

Aan

De Voorzitter van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA 's-GRAVENHAGE

Datum

13 december 2007

Uw kenmerk

Ons kenmerk

EP/PID / 7145910

Bijlage(n)

Onderwerp

Implementatie Dienstenrichtlijn

1. Inleiding

Op 28 december 2006 is de Dienstenrichtlijn¹ in werking getreden. Deze richtlijn zal uiterlijk op 28 december 2009 in alle EU-lidstaten geïmplementeerd moeten zijn. In deze brief geef ik concreet aan wat de Dienstenrichtlijn voor Nederland betekent, wat er tot nu toe gedaan is aan de implementatie en wat u in de komende twee jaren kunt verwachten.

Ik zal de inhoud van de Dienstenrichtlijn schetsen en ga in op het doel en de verwachte effecten ervan. Daarop volgt een beschrijving van de concrete implementatiewerkzaamheden die de richtlijn met zich meebrengt en die grotendeels gestart zijn, waarbij een aparte paragraaf gewijd is aan de implementatiewetgeving. Komend jaar zal de implementatiewetgeving bij uw Kamer worden ingediend; deze brief beoogt u daarop voor te bereiden.

Als Minister van Economische Zaken ben ik politiek eindverantwoordelijk voor tijdige en correcte implementatie en een goede uitvoering van de Dienstenrichtlijn in Nederland. Om dit te bereiken, is een interdepartementale projectgroep opgezet bestaande uit medewerkers van de Ministeries van Economische Zaken, Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze projectgroep brengt de verplichtingen in kaart en zorgt voor rijksbrede sturing op de implementatie.

Naast de projectgroep is een groot aantal andere partijen bij de implementatie betrokken; deze brief geeft daarvan een overzicht. De door u gevraagde kabinetsreactie op het

¹ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, PbEG L 376/36

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 30

Doorkiesnummer

070-379 6261

Telefax

070-379 6094

Hoofdkantoor

Bezuidenhoutseweg 30

Postbus 20101

2500 EC 's-Gravenhage

Telefoon (070) 379 89 11

Telefax (070) 347 40 81

Email ezpost@minez.nl

Website www.minez.nl

Behandeld door

mw. mr. K.A.E. Vervloet

Verzoeken bij beantwoording van deze brief ons kenmerk te vermelden

onderzoeksrapport over de gevolgen van de Dienstenrichtlijn voor decentrale overheden treft u in paragraaf 6.

2. De Dienstenrichtlijn

Het tot stand brengen van een interne markt is een van de hoofddoelstellingen van de Europese Unie. 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. Daarom is gekozen voor een communautair wetgevingsinstrument, waarmee een geleidelijke en gecoördineerde modernisering van de nationale regelgevingstelsels voor diensten tot stand komt en zodoende een echte Europese interne dienstenmarkt wordt bereikt.

De Dienstenrichtlijn stelt algemene bepalingen vast ter 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.

Een groot aantal onderdelen van de implementatie van de Dienstenrichtlijn sluit aan bij of wordt ondervangen door diverse lopende trajecten, programma's en initiatieven in Nederland. Daarbij kan gedacht worden aan vermindering van regeldruk, verlichting van administratieve lasten, vereenvoudiging van vergunningen, diverse e-overheidsprogramma's, het wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsvergunning (Wabo; Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nrs. 1-3) en de inzet van de Lex Silencio Positivo (het instrument van de vergunning van rechtswege).

De dienstensector is in Europa en in Nederland van groot belang. Verwacht wordt, dat er door de implementatie van de Dienstenrichtlijn in Europa 600.000 banen² bij zullen komen en dat de welvaart met maximaal 0,7% (€ 43 miljard)³ zal groeien. De bilaterale handel in Europa wordt door de implementatie van de Dienstenrichtlijn versterkt. Ook voor Nederland voorzien economen overwegend positieve effecten. Zo zal het Nederlandse BBP naar verwachting op de lange termijn groeien met 0,3-1,4%, dat is tussen de 1,4 miljard en 6,3 miljard euro⁴.

² Copenhagen Economics, *Economic Assessment of the Barriers to the internal market for services*, januari 2005 en Copenhagen Economics, *The economic importance of the country of origin principle in the proposed services directive*, 2005

³ Op. cit. (voetnoot 2) en CPB (R. de Bruijn, H. Kox en A. Lejour), *The trade induced effects of the Services Directive and the Country of Origin principle*, in: *CPB Document*, no. 108, February 2006, p. 41

⁴ CPB (H. Kox en A. Lejour), *Verwachte economische effecten van de Europese Dienstenrichtlijn*, CPB notitie 14 november 2007

In het bijzonder zullen dienstverrichters die over de grens diensten aanbieden zonder zich aldaar te willen vestigen, van de extra handelsmogelijkheden kunnen profiteren. Immers, voor bedrijven in de dienstensector kan de stap naar het buitenland soms te groot zijn vanwege de ingewikkelde regels in andere Europese landen. Die stap zal gemakkelijker worden nu deze landen hun regels ook moeten vereenvoudigen en hun dienstensectoren toegankelijker moeten maken.

Ook Nederlandse dienstverrichters – naast buitenlandse dienstverrichters – zullen als gevolg van de Dienstenrichtlijn voordeel ondervinden van de vereenvoudiging van regels en van de elektronische beschikbaarheid van informatie en procedures via het Eén-loket, dat ook voor hen opengesteld zal zijn.

3. De implementatiewerkzaamheden

De drie belangrijkste componenten van de Dienstenrichtlijn zijn administratieve vereenvoudiging, verbetering van de kwaliteit van diensten en samenwerking tussen bevoegde instanties. De implementatiewerkzaamheden zijn gestructureerd langs deze drie componenten en worden hierna beschreven. Implementatie vindt plaats door wetgeving, feitelijk handelen (uitvoering, technische aspecten) en flankerende maatregelen (bijvoorbeeld voorlichting).

3.1 Administratieve vereenvoudiging

3.1.1 Het doorlopen ('screenen') van alle wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt, dient te worden 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. 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 bezien.

De screening 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. Voorts kunnen de bevoegde instanties worden geïdentificeerd die op het Eén-loket moeten worden aangesloten, wordt duidelijk welke informatie daar te vinden moet zijn en welke procedures via het Eén-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 ruim een jaar geleden gestart. De afgelopen tijd hebben alle betrokken

departementen alsmede de publiekrechtelijke bedrijfs- en beroepsorganisaties op basis van een gezamenlijk opgestelde systematische aanpak hun wet- en regelgeving doorgelopen op mogelijke belemmeringen (thans in afrondende fase). Eventuele wetswijzigingen die hieruit voortvloeien, moeten vóór de implementatiedeadline 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) zijn momenteel doende of zullen zeer binnenkort starten met de screening die zij, vanuit een oogpunt van efficiëntie en logische opbouw, zoveel mogelijk incorporeren in lopende trajecten met betrekking tot vermindering van regeldruk en vereenvoudiging van vergunningen. De koepelorganisaties Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg en Unie van Waterschappen doen voorwerk door regelgevingsmodellen te screenen en coördineren de werkzaamheden.

In vervolg op de screening bevat de Dienstenrichtlijn een meldingsverplichting aan de Europese Commissie ('notificatie') voor alle wijzigings- en nieuwe wet- en regelgeving waar dienstverrichters mee te maken krijgen. Hierdoor 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 hun wijzigings- of nieuwe wet- en regelgeving in overeenstemming is met de richtlijn.

3.1.2 De vereenvoudiging van procedures, waaronder aanpassing van vergunningstelsels
De Dienstenrichtlijn bevat 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. De screeningsoperatie (zie paragraaf 3.1.1) levert uitkomsten op die kunnen leiden tot aanpassingen in bepaalde vergunningstelsels. Waar aanpassing van de Nederlandse regelgeving nodig is, gebeurt dat via de implementatiewetgeving (zie ook paragraaf 4).

Eén van de bepalingen uit de Dienstenrichtlijn ziet op de inzet van de Lex Silencio Positivo, een beleidsvoornemen dat ook in het regeerakkoord is opgenomen. De Staatssecretaris van Economische Zaken zal mede namens de Minister van Justitie een kabinetsstandpunt op de recente voorlichting van de Raad van State naar uw Kamer zenden, waarin hij ook ingaat op de implementatie van de desbetreffende bepaling uit de Dienstenrichtlijn.

3.1.3 Ontwerp en bouw van het Eén-loket

De Dienstenrichtlijn verplicht tot het inrichten van een Eén-loket. Daar moeten dienstverrichters alle relevante informatie elektronisch kunnen vinden en alle formaliteiten en procedures elektronisch kunnen afwikkelen. Het gaat daarbij om informatie, formaliteiten en procedures die nodig zijn voor vestiging of het verrichten van

een dienst, voor zover deze dienst onder de Dienstenrichtlijn valt. Het Eén-loket vormt een schakel tussen dienstverrichters en (overheids)organisaties die verantwoordelijk zijn voor bijvoorbeeld inschrijving in registers of het verlenen van vergunningen. Deze verantwoordelijkheidsverdeling wordt door de richtlijn niet aangetast.

De realisatie van het Eén-loket sluit aan bij lopende e-overheidsprogramma's en bevordert de voortgang daarvan. De doelstellingen van verbetering van dienstverrichting en vereenvoudiging van administratieve procedures die de richtlijn stelt, zijn in hoge mate congruent met de doelstellingen van het e-overheidsbeleid.

Het voornemen is de ontwikkeling van het Eén-loket in te bedden in het Bedrijvenloket (www.bedrijvenloket.nl) dat binnen het e-overheidsprogramma een 'front-office'-functie vervult in het ontsluiten van informatie en procedures aan ondernemers. Een groot aantal decentrale overheden en andere (overheids)organisaties ontsluit al informatie via het Bedrijvenloket. Daarnaast wordt momenteel onderzocht waar gebruik kan worden gemaakt van e-overheidsprogramma's zoals E-formulieren en Samenwerkende Catalogi, en waar additionele activiteiten nodig zijn om de implementatie van het Eén-loket mogelijk te maken.

3.2 Verbetering van de kwaliteit van diensten

Ten aanzien van de verbetering van de kwaliteit van diensten bevat de Dienstenrichtlijn een aantal bepalingen over rechten van afnemers van diensten (bedrijven en consumenten). Het gaat daarbij met name om de verplichting voor dienstverrichters om bepaalde informatie te verstrekken aan afnemers, over de wijze waarop deze informatie dient te worden verstrekt en op welk moment dat dient te geschieden. Daarnaast stelt de Dienstenrichtlijn dat de lidstaten samen met de Europese Commissie dienstverrichters dienen aan te moedigen om de kwaliteit van hun dienstverrichtingen te waarborgen. De informatieverplichtingen zullen in de implementatiewetgeving opgenomen worden.

3.3 Samenwerking tussen bevoegde instanties

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 toezichthoudende en handhavende instanties in alle EU-lidstaten. De Europese Commissie ontwikkelt een elektronisch systeem voor informatie-uitwisseling, het Interne Markt Informatie (IMI)-systeem. De Minister van Economische Zaken is verantwoordelijk voor het IMI-systeem in Nederland. Dit systeem wordt ook gebruikt bij de uitvoering van de Richtlijn Beroepskwalificaties⁵, onder verantwoordelijkheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap.

⁵ Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, PbEG L 255/22

4. Implementatiewetgeving

De implementatiewetgeving krijgt de vorm van drie wetten, namelijk een Dienstenwet, een Aanpassingswet en een Veegwet.

Bij de omzetting van de Dienstenrichtlijn wordt het uitgangspunt gehanteerd dat de implementatiewetgeving zich beperkt tot het omzetten en implementeren van de verplichtingen uit de Dienstenrichtlijn en binnen de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn blijft. Op de enkele punten waar de implementatiewetgeving mogelijk verder gaat dan strikt genomen naar de letter van de Dienstenrichtlijn noodzakelijk, zal er sprake zijn van een bewuste afweging die expliciet wordt toegelicht.

De Dienstenwet implementeert de in paragraaf 3 benoemde hoofdverplichtingen uit de Dienstenrichtlijn en regelt de reikwijdte van de implementatiewetgeving. De Dienstenwet implementeert de verplichtingen van de Dienstenrichtlijn hetzij door wijzigingen aan te brengen in andere wetgeving, hetzij door deze verplichtingen zelfstandig te regelen. Ik streef ernaar om in de tweede helft van 2008 het Dienstenwetsvoorstel naar uw Kamer te zenden.

Het tweede deel van de implementatiewetgeving, de Aanpassingswet, past (sector)specifieke wetgeving aan voor zover dit noodzakelijk is om te voldoen aan de Dienstenrichtlijn en de bovengenoemde Dienstenwet. Ook kunnen in de Aanpassingswet verplichtingen uit de Dienstenrichtlijn worden geïmplementeerd die nog niet met de Dienstenwet konden worden meegenomen. Wijzingen die voortvloeien uit de screening zullen worden meegenomen in departementale wetgeving. Indien dat niet mogelijk is, zal hiertoe de Aanpassingswet benut worden. De Aanpassingswet wordt volgtijdelijk op de Dienstenwet ingediend, ongeveer een half jaar daarna.

De Veegwet ten slotte zal uitsluitend technische onvolkomenheden, omissies en andere technische wijzigingen aanbrengen in de Dienstenwet, de Aanpassingswet, of andere wetgeving in verband met de implementatie van de Dienstenrichtlijn.

Het geven van prioriteit aan vastlegging van de hoofdverplichtingen uit de richtlijn in de Dienstenwet is noodzakelijk, omdat deze richtinggevend zijn voor alle andere overheden die aangesloten moeten worden op het Eén-loket en het systeem van samenwerking tussen bevoegde instanties. Op deze wijze wordt tijdig het wettelijk kader bekend waarbinnen de andere overheden en bevoegde instanties moeten opereren. Zij kunnen zich daarnaar richten bij hun implementatiewerkzaamheden.

5. Bij de implementatie betrokken partijen

Vrijwel alle departementen, toezichthoudende en handhavende instanties, publiekrechtelijke bedrijfs- en beroepsorganisaties en decentrale overheden zijn betrokken bij het omzetten van de Dienstenrichtlijn in de Nederlandse wet- en

regelgeving en het realiseren van organisatorische voorzieningen voor de uitvoering van de Dienstenrichtlijn. De interdepartementale projectgroep zorgt voor analyses, sturing, coördinatie en monitoring van de implementatie.

In het kader van het implementatieproces wordt gesproken met vertegenwoordigers van bedrijven en consumenten. Het is van groot belang hen te informeren over de inhoud en gevolgen van de Dienstenrichtlijn. Het zijn immers de dienstverrichters en de afnemers bij wie de effecten van de Dienstenrichtlijn uiteindelijk neerslaan.

Tijdens de implementatieperiode vinden er consultaties plaats met de Europese Commissie en de andere EU-lidstaten ten behoeve van kennisuitwisseling en over de wijze van implementeren. De Commissie organiseert meerdere informele expertbijeenkomsten met alle lidstaten, zij stelt diverse notities op en zij onderhoudt bilaterale contacten.

6. Onderzoeksrapport gevolgen Dienstenrichtlijn voor decentrale overheden

Op 26 september jl. heeft de vaste commissie van Economische Zaken van uw Kamer mij gevraagd om een reactie namens het Kabinet op het onderzoeksrapport naar de gevolgen van de Dienstenrichtlijn voor decentrale overheden in Nederland. Het rapport is uw Kamer op 14 september jl. bij brief toegekomen (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XIII, nr. 79). In deze brief, die ik u samen met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heb toegestuurd, gaf ik aan op basis van het rapport en de daarin opgenomen financiële raming van de gevolgen, de gemeenten, provincies en waterschappen gecompenseerd te hebben.

Vanwege het belang van de betrokkenheid van de decentrale overheden bij de implementatie van de Dienstenrichtlijn, ga ik in de voorliggende brief mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nader in op het onderzoeksrapport.

Het onderzoek had tot doel te komen tot een integrale analyse van de financiële, juridische en praktische gevolgen van de Dienstenrichtlijn voor het binnenlands bestuur. De activiteiten die de decentrale overheden in het kader van de implementatie zullen moeten ondernemen, worden in het onderzoeksrapport helder beschreven. Het onderzoeksrapport dient in het implementatietraject als onderbouwing voor een verdere dialoog tussen Rijk en decentrale overheden over de wijze van implementeren. Het Kabinet onderschrijft de conclusie van het onderzoeksrapport dat de Dienstenrichtlijn tot structurele wijzigingen leidt in activiteiten van decentrale overheden, met name ten aanzien van het Eén-loket, de samenwerking tussen bevoegde instanties en het aanmelden van nieuwe of gewijzigde decentrale regelgeving. Waar blijkt dat decentrale overheden ondersteuning op maat behoeven in de implementatie, zullen Rijk en decentrale overheden daarover nader in gesprek gaan.

7. Slot

Ik heb in deze brief geschetst wat de Dienstenrichtlijn inhoudt, wat de implementatie behelst en welke stappen er tot op heden zijn gezet. Gedurende het afgelopen jaar is de implementatie voorbereid. De komende twee jaren zullen verdere bijdragen vergen van alle betrokkenen om het beoogde eindresultaat op 28 december 2009 te realiseren.

Aangezien het tijdig implementeren van richtlijnen tot de gezamenlijke verantwoordelijkheid van Kabinet en Staten-Generaal behoort, vertrouw ik op de medewerking van uw Kamer hierbij.

(w.g.) Maria J.A. van der Hoeven