienstverrichter en bevoegde instantie via het één-loket. Het één-loket voor de afnemer ontsluit informatie ten behoeve van de afnemer en geeft ook informatie over toepasselijke eisen en procedures in andere lidstaten en vindplaatsen waar deze informatie kan worden gevonden. Er is wel een logisch verband tussen het IMI en het één-loket voor de dienstverrichters die te maken heeft met beide functies.

Stel een dienstverrichter dient via het centraal loket een aanvraag in voor een gebruiksvergunning voor het gebruik van een mobiele puinbreker en deze dienstverrichter heeft, overeenkomstig de toepasselijke Nederlandse regels, een kopie van zijn keuringscertificaat van de puinbreker bijgevoegd. In een dergelijke situatie kan de toepasselijke Nederlandse bevoegde instantie, in dit geval de gemeente, op grond van de bepalingen over administratieve bijstand de toepasselijke bevoegde instantie uit de lidstaat van vestiging van de dienstverrichter benaderen met een verzoek om informatie over de rechtsgeldigheid van het certificaat. De gemeente kan dit verzoek langs elektronische weg door gebruik van het IMI indienen. De gemeente kan door middel van de in het IMI gestandaardiseerde vragenset en door middel van een automatische vertaalfunctie voor deze vraag gemakkelijk een verzoek opstellen, de kopie van het certificaat aan het verzoek hechten en tot slot de toepasselijke bevoegde instantie uit de andere lidstaat achterhalen. Na een positief bericht dat via het IMI wordt ontvangen, kan de gemeente de vergunning verlenen en deze via het centraal loket aan de dienstverrichter toezenden.

Het IMI biedt dus een methode om op een gemakkelijke en toegankelijke wijze informatie te achterhalen en documenten te verifiëren die relevant zijn in de procedures en formaliteiten die via het centraal loket worden ontsloten. Dit vormt een extra steun in de rug voor een efficiëntere functionerende overheid en een versterkte handhaving van de toepasselijke regels zonder daarbij onnodige administratieve lasten en belemmeringen voor dienstverrichters op te werpen.

De identificatie, training en aansluiting van de relevante bevoegde instanties geschiedt met de hulp van een of meer coördinatoren die voor het IMI worden aangewezen door de lidstaat. De Europese Commissie heeft ten behoeve van het soepel functioneren van het IMI verzocht om ten minste één nationale coördinator aan te wijzen, de zogeheten nationale IMI coördinator. Deze rol wordt thans vervuld door een functionaris van het ministerie van Economische Zaken. De lidstaten kunnen binnen de context van het IMI ervoor kiezen om ook gedelegeerde coördinatoren aan te wijzen, die voor een deelaspect of deelonderwerp de rol van de nationale IMI coördinator vervullen.

De regering heeft het voornemen om voor elke richtlijn waarbij gebruik wordt gemaakt van het IMI, een gedelegeerde coördinator aan te wijzen. Een dergelijke aanwijzing ligt voor de hand, omdat de desbetreffende gedelegeerde coördinator de benodigde specifieke kennis heeft over de richtlijn en de autoriteiten die deze richtlijn uitvoeren. De gedelegeerde coördinator voor de richtlijn beroepskwalificaties is een functionaris van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De gedelegeerde coördinator voor de dienstenrichtlijn is een functionaris van het ministerie van Economische Zaken. Gelet op de duidelijke raakvlakken tussen het hierboven behandelde contactpunt van de dienstenrichtlijn en de gedelegeerde coördinator voor de dienstenrichtlijn, kiest de regering ervoor om de aanwijzing van de gedelegeerde coördinator voor de dienstenrichtlijn te laten samenvallen met de aanwijzing door de minister van Economische Zaken op grond van artikel 54 van dit wetsvoorstel van het contactpunt in de zin van artikel 28, tweede lid, van de dienstenrichtlijn.

9. BESCHERMING PERSOONSgegevens EN VERWERKING VAN PERSOONSgegevens

9.1 Algemeen

Artikel 43 van de dienstenrichtlijn bepaalt dat bij de uitvoering en toepassing van de dienstenrichtlijn, in het bijzonder bij de bepalingen inzake administratieve samenwerking, de voorschriften inzake de bescherming

van persoonsgegevens nageleefd dienen te worden. Het gaat dan in het bijzonder om de voorschriften vastgelegd in richtlijn nr. 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 (PbEG nr. L 281 van 23 november 1995 – privacyrichtlijn). Naast de privacyrichtlijn moet ook gewezen worden op het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van personen met het oog op de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens van 28 januari 1981, Trb. 1988, 7 (hierna: Dataprotectieverdrag).

De privacyrichtlijn en de beginselen uit het Dataprotectieverdrag zijn in Nederland geïmplementeerd in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De Wbp stelt de randvoorwaarden voor de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens (paragraaf 1, hoofdstuk 2 Wbp). Kernbepaling is artikel 6 Wbp dat voorschrijft dat gegevensverwerking in overeenstemming met de wet en behoorlijk en zorgvuldig dient te zijn. Vervolgens bepaalt artikel 7 Wbp dat het verzamelen van persoonsgegevens moet gebeuren voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden. Artikel 8 Wbp bepaalt dat voor de gegevensverwerking ten minste één van de in dat artikel limitatief opgesomde grondslagen voor de gegevensverwerking aanwezig moet zijn. Voor onderhavig wetsvoorstel zijn de grondslagen neergelegd in artikel 8, onder c en e, Wbp relevant: er is sprake van een voldoende grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens, omdat het noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen of voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak.

De tweede paragraaf van hoofdstuk 2 Wbp kent een speciaal verscherpt regime voor bijzondere (gevoelige) persoonsgegevens, zoals gegevens over ras of gezondheid of strafrechtelijke gegevens. Artikel 16 Wbp verbiedt in beginsel verwerking van deze bijzondere persoonsgegevens. Artikel 22, eerste lid, Wbp bepaalt dat het verbod om strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken als bedoeld in artikel 16 niet van toepassing is indien de verwerking geschiedt door verantwoordelijken die deze hebben verkregen krachtens de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Artikel 22, tweede lid, onderdeel a, van de Wbp bepaalt dat het verbod om strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken als bedoeld in artikel 16 niet van toepassing is op de verantwoordelijke die deze gegevens ten eigen behoeve verwerkt ter beoordeling van een verzoek van betrokkene om een beslissing over hem te nemen of aan hem een prestatie te leveren.

Daarnaast is op grond van artikel 23, eerste lid, onder e, van de Wbp, voor zover hier van belang, het verbod om bijzondere persoonsgegevens te verwerken niet van toepassing voor zover de verwerking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dit bij wet wordt bepaald. De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens bevat – naast de Wbp – een bijzonder regime voor de verwerking van justitiële en strafvorderlijke gegevens. Daarbij gelden strikte voorschriften op het punt van noodzakelijkheid, doelbinding en zorgvuldigheid van de verwerking van die gegevens. Artikel 2, tweede lid, onderdeel e, van de Wbp bepaalt dan ook dat de Wbp niet van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de uitvoering van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

Het wetsvoorstel voorziet in de verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 1, onder b, Wbp. Deze verwerking van persoonsgegevens vloeit rechtstreeks voort uit de verplichtingen uit de dienstenrichtlijn met betrekking tot de elektronische afwikkeling van procedures en formaliteiten via het centraal loket, de verplichtingen tot bijstand aan dienstverrichter en afnemers en de voorschriften omtrent de administratieve samenwerking, waaronder de informatie-uitwisseling over de betrouw-

baarheid van de dienstverrichter. Bij deze laatste vorm van informatie-uitwisseling kunnen er bijzondere persoonsgegevens in het geding zijn en vindt de verwerking van de bijzondere persoonsgegevens op basis van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens of op basis van de Wbp plaats. Tot slot moet worden ingegaan op de noodzakelijke afweging door de Nederlandse wetgever tussen enerzijds het doel waarvoor de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk wordt geacht en anderzijds het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. Artikel 8, eerste lid, van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) bepaalt dat eenieder recht heeft op de bescherming van zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Op grond van artikel 8, tweede lid, is een inbreuk op dit grondrecht alleen mogelijk voor zover dit bij wettelijk voorschrift is voorzien en noodzakelijk is voor de belangen die in het tweede lid zijn opgesomd.

Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet beschermt ook het grondrecht van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. In het tweede en derde lid van artikel 10 Grondwet is bepaald dat de wet regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens evenals regels stelt inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens. Deze verplichting is met name door de Wbp ingevuld.

Het wetsvoorstel implementeert de verplichtingen uit de dienstenrichtlijn waarbij de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijkerwijs voortvloeit uit de verplichtingen van de dienstenrichtlijn. Dit betekent dat de Nederlandse wetgever, voor zover er sprake is van een inbreuk op artikel 8 EVRM, bij zijn afweging op grond van het tweede lid van artikel 8 EVRM, rekening moet houden met het standpunt van de communautaire wetgever. De communautaire wetgever heeft immers zelf ook de afweging gemaakt of de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk en proportioneel is. De communautaire wetgever heeft geconcludeerd dat de gegevensuitwisseling en de daarmee samenhangende verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is voor een goed functionerende interne markt voor diensten en voor een effectieve werking van de dienstenrichtlijn. Dit geldt evenzeer voor de verwerking van de bijzondere persoonsgegevens.

Op grond hiervan kan worden geconcludeerd dat de verwerking van persoonsgegevens en een eventuele inbreuk op artikel 8, eerste lid, EVRM noodzakelijk is in het belang van het economisch welzijn van het land en het handhaven van geldende wettelijke voorschriften op het gebied van diensten en dienstverrichters en in het belang van de afnemer van diensten. De inbreuk is beperkt van aard en proportioneel, omdat veel uitgewisselde of verwerkte gegevens geen betrekking hebben op persoonsgegevens. Voor zover daar wel sprake van is, is de proportionaliteit van inbreuk gewaarborgd, omdat de beginselen van privacyrichtlijn, het Data-protectieverdrag en de Wbp in acht worden genomen.

9.2 De elektronische afwikkeling van procedures en formaliteiten via het centraal loket

De elektronische afwikkeling van procedures en formaliteiten voor dienstverrichters via het centraal loket is geregeld in de hoofdstukken 2 en 3 van dit wetsvoorstel. De spil voor het berichtenverkeer ten behoeve van de afwikkeling van deze procedures en formaliteiten is het centraal loket dat door de minister van Economische Zaken wordt ingericht op grond van artikel 5 van dit wetsvoorstel. De praktische uitvoering hiervan wordt verzorgd door de onder de minister ressorterende dienstonderdelen die het «Antwoord voor bedrijven» beheren.

Dienstverrichters kunnen op grond van dit wetsvoorstel langs elektronische weg toegang krijgen tot informatie relevant voor de toegang tot en

de uitoefening van een dienst en daarnaast via het centraal loket de benodigde procedures en formaliteiten met de achterliggende bevoegde instanties afwikkelen. Deze bevoegde instanties zullen langs elektronische weg via het centraal loket met de dienstverrichter communiceren. Het gaat dan om procedures en formaliteiten die onder het bereik van de dienstenrichtlijn vallen en via het centraal loket ontsloten worden. De uitoefening van bevoegdheden en besluitvorming blijft evenwel volledig bij de bevoegde instanties liggen die dus volledig verantwoordelijk zijn voor inhoudelijke behandeling van de door de dienstverrichter verstrekte informatie en aanvragen en dus ook voor de daarmee samenhangende verwerking van persoonsgegevens. Het centraal loket is slechts een technische voorziening en neemt daarom ook geen besluiten ten aanzien van procedures en formaliteiten die door de dienstverrichter moeten worden afgewikkeld met de bevoegde instanties.

De minister neemt geen kennis van de aard en inhoud van het berichtenverkeer dat tussen de dienstverrichter en de relevante bevoegde instanties plaatsvindt. De verwerking van persoonsgegevens bij het centraal loket beperkt zich dan tot die persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor het gebruik door de dienstverrichter van de faciliteiten die het centraal loket biedt. Het gaat dan om de noodzakelijke contactgegevens van de dienstverrichter zoals naam, adres, woonplaats, inschrijvingsnummer handelsregister en het e-mailadres of webadres waar de dienstverrichter elektronisch bereikbaar is. Er is voor deze verwerking voorzien in een adequate wettelijke grondslag en waarborgen in de artikelen 5 en 16 van dit wetsvoorstel. De minister van Economische Zaken krijgt op grond van deze bepalingen een publiekrechtelijke taak op grond waarvan hij persoonsgegevens verwerkt, hetgeen in lijn is met artikel 8, onder e, Wbp. Hiermee is elke onduidelijkheid weggenomen welk bestuursorgaan voor deze gegevensverwerking kan worden aangesproken.

In het wetsvoorstel zijn bovendien nog een aantal aanvullende voorzieningen getroffen om de verwerking van persoonsgegevens bij het centraal loket in goede banen te leiden en in overeenstemming te laten zijn met de Wbp. Om de veiligheid en betrouwbaarheid van het elektronische verkeer te waarborgen biedt artikel 5, vierde lid, van dit wetsvoorstel een grondslag om, indien noodzakelijk bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen omtrent de beveiliging van het centraal loket (zie ook de artikelgewijze toelichting). Tenslotte moet worden onderstreept dat dit wetsvoorstel geen regels kent over de wijze waarop bevoegde instanties persoonsgegevens verwerken na ontvangst van de elektronische berichten. De bevoegde instanties dienen bij de uitvoering van hun wettelijke taken en bevoegdheden de voorschriften en principes van de Wbp in acht te nemen. Voor de verwerking van persoonsgegevens door de bevoegde instanties is de grondslag te vinden in artikel 8, onder e, Wbp.

9.3 De verplichtingen tot bijstand aan dienstverrichters en afnemers

Het wetsvoorstel voorziet ook, in overeenstemming met de daartoe strekkende verplichtingen uit de dienstenrichtlijn, in enkele bijstandsverplichtingen. Het gaat dan om een bijstandsverplichting:

- voor bevoegde instanties om op verzoek van een dienstverrichter algemene informatie te verstrekken over de wijze waarop eisen en vergunningstelsels, waarbij de aangezochte bevoegde instantie betrokken is, doorgaans worden uitgelegd en toegepast (artikel 12);
- voor het centraal loket om op verzoek van zakelijke afnemers, informatie te verstrekken over het afnemen van diensten (artikel 5, eerste lid, onder b) in verband met het afnemen van diensten in een andere lidstaat dan Nederland. Het gaat dan om algemene informatie over in andere lidstaten geldende eisen inzake de toegang tot en de uitoefening

- ning van dienstenactiviteiten, algemene informatie over in andere lidstaten beschikbare rechtsmiddelen voor het beslechten van geschillen tussen een dienstverrichter en een afnemer, namen en adresgegevens van verenigingen en organisaties zonder winstoogmerk uit een andere lidstaat waarvan praktische bijstand kan worden verkregen (artikel 23, eerste lid);
- voor het informatiepunt om op verzoek van consumenten, informatie te verstrekken over het afnemen van diensten (artikel 6, eerste lid, onder b) in verband met het afnemen van diensten in een andere lidstaat dan Nederland. Het gaat dan om dezelfde algemene informatie als voor de zakelijke afnemer beschikbaar wordt gesteld met een bijzondere nadruk op informatie inzake consumentenbescherming (artikel 24).

De bevoegde instanties, het centraal loket en het informatiepunt vervullen bij deze bijstandsverplichting een informatiefunctie en geen transactiefunctie. De verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 1, onderdeel b, Wbp vindt plaats ter uitvoering van een publiekrechtelijke taak die door dit wetsvoorstel wordt opgelegd aan de bevoegde instanties, het centraal loket en het informatiepunt. De grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens door deze instanties is ook hier artikel 8, onder e, Wbp. Het type persoonsgegevens dat wordt verwerkt zal naar verwachting overigens beperkt zijn: het gaat om contactgegevens van de dienstverrichter, afnemer of consument, opdat de bevoegde instanties, het centraal loket of het informatiepunt de gevraagde informatie kunnen verstrekken.

9.4 Administratieve samenwerking

9.4.1 Algemeen

Hoofdstuk VI van de dienstenrichtlijn bevat een uitgebreide en dwingende regeling van de administratieve samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. Het hart van deze samenwerking wordt gevormd door de elektronische uitwisseling van informatie over dienstverrichters, hun diensten en over eventuele (overheids-)maatregelen die zijn opgelegd zoals een bestuurlijke boete. De wettelijke grondslag voor de uitwisseling en daarmee samenhangende verwerking van persoonsgegevens wordt gevormd door de artikelen 28 tot en met 36 van de dienstenrichtlijn zoals in hoofdstuk 6 van dit wetsvoorstel zijn geïmplementeerd. De grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde instanties is artikel 8, onder c, Wbp: de gegevensverwerking is noodzakelijk om de wettelijke verplichtingen na te komen waaraan de bevoegde instanties door dit wetsvoorstel zijn onderworpen.

Uitgangspunt van de richtlijn en van dit wetsvoorstel is dat de wederzijdse bijstand en samenwerking rechtstreeks tussen de bevoegde instanties van de lidstaten plaatsvindt (zie ook overweging 107 van de dienstenrichtlijn). Dit betekent dat met dit wetsvoorstel de verplichtingen met betrekking tot administratieve bijstand worden neergelegd bij alle relevante Nederlandse bevoegde instanties zoals de bestuursorganen, inspecties, de mede-overheden en andere organisaties met een publieke taak.

In dat verband is het relevant om te onderstrepen dat de gegevensuitwisseling dient ter uitvoering van reeds bestaande wettelijke taken die aan deze bevoegde instanties zijn toebedeeld. De wet- en regelgeving op grond waarvan de bevoegde instanties reeds bevoegd zijn om informatie in te winnen bij dienstverrichters en persoonsgegevens te verwerken, blijft dus onverkort gelden met inbegrip van de bijbehorende waarborgen bij de verwerking van persoonsgegevens. Voorbeeld: een gemeente zal voorafgaand aan de verlening van een evenementenvergunning bepaalde informatie verlangen van de dienstverrichter en deze informatie, met inbegrip van de eventuele persoonsgegevens, vervolgens verwerken. De

gemeente kan het daarbij nodig achten om de juistheid van de verkregen informatie te verifiëren om een goede uitvoering en toepassing van het vergunningstelsel te waarborgen en daarvoor gegevens uitwisselen met een bevoegde instantie in een andere lidstaat.

Zoals al hierboven in paragraaf 8.2 van deze memorie van toelichting werd beschreven, kent de dienstenrichtlijn in essentie vier verschillende procedures voor de administratieve bijstand en informatie-uitwisseling tussen de bevoegde instanties van de lidstaten. Voor al deze procedures geldt de doelbinding zoals neergelegd in artikel 28, derde lid, van de dienstenrichtlijn: «De uitgewisselde informatie wordt alleen gebruikt voor de aangelegenheid waarvoor deze verzocht is». Deze beperking aan het gebruik van de gewisselde informatie komt overeen met het in Nederland geldende principe neergelegd in artikel 9, eerste lid Wbp.

Voor de algemene procedure inzake wederzijdse bijstand, zoals geregeld in paragraaf 6.1 van dit wetsvoorstel is er sprake van een informatie-uitwisseling die wettelijk verplicht is en dus onder artikel 8, onder c, Wbp valt. Zowel voor de algemene procedure als voor de procedure inzake informatie over de betrouwbaarheid van dienstverrichters en voor de procedure voor veiligheidsmaatregelen jegens dienstverrichters in individuele gevallen (respectievelijk paragraaf 6.2 en paragraaf 6.3) is in dit wetsvoorstel aangesloten bij de waarborgen die in de dienstenrichtlijn zijn opgenomen. Het gaat om voorschriften in het kader van de informatie-uitwisseling die de proportionaliteit, rechtmatigheid en doelbinding van de gegevensverwerking helpen waarborgen. In artikel 36, eerste lid, is bijvoorbeeld bepaald dat een verzoek om informatie of een verzoek om verificaties, inspecties en onderzoeken naar een dienstverrichter en zijn diensten alleen wordt gehonoreerd door de aangezochte Nederlandse bevoegde instantie wanneer het verzoek deugdelijk is gemotiveerd, de aangezochte instantie beschikt over de bevoegdheden die nodig zijn om aan het verzoek te voldoen. Omgekeerd bepaalt artikel 38 dat een verzoek om informatie of verificatie door een Nederlandse bevoegde instantie alleen kan worden verzonden, indien het verzoek voldoende is gemotiveerd. Vergelijkbare motiverings-, bevoegdheids- en rechtmatigheidseisen gelden bij de procedure voor de informatie over de betrouwbaarheid van dienstverrichters (zie bijvoorbeeld artikelen 39 en 43) en bij de procedure voor veiligheidsmaatregelen jegens dienstverrichters in individuele gevallen (zie bijvoorbeeld artikel 49).

Ten aanzien van het waarschuwingsmechanisme (paragraaf 6.4) is de verwerking van persoonsgegevens in dit wetsvoorstel nog weinig geclausuleerd. Dit volgt uit de beperkte regeling in de dienstenrichtlijn zelf en het gebrek aan duidelijkheid over de wijze waarop het systeem voor de uitvoering van het waarschuwingsmechanisme door de Europese Commissie wordt ingevuld (zie in dit verband artikel 32 dienstenrichtlijn en de toelichting bij de artikelen 50 en 51 van dit wetsvoorstel). Wel kan worden opgemerkt dat in geval het waarschuwingsmechanisme wordt gebruikt er sprake is van een zwaarwegend belang dat in het geding is zoals het risico op ernstige schade aan gezondheid of veiligheid van personen of aan het milieu. Ook hier blijft de Wbp het relevante afwegingskader.

Tot slot: voor zover thans te overzien zal de informatie uitgewisseld via de algemene procedure inzake wederzijdse bijstand of via de procedure voor veiligheidsmaatregelen jegens dienstverrichters in individuele gevallen slechts niet-bijzondere persoonsgegevens betreffen. Ten aanzien van het waarschuwingsmechanisme is nog onvoldoende duidelijk om met zekerheid uit te sluiten dat bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt. Voor procedure inzake informatie-uitwisseling over de betrouwbaarheid van dienstverrichters is het mogelijk dat zowel informatie met niet-bijzondere als bijzondere persoonsgegevens wordt uitgewisseld.

9.4.2 Informatie over de betrouwbaarheid van dienstverrichters

De procedure inzake informatie-uitwisseling over de betrouwbaarheid van dienstverrichters biedt de mogelijkheid aan bevoegde instanties om informatie uit te wisselen over de betrouwbaarheid van de dienstverrichters. Het kan hierbij gaan om gevoelige informatie: niet alleen kan informatie worden gewisseld over een eenvoudige bestuursrechtelijke maatregel zoals een bestuurlijke boete opgelegd aan de desbetreffende dienstverrichter, ook informatie over tuchtrechtelijke maatregelen, strafrechtelijke sancties en informatie over besluiten over insolventie en faillissementen vallen volgens de dienstenrichtlijn binnen het bereik van deze procedure (zie artikel 33 dienstenrichtlijn).

Zoals in paragraaf 8.2 van deze toelichting en in de toelichting bij de artikelen 39 tot en met 42 is toegelicht, is ervoor gekozen om de gegevensuitwisseling van Nederlandse strafrechtelijke persoonsgegevens te laten plaatsvinden op grond van de procedure inzake informatie-uitwisseling over de betrouwbaarheid van dienstverrichters en via het interne markt informatiesysteem (IMI) met een invulling die is afgeleid van de systematiek van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens inzake de verklaring omtrent gedrag. In de artikelen 40 tot en met 42 wordt gebruik gemaakt van de infrastructuur en kaders die de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens biedt. Door deze aanpak zijn de waarborgen die deze wet biedt ten aanzien van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens van toepassing. De desbetreffende bepalingen in dit wetsvoorstel vullen deze aan en zorgen ervoor dat de verplichting tot rechtstreekse en effectieve informatie-uitwisseling tussen de bevoegde instanties van de lidstaten wordt geregeld. Daarmee wordt de naleving van de principes zoals neergelegd in de Wbp ten aanzien van strafrechtelijke persoonsgegevens gewaarborgd.

9.4.3 Het contactpunt en de bevoegde instanties

De dienstenrichtlijn verplicht tot het inrichten van een contactpunt dat de bevoegde instanties bijstaat bij de uitvoering van de verplichtingen tot administratieve bijstand (zie artikel 28, tweede lid, dienstenrichtlijn). Deze verplichting is in artikel 54 van dit wetsvoorstel geïmplementeerd. Zoals de dienstenrichtlijn aangeeft, moeten de adresgegevens van dit contactpunt aan de Commissie en aan de andere lidstaten worden medegedeeld. Ook de adresgegevens van de bevoegde instanties van de lidstaten zullen over en weer bekend worden, onder andere door het gebruik van het interne markt informatiesysteem (zie hieronder). Hierdoor is er sprake van een verwerking van persoonsgegevens, omdat zowel bij het contactpunt als bij de bevoegde instanties de contactgegevens van de betrokken ambtenaren of functionarissen geheel of gedeeltelijk bekend worden of tot individuele ambtenaren en functionarissen te herleiden zijn. Het zijn overigens niet-bijzondere persoonsgegevens die enkel de benodigde contactgegevens omvatten om de wettelijke taken van het contactpunt en van de bevoegde instanties en de verplichtingen tot effectieve informatie-uitwisseling tussen bevoegde instanties te kunnen uitvoeren. De minister van Economische Zaken krijgt op grond van artikel 54 van dit wetsvoorstel een publiekrechtelijke taak op grond waarvan hij persoonsgegevens verwerkt, hetgeen in lijn is met artikel 8, onder e, Wbp. Hiermee is elke onduidelijkheid weggenomen welk bestuursorgaan voor deze gegevensverwerking kan worden aangesproken. Bij de praktische uitvoering zal voldoende rekening worden gehouden met de eisen van de Wbp. Hiervoor zal bijvoorbeeld expliciet aandacht worden gevraagd bij de voorlichting bij de bevoegde instanties over de administratieve samenwerking en bij de inrichting van het contactpunt.

9.4.4 Het interne markt informatiesysteem

Het IMI is zoals hierboven al werd toegelicht een elektronisch systeem voor de gegevensuitwisseling tussen de lidstaten dat door de Commissie wordt ontwikkeld. Het IMI is een besloten elektronisch netwerk waarin bevoegde instanties uit verschillende lidstaten rechtstreeks met elkaar informatie kunnen uitwisselen over dienstverleners en hun diensten. Ook kunnen via dit systeem verzoeken tot het verrichten van inspecties, verificaties en onderzoeken worden gedaan en de verkregen informatie worden teruggezonden naar de verzoekende instantie. Het bijzondere karakter van het IMI is gelegen in de mogelijkheid voor bevoegde instanties om in een besloten omgeving rechtstreeks contact met elkaar te hebben. De bevoegde instantie kan zijn vraag direct aan zijn *counterpart* in een andere lidstaat stellen.

Het gebruik van het IMI door de bevoegde instanties is aan verschillende randvoorwaarden onderworpen. Bevoegde instanties mogen alleen via dit systeem informatie uitwisselen en verzoeken verzenden, indien dit noodzakelijk is voor de uitvoering van hun wettelijke taken en dit binnen de grenzen blijft van de nationale bevoegdheden die hen al bij wettelijk voorschrift zijn toegekend. Een andere beperking die technisch in het IMI is aangebracht is dat alleen de vragende en antwoordende bevoegde instantie inzage hebben in de persoonsgegevens of tot de persoon herleidbare gegevens. Een antwoordende instantie kan de informatie die wordt aangeleverd in het kader van de voorgelegde vraag pas inzien, nadat de desbetreffende instantie een verzoek om informatie, inspectie of verificatie heeft geaccepteerd en daarmee de verantwoordelijkheid voor een inhoudelijke beantwoording of reactie op zich heeft genomen. Een verdere beperking is gelegen in de inrichting van het IMI: de bevoegde instanties kunnen slechts voorgedefinieerde standaardvragen stellen en het IMI voorziet tot op zekere hoogte ook in voorgedefinieerde antwoorden.

Het IMI gaat uit van rechtstreekse contacten tussen de bevoegde instanties. Voor het soepel functioneren van het systeem is het wel nodig dat bepaalde taken door coördinatoren worden vervuld, zoals het aanmelden van bevoegde instanties als rechtmatige gebruikers van het systeem, het optreden als centraal aanspreekpunt voor de Commissie en de andere lidstaten en het bemiddelend optreden bij eventuele problemen tussen bevoegde instanties in het kader van de administratieve samenwerking. De coördinatoren in het IMI krijgen nimmer toegang tot persoonsgegevens en tot de persoon herleidbare gegevens. Voor de coördinatoren is slechts zichtbaar welke bevoegde autoriteit een vraag heeft gesteld en aan welke bevoegde autoriteit deze is gesteld. Bevoegde instanties krijgen pas toegang tot het IMI na expliciete toestemming en registratie door een coördinator.

Uit oogpunt van eenduidigheid en rechtszekerheid zou het wenselijk zijn dat er slechts één verantwoordelijke voor het IMI wordt aangewezen. Dat is bij het IMI echter niet mogelijk. Elke bevoegde instantie is namelijk zelf verantwoordelijk voor de gegevens die hij aanlevert in het IMI, omdat deze instantie de beschikking heeft over de informatie. De Europese Commissie beheert het IMI en is verantwoordelijk voor de technische integriteit, betrouwbaarheid en veiligheid. De Europese Commissie vervult geen rol in de gegevensuitwisseling tussen de bevoegde instanties en kan nooit toegang tot de persoonsgegevens verkrijgen. Er is dus sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de bevoegde instanties voor (het gebruik van) de gegevens. De coördinatoren faciliteren het soepel functioneren van het IMI-systeem, maar hebben geen toegang tot de gegevens en zijn niet verantwoordelijk voor de verwerking van gegevens. Uiteraard zijn de desbetreffende bevoegde instanties zelf al gehouden de Wbp na te leven, maar de coördinatoren hebben niet tot taak daarop toezicht te houden.

De Europese Commissie gaat ervan uit dat de lidstaten het IMI aan hun nationale dataprotectie autoriteit zullen melden. In Nederland heeft de functionaris gegevensbescherming van het ministerie van Economische Zaken bij brief van 27 november 2007 het College Bescherming Persoonsgegevens geïnformeerd. Daarnaast de Groep Gegevensbescherming Artikel 29 op 21 september 2007 een advies uitgebracht over gegevensbescherming en het IMI (Advies 7/2007 van 21 september 2007 over kwesties inzake gegevensbescherming in verband met het informatiesysteem interne markt IIM, te vinden op: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2007/wp140_nl.pdf).

Naar aanleiding van dit advies heeft de Europese Commissie op 12 december 2007 een beschikking vastgesteld inzake de bescherming van persoonsgegevens bij de invoering van het informatiesysteem interne markt (IMI), C(2007)6306. Artikel 3 van deze beschikking bepaalt dat de verantwoordelijkheden van de voor de verwerking verantwoordelijke als bedoeld in artikel 2, onder d) van Richtlijn 95/46/EG en artikel 2, onder d, van Verordening (EG) nr. 45/2001 gemeenschappelijk worden uitgeoefend door de verschillende actoren van het IMI zoals geïdentificeerd door artikel 6 van diezelfde beschikking. Door deze gezamenlijke verantwoordelijkheid rust zowel op de Commissie als op de aangesloten bevoegde instanties de verplichting om effectieve uitoefening van de rechten te waarborgen voor die personen waarover persoonsgegevens via het IMI worden uitgewisseld. Het gaat dan om rechten van informatie, toegang, rectificatie en verzet overeenkomstig de geldende wetgeving. Voor Nederland betekent dit dat zowel de bevoegde instanties als de coördinatoren, afhankelijk van hun taken en bevoegdheden, de verantwoordelijkheid hebben om in de effectieve naleving van de rechten zoals vastgelegd in de Wbp te voorzien.

10. OVERIGE EUROPEESRECHTELIJKE EN INTERNATIONAAL-RECHTELIJKE ASPECTEN

10.1 Verhouding tot andere richtlijnen en tot verdragen

Zoals in paragraaf 3 van deze memorie van toelichting al is aangegeven, wordt de reikwijdte van de dienstenrichtlijn nog verder ingeperkt door de regeling van artikel 3, eerste lid, van de dienstenrichtlijn. De dienstenrichtlijn werkt aanvullend ten opzichte van andere Europese voorschriften en bij een eventueel conflict gaan deze andere Europese voorschriften voor. De richtlijn beroepskwalificaties (richtlijn 2005/36/EG) is een goed voorbeeld en wordt in dat artikel zelfs expliciet genoemd als voorbeeld van een specifiek Europees voorschrift dat in geval van conflict met de dienstenrichtlijn, voorrang heeft. De implicatie hiervan is dat de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties (Kamerstukken I, 2007–2008, 31 059, A) slechts onder het bereik van de dienstenrichtlijn valt voor zover er geen strijdigheid met de verplichtingen uit de richtlijn beroepskwalificaties en daartoe strekkende implementatieverplichtingen ontstaat. Deze methodiek geldt ook voor alle andere Europese voorschriften die door de communautaire wetgever zijn of worden vastgesteld.

De dienstenrichtlijn heeft ook gevolgen voor bestaande bilaterale dan wel multilaterale verdragen waar de lidstaten partij bij zijn. Voor dit type verdragen is artikel 307 EG en daarmee samenhangende jurisprudentie relevant. Overeenkomsten en daaruit voortvloeiende rechten en verplichtingen van voor 1 januari 1958, worden door het EG-verdrag en de daarop gebaseerde Europese rechtsinstrumenten niet aangetast. Wel bestaat er een inspanningsverplichting om deze overeenkomsten, voor zover deze onverenigbaar zijn met het EG-verdrag, aangepast te krijgen om deze onverenigbaarheid op te heffen.

Ten aanzien van bilaterale of multilaterale verdragen van de lidstaten waar

de EG geen partij bij is, geldt de resultaatsverplichting om het desbetreffende verdrag op te zeggen of zodanig gewijzigd te krijgen dat het in overeenstemming is met het *acquis communautaire* en de bevoegdheidsverdeling tussen de EG en de lidstaten (zie in dit verband het arrest HvJEG van 24 april 2007, Commissie/Nederland (Open Sky), zaak C-523/04). Als een verdrag tussen Nederland en een andere lidstaat een vergunningstelsel verplicht stelt voor het grensoverschrijdend verrichten van een dienst en dit vergunningstelsel kan niet worden gerechtvaardigd onder het toetsingskader van artikel 16 van de dienstenrichtlijn, dan zal dit vergunningstelsel dienen te worden afgeschaft of aangepast. Het enkele feit dat een verdrag tussen twee lidstaten een dergelijke verplichting oplegt, is onvoldoende rechtvaardiging om een afwijking van artikel 16 van de dienstenrichtlijn mogelijk te maken.

Voor de goede orde: deze consequentie geldt alleen voor belemmeringen voor het vrij verkeer tussen de lidstaten van de EU die gebaseerd zijn op een verdrag waar zij beide partij bij zijn. De dienstenrichtlijn regelt geen externe aspecten en heeft dus ook geen betrekking op eventuele belemmering tussen een lidstaat van de EU en een derde land (zie hieronder). Al in een vroeg stadium van de onderhandelingen werd door een aantal lidstaten, waaronder Nederland, de vraag opgeworpen in hoeverre de dienstenrichtlijn van betekenis was voor de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Doha-ronde van de WTO. In overweging 16 van de dienstenrichtlijn wordt daar een antwoord op gegeven: de dienstenrichtlijn regelt geen externe aspecten en heeft alleen betrekking op in een lidstaat gevestigde dienstverrichters. De richtlijn heeft geen betrekking op onderhandelingen in internationale organisaties inzake de handel in diensten zoals plaatsvindt in het kader van de Algemene overeenkomst over de handel en diensten (GATS). Voor de regering staat daarmee vast dat voor de onderhandelingen over handel in diensten, deze richtlijn niet het relevante kader vormt waarbinnen de onderhandelingen zich dienen af te spelen.

10.2 Territoriale reikwijdte van de dienstenrichtlijn

Voor verschillende richtlijnen van de interne markt is bepaald dat deze ook gelding hebben in de Europese Economische Ruimte (EER). De EG, Noorwegen, Liechtenstein en IJsland zijn lid van de EER en vormen een uitgewerkte associatie die dezelfde vijf vrijheden omvat zoals het vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal. Gezamenlijk vormen zij een grotere Europese interne markt. Volgens de systematiek van de EER zal het Gemengd Comité de toepasselijke protocollen en bijlagen bij het EER-verdrag dienen te wijzigen, voordat de dienstenrichtlijn ook voor Noorwegen, Liechtenstein en IJsland van toepassing is. Door de diensten van de Europese Commissie is, na een daartoe strekkende vraag, bevestigd dat verwacht wordt dat de dienstenrichtlijn ook voor alle EER-lidstaten zal gaan gelden.

Preluderend hierop is in het wetsvoorstel door de invulling van de definitie «lidstaat» rekening gehouden met de toepassing van de dienstenrichtlijn in de EER. Het ligt niet in het voornemen de dienstenrichtlijn ook van toepassing te doen zijn in landen die een zogenaamd Associatieakkoord met de EU hebben gesloten, zoals Zwitserland. Daarom wordt daarvoor in dit wetsvoorstel dan ook geen voorziening getroffen.

Ook doet zich de vraag voor in hoeverre de dienstenrichtlijn en dus ook dit wetsvoorstel van toepassing is op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De drie eilanden zijn zogeheten «Landen en Gebieden Overzee (LGO)» in de zin van artikel 182 van het EG-verdrag (zie ook bijlage II bij het EG-verdrag waar de verschillende eilanden van de Nederlandse Antillen elk worden opgesomd). In het coalitieakkoord van 7 februari 2007 is afgesproken dat de staatkundige herinrichting van de Nederlandse Antillen zal worden gebaseerd op het akkoord van 11 oktober 2006 met Bonaire, Sint Eustatius

en Saba en het akkoord van 2 november 2006 met Curaçao en Sint Maarten. Bonaire, Sint Eustatius en Saba zullen overeenkomstig het akkoord van 11 oktober 2006 een openbaar lichaam worden als bedoeld in artikel 134 Grondwet. Dit betekent dat deze eilanden onderdeel gaan uitmaken van het Nederlandse staatsbestel en territorium.

Uitgangspunt bij deze nieuwe staatkundige situatie is dat op termijn de Nederlandse wetgeving van toepassing zal zijn, maar bij aanvang de Antilliaanse regelgeving blijft gelden, tenzij er een duidelijke noodzaak is om hiervan af te wijken. In dergelijke gevallen zal Nederlandse wet- en regelgeving worden ingevoerd. Een ander uitgangspunt van de regering is dat ook na deze staatkundige wijziging Bonaire, Sint Eustatius en Saba voornamelijk de status van Land of Gebied Overzee behouden. Deze LGO-status heeft tot gevolg dat het gemeenschapsrecht in beginsel niet van toepassing is op deze landen, behalve voor zover het vierde deel van het EG-verdrag en de daarop gebaseerde besluiten elementen van het gemeenschapsrecht van toepassing laten zijn op de verhoudingen tussen de Europese Gemeenschap en de LGO. Voor zover bekend, zijn er geen plannen bij de Europese Commissie om een voorstel te doen die de dienstenrichtlijn van overeenkomstige toepassing laat zijn op de LGO. Dus voor alle Nederlandse Landen en Gebieden Overzee, met inbegrip van Bonaire, St. Eustatius en Saba, is de dienstenrichtlijn en ook dit wetsvoorstel niet van toepassing.

11. BESTUURLIJKE GEVOLGEN VAN HET WETSVOORSTEL

11.1 Algemeen

De dienstenrichtlijn is een communautair wetgevingsinstrument dat wordt ingezet om een geleidelijke en gecoördineerde modernisering van de nationale regelgevingstelsels voor diensten op gang te brengen. De richtlijn raakt daarbij alle bestuurslagen in Nederland. Rijk, provincies, gemeentes en publiekrechtelijke bedrijfs- en beroepsorganisaties hebben alle hun eigen verantwoordelijkheid om aan de verplichtingen van de dienstenrichtlijn te voldoen. De richtlijn legt aan hen diverse verplichtingen op, deels van bestuurlijke aard. Deze komen vooral neer op het verwezenlijken van administratieve vereenvoudiging en van administratieve samenwerking. Zo dienen alle bestuurslagen hun wet- en regelgeving door te lichten en in lijn met de dienstenrichtlijn te brengen en houden (zie de paragrafen 4–6 van het algemeen gedeelte van deze memorie van toelichting). Ook zullen de bevoegde instanties die onder de reikwijdte van de richtlijn vallen zodanige organisatorische maatregelen moeten treffen dat ze in staat zijn procedures en formaliteiten elektronisch via het centraal loket af laten te wikkelen en moeten zij informatie beschikbaar te stellen en bijstand te verlenen (zie hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel voor het centraal loket en hoofdstuk 4 waar relevant met betrekking tot afnemers). De doelstellingen van de richtlijn met betrekking tot verbetering van dienstverlening door de overheid en vereenvoudiging van administratieve procedures voor de verwezenlijking waarvan het centraal loket wordt ingericht, zijn in hoge mate congruent met de doelstellingen van het vigerende Nederlandse e-overheidsbeleid. Verder beoogt de dienstenrichtlijn de administratieve samenwerking tussen lidstaten te bevorderen. De implementatie van die verplichting in dit wetsvoorstel betekent dat de Nederlandse bevoegde instanties langs elektronische weg moeten kunnen samenwerken met de bevoegde instanties in andere lidstaten (zie hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel) via het Interne Markt Informatie systeem dat de Europese Commissie daarvoor ter beschikking stelt. Tot slot zij vermeld, dat het wetsvoorstel ook op verschillende punten bepalingen bevat die afwijken van die van de Algemene wet bestuursrecht

of deze wijzigen. Een belangrijke aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht is de introductie van de *lex silencio positivo*.

11.2 Provincies, gemeenten en waterschappen

De invoering van de dienstenrichtlijn heeft voor de bestuurlijke en ambtelijke functionering en organisatie van decentrale overheden belangrijke consequenties die onderstaand nader worden uitgewerkt. De koepelorganisaties VNG, IPO en Unie van Waterschappen zijn nauw betrokken in het implementatietraject en doen voorwerk en coördineren activiteiten onder andere ten aanzien van de screening van regelgeving.

Als onderdeel van de voorbereiding van de implementatie is eind 2006 in opdracht van de ministeries van Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een onderzoek verricht door het bureau Cebeon naar de gevolgen van de richtlijn voor de decentrale overheden. Het doel van het onderzoek was te komen tot een integrale analyse van de financiële, bestuurlijke, juridische en praktische gevolgen van de dienstenrichtlijn voor het binnenlands bestuur, in het bijzonder de decentrale overheden en hun relatie met de rijksoverheid. De nadruk lag bij het aangeven van de financiële consequenties (zie ook paragraaf 13 van deze memorie van toelichting).

Het onderzoeksverslag wordt echter ook gebruikt om te bevorderen dat bij de decentrale overheden de bestuurlijke, juridische, technische en praktische aanpassingen worden gedaan met als einddoel een goede invoering, uitvoering en handhaving van de richtlijn voor een vrijer Europees dienstenverkeer. De dienstenrichtlijn regelt dit op een wijze die voor decentrale overheden belangrijke consequenties heeft. Het gaat op hoofdlijnen om de volgende onderdelen: de doorlichting («screening») en eventuele aanpassing van regelgeving die betrekking heeft op diensten, de aanmelding van nieuwe regelgeving bij de Europese Commissie, de aansluiting op een digitaal één-loket en de verplichte elektronische afwikkeling van procedures en formaliteiten en de administratieve samenwerking in het kader van toezicht op en handhaving van dienstverrichters en hun diensten.

Wat betreft de doorlichting van regelgeving dragen de decentrale overheden zelf de verantwoordelijkheid voor het screenen van hun eigen autonome regelgeving. Hierbij kan het gaan om algemeen verbindende voorschriften, beleidsregels en vergunningstelsels. Decentrale overheden maken bij de uitvoering van de screening gebruik van criteria en een format die op rijksniveau ontwikkeld zijn. Daarbij komt dat er voor gemeenten en waterschappen, en in beperktere mate voor provincies, modelverordeningen zijn ontwikkeld door de koepelorganisaties. Screening van deze modellen door de koepelorganisaties zelf leidt ertoe dat uitsluitend afwijkingen van modellen hoeven te worden beoordeeld voor de desbetreffende verordeningen (zie ook paragraaf 6.4 van deze memorie van toelichting).

Het aanmelden van nieuwe regelgeving op het gebied van vrije vestiging resp. vrije dienstverlening bij de Europese Commissie (zie ook paragraaf 6.5 van deze memorie van toelichting) is voor decentrale overheden een nieuwe activiteit. De procedure waarlangs de notificatie zal moeten plaatsvinden, is nog onderwerp van gesprek met de Europese Commissie. Zodra daar duidelijkheid over is, zullen vanuit de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken de decentrale overheden worden geïnformeerd en zal het notificatieproces worden gefaciliteerd.

Ten aanzien van het in te richten digitale centraal loket voor informatie en de afwikkeling van procedures en formaliteiten (zie hoofdstukken 2 en 3), zullen decentrale overheden moeten aansluiten op de door de minister

van Economische Zaken centraal in te richten faciliteit en zullen zij de noodzakelijke informatie digitaal beschikbaar moeten stellen. De decentrale overheden worden betrokken bij de ontwikkeling van de centrale faciliteit voor het één-loket, zodat de door hen vereiste aansluiting zo goed mogelijk past bij bestaande kaders en beleidsinitiatieven.

In het kader van de verplichte wederzijdse bijstand tussen lidstaten bij het toezicht op dienstverrichters en hun diensten, zullen decentrale overheden moeten worden aangesloten op het zogenaamde IMI systeem. De wederzijdse bijstand vindt namelijk direct tussen bevoegde instanties plaats in verband met het feit dat de dienstenrichtlijn de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen bevoegde instanties niet aantast. Decentrale overheden kunnen dus alleen informatie verstrekken en maatregelen treffen wanneer dat binnen hun bevoegdheid past. Informatie over de aansluiting op het IMI systeem zal van rijkswege beschikbaar worden gesteld.

11.3 Borging van de effectieve werking van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel en de achterliggende dienstenrichtlijn hebben verschillende gevolgen voor de bevoegde instanties met inbegrip van decentrale overheden. De gevolgen van de dienstenrichtlijn voor de decentrale overheden kwamen specifiek aan de orde in het Cebeon-onderzoek waarover de Tweede Kamer bij brief van 14 september 2007 (Kamerstukken II 2006/2007, 30 800 XIII, nr. 79) is geïnformeerd en in de brief van 13 december 2007 over de implementatie van de dienstenrichtlijn (Kamerstukken II 2006/2007, 31 200 XIII, nr. 172). In het licht hiervan is bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel veelvuldig overleg gevoerd met de medeoverheden. Op deze wijze is een belangrijke stap gezet om de effectieve werking van dit wetsvoorstel te borgen. Doordat bij de opstelling van het wetsvoorstel zo veel mogelijk rekening is gehouden met de uitvoeringspraktijk van de medeoverheden, wordt de effectieve werking van het wetsvoorstel bevorderd.

Daarnaast is het belangrijk om stil te staan bij het feit dat de medeoverheden een eigen autonome verantwoordelijkheid hebben voor de naleving, en indien aan de orde, implementatie van Europese voorschriften. Dit volgt uit het huidige constitutionele bestel van een gedecentraliseerde eenheidsstaat waarbij Rijk en medeoverheden elk hun eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheden hebben. Het uitgangspunt bij de verhouding tussen Rijk en medeoverheden is er een van wederzijds vertrouwen en goede samenwerking waarbij ieders rol en autonomie wordt gerespecteerd. Dit geldt ook ten aanzien van de nakoming van Europese verplichtingen: daarbij gaat het Rijk uit van een loyale en effectieve nakoming en implementatie door de medeoverheden zoals bijvoorbeeld ook nodig is bij de dienstenrichtlijn. Nogmaals dient te worden onderstreept dat dit wetsvoorstel de interne Nederlandse bevoegdheidsverdeling tussen overheden en instanties intact laat.

Het is noodzakelijk dat de medeoverheden voldoende informatie en kennis ter beschikking wordt gesteld om hun taken en verantwoordelijkheden te kunnen vervullen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in haar beleidsvisie over de gevolgen van «Europa» voor het binnenlands bestuur (Kamerstukken II 2007/2008, 31 200 VII, nr. 4) bijvoorbeeld aangegeven een structurele financiële bijdrage te leveren aan het Kenniscentrum *Europa decentraal*. Juist bij de implementatie van de dienstenrichtlijn en de uitvoering van dit wetsvoorstel door medeoverheden is de kennisuitwisseling van groot belang. Ook kan hier worden gewezen op de voortdurende contacten met de medeoverheden en de goede voorlichtingswerkzaamheden die bijvoorbeeld het voornoemde Kenniscentrum specifiek ten aanzien van de dienstenrichtlijn verricht.

In het uiterste geval kan er echter een situatie ontstaan dat de inzet van betrokkenheid van de medeoverheden bij het implementatieproces, voor-

lichting en ambtelijk en bestuurlijk overleg toch niet tot een juiste naleving van de verplichtingen van de dienstenrichtlijn en dit wetsvoorstel leidt. In dat verband is expliciet afgewogen of, in lijn met het kabinetsstandpunt «De Europese Dimensie van toezicht» (Kamerstukken II, 2003/2004, 21 109, nr. 138) en indachtig de gesloten bestuursakkoorden tussen Rijk en mede-overheden, in dit wetsvoorstel een bijzondere wettelijke voorziening getroffen diende te worden om de effectieve werking en naleving van de voorschriften daarvan door de medeoverheden te waarborgen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in haar beleidsvisie over de gevolgen van «Europa» voor het binnenlands bestuur (zie Kamerstukken II 2007/2008, 31 200 VII, nr. 4) aangekondigd een wetsvoorstel te zullen indienen met daarin een bestuurlijk instrumentarium gericht op de naleving van de regels van de Europese Unie door mede-overheden ingeval van Europese inbreuken, veroordelingen en boetes aan het adres van het Rijk. Het begrip medeoverheden moet in het kader van voornoemde beleidsvisie en aangekondigd wetsvoorstel ruim worden opgevat, gelet op het ruime overheidsbegrip dat door de Europese Unie wordt gehanteerd. Het gaat niet alleen om decentrale overheden zoals provincies en gemeenten, maar om alle entiteiten die in Europese richtlijnen onder overheid worden verstaan, zoals bijvoorbeeld publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganen en privaatrechtelijke beroepsverenigingen of -organisaties die over publiekrechtelijke bevoegdheden beschikken. De bevoegde instanties als bedoeld in artikel 1 van dit wetsvoorstel zullen op grond van het door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangekondigde wetsvoorstel op de naleving van hun uit de dienstenrichtlijn voortvloeiende verplichtingen kunnen worden aangesproken. Gelet hierop is een bijzondere wettelijke voorziening in het wetsvoorstel tot implementatie van de dienstenrichtlijn nodig noch gewenst.

12. ADMINISTRatieve LASTEN EN (OVERIGE) EFFECTEN VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

12.1 Administratieve lasten

Het wetsvoorstel bevat geen directe informatieverplichtingen die leiden tot administratieve lasten. Breder beschouwd zal implementatie van de dienstenrichtlijn in zijn algemeenheid tot reductie van lasten leiden. Deze reductie komt voort uit een aantal hoofdverplichtingen van de richtlijn. Relevant daarbij is enerzijds de hoofdverplichting om nationale wet- en regelgeving te «screenen» op verboden vereisten en vergunningstelsels, anderzijds de hoofdverplichting om een elektronisch centraal loket in te richten. Dit wordt hieronder toegelicht.

Het is niet eenvoudig gebleken het precieze effect op de administratieve lasten te bepalen dat ontstaat door implementatie van de dienstenrichtlijn. Dat komt doordat de implementatie van de richtlijn doorwerkt in nationale en decentrale wet- en regelgeving. Toch kunnen al uitspraken gedaan worden over het effect op de administratieve lasten, zo blijkt uit onderzoek door het EIM, dat in opdracht is uitgevoerd naar aanleiding van het opstellen van dit wetsvoorstel (EIM (2007) «Administratieve lasten vanuit de Dienstenwet»). Allereerst kan worden vast gesteld, dat het wetsvoorstel geen informatieverplichtingen bevat die gevolgen hebben voor de administratieve lasten van burgers, noch bepalingen die daarop indirect van invloed zijn. Voor bedrijven bevat het wetsvoorstel evenmin informatieverplichtingen die voldoen aan de definitie van Meten is Weten II. Wel is het zo dat het wetsvoorstel enkele hoofdverplichtingen uit de richtlijn implementeert die indirecte gevolgen kunnen hebben voor de administratieve lasten, maar die pas in beeld gebracht kunnen worden nadat aanpassingen van de relevante (sector-)specifieke regelgeving bekend zijn. Deze zullen naar verwachting kunnen leiden tot een verdere lastenreductie.

De instelling van het centraal loket (zie hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel) zal tot een verlichting van de administratieve lasten leiden, omdat het de mogelijkheid biedt elektronisch met de overheid te communiceren, de zoektijd naar relevante informatie bekort, de elektronische voorziening de dienstverrichter in staat stelt ook berichten van overheidsinstanties op één plaats te ontvangen en omdat via het centraal loket toelichting en uitleg omtrent procedures en formaliteiten verkregen kan worden. Vanuit de overheid zal dit loket onder de aandacht van de dienstverrichters gebracht worden, zodat de kosten van het verwerven van kennis omtrent de nieuwe mogelijkheden beperkt zijn. Thans is enkel een grove kwantitatieve schatting te maken van de lastenreductie die deze vorm van elektronische dienstverlening door de overheid oplevert. De reductie is namelijk afhankelijk van de omvang van de doelgroep en het aantal handelingen dat via het centrale loket plaats kan vinden. Op dit moment zijn er ten aanzien van beide nog onzekerheden. Op basis van de definitieve screeningsresultaten kan nader bepaald worden welke handelingen en (delen van) sectoren binnen het bereik van het centrale loket vallen. Om bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel toch een inschatting te kunnen maken, is op basis van een aantal aannames in het genoemde onderzoeksrapport een raming van het EIM opgenomen. Dit leidt tot een voorzichtige en voorlopige inschatting van een administratieve lastenreductie van € 65 miljoen. De resultaten van de screening zullen te zijner tijd verwerkt worden in de aannames. Ook zal daarbij rekening gehouden worden met het feit dat er inmiddels meer mogelijkheden zijn voor bedrijven om elektronisch met de overheid te communiceren dan er waren op het moment van meting. Op basis van de bijgestelde aannames zal een nieuwe meting plaatsvinden. De uitkomst hiervan zal opgenomen worden in de toelichting bij het voorstel voor een Veegwet, of, indien mogelijk, al bij het voorstel voor een Aanpassingswet.

Naast de implementatie van de hoofdverplichtingen van de richtlijn in wetgeving, vindt ook implementatie plaats door vormen van feitelijk handelen. In dit verband wordt verwezen naar het screenen, zoals behandeld in hoofdstuk 6 van het algemene gedeelte van deze memorie van toelichting. Door het proces van screening wordt duidelijk welke eisen en vergunningstelsels in de Nederlandse wet- en regelgeving niet voldoen aan de basiseisen van de dienstenrichtlijn: non-discriminatie, noodzakelijkheid en proportionaliteit. Deze bepalingen zullen moeten worden afgeschaft of gewijzigd. Dit heeft per definitie een positief effect op de vermindering administratieve lasten; immers door afschaffing of modificatie van belemmerende eisen en vergunningstelsels vermindert het aantal formaliteiten waarmee een dienstverrichter zich geconfronteerd ziet. De kwantificering van deze lastenverlichting wordt opgenomen bij de concrete wet- en regelgeving die met de richtlijn strijdige bepalingen gaat intrekt of wijzigt.

Voor de toekomst zal, door de procedure van notificatie van nieuwe wet- en regelgeving op het vlak van vestigingseisen (artikel 15 van de dienstenrichtlijn) en eisen aan vrije dienstverrichting (artikelen 39, vijfde lid, en 16 van de dienstenrichtlijn) meer transparantie ontstaan. Welke eisen en vergunningstelsels komen erbij en waarom kunnen deze de toets van de dienstenrichtlijn doorstaan? Zijn deze echt noodzakelijk, kan niet met minder belemmerende regels worden volstaan? Wat betekenen deze voor de administratieve lasten? Deze vragen dienen beantwoord te worden. Kortom: door notificatie kunnen nieuwe handelsbelemmeringen en onnodige administratieve lasten worden voorkomen.

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) heeft op 14 maart 2008 advies uitgebracht over dit wetsvoorstel¹. Het college adviseert het wetsvoorstel in te dienen nadat rekening is gehouden met een door het college gemaakte opmerking. Het college adviseert om bij de berekening van de administratieve lasten gebruik te maken van het oude Handboek (Meten is Weten I) in plaats van het nieuwe Handboek (Meten is

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Weten II). Anticiperend op de nabije toekomst is bij de meting namelijk gebruik gemaakt van het nieuwe Handboek (Meten is Weten II). Dit Handboek zal van kracht zijn op het moment van indiening van het wetsvoorstel. Om die reden is het advies van Actal niet opgevolgd. Voorts geeft Actal aan dat er aandacht besteed is aan minder belastende alternatieven. Het college heeft ten aanzien hiervan geen opmerkingen.

12.2 Overige effecten voor bedrijven

De dienstenrichtlijn en daarmee ook dit wetsvoorstel, ziet op de dienstensector. Er is echter een aantal categorieën dienstverrichters uitgesloten, waaronder bijvoorbeeld de financiële diensten, elektronische-communicatiediensten, diensten van uitzendbedrijven en diensten van de gezondheidszorg. In artikel 2 van de richtlijn is een opsomming te vinden van de uitgezonderde categorieën. Voorbeelden van categorieën dienstverrichters die wel onder de reikwijdte van de richtlijn vallen zijn bijvoorbeeld diensten op het gebied van toerisme, bouwdiensten en diensten op het gebied van installatie en onderhoud van apparatuur. In totaal valt minder dan de helft van de in Nederland gevestigde dienstverrichters binnen de richtlijn. Voor deze groep dienstverrichters geldt dat zij dienen te voldoen aan de informatieverplichtingen zoals behandeld in paragraaf 7.2 van deze memorie van toelichting en dat zij gebruik kunnen maken van de functionaliteiten van het centrale loket (zie hiervoor hoofdstuk 4.2). Daarnaast dient de op deze dienstverrichters van toepassing zijnde wet- en regelgeving aan de vereisten van de richtlijn te voldoen (zie hiervoor paragraaf 6). De dienstenrichtlijn legt aan de dienstverrichter de verplichting op om bepaalde informatie toegankelijk te maken voor de afnemer (zie paragraaf 7.2 van deze memorie van toelichting voor een uitgebreide beschrijving). Omdat het informatie betreft die al bekend behoort te zijn, zijn de kosten die met het verzamelen van de gegevens gepaard gaan beperkt. De informatieverplichtingen zijn niet geheel nieuw. In het Burgerlijk Wetboek is, met name als gevolg van implementatie van Europese richtlijnen, een aantal van deze verplichtingen al opgenomen voor specifieke gevallen. Ter illustratie: indien er sprake is van koop op afstand, dient de verkoper zijn naam en adres kenbaar te maken. Deze bepaling is op dit moment alleen van toepassing indien er sprake is van koop die niet uit hoofde van beroep of bedrijf geschiedt (de zgn. consumentenkoop). Het verschil na implementatie zit enerzijds in de uitbreiding van de situaties waarin de verkoper deze verplichting heeft (niet alleen bij koop op afstand maar bij alle soorten koop) en anderzijds in de «begunstigden» van de informatie (zakelijke afnemers en consumenten). Omdat deze verplichtingen deels al gelden, zijn de kosten die hiermee gepaard gaan beperkt. Bij de informatieverplichtingen kan onderscheid gemaakt worden tussen informatie die de verkoper altijd toegankelijk moet maken – zoals bijvoorbeeld naam en adresgegevens – en informatie die alleen op verzoek van de afnemer verstrekt hoeft te worden, zoals bijvoorbeeld de gedragscodes die op de dienstverrichter van toepassing zijn en het adres waar deze codes elektronisch geraadpleegd kunnen worden. De richtlijn bepaalt dat de dienstverrichter bij het vervullen van de informatieverplichtingen die altijd gelden, kan kiezen uit vier manieren waarop hij deze informatie ontsluit. Zo kan hij bijvoorbeeld kiezen voor elektronische ontsluiting of de informatie gemakkelijk toegankelijk maken op de plaats waar de dienst wordt verricht (zie artikel 61 van het wetsvoorstel). Op deze manier wordt de dienstverrichter de ruimte gelaten om die optie te kiezen die hem het beste past. Voor informatie die alleen op verzoek verstrekt hoeft te worden, laat de richtlijn de dienstverrichter vrij in de wijze waarop hij aan deze verplichting wil voldoen. Uiteraard hangt de omvang van de kosten af van de optie die de dienstverrichter kiest. Zo zal het opzetten of aanpassen van een website een

grotere investering vergen dan het ter inzage leggen van de benodigde informatie op het verkooppunt.

Gegeven het feit dat de informatieverplichtingen informatie betreffen waarover de dienstverrichter al beschikt, deze verplichtingen deels al bestaan, en de dienstverrichter keuzevrijheid heeft ten aanzien van de manier waarop hij deze verplichting nakomt, gaat het om een beperkte stijging van de nalevingskosten. Daarnaast is relevant dat dit wetsvoorstel op dit punt niet verder gaat dan waartoe de richtlijn verplicht. Er zijn met andere woorden geen minder belastende varianten mogelijk.

De gevolgen van het wetsvoorstel voor de marktpositie van dienstverrichters kunnen als volgt worden geschetst. Het wetsvoorstel strekt ter uitvoering van een Europese richtlijn, die in alle lidstaten moet worden geïmplementeerd. Er moet dan ook vanuit worden gegaan dat per 28 december 2009 de situatie in alle lidstaten vergelijkbaar is. Zo dienen alle lidstaten een centraal loket in te richten en zorg te dragen voor naleving van de informatieverplichtingen. Ook dienen alle lidstaten de weten regelgeving aan te passen aan de vereisten van de richtlijn. Met name dit laatste zal leiden tot een toegankelijker markt. Het CPB geeft in haar rapport van november 2007 («Verwachte economische effecten van de Europese Dienstenrichtlijn») aan dat de richtlijn het vooral voor het midden- en kleinbedrijf gemakkelijker zal maken om een eigen vertegenwoordiging in het buitenland op te zetten en naar andere lidstaten te exporteren. Concurrentie tussen buitenlandse en binnenlandse aanbieders wordt eerlijker en consumenten krijgen een grotere variëteit aangeboden tegen lagere prijs. Een en ander is uitvoeriger toegelicht in paragraaf 2 van deze memorie van toelichting, en met name in paragraaf 2.4.

Ten slotte zij opgemerkt dat het wetsvoorstel geen verplichtingen voor ondernemers bevat die verder gaan dan waartoe de richtlijn verplicht. Een en ander is nader toegelicht in paragraaf 3.3. van deze memorie van toelichting.

13. FINANCIËLE GEVOLGEN

In overeenstemming met artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet is onderzocht wat de gevolgen van de dienstenrichtlijn zijn voor taken en activiteiten van de decentrale overheden en is geraamd welke kosten daarmee zijn gemoeid (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XIII, nr. 79). Uit het onderzoek bleek dat gemeenten en provincies als gevolg van de richtlijn extra werkzaamheden zullen moeten verrichten, zoals het screenen van regelgeving en het instellen van een één-loket voor dienstverlening. Naar aanleiding van de raming in het onderzoek van de kosten van deze extra werkzaamheden, zijn de gemeenten via het Gemeentefonds voor een bedrag van 930 000 euro gecompenseerd, en de provincies via het Provinciefonds voor een bedrag van 51 000 euro. Deze bedragen zijn in 2007 aan de fondsen toegevoegd en verdeeld via de uitkeringsfactor. Tevens is in dit kader een eenmalige subsidie van 27 000 euro aan de Unie van Waterschappen verleend. Bij voorjaarsnota 2008 is een bedrag € 9,8 mln (2008 t/m 2013) beschikbaar gesteld voor het onderdeel van «Antwoord voor Bedrijven» dat betrekking heeft op de dienstenrichtlijn. Verdere concrete financiële gevolgen van het wetsvoorstel zijn op dit moment niet aan te geven. Wel heeft de Raad voor de Rechtspraak aangegeven een significante toename van werk te verwachten, vooral als gevolg van de sectorspecifieke aanpassingen (parallel) met de Aanpassingswet. Op grond van dit wetsvoorstel kan de Raad deze toename thans niet kwantificeren.

14. ADVIEZEN EN UITVOERINGSTOETS

14.1. Adviezen

Over het wetsvoorstel zijn adviezen¹ uitgebracht door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW), de Raad voor de Rechtspraak, het College Bescherming Persoonsgegevens en de Nederlandse Orde van Advocaten. Daarnaast is overleg gevoerd met de Europese Commissie. Ook is het wetsvoorstel in een tweetal sessies met juridische experts besproken. Een en ander heeft geleid tot aanvulling, verbetering en verduidelijking van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. In deze paragraaf wordt op de hoofdpunten van de gegeven adviezen ingegaan.

Alles overziend kunnen de reacties en adviezen als positief tot opbouwend kritisch worden gekwalificeerd. Er was bij alle betrokkenen waardering voor de open en transparante wijze waarop zij geraadpleegd werden over het concept-wetsvoorstel. De geuite kritiek concentreerde zich hoofdzakelijk op de vormgeving van de *lex silencio positivo* en op de relatie tussen het wetsvoorstel «Dienstenwet» en de Algemene wet bestuursrecht.

De VNG en de UvW hebben hun zorg uitgesproken dat er als gevolg van de Dienstenwet naast een Algemene wet bestuursrecht een nieuw regelgevingsstelsel met een algemeen karakter ontstaat. Beide organisaties vrezen voor onduidelijkheid bij het toepassen van twee verschillende regimes. Vanwege de tijdigheid van implementatie en de beperkte reikwijdte van de dienstenrichtlijn is gekozen voor regeling in het voorstel voor een Dienstenwet. Immers, regels uit de dienstenrichtlijn gelden alleen voor bepaalde vergunningen (vergunningen die diensten betreffen die onder de reikwijdte van de richtlijn vallen) en niet voor alle vergunningen in Nederland, zoals in beginsel wel het geval is bij regels in de Awb. Daar komt nog bij dat het vergunningenbegrip in de richtlijn ruimer is dan het begrip vergunning in het Nederlandse bestuursrecht. Dit betekent inderdaad dat bij de toepassing van bevoegdheden waaromtrent in dit wetsvoorstel bepalingen zijn opgenomen, gezien moet worden of deze bepalingen afwijking van de Awb inhouden. Dat wordt in die bepalingen uiteraard uitdrukkelijk bepaald, zodat dit voldoende kenbaar is.

De VNG signaleerde dat onduidelijkheid bestond over de vraag of het wetsvoorstel ook van toepassing is op nationale verhoudingen. Dit aspect is met name van belang in het licht van het één-loket. Inderdaad is het de bedoeling dat de dienstverlening van het één-loket ook beschikbaar is voor binnenlandse dienstverrichters. Paragraaf 4.2.2.2 besteedt daar aandacht aan. Daarnaast zal het interne markt informatiesysteem (IMI-systeem) dat door de Commissie wordt opgezet in het kader van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten, naar alle waarschijnlijkheid ook kunnen worden benut voor informatie-uitwisseling tussen nationale instanties. Artikel 56 van het wetsvoorstel houdt daarmee rekening.

De VNG en de UvW vroegen voorts aandacht voor vragen omtrent identificatie en authenticatie in het kader van het centraal loket. Naar aanleiding hiervan is hierover een uiteenzetting opgenomen in de paragrafen 4.2.3.5.5 en 4.2.3.5.6 van deze memorie van toelichting.

Ten aanzien van bescherming persoonsgegevens is door het College Bescherming Persoonsgegevens uitdrukkelijk aangegeven dat het wetsvoorstel in hoofdlijnen voldoet aan de eisen die de EU-privacyrichtlijn en de Wet bescherming persoonsgegevens stellen aan het verwerken van persoonsgegevens. De wettelijke voorzieningen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen om de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de minister van Economische Zaken en de achterliggende bevoegde instanties af te bakenen bij het één-loket en bij de administratieve samenwerking (IMI), kunnen op steun van het College rekenen.

De Raad voor de Rechtspraak heeft in zijn advies uitdrukkelijk verzocht om

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

in ieder geval in de memorie van toelichting aandacht te schenken aan de rechtsbescherming voor belanghebbenden bij de gegevensuitwisseling tussen de lidstaten. Dat is geschied door in hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel daaromtrent enkele bepalingen op te nemen en in paragraaf 9 van deze memorie van toelichting hier extra aandacht aan te schenken. Daarnaast vroeg de Raad voor de Rechtspraak om een schatting naar het aantal procedures als gevolg van het wetsvoorstel. Hierop is in paragraaf 13 van deze memorie van toelichting ingegaan.

De VNG, het IPO en de UvW uitten kritiek op de regeling van de *lex silencio positivo* (de van rechtswege verleende vergunning bij termijnoverschrijding). Men vroeg zich af of de voorgestelde wettelijke regeling niet te zwaar is ingericht door een veelheid aan waarborgen en voorzieningen voor derdebelanghebbenden. Daarnaast waren de VNG en de UvW van mening dat het voorgestelde wettelijk kader de decentrale overheden te strikt afrekent op termijnoverschrijding en een te snelle afwikkeling van procedures van hen vergt. De voorgestelde wettelijke regeling is in lijn met en ingegeven door het kabinetsstandpunt over de *Lex silencio positivo*. In dat kabinetsstandpunt (dat in paragraaf 5.4.3 wordt weergegeven) is een evenwicht gevonden tussen de belangen van de ondernemer, de bevoegde instantie en de derdebelanghebbende.

De Nederlandse Orde van Advocaten heeft aandacht gevraagd voor de verhouding tussen de Advocatenwet en het voorliggende wetsvoorstel c.q. de dienstenrichtlijn. In het kader van de voorbereiding van de Aanpassingswet, die naar verwachting over ongeveer een half jaar wordt ingediend, wordt ook de Advocatenwet gezien op mogelijk noodzakelijke aanpassingen. Deze zullen via de Aanpassingswet worden doorgevoerd. In verschillende adviezen (VNG, UvW, IPO) worden enige vraagtekens geplaatst bij het niet door middel van wetgeving implementeren van enkele bepalingen uit de dienstenrichtlijn. Het gaat daarbij om enerzijds bepalingen uit de richtlijn die de basis vormen voor de screeningsoperatie zoals artikel 16; anderzijds gaat het om bepalingen waarvan hetzij de inhoud, hetzij de strekking al geïncorporeerd is in de Nederlandse rechtsorde (bijvoorbeeld via de algemene beginselen van behoorlijk bestuur). Bij het wetsvoorstel zijn zorgvuldige afwegingen gemaakt omtrent het al dan niet wettelijk implementeren van diverse richtlijnbevestigingen. Voor zover deze afwegingen nog onvoldoende waren toegelicht, is paragraaf 3.4.2 van de memorie van toelichting op een aantal punten verduidelijkt. Ook de implementatietabel in paragraaf III van deze memorie van toelichting is aangevuld.

14.2 Uitvoerings- en handhavingstoets Consumentenautoriteit

De Consumentenautoriteit heeft een uitvoerings- en handhavingstoets op het wetsvoorstel gedaan¹. Zij was van oordeel dat de dienstenrichtlijn en daarmee ook het wetsvoorstel de bescherming van de consument bij het afnemen van diensten verbetert. De Consumentenautoriteit kan handhavend optreden bij overtreding van informatieverplichtingen van dienstverrichters waarbij de collectieve consumentenbelangen worden geschaad. De Consumentenautoriteit was van oordeel dat deze toezichtstaak goed aansluit bij de taken die zij reeds heeft op basis van de Wet handhaving consumentenbescherming. Ook de toegang tot informatie voor consumenten via ConsuWijzer wordt verbeterd terwijl ook informatie beschikbaar komt over de situatie in andere lidstaten. De Consumentenautoriteit noemde de functiescheiding en verantwoordelijkheidsverdeling tussen haarzelf enerzijds (informatie richting consumenten) en Antwoord voor bedrijven anderzijds (informatie richting bedrijven) helder.

De Consumentenautoriteit vroeg zich af of met het wetsvoorstel in combinatie met de Wet handhaving consumentenbescherming een afdoende juridische basis is gecreëerd voor haar om toezichts- en handhavingsoverbevoegdheden te kunnen inzetten in grensoverschrijdende situaties, dit in

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

samenhang met de terminologie van «intracommunautaire inbreuk» gehanteerd in de Wet handhaving consumentenbescherming. Dat is het geval. Hierop wordt in de toelichting op artikel 62 ingegaan.

De Consumentenautoriteit adviseerde voorts de op haar rustende informatie- en bijstandsverplichtingen te verduidelijken. Artikel 18 van het wetsvoorstel bevat thans een uitgebreidere omschrijving van de taken van de Consumentenautoriteit op grond van dit artikel. Daarnaast is in paragraaf 4 van de memorie van toelichting op diverse punten de toelichting uitgebreid.

ARTIKELSGEWIJS

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1

Afnemer

De omschrijving van het begrip afnemer is ontleend aan artikel 4, derde lid, van de richtlijn. Het begrip is ruim geformuleerd en ook een afgeleide van de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Het vrij verkeer van diensten is namelijk ook van toepassing op de situatie dat niet de dienstverrichter zich tijdelijk naar een andere lidstaat begeeft, maar juist dat de afnemer van deze dienst zich tijdelijk naar de lidstaat van vestiging van de dienstverrichter begeeft. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om toeristen (bijv. arrest HvJEG van 31 januari 1984, gevoegde zaken 286/82 en 26/83, Luisi en Carbone, overweging 10 en 16) maar ook om andere ondernemers zoals bijvoorbeeld een reisorganisator (arrest HvJEG van 26 februari 1991, zaak C-198/89, Commissie/Griekenland, overweging 5 en 6). Het begrip afnemer heeft niet alleen betrekking op natuurlijke personen, maar ook op rechtspersonen die een dienst afnemen (zie in deze zin ook overweging 33 van de richtlijn).

Bevoegde instantie

In de omschrijving van het begrip bevoegde instantie is niet geheel letterlijk aangesloten bij de tekst van de richtlijn. In veel, zo niet de meeste gevallen, is een bevoegde instantie in de Nederlandse rechtspraak een bestuursorgaan. Het vervullen van een toezichthoudende of regelgevende rol ten aanzien van diensten wijst op een publiekrechtelijke betrokkenheid van organen of autoriteiten, waarbij vaak openbaar gezag wordt uitgeoefend of waarbij sprake is van een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld. Het begrip bevoegde instantie valt echter niet altijd samen met het begrip bestuursorgaan. Het vervullen van een toezichthoudende of regelgevende rol kan bijvoorbeeld ook de wetgever omvatten of organen of organisaties die geen bestuursorgaan zijn, maar wel een publiekrechtelijke rol vervullen die van een andere orde is. In de definitie van het begrip bevoegde instantie wordt het begrip bestuursorgaan niettemin voorop gesteld, aangezien in veel gevallen een bevoegde instantie wel een bestuursorgaan is en in het Nederlandse bestuursrecht het begrip bestuursorgaan een eigen plaats heeft. De toevoeging in de richtlijn dat met name bestuurlijke instanties, met inbegrip van rechterlijke instanties die als zodanig optreden, beroepsorden en de beroepsverenigingen en -organisaties of andere beroepsorganisaties die in de uitoefening van hun juridisch autonome bevoegdheden de toegang tot of de uitoefening van diensten collectief reguleren, onder de reikwijdte van het begrip bevoegde instantie vallen is niet in de definitie opgenomen. Het betreft een nadere verduidelijking van instanties

die onder de reikwijdte van de definitie vallen, en behoeft als zodanig niet noodzakelijkerwijs in de omschrijving van het begrip bevoegde instantie zelf opgenomen te worden.

Centraal loket

De definitie van centraal loket verwijst naar artikel 5 dat bepaalt welke functies dit samenhangend geheel aan voorzieningen dient te vervullen. Het centraal loket is technologieonafhankelijk en functioneel gebonden gedefinieerd. De voorzieningen die noodzakelijk zijn om de functies te vervullen als bedoeld in artikel 5 zijn immers niet technisch gebonden omschreven. Te onderscheiden van het centraal loket zijn de voorzieningen die op grond van artikel 7 van de richtlijn ten behoeve van afnemers aanwezig moeten zijn (zie artikel 6 van het wetsvoorstel). Het doel van het centraal loket is om de dienstverrichter langs elektronische weg en via één centraal punt toegang te verschaffen tot informatie die van belang is voor het verkrijgen van toegang tot of de uitoefening van diensten, alsmede dat berichtenverkeer dat betrekking heeft op procedures en formaliteiten kan worden uitgewisseld tussen dienstverrichters en bevoegde instanties. In de toelichting bij artikel 5 wordt hierop nader ingegaan.

Dienst

De definitie van het begrip dienst komt overeen met de definitie zoals die is opgenomen in artikel 4, eerste lid van de richtlijn en is op zijn beurt weer ontleend aan het gemeenschapsrecht. Onder diensten in de zin van artikel 50 EG en zoals geïnterpreteerd in de jurisprudentie van het Hof van Justitie, moeten worden verstaan dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden. Volgens het Hof van Justitie «*bestaat het wezenlijke kenmerk van de vergoeding hierin, dat zij de economische tegenprestatie voor de betrokken dienst vormt*» (arrest HvJEG van 7 december 1993, zaak C-109/02, Wirth, overweging 15; zie ook overwegingen 17 en 34 van de richtlijn). Dit begrip moet niet te restrictief worden geïnterpreteerd: artikel 50 EG vereist niet dat de dienst wordt betaald door degene te wiens behoeve hij wordt verricht (arrest HvJEG van 12 juli 2001, zaak C-157/99, Smits Peerbooms, overwegingen 55–59). Voorwaarde is dat er een vergoeding wordt betaald, ongeacht of dat op een directe dan wel indirecte wijze geschiedt. Bovendien kan elke economische activiteit die niet valt onder de specifieke verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen, kapitaal en personen een «dienst» in de zin van artikel 50 EG vormen en bijgevolg onder de richtlijn vallen (arrest HvJEG van 11 april 200, gevoegde zaken C-51/96 en C-191/97, Deliège, overweging 55). Er is echter geen sprake van een economische activiteit bij activiteiten die bijvoorbeeld de staat zonder economische tegenprestatie verricht in het kader van zijn publieke taak zoals justitie en andere niet economische diensten van algemeen belang. Zulke activiteiten vallen niet onder de definitie van artikel 50 van het EG-verdrag en daarmee vallen de nationale voorschriften die deze activiteiten reguleren dus ook niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn. Voor alle duidelijkheid wordt in artikel 2, lid 2, onderdeel a, van de richtlijn nog eens expliciet bepaald dat de richtlijn niet van toepassing is op niet-economische diensten van algemeen belang.

Dwingende redenen van algemeen belang

Het begrip dwingende redenen van algemeen belang zoals omschreven in artikel 4, achtste lid van de richtlijn is door het Hof van Justitie ontwikkeld in het kader van de «rule-of-reason» doctrine. De «rule-of-reason» biedt volgens de jurisprudentie van het Hof de mogelijkheid om op grond van

dwingende redenen van algemeen belang uitzonderingen te maken op de beginselen van het vrij verkeer zoals het vrij verkeer van diensten (arrest HvJEG van 23 november 1999, gevoegde zaken C-369/96 en C-376/96, Arblade, overweging 34), mits deze uitzonderingen non-discriminatoir, noodzakelijk en proportioneel zijn. Het begrip dwingende redenen van algemeen belang is een open norm die in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen verder wordt ontwikkeld. Artikel 4, achtste lid van de richtlijn bevat slechts een beperkte niet-limitatieve opsomming van dwingende redenen van algemeen belang. Overweging 40 van de dienstenrichtlijn geeft een ruimere maar wederom niet-limitatieve opsomming van dwingende redenen van algemeen belang die door het Hof zijn erkend. Het begrip omvat volgens overweging 40 ten minste de volgende gronden: openbare orde (arrest HvJEG, 14 oktober 2004, Omega Spielhallen, C-36/02, punt 30; arrest HvJEG, van 14 maart 2000, Église de scientologie, C-54/99, punt 17), openbare veiligheid (arrest HvJEG van 10 juli 1984, zaak 72/83, Campus Oil, punt 7; HvJEG, 14 oktober 2004, Omega Spielhallen, C-36/02, punt 28); en volksgezondheid (arrest HvJEG van 10 november 1994, zaak C-320/93, Ortscheit, punt 16; arrest HvJEG van 17 juli 2008, zaak C-500/06, Corporación Dermoestética SA/To Me Group Advertising Media, punt 37), als bedoeld in de artikelen 46 en 55 van het EG-verdrag. Daarnaast geeft overweging 40 aan dat de navolgende dwingende redenen van algemeen belang ook door het Hof zijn erkend: handhaving van de maatschappelijke orde (arrest HvJEG van 24 maart 1994, zaak C-275/92, Schindler, punten 58–61); doelstellingen van het sociaal beleid (arrest HvJEG van 22 mei 2003, zaak C-355/00; Freskot, punt 69; arrest HvJEG van 24 maart 1994, zaak C-275/92, Schindler, punt 63); bescherming van afnemers van diensten (arrest HvJEG van 11 december 2003, zaak C-215/01, Schnitzer, punt 35); arrest HvJEG van 24 maart 1994, zaak C-275/92, Schindler, punt 58; arrest HvJEG van 21 september 1999, zaak C-124/97, Läärä punt 33); consumentenbescherming (arrest HvJEG van 5 oktober 2004, C-442/02, Caixa-Bank, punt 21; arrest HvJEG van 29 november 2007, C-393/05, Commissie/Oostenrijk, punt 52 en de aldaar aangehaalde rechtspraak); bescherming van werknemers, met inbegrip van de sociale bescherming van werknemers (arrest HvJEG van 17 december 1981, Webb, zaak 279/80, punt 19; arrest HvJEG van 23 november 1999, gevoegde zaken C-369/96 en C-376/96, Arblade, overweging 36; meer specifiek voor de sociale bescherming van werknemers: arrest HvJEG van 28 maart 1996, Strafzaak tegen Michel Guiot, zaak C-272/94, punt 16); dierenwelzijn (arrest HvJEG van februari 1988, Verenigd Koninkrijk/Raad, zaak 131/86, punt 17; arrest HvJEG 1 april 1982, Holdijk e.a., 141/81–143/81, punt 13); handhaving van het financieel evenwicht van het socialezekerheidsstelsel (arrest HvJEG van 16 mei 2006, Watts, C 372/04, punt 103 en aldaar aangehaalde rechtspraak); voorkoming van fraude (arrest HvJEG van 6 maart 2007, gevoegde zaken C-338/04, C-359/04 en C-360/04, Placanica, punt 46; arrest HvJEG van 21 september 1999, zaak C-124/97, Läärä punt 33–43); voorkoming van oneerlijke concurrentie (arrest HvJEG van 13 maart 2003, zaak C-229/01, Müller; arrest HvJEG van 14 februari 2008, zaak C-450/06, Varec, punt 50); bescherming van het milieu (arrest HvJEG van 20 september 2007, zaak C-297/05, Commissie/Nederland, punt 77) en het stedelijk milieu, met inbegrip van stedelijke en rurale ruimtelijke ordening (arrest HvJEG van 25 januari 2007, zaak C-370/05, Festersen, overwegingen 27–28; arrest HvJEG van 1 decemebr 2005, zaak C-213/04, Burtscher, punten 45–46); bescherming van schuldeisers (arrest HvJEG van 26 januari 2006, zaak C-514/03, Commissie/Spanje, punten 41–44; arrest HvJEG van 29 april 2004, zaak C-171/02, Commissie/Portugal, punten 41–43); waarborging van een deugdelijke rechtsbedeling (arrest HvJEG van 19 februari 2002, zaak C-309/99, Wouters, punten 120–123 in samenhang met punten 97–109; arrest GvEA van 17 september 2007, gevoegde zaken T-125/03 en T-253/03, Akzo, punt 87); verkeersveiligheid (arrest

HvJEG van 20 september 2007, zaak C-297/05, Commissie/Nederland, punt 77); bescherming van intellectuele eigendom; culturele beleidsdoelen (arrest HvJEG van 13 december 2007, zaak C-250/06, United Pan-Europe, punt 41), 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 (arrest HvJEG van 18 december 2007, zaak C-341/05, Laval; punten 90–94; arrest HvJEG van 13 december 2007, zaak C-250/06, United Pan-Europe, punt 42; arrest HvJEG, 14 oktober 2004, Omega Spielhallen, C-36/02, punt 35; arrest HvJEG van 12 juni 2003, zaak C-122/00, Schmidberger, punt 76); de noodzaak om een hoog niveau van onderwijs te waarborgen, behoud van de diversiteit van de pers (arrest HvJEG van 26 juni 1997, zaak C-368/95, Familiapress, punten 18–27; arrest HvJEG van 13 december 2007, zaak C-250/06, United Pan-Europe, punt 42) en bevordering van de nationale taal (arrest HvJEG van 13 december 2007, zaak C-250/06, United Pan-Europe, punten 41–43); behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed (arrest HvJEG van 26 februari 1991, zaak 180/89, Commissie/Italië, punt 20); veterinaire beleid (arrest HvJEG van 10 maart 2005, gevoegde zaken C-96/03 en C-97/03, Tempelman, punten 42 en 44; arrest HvJEG 1 april 1982, Holdijk e.a., 141/81–143/81, punt 13; arrest HvJEG van 19 maart 1998, zaak 1/96, Compassion in World Farming, punt 47). Ondanks deze uitgebreide opsomming van door het Hof van Justitie erkende dwingende redenen van algemeen belang, blijft het mogelijk dat nieuwe dwingende redenen van algemeen belang door het Hof worden erkend. Het is namelijk een dynamisch concept dat voortdurend in ontwikkeling is.

Deze definitie van dwingende redenen van algemeen belang vormt een noodzakelijk component van de motivering om in specifieke gevallen te kunnen afwijken van de verplichtingen van de dienstenrichtlijn. Het is een begrip dat naast het non-discriminatiebeginsel en proportionaliteitsbeginsel het inhoudelijk kader geeft voor de onderbouwing door de bevoegde instantie van de afwijking of invulling van een verplichting van de richtlijn. Deze definitie kan zijn weerslag hebben in de motivering van een eis of vergunningstelsel, bijvoorbeeld in de memorie van toelichting, in de tekst van eis of vergunningstelsel zelf of enkel worden gebruikt bij de beoordeling van een reeds geldend voorschrift. Het begrip is bijvoorbeeld van grote betekenis voor de screening van eisen en vergunningstelsels op grond van de artikelen 9, 15 en 25 van de dienstenrichtlijn. Ook is deze definitie bijvoorbeeld van belang voor de mogelijkheid om af te wijken van het principe van de fictieve vergunningverlening zoals neergelegd in artikel 13, vierde lid, van de dienstenrichtlijn.

Gelet op de functie die dit begrip vervult, is het noodzakelijk gebleken om een definitie in dit wetsvoorstel op te nemen. Het begrip moet als een instructie aan de bevoegde instanties worden opgevat die dit in voorkomend geval zullen moeten toepassen. Dit wetsvoorstel bevat zelf namelijk enkele voorschriften die gebruik van dit begrip maken (zie bijvoorbeeld artikel 4, tweede lid) als relevant kader voor de toepassing van een uitzonderingsmogelijkheid. Bij de definitie zoals neergelegd in artikel 1 van dit wetsvoorstel is slechts gedeeltelijk aangesloten bij de definitie van artikel 4, achtste lid, van de dienstenrichtlijn. Er is voor gekozen om aansluiting te zoeken bij de systematiek die het Hof hanteert bij het toetsen van de dwingende redenen van algemeen belang en het dynamische karakter van dit begrip scherper te benadrukken door geen uitgebreide opsomming van belangen weer te geven, maar enkel te verwijzen naar de dynamische jurisprudentie van het Hof van Justitie. Hiermee wordt beter recht gedaan aan het dynamische karakter van de «rule-of-reason» en is de kenbaarheid van het begrip en de wijze waarop dit begrip moet worden gelezen gewaarborgd. Bovendien wordt daarmee gewaarborgd dat de bevoegde instanties, indien nodig, zich ook kunnen beroepen op andere dwingende redenen van algemeen belang dan die in de definitie van artikel 4, achtste lid, van de dienstenrichtlijn zijn opgenomen.

Voor zover een bevoegde instantie zich beroept op een dwingende reden van algemeen belang die nog niet door het Hof van Justitie is erkend, neemt de bevoegde instantie een duidelijk risico dat een dergelijk beroep faalt. Gelet op de reeds zeer uitgebreide lijst aan erkende dwingende redenen van algemeen belang zoals weergegeven in overweging 40, zal de noodzaak voor een beroep op een nog niet erkende dwingende reden van algemeen belang zich niet zo snel voordoen.

Informatiepunt

Het informatiepunt betreft de voorzieningen die nodig zijn om een informatie- en bijstandsfunctie ten behoeve van een bepaalde categorie van afnemers, namelijk consumenten, te vervullen. Het informatiepunt stelt consumenten in staat langs elektronische weg en via één centraal punt toegang te verkrijgen tot bepaalde informatie en langs die weg op verzoek bepaalde bijstand verleend te krijgen. Het informatiepunt is onderdeel van de implementatie van de artikelen 7 en 21 van de richtlijn. Evenals het centraal loket is het informatiepunt technologieonafhankelijk en functioneel gebonden gedefinieerd.

Lidstaat

Onder lidstaat wordt verstaan lidstaat van de Europese Unie of van de Europese Economische Ruimte. De dienstenrichtlijn zal namelijk niet alleen voor de Europese Unie, maar ook voor de EER (dit zijn de landen Noorwegen, Liechtenstein en IJsland) van toepassing worden. In paragraaf 10 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is daarop uitvoeriger ingegaan.

Procedures en formaliteiten

De dienstenrichtlijn gebruikt het begrip procedures en formaliteiten in het kader van administratieve vereenvoudiging. Procedures en formaliteiten dienen betrekking te hebben op een eis of een vergunning. Daarvan is onder meer sprake indien administratieve handelingen verricht moeten worden om te voldoen of te blijven voldoen aan een eis, om een vergunning te krijgen, te verlengen of om gedurende de looptijd van een vergunning aan vergunningvoorwaarden te blijven voldoen. Ook de verlening van de vergunning zelf of de bekendmaking daarvan dienen hiertoe te worden gerekend.

Activiteiten die zich naar hun aard niet voor afwikkeling door middel van uitwisseling van gegevens en bescheiden lenen, vallen buiten de reikwijdte van de definitie. Dat ligt in de definitie besloten. Gevolg daarvan is dat op deze activiteiten paragraaf 3.3 van het wetsvoorstel (Op procedures en formaliteiten betrekking hebbend berichtenverkeer) niet van toepassing is. Dat is in overeenstemming met het daaromtrent bepaalde in artikel 8, tweede lid, van de dienstenrichtlijn. Uit dat artikellid volgt dat de afwikkeling van procedures en formaliteiten via het één-loket niet van toepassing is op de inspectie van de plaats waar de dienst wordt verricht of van de door de dienstverrichter gebruikte uitrusting, de fysieke controle van de geschiktheid of de persoonlijke integriteit van de dienstverrichter of van zijn verantwoordelijke personeelsleden. Deze opsomming doelt op activiteiten die naar hun aard juist niet anders kunnen plaatsvinden dan door middel van persoonlijke verschijning in plaats van uitwisseling van gegevens en bescheiden, zoals ook uit de overwegingen 52 en 53 van de dienstenrichtlijn valt af te leiden. Te denken valt bijvoorbeeld aan een medische keuring die vereist is voordat met het aanbieden van een bepaalde dienst mag worden begonnen. Een dergelijke eis moet vanzelfsprekend wel noodzakelijk, gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang en evenredig zijn, zoals uit de dienstenrichtlijn en de

jurisprudentie van het Hof van Justitie inzake de *rule of reason* volgt. Artikel 8, tweede lid, van de dienstenrichtlijn dient met inachtneming daarvan te worden geïnterpreteerd. Indien een doel immers wel op passende wijze door middel van uitwisseling van gegevens en bescheiden bereikt kan worden, vervalt de noodzaak van fysieke verschijning.

Vestiging

De omschrijving van het begrip vestiging in dit onderdeel stemt overeen met die van artikel 4, onderdeel 5, van de richtlijn. De vrijheid van vestiging omvat de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan evenals de oprichting en het beheer van ondernemingen (zie in dit verband artikel 43 EG). Deze definitie geeft door het uitsluiten van werkzaamheden in loondienst uitdrukkelijk aan dat de vrijheid van vestiging geen betrekking heeft op het vrij verkeer van werknemers dat door de artikelen 39 tot en met 42 EG worden geregeld (zie in dit verband artikel 4 lid 5 dienstenrichtlijn). De Raad van State heeft in zijn voorlichting uit 2005 aangegeven dat de richtlijn voor zover het gaat om vrije vestiging hoofdzakelijk een codificatie is van het geldende communautaire recht ingevolge het EG-verdrag en de daaraan verbonden jurisprudentie van het Hof (Voorlichting van de Raad van State van 18 juli 2005, W10.05 0056/II/A, blz. 3–4, par. 2, aangeboden bij brief van de minister van Economische Zaken van 22 juli 2005, Kamerstukken II 2004/2005, 21 501-30, nr. 111). Het onderscheidende criterium tussen vestiging of tijdelijke dienstverrichting is gelegen in de vraag in hoeverre de dienstverrichter zich voor onbepaalde tijd in een lidstaat heeft gevestigd en of daarbij sprake is van een duurzame infrastructuur. Deze definitie is in de praktijk lastig toe te passen want zeer afhankelijk van de concrete omstandigheden van het individuele geval. Het Hof geeft het navolgende aan: *«Geen enkele bepaling van het Verdrag maakt het immers mogelijk op abstracte wijze de duur of de frequentie te bepalen vanaf welke de verrichting van een dienst of van een bepaald soort dienst in een andere lidstaat niet meer kan worden beschouwd als een dienstverrichting in de zin van het Verdrag»* (arrest HvJEG van 11 december 2003, zaak C-215/01, Bruno Schnitzer, overweging 31). Het zal daarom, zoals ook de richtlijn in overweging 37 aangeeft, altijd neerkomen op een weging door de dienstverrichter zelf en door de bevoegde autoriteiten of een concrete situatie beschouwd moet worden als een vestiging van een dienstverrichter dan wel het tijdelijk verrichten van een dienst. Voor de goede orde: door het begrip «duurzame infrastructuur» in de definitie van het begrip vestiging in artikel 4, onderdeel 5 van de richtlijn, op te nemen heeft de communautaire wetgever voorkomen dat postbusondernemingen gebruik kunnen maken van het vestigingsbegrip van deze richtlijn en de daaraan verbonden voordelen (zie ook in dit verband overweging 37).

Artikel 2

Dit artikel regelt de reikwijdte van het wetsvoorstel door enerzijds in het eerste lid een dynamische verwijzing naar de richtlijn vast te leggen en anderzijds door in het tweede lid een grondslag te formuleren voor het vaststellen van een overzicht van de Nederlandse voorschriften en vergunningstelsels waarvan vaststaat dat deze onder het toepassingsbereik van de dienstenrichtlijn en dus van het wetsvoorstel vallen. De dynamische verwijzing bewerkstelligt dat wijzigingen in de richtlijn automatisch doorwerken in de Dienstenwet. Een dergelijke verwijzing waarborgt ook dat als er geen Nederlandse voorschriften bestaan voor de desbetreffende dienst en dienstverrichter, een dienstverrichter alsnog binnen de kaders van de implementatiewetgeving valt. Dit volgt uit artikel 1, eerste lid, en artikel 2, eerste lid, van de dienstenrichtlijn. Het vierde lid bepaalt, overeenkomstig aanwijzing 343 van de Aanwijzingen voor de

regelgeving, met ingang van welk tijdstip wijzigingen van de richtlijn doorwerken. Omdat het wenselijk kan zijn, bij voorbeeld in verband met technische voorzieningen, een ander tijdstip te kiezen, maakt het vierde lid dat mogelijk.

Het in het tweede lid bedoelde overzicht past geheel binnen een van de doelstellingen van de richtlijn, namelijk het verhogen van de transparantie voor de dienstverrichters en afnemers wat betreft de toepasselijke eisen en vergunningen bij het verrichten of ontvangen van diensten. Het is daarnaast een cruciaal instrument om de bevoegde instanties in het kader van het één-loket en de verplichtingen in het kader van administratieve samenwerking duidelijk aan te geven dat zij onder de verplichtingen van de dienstenrichtlijn vallen en dat zij hieraan verplicht dienen mee te werken. Bovendien is daarmee ook een gemakkelijke identificatie van de verantwoordelijke en daarmee aanspreekbare toezichthouders, uitvoerders en andere relevante organen en instanties mogelijk. Het is namelijk niet mogelijk om een sluitend en definitief oordeel te vellen over de exacte reikwijdte van de dienstenrichtlijn. Voor de invulling van het overzicht zal gebruik worden gemaakt van het overzicht van de Nederlandse wet- en regelgeving en vergunningstelsels waarvan door een screeningsoperatie ingevolge de artikelen 39 eerste en vijfde lid jo. artikelen 9, 14, 15, 16, 19 en 25 van de richtlijn is komen vast te staan dat deze onder het bereik van de dienstenrichtlijn vallen.

Gelet op de inherente dynamiek van de Nederlandse wet- en regelgeving en vergunningstelsels en het feit dat het noodzakelijk is om snel een dergelijke lijst aan te vullen, ligt de keuze voor een ministeriële regeling voor de hand. Door de notificatieverplichting van artikel 39, vijfde lid, en artikel 15, zevende lid, van de dienstenrichtlijn voor nieuwe vereisten die onder het bereik van artikel 15 of 16 vallen, kan worden gewaarborgd dat deze ministeriële regeling actueel en zo compleet mogelijk blijft. De ministeriële regeling zal telkens wanneer dat noodzakelijk is worden aangepast. Naast de dynamische verwijzing en de bovengenoemde ministeriële regeling zal hoe dan ook nadrukkelijk voorlichting gegeven moeten worden aan zowel buitenlandse als binnenlandse dienstverrichters en afnemers en aan de Nederlandse overheidsinstanties. Parlementaire geschiedenis en weten regelgeving kunnen uit hun aard slechts in beperkte mate dienen als voorlichtingsinstrument over de effecten en mogelijkheden van de dienstenrichtlijn en dit wetsvoorstel.

Artikel 3

Het op 10 december 1982 te Montego Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee met bijlagen (Trb. 1983, 83) staat de verdragspartijen toe om een exclusieve economische zone in te stellen af te bakenen waar de betrokken verdragspartij bepaalde soevereine rechten en een zekere rechtsmacht kan uitoefenen. Nederland heeft een exclusieve economische zone ingesteld krachtens de Rijkswet instelling exclusieve economische zone door middel van het Besluit van grenzen Nederlandse exclusieve economische zone. Deze zone wordt begrensd door de grens van de territoriale zee van Nederland (12 mijl uit de kust) enerzijds en de grenzen van het aan Nederland toekomende deel van het continentaal plat anderzijds.

Het gaat bij de exclusieve economische zone om soevereine rechten ten behoeve van de exploratie, exploitatie, het behoud en het beheer van de levende en niet-levende natuurlijke rijkdommen van de zee, van de zeebodem en de ondergrond daarvan en ten behoeve van andere activiteiten zoals de opwekking van energie uit het water en wind. Rechtsmacht kan worden uitgeoefend ten aanzien van de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen, het wetenschappelijk zeeonderzoek en de bescherming en het behoud van het mariene milieu. Ook Nederland oefent dergelijke soevereine rechten en rechtsmacht uit,

bijvoorbeeld in het kader van olie- en gaswinning, de visserij en de opwekking van windenergie. In die gevallen is de desbetreffende Nederlandse wet- en regelgeving ook in dat gebied van toepassing verklaard. Daarbij geldt dat de lidstaten bij de uitoefening van deze soevereine rechten en rechtsmacht gehouden zijn het gemeenschapsrecht na te leven (zie arrest HvJEG van 20 oktober 2005, zaak C-6/04, Commissie/Verenigd Koninkrijk, overwegingen 115–120). De toepasselijkheid van het gemeenschapsrecht volgt dus de toepasselijkheid van het nationale recht. Dit principe geldt ook voor de toepasselijkheid van richtlijnen zoals de dienstenrichtlijn. Daarom wordt in artikel 3 bepaald dat dit wetsvoorstel mede van toepassing is in de Nederlandse exclusieve economische zone. Dit geldt uiteraard alleen in die gevallen waarin 1) sprake is van eisen en vergunningstelsels die ingevolge artikel 2 onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen en (cumulatief) 2) de wet- of regelgeving waarin deze eisen en vergunningstelsels zijn opgenomen, van toepassing is verklaard in de exclusieve economische zone of het continentaal plat.

Artikel 4

Deze bepaling uit het wetsvoorstel vormt een concrete invulling van de verplichting tot administratieve vereenvoudiging op het niveau van administratieve procedures. Artikel 4 implementeert de verplichting uit artikel 5, derde en vierde lid, van de dienstenrichtlijn. Deze verplichting omvat een vorm van wederzijdse erkenning. De dienstenrichtlijn bepaalt dat als een Nederlandse bevoegde instantie aan de dienstverrichter of afnemer om een afschrift van een certificaat, diploma of ander document vraagt, hij gegevens en bescheiden uit een andere lidstaat accepteert die een gelijkwaardig doel dienen als vergelijkbare Nederlandse documenten of waaruit blijkt dat een de betrokken eis is voldaan of de vergunning is verkregen. Het gaat dus hier niet om een wederzijdse erkenning van de norm van een andere lidstaat, maar om de wederzijdse erkenning van de documenten en bescheiden uit een andere lidstaat. Het is een wederzijdse erkenning van «bewijsmiddelen» die aantonen dat aan een eis is voldaan of een vergunning is verkregen. Dit is ook het geval voor die formulieren die de Europese Commissie op grond van artikel 5, tweede lid van de dienstenrichtlijn, op communautair niveau heeft geharmoniseerd. Daarbij gaat de dienstenrichtlijn en dus ook dit wetsvoorstel ervan uit dat kopieën en afschriften evenals niet-gelegaliseerde vertalingen van originele documenten voldoende bewijs zijn voor het afwickelen van een procedure of formaliteit of voor het voldoen aan een eis, tenzij wegens een dwingende reden algemeen belang gerechtvaardigd is om een authentiek document of een gelegaliseerde vertaling te eisen. Ook geldt deze verplichting niet wanneer het Europees recht zelf eist dat originelen of gelegaliseerde documenten gevraagd moeten worden (zie artikel 4, tweede lid). Wel blijft een Nederlandse bevoegde instantie onder alle omstandigheden gerechtigd om een niet-gelegaliseerde vertaling van een document te eisen (zie artikel 5, derde lid, laatste alinea, van de dienstenrichtlijn).

HOOFDSTUK 2. CENTRALE ELEKTRONISCHE VOORZIENINGEN VOOR DIENSTVERRICHTERS EN AFNEMERS

Artikel 5

Het centraal loket is gedefinieerd in artikel 1 van dit wetsvoorstel als een geheel van voorzieningen als bedoeld in artikel 5, eerste lid. De voorzieningen die deel uitmaken van het centraal loket zijn doelgebonden omschreven. Met behulp van het centraal loket dient een aantal functies ten behoeve van dienstverrichters respectievelijk ten behoeve van zake-

lijke afnemers vervuld te worden. Deze functies zijn niet geheel identiek. Kort gezegd, dient met behulp van het centraal loket ten behoeve van dienstverrichters een informatie-, en transactiefunctie vervuld te worden en ten behoeve van zakelijke afnemers een informatie- en bijstandsfunctie.

De functies die ten behoeve van dienstverrichters met behulp van het centraal loket vervuld dienen te worden hebben uitsluitend betrekking op informatie respectievelijk op procedures en formaliteiten die binnen de rechtssfeer van Nederland liggen. Dit ligt besloten in artikel 5, eerste lid, onder a, dat betrekking heeft op informatie inzake het verkrijgen van toegang tot of de uitoefening van diensten, uiteraard binnen Nederland. Bij de functies die ten behoeve van zakelijke afnemers met behulp van het centraal loket vervuld dienen te worden, is de reikwijdte niet beperkt tot informatie die binnen de rechtssfeer van Nederland ligt, maar gaat het ook om informatie die in andere lidstaten geldt. Artikel 5, eerste lid, onder b, sub 1°, bepaalt dat uitdrukkelijk. Dit betekent dat er tevens informatie toegankelijk gemaakt dient te worden over andere lidstaten, waarvan artikel 17, onderdelen b, d en f, de inhoud nader preciseert. De bijstandsfunctie (het op verzoek verschaffen van informatie) ten behoeve van zakelijke afnemers heeft in het geheel niet betrekking op informatie die in Nederland geldt, maar uitsluitend op algemene informatie in andere lidstaten dan Nederland. Deze verschillen in functies en reikwijdte vloeien voort uit de artikelen 7 en 21 van de dienstenrichtlijn.

Het centraal loket dient verder, aldus het tweede lid, gemakkelijk langs elektronische weg bereikbaar te zijn. Daarmee wordt invulling gegeven aan de dienstenrichtlijn die bepaalt dat informatie «gemakkelijk via het één-loket toegankelijk» is, dat informatie en bijstand «gemakkelijk van op afstand en elektronisch toegankelijk zijn» en dat procedures en formaliteiten betreffende de toegang tot en uitoefening van diensten «eenvoudig, op afstand en met elektronische middelen» «via het één-loket» afgewikkeld kunnen worden (artikelen 7, eerste en derde lid, en 8, eerste lid, van de richtlijn). Ook artikel 21, eerste lid, laatste alinea, van de richtlijn bepaalt dat de in dat artikel bedoelde informatie en bijstand voor afnemers «gemakkelijk van op afstand toegankelijk» dient te zijn en «onder meer langs elektronische weg».

Op grond van het derde lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere eisen worden gesteld waaronder met betrekking tot de beveiliging van het centraal loket. Beveiliging zal op uiteenlopende kwesties betrekking kunnen hebben, zoals maatregelen van technische en organisatorische aard ter beveiliging van de in het centraal loket beschikbare gegevens tegen verlies, aantasting, wijziging, verwijdering, verstrekking etc. van deze gegevens. Ook maatregelen die gericht zijn op de beveiliging van het centraal loket als zodanig tegen onbevoegd gebruik of belemmering van de goede werking van het centraal loket zullen plaatsvinden. Die maatregelen kunnen diverse vormen aannemen en zijn bijvoorbeeld ook gericht op het voorkomen van calamiteiten.

Artikel 6

Dit artikel belast de Consumentenautoriteit met de taak een informatiepunt voor consumenten in te richten en in stand te houden en voor de werking en beveiliging er van zorg te dragen. De bepaling omschrijft de functies die met behulp van het informatiepunt vervuld dienen te worden, namelijk een informatiefunctie (eerste lid, onderdeel a) en een bijstandsfunctie (eerste lid, onderdeel b). Het informatiepunt dient voor consumenten gemakkelijk langs elektronische weg bereikbaar te zijn. Wat betreft de informatiefunctie kan daarbij in het bijzonder worden gedacht aan het toegankelijk maken van informatie met behulp van een website.

Het verlenen van bijstand kan bestaan uit het op verzoek verstrekken van informatie door middel van elektronisch berichtenverkeer, zoals per e-mail.

De informatiefunctie omvat niet enkel het afnemen van diensten in Nederland door consumenten maar heeft ook betrekking op regels die gelden in andere lidstaten bij het afnemen van diensten door consumenten. De bijstandsfunctie, namelijk het op verzoek verstrekken van informatie, heeft uitsluitend betrekking op informatie in verband met het door consumenten afnemen van diensten in een andere lidstaat dan Nederland. Het onderscheid tussen informatie over het afnemen van diensten in Nederland respectievelijk in andere lidstaten, volgt uit de artikelen 7 en 21 van de richtlijn. In tegenstelling tot artikel 7 heeft de informatie- en bijstandsverplichting op grond van artikel 21 betrekking op informatie betreffende andere lidstaten.

HOOFDSTUK 3. INFORMATIE, BIJSTAND EN ELEKTRONISCHE AFWIKKELING VOOR DIENSTVERRICHTERS

Artikel 7

Algemeen

Artikel 7 bevat een verplichting voor de minister van Economische Zaken om bepaalde informatie via het centraal loket voor dienstverrichters toegankelijk te maken. Het gaat hier om algemene toegankelijkheid van informatie die bewerkstelligd kan worden door die informatie op een website te plaatsen.

Het artikel omschrijft in de achtereenvolgende onderdelen de informatie waarvoor deze verplichting geldt. De verantwoordelijkheid van de minister voor deze toegankelijkheid is breed van karakter. Van iedere bevoegde instantie in het land die betrokken is bij procedures en formaliteiten, dient informatie toegankelijk te worden gemaakt. De minister is echter niet stelselmatig betrokken bij de achterliggende activiteiten waarop deze informatie betrekking heeft, terwijl bevoegde instanties voor het deel dat zij bij procedures en formaliteiten betrokken zijn dat wel zijn. Artikel 7 dient dan ook in samenhang met de artikelen 8 en 9 te worden gelezen. Artikel 8 legt informatieverplichtingen op aan bevoegde instanties voor het deel dat die zelf bij procedures en formaliteiten betrokken zijn. Artikel 9 bepaalt dat de minister over de ordening en toegankelijkheid van die informatie regels kan stellen met het oog op het gebruik daarvan voor een goede uitvoering van de eigen informatieverplichtingen. Dit samenstel aan artikelen stelt de minister in staat om wijdverspreide elektronisch toegankelijk gemaakte informatie gebundeld, langs elektronische weg en via één centraal punt te presenteren op een wijze die gemakkelijk bereikbaar is voor dienstverrichters. Daarmee wordt concreet inhoud gegeven aan de schakelfunctie die het centraal loket ten aanzien van informatietoegankelijkheid vervult. Het doet tevens recht aan het uitgangspunt bij de omzetting van de richtlijn om bestaande bevoegdheidsverdelingen tussen de centrale overheid en de andere bevoegde instanties in stand te houden en daarbij tevens te voldoen aan de verplichtingen in de richtlijn over het één-loket. Het sluit bovendien zoveel mogelijk bij de bestaande praktijken aan, voorkomt overlap in activiteiten en leidt niet tot onnodige toename van bestuurlijke lasten.

Onderdeel a

Artikel 7, eerste lid, onder a, heeft allereerst betrekking op de eisen en vergunningstelsels, bedoeld in artikel 2. Op grond van artikel 2, tweede lid, zal de minister van Economische Zaken een lijst van eisen en

vergunningstelsels gaan samenstellen, die in ieder geval onder de reikwijdte van de richtlijn vallen. Door in onderdeel a tevens naar deze lijst te verwijzen wordt gepreciseerd welke eisen en vergunningstelsels via het centraal loket toegankelijk moeten worden. De lijst zal regelmatig worden geactualiseerd, zodat dit ook doorwerkt naar de via het centraal loket toegankelijk te maken eisen en vergunningstelsels. De minister draagt er derhalve zorg voor dat via het centraal loket een volledig beeld toegankelijk is van de eisen en vergunningstelsels die in ieder geval onder de reikwijdte van de richtlijn vallen.

Ook de namen en adresgegevens van bevoegde instanties die bij deze eisen en vergunningstelsels betrokken zijn, dienen via het centraal loket ontsloten te worden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om elektronische adresgegevens met behulp waarvan via het centraal loket met een bevoegde instantie gecommuniceerd kan worden en om adresgegevens waaronder een bevoegde instantie langs andere weg bereikbaar is voor de afwikkeling van procedures en formaliteiten. Van betrokkenheid zal sprake zijn, indien een bevoegde instantie een «toezichthoudende of regelgevende rol» vervult bij eisen of vergunningstelsels als bedoeld in artikel 2 (zie ook artikel 4, onder 9, van de richtlijn). Het kan om organen of autoriteiten gaan die bij de totstandkoming van eisen of vergunningstelsels betrokken zijn, voor de uitvoering er van verantwoordelijk zijn of die toezicht houden op de naleving. In al die gevallen is een orgaan of autoriteit in de hoedanigheid van bevoegde instantie betrokken bij eisen of vergunningstelsels. Dit brede spectrum aan soorten bevoegde instanties betekent in de praktijk dat er vaak meerdere bevoegde instanties zijn aan te wijzen die betrokken zijn bij eenzelfde vergunningstelsel of eis, bedoeld in artikel 2. In dat geval is het uitgangspunt dat van al deze bevoegde instanties de naam en adresgegevens toegankelijk gemaakt en bijgehouden zal moeten worden.

Onderdeel b

Onderdeel b bevat eveneens een informatieverplichting voor de minister. Het toegankelijk maken van de in dat onderdeel bedoelde rechtsmiddelen die algemeen voorhanden zijn, vereist niet dat voor iedere eis of vergunningstelsel apart en specifiek de rechtsmiddelen wordt genoemd. Praktisch gezien zou de minister bijvoorbeeld een korte opsomming van algemeen voorhanden zijnde rechtsmiddelen op de voor het centraal loket te gebruiken centrale webpagina toegankelijk kunnen maken, in combinatie met het leggen van doorverwijzingen naar webpagina's van bevoegde instanties die op grond van artikel 8 een vergelijkbare verplichting hebben voor de eisen en vergunningstelsels waarbij zij betrokken zijn. Op die manier is via de centrale webpagina op gelaagde wijze voor dienstverrichters kenbaar welke rechtsmiddelen over het algemeen voorhanden zijn.

Onderdeel c

De in dit onderdeel bedoelde informatie is beperkt tot die openbare registers en databanken die gegevens over dienstverrichters en diensten bevatten. Daarbij valt te denken aan de handelsregisters, de informatie die de Kamers van Koophandel op grond van de Wet op de Kamers van Koophandel opslaan of het architectenregister. Ook beroepsorganisaties waarvan gegevens over dienstverrichters en diensten openbaar zijn, zoals het register van de Nederlandse Orde van Accountants-, Administratieconsulenten, zijn aan te merken als openbare registers of databanken in de zin van het wetsvoorstel. Voor ieder van deze in onderdeel c bedoelde registers of databanken dient de minister informatie over de middelen en voorwaarden die nodig zijn om er toegang tot te krijgen centraal toegankelijk te maken. Bij middelen en voorwaarden is te denken aan tarieven

die worden gehanteerd om toegang tot gegevens te krijgen of een vorm van identificatie alvorens informatie wordt verstrekt.

Onderdeel d

Onderdeel d ten slotte heeft betrekking op namen en adresgegevens van de verenigingen of organisaties, anders dan de bevoegde instanties, waarvan de dienstverrichters praktische bijstand kunnen krijgen. Deze bewoordingen zijn overgenomen uit artikel 7, eerste lid, onder e, van de richtlijn. Het onderdeel zal met name betrekking hebben op rechtspersonen die maatschappelijk betrokken zijn en op non-profit basis opereren. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan VNO-NCW en MKB-Nederland. Beide organisaties verlenen praktische bijstand aan ondernemers, waaronder dienstverrichters.

Artikel 8

Dit artikel legt aan bevoegde instanties die betrokken zijn bij procedures en formaliteiten de verplichting op bepaalde informatie langs elektronische weg toegankelijk te maken. Het eerste en tweede lid omschrijven aard en inhoud van de toegankelijk te maken informatie. Dezelfde soort informatie dient ook de minister van Economische Zaken op grond van artikel 7, onderdelen a tot en met c, toegankelijk te maken, maar dan voor alle bevoegde instanties die bij procedures en formaliteiten betrokken zijn en voorts via het centraal loket. Bevoegde instanties zijn met andere woorden verantwoordelijk voor de toegankelijkheid van delen van de informatie, en de minister voor meer dan de som daarvan door een gemakkelijke toegankelijkheid voor het geheel te verzekeren. Bevoegde instanties die betrokken zijn bij procedures en formaliteiten, verstrekken in de praktijk vaak al informatie over onder meer eisen en vergunningstelsels aan dienstverrichters waar zij zelf bij betrokken zijn. Daarbij wordt ook regelmatig gebruik gemaakt van een eigen webpagina, waar informatie voor burgers toegankelijk op wordt gemaakt. Het is verder niet ongebruikelijk dat op een dergelijke webpagina al geheel of gedeeltelijk informatie te vinden is over naam en adresgegevens, eisen en vergunningstelsels waarbij sprake is van betrokkenheid, en beschikbare rechtsmiddelen. Deze inhoudelijke betrokkenheid van bevoegde instanties bij procedures en formaliteiten maakt hen het meest aangewezen om voor het deel dat hen aangaat de bedoelde informatie te ontwikkelen, bij te houden en elektronisch toegankelijk te maken. De informatieverplichtingen zijn een logisch uitvloeisel uit de eigen inhoudelijke betrokkenheid bij procedures en formaliteiten.

De informatie dient langs elektronische weg toegankelijk te worden gemaakt. Een bevoegde instantie kan de desbetreffende informatie bijvoorbeeld via een eigen website, en daarmee langs elektronische weg, voor dienstverrichters toegankelijk maken. De minister dient vervolgens bij het vervullen van de eigen informatieverplichtingen gebruik te maken van deze op verschillende plaatsen in het land elektronisch toegankelijke informatie door die informatie eveneens, maar dan voor het geheel, via het centraal loket toegankelijk te maken. Het is niet in overeenstemming met deze systematiek indien een bevoegde instantie informatie uitsluitend via het centraal loket, en daarmee langs elektronische weg, toegankelijk maakt. Zonder de medewerking van de minister is dat trouwens ook niet mogelijk. Het centraal loket fungeert als schakel tussen dienstverrichters en bevoegde instanties en is niet het centrale punt waar alle informatie wordt ontwikkeld en vastgelegd.

De informatieverplichtingen op grond van artikel 8, eerste en tweede lid, vallen overigens qua aard van de te verstrekken informatie niet volledig samen met de informatie die in artikel 7 wordt opgesomd. De informatieverplichting in artikel 7, onder d, over praktische bijstand komt niet voor in

artikel 8. De verenigingen en organisaties, die praktische bijstand verlenen, zijn namelijk geen bevoegde instanties en het aantal daarvan is beperkt. De verlening van praktische bijstand vindt voorts niet in een publiekrechtelijke context plaats. De minister van Economische Zaken zal in samenspraak met de betrokken organisaties voor toegankelijkheid zorg dienen te dragen. Artikel 8, tweede lid, van het wetsvoorstel heeft betrekking op de omzetting van artikel 7, eerste lid, onder c, van de richtlijn. Vertaald naar het wetsvoorstel is dit een specifieke informatieverplichting die uitsluitend op de bevoegde instanties van toepassing is, die bij de middelen en voorwaarden om toegang te krijgen tot openbare registers en databanken met gegevens over dienstverrichters en diensten betrokken zijn.

Artikel 9

Dit artikel betreft de gedeeltelijke omzetting van artikel 7, derde lid, van de richtlijn. De minister is verantwoordelijk voor het geheel aan informatie dat toegankelijk gemaakt dient te worden op grond van artikel 7, terwijl de verantwoordelijkheid voor een bevoegde instantie op grond van artikel 8 beperkt is tot de eigen betrokkenheid bij procedures en formaliteiten. Voor beiden geldt dat de toegankelijk te maken informatie actueel, duidelijk en ondubbelzinnig dient te zijn.

Duidelijke en ondubbelzinnige informatie en het gemakkelijk langs elektronische weg bereikbaar zijn van het centraal loket hangen samen. De dienstverrichter die via het centraal loket informatie wenst te raadplegen, dient daar op gemakkelijke wijze zijn weg in te kunnen vinden. Het enkel op een centraal punt leggen van doorverwijzingen naar andere informatiebronnen van bevoegde instanties is daarvoor onvoldoende. Er zal sprake dienen te zijn van samenhang en overzichtelijkheid in het informatieaanbod via het centraal loket om te kunnen spreken van duidelijke en ondubbelzinnige informatie. Een begrijpelijke gidsfunctie en een heldere indeling en presentatie van informatie over de toegang tot en uitoefening van diensten zal daaraan bijdragen. Onderdeel daarvan zou ook kunnen zijn dat de informatie zodanig wordt georganiseerd dat op het niveau van (veelvoorkomende) dienstensectoren in algemene zin duidelijk is welke eisen en vergunningen nodig zijn voor de toegang tot of uitoefening van een dienst. De wijze waarop een bevoegde instantie in de praktijk informatie duidelijk en ondubbelzinnig toegankelijk maakt geschiedt vanuit het perspectief van de dienstverrichter en gaat niet verder dan de eigen betrokkenheid bij bepaalde procedures en formaliteiten. Wat onder duidelijk en ondubbelzinnig moet worden verstaan valt uiteraard niet in zijn algemeenheid aan te geven. Ook de dienstenrichtlijn doet dat niet. Wel is van belang dat informatie op het niveau van bevoegde instanties op zodanige wijze is geordend en toegankelijk gemaakt dat het de minister niet belemmert bij de vervulling van de eigen informatiefunctie. Artikel 10 bevat een grondslag om hierover zo nodig nadere regels te stellen.

Artikel 10

Zoals bij de toelichting op artikel 9 is uiteengezet, zal de minister bij het vervullen van zijn informatieverplichtingen op grond van artikel 7 moeten kunnen voortbouwen op de afzonderlijke resultaatsverplichtingen van alle betrokken bevoegde instanties om bepaalde informatie elektronisch toegankelijk te maken. Artikel 10 biedt daarom een grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de wijze waarop die informatie wordt georganiseerd met het oog op het gebruik daarvan door Onze Minister voor een goede uitvoering van diens informatietaak. Om informatie vanuit het centraal loket vindbaar te maken kan het bijvoorbeeld nodig zijn om implementatiestandaarden te formuleren. Die kunnen onder meer betrekking hebben op zaken als metadata (*labeling* van de inhoud),

definities om informatie uit te wisselen (bijvoorbeeld XML-berichten), koppelvlakken (manier van transport van berichten) en technische infrastructuur (systeemvereisten zodat transport mogelijk is). De bevoegde instanties blijven onverkort zelf verantwoordelijk voor de inhoud van de informatie die zij toegankelijk maken.

Artikel 11

Dit artikel betreft de omzetting van artikel 26, tweede lid, en artikel 37, tweede lid, van de richtlijn. Op grond van artikel 26, tweede lid, van de richtlijn, dienen lidstaten erop toe te zien dat dienstverrichters en afnemers gemakkelijk toegang hebben tot informatie over de betekenis van bepaalde keurmerken en over de criteria voor de aanvraag van keurmerken en andere kwaliteitsaanduidingen voor diensten. Het desbetreffende artikellid schrijft daarmee niet het gebruik van keurmerken of andere kwaliteitsaanduidingen voor, maar heeft uitsluitend betrekking op informatieverschaffing daarover. De Nederlandse regering hecht aan zelfregulering en is van mening dat het de verantwoordelijkheid van marktpartijen is om de informatie over keurmerken toegankelijk te maken. Deze informatie wordt thans ook veelal aangeboden door marktpartijen en is gemakkelijk toegankelijk via het internet. Aanvullend hierop biedt ConsuWijzer, het informatiemedium van de Consumentenautoriteit, de Nederlandse Mededingingsautoriteit en de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, informatie over keurmerken, erkenningsregelingen en certificaten. Er bestaat op dit moment dan ook geen noodzaak om nadere maatregelen te treffen. Voor het geval echter dat in de toekomst de aangeboden informatie niet langer voldoet om een juiste implementatie van artikel 26, tweede lid, te waarborgen, legt artikel 10 de verantwoordelijkheid hiervoor bij de minister van Economische Zaken. Op grond van artikel 37, tweede lid, van de dienstenrichtlijn, dienen lidstaten erop toe te zien dat communautaire gedragscodes langs elektronische weg van op afstand toegankelijk zijn. Deze codes worden met name opgesteld door Europese beroepsorden, -organisaties en -verenigingen. In het algemeen vindt de opstelling plaats in samenspraak met de nationale leden. De gedragsregels in deze codes kunnen bijvoorbeeld beroepsethiek, beroepsgeheim en commerciële communicatie tot onderwerp hebben. Ook ten aanzien van deze gedragscodes hecht de Nederlandse regering aan zelfregulering en is zij van mening dat de ontsluiting daarvan in beginsel de verantwoordelijkheid van de marktpartijen is. Uit een consultatie uitgevoerd door de Europese Commissie, blijkt dat een meerderheid van deze codes reeds elektronisch beschikbaar gesteld wordt door de Europese beroepsorden, -organisaties en -verenigingen die de codes opstellen en/of via de website van de nationale leden. Het is echter niet met zekerheid vast te stellen of marktpartijen bij de inwerkingtreding of op een later moment hierin voldoende mate in zullen voorzien. Daarom volgt uit het laatste onderdeel van dit artikel dat, indien hierin niet op andere wijze is voorzien, de minister van Economische Zaken hierin voorziet. Daarmee is de omzetting van artikel 37, tweede lid, van de richtlijn, in alle gevallen gewaarborgd.

Artikel 12

Algemeen

Artikel 12 heeft betrekking op het verlenen van bijstand en draagt bij aan de omzetting van artikel 7, tweede tot en met vierde lid, van de dienstenrichtlijn. Het verlenen van bijstand in de zin van de richtlijn houdt in dat op verzoek door bevoegde instanties informatie wordt verstrekt over de wijze waarop eisen als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder a, doorgaans worden uitgelegd en toegepast. Waar passend omvat deze bijstand een

handleiding met eenvoudige, stapsgewijze uitleg. De informatie wordt verstrekt in gewone en begrijpelijke taal. Verder dienen de lidstaten erop toe te zien dat ook bijstand duidelijk en ondubbelzinnig wordt verstrekt, dat zij gemakkelijk van op afstand en elektronisch toegankelijk is en dat de informatie actueel wordt gehouden. Voorts bepaalt artikel 7, vierde lid, dat het één-loket en de bevoegde instanties zo snel mogelijk op elk verzoek om informatie en bijstand reageren en dat zij, wanneer het verzoek onjuist of ongegrond is, de aanvrager daarvan onverwijld in kennis stellen. Aan al deze verplichtingen geeft artikel 12 uitvoering.

Verlening van bijstand verschilt van informatietoegankelijkheid doordat bijstand op verzoek plaatsvindt en niet uit eigen beweging. Bij informatie-toegankelijkheid berust op de minister en de bevoegde instanties een actieve verplichting om informatie toegankelijk te maken. Daarbij bestaat niet de verplichting die informatie gericht aan specifieke dienstverrichters te adresseren. Bij bijstand is dit precies andersom. Uitsluitend op verzoek vindt informatieverschaffing plaats en een reactie wordt uitsluitend geadresseerd aan de verzoeker. Het initiatief om bijstand gaat derhalve uit van de dienstverrichter, waarop vervolgens gereageerd dient te worden. De bijstandsfunctie is daarmee interactief van karakter.

Eerste lid

De bijstandsverplichting van een bevoegde instantie beperkt zich tot het op verzoek verstrekken van algemene informatie over die eisen of vergunningstelsels, bedoeld in artikel 2, waar zij bij betrokken is. Daarmee wordt aangesloten bij artikel 7, zesde lid, van de richtlijn dat inhoudt dat de verplichting voor bevoegde instanties om dienstverrichters bij te staan, niet impliceert dat deze instanties in individuele gevallen juridisch advies moeten verstrekken, maar alleen betrekking heeft op algemene informatie over de manier waarop de eisen gewoonlijk worden geïnterpreteerd of toegepast.

Aan een verzoek om informatie kan een concrete vraag ten grondslag liggen, zoals de vraag of voor de toegang tot of uitoefening van een specifieke dienstenactiviteit een bepaalde vergunning nodig is. Ook dan kan een bevoegde instantie in het kader van de toepassing van artikel 12, eerste lid, volstaan met het verstrekken van algemene informatie los van het concrete geval.

Derde lid

Indien een verzoek niet tot het verschaffen van de verzochte informatie leidt, bepaalt artikel 12, derde lid, dat hiervan onverwijld aan de dienstverrichter mededeling wordt gedaan. Deze verplichting tot mededeling vloeit voort uit artikel 7, vierde lid, van de richtlijn, dat bepaalt dat wanneer het verzoek onjuist of ongegrond is, de aanvrager daarvan onverwijld in kennis wordt gesteld. Informatie zal bijvoorbeeld niet kunnen worden verstrekt indien het verzoek niet concreet genoeg is om te bepalen om welke algemene informatie het gaat. Andersom kan het verzoek zo gedetailleerd zijn dat het verstrekken van algemene informatie geen enkele toegevoegde waarde voor de verzoeker heeft. Een bevoegde instantie bepaalt waar de grenzen hier liggen.

De verplichting tot het verlenen van bijstand geldt uitsluitend voor bevoegde instanties. Het is denkbaar dat het centraal loket in de praktijk in het kader van de schakelfunctie die het al moet vervullen op het vlak van informatietoegankelijkheid en transacties, ook een rol vervult in het verschaffen van algemene informatie aan dienstverrichters of het doorverwijzen naar bevoegde instanties. Dat past bij de andere functies van het centraal loket en hangt daarmee nauw samen. Het wetsvoorstel gaat niet zover daartoe een wettelijke verplichting voor het centraal loket op te nemen, aangezien de richtlijn zulks niet uitdrukkelijk vereist.

Vierde tot en met zesde lid

Uit het vierde lid volgt dat een bevoegde instantie de elektronische weg moet openstellen voor in dat lid bedoelde berichten. Indien een verzoek langs elektronische weg is gedaan, vindt de afhandeling daarvan op grond van het vijfde lid eveneens langs elektronische weg plaats, voor zover een dienstverrichter waarvoor het bericht bestemd is aan de bevoegde instantie kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is. Bij de afhandeling van informatieverzoeken als in dit artikel bedoeld, betreft het kortstondig verkeer dat doorgaans een korte doorlooptijd voor afhandeling zal hebben. Mede gelet daarop maakt de dienstverrichter die een verzoek langs elektronische weg indient om informatie, door deze wijze van indiening reeds kenbaar langs dezelfde weg ook voldoende bereikbaar te zijn voor een antwoord. Het retourverkeer zal in dat geval over het algemeen verzonden worden naar het elektronisch adres waar het verzoek vandaan kwam of, indien de dienstverrichter dat uitdrukkelijk kenbaar heeft gemaakt, naar een ander elektronisch adres. In theorie kan zich nog de situatie voordoen dat een dienstverrichter aan een bevoegde instantie uitdrukkelijk heeft laten weten dat hij het antwoord langs conventionele weg toegezonden wenst te krijgen. In dat geval zal het verzoek langs die weg afgedaan moeten worden, indien de dienstverrichter althans daarvoor een postadres heeft opgegeven. Het vijfde lid vormt, voor zover het gaat om bevoegde instanties die een bestuursorgaan zijn, een afwijking van artikel 2:14, eerste lid, van de Awb. Op grond van artikel 2:14, eerste lid, van de Awb is een bestuursorgaan niet verplicht om een bericht elektronisch te verzenden indien de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is. Op grond van het vijfde lid van dit artikel is een bevoegde instantie daartoe echter wel verplicht. Voor zover een bevoegde instantie tevens een bestuursorgaan is de zin van de Awb is, wordt in het vijfde lid derhalve afgeweken van artikel 2:14, eerste lid, van de Awb. In het zesde lid is dit laatste verwoord.

Artikel 13

Algemeen

Artikel 8, eerste lid, van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten erop toe zien dat alle procedures en formaliteiten betreffende toegang tot en de uitoefening van een dienst eenvoudig, op afstand en met elektronische middelen via het betrokken één-loket en met de relevante bevoegde instanties kunnen worden afgewikkeld. Paragraaf 3.3 van het wetsvoorstel geeft aan deze implementatieverplichting invulling. Binnen paragraaf 3.3 regelt artikel 13 van het wetsvoorstel de openstelling van het centraal loket voor dienstverrichters en bevoegde instanties om langs deze weg op procedures en formaliteiten betrekking hebbend berichtenverkeer uit te wisselen. De mogelijkheid om berichtenverkeer via het centraal loket uit te wisselen, staat los van de inhoudelijke besluitvorming die uit dit berichtenverkeer voortvloeit. Die blijft onverkort bij de bevoegde instanties berusten. Artikel 13 van het wetsvoorstel betreft de schakelfunctie die het centraal loket voor berichtenverkeer ten behoeve van dienstverrichters vervult. Het maakt transport van berichtenverkeer dat op procedures en formaliteiten betrekking heeft via het centraal loket mogelijk, en strekt zich niet uit tot inhoudelijke behandeling van die berichten. Deze via het centraal loket te vervullen functie is in overeenstemming met de richtlijn. Artikel 6, tweede lid, van de richtlijn bepaalt dat de invoering van het één-loket geen afbreuk doet aan de verdeling van de taken en bevoegdheden tussen de verschillende instanties binnen de nationale systemen. Een andere taak- en bevoegdheidsverdeling zou ook niet verenigbaar zijn met de institutionele verhoudingen in Nederland.

Eerste lid

De openstelling van het centraal loket als schakel voor berichtenverkeer dat op procedures en formaliteiten betrekking heeft, omvat alle gegevens en bescheiden die tussen een dienstverrichter en één of meer bevoegde instanties moeten worden uitgewisseld met betrekking tot een eis of een vergunning (zie artikel 1). De verplichting die artikel 13 aan de minister van Economische Zaken oplegt heeft daarmee betrekking op een scala aan berichten die naar aard, inhoud en functie kunnen verschillen. Iedere onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallende vergunning of eis moet immers via het centraal loket met bevoegde instanties afgewikkeld kunnen worden. Alle daarvoor benodigde gegevens en bescheiden, zoals het indienen van een aanvraag, berichten van het in behandeling nemen van een vergunning, berichten van verlenging van de beslistermijn, verzoeken om aanvullende gegevens en bescheiden, de overlegging daarvan, het inbrengen van een zienswijze etc, dient volledig via het centraal loket te kunnen verlopen. Dit veronderstelt ook dat het berichtenverkeer via het centraal loket twee kanten op moeten kunnen gaan. De dienstverrichter en de betrokken bevoegde instantie moeten via het centraal loket met elkaar kunnen communiceren om procedures en formaliteiten te kunnen afwickelen. Tweerichtingsverkeer tussen dienstverrichter en bevoegde instantie via het centraal loket impliceert dat niet enkel de dienstverrichter maar ook een bevoegde instantie de mogelijkheid geboden moet worden om het centraal loket voor uitwisseling van dit berichtenverkeer te gebruiken. Artikel 13 voorziet hierin door het centraal loket met dit doel zowel open te stellen aan dienstverrichters als aan bevoegde instanties.

Een dienstverrichter heeft de keuze om al dan niet gebruik te maken van de in artikel 13 geboden mogelijkheid. Indien een bevoegde instantie de elektronische weg openstelt voor dienstverrichters om op die manier rechtstreeks procedures en formaliteiten af te wikkelen, zou een dienstverrichter ook voor deze mogelijkheid kunnen kiezen of voor de conventionele weg (via de post). De mogelijkheid die artikel 13 creëert is aanvullend op bestaande wegen voor uitwisseling van berichtenverkeer.

Uit artikel 14 vloeit voort dat een bevoegde instantie, als een dienstverrichter er voor kiest om berichtenverkeer dat betrekking heeft op procedures en formaliteiten via het centraal loket te laten verlopen, daaraan moet meewerken. Indien een dienstverrichter die keus maakt, zal een bevoegde instantie gebruik moeten maken van het centraal loket en daarmee van de op grond van artikel 13 geboden openstelling daarvan. De minister is met andere woorden verplicht om het centraal loket aan de betrokken bevoegde instanties open te stellen, terwijl de bevoegde instanties van die mogelijkheid gebruik zullen moeten maken voor zover een dienstverrichter er voor kiest op procedures en formaliteiten betrekking hebbend berichtenverkeer via het centraal loket te laten verlopen.

De openstelling, bedoeld in artikel 13, betreft een wettelijke taak van de minister van Economische Zaken die op grond van artikel 1:1, eerste lid, onder a, van de Awb, bestuursorgaan is. Bij de openstelling van de elektronische weg, kan een bestuursorgaan op grond van artikel 2:15, eerste lid, tweede volzin, van de Awb, nadere eisen stellen aan het gebruik daarvan. Daarmee heeft de minister de bevoegdheid nadere eisen te stellen aan de mogelijkheid om via het centraal loket berichten te verzenden die op procedures en formaliteiten betrekking hebben. Een aparte grondslag in het wetsvoorstel is daarvoor niet noodzakelijk. Het stellen van nadere eisen kan zowel betrekking hebben op dienstverrichters als op bevoegde instanties. De openstelling via het centraal loket geldt voor beide groepen. Bij het vaststellen van de nadere eisen voor bevoegde instanties valt bijvoorbeeld te denken, aan opgave van e-mailadres, naam, wijze waarop via het centraal loket te verzenden berichten geadresseerd dienen te worden, uitwisselingsprotocollen,

koppelvlakken en technische infrastructuurvereisten, zoals systeemvereisten. Het stellen van dergelijke eisen zal noodzakelijk zijn, zodat een goede uitvoering kan worden gegeven aan de transactiefunctie van het centraal loket.

In het kader van de taakvervulling op grond van artikel 13 is verder ook een enkel ander artikellid van artikel 2:15, van de Awb, bij de taakvervulling door de minister van belang. Onder omstandigheden is denkbaar dat een weigering plaatsvindt op grondslag van artikel 2:15, derde lid, van de Awb. Dat artikel bepaalt dat een bestuursorgaan een elektronisch verzonden bericht kan weigeren voor zover de betrouwbaarheid of vertrouwelijkheid van dat bericht onvoldoende is gewaarborgd, gelet op de aard en inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt. Uitgaand van de taken die met behulp van het centraal loket vervuld dienen te worden, is in het bijzonder te denken aan een bericht dat een virus bevat of op andere wijze een bedreiging kan vormen voor de technische werking van het centraal loket. De bevoegde instantie waarvoor het bericht bestemd is, zal in dat geval van de weigering op de hoogte worden gesteld, en voorts zal, al dan niet automatisch, een foutmelding worden verzonden naar de afzender van het bericht. Artikel 2:15, vierde lid, van de Awb, verplicht immers een weigering aan de afzender mede te delen. Een dergelijke weigering komt voor rekening en risico van de verzender, waarvan immers verwacht mag worden dat die maatregelen treft om de kans op de aanwezigheid van een virus zo klein mogelijk te houden. De *scan* op virussen door de minister laat overigens de verantwoordelijkheid dienaangaande van bevoegde instanties zelf onverlet. Bevoegde instanties kunnen derhalve ook zelf een bericht op grond van artikel 2:15, derde lid, van de Awb, blijven weigeren. Dat geldt niet enkel voor bevoegde instanties die bestuursorgaan zijn, maar op grond van artikel 15, tweede lid, tevens voor andere bevoegde instanties. Dat artikel verklaart onder meer artikel 2:15, vierde lid, Awb, van overeenkomstige toepassing op bevoegde instanties die geen bestuursorgaan zijn. Bij het gebruik van de op grond van artikel 13, eerste lid, van het wetsvoorstel geboden mogelijkheid berichten via het centraal loket te verzenden en te ontvangen, wordt het tijdstip van verzending en ontvangst van een bericht vastgesteld met inachtneming van het daaromtrent in artikel 2:17 van de Awb bepaalde. Dat artikel is in het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing verklaard op bevoegde instanties die geen bestuursorgaan zijn, zodat artikel 2:17 van de Awb voor alle bevoegde instanties van betekenis is. Indien een bevoegde instantie een bericht dat op procedures en formaliteiten betrekking heeft via het centraal loket verzendt, is het precieze tijdstip van verzending afhankelijk van de technische inrichting van het centraal loket. In bijvoorbeeld een techniekgebonden opzet waarbij een dienstverrichter toegang heeft tot een berichtenbox, als beschreven in paragraaf 4.2.3.5.1 van het algemeen deel van de toelichting, volgt uit artikel 2:17, eerste lid, van de Awb, dat als tijdstip van verzending door de bevoegde instantie geldt het tijdstip waarop het bericht de berichtenbox van de dienstverrichter heeft bereikt. Indien een bevoegde instantie ook zelf toegang heeft tot een berichtenbox, volgt uit artikel 2:17, tweede lid, van de Awb, dat door die bevoegde instantie een bericht is ontvangen, zodra het bericht de berichtenbox van de bevoegde instantie heeft bereikt. De minister zal zorg dienen te dragen voor tijdstempeling van berichten die een berichtenbox bereiken, zodat bevoegde instanties en dienstverrichters weten wanneer een bericht hun berichtenbox heeft bereikt.

Tweede en derde lid

Het tweede lid biedt de grondslag voor het bij ministeriële regeling kunnen stellen van regels over vernietigingstermijnen van via het centraal loket verzonden berichten. Het tot in lengte van jaren bewaren van

berichten is uiteraard niet zinvol, terwijl de goede werking van het centraal loket daarbij bovendien ook in gevaar kan komen. In een dergelijke situatie kan de minister op grond van het derde lid overgaan tot vernietiging van berichten indien daarvoor vastgestelde termijnen zijn verstreken. Daar zal overigens niet snel sprake van kunnen zijn. Voor berichten die via het centraal loket zijn verzonden, geldt immers dat de minister van Economische Zaken als verantwoordelijke voor het centraal loket niet het overheidsorgaan is dat een bericht ontvangt of opmaakt dat naar zijn aard bestemd is onder de minister te berusten. Dat zijn juist de bevoegde instanties die voor de inhoudelijke afhandeling van die berichten verantwoordelijk zijn. Uit de taakomschrijvingen in het wetsvoorstel vloeit voort dat het de dienstverrichters en bevoegde instanties zijn die de beschikkingsmacht dienen hebben over de berichten die via het centraal loket worden verzonden. Gelet daarop dient de minister bij de eventuele vaststelling van de lengte van vernietigingstermijnen zorgvuldig de belangen van bevoegde instanties en dienstverrichters in het oog te houden. Bevoegde instanties dienen bijvoorbeeld te voldoen aan verplichtingen op grond van de Archiefwet of kunnen een bewijsfunctie vervullen, zodat daar dan rekening mee dient te worden gehouden. Overigens kunnen in de voorgenomen technische opzet dienstverrichters en bevoegde instanties berichten vernietigen of converteren naar een eigen omgeving. Dat zal in de praktijk ook veelal nodig zijn voor eigen doeleinden of om aan wettelijke verplichtingen, zoals die betreffende de Archiefwet te kunnen voldoen.

Te onderscheiden van de via het centraal loket te verzenden berichten zijn gegevens die uit andere hoofde bij het centraal loket berusten, zoals bijvoorbeeld e-mailadressen of gegevens inzake tijdstempel van bij het centraal loket binnengekomen berichten, die zonodig een bewijsfunctie moeten kunnen vervullen. Dit soort gegevens vallen niet onder de reikwijdte van artikel 13, tweede lid, van het wetsvoorstel. De minister zal, voor zover aan de orde, ten aanzien van deze gegevens de Wet bescherming persoonsgegevens respectievelijk de Archiefwet in acht moeten nemen. Een aparte wettelijke voorziening kan hiervoor achterwege blijven.

Artikel 14

Artikel 14, eerste lid, verplicht bevoegde instanties zich aan te sluiten op het centraal loket en bepaalt wanneer berichtenverkeer dat betrekking heeft op procedures en formaliteiten via het centraal loket dient verlopen. Het hangt van de dienstverrichter af, of en in hoeverre een bevoegde instantie gebruik dient te maken van het centraal loket voor het verzenden en ontvangen van berichten die op procedures en formaliteiten betrekking hebben. Een dienstverrichter kan bijvoorbeeld niet meer dan één specifieke vergunningaanvraag willen afwikkelen via het centraal loket, maar kan er ook voor kiezen ander op procedures en formaliteiten betrekking hebbend verkeer via het centraal loket te willen laten verlopen. Binnen de door de dienstverrichter gekozen afbakening zal tweerichtingsverkeer met een bevoegde instantie via het centraal loket, en daarmee langs elektronische weg, moeten plaatsvinden. Een bevoegde instantie heeft dan niet de mogelijkheid om in plaats van langs elektronische weg het desbetreffende verkeer dat op procedures en formaliteiten betrekking heeft per post af te wikkelen.

Het hangt van de opzet en inhoud van technische voorzieningen bij het centraal loket af wat een aansluiting op het centraal loket concreet inhoudt. Artikel 14, tweede lid, biedt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels te stellen met betrekking tot technische eisen met het oog op aansluiting op het centraal loket. Dat biedt een grondslag om zo nodig algemene voorschriften te geven in verband met het tot stand komen en in stand houden van de aansluiting. Deze bevoegdheid kan worden

beschouwd als een aanvulling op hetgeen is geregeld in artikel 2:15, eerste lid, tweede volzin, van de Awb.

Artikel 14, tweede lid, brengt tot uitdrukking dat een bevoegde instantie die betrokken is bij procedures en formaliteiten daarop betrekking hebbende berichten via het centraal loket dient te verzenden. Zoals hiervoor al is vermeld bepaalt de dienstverrichter of die weg moet worden benut. Een bevoegde instantie is uitsluitend verplicht om verkeer via het centraal loket te verzenden naar een dienstverrichter, indien door diezelfde dienstverrichter al eerder één of meer berichten via het centraal loket zijn verzonden. De dienstverrichter blijft derhalve keuzevrijheid behouden van de weg waarlangs wordt gecommuniceerd, en kan ook gedurende de afwikkeling van procedures en formaliteiten het signaal afgeven van weg te willen veranderen. Consequentie is dat de betrokken bevoegde instanties over een bepaalde mate van flexibiliteit binnen hun interne organisatie dienen te beschikken. Een bevoegde instantie zal bij de inrichting van zijn bestuurlijk verkeer in de meest letterlijke zin van het woord, daarop ingesteld dienen te zijn. Overigens mag worden aangenomen dat dienstverrichters in de praktijk bestendig gedrag zullen vertonen en dat wisseling van communicatiewijze niet de regel zal zijn. Uit artikel 14, eerste lid, onder b en c, in onderlinge samenhang gelezen, volgt dat een bevoegde instantie altijd open dient te staan voor op procedures en formaliteiten betrekking hebbend verkeer van dienstverrichters dat via het centraal loket verloopt. Reacties daarop moeten via het centraal loket naar die dienstverrichters terug worden verzonden, voor zover die dienstverrichters althans voldoen aan het criterium langs die weg voldoende bereikbaar te zijn. Daarbij kan die bereikbaarheid al snel worden aangenomen, aangezien het centraal loket voor een dienstverrichter een wettelijk gewaarborgde technische voorziening inhoudt, waarlangs het relevante berichtenverkeer kan worden afgewikkeld. Het facultatieve karakter voor bestuursorganen om de elektronische weg open te stellen voor het ontvangen van berichten (zie artikel 2:15, eerste lid, van de Awb) en het onder voorwaarden door bestuursorganen elektronisch verzenden van berichten (zie artikel 2:14, eerste lid, van de Awb) is daarmee in artikel 14, eerste lid, onder b en c, verlaten. Ten slotte zij voor de inhoud van het begrip procedures en formaliteiten waarop het berichtenverkeer betrekking heeft, verwezen naar de toelichting bij artikel 1 op dit begrip.

Artikel 15

Artikel 2:15, tweede lid, van de Awb bepaalt dat een bestuursorgaan elektronisch verschaft gegevens en bescheiden kan weigeren voor zover de aanvaarding daarvan tot een onevenredige belasting voor het bestuursorgaan zou leiden. Om te bepalen of de aanlevering van gegevens of bescheiden langs elektronische weg onevenredig belastend is, dient een vergelijking te worden gemaakt met een toezending langs conventionele weg. Een belasting is onevenredig indien de afwikkeling van een verzending langs conventionele weg voor het bestuursorgaan – in termen van tijd en geld – beduidend minder inspanning vergt (Kamerstukken II 2001/02, 28 483, nr. 3, p. 41). De richtlijn kent een vergelijkbare weigeringsgrond niet. Een uitzondering voor onevenredig belastende gegevens of bescheiden zou het potentiële risico van strijdigheid met de richtlijn tot gevolg hebben. Overwogen is om uitsluitend aan de minister van Economische Zaken als verantwoordelijke voor het centraal loket die bevoegdheid te laten, maar met het oog op het risico van strijdigheid met de richtlijn is daar bij nader inzien toch van afgezien. Artikel 15, eerste lid, in het wetsvoorstel sluit de toepassing van artikel 2:15, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, om die reden geheel uit voor de verzending van al het berichtenverkeer via het centraal loket dat op procedures en formaliteiten betrekking heeft. Dat heeft tot gevolg dat zowel bevoegde instan-

ties als de minister van Economische Zaken geen beroep zullen kunnen doen op deze weigeringsgrond.

Artikel 15, tweede lid, verklaart voorts een aantal artikelen uit hoofdstuk 2, afdeling 2.3, van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing op berichten waarop hoofdstuk 3 en 4 van dit wetsvoorstel van toepassing zijn en waarbij een bevoegde instantie niet als bestuursorgaan betrokken is. Elders in deze memorie van toelichting is al op die mogelijkheid ingegaan. Door de artikelen 2:14, derde lid, 2:15, derde en vierde lid, van de Awb, van overeenkomstige toepassing te verklaren, wordt zeker gesteld dat bij verzending en ontvangst van berichten de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van berichten niet ongeregeld blijft indien een bevoegde instantie geen bestuursorgaan is. Artikel 2:16 van de Awb heeft betrekking op de elektronische handtekening. Denkbaar zou kunnen zijn dat een bevoegde instantie die geen bestuursorgaan is ondertekening van een schriftelijk document verzoekt alvorens bijvoorbeeld bepaalde verzochte gegevens of bescheiden worden overgelegd.

Van belang is dat berichtenverkeer langs elektronische weg niet alleen op grond van paragraaf 3.3, maar ook op grond van paragraaf 3.2 plaatsvindt. Bij het verlenen van bijstand door een bevoegde instantie zal die berichten versturen bijvoorbeeld per e-mail met algemene informatie en zal een dienstverrichter diens verzoek langs elektronische weg naar een bevoegde instantie verzenden. Voor zover een bevoegde instantie geen bestuursorgaan is, zijn de aangehaalde artikelen ook op dit soort berichtenverkeer van overeenkomstige toepassing. Daarbij zij aangetekend dat deze artikelen gelet op aard en functie van bijstandsverlening praktisch gezien geringe betekenis zullen hebben.

Artikel 16

Bij de taakvervulling door de minister van Economische Zaken op grond van artikel 13, eerste lid, van het wetsvoorstel vindt verwerking van persoonsgegevens plaats in de zin van artikel 1, onder b, van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp). Daarbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen persoonsgegevens waarover de minister van Economische Zaken dient te beschikken om de boodschap die de dienstverrichter respectievelijk de bevoegde instantie via het centraal loket te kunnen verzenden, en persoonsgegevens die in de boodschap kunnen voorkomen die via het centraal loket wordt verzonden. Bij het eerste is bijvoorbeeld te denken aan e-mailadressen van dienstverrichters waarin persoonsgebonden kenmerken staan. Ten aanzien van persoonsgegevens die in de boodschappen zelf voorkomen, hangt het van de dienstverrichter en betrokken bevoegde instantie af of, en zo ja welke, persoonsgegevens in een bericht zijn verwerkt. Het zal van het karakter van de procedures en formaliteiten in kwestie afhangen of persoonsgegevens in berichten worden verwerkt. In het kader van de uitoefening van zijn publiekrechtelijke taak zal de minister evenwel geen kennis hoeven te nemen van de inhoud van berichten. Dat zou de schakelfunctie die het centraal loket vervult miskennen en daarmee verder gaan dan noodzakelijk is voor de vervulling van de transactiefunctie. Verzending van op procedures en formaliteiten betrekking hebbend berichtenverkeer via het centraal loket is echter wel noodzakelijk om de artikelen 6 en 8 van de richtlijn te implementeren, zodat daarmee gepaard gaande verwerking van persoonsgegevens plaatsvindt ter voldoening van een volkenrechtelijke verplichting. Een dienstverrichter die een bericht via het centraal loket naar een bevoegde instantie verstuurt, zal overigens ook zijn ondubbelzinnige toestemming verlenen voor het via het centraal loket verzenden van dat bericht en de daarmee gepaard gaande verwerking van persoonsgegevens die hem betreffen.

Artikel 16, eerste lid, maakt duidelijk dat verwerking van persoonsgegevens niet verder gaat dan het voor dienstverrichters mogelijk te

maken uitwisseling van berichtenverkeer dat betrekking heeft op de afwikkeling van procedures en formaliteiten via het centraal loket te realiseren. Daarmee wordt in het wetsvoorstel begrensd voor welke doeleinden persoonsgegevens verwerkt mogen worden. Het eerste lid maakt daarmee tevens helder dat de minister niet betrokken is bij de inhoudelijke afwikkeling van procedures en formaliteiten, maar dat die tussen dienstverrichters en bevoegde instanties blijft plaatsvinden, en dat daarmee ook geen kennis hoeft te worden genomen van de inhoud van berichten. De minister is verantwoordelijke voor de schakelfunctie van het centraal loket voor de uitwisseling van berichtenverkeer dat op procedures en formaliteiten betrekking heeft, maar die verantwoordelijkheid strekt zich niet uit tot het bepalen van de inhoud van de berichten. De minister is verantwoordelijke in de zin van de Wbp binnen de grenzen van de doelomschrijving als is bepaald in artikel 16, eerste lid, van het wetsvoorstel. Binnen die doelomschrijving en verantwoordelijkheid dient de minister voor een adequate bescherming van persoonsgegevens zorg te dragen met inachtneming van het verder daartoe bepaalde in de Wbp. Artikel 5, derde lid, van het wetsvoorstel biedt voorts een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ten aanzien van de beveiliging van het centraal loket maatregelen voor te schrijven.

HOOFDSTUK 4. INFORMATIE EN BIJSTAND VOOR AFNEMERS

Algemeen

Hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel bevat de informatie- en bijstandsverplichtingen voor afnemers. Binnen hoofdstuk 4 wordt een uitsplitsing gemaakt tussen een bijzondere categorie afnemers, namelijk consumenten, en zakelijke afnemers. Bij de beleidsmatige overwegingen die aan deze onderverdeling ten grondslag ligt, is in het algemeen deel van de toelichting stilgestaan. Verschillende instanties dienen op grond van hoofdstuk 4 een informatiefunctie (paragraaf 4.1) en een bijstandsfunctie (paragraaf 4.2) te vervullen ten behoeve van consumenten, zakelijke afnemers, of afnemers in algemene zin. De Consumentenautoriteit vervult deze functies (via het informatiepunt) ten behoeve van consumenten, de minister van Economische Zaken (via het centraal loket) ten behoeve van zakelijke afnemers en bevoegde instanties die bij eisen of vergunningstelsels als bedoeld in artikel 2, betrokken zijn voor alle soorten afnemers. De inhoud van de informatie- respectievelijk bijstandsfunctie die door diverse instanties vervult dient te worden, is niet identiek.

De informatie- en bijstandsverplichtingen voor afnemers in hoofdstuk 4 moeten worden onderscheiden van de informatie- en bijstandsverplichtingen van hoofdstuk 3, die voor de dienstverrichters ter beschikking worden gesteld. De Consumentenautoriteit vervult bijvoorbeeld geen informatie- of bijstandsverplichtingen ten behoeve van dienstverrichters. Ook inhoudelijk is er een verschil: via het centraal loket wordt een informatie-, bijstands- en transactiefunctie vervuld en via het informatiepunt een informatie- en bijstandsfunctie.

De bepalingen in hoofdstuk 4 vormen een (gedeeltelijke) implementatie van de artikelen 7 en 21 van de richtlijn. In de paragrafen 4.2.1.2 tot en met 4.2.1.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt dit nader toegelicht. Een wezenlijk verschil tussen de artikelen 7 en 21 van de richtlijn vormt het feit dat artikel 7 betrekking heeft op informatie die binnen de nationale rechtsorde valt, terwijl het bij artikel 21 gaat om informatie waarbij de rechtsorde van een andere lidstaat centraal staat. Dit verschil tussen de artikelen 7 en 21 komt ook tot uiting in de opzet van het hoofdstuk.

Artikel 17

Artikel 17 regelt welke informatie via het centraal loket door de minister van Economische Zaken toegankelijk gemaakt dient te worden. Die informatie dient voor dienstverrichters toegankelijk te zijn. Informatietoegankelijkheid ten behoeve van consumenten is geen wettelijke taak van de minister van Economische Zaken maar van de Consumentenautoriteit die op grond van artikel 18 daarmee wordt belast.

De informatie die via het centraal loket toegankelijk gemaakt dient te worden betreft voor een deel informatie die de nationale rechtsorde betreft en voor een deel informatie waarbij de rechtsorde van een andere lidstaat centraal staat. Wat betreft informatie die betrekking heeft op de rechtsorde van Nederland valt een deel van die informatie samen met de informatie die ook al ten behoeve van dienstverrichters via het centraal loket toegankelijk gemaakt dient te worden (artikel 7). Voor wat betreft informatie waarbij de rechtsorde van een andere lidstaat centraal staat (eerste lid, onderdelen b, d en f), kan de minister van Economische Zaken aansluiting zoeken bij informatie die andere organisaties of één-loketten als bedoeld in artikel 21, tweede lid, van de richtlijn op grond van de richtlijn toegankelijk dienen te maken.

Uit het eerste lid, onderdeel b, vloeit voort dat algemene informatie over in de andere lidstaten geldende eisen inzake de toegang tot en de uitoefening van diensten toegankelijk gemaakt dient te worden. Dit onderdeel dient restrictief te worden opgevat gelet op artikel 21, eerste lid, onder a, van de richtlijn waaruit blijkt dat daarbij met name wordt bedoeld op informatie inzake consumentenbescherming. Voor zover het informatie inzake consumentenbescherming betreft, voorziet artikel 18, eerste lid, daarin, in welk artikel dienaangaande een verplichting aan de Consumentenautoriteit ten behoeve van consumenten wordt opgelegd.

Uit het eerste lid, onderdeel e, vloeit voort dat afnemers anders dan consumenten gegevens moet kunnen krijgen over verenigingen of organisaties zonder winstoogmerk, die hen praktische bijstand kunnen verlenen. Hierbij kan worden gedacht aan brancheorganisaties.

Artikel 18

Uit artikel 18, eerste lid, volgt dat de Consumentenautoriteit via het informatiepunt hetzelfde soort informatie toegankelijk dient te maken als via het centraal loket door de minister van Economische Zaken op grond van artikel 17 plaatsvindt. Terwijl de minister van Economische Zaken dit ten behoeve van zakelijke afnemers doet, dient de Consumentenautoriteit deze verplichting ten behoeve van consumenten te vervullen. De informatie is echter niet volledig identiek aan elkaar. Een vereniging of organisatie zonder winstoogmerk die praktische bijstand kan verlenen voor consumenten is bijvoorbeeld te onderscheiden van één die (mede) bijstand verleent aan andere afnemers dan consumenten, zoals een brancheorganisatie. Deze verschillen laten onverlet dat de Consumentenautoriteit voor belangrijke onderdelen aansluiting kan zoeken bij de informatie die via het centraal loket toegankelijk wordt gemaakt. Het eerste lid, onderdeel a, verwijst ook naar bepaalde delen van die informatie.

Artikel 19

Op grond van artikel 8 van het wetsvoorstel dienen bevoegde instanties die betrokken zijn bij formaliteiten en procedures ieder voor het eigen deel langs elektronische weg informatie toegankelijk te maken voor dienstverrichters. Artikel 19 legt de bevoegde instanties een vergelijkbare taak op jegens afnemers. De informatie die moet worden verstrekt is grotendeels hetzelfde (zie het eerste lid, onderdeel a). Daarnaast moet specifiek voor de afnemer nuttige informatie worden verstrekt over geschilbeslechting

tussen de afnemer en de bevoegde instantie onderscheidenlijk tussen de afnemer en de dienstverrichter (eerste lid, onderdeel b).

Artikelen 21 en 22

De minister van Economische Zaken is verantwoordelijk voor het via het centraal loket realiseren van toegankelijkheid van voorgeschreven informatie voor zowel dienstverrichters als voor zakelijke afnemers. Evenals artikel 10 biedt artikel 21 een grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de wijze waarop informatie wordt georganiseerd met het oog op het gebruik daarvan door Onze Minister voor een goede uitvoering van diens informatietaak. Terwijl artikel 10 die grondslag biedt voor zover de informatietaak zich richt op dienstverrichters, biedt artikel 21 eenzelfde soort grondslag maar dan voor het deel van de informatietaak dat zich op zakelijke afnemers richt. Hetgeen in de toelichting bij artikel 10 is overwogen geldt ook bij artikel 21.

Artikel 22 legt een voorwaardelijke verplichting op aan de minister van Economische Zaken omtrent het langs elektronische weg toegankelijk maken van informatie ten behoeve van afnemers over keurmerken, andere kwaliteitsaanduidingen voor diensten, en op communautair vastgestelde gedragscodes die gericht zijn op de vergemakkelijking van de toegang tot of uitoefening van diensten. Artikel 11 bevat eenzelfde soort verplichting maar dan gericht op dienstverrichters. De minister dient deze verplichting derhalve zowel voor dienstverrichters als voor afnemers uit te voeren, indien daarin althans niet op andere wijze is voorzien. In de toelichting bij artikel 11 wordt nader stil gestaan bij de betekenis van deze bepaling.

Artikel 23

Artikel 23 legt aan de minister van Economische Zaken een verplichting op tot het op verzoek verstrekken van bepaalde informatie aan zakelijke afnemers. Deze bijstandverlening heeft uitsluitend betrekking op informatie die de rechtsorde van andere lidstaten betreffen. Daarmee wordt ten dele uitvoering gegeven aan de eerder geschetste verplichting van artikel 21 van de richtlijn om een mogelijkheid te scheppen voor afnemers om algemene informatie in te winnen. In andere artikelen van het wetsvoorstel wordt artikel 21 verder omgezet.

Artikel 23, eerste lid, onderdeel a, betreft het op verzoek verstrekken van algemene informatie over in de andere lidstaten geldende eisen inzake de toegang tot en de uitoefening van diensten. Dit onderdeel dient restrictief te worden opgevat gelet op artikel 21, eerste lid, onderdeel a, van de richtlijn waaruit blijkt dat daarbij met name wordt bedoeld op informatie inzake consumentenbescherming. Het eerste lid, onderdeel c, beoogt afnemers die geen consument zijn, in staat te stellen praktische bijstand te krijgen. Organisaties die dergelijke bijstand kunnen verlenen zijn bij voorbeeld brancheorganisaties. Afnemers krijgen via het centraal loket namen en adresgegevens die hen in staat stellen zelf contact op te nemen met een organisatie of vereniging die hen bijstand kan verlenen. Een andere mogelijkheid is dat via de centrale website van de minister van Economische Zaken doorverwijzingen worden gelegd naar websites van betrokken organisaties in andere lidstaten.

De minister van Economische Zaken is voor het goed kunnen vervullen van de in dit artikel bedoelde taken afhankelijk van relevante organisaties in andere lidstaten. Op grond van artikel 21, derde lid, van de richtlijn moeten de betrokken organisaties alles in het werk stellen om elkaar bijstand te verlenen. Deze verplichting moet in de verschillende lidstaten op de desbetreffende organisaties worden gelegd. Voor Nederland wordt dat geregeld in artikel 27 van dit wetsvoorstel. De Europese Commissie stelt op grond van artikel 21, vierde lid, van de richtlijn uitvoeringsmaatre-

gelen vast met name inzake de interoperabiliteit van informatiesystemen. De minister van Economische Zaken kan daaraan door middel van feitelijke implementatie uitvoering geven.

Artikel 24

Terwijl de minister van Economische Zaken op grond van artikel 23 voor zakelijke afnemers bijstandsverplichtingen dient te vervullen, legt artikel 24 een soortgelijke verplichting op aan de Consumentenautoriteit ten behoeve van consumenten. De Consumentenautoriteit vervult haar taken uitsluitend ten behoeve van consumenten. In artikel 24 wordt dit ten aanzien van de verplichting tot het verlenen van bijstand nader tot uitdrukking gebracht. Bijstandverlening heeft uitsluitend betrekking op informatie die de rechtsorde van andere lidstaten betreft, zoals dat bij artikel 23 nader is toegelicht.

Artikel 25

Artikel 25, legt bevoegde instanties die betrokken zijn bij eisen en vergunningstelsels een bijstandsverplichting op waar afnemers een beroep op kunnen doen. Anders dan in de voorgaande artikelen maakt deze bijstandsverplichting geen onderscheid naar het soort afnemer. De bijstandsverplichting voor een bevoegde instantie op grond van artikel 25 gaat niet verder dan diens betrokkenheid bij eisen en vergunningstelsels.

Artikel 26

De minister van Economische Zaken, de Consumentenautoriteit en een bevoegde instantie betrokken bij een eis of vergunningstelsel als bedoeld in artikel 2, zijn verplicht de elektronische weg open te stellen voor het indienen van een verzoek om bijstand waarvan de afhandeling binnen hun taakopdracht valt. Daarnaast zijn zij verplicht een dergelijk verzoek ook langs elektronische weg te beantwoorden, indien althans aan daarvoor geldende voorwaarden is voldaan. Voor zover het gaat om het verlenen van bijstand aan zakelijke afnemers en consumenten is dit in artikel 26 geregeld. Dit artikel verklaart daartoe artikel 12, tweede tot en met zesde lid van overeenkomstige toepassing dat verplichte bijstandverlening langs elektronische weg aan dienstverrichters tot onderwerp heeft. In de toelichting bij dit artikel wordt onder meer uiteengezet wanneer langs elektronische weg gereageerd dient te worden op een verzoek. Artikel 26, eerste lid, specificeert ten slotte de elektronische weg waarlangs door de minister respectievelijk de Consumentenautoriteit een informatieverzoek voor zakelijke afnemers respectievelijk consumenten afgehandeld dient te worden. Daarmee is gewaarborgd dat afhandeling door een één-loket als bedoeld in de dienstenrichtlijn plaatsvindt, hetgeen in overeenstemming is met artikel 21, tweede lid, van de dienstenrichtlijn.

Artikel 27

In de toelichting op artikel 23 is aangegeven dat de minister van Economische Zaken een deel van de in dat artikel opgelegde taken alleen goed kan vervullen als zij de nodige medewerking krijgt van organisaties in andere lidstaten. Datzelfde geldt voor de Consumentenautoriteit. In dit artikel wordt geregeld dat de minister van Economische Zaken en de Consumentenautoriteit op hun beurt uiteraard ook die organisaties moet bijstaan door de gevraagde algemene informatie over eisen en vergunningstelsels, beschikbare rechtsmiddelen en adresgegevens beschikbaar te stellen.

HOOFDSTUK 5. VERGUNNINGEN

Algemeen

In dit hoofdstuk worden regels gesteld omtrent vergunningstelsels in de zin van de richtlijn. In paragraaf 5.3 van deze memorie van toelichting is ingegaan op het begrip vergunningstelsel in de zin van de richtlijn in relatie tot het Nederlandse bestuursrecht. Onder het richtlijnbegrip vergunningstelsel vallen zowel vergunningprocedures waarbij sprake is van een aanvraag in de zin van de Awb en die uitmonden in een beschikking in de zin van die wet als figuren als meldingen en dergelijke, die de richtlijn als vergunning kwalificeert maar die niet leiden tot beschikkingen. Voor vergunningen die op aanvraag worden verleend zijn de bepalingen in de Awb inzake aanvraag en beschikking van toepassing. Bij meldingen die niet leiden tot beschikkingen is dat niet het geval. Een en ander maakt het wenselijk in dit hoofdstuk een onderscheid te maken tussen vergunningen die op aanvraag worden verleend (paragraaf 1) en andere vergunningen in de zin van de richtlijn, namelijk meldingen, in paragraaf 2. Voorwaarden die zowel voor vergunningstelsels in de zin van de Awb gelden als voor meldingssystemen, zijn opgenomen in paragraaf 1 (vergunningen op aanvraag) en worden in paragraaf 2 van overeenkomstige toepassing verklaard.

§ 5.1 Vergunningen op aanvraag

Artikel 28

Dit artikel bevat regels over de bevestiging van de ontvangst van een vergunningaanvraag door een bevoegde instantie en de informatie die een dergelijke ontvangstbevestiging dient te bevatten. Daarmee vindt omzetting van artikel 13, vijfde lid, van de richtlijn plaats. De ontvangstbevestiging, bedoeld in de richtlijn, maakt geen onderscheid naar elektronisch of anderszins ingediende aanvragen en dient voorts meer te vermelden dan de enkele bevestiging van ontvangst van de aanvraag. Daarmee gaat de richtlijn verder dan artikel 4:3a van de Algemene wet bestuursrecht, dat bepaalt dat het bestuursorgaan de ontvangst van een elektronisch ingediende aanvraag bevestigt. Dit maakt het noodzakelijk de ontvangstbevestiging in het wetsvoorstel te regelen. Daarbij is artikel 28 wat betreft elektronisch ingediende vergunningaanvragen te beschouwen als een nadere in- en aanvulling op artikel 4.3a van de Algemene wet bestuursrecht, dat bepaalt dat het bestuursorgaan de ontvangst van een elektronisch ingediende aanvraag bevestigt.

Indien een vergunningaanvraag via het centraal loket is ingediend, zal een ontvangstbevestiging als bedoeld in artikel 28, eerste lid, via het centraal loket naar de dienstverrichter verzonden moeten worden. Dit volgt uit artikel 12, eerste lid, van dit wetsvoorstel. Het tijdstip waarop een bevoegde instantie een via het centraal loket verzonden vergunningaanvraag heeft ontvangen is het tijdstip waarop die aanvraag voor de bevoegde instantie toegankelijk wordt. Dit is bepaald in artikel 14, eerste lid, van het wetsvoorstel. Vanaf dat tijdstip kan de bevoegde instantie vervolgens de ontvangstbevestiging aan de dienstverrichter verzenden met de vereiste informatie.

De informatie die een ontvangstbevestiging van een vergunningaanvraag op grond van artikel 28, eerste lid, onder a, dient te bevatten, betreft de termijn waarbinnen een beschikking uiterlijk dient te worden gegeven. Die termijn is ofwel de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn ofwel de termijn van acht weken van artikel 30, eerste lid, van dit wetsvoorstel. De aanvrager weet daarmee al direct na indiening van diens aanvraag welke beslistermijn er geldt.

Op grond van artikel 28, eerste lid, onder b, dient de ontvangstbevestiging

voorts de beschikbare rechtsmiddelen om tegen een beslissing op de vergunningaanvraag op te komen te vermelden. Artikel 3:45, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht heeft eveneens betrekking op het vermelden van rechtsmiddelen, maar pas bij de bekendmaking en mededeling van een besluit en uitsluitend indien daartegen bezwaar of beroep kan worden ingesteld. Niet alleen het moment van informatieverstrekking over rechtsmiddelen verschilt, maar ook de inhoud daarvan. Op grond van artikel 3:45, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, dient te worden vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld. Artikel 28, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel vereist dit niet. Een algemene vermelding van toepasselijke categorieën van rechtsmiddelen volstaat bij de toepassing van dit artikel. Anders dan bij artikel 3:45, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht dient een bevoegde instantie aan artikel 28, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel al uitvoering te geven op het moment van het versturen van een ontvangstbevestiging van de aanvraag. Inhoudelijke beoordeling van de aanvraag moet dan nog plaatsvinden. Het gaat telkens om rechtsmiddelen die gebruikelijk zijn om een beslissing op een aanvraag ter discussie te stellen. De aanvrager dient in algemene zin te worden geïnformeerd over de rechtsmiddelen die op een beslissing op een aanvraag beschikbaar zijn.

Het tweede lid van artikel 28 heeft betrekking op de situatie waarin sprake is van een positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen op de vergunningaanvraag (zie daarvoor artikel 60 van dit wetsvoorstel dat over dit onderwerp een nieuwe paragraaf aan de Algemene wet bestuursrecht toevoegt). De ontvangstbevestiging dient in dat geval aan te geven dat de beschikking van rechtswege is gegeven, indien niet tijdig op de aanvraag tot het geven van een beschikking is beslist.

Artikel 29

Artikel 10, derde lid, eerste volzin, van de richtlijn bepaalt dat vergunningsvoorwaarden voor een nieuwe vestiging gelijkwaardige of vergelijkbare eisen en controles waaraan de dienstverrichter al in een andere of in dezelfde lidstaat is onderworpen, niet mogen overlappen. Deze bepaling is een op vergunningverlening toegesneden uitwerking van het beginsel van wederzijdse erkenning, zoals dat is vastgelegd in jurisprudentie van het Hof van Justitie (zie bijvoorbeeld arrest van 13 december 2007, zaak C-465/05, Commissie/Italië, overwegingen 87 en 93). Artikel 29 legt dit vast voor bevoegde instanties die bij de beoordeling van vergunningaanvragen tot vestiging zijn betrokken. Bij het behandelen van een dergelijke vergunningaanvraag zal een bevoegde instantie op grond van artikel 29, eerste lid, moeten nagaan of geen eisen worden gesteld waaraan de dienstverrichter reeds voldoet. Is dat het geval, dan hoeft de dienstverrichter niet nog een keer aan die eisen te voldoen. Het begrip eisen is opgenomen in de begripsbepalingen van artikel 1 van dit wetsvoorstel. In de context van een vergunningaanvraag wordt in het Nederlandse bestuursrecht in de regel gesproken van de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om een vergunning te verkrijgen. Met het oog op de eenheid van terminologie in het wetsvoorstel wordt in artikel 29 het begrip eisen gebruikt. Onder gelijkwaardige eisen moeten worden verstaan eisen die inhoudelijk en qua niveau vergelijkbaar zijn. Is sprake van een gelijkwaardige eis, dan is voor de toepassing van het eerste lid nodig dat de dienstverrichter aan die gelijkwaardige eis voldoet. Uit het tweede lid volgt dat een bevoegde instantie geen onderzoek naar een eis mag verrichten, indien reeds in Nederland of in een andere lidstaat onderzoek naar een gelijkwaardige eis is verricht en hieruit blijkt dat de dienstverrichter aan die eis voldoet. Dit voorschrift volgt eveneens uit het bepaalde in artikel 10, derde lid, eerste volzin, van de dienstenrichtlijn.

Uiteraard mag wel onderzoek worden verricht als uit eerder onderzoek is gebleken dat de dienstverrichter niet aan de eis voldoet. Dit nieuwe onderzoek biedt de dienstverrichter de kans toch de gevraagde vergunning te verkrijgen.

Onverlet de eigen verantwoordelijkheid van bevoegde instanties daarin, mag verwacht worden dat een bevoegde instantie bij de toepassing van dit artikel de volle medewerking van de dienstverrichter krijgt die een aanvraag heeft ingediend. Het is immers in het eigen belang van de aanvrager om de informatie te verschaffen aan een bevoegde instantie waaruit blijkt dat sprake is van overlap aan eisen en dat hij reeds aan bepaalde eisen voldoet. Dat vermindert voor de aanvrager het aantal te doorlopen procedures en formaliteiten voor een vergunning en versnelt de afhandeling. De aanvrager is bovendien verplicht om deze medewerking te verlenen. Artikel 4:2, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat de aanvrager (in casu van een vergunning tot vestiging) de gegevens en bescheiden verschaft die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.

Daarnaast behoort het tot de taak van het contactpunt als bedoeld in artikel 28, tweede lid, van de richtlijn om bevoegde instanties bij te staan door over deze eisen de nodige informatie te verstrekken. Ook langs deze weg kan een bevoegde instantie relevante informatie verkrijgen over een eventuele overlap aan eisen en controles.

Artikel 54, tweede lid, onder c, van het wetsvoorstel bepaalt uitdrukkelijk dat het contactpunt als in dat artikel bedoeld al dan niet op verzoek aan de bevoegde instanties de nodige informatie met betrekking tot gelijkwaardige, of gezien hun doel in wezen vergelijkbare eisen en controles waaraan een dienstverrichter in een andere lidstaat is onderworpen, verstrekt. Bevoegde instanties die willen nagaan of sprake is van overlap beschikken op grond hiervan over de mogelijkheid om zich tot het contactpunt te wenden om hierover informatie in te winnen. Het contactpunt kan zich vervolgens richten tot de contactpunten van andere lidstaten om de gewenste informatie te verkrijgen. Het contactpunt draagt daarmee bij aan een praktische uitvoering van de verplichting als is vastgelegd in artikel 29.

Artikel 30

Artikel 30 heeft betrekking op beslistermijnen en betreft de omzetting van artikel 13, derde lid, van de richtlijn. Dit artikellid uit de richtlijn vereist onder meer dat vergunningsprocedures en -formaliteiten aanvragers de garantie bieden dat hun aanvraag zo snel mogelijk en in elk geval binnen een redelijke, vooraf vastgestelde en bekend gemaakte termijn wordt behandeld. Deze termijn mag eenmaal worden verlengd. Aan de verlenging van een beslistermijn verbindt de richtlijn wel meerdere voorwaarden: de complexiteit van het onderwerp moet de verlenging rechtvaardigen, zowel verlenging als duur dienen gemotiveerd en voorafgaand aan het verstrijken van de oorspronkelijke termijn aan de aanvrager kenbaar te worden gemaakt, en verlenging dient van beperkte duur te zijn.

Uit artikel 4:13 van de Awb vloeit voort dat een beschikking dient te worden gegeven binnen de daarvoor bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, of, bij het ontbreken van zo'n termijn, binnen een redelijke termijn. De richtlijn eist evenwel dat sprake is van een tevoren bepaalde en bekendgemaakte termijn. Daarom wordt in het eerste lid van dit artikel de termijn voor het geven van een beschikking op een aanvraag om een vergunning, indien het desbetreffende specifieke voorschrift geen termijn bevat, bepaald op acht weken. Deze termijn is ontleend aan artikel 4:13, tweede lid, van de Awb.

Artikel 4:14, eerste lid, van de Awb bepaalt dat, indien een beschikking niet binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn kan worden

gegeven, het bestuursorgaan dit aan de aanvrager meedeelt en daarbij een zo kort mogelijke termijn noemt waarbinnen de beschikking wel tegevoet kan worden gezien. Daarnaast sluit de bepaling niet uit dat meer dan een keer wordt verlengd. Artikel 13, derde lid, van de richtlijn bepaalt dat de termijn eenmaal worden verlengd indien dat gerechtvaardigd is door de complexiteit van het onderwerp. Daarom wordt de toepassing van artikel 4:14, eerste lid, van de Awb op grond van het tweede lid met die elementen ingeperkt.

Het derde lid van artikel 30 geeft de door artikel 13, derde lid, van de richtlijn vereiste aanvulling van artikel 4:14, derde lid, van de Awb indien een kennisgeving wordt gedaan dat de beschikking niet de gestelde termijn kan worden gegeven.

Het vierde lid verwerkt de bovengenoemde eisen bij toepassing van de openbare voorbereidingsprocedure van de Awb.

Artikel 31

Artikel 31 regelt de verhouding tot artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht over opschorting van de termijn voor het geven van een beschikking voor een vergunning. Het nader regelen van deze verhouding is op enkele aspecten noodzakelijk gelet op het bepaalde in artikel 13, derde en zesde lid, van de richtlijn. Artikel 13, derde lid, stelt als eis dat de termijn voor behandeling van een aanvraag pas gaat lopen op het tijdstip waar alle documenten zijn ingediend. Artikel 13, zesde lid, bepaalt dat wanneer een aanvraag onvolledig is, de aanvrager zo snel mogelijk wordt meegedeeld dat hij aanvullende documenten moet verstrekken, en, in voorkomend geval, welke gevolgen dit heeft voor de in artikel 13, derde lid, bedoelde termijn. Hiermee wordt bedoeld dat moet worden meegedeeld dat de termijn pas aanvangt als de gevraagde documenten zijn ontvangen. Mocht in de loop van de behandeling van een in eerste instantie als volledig beoordeelde aanvraag blijken dat toch nog aanvullende gegevens nodig zijn, dan geldt wederom dat dit zo snel mogelijk moet worden meegedeeld. De richtlijn laat de mogelijkheid open dat dan alsnog wordt meegedeeld dat de termijn voor de aanvang van de beslistermijn wordt gesteld op het tijdstip waarop de nieuwe gegevens zijn ontvangen. Afdeling 4.1.2 van de Algemene wet bestuursrecht heeft als uitgangspunt dat de beslistermijn gaat lopen zodra een aanvraag is ingediend, ongeacht of een aanvraag volledig is. Bestuursorganen zijn verplicht een aanvrager in de gelegenheid te stellen een onvolledige aanvraag aan te vullen. De mogelijkheid om aanvullende gegevens te vragen is niet beperkt. Wel is het zo dat (telkens) gedurende de tijd dat een aanvrager gevraagd is aanvullende gegevens te verstrekken, de beslistermijn wordt opgeschort. Zodra de aanvraag is aangevuld, loopt de termijn weer verder door (zie in onderlinge samenhang de artikelen 4:2, tweede lid, 4:5, eerste lid, onder c, 4:13, eerste lid, en 4:15, eerste lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht).

De verplichting voor een bestuursorgaan een aanvrager gelegenheid te bieden een onvolledige aanvraag te herstellen, geldt ook op grond van artikel 13, zesde lid, van de richtlijn, waarbij de gevolgen voor de beslistermijn aangegeven dienen te worden. Het zou daarbij ten nadele van een dienstverrichter zijn, indien tot aan het moment dat de aanvraag volledig is nog geen beslistermijn is begonnen. Het bestuursorgaan zou dan geen stimulans hebben om in het geval een aanvraag onvolledig is niet langer te wachten met het verzoeken van de benodigde aanvullende gegevens. De Algemene wet bestuursrecht bevat wel een dergelijke stimulans. Ook bij een onvolledige aanvraag loopt de termijn gewoon door en wordt de termijn niet eerder opgeschort dan nadat gelegenheid tot herstel wordt geboden. Dat dient het doel van de richtlijn om garantie te bieden dat een aanvraag zo snel mogelijk wordt behandeld. Het systeem van de Algemene wet bestuursrecht, met de aanvullingen daarop in hoofdstuk 5 van

het wetsvoorstel, voldoet daarmee aan de eisen van de richtlijn. Artikel 13, zesde lid, van de richtlijn, bepaalt dat bij verzoeken om aanvullende documenten, in voorkomend geval, ook wordt medegedeeld welke gevolgen dit heeft voor de in artikel 13, derde lid, bedoelde termijn. De Algemene wet bestuursrecht bevat niet de verplichting aan de aanvrager mede te delen wat de gevolgen voor de beslistermijn zijn, indien een verzoek krachtens artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht wordt gedaan om de aanvraag aan te vullen. Artikel 31, eerste lid, van het wetsvoorstel bevat daarom een mededelingsplicht die betrekking heeft op de duur van opschorting, zodat daarmee een passende omzetting van de richtlijn plaatsvindt.

Opschorting op grond van artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht vindt niet enkel plaats in het geval een aanvraag aangevuld dient te worden, maar ook op een in dat artikel limitatief aantal opgesomde gronden. De beslistermijn wordt ook opgeschort indien aan de aanvrager is medegedeeld dat voor de beschikking op de aanvraag redelijkerwijs noodzakelijke informatie aan een buitenlandse instantie is gevraagd, tot de dag waarop deze informatie is ontvangen of verder uitstel niet meer redelijk is (artikel 4:15, eerste lid, onder b). Het bestuursorgaan kan van deze bevoegdheid gebruik maken, indien het in het kader van een zorgvuldige voorbereiding informatie moet inwinnen in het buitenland, maar die informatie niet tijdig beschikbaar is. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om beschikkingen op het gebied van sociale zekerheid. De termijn voor het geven van een beschikking wordt verder opgeschort, indien de aanvrager schriftelijk met uitstel heeft ingestemd of zolang de vertraging aan de aanvrager kan worden toegerekend (artikel 4:15, tweede lid, onder a en b). Bij dit laatste valt te denken aan de situatie dat het bestuursorgaan niet tijdig zal kunnen beslissen omdat de aanvrager enkele dagen voor afloop van de beslistermijn nog omvangrijke pakketten nadere gegevens opstuurt, of omdat de aanvrager zelf bij herhaling om uitstel voor een hoorzitting of om nader onderzoek heeft gevraagd en het bestuursorgaan daarmee heeft ingestemd.

Ten slotte is sprake van opschorting bij overmacht (art 2:15, tweede lid, onder c). Het dient daarbij in ieder geval te gaan om een onmogelijkheid om te beslissen die veroorzaakt wordt door abnormale en onvoorziene omstandigheden buiten toedoen van het bestuursorgaan zelf en die ook buiten zijn risicosfeer liggen. Daarvan zal bijvoorbeeld sprake kunnen zijn wanneer het gemeentehuis is afgebrand of onder water gelopen.

De richtlijn noemt als enige grond die van invloed kan zijn op de termijn als bedoeld in artikel 13, derde lid, van de richtlijn het verzoeken van aanvullende gegevens. Het is niet aannemelijk dat de richtlijn beoogt te verbieden een langere termijn te hanteren dan initieel de bedoeling was, indien sprake is van overmacht als hiervoor bedoeld, indien de aanvrager zelf met uitstel heeft ingestemd of de vertraging aan hemzelf is te wijten. Daarentegen is opschorting omdat redelijkerwijs noodzakelijke informatie aan een buitenlandse instantie is gevraagd, niet goed verenigbaar met de doelstelling van de richtlijn om de behandeling van aanvragen voor vergunningen zoveel mogelijk te vereenvoudigen en te versnellen. De bepalingen in de richtlijn zijn er juist op gericht om uitwisseling van informatie, ook in het kader van vergunningen, te vergemakkelijken en te versnellen. De richtlijn bevat specifieke bepalingen over wederzijdse bijstand, waarin grensoverschrijdende uitwisseling van informatie langs elektronische weg wordt ondersteund en verplicht gesteld. Bovendien hoeft in het kader van een vergunningaanvraag geen informatie-uitwisseling met derde landen plaats te vinden, terwijl artikel 2:15, eerste lid, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht ook op die situaties betrekking heeft. Gelet hierop ligt het niet voor de hand en sluit het niet op de richtlijn aan, om opschorting op grond van artikel 2:15, eerste lid, onder b, toelaatbaar te achten voor aanvragen voor vergunningen. Artikel 31,

tweede lid, sluit deze vorm van opschorting voor vergunningaanvragen dan ook uit.

Artikel 32

Een dienstverrichter kan het bij de uitoefening van zijn onderneming als belemmerend ervaren dat een vergunning een beperkte geldigheidsduur heeft. De bedrijfsvoering is afhankelijk van de vraag of de vergunning bij afloop van de geldigheidsduur verlengd of vernieuwd zal worden. Indien voor een beperkte geldigheidsduur geen goede rechtvaardigingsgrond aanwezig is, is er geen reden aan een vergunning een beperkte geldigheidsduur te verbinden. Een vergunning voor onbeperkte geldigheidsduur, ofwel een vergunning voor onbepaalde tijd, leidt voor dienstverrichters tot vermindering van administratieve lasten en tot vermindering van de beheerslasten van de overheid. Artikel 11, eerste lid, van de richtlijn bepaalt dan ook dat vergunningen geen beperkte geldigheidsduur hebben, behoudens een aantal uitzonderingen. Deze hoofdregel en de uitzonderingen daarop zijn omgezet in artikel 32, eerste lid, van het wetsvoorstel. Artikel 32, eerste lid, heeft uitsluitend op die situaties betrekking waarbij de bevoegde instantie in beginsel ook de mogelijkheid heeft de geldigheidsduur van een vergunning voor onbepaalde tijd vast te stellen. De in het eerste lid, onder a, genoemde uitzondering gaat uit van een situatie waarin de vergunning formeel een beperkte geldigheidsduur kent, maar verlenging automatisch plaatsvindt. Aan verlenging zijn geen andere of nieuwe voorwaarden verbonden dan die reeds gedurende de looptijd van de vergunning golden. De vergunninghouder hoeft geen specifieke actie te ondernemen richting een bevoegde instantie om er voor te zorgen dat verlenging plaatsvindt. Indien een vergunning voor een bepaalde duur is verleend en verlenging daarvan van rechtswege plaatsvindt, is sprake van een automatische verlenging als hier bedoeld. Bij verlenging van rechtswege maakt het voor een dienstverrichter praktisch gezien niet uit of sprake is van een vergunning van onbeperkte geldigheidsduur of van een vergunning die automatisch wordt verlengd. De in het eerste lid, onder b, bedoelde uitzonderingsgrond houdt in dat een beperkte geldigheidsduur is toegestaan, indien het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang. Daarvan zal sprake zijn indien de bescherming van een dwingende reden van algemeen belang tot gevolg heeft dat het aantal te verkrijgen vergunningen op een specifiek terrein beperkt moet worden. Als gevolg van publiekrechtelijk handelen kan dan schaarste aan deze vergunningen ontstaan. Schaarste is daarbij geen doel op zich, maar een gevolg dat optreedt door het veilig stellen van een dwingende reden van algemeen belang. Het stellen van een beperkte geldigheidsduur kan een geschikt middel zijn om te waarborgen dat op gezette tijden ook anderen dan bestaande vergunninghouders de kans krijgen om de onder die vergunning vallende diensten te mogen verrichten. Bij de in het eerste lid, onder c, bedoelde uitzonderingsgrond is de beperking in geldigheidsduur van een vergunning een middel en geen gevolg om een dwingende reden van algemeen belang te waarborgen. Bij de beoordeling of op grond hiervan een beperking in de geldigheidsduur is toegestaan, zal ook met de evenredigheid van de maatregel rekening moeten worden gehouden. Indien met andere, minder vergaande stappen hetzelfde doel kan worden bereikt, zal een beperking niet toegestaan zijn. In het kader van de bescherming van een onder de reikwijdte van de richtlijn vallende dienst van algemeen economisch belang, waarbij een dwingende reden van algemeen belang is aangetoond, is periodieke vergunningverlening een middel om regelmatig de goede uitoefening van die dienst van algemeen economisch belang te controleren. Ook de proportionaliteit van een beperkte geldigheidsduur van dergelijke vergunningen zal over het algemeen al snel aangetoond kunnen worden.

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 32 betreft de gedeeltelijke omzetting van artikel 11, eerste lid, onder a, van de richtlijn. Het gaat hierin om de situatie waarin de vergunning geen concrete einddatum bevat waarop de geldigheid afloopt, maar waarbij de looptijd afhankelijk is van het voldoen aan een voorwaarde waarvan het voortduren van de vergunning afhankelijk is. Zolang die voorwaarde vervuld wordt, blijft de vergunning voortduren. De vergunning heeft niet een vooraf vastgestelde tijdsduur, zodat verlenging daarvan niet aan de orde is. De richtlijn kwalificeert dit soort vergunningen als van beperkte geldigheidsduur. Gelet op de karakteristieken van deze vergunning is die in artikel 32, tweede lid, niettemin aangeduid als een vergunning voor onbepaalde tijd. Binnen de Nederlandse rechtsverhoudingen zou het merkwaardig zijn om in dit geval te spreken over een vergunning van beperkte geldigheidsduur, terwijl de gekozen invalshoek verder geen afbreuk doet aan de ratio van de richtlijn dat een dergelijke vergunning moet worden toegestaan. Artikel 32, derde lid, betreft een omzetting van artikel 11, tweede lid, van de richtlijn. Dit artikellid verheft boven iedere twijfel dat het tijdstip waarop een dienstverrichter met activiteiten dient te beginnen buiten de reikwijdte van artikel 32, eerste en tweede lid, valt. Het vierde lid, onderdeel a, bepaalt dat het eerste lid niet van toepassing is op vergunningen die naar hun aard beperkt zijn in de tijd, zoals een vergunning voor een specifiek evenement op een bepaalde dag. Het gaat hierbij uitsluitend om vergunningen die hoe dan ook een tijdelijke duur moeten hebben, omdat bijvoorbeeld de dienst inherent slechts van beperkte duur kan zijn of de feitelijke context waaronder deze vergunning wordt verleend na een afgebakend en voorspelbaar tijdsverloop zodanig wijzigt dat de vergunning zijn functie verliest. Het vierde lid, onderdeel a, geeft de bevoegde instanties geen discretionaire bevoegdheid om al dan niet te kiezen voor vergunningen met beperkte geldigheidsduur. Alleen als er objectief sprake is van een vergunning die naar zijn aard slechts een beperkte duur kan hebben, kan afgeweken worden van het principe dat een vergunning voor onbepaalde tijd wordt verleend. Schaarse vergunningen als bedoeld in artikel 12 van de richtlijn dienen op grond van het tweede lid van dat artikel een beperkte geldigheidsduur te hebben. Het gaat hierbij om vergunningen waarbij de schaarste niet zozeer kunstmatig ontstaat als gevolg van een dwingende reden van algemeen belang, maar om gevallen waarbij die schaarste inherent is aan het gebruik van beschikbare natuurlijke hulpbronnen of de bruikbare technische mogelijkheden bij het aanbieden van diensten. Diensten waarbij deze vorm van schaarste aan de orde is, zullen vaak niet onder de werking van de dienstenrichtlijn vallen. Vervoer is bijvoorbeeld van de reikwijdte van de richtlijn uitgesloten. Een voorbeeld van een geval waarbij de richtlijn wel van toepassing kan zijn, betreft een opslagvergunning op grond van de Mijnbouwwet. Vergunningen als hier bedoeld vallen niet onder de uitzonderingen van artikel 32, eerste lid, onderdelen a, b en c. Voor deze schaarse vergunningen geldt voorts het tegenovergestelde van het uitgangspunt van artikel 32, eerste lid, dat vergunningen in beginsel voor onbepaalde tijd worden verleend. Voor deze vergunningen geldt juist dat deze altijd voor een passende beperkte duur dienen te worden verleend. Het vierde lid, aanhef en onderdeel b, en het vijfde lid van artikel 32 voorzien hierin.

Artikel 33

Artikel 33 betreft de omzetting van artikel 11, derde lid, van de dienstenrichtlijn. Artikel 11, derde lid, van de richtlijn bevat een verplichting voor dienstverrichters om het één-loket te informeren over enkele specifieke wijzigingen in zijn situatie die voor een vergunning relevant zijn. Artikel 11, derde lid, dient in samenhang met artikel 6 van de richtlijn te worden gelezen. Uit artikel 6, eerste lid, van de dienstenrichtlijn volgt dat een

dienstverrichter procedures en formaliteiten kan afwikkelen via een één-loket. Het gebruik van het één-loket is voor een dienstverrichter daarmee facultatief van aard. Voorts bepaalt artikel 6, tweede lid, dat de invoering van het één-loket geen afbreuk doet aan de verdeling van de taken en bevoegdheden tussen de verschillende instanties binnen de nationale systemen. Binnen een decentrale eenheidsstaat als Nederland past een gecentraliseerde inhoudelijke afhandeling van op procedures en formaliteiten gebaseerd berichtenverkeer niet. Bij de opzet van het centraal loket zoals dat in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel is vastgelegd, is het centraal loket voor op procedures en formaliteiten betrekking hebbende berichten dan ook geen eindpunt, maar fungeert het als tussenschakel. Bij de omzetting van artikel 11, derde lid, van de richtlijn zijn bovengenoemde overwegingen betrokken.

Artikel 33 is zodanig opgesteld dat mededeling van relevante wijzigingen ofwel rechtstreeks aan een bevoegde instantie (artikel 33, eerste lid) ofwel met tussenkomst van het centraal loket aan een bevoegde instantie (artikel 33, tweede lid) plaatsvindt. Mededeling via het centraal loket is voor een dienstverrichter verplicht, indien die al eens eerder via het centraal loket een bericht heeft verzonden dat op procedures en formaliteiten betrekking heeft. Alsdan wordt voor deze beperkte verplichting tot het doorgeven van wijzigingen, aangenomen dat de dienstverrichter over het algemeen in staat zijn hiervoor het centraal loket te gebruiken. Indien een dienstverrichter gedurende langere tijd het centraal loket niet heeft gebruikt, kan hij altijd opnieuw langs deze weg een bericht verzenden. In de gevallen waarin een dienstverrichter nog niet nog niet eerder heeft gekozen voor gebruik van het centraal loket, heeft de dienstverrichter nog de keus bevoegde instantie rechtstreeks te informeren.

§ 5.2. Meldingen

Artikel 34

Het eerste lid van dit artikel vormt de implementatie van artikel 13, vijfde lid, van de richtlijn voor vergunningen in de zin van de richtlijn, die in het Nederlandse bestuursrecht als meldingen worden aangemerkt. Het eerste lid bepaalt wanneer bij een melding de verplichting voor een bevoegde instantie om een ontvangstbevestiging te verzenden van toepassing is. Ook de verplichtingen die artikel 34, tweede lid en 35 bevatten, zijn telkens enkel van toepassing op meldingen als in het eerste lid van dat artikel bedoeld. Het dient om meldingen te gaan die voorwaarde zijn voor een dienstverrichter tot vestiging en waarbij sprake moet zijn van een bepaald tijdsverloop na melding voordat de dienstverrichter met zijn diensten mag aanvangen. Tevens dient het te gaan om een melding waarbij een bevoegde instantie een vergunning moet verlenen binnen deze tijdsperiode of de mogelijkheid heeft dit te doen. Het begrip vergunning is in het wetsvoorstel ruim gedefinieerd (zie ook hetgeen daarover bij meldingen in het algemeen deel van de toelichting is opgemerkt in paragraaf 5.3.2). Of een melding in een concreet geval uiteindelijk tot een vergunning leidt, is voor de toepasselijkheid van de desbetreffende artikelen niet relevant. Het gaat er om dat minimaal de mogelijkheid van een vergunningverlening bestaat. Omdat een melding als hier bedoeld deel uitmaakt van een vergunningsprocedure die niet tot een beschikking op aanvraag leidt, wordt op grond van artikel 34, eerste lid, uitsluitend een ontvangstbevestiging gevraagd, en behoeft geen informatie als bedoeld in artikel 28, eerste lid, onderdelen a en b, te worden verstrekt. Het tweede lid implementeert artikel 10, derde lid, eerste volzin, van de richtlijn voor meldingen. Het tweede lid bepaalt voor meldingen die uitmonden in een vergunning hetgeen artikel 29 voor beschikkingen op aanvraag bepaalt. Eisen waaraan een dienstverrichter in het kader van een meldingsprocedure dient te voldoen, zijn te onderscheiden van een eventuele vergunning die

op basis van een meldingsprocedure wordt gegeven. Eisen zijn generiek van aard, terwijl bij een vergunning sprake is van een, stilzwijgende of uitdrukkelijke, beslissing over de toegang tot of uitoefening van een dienst.

Artikel 35

Dit artikel vormt het equivalent van artikel 33 voor vergunningen. Verwezen zij naar de toelichting op dat artikel.

HOOFDSTUK 6. ADMINISTRATIEVE SAMENWERKING

§ 6.1 Wederzijdse bijstand

Artikel 36

Algemeen

Dit artikel vormt de implementatie van een aantal artikelen van de richtlijn met betrekking tot administratieve samenwerking. Artikel 28, eerste lid, van de richtlijn schrijft voor dat lidstaten elkaar wederzijdse bijstand verlenen en maatregelen nemen om doeltreffend met elkaar samen te werken bij het toezicht op dienstverrichters en hun diensten. Artikel 28, achtste lid, van de richtlijn onderstreept deze verplichting door expliciet te verwijzen naar de mogelijkheid van een inbreukprocedure wegens het niet nakomen van de verplichting tot wederzijdse bijstand.

De artikelen 29 tot en met 31 van de richtlijn bevatten een regeling van verantwoordelijkheden in het kader van de administratieve samenwerking. De verplichting tot wederzijdse bijstand is op een aantal punten geclausuleerd:

- a) welke lidstaat waarvoor verantwoordelijk is, is expliciet vastgelegd in de richtlijn, in het bijzonder in de artikelen 29 tot en met 31. De verplichting tot wederzijdse bijstand van elke lidstaat gaat niet verder dan de richtlijn regelt;
- b) verzoeken om inspecties, verificaties etc. worden binnen de grenzen van de bevoegdheden van de relevante bevoegde instanties verricht overeenkomstig het nationale recht (artikel 29, tweede lid, artikel 30, eerste lid, artikel 31, derde lid richtlijn);
- c) verzoeken om informatie en verzoeken tot het verrichten van verificaties, inspecties en onderzoeken moeten naar behoren zijn gemotiveerd, in het bijzonder door vermelding van de reden voor het verzoek (art. 28, derde lid, van de richtlijn).

Artikel 31, derde lid, van de dienstenrichtlijn bepaalt dat resultaten van verificaties, inspecties en onderzoeken alleen worden verstrekt wanneer die nodig zijn om een doeltreffend toezicht door de lidstaat van vestiging te waarborgen. Indien een verzoek voldoende is gemotiveerd en de desbetreffende instantie over de nodige bevoegdheden beschikt, dient het verzoek te worden beantwoord of opgevolgd.

Eerste lid, onderdelen a en b

Artikel 36, eerste lid, onderdelen a en b, geeft uitvoering aan de bijstandsverplichtingen van de artikelen 28–31 van de richtlijn. Deze bepaling is noodzakelijk aangezien de Algemene wet bestuursrecht geen verplichting kent tot gegevensuitwisseling tussen bevoegde instanties of het verrichten van verificaties of onderzoeken ten behoeve van een andere (buitenlandse) bevoegde instantie. In specifieke wetgeving zijn wel enkele voorbeelden te vinden: onder andere artikelen 89g en 91 van de Mededingingswet en artikel 3 van de Rijkswet administratieve bijstand douane.

Tweede lid

Dit artikellid vormt de implementatie van artikel 28, zesde lid, van de richtlijn dat de lidstaten verplicht om de door andere lidstaten of de Europese Commissie gevraagde informatie langs elektronische weg en binnen de kortst mogelijke termijn te verstrekken. Noch de Algemene wet bestuursrecht, noch enige sectorspecifieke wetgeving kent thans een verplichting voor elektronische gegevensuitwisseling tussen instanties. De dienstenrichtlijn schrijft niet uitdrukkelijk voor dat bevoegde instanties hun naar behoren gemotiveerde verzoeken om informatie en andere verzoeken betreffende dienstverrichters en hun diensten bij de lidstaten en de Europese Commissie elektronisch moeten indienen. Daarom is dit ook niet expliciet in het wetsvoorstel opgenomen. Wel ligt het voor de hand dat de meeste van deze verzoeken elektronisch via het IMI zullen worden ingediend, omdat alle relevante bevoegde instanties daarop zijn aangesloten en het systeem speciaal voor de gegevensuitwisseling is opgezet.

Derde lid

De bevoegde instanties zijn op grond van artikel 28, zesde lid, van de richtlijn verplicht verzoeken elektronisch af te wikkelen. Het ligt voor de hand dat dit in beginsel via het IMI gebeurt. Dat systeem is immers speciaal voor dergelijke doeleinden opgezet. Artikel 36, derde lid, schrijft voor dat verzoeken in beginsel door middel van het IMI worden afgewikkeld. Bij gebruik van andere elektronische systemen voor informatieuitwisseling kunnen er contactbreuken ontstaan met bevoegde instanties van andere lidstaten. Als die instanties via het IMI contact zoeken met een bevoegde instantie in Nederland, terwijl deze laatste geen gebruik maakt van het IMI, kan een tijdige reactie op zich laten wachten en wordt daarmee de effectieve werking van de administratieve bijstand ondergraven. Een voorwaarde voor de goede werking van het IMI is dat alle lidstaten een vergelijkbare voorrang van het gebruik van het IMI voorschrijven ten opzichte van andere systemen. Aangenomen mag worden dat dit het geval zal zijn. Dit voorstel waarborgt in ieder geval dat alle IMI-verzoeken van bevoegde instanties uit andere lidstaten door alle relevante bevoegde instanties in Nederland kunnen worden ontvangen en de afhandeling kan worden gevolgd. De bepaling laat de mogelijkheid open van gebruik van een ander elektronisch communicatiesysteem indien dat naar het oordeel van de betrokken instantie is aangewezen ter uitvoering van regelgeving van de Europese Gemeenschap.

In het IMI worden persoonsgegevens geautomatiseerd verwerkt. Artikel 27, eerste lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens bepaalt dat een geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens wordt gemeld aan het College bescherming persoonsgegevens voordat met de verwerking van gegevens wordt begonnen. Artikel 28, eerste lid, van die wet bepaalt onder andere dat de melding een opgave behelst van de verantwoordelijke. Die bepaling is niet van toepassing op het IMI omdat er niet een enkele verantwoordelijke voor het IMI kan worden aangewezen. De bevoegde instanties zijn immers ieder voor zich verantwoordelijk voor de gegevens die in het IMI worden verwerkt. Het College bescherming persoonsgegevens is hierover geïnformeerd.

Artikel 37

Artikel 28, vijfde lid, van de richtlijn geeft aan dat de aangezochte autoriteit de verzoekende lidstaat snel in kennis stelt van problemen bij de inwilliging van een verzoek, teneinde een oplossing te vinden. Het uitgangspunt is dat consultatie tussen de bevoegde instanties tot een oplossing zal leiden. In de gevallen dat de bevoegde instanties er echter niet uitkomen,

kunnen de contactpunten een bemiddelende rol vervullen. Zie over dat laatste artikel 54 van dit wetsvoorstel.

Artikel 38

De Algemene wet bestuursrecht noch enige sectorspecifieke wetgeving kent thans de verplichting voor bevoegde instanties om verzoeken om informatie of verzoeken tot het verrichten van verificaties, inspecties en onderzoeken aan bevoegde instanties van andere lidstaten deugdelijk te motiveren. Aangezien de richtlijn in art. 28, derde lid, uitdrukkelijk aangeeft dat verzoeken gemotiveerd moeten worden, is die verplichting in artikel 38 omgezet.

Het tweede lid bepaalt dat indien een bevoegde instantie uit een andere lidstaat geen gehoor geeft aan het verzoek van een Nederlandse bevoegde instantie, deze laatste het contactpunt informeert. Op die wijze is het contactpunt op de hoogte van problemen die er kunnen zijn bij het functioneren van het IMI en kan zij de invulling van haar functie daarop afstemmen.

§ 6.2 Betrouwbaarheid van dienstverrichters

Artikel 39

Artikel 39 implementeert het deel van artikel 33, eerste lid, van de dienstenrichtlijn dat betrekking heeft op het op verzoek van een bevoegde instantie uit een andere lidstaat verstrekken van informatie over tuchtrechtelijke en administratieve maatregelen. Het tweede lid van artikel 6.4 implementeert artikel 33, eerste lid, laatste volzin, wat de in kennis stelling van de dienstverrichter betreft. Het via elektronische weg en binnen de kortst mogelijke termijn verzenden van de informatie vloeit voort uit de artikelen 28, zesde lid, en 34 van de dienstenrichtlijn.

Artikel 33, eerste lid, van de dienstenrichtlijn verplicht de lidstaten ook om informatie te verstrekken over beslissingen betreffende insolventie of faillissement waarbij sprake is van frauduleuze praktijken. In Nederland is alle informatie met betrekking tot insolventies of faillissementen beschikbaar en voor iedereen toegankelijk op de website van het Centraal Insolventie Register (<http://insolventies.rechtspraak.nl>).

Daarbij wordt echter niet bekendgemaakt of er sprake is van faillissementen in verband met frauduleuze praktijken. Informatie daaromtrent kan de bevoegde instantie uit een andere lidstaat verkrijgen door middel van de verklaring omtrent het gedrag waarvoor de bepalingen 40 tot en met 42 van dit voorstel zijn opgenomen.

Artikelen 40 tot en met 43

Algemeen

Artikel 33, eerste lid, van de dienstenrichtlijn bepaalt onder meer dat lidstaten op verzoek van een bevoegde instantie van een andere lidstaat informatie verschaffen overeenkomstig hun nationale recht over strafrechtelijke sancties die door hun bevoegde instanties ten aanzien van de dienstverrichter zijn genomen en die rechtstreeks van betekenis zijn voor de bekwaamheid of de professionele betrouwbaarheid van de dienstverrichter. Artikel 33, tweede lid, voegt daaraan toe dat het moet gaan om strafrechtelijke sancties die onherroepelijk zijn. Dergelijke gegevens zijn justitiële gegevens zoals opgenomen in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en het Besluit justitiële gegevens en strafrechtelijke persoonsgegevens volgens de Wbp. Deze wetten en dat besluit regelen het Nederlandse nationale systeem van het uitwisselen van strafrechtelijke informatie ten behoeve van integriteitsbeoordelingen.

De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens kennen een gesloten verstrekkingregime. Voor een betrouwbaarheidsoordeel over een potentiële dienstverrichter worden op basis van dit regime in beginsel geen justitiële gegevens verstrekt maar wordt volstaan met het verlenen of weigeren van een verklaring omtrent het gedrag. Bij een aanvraag voor een verklaring omtrent het gedrag wordt onderzoek gedaan naar het strafrechtelijke verleden van een natuurlijke persoon of rechtspersoon, waarbij het risico voor de samenleving in verband met het doel waarvoor de afgifte is gevraagd wordt afgewogen tegen het belang van betrokkene. Indien, gelet op het risico voor de samenleving in verband met het doel waarvoor de afgifte is gevraagd en na afweging van het belang van betrokkene, niet is gebleken van bezwaren tegen die natuurlijke persoon of rechtspersoon, wordt een verklaring omtrent het gedrag afgegeven. Indien daarvan wel is gebleken wordt de verklaring geweigerd. Dit systeem voorziet in een gedegen onderzoek omdat zowel justitiële gegevens als strafvorderlijke en politieke gegevens kunnen worden bekeken. Hiermee kan de bescherming van de samenleving zo goed mogelijk worden gewaarborgd. Daarnaast voorziet deze wijze van onderzoek in een zo goed mogelijke waarborging van de persoonlijke levenssfeer van de aanvrager. Er worden immers geen gegevens verstrekt maar slechts verklaard of er bezwaren zijn. De waarborgen op dit punt zijn opgenomen in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens waarbij het toezicht op de naleving van deze waarborgen is opgedragen aan het College bescherming persoonsgegevens. Bovendien wordt het onderzoek uitgevoerd door een objectieve derde, namelijk het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent Gedrag. Ten aanzien van verwerkingen van strafrechtelijke gegevens die niet plaatsvinden op grond van Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, geldt het beschermingsregime van de Wet bescherming persoonsgegevens. Zoals reeds eerder uiteengezet bevat de Wet bescherming persoonsgegevens een verbod tot verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens. Dit verbod is onder andere niet van toepassing op de verantwoordelijke die deze gegevens ten eigen behoeve verwerkt ter beoordeling van een verzoek van betrokkene om een beslissing over hem te nemen (artikel 22, tweede lid, onderdeel a, Wbp). Een Nederlandse bevoegde instantie kan op grond hiervan gegevens over de betrouwbaarheid van een dienstverrichter verkrijgen van een bevoegde instantie uit een andere lidstaat. De vorm waarin die gegevens zijn gegoten, zal afhangen van het verstrekkingregime van de verstreckende lidstaat.

Artikel 40

Eerste lid

Het eerste lid geeft uitvoering aan de hiervoor in de toelichting op de artikelen 40 tot en met 42 gemaakte keuze van de verklaring omtrent het gedrag als middel om artikel 33, eerste lid, van de richtlijn voor zover dat betrekking heeft op strafrechtelijke sancties, uit te voeren.

Tweede lid

Omdat de richtlijn in artikel 33, eerste lid, verplicht tot verstrekking van informatie aan de bevoegde instantie van een andere lidstaat wordt met dit tweede lid afgeweken van het systeem van de Wet op de justitiële en strafvorderlijke gegevens waarin de aanvraag voor een verklaring omtrent het gedrag wordt gedaan door de dienstverrichter. De bevoegde instantie van een andere lidstaat zal conform artikel 33, eerste lid, tweede alinea, van de dienstenrichtlijn naar behoren dienen te motiveren waarom hij verzoekt om een verklaring over de dienstverrichter in kwestie.

Derde lid

In de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens is het uitgangspunt dat degene die een verklaring omtrent het gedrag aanvraagt, dit doet bij de burgemeester van zijn woonplaats. De burgemeester stuurt de aanvraag daarna door naar de minister van Justitie. Voor personen die in Nederland geen woonplaats hebben biedt de genoemde wet de mogelijkheid om de aanvraag direct bij de minister van Justitie in te dienen. Voor bevoegde instanties uit andere lidstaten is in lijn hiermee eveneens gekozen voor indiening van de aanvraag bij de minister van Justitie.

Vierde lid

Het vierde lid bepaalt dat de aanvraag van de verklaring omtrent het gedrag door de bevoegde instantie moet plaatsvinden via het interne markt informatiesysteem. Er is gekozen voor het IMI omdat bevoegde instanties hiermee op snelle en eenvoudige wijze kunnen overgaan tot het aanvragen van de verklaring over de desbetreffende dienstverrichter. Aan het IMI zal vervolgens het zogenaamde EloVOG systeem worden gekoppeld. Dit systeem voorziet in de mogelijkheid van het geheel elektronisch aanvragen van de verklaring omtrent het gedrag. Hiermee wordt gewaarborgd dat de verklaring zo snel en efficiënt mogelijk kan worden aangevraagd en verstrekt.

Artikel 41

Het uitgangspunt van het systeem van de verklaring omtrent het gedrag is dat er een zo proportioneel mogelijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen wordt gemaakt. De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens voorziet er daarom in dat de aanvraag van de verklaring wordt gedaan door betrokkene zelf en dat ook de afgifte ofwel de weigering daarvan aan betrokkene wordt verstrekt. Het staat betrokkene vervolgens uiteraard vrij om het stuk aan bijvoorbeeld zijn toekomstige werkgever te verstrekken. Bij de weigering van de verklaring kan hij er echter ook voor kiezen zich terug te trekken uit de (sollicitatie)procedure. De verplichting uit de dienstenrichtlijn dat de informatie op verzoek van de bevoegde instantie wordt verstrekt staat daar echter aan in de weg. Daarom wordt in de eerste plaats bepaald dat het voornemen tot weigering van de verklaring aan de betrokken dienstverrichter kenbaar wordt gemaakt. Dat geeft de dienstverrichter de gelegenheid om zich bij voorbeeld uit de vergunningprocedure bij de buitenlandse bevoegde instantie terug te trekken. Daarnaast wordt, overeenkomstig de richtlijn, bepaald dat de aanvraag van de verklaring omtrent het gedrag in afwijking van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens door de bevoegde instantie plaatsvindt en wordt vervolgens met het oog op de persoonlijke levenssfeer van betrokkene volstaan met een mededeling dat de verklaring al dan niet is verstrekt. Alleen bij de kennisgeving over de afgifte van de verklaring wordt daarnaast de strekking van de afgegeven verklaring medegedeeld aan de bevoegde instantie. De verklaring of de weigering wordt vervolgens aan betrokkene gestuurd zodat deze ook gebruik kan maken van de bestaande bezwaar- en beroepmogelijkheden.

Om te voorkomen dat een bevoegde instantie zonder medeweten van betrokkene een verklaring over deze persoon kan aanvragen wordt via het EloVOG-systeem erin voorzien dat betrokkene toestemming geeft tot het in behandeling nemen van de aanvraag. Indien de dienstverrichter geen toestemming geeft, dient de minister van Justitie de buitenlandse bevoegde instantie hierover zo spoedig mogelijk te informeren. Er is dan immers sprake van een situatie waar artikel 28, vijfde lid, van de dienstenrichtlijn op doelt: de inwilliging van het verzoek stuit op een probleem. Het is aan deze instantie om eventuele conclusies te trekken omtrent de

weigering tot instemming van de dienstverrichter. Het berichtenverkeer tussen de minister van Justitie en de bevoegde instanties op basis van dit artikel geschiedt ook hier via het IMI-systeem (vierde lid). Zie hierover ook de toelichting op artikel 42, vijfde lid.

Artikel 42

Op grond van het eerste lid wordt de beslissing tot afgifte dan wel tot weigering van de verklaring omtrent het gedrag, die overeenkomstig artikel 40, tweede lid, van dit wetsvoorstel is aangevraagd door de bevoegde instantie uit een andere lidstaat aan de dienstverrichter verzonden. Dit is in overeenstemming met het systeem van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

Deze verklaring moet op grond van artikel 28, zesde lid, van de richtlijn binnen de kortst mogelijke termijn worden verstrekt. De termijnen zoals opgenomen in artikel 37 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens zijn kort. Onze Minister van Justitie beslist in beginsel vier weken na ontvangst van de aanvraag. Wanneer betrokkene geen antecedenten heeft en de verklaring omtrent het gedrag dus zonder verdere toetsing kan verstrekt gebeurt dit in de praktijk zelfs veel sneller. Wanneer er echter wel antecedenten worden aangetroffen is een zorgvuldige afweging van de gegevens ten opzichte van het doel waarvoor de verklaring is aangevraagd noodzakelijk en worden onder omstandigheden ook strafvorderlijke en politiegegevens geraadpleegd en wordt de aanvrager (dienstverrichter) bij een voornemen de verklaring te weigeren in de gelegenheid gesteld zijn/haar zienswijze in te dienen. Dit proces. vergt tijd. De termijnen zoals opgenomen in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens betreffen reeds de kortst mogelijke termijn. Er is dan ook niet voor gekozen van de reeds bestaande termijnen af te wijken.

Aan de bevoegde instantie van een andere lidstaat wordt medegedeeld of de verklaring is verleend of afgewezen (artikel 42, derde lid). Op deze manier is de dienstverrichter in de gelegenheid om, indien gewenst, bezwaar dan wel beroep aan te tekenen tegen de beslissing van de minister van Justitie. Daarmee is voor de dienstverrichter een procedurele waarborg ingebouwd. Het derde lid bepaalt dat de bevoegde instantie niet alleen een mededeling ontvangt van de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag, maar tevens de strekking van de afgegeven verklaring wordt medegedeeld van de afgegeven verklaring. Een afschrift van een (voornemen tot) weigering van een verklaring wordt niet meegezonden noch wordt daarover een inhoudelijke mededeling gedaan. Daarmee zouden immers de gronden voor (het voornemen tot) de weigering worden doorgegeven, hetgeen een aantasting van de persoonlijke levenssfeer met zich mee zou brengen. Op deze wijze wordt er een zo beperkt mogelijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de dienstverrichter gemaakt. Door middel van het derde lid wordt gewaarborgd dat, indien de dienstverrichter gebruik maakt van de mogelijkheid tot indiening van bezwaar of beroep, de bevoegde instantie uit een andere lidstaat daarvan op de hoogte is. Dit is conform artikel 33, tweede lid, van de dienstenrichtlijn. Het vijfde lid bepaalt dat de kennisgeving door de minister van Justitie naar de bevoegde instantie van een andere lidstaat over het afgeven of weigeren van een verklaring omtrent het gedrag, moet plaatsvinden via het interne markt informatiesysteem. Hiermee wordt invulling gegeven aan artikel 28, zesde lid, van de dienstenrichtlijn waarin is bepaald dat lidstaten de informatie waarom door andere lidstaten of door de Commissie is gevraagd, langs elektronische weg moet worden verstrekt. Er is uitdrukkelijk gekozen voor het IMI. Uit artikel 36, derde lid, blijkt dat het mogelijk is dat een ander elektronisch communicatiesysteem wordt gebruikt. Dat kan zijn aangewezen op grond van regelgeving van de Europese Gemeenschap of een systeem zijn dat in de praktijk in het kader van uitvoering van regelgeving van de Europese Gemeenschap wordt toege-

past. De bevoegde instantie kan het beste beoordelen of het gebruik van een ander systeem aangewezen is.

Artikel 43

Artikel 33, eerste lid, tweede volzin, van de richtlijn bepaalt uitdrukkelijk dat verzoeken om informatie over tuchtrechtelijke of administratieve maatregelen of strafrechtelijke sancties van een bevoegde instantie in een lidstaat aan een bevoegde instantie in een andere lidstaat naar behoren moeten zijn gemotiveerd. Dit artikel geeft daaraan uitvoering en is te vergelijken met artikel 38 van dit wetsvoorstel, dat een vergelijkbare regeling bevat voor verzoeken om bijstand.

De dienstenrichtlijn verwijst met betrekking tot de toepassing van (onder meer) artikel 33, eerste lid, uitdrukkelijk naar het nationale recht. Daarnaast bepaalt de richtlijn in artikel 43 uitdrukkelijk dat de voorschriften van de privacyrichtlijn moeten worden nageleefd (zie hierover in het algemeen paragraaf 9 van het algemeen deel van de memorie van toelichting). Een en ander betekent voor de concrete toepassing van onderhavige bepaling het volgende.

Het opvragen van persoonsgegevens valt onder de verwerking van persoonsgegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens. Dat betekent dat het opvragen van strafrechtelijke gegevens in beginsel verboden is. De Wet bescherming persoonsgegevens maakt daarop onder meer een uitzondering indien de gegevens nodig zijn voor de betrokken bevoegde instantie met het oog op de beoordeling van een verzoek van betrokkene om een beslissing over hem te nemen (artikel 22, tweede lid, onderdeel a). Indien binnen de grenzen van het nationale recht door een bevoegde instantie in Nederland gegevens zijn opgevraagd en het nationale recht van de lidstaat waar de andere instantie is gevestigd verstrekking mogelijk maakt, gelden uiteraard voor de verdere verwerking van die gegevens wederom de bepalingen van de Wet bescherming persoonsgegevens en andere toepasselijke regelgeving zoals mogelijke sector-specifieke bepalingen op dit terrein. Dat betekent bijvoorbeeld dat er voor het verzamelen van bijzondere gegevens een welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doel moet zijn en dat de gegevens moeten worden beveiligd.

De verstreckende instantie uit een andere lidstaat is gehouden aan zijn nationale wetgeving ter implementatie van artikel 33 van de dienstenrichtlijn. Die wetgeving bepaalt de wijze van samenstelling en vorm van de informatie. Die kan dus anders zijn dan in Nederland gebruikelijk is. De informatie kan bijvoorbeeld de strafrechtelijke persoonsgegevens zelf bevatten of de vorm van een (equivalent van een) verklaring omtrent het gedrag hebben.

§ 6.3 Veiligheidsmaatregelen in individuele gevallen

Algemeen

De dienstenrichtlijn bepaalt in de artikelen 18 en 35 dat in afwijking van artikel 16 en alleen in uitzonderlijke gevallen een bevoegde instantie maatregelen kan treffen tegen een dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd. Om de betekenis van deze afwijkmogelijkheid goed te kunnen beoordelen is het noodzakelijk om stil te staan bij de werking van artikel 16 van de dienstenrichtlijn. Artikel 16, eerste lid, bepaalt dat de lidstaten de toegang tot en de uitoefening van dienstverrichtingen van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter niet afhankelijk mogen maken van de naleving van eisen die niet voldoen aan de beginselen van het discriminatieverbod, van noodzakelijkheid en van evenredigheid. Dit verbod geldt alleen voor eisen die niet onder de uitzonderingsgronden van artikel 17 vallen en is van toepassing voor zowel de

eisen die expliciet in artikel 16, tweede lid, worden opgesomd als voor de eisen die wel binnen de reikwijdte van artikel 16, eerste lid, vallen, maar niet expliciet benoemd zijn in het tweede lid.

Uitzonderingen op dit verbod zijn alleen mogelijk op grond van het derde lid van artikel 16. De eisen die niet opgenomen zijn op de lijst van verboden eisen van artikel 16, tweede lid, moeten worden getoetst aan artikel 16, eerste en derde lid, van de dienstenrichtlijn. Voor beide typen eisen geldt dat deze gerechtvaardigd zijn om redenen die verband houden met de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu. Deze eisen moeten bovendien non-discriminatoir, noodzakelijk en evenredig zijn. Daarbij geldt dat voor de eisen opgesomd in artikel 16, tweede lid, van de dienstenrichtlijn een verzwaarde motiveringsplicht geldt ten aanzien van de noodzakelijkheid en de proportionaliteit. De reden daarvoor is dat de opgesomde eisen worden vermoed in strijd te zijn met de noodzakelijkheid en proportionaliteit. Het resultaat van het kader dat door artikel 16 wordt gevormd bestaat uit twee groepen eisen.

De eerste groep eisen voldoet aan het kader van artikel 16 en is dus verenigbaar met de dienstenrichtlijn. Bij deze groep eisen kunnen de artikelen 18 en 35 niet worden ingezet, omdat er geen afwijking van artikel 16 noodzakelijk is. Deze groep eisen voldoet aan artikel 16 en is dus van toepassing op zowel dienstverrichters gevestigd in de lidstaat als op dienstverrichters gevestigd in een andere lidstaat die tijdelijk in de andere lidstaat hun dienst komen verrichten.

De tweede groep eisen voldoet niet aan het kader van de dienstenrichtlijn en dient te worden ingetrokken of aangepast. Ten aanzien van de aanpassing van de eisen moet er op gewezen worden dat de richtlijn niet uitsluit dat lidstaten de eisen die zij op grond van artikel 16 niet langer mogen stellen aan een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter die op hun grondgebied diensten wil verrichten, toespitsen op de op hun grondgebied gevestigde dienstverrichters die daar diensten verrichten. Dit is met name een optie wanneer de onverenigbaarheid met artikel 16 voortvloeit uit de omstandigheid dat geen van de in artikel 16, eerste en derde lid, opgesomde gronden kan worden ingeroepen of er vraagtekens zijn bij de proportionaliteit.

Voor deze tweede groep van eisen, die dus niet voldoet aan artikel 16, biedt artikel 18 van de dienstenrichtlijn de lidstaten de mogelijkheid om in uitzonderlijke omstandigheden maatregelen te treffen jegens een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter ter naleving van eisen die normaliter enkel van toepassing zijn op dienstverrichters die in de eigen lidstaat gevestigd zijn. Deze mogelijkheid is alleen inzetbaar in uitzonderlijke gevallen ingeval de veiligheid van diensten in het geding is. Deze maatregelen moeten overeenkomstig de procedure van artikel 35 van de dienstenrichtlijn worden genomen. Paragraaf 6.3 van het wetsvoorstel geeft aan een en ander uitvoering.

Artikel 44

Dit artikel bakent af in welke gevallen geen veiligheidsmaatregelen in individuele gevallen kunnen worden genomen. Dit artikel moet worden gelezen in combinatie met artikel 2, derde lid van dit wetsvoorstel.

Onderdeel a geeft uitvoering aan artikel 18, tweede lid, onderdeel a, van de dienstenrichtlijn. Uit de bepaling vloeit voort dat geen maatregelen mogen worden genomen indien een communautaire harmonisatiemaatregel van toepassing is op het geval in kwestie.

Onderdeel b legt de grenzen van artikel 35, eerste lid, van de dienstenrichtlijn vast.

Artikel 45

In dit artikel worden aan de bevoegde instanties de nodige bevoegdheden toegekend om maatregelen te treffen ter zake van de veiligheid van diensten jegens een in een andere lidstaat gevestigde dienstverlener die diensten verricht in Nederland. Bepaald wordt dat zij daartoe de toezichhoudende en handhavingsbevoegdheden kunnen uitoefenen waarover zij reeds beschikken ter handhaving van de wettelijke bepalingen die normaliter alleen gelden voor in Nederland gevestigde dienstverrichters (zie paragraaf Algemeen hierboven).

Artikel 46

Dit artikel omschrijft in welke gevallen de bevoegdheden van artikel 45 kunnen worden ingezet. Overeenkomstig artikel 18, eerste lid, van de richtlijn wordt bepaald dat het moet gaan om maatregelen betreffende de veiligheid van diensten en dat sprake moet zijn van buitengewone omstandigheden.

Artikel 47

Dit artikel beschrijft de procedure die gevolgd moet worden bij het uitoefenen van de bevoegdheden van artikel 45. Deze procedure is alleen van toepassing jegens een dienstverrichter die is gevestigd in een andere lidstaat en die diensten in Nederland verricht.

Het eerste lid implementeert artikel 35, tweede lid, eerste zin, van de dienstenrichtlijn.

Het tweede en derde lid implementeren artikel 35, derde lid, van de dienstenrichtlijn. Het contactpunt wordt daar niet uitdrukkelijk vermeld. De noodzaak tot informeren van het contactpunt vloeit wel voort uit artikel 28, tweede lid, van de dienstenrichtlijn. Daarin is bepaald dat contactpunten worden aangewezen ten behoeve van de administratieve samenwerking. Gezien dat artikel en de rol van het contactpunt als omschreven in artikel 54 van dit wetsvoorstel, is een informatieplicht aan het contactpunt opgenomen.

Het vierde lid implementeert artikel 35, vierde lid, van de dienstenrichtlijn. Daarin is bepaald dat de maatregelen niet eerder dan vijftien dagen na de in het derde lid van artikel 35 van de richtlijn bedoelde datum van kennisgeving worden genomen. Deze termijn kan op grond van artikel 36 van de richtlijn door de Europese Commissie worden gewijzigd. De formulering van het vierde lid houdt reeds rekening met de mogelijkheid dat de Commissie deze bevoegdheid benut. In dat geval hoeft de wettekst niet meer te worden aangepast.

Artikel 48

Dit artikel vormt de implementatie van artikelen 18, tweede lid, onder b tot en met c en 35, zesde lid van de dienstenrichtlijn. In spoedeisende gevallen kunnen de procedureregels van artikel 47 achterwege blijven. Uit het tweede lid vloeit voort dat de Commissie ook in deze gevallen een verzoek kan doen om uitvoering van de maatregel te staken.

Artikel 49

Uit het eerste lid vloeit voort dat een Nederlandse bevoegde instantie een verzoek moet inwilligen van een buitenlandse bevoegde instantie om maatregelen te nemen jegens een in Nederland gevestigde dienstverlener indien aan de in dit artikellid genoemde criteria wordt voldaan. Dit betekent overigens niet dat de Nederlandse bevoegde instantie het recht van de lidstaat waar de dienst wordt verricht moet toepassen of handhaven:

de Nederlandse bevoegde instantie kan alleen maatregelen treffen of handhavend optreden als er ook sprake is van een overtreding van Nederlandse regels en de informatie van de buitenlandse bevoegde instantie deze overtreding (mede) aannemelijk maakt. Dat er sprake moet zijn van Nederlandse regels vloeit voort uit artikel 13, eerste lid, onderdeel b, waarin is bepaald dat de desbetreffende instantie bevoegd moet zijn om aan het verzoek te voldoen. Bevoegdheid kan alleen voortvloeien uit Nederlandse wet- en regelgeving. Dit is ook in lijn met de verplichting van artikel 30, tweede lid, van de dienstenrichtlijn, waar staat aangegeven dat de lidstaat van vestiging niet afziet van toezichts- en handhavingsmaatregelen op zijn grondgebied omdat de dienst in een andere lidstaat is verricht of daar schade heeft veroorzaakt. Dat artikel van de richtlijn is omgezet in artikel 52 van dit voorstel.

Net als bij verzoeken om informatie en verificaties, inspecties en onderzoeken naar een dienstverrichter op grond van artikel 36 van dit voorstel, kunnen de Nederlandse bevoegde instanties een verzoek om maatregelen te treffen weigeren indien de buitenlandse bevoegde instantie onvoldoende informatie verstrekt over de betrokken dienst en de omstandigheden ter zake (zie artikel 35, tweede lid, eerste alinea, laatste zinsnede dienstenrichtlijn).

De Europese Commissie heeft ten behoeve van de administratieve samenwerking tussen bevoegde instanties van de lidstaten het interne markt informatiesysteem opgezet en heeft aangegeven dat het systeem in het kader van het treffen van veiligheidsmaatregelen in individuele gevallen moet worden gebruikt, tenzij om redenen van doelmatigheid een ander systeem is aangewezen. In artikel 49, derde lid, is, door middel van verwijzing naar artikel 36, derde lid, voor een Nederlandse bevoegde instantie de verplichting opgenomen om informatie aan een bevoegde instantie van een andere lidstaat via het interne markt informatiesysteem te verstrekken, tenzij ter uitvoering van regelgeving van de Europese Gemeenschap een ander elektronisch communicatiesysteem is aangewezen. Uit artikel 6, derde lid, blijkt dus dat het mogelijk is dat een ander elektronisch communicatiesysteem wordt gebruikt. Dat kan zijn aangewezen op grond van regelgeving van de Europese Gemeenschap of een systeem zijn dat in de praktijk in het kader van uitvoering van regelgeving van de Europese Gemeenschap wordt toegepast. De bevoegde instantie kan het beste beoordelen of het gebruik van een ander systeem aangewezen is.

§ 6.4 Het waarschuwingsmechanisme

Artikel 50

Algemeen

De dienstenrichtlijn bevat enkele specifieke bepalingen ten aanzien van de administratieve samenwerking voor situaties waarbij er een serieus risico bestaat op ernstige schade aan de gezondheid, veiligheid van personen of aan het milieu. Artikel 32, eerste lid, van de richtlijn legt de verplichting op een lidstaat die kennis neemt van ernstige specifieke handelingen of omstandigheden met betrekking tot een dienstverrichting, die op zijn grondgebied of op het grondgebied van andere lidstaten ernstige schade aan de gezondheid, veiligheid van personen of aan het milieu kan veroorzaken, de lidstaat van vestiging, de andere betrokken lidstaten en de Commissie hier onverwijld van in kennis te stellen. Artikel 29, derde lid, van de richtlijn bevat een verplichting voor de lidstaat waar een dienstverrichter is gevestigd om, indien die dienstverrichter diensten verricht in een andere lidstaat die, voor zover de lidstaat van vestiging bekend, ernstige schade kunnen berokkenen aan de gezondheid of veiligheid van de mens of het milieu, de andere lidstaten en de commissie daarover

onverwijld te informeren. Beide artikelen zijn in artikel 50 samengevoegd. Het uitgangspunt bij waarschuwingsberichten is dat de daarin vervatte informatie vervat niet strafrechtelijk van aard is. Daarom valt informatieverstrekking uit hoofde van artikel 50 niet onder de bepalingen over bijzondere persoonsgegevens van de Wet bescherming persoonsgegevens.

De Europese Commissie heeft zich, evenals een groot aantal lidstaten, uitgesproken voor gebruik van het interne markt informatiesysteem ter effectivering van het waarschuwingsmechanisme. De Commissie werkt nog aan de nadere uitwerking van het waarschuwingssysteem in het IMI. Zo zal onder meer duidelijk moeten worden of ontvangst van de waarschuwingsberichten plaatsvindt door alle bevoegde instanties in alle lidstaten, alleen door die instanties die enigerlei taak hebben ten aanzien van de dienstverrichtingen in kwestie of alleen door het contactpunt. Wat Nederland betreft, ligt de voorkeur bij de verzending van waarschuwingsberichten door alle bevoegde instanties. Op die manier wordt de autonomie van die instanties gewaarborgd. Bovendien hebben de bevoegde instanties de deskundigheid om te beoordelen wanneer een waarschuwingsbericht moet worden verzonden. De ontvangst van waarschuwingsberichten zou naar de mening van Nederland het beste door het contactpunt kunnen plaatsvinden. Deze stuurt het bericht door aan de relevante bevoegde instanties. Op die wijze komt de waarschuwing enkel bij de bevoegde instanties terecht die er daadwerkelijk iets mee kunnen. De Commissie en de lidstaten zullen eveneens de criteria voor het verzenden van een waarschuwingsbericht verder moeten uitwerken teneinde eenheid te bereiken in de inhoud van die berichten. Mocht de nadere uitwerking door de Commissie aanleiding geven tot aanvulling van de wettelijke bepalingen van dit wetsvoorstel, dan zal daarin bij nota van wijziging op dit wetsvoorstel of in het voorstel voor een Aanpassingswet worden voorzien.

Eerste lid

Het eerste lid van artikel 50 vormt de implementatie van de artikelen 29, derde lid, en 32 van de richtlijn. Deze artikelen zijn in dit voorstel samengevoegd tot een waarschuwingsmechanisme. Naast de andere lidstaten en de Commissie dient de bevoegde instantie ook het contactpunt, bedoeld in artikel 54, te informeren over het uitvaardigen van een waarschuwingsbericht. Op die wijze is het contactpunt op de hoogte van het aantal en type waarschuwingsberichten dat wordt verzonden en kan zij de invulling van haar functie daarop afstemmen.

Tweede lid

Het heeft de voorkeur van de Europese Commissie om het waarschuwingsmechanisme via het IMI te laten functioneren. De Commissie zal het IMI-systeem daar ook op inrichten. De meerderheid van de lidstaten, waaronder Nederland, ondersteunt die gedachte. Daarom wordt in dit lid bepaald dat waarschuwingen in beginsel via het IMI moeten worden verzonden. Net zoals bij het verzoeken om informatie of verificaties, inspecties en onderzoeken is bepaald, is het mogelijk dat een ander elektronisch communicatiesysteem wordt gebruikt. Dat kan zijn aangewezen op grond van regelgeving van de Europese Gemeenschap of een systeem zijn dat in de praktijk in het kader van uitvoering van regelgeving van de Europese Gemeenschap wordt toegepast. De bevoegde instantie kan het beste beoordelen of het gebruik van een ander systeem aangewezen is.

Derde lid

Waarschuwingsberichten kunnen zeer ingrijpende gevolgen hebben voor

de betrokken dienstverrichters. Bevoegde organisaties kunnen namelijk naar aanleiding van waarschuwingsberichten maatregelen nemen ten aanzien van die dienstverrichters. Het is dan ook wenselijk te voorzien in rechtsbescherming. Het derde lid bepaalt daarom dat een waarschuwing, op zichzelf een feitelijke handeling, gelijkgesteld wordt met een besluit. Hierdoor wordt bezwaar en beroep tegen de waarschuwing mogelijk. Daarnaast gelden uiteraard de gebruikelijke verplichtingen in de Algemene wet bestuursrecht omtrent beschikkingen, zoals een motiveringsplicht. Uit artikel 4:8, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht vloeit voort dat, ingeval een beschikking wordt gegeven waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd, naar verwachting bezwaar zal hebben, deze belanghebbende tevoren zijn zienswijze moet kunnen geven. Bij een waarschuwing is van zo'n situatie sprake. Artikel 4:11, onderdeel a, van de Awb bepaalt echter dat de toepassing van die bepaling achterwege mag blijven als de vereiste spoed zich daartegen verzet. De bevoegde instantie kan in die gevallen met toepassing van die bepaling de waarschuwing, zonder betrokkene te hebben gehoord, verzenden.

Vierde lid

Het waarschuwingsbesluit zelf is gericht tot de bevoegde instanties in andere lidstaten, de Commissie en het contactpunt. De dienstverrichter moet er uiteraard ook over worden geïnformeerd. Het vierde lid strekt daartoe.

Vijfde lid

Het vijfde lid bepaalt dat geen strafrechtelijke gegevens afkomstig uit opsporingsonderzoeken als bedoeld in artikel 132a van het Wetboek van Strafvordering mogen worden verzonden in het kader van het waarschuwingsmechanisme.

Artikel 51

Dit artikel geeft de mogelijkheid om regels te stellen ten aanzien van het waarschuwingsmechanisme wanneer regels van de Europese Commissie daartoe aanleiding geven. De Europese Commissie kan op grond van artikel 32 van de richtlijn regels stellen inzake het beheer van het netwerk, bedoeld om de waarschuwingsberichten te verzenden.

§ 6.5 Toezicht en handhaving

Artikel 52

Door middel van artikel 52 wordt artikel 30, tweede lid, van de richtlijn geïmplementeerd. Dit artikel van de richtlijn ziet op de situatie dat een in een bepaalde lidstaat gevestigde dienstverrichter in een andere lidstaat diensten verricht en door de wijze waarop hij die dienst verricht aanleiding geeft tot het nemen van toezichts- of handhavingsmaatregelen in het land van vestiging. De bepaling in de richtlijn leidt niet tot uitbreiding van bevoegdheden van bevoegde instanties. Zij heeft alleen betrekking op die gevallen waarin het nationale recht reeds de mogelijkheid geeft om maatregelen te nemen ingeval van in een andere lidstaat geleverde diensten. Die situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen bij het toezicht op de naleving van gedragsregels voor dienstverrichters. Indien een dienstverrichter die diensten verricht in een andere lidstaat en op grond van de desbetreffende regels in de lidstaat van zijn vestiging toezicht of handhavingsmaatregelen jegens hem kunnen worden getroffen, mag een bevoegde instantie op grond van artikel 30, tweede lid, niet afzien van maatregelen

vanwege het feit dat de dienst in een andere lidstaat is verricht of daar schade heeft veroorzaakt.

Artikel 53

Uit artikel 28, vierde lid, van de richtlijn vloeit voort dat een lidstaat er in moet voorzien dat dienstverrichters aan de eigen bevoegde instanties de benodigde informatie verstrekken indien een bevoegde instantie uit een andere lidstaat een verzoek om bijstand heeft gedaan. Artikel 53 geeft uitvoering aan die bepaling door te bepalen dat in die gevallen de medewerkingsplicht van artikel 5.20 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is.

§ 6.6 Het contactpunt

Artikel 54

Zoals in paragraaf 8.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet, verplicht artikel 28, tweede lid, van de richtlijn de lidstaten tot het aanwijzen van een of meer contactpunten ten behoeve van de administratieve samenwerking. De adresgegevens van deze contactpunten dienen aan de Europese Commissie te worden doorgegeven. De Europese Commissie zal een lijst met de contactpunten publiceren en regelmatig actualiseren. De taken van het contactpunt zoals in dit voorstel omschreven, hangen samen met de problemen die kunnen spelen bij de administratieve samenwerking. Het contactpunt vervult vooral een rol wanneer er problemen ontstaan bij het uitvoeren van een verzoek om informatie of tot het verrichten van verificaties, inspecties of onderzoeken. In dergelijke gevallen kan het contactpunt behulpzaam zijn bij het vinden van een oplossing. Het contactpunt zal immers de nodige expertise op het gebied van de dienstenrichtlijn ontwikkelen (zie paragraaf 6.7).

§ 6.7 Het interne markt informatiesysteem

Artikel 55

Het interne markt informatiesysteem (hierna: IMI) is opgericht door de Europese Commissie in samenwerking met de lidstaten. Zorgen voor aansluiting op het IMI betekent dat de bevoegde instanties een technische connectie hebben gerealiseerd met het IMI.

Artikel 56

Het IMI is nog volop in ontwikkeling. Daadwerkelijke aansluiting zal voor de meeste bevoegde instanties in de loop van 2009 plaatsvinden. Naar verwachting zijn er geen belangrijke extra investeringen nodig om technisch aangesloten te kunnen worden: in beginsel volstaat het hebben van een computer met toegang tot internet. Wel kan het noodzakelijk zijn om extra technische voorzieningen te treffen om een zo goed mogelijke en veilige aansluiting te realiseren. Zo nodig kunnen daaromtrent ministeriële regels worden gesteld. Daarnaast kunnen ook regels worden gesteld in verband met de beveiliging van persoonsgegevens die door middel van het IMI worden verzonden. Hierbij moet met name worden gedacht aan regels in het kader van een nationaal gebruik van het IMI. De verstrekking van gegevens op grond van de dienstenrichtlijn wordt immers beheerst door de bepalingen van de richtlijn en de implementatie daarvan in dit wetsvoorstel.

Artikel 57

Het IMI is, zoals in paragraaf 8.4 is uiteengezet, een systeem dat door de Commissie wordt opgezet voor de elektronische uitwisseling van gegevens tussen de bevoegde instanties van de lidstaten. Een aantal Nederlandse instanties dat reeds kennis heeft genomen van het IMI heeft de wens geuit dit systeem ook te willen benutten voor onderlinge gegevensuitwisseling in Nederland. De regering is van mening dat het benutten van het IMI voor de onderlinge uitwisseling van gegevens tussen uitsluitend Nederlandse bevoegde instanties een effectief en efficiënt interbestuurlijk verkeer bevordert. Dit geeft mede invulling aan het streven van de regering te komen tot een betere informatie-uitwisseling tussen Nederlandse bevoegde instanties. Ook kan (een deel van de) informatie die een bevoegde instantie in Nederland nodig heeft om beslissingen te kunnen nemen in verband met een dienstverrichter die onder de reikwijdte van de richtlijn en dus van dit wetsvoorstel valt, in Nederland zelf aanwezig zijn. Het is efficiënt dan ook het IMI te kunnen benutten.

De Commissie heeft te kennen gegeven geen bezwaar te hebben tegen het beschikbaar stellen van het IMI voor nationale doeleinden. Dit moet bij de verdere totstandkoming en implementatie van het IMI worden uitgewerkt. Voor het benutten van het IMI voor nationale gegevensuitwisseling is op zichzelf geen uitdrukkelijke wettelijke bepaling nodig. Het staat bevoegde instanties vrij met elkaar te communiceren op de door hen gekozen wijze. Toch is ervoor gekozen om voor de duidelijkheid artikel 57 op te nemen. Het gaat hier overigens wel om uitwisseling van allerlei gegevens, waaronder ook persoonsgegevens. Mogelijk moeten hiervoor bestaande regels worden gewijzigd of nieuwe regels worden opgesteld. Dit zal in sectorspecifieke wetgeving plaats moeten vinden.

Artikel 58

In het kader van het IMI zijn twee categorieën persoonsgegevens te onderscheiden. Enerzijds zijn er de persoonsgegevens van de dienstverrichters over wie door de Nederlandse bevoegde instanties verzoeken om informatie of inspecties, verificaties en onderzoeken aan bevoegde instanties uit andere lidstaten of Nederland worden gedaan of beantwoord en over wie waarschuwingsberichten worden verzonden. Deze categorie van persoonsgegevens valt onder de verantwoordelijkheid van de bevoegde instanties. Zij zijn de verantwoordelijken voor die gegevens in de zin van artikel 1, onderdeel d, van de Wet bescherming persoonsgegevens. Het contactpunt, bedoeld in artikel 54, heeft geen inzage in die persoonsgegevens. Anderzijds zijn er de persoonsgegevens van degenen die werkzaam zijn bij de bevoegde instanties in Nederland en die toegang hebben tot het IMI om bevoegde instanties uit andere lidstaten of Nederland te kunnen bevragen, beantwoorden of waarschuwen. Het gaat daarbij om een beperkt aantal gegevens zoals naam, werkadres en telefoonnummer. Deze gegevens worden verwerkt door het contactpunt dat door de minister wordt aangewezen. Voor deze persoonsgegevens is de minister de verantwoordelijke in de zin van artikel 1, onderdeel d, van de Wet bescherming persoonsgegevens.

Artikel 59

Artikel 36 van de richtlijn geeft aan de Europese Commissie de bevoegdheid om volgens de procedure van artikel 40, derde lid, van de richtlijn, de uitvoeringsmaatregelen te nemen tot wijziging van niet-essentiële onderdelen van het hoofdstuk van de richtlijn betreffende administratieve samenwerking. De Europese Commissie heeft door middel van artikel 36 van de richtlijn eveneens de bevoegdheid gekregen om volgens de procedure van artikel 40, tweede lid, van de richtlijn praktische regels voor de

elektronische uitwisseling van informatie tussen de lidstaten vast te stellen en met name de bepalingen inzake de interoperabiliteit van de informatiesystemen. Door middel van de toekenning van de regelgevende bevoegdheid in dit artikel 59, kunnen er snel regels worden gemaakt indien een besluit van de Europese Commissie daartoe noopt.

Wijzigingen van andere wetten

Artikel 60 (Wijziging Awb)

Onderdeel B

Artikel 4:20a

De regeling van paragraaf 4.1.3.3 heeft een facultatief karakter. Zij is alleen van toepassing wanneer een wettelijk voorschrift zulks bepaalt. Dit betekent dat ook decentrale overheden de regeling in hun verordeningen van toepassing kunnen verklaren op de daarin geregelde beschikkingen. Het is evenwel niet mogelijk om in lagere regelgeving te bepalen dat de regeling van toepassing is op een type beschikking die voor het overige in hogere regelgeving is geregeld.

Voor een facultatieve regeling is gekozen omdat het niet goed mogelijk is een algemeen criterium te formuleren aan de hand waarvan bepaald kan worden of aan het niet tijdig beslissen op een aanvraag de consequentie moet worden verbonden dat er een positieve fictieve beschikking ontstaat. De vraag of de regeling van toepassing zou moeten zijn, moet per geval worden gezien en beantwoord en leent zich derhalve niet voor een regeling in de Algemene wet bestuursrecht.

Deze paragraaf zal in ieder geval van toepassing worden verklaard op een aantal vergunningen die onder de dienstenrichtlijn vallen. Uit artikel 13, vierde lid, van de dienstenrichtlijn vloeit immers voort dat een vergunning wordt geacht te zijn verleend bij het uitblijven van een beslissing op een aanvraag binnen de beslistermijn. Paragraaf 4.1.3.3 zal evenwel niet op elke vergunning die onder de dienstenrichtlijn valt van toepassing zijn. Dwingende redenen van algemeen belang, waaronder de rechtmatige belangen van derden zijn begrepen, kunnen een uitzondering op deze regel rechtvaardigen. In overweging 40 en 41 bij de dienstenrichtlijn is nader ingegaan op de dwingende redenen van algemeen belang. De aldaar beschreven redenen zijn een verkorte weergave van de stand van de jurisprudentie van het Hof van Justitie over de artikelen 43 en 49 van het EG-Verdrag aan het einde van 2006. Dwingende redenen van algemeen belang omvatten bijvoorbeeld de openbare orde en veiligheid en de volksgezondheid.

Voorts kan deze paragraaf van toepassing worden verklaard op andere beschikkingen dan vergunningen die onder de dienstenrichtlijn vallen. In zijn voorlichting over de *lex silencio positivo* beval de Raad van State aan deze figuur slechts te gebruiken voor die beschikkingen waar weinig risico bestaat dat het algemeen belang of belangen van derden als gevolg van de fictieve verlening worden geschaad en waarbij bovendien de rechtspositie van de vergunninghouder na de fictieve verlening voldoende duidelijk is. Gedacht zou kunnen worden aan de huisvestingsvergunning of de kapvergunning. Toepassing van de *lex silencio positivo* op deze vergunningen levert in het algemeen niet direct risico op voor schade aan het belang van derden of de samenleving. Ook de rechtspositie van de vergunninghouder na de fictieve verlening is voldoende duidelijk. Op grond van het bepaalde in paragraaf 4.1.3.2 verbeuren bestuursorganen [met ingang van 1 januari 2009] een dwangsom aan aanvragers indien niet tijdig op een aanvraag is beslist. Het zou ongerijmd zijn wanneer de paragrafen 4.1.3.2 en 4.1.3.3 tegelijkertijd van toepassing zouden zijn. Gesteld zou ook kunnen worden dat wanneer ervan wordt

uitgegaan dat de gevraagde beschikking van rechtswege is verleend indien de beslistermijn is verstreken, er nimmer een dwangsom verschuldigd zou kunnen zijn. Om onduidelijkheid op dit punt te voorkomen, is in het tweede lid bepaald dat paragraaf 4.1.3.2 niet van toepassing is als paragraaf 4.1.3.3 van toepassing is.

Artikel 4:20b

Indien niet tijdig op de aanvraag is beslist, wordt de beschikking geacht te zijn gegeven overeenkomstig de aanvraag. Onder niet tijdig wordt verstaan, dat niet overeenkomstig het bepaalde in paragraaf 4.1.3.1 van de Algemene wet bestuursrecht is besloten. Indien deze regeling van toepassing is, zal er doorgaans een wettelijk voorgeschreven termijn gelden waarbinnen het bestuursorgaan dient te besluiten. Het is dan duidelijk dat er niet tijdig is besloten indien niet binnen de wettelijk voorgeschreven termijn een beslissing is genomen.

Denkbaar is dat paragraaf 4.1.3.3 een enkele maal van toepassing wordt verklaard op beschikkingen ten aanzien waarvan geen vaste beslistermijn geldt op grond van een bijzondere wettelijke regeling. Alsdan geldt op grond van artikel 4:13, eerste lid, dat de beschikking binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag dient te worden genomen. Deze redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na de ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven of aan de aanvrager heeft medegedeeld dat de beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven. Is dit laatste het geval, dan moet het bestuursorgaan bij die mededeling de redelijke termijn noemen waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien (artikel 4:14, derde lid). De vergunning is van rechtswege verleend indien het bestuursorgaan na het verstrijken van deze redelijke termijn nog geen beslissing heeft genomen.

Het tweede lid van dit artikel brengt tot uitdrukking dat de fictieve positieve beslissing geldt als een beschikking. Van een beschikking als bedoeld in artikel 1:3 kan immers geen sprake zijn aangezien de beslissing niet schriftelijk is (vgl. ABRvS 30 juni 2004, JB 2004, 291, AB 2005, 9, m.nt. ABB). Door in het tweede lid te bepalen dat de fictieve positieve beslissing geldt als een beschikking, wordt al hetgeen in de Algemene wet bestuursrecht over beschikkingen is bepaald van toepassing op van rechtswege genomen positieve beschikkingen.

Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat het bestuursorgaan niet is toegestaan om na afloop van de beslistermijn wanneer de beschikking van rechtswege derhalve reeds is verleend, alsnog een reële beslissing op de aanvraag te nemen. Doet het bestuursorgaan dit toch, dan is deze reële beschikking nietig (ABRvS 4 maart 1996, AB 1996, 320, m.nt. PvB). Desalniettemin heeft de Afdeling bestuursrechtspraak in een andere zaak geoordeeld dat een dergelijk nietig besluit voor beroep vatbaar is, «omdat het is gericht op rechtsgevolg, al bewerkstelligt het dat niet» (ABRvS 7 februari 1997, AB 1997, 154, m.nt. PvB).

Het derde lid regelt de inwerkingtreding van de van rechtswege gegeven beschikking. In artikel 3:40 is bepaald dat een besluit niet in werking treedt voordat het is bekendgemaakt. De bekendmaking is dus een constitutief vereiste voor het naar buiten toe kunnen werken van een besluit. De wijze van bekendmaking is geregeld in de artikelen 3:41 en 3:42. De bekendmakingsregeling van de Awb is primair geschreven met het oog op reële besluiten. Aangezien een besluit van een bestuursorgaan is gericht op rechtsgevolgen waaraan ook burgers zijn gebonden, wordt het vanzelfsprekend gevonden dat deze rechtsgevolgen niet intreden voordat een besluit aan de bij dit besluit betrokken burgers is bekendgemaakt. Wat betreft de gerichtheid op rechtsgevolgen, verschillen van rechtswege verleende beschikkingen niet van reële beschikkingen. Vanuit deze optiek

bezien zou het dan ook voor de hand liggen dat ook de rechtsgevolgen verbonden aan een van rechtswege verleende beschikking, eerst in werking zouden treden nadat de beschikking aan de daarbij betrokkenen is bekendgemaakt. Voor de aanvrager is het echter vaak van belang dat de beschikking zo snel mogelijk in werking treedt. Indien paragraaf 4.1.3.3 van toepassing is verklaard, is een snelle inwerkingtreding voorts van belang omdat anders het doel dat wordt beoogd met de inzet van de figuur van de van rechtswege verleende beschikking, niet of in mindere mate wordt bereikt. De houder van een van rechtswege gegeven beschikking, heeft immers niets aan de beschikking zolang deze niet in werking is getreden. Daarom is in het derde lid van dit artikel in afwijking van artikel 3:40 geregeld dat de van rechtswege gegeven beschikking op de derde dag na afloop van de beslistermijn in werking treedt. Zou deze bepaling niet zijn opgenomen, dan zou de beschikking pas in werking treden op het moment dat het bestuursorgaan overgaat tot bekendmaking overeenkomstig artikel 4:20c. Het gevolg daarvan zou kunnen zijn dat er nog enige tijd geen gebruik zou kunnen worden gemaakt van de van rechtswege verleende beschikking.

De keuze voor de derde dag na afloop van de beslistermijn, is gemaakt om zoveel mogelijk te voorkomen dat er verwarring zou kunnen ontstaan over de vraag of er tijdig een reëel besluit is genomen of dat er van rechtswege een beschikking is ontstaan. Denkbaar is immers dat het beslissingsbevoegde bestuursorgaan het reële besluit op de laatste dag van de beslistermijn per post aan de aanvrager verzendt (in de jurisprudentie wordt ervan uitgegaan dat de postregistratie van het bestuursorgaan hiervoor als bewijs kan dienen). Het besluit is dan tijdig genomen, zij het dat het de aanvrager nog niet heeft bereikt. Hoewel brieven die per post worden toegezonden, de geadresseerde in de regel de volgende dag bereiken, is dat geen wet van Meden en Perzen. Wanneer de van rechtswege gegeven beschikking de dag na afloop van de beslistermijn in werking zou treden, zouden er misverstanden kunnen ontstaan. De aanvrager zou dan – naar later blijkt ten onrechte – geneigd kunnen zijn te denken dat hij van rechtswege over het gevraagde besluit beschikt en de kans bestaat dat hij zelfs al met de activiteiten zou kunnen zijn gestart omdat hij in de veronderstelling was dat de gevraagde beschikking van rechtswege was gegeven. Door de inwerkingtreding te laten aanvangen op de derde dag na afloop van de beslistermijn worden misverstanden over de vraag of er tijdig een reële beschikking is genomen of niet, zoveel mogelijk voorkomen.

De aanvang van de bezwaartermijn is in artikel 6:8 gekoppeld aan de bekendmaking van een besluit. Op grond van artikel 6:8 vangt de bezwaartermijn aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Deze regel blijft onverkort van toepassing. Dit betekent dat de bezwaartermijn bij van rechtswege verleende beschikkingen ook pas aanvangt op de dag na die waarop de van rechtswege verleende beschikking overeenkomstig artikel 4:20c is bekendgemaakt. Doorgaans zal de houder van de van rechtswege verleende beschikking geen bezwaar willen maken tegen de beschikking, maar voor het geval hij dat wel zou willen moet de bekendmaking worden afgewacht. In het geval hij niettemin voortijdig een bezwaarschrift indient zal artikel 6:10 in de weg staan aan niet-ontvankelijkverklaring.

Artikel 4:20c

Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid is het wenselijk dat er geen geheime vergunningen ontstaan. Evenmin is wenselijk dat er vergunningen ontstaan waarvan het bestaan omstreden is, bijvoorbeeld omdat onzeker is of er een voldoende duidelijke aanvraag was dan wel of de beslistermijn al dan niet was verdaagd. Door op het punt van de bekendmaking geen onderscheid te maken tussen reële en van rechtswege

genomen besluiten, wordt onduidelijkheid over het bestaan van van rechtswege verleende besluiten zoveel mogelijk voorkomen. Dit is ook in het belang van de aanvrager.

Als de vergunning direct na het ongebruikt verstreken zijn van de beslistermijn in werking zou treden, zou het nadeel in sommige gevallen zijn dat de belangen van derden direct lijden onder de trage besluitvorming door het bestuursorgaan. Om tegemoet te komen aan de belangen van derden en de samenleving, suggereerde de Raad van State in zijn voorlichting over de *lex silencio positivo* dan ook om de vergunning pas in werking te laten treden nadat de bezwaartermijn is verstreken en, als tijdig bezwaar wordt gemaakt, nadat de beroepstermijn is verstreken. Ook zou volgens de Raad van State kunnen worden gedacht aan schorsende werking van bezwaar en beroep of aan het verruimen van de mogelijkheden om een vergunning in te trekken of te wijzigen (Kamerstukken II 2007/2008, 29 515, nr. 224).

In dit voorstel is ervoor gekozen om de van rechtswege verleende beschikking drie dagen na afloop van de beslistermijn in werking te laten treden. De reden daarvoor is dat de van toepassing verklaring van de figuur van de fictieve positieve beschikking enigszins wordt ontkracht wanneer de beschikking eerst in werking treedt nadat de beroepstermijn is verstreken of nadat op het beroep is beslist. Bij de keuze tussen inwerkingtreding van een van rechtswege genomen beschikking op een vrij korte termijn of inwerkingtreding op een wat langere termijn speelt de vraag een rol welke belang dient te prevaleren: dat van de aanvrager of dat van derden. Het is niet goed mogelijk om bij die keuze volledig recht te doen aan zowel de belangen van de aanvrager als die van derden. Van belang is echter wel dat over de van toepassingverklaring van paragraaf 4.1.3.3 weloverwogen wordt besloten: de bepalingen zijn niet automatisch van toepassing, maar alleen als dit bij wettelijk voorschrift is bepaald. Dit zal in de praktijk waarschijnlijk tot gevolg hebben dat de regeling niet van toepassing zal zijn op besluiten die potentieel zeer gevaarlijke of ingrijpende maatschappelijke gevolgen hebben. Om deze redenen zou het niet voor de hand liggen om de inwerkingtreding op te schorten tot na de beroepstermijn of zelfs de beslissing op het beroep. Integendeel, van toepassingverklaring van deze paragraaf zou tot gevolg moeten hebben dat de belangen van de aanvrager moeten prevaleren boven die van derden en de maatschappij. Dit sluit overigens ook goed aan bij de geest van de dienstenrichtlijn. Derdebelanghebbenden die zich niet kunnen verenigen met de van rechtswege verleende beschikking kunnen opkomen tegen de beschikking en zo nodig om een voorlopige voorziening verzoeken.

Op grond van het eerste lid moet de bekendmaking plaatsvinden binnen twee weken nadat de beslissing van rechtswege is genomen. Bekendmaking van een van rechtswege verleende beschikking vergt niet veel tijd en dient met het oog op de belangen van de aanvrager dan ook binnen een korte termijn plaats te vinden. Overigens is het het bestuursorgaan niet toegestaan om na het verstrijken van de beslistermijn, bijvoorbeeld gedurende de periode waarin de van rechtswege verleende beschikking bekend moet worden gemaakt, alsnog een reële beschikking te nemen (vgl. ABRvS 13 april 2004, JB 2005, 167, m.nt. RvD, ABRvS 4 maart 1996, AB 1996, 320, m.nt. PvB, ABRvS 7 februari 1997, AB 1997, 154, m.nt. PvB). De bekendmaking geschiedt overeenkomstig het bepaalde in artikel 3:41. Ook voor het overige is afdeling 3.6 zoveel mogelijk van toepassing. Zo moet bijvoorbeeld mededeling van het besluit worden gedaan aan personen die eventueel bij de voorbereiding betrokken zijn geweest, maar aan wie niet bekend hoeft te worden gemaakt en moet in de bekendmaking en in de mededeling worden gewezen op bestaande beroepsmogelijkheden.

In het tweede lid is bepaald dat bij de bekendmaking en mededeling van de beschikking wordt vermeld dat de beschikking van rechtswege is

verleend. Deze vermelding is van belang omdat daardoor voor betrokkenen en eventueel ook derde-belanghebbenden, bekend is dat de beschikking bepaalde gebreken vertoont zoals de afwezigheid van een motivering of van voorschriften.

Denkbaar is dat er zich in de periode tussen de totstandkoming en inwerkingtreding van de van rechtswege verleende beschikking en de aanvang van de bezwaartermijn, conflicten voordoen over de vraag of de beschikking al of niet is gegeven. In eerste instantie zou hierover uiteraard informatie kunnen worden ingewonnen bij het bestuursorgaan dat bevoegd was te beslissen op de aanvraag. Mochten derde-belanghebbenden willen opkomen tegen een van rechtswege verleende vergunning, dan zouden zij in de periode tussen de totstandkoming en inwerkingtreding van de van rechtswege verleende beschikking en de bekendmaking, strikt genomen te vroeg zijn omdat de aanvang van de bezwaartermijn is gekoppeld aan de bekendmaking van de beschikking. Alsdan staat art. 6:10, eerste lid, er echter aan in de weg dat het bezwaar- of beroepschrift niet-ontvankelijk wordt verklaard. Op grond van dit artikel blijft niet-ontvankelijkheidsverklaring immers achterwege indien het besluit ten tijde van de indiening van het bezwaar of beroepschrift wel reeds tot stand was gekomen (artikel 6:10, eerste lid, onder a). Op grond van artikel 6:10, tweede lid, zou de behandeling van het bezwaar of beroep vervolgens kunnen worden aangehouden tot het begin van de bezwaar- of beroepstermijn. Bij van rechtswege verleende beschikkingen ligt het niet in de rede dat van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt. Mocht dit niettemin een keer gebeuren dan kan de derde-belanghebbende de voorzieningenrechter van de rechtbank vragen om een voorlopige voorziening treffen. Hoewel de voorzieningenrechter eveneens over de bevoegdheid beschikt de behandeling aan te houden, is het onwaarschijnlijk dat hij dit doet. Hij moet immers afwegen of onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, noopt tot het treffen van een voorlopige voorziening.

Artikel 4:20d

Denkbaar is dat een bestuursorgaan dat talmt met de beslissing op de aanvraag, eveneens zou kunnen talmen met de bekendmaking van de van rechtswege verleende beschikking. Het gevolg daarvan zou zijn dat de aanvrager inmiddels houder is van een niet goed bruikbare beschikking (bijvoorbeeld omdat hij de beschikking soms wil of moet kunnen tonen). Dit zou op gespannen voet staan met het doel dat met de inzet van de figuur van de van rechtswege verleende beschikking wordt nagestreefd. Artikel 4:20d dient als een stok achter de deur voor het bestuursorgaan om de van rechtswege verleende beschikking daadwerkelijk tijdig bekend te maken. Laat het bestuursorgaan dit na, dan kan de aanvrager het in gebreke stellen. Na de ingebrekestelling heeft het bestuursorgaan nog twee weken de tijd om het besluit bekend te maken, daarna verbeurt het een dwangsom per dag dat het in gebreke is. De verbeurte van een dwangsom laat de verplichting om de van rechtswege verleende beschikking bekend te maken onverlet.

De dwangsom wordt berekend overeenkomstig het eerste en tweede lid van artikel 4:17. Dit houdt in dat het bestuursorgaan de aanvrager een dwangsom verschuldigd is van € 20 per dag oplopend tot € 40 per dag, met een maximum van € 1 260.

Wanneer het bestuursorgaan zelfs na de ingebrekestelling en de verbeurte van dwangsommen, nalaat de beschikking bekend te maken, heeft de aanvrager op grond van artikel 8:55f de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de rechter. Afdeling 8.2.4a is dan van overeenkomstige toepassing.

In het derde lid is voorts een aantal andere artikelen en artikelleden uit paragraaf 4.1.3.2 van overeenkomstige toepassing verklaard. Hoewel de reden waarom er een dwangsom wordt verbeurd in beide paragrafen

verschilt, kunnen de meeste regels die van toepassing zijn op dwangsommen die worden verbeurd op grond van paragraaf 4.1.3.1, gelijkelijk gelden voor dwangsommen die worden verbeurd wegens de te late bekendmaking van een van rechtswege verleende positieve beschikking. Artikel 4:19 is van overeenkomstige toepassing verklaard voor het geval een van rechtswege verleende vergunning als gevolg van door derdebelanghebbenden gemaakt bezwaar, wordt ingetrokken of gewijzigd op grond van art. 4:20f, terwijl de oorspronkelijke aanvrager/beschikkinghouder ook nog een geschil aanhangig heeft gemaakt over de dwangsom, bijvoorbeeld omdat hij meent dat die verschuldigd is of dat er een te lage dwangsom is vastgesteld. Uit praktische overwegingen verdient het aanbeveling dat beide geschillen zoveel mogelijk in een en dezelfde procedure kunnen worden afgedaan.

Artikel 4:20e

Trage besluitvorming die leidt tot een beschikking van rechtswege, kan onwenselijke gevolgen hebben voor derdebelanghebbenden of voor de maatschappij indien het bestuursorgaan niet zou beschikken over instrumenten om de mogelijke gevolgen van deze beschikking – tot aanvaardbare proporties – te beperken. De artikelen 4:20e en 4:20f bieden hiertoe de mogelijkheid.

Dit artikel waarborgt dat een beschikking van rechtswege is onderworpen aan dezelfde voorschriften die – krachtens een wettelijk voorschrift of een beleidsregel – gelden voor een reële beschikking. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het geval waarin een gemeente aan een terrasvergunning standaard het voorschrift verbindt dat het sluitingstijdstip 23.00u is. Dit sluitingstijdstip geldt dan eveneens wanneer de vergunning van rechtswege is verleend, zelfs wanneer in de aanvraag geen of een later sluitingstijdstip werd genoemd. Wanneer de vergunninghouder zich niet kan verenigen met het standaardvoorschrift, kan hij opkomen tegen de van rechtswege verleende vergunning.

Indien de aanvrager meent dat een in een beleidsregel vervat voorschrift voor hem een onevenredig nadelige gevolg heeft, kan hij bezwaar maken tegen de van rechtswege verleende beschikking. Bij de heroverweging van de van rechtswege verleende vergunning op grondslag van het bezwaar kan het bestuursorgaan vervolgens nagaan of in het specifieke geval is voldaan aan de voorwaarden die artikel 4:84 aan afwijking van een beleidsregel stelt. Degene aan wie van rechtswege een beschikking is verleend, wordt door de onderhavige bepaling dus niet in zijn processuele belangen geschaad. Ook derdebelanghebbenden kunnen bezwaar maken tegen de van rechtswege verleende beschikking als zij menen dat een in een beleidsregel geformuleerd voorschrift niet streng genoeg is voor de aanvrager.

Artikel 4:20f

Dit artikel verschaft het bestuursorgaan de bevoegdheid om een van rechtswege verleende beschikking alsnog aan beperkingen te onderwerpen door er voorschriften aan te verbinden of de beschikking te wijzigen of zelfs in te trekken. Deze mogelijkheden zijn er uitsluitend indien ernstige nadelige gevolgen voor het algemeen belang moeten worden voorkomen. Dit betekent dat van de bevoegdheid die dit artikel geeft slechts gebruik zal worden gemaakt in uitzonderlijke gevallen en dat dus niet lichtvaardig kan worden besloten om de beschikking alsnog in te trekken of daaraan alsnog voorschriften te verbinden. Een deugdelijke onderbouwing is vereist en strookt ook met de gedachte dat weloverwogen wordt gekozen om te werken met de figuur van de van rechtswege verleende beschikking. Overigens worden onder algemeen belang ook dwingende redenen van algemeen belang begrepen.

Van de bevoegdheid om voorschriften aan de van rechtswege verleende beschikking te verbinden of om de beschikking in te trekken moet binnen zes weken na de bekendmaking van de vergunning van rechtswege, gebruik worden gemaakt. Hierdoor wordt een redelijk evenwicht gevonden tussen het belang van rechtszekerheid van degene die de beschikking van rechtswege heeft verkregen enerzijds en het algemeen belang anderzijds. De aanvulling met voorschriften of de intrekking geschiedt in een nieuwe beschikking, waartegen de betrokkene desgewenst kan opkomen. Het bepaalde in dit artikel moet goed worden onderscheiden van bepalingen in bijzondere regelingen die intrekking- of wijzigingsgronden bevatten die gelden voor zowel tijdig verleende beschikkingen – meestal vergunningen – als van rechtswege verleende beschikkingen. Gedacht kan worden aan een bepaling die regelt dat een vergunning door het bestuursorgaan kan worden ingetrokken indien blijkt dat de vergunning ten gevolge van een onjuiste of onvolledige opgave is verleend of indien blijkt dat de vergunninghouder de voorschriften verbonden aan de vergunning, niet naleeft. Een dergelijke intrekkinggrond is bedoeld als sanctie op het niet-naleven van wettelijke of vergunningvoorschriften. Het onderhavige artikel is niet bedoeld als een sanctie maar moet ernstige nadelige gevolgen voorkomen, die zich in een enkel uitzonderlijk geval zouden kunnen voordoen bij een van rechtswege verleende vergunning. Het derde lid verplicht het bestuursorgaan tot vergoeding van de schade die de houder van de van rechtswege verleende beschikking lijdt indien deze beschikking ter voorkoming van ernstige gevolgen voor het algemeen belang weer wordt ingetrokken. Er dient derhalve causaal verband te bestaan tussen de schade en de intrekking of wijziging op grond van het eerste lid. Schade die is geleden doordat het bestuursorgaan niet tijdig heeft besloten of schade die anderszins is geleden in verband met de aanvraag, wordt niet op grond van het derde lid vergoed.

Onderdeel C

Artikel 4:71, vierde lid

Artikel 4:71 somt een aantal rechtshandelingen op waarvan het verrichten van invloed kan zijn op de aanwending van subsidiegelden, op de hoogte van later ingediende subsidieaanvragen of op de kwaliteit en omvang van de activiteiten. Bij wettelijk voorschrift of bij de subsidieverlening kan worden bepaald dat de subsidieontvanger voor het verrichten van een of meer van deze rechtshandelingen toestemming behoeft van het subsidiërende bestuursorgaan. Het bestuursorgaan dient binnen vier weken te beslissen omtrent de toestemming. In het vierde lid was bepaald dat de toestemming geacht werd te zijn verleend indien omtrent de toestemming niet tijdig was beslist. De tekst van dit lid is aangepast aan de regeling over de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen. Inhoudelijk zijn er geen wijzigingen beoogd.

Onderdeel D

Artikel 6:12, eerste en tweede lid

Tegen het niet tijdig bekendmaken van een van rechtswege verleende beschikking kan op grond van artikel 8:55f beroep worden ingesteld. Ingevolge artikel 7:1 Awb moet, alvorens beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld, als regel eerst een bezwaarschrift worden ingediend bij het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen. Dit gold lange tijd ook in alle gevallen van niet tijdig beslissen. Als een bestuursorgaan te laat op een aanvraag besliste, moest de belanghebbende dus eerst een bezwaarschrift wegens niet tijdig beslissen indienen. Aangezien deze rechtsgang in de praktijk vaak niet bevredigend werkte is in de Wet

dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (Kamerstukken 29 934) voorzien in de mogelijkheid om in bepaalde gevallen bij overschrijding van de primaire beslistermijn rechtstreeks de rechter te adiëren. Daarbij is artikel 6:12 in die zin aangepast dat beroep instellen wegens het niet tijdig nemen van een besluit eerst mogelijk is indien twee weken zijn verstreken na de dag waarop belanghebbende het bestuursorgaan schriftelijk heeft medegedeeld dat het in gebreke is. De reden voor deze het stellen van deze eis was dat het niet meer dan redelijk is dat de belanghebbende het bestuursorgaan eerst laat weten dat het bestuursorgaan naar zijn oordeel in gebreke is en dat deze eis ook elders in ons bestuursrecht wordt gesteld. Als voorbeeld kan worden verwezen naar artikel 12 van de Wet Nationale Ombudsman waarin is bepaald dat een klacht in beginsel niet in behandeling wordt genomen indien deze niet eerst aan het bestuur kenbaar is gemaakt.

Op het beroep tegen het niet tijdig bekendmaken van een van rechtswege verleende beschikking is afdeling 8.2.4a van overeenkomstige toepassing. Deze afdeling bevat uitsluitend bepalingen over het beroep. Het vereiste van de ingebrekestelling voorafgaand aan het beroep is ten aanzien van beroepen die zijn gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit, in artikel 6:12 gesteld. Door de onderhavige wijziging geldt het vereiste van een voorafgaande ingebrekestelling eveneens bij beroepen tegen het niet tijdig bekendmaken van een van rechtswege verleende beschikking.

Onderdeel F

Artikel 8:55c

Het artikel is aangepast aan de omstandigheid dat afdeling 8.2.4a voortaan geldt voor beroep bij niet tijdig handelen. Zowel het beroep wegens niet tijdig beslissen als het beroep wegens het niet tijdig bekendmaken van een van rechtswege verleende beschikking wordt door deze afdeling bestreken. Niet uitsluitend artikel 4:17 bevat thans een verplichting tot betaling van een dwangsom, maar ook artikel 4:20d. Om deze reden is de verwijzing naar artikel 4:17 vervangen door een verwijzing naar afdeling 4.1.3.

Onderdeel G

Artikel 8:55f

Dit artikel bewerkstelligt dat tegen het niet tijdig bekendmaken van een van rechtswege verleende beschikking beroep kan worden ingesteld. Op het beroep is afdeling 8.2.4a van overeenkomstige toepassing. Afdeling 8.2.4a is niet letterlijk van toepassing omdat er van rechtswege een beschikking is verleend. De belanghebbende stelt beroep in tegen het niet tijdig aan hem bekendmaken van een van rechtswege verleende beschikking.

Wanneer afdeling 8.2.4a van toepassing is, wordt de bezwaarschriftprocedure overgeslagen. Dit volgt uit artikel 7:1, eerste lid, aanhef en onder e Awb.

Onderdeel H

Artikel 10:31, vierde lid

In artikel 10:31 is de procedure geregeld die moet leiden tot het besluit omtrent goedkeuring van een ander besluit. Het vierde lid van artikel 10:31 is aangepast aan de regeling over de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen. Paragraaf 4.1.3.3 is «van overeenkomstige toepassing» verklaard omdat deze niet letterlijk kan worden toegepast.

Artikel 61

Artikel 230b

In dit artikel is onder 1 tot en met 11 artikel 22, eerste lid, onder a-k, van de dienstenrichtlijn omgezet. Het gaat hier om informatie die de dienstverrichter verplicht aan de afnemer moet verstrekken. De informatie ziet bijvoorbeeld op van toepassing zijnde algemene voorwaarden, bovenwettelijke garanties en de prijs. Daarnaast dient de dienstverrichter ook zijn contactgegevens bekend te maken, zodat de afnemer zo nodig contact op kan nemen met de dienstverrichter. Onder 12 is de informatieverplichting van artikel 27, eerste lid, van de richtlijn geïmplementeerd en onder 13 de verplichting van artikel 27, vierde lid, van de richtlijn.

Bij dit laatste dient evenwel nog het volgende te worden opgemerkt. De artikelen 27, vierde lid, en 22, derde lid, onder e, van de richtlijn overlappen elkaar (onbedoeld) grotendeels, met dien verstande dat in tegenstelling tot artikel 27, vierde lid, van de richtlijn artikel 22, derde lid, onder e, aanvullende informatie betreft die op alleen op verzoek van de afnemer hoeft te worden verstrekt en evenmin aan de vormvereisten van artikel 22, tweede lid, behoort te voldoen. Artikel 27, vierde lid van de richtlijn is dus veel strikter geformuleerd. Navraag hieromtrent bij de Europese Commissie heeft opgeleverd dat implementatie van laatstgenoemd artikel voldoende is, zodat implementatie van artikel 22, derde lid, onder e, achterwege kan blijven. Opneming van artikel 27, vierde lid, in artikel 230b, onder 13, doet recht aan de striktere formulering van dat artikel. De consequentie hiervan is immers dat deze informatie niet slechts op verzoek van de afnemer, maar te allen tijde door de dienstverrichter moet worden verstrekt en ook moet voldoen aan de vormvereisten van het tweede lid van artikel 22 van de richtlijn.

Artikel 230c

In dit artikel is artikel 22, tweede lid, van de dienstenrichtlijn omgezet. Daarin worden vier methoden beschreven waarop de dienstverrichter de in artikel 230b bedoelde informatie mag verstrekken. De keus is hierbij aan de dienstverrichter.

Artikel 230d

In dit artikel is artikel 22, derde lid, a-d, van de richtlijn omgezet. Hierin wordt bepaald dat de dienstverrichter op verzoek van de afnemer nog bepaalde (onder 1–4 opgenomen) aanvullende informatie moet verschaffen. Implementatie van artikel 22, derde lid, onder e, kan achterwege blijven. Men zie het hierboven bij artikel 230b opgemerkte.

Artikel 230e

Dit artikel behelst de implementatie van artikel 22, vierde lid, en van artikel 27, tweede lid, van de dienstenrichtlijn. De informatie moet helder en ondubbelzinnig vóór sluiting van een schriftelijk contract dan wel vóór verrichting van de dienst worden verstrekt. Deze informatie moet bovendien juist zijn.

Artikel 230f

Dit artikel is nodig in verband met artikel 22, zesde lid, van de richtlijn. Hierin wordt aan de Europese Commissie de bevoegdheid gegeven om de in het eerste en derde lid van artikel 22 van de richtlijn (artikelen 230b en 230d) bedoelde informatieverplichtingen per type dienst nader te

omschrijven. Tevens kan zij nader specificeren hoe artikel 22, tweede lid, van de richtlijn (artikel 230c) moet worden geïmplementeerd.

Artikel 62

In dit artikel worden enige wijzigingen in de Wet handhaving consumentenbescherming aangebracht in verband met de handhaving van de informatieverplichtingen voor de dienstverrichter die op grond van artikel 60 in Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek worden opgenomen. Als gevolg hiervan zal de Consumentenautoriteit de desbetreffende bepalingen bestuursrechtelijk kunnen handhaven indien sprake is van een overtreding in de zin van de Wet handhaving consumentenbescherming. Dat wil zeggen dat het moet gaan om de behartiging van collectieve consumentenbelangen. Uit de dienstenrichtlijn vloeit voort dat de Consumentenautoriteit ook moet kunnen optreden in gevallen waarin de dienstverrichter is gevestigd in Nederland, maar de dienst in het buitenland is verricht of daar schade heeft veroorzaakt. Dat zulks inderdaad het geval is, kan als volgt worden toegelicht. Op grond van de Wet handhaving consumentenbescherming kan de Consumentenautoriteit handhavend optreden ingeval van intracommunautaire inbreuken die onder de verordening inzake de consumentenbescherming vallen. Het begrip intracommunautaire inbreuken is niet relevant in het kader van de dienstenrichtlijn en dus van dit wetsvoorstel. Voor de bevoegdheid van de Consumentenautoriteit in dit kader is uitsluitend relevant of sprake is van een inbreuk op de normen die op grond van dit wetsvoorstel in Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek worden opgenomen, ook als die een grensoverschrijdende werking heeft.

Artikel 63

Dit artikel dient ter implementatie van artikel 27, derde lid, van de dienstenrichtlijn.

In de artikelen 233, derde lid, 235 en 288 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering biedt de wet de mogelijkheid om aan een uitvoerbaar bij voorraad verklaring van een beslissing de voorwaarde te verbinden dat zekerheid wordt gesteld. In een executiegeschil kan de voorzieningenrechter ingevolge artikel 438 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bepalen dat de tenuitvoerlegging alleen mag plaatsvinden of worden voortgezet tegen zekerheidstelling.

Uit het voorgestelde artikel 438c van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering volgt dat in al die gevallen de zekerheid ook bij een kredietinstelling of verzekeraar in een andere lidstaat van de Europese Unie mag worden gesteld en dat die zekerheid dan in Nederland moet worden erkend. Voorwaarde voor erkenning is dat de buitenlandse kredietinstelling of verzekeraar erkend is in de zin van de op kredietinstellingen c.q. verzekeraars van toepassing zijnde Europese richtlijnen.

III. TRANSPONERINGSTABEL

Richtlijn 2006/123/EG	Te implementeren in wetsvoorstel Dienstenwet, tenzij anders is aangegeven
Artikel 1	Artikelen 2 en 3
Artikel 2	Artikel 2
Artikel 3	Artikel 2
Artikel 4	Artikel 1
Artikel 5	
<i>eerste lid</i>	Bestaand beleid; wordt in voorkomende gevallen meegenomen in screeningsoperatie. Zie par. 5.1 memorie van toelichting.
<i>tweede lid</i>	Artikel 4
<i>derde lid</i>	Artikel 4

Richtlijn 2006/123/EG	Te implementeren in wetsvoorstel Dienstenwet, tenzij anders is aangegeven
<i>vierde lid</i>	Artikel 4
Artikel 6	
<i>eerste lid</i>	Artikelen 5 en 13 t/m 15
<i>tweede lid</i>	Behoeft uit zijn aard geen implementatie
Artikel 7	
<i>eerste lid</i>	Artikelen 5, 6, 7, 8, 17, 18
<i>tweede lid</i>	Artikelen 12, 23, 24, 25, 26
<i>derde lid</i>	Artikelen 5, tweede lid, 6, tweede lid, 9, 12, tweede en vierde lid, 20
<i>vierde lid</i>	Artikel 12, tweede en derde lid, artikel 26
<i>vijfde lid</i>	Het één-loket zal zoveel mogelijk algemene informatie ook in het Engels beschikbaar stellen. Zie par. 4.2.3.3 memorie van toelichting
<i>zesde lid</i>	Artikel 11, eerste lid
Artikel 8	
<i>eerste lid</i>	Artikelen 5, 13 t/m 15
<i>tweede lid</i>	Artikel 1 – definitie van procedures en formaliteiten
<i>derde lid</i>	Behoeft uit zijn aard geen implementatie
Artikel 9	Behoeft geen implementatie. Geldend recht. Aanpassing Aanwijzingen voor de regelgeving. Zie par. 3.4.2 memorie van toelichting
Artikel 10	
<i>eerste en tweede lid</i>	Behoeft geen implementatie. Geldend recht. Zie par. 3.4.2 memorie van toelichting
<i>derde lid</i>	Artikelen 29, 34 en 54. De informatieplicht voor dienstverrichters vloeit voort uit artikel 18, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht. Zie ook de toelichting hierover op artikel 29.
<i>vierde lid</i>	Behoeft geen implementatie. Geldend recht. Zie par. 3.4.2 memorie van toelichting
<i>vijfde en zesde lid</i>	Behoeft geen implementatie. Geldend recht. Zie par. 3.4.2 memorie van toelichting
<i>zevende lid</i>	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
Artikel 11	
<i>eerste lid</i>	Artikel 32, eerste en tweede lid
<i>tweede lid</i>	Artikel 32, derde lid
<i>derde lid</i>	Artikelen 33 en 35
<i>vierde lid</i>	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
Artikel 12	Art. 32, vierde lid, onderdeel b, en vijfde lid. Evt. implementatie in sector-specifieke wet n.a.v. screening. Aanpassing van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving. Zie par. 3.4.2 memorie van toelichting
Artikel 13	
<i>eerste lid</i>	Behoeft geen implementatie. Geldend recht. Zie par. 3.4.2 memorie van toelichting
<i>tweede lid</i>	Evt. implementatie in sector-specifieke wet. Aanpassing van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving. Zie par. 3.4.2 memorie van toelichting
<i>derde lid</i>	Artikel 30
<i>vierde lid</i>	Artikel 61 en sectorspecifieke wet
<i>vijfde lid</i>	Artikel 28, eerste en tweede lid, artikel 34
<i>zesde lid</i>	Artikel 31
<i>zevende lid</i>	Behoeft geen implementatie
Artikel 14	Behoeft geen implementatie. Geldend recht. Zie par. 3.4.2 memorie van toelichting
Artikel 15	Aanpassing Aanwijzingen voor de regelgeving en andere instructies. Zie par. 3.4.2 memorie van toelichting.
Artikel 16	Aanpassing Aanwijzingen voor de regelgeving en andere instructies. Zie par. 3.4.2 memorie van toelichting.
Artikel 17	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
Artikel 18	Paragraaf 38
Artikel 19	Aanpassing Aanwijzingen voor de regelgeving en andere instructies. Zie par. 3.4.2 memorie van toelichting
Artikel 20	
<i>eerste lid</i>	Behoeft geen implementatie. Geldend recht. Zie par. 3.4.2 memorie van toelichting
<i>tweede lid</i>	Behoeft geen implementatie Geldend recht. Zie par. 3.4.2 memorie van toelichting
Artikel 21	
<i>eerste lid</i>	Artikelen 17 t/m 21
<i>tweede lid</i>	Artikelen 17 en 18
<i>derde lid</i>	Artikelen 23 en 24
<i>vierde lid</i>	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
Artikel 22	Artikelen 61 en 62

Richtlijn 2006/123/EG	Te implementeren in wetsvoorstel Dienstenwet, tenzij anders is aangegeven
Artikel 23	Wordt niet geïmplementeerd (betreft facultatieve bepaling)
Artikel 24	
<i>eerste lid</i>	Behoeft geen implementatie. Geldend recht. Zie par. 3.4.2. memorie van toelichting
<i>tweede lid</i>	Evt. implementatie in sectorspecifieke wet
Artikel 25	
<i>eerste lid</i>	Behoeft geen implementatie. Geldend recht. Zie par. 3.4.2. memorie van toelichting
<i>tweede lid</i>	Evt. implementatie in sectorspecifieke wet
<i>derde lid</i>	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
Artikel 26	
<i>eerste lid</i>	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
<i>tweede lid</i>	Artikelen 11 en 22
<i>derde tot en met vijfde lid</i>	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
Artikel 27	
<i>eerste lid</i>	Artikelen 61 en 62
<i>tweede lid</i>	Behoeft geen implementatie
<i>derde en vierde lid</i>	Artikelen 61 en 62
Artikel 28	
<i>eerste lid</i>	Hoofdstuk 6
<i>tweede lid</i>	Artikel 54
<i>derde lid</i>	Artikel 38
<i>vierde lid</i>	Artikel 53
<i>vijfde lid</i>	Artikel 37
<i>zesde lid</i>	Artikelen 36, tweede en derde lid en 55
<i>zevende lid</i>	Evt. implementatie in sectorspecifieke wet
<i>achtste lid</i>	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.
Artikel 29	
<i>eerste lid</i>	Artikel 36
<i>tweede lid</i>	Artikel 36
<i>derde lid</i>	Artikel 50
Artikel 30	
<i>eerste lid</i>	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
<i>tweede lid</i>	Artikel 52
<i>derde lid, eerste volzin</i>	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
<i>derde lid, tweede volzin</i>	Artikelen 36 en 53
Artikel 31	
Artikel 32	Artikelen 36 en 53
Artikel 33	Artikel 50
Artikel 34	paragraaf 6.2
Artikel 35	Behoeft naar zijn aard een implementatie
Artikel 36	paragraaf 6.3
<i>eerste volzin</i>	Artikel 47, vierde lid
<i>tweede volzin</i>	Artikel 57
Artikel 37	
<i>eerste lid</i>	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
<i>tweede lid</i>	Artikel 11
Artikel 38	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
Artikel 39	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
Artikel 40	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
Artikel 41	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
Artikel 42	Behoeft geen implementatie
Artikel 43	Artikelen 5, 16, 56, en 58
Artikel 44	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
Artikel 45	Behoeft naar zijn aard geen implementatie
Artikel 46	Behoeft naar zijn aard geen implementatie

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin