

# **Europees Recht**

## **De Europese Richtlijn van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt:<sup>1</sup> Een overzicht**

Wouter GEKIERE  
Juridisch medewerker Europees Parlement

---

<sup>1</sup> PB L 376/36 van 27december 2006.



## I. Inleiding

1. Het belang van de dienstensector voor de Europese economie staat vast. Diensten maken op dit ogenblik in de meeste EU-lidstaten 70% van het BNP en van de werkgelegenheid uit. Een goed functionerende interne markt van diensten is een essentieel middel voor meer economische groei en werkgelegenheid in de EU en is bijgevolg van cruciaal belang voor het bereiken van de zogenaamde Lissabon-doelstelling. Op de Europese Raad van Lissabon van maart 2000 namen de Europese staatshoofden en regeringsleiders zich immers voor om van Europa tegen 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te maken die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang.<sup>1</sup>

2. Op 12 december 2006 ondertekenden het Europees Parlement en de Raad Richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt (hierna: dienstenrichtlijn). Hiermee kwam een einde aan de besprekingen in en tussen de verschillende instellingen van de Unie die bijna drie jaar hebben geduurd. Op 13 januari 2004 had de Europese Commissie dit debat op gang gebracht met de indiening van een voorstel voor een dienstenrichtlijn. De bedoeling van dit voorstel bestond erin een juridisch kader te creëren om belemmeringen van het vrije dienstenverkeer in de EU weg te werken.

3. De dienstenrichtlijn heeft in hoofdzaak betrekking op twee verschillende scenario's van grensoverschrijdende dienstverlening. Enerzijds beoogt de Europese Commissie de beperkingen op de vrijheid van vestiging in de zin van artikel 43 EG te verminderen, waardoor dienstverleners zich makkelijker in een andere EU lidstaat zouden kunnen vestigen. Anderzijds geeft de Commissie uitvoering aan het fundamentele recht op vrije dienstverlening (Artikel 49-50 EG). Dienstverleners die gevestigd zijn in een lidstaat moeten hun diensten op tijdelijke basis in een andere lidstaat immers beter kunnen aanbieden.

4. Deze bijdrage geeft een overzicht van de belangrijkste elementen van de dienstenrichtlijn. Achtereenvolgens worden behandeld: de werkingssfeer, administratieve vereenvoudiging, de vrijheid van vestiging, het vrij verkeer van diensten, de verhouding met andere bepalingen van Gemeenschapsrecht, de terbeschikkingstelling van werknemers en ten slotte rechten van afnemers, kwalitatieve dienstverlening en flankerende maatregelen. Eerst wordt echter een beknopt beeld geschetst van de totstandkoming van de dienstenrichtlijn.

## II. Totstandkoming

5. Teneinde tegemoet te komen aan het verzoek van de Europese Raad van Lissabon in maart 2000, heeft de Commissie een nieuwe "internemarktstrategie" opgezet die een einde moest maken aan ongerechtvaardigde belemmerin-

---

<sup>1</sup> Conclusies van het voorzitterschap - Europese Raad van Lissabon - 23 en 24 maart 2000, lid 5.

gen van het dienstenverkeer. Op 30 juli 2002 bracht de Commissie een rapport uit over de toestand van de interne markt voor diensten<sup>2</sup> waarin het concludeerde dat tien jaar nadat de interne markt voltooid had moeten zijn (in 1993) bedrijven, zelfstandigen en consumenten nog steeds af te rekenen hadden met een hele reeks juridische en administratieve belemmeringen van grensoverschrijdend dienstverkeer. De Commissie concludeerde dat deze belemmeringen voorkwamen in elke fase van de dienstverlening en de volledige economie troffen. Bovendien brachten zij juridische onzekerheid teweeg, in het bijzonder voor KMO's en consumenten.

6. Op 13 januari 2004 diende de Europese Commissie een voorstel voor een dienstenrichtlijn in.<sup>3</sup> Samen met dit voorstel, publiceerde de Europese Commissie een zogenaamde "Extended Impact Assessment."<sup>4</sup> Deze impactstudie toonde aan dat belemmeringen van het dienstenverkeer een beduidend nefaste impact hebben op economische groei, werkgelegenheid en competitiviteit in de EU. Het concludeerde bovendien dat een horizontaal wetgevend initiatief hét gepaste middel was voor de afbouw van deze belemmeringen. De Commissie was hiermee van oordeel dat belemmeringen niet voldoende efficiënt konden worden afgebouwd aan de hand van aanpassingen van nationale rechtsregels naar aanleiding van door de Commissie ingeleide inbreukprocedures of antwoorden van het Hof van Justitie op prejudiciële vragen.

7. De indiening van het Commissievoorstel bracht de medebeslissingsprocedure op gang. Het debat in het Europees Parlement in eerste lezing werd o.m. gevoerd naar aanleiding van een publieke hoorzitting op 11 november 2004 waar experts uit de academische wereld, NGO's en de bedrijfswereld van gedachten wisselden over een aantal controversiële punten uit de dienstenrichtlijn.<sup>5</sup> De procedurele behandeling van het voorstel in het Europees Parlement gebeurde aan de hand van een procedure van zogenaamde "nauwere samenwerking" tussen de commissie interne markt en consumentenbescherming (IMCO) enerzijds en de commissie werkgelegenheid en sociale zaken (EMPL) anderzijds. Dit betekende dat, ook al was IMCO in hoofdzaak bevoegd, EMPL bevoegd was om een bindend advies te verstrekken wat betreft de aspecten aangaande werkgelegenheid en sociale zaken.<sup>6</sup> De behandeling in eerste lezing

<sup>2</sup> Europese Commissie, *Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de toestand van de interne markt voor diensten*, 30 juli 2002, COM(2002) 441 definitief.

<sup>3</sup> COM (2004) 2 def.

<sup>4</sup> Europese Commissie, *Extended Impact Assessment of proposal for a Directive on Services in the Internal Market* (Commission Staff Working Paper), 13 januari 2004, SEC (2004) 21.

<sup>5</sup> Werden o.m. behandeld: de brede werkingssfeer van de richtlijn, het oorsprongslandbeginsel als het regelgevend basisbeginsel inzake de tijdelijke grensoverschrijdende dienstverlening, de verhouding met andere gemeenschapsinstrumenten en de mogelijke impact op arbeidsrecht. Alle bijdragen treft u aan op: [http://www.europarl.europa.eu/hearings/20041111/imco/contributions\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/hearings/20041111/imco/contributions_en.htm)

<sup>6</sup> Uiteindelijk werd op 19 juli 2005 een advies goedgekeurd in EMPL (rapporteur Anne Van Lancker) en werd op 22 november 2005 een rapport goedgekeurd in IMCO (rapporteur Evelyne Gebhardt). Daarnaast brachten nog 8 andere parle-

door het Europees Parlement kwam tot een einde door een stemming in plenaire zitting in Straatsburg op 16 februari 2006. Hiermee bracht het Europees Parlement een aantal substantiële wijzigingen aan op het oorspronkelijke Commissievoorstel.

8. De door het Europees Parlement aangebrachte wijzigingen werden vervolgens grotendeels overgenomen door de Europese Commissie in haar gewijzigd voorstel van 4 april 2006.<sup>7</sup> Dit gewijzigde voorstel vormde de basis van de besprekingen in de Raad die op 29 maart 2006 hierover een politiek akkoord bereikte. Enkele weken later, op 24 juli 2006, werd dit akkoord vertaald in een officieel gemeenschappelijk standpunt.<sup>8</sup> De tweede lezing in het Europees Parlement die volgde daarop, leverde uiteindelijk geen inhoudelijke wijzigingen meer op. Na de belofte van de Europese Commissie om op de plenaire zitting van het Europees Parlement een formele verklaring af te leggen over de interpretatie van een aantal bepalingen van de dienstenrichtlijn,<sup>9</sup> zette het Europees Parlement het licht op groen voor de dienstenrichtlijn op 15 november 2006. De definitieve tekst van de richtlijn werd ondertekend op 12 december 2006 en bekendgemaakt in het Publicatieblad van 27 december 2006.

### III. Overzicht en bespreking van de belangrijkste elementen

#### *§1. Werkingssfeer*

9. De dienstenrichtlijn is van toepassing op diensten van dienstverrichters (bedrijven, zelfstandigen) die in een EU-lidstaat gevestigd zijn.<sup>10</sup> Het begrip dienst omvat elke economische zelfstandige activiteit, zoals bedoeld in artikel 50 EG, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt.<sup>11</sup> Zoals de Europese

---

mentaire commissies een advies uit: zie [http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services\\_directive/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/default_en.htm)

7 Gewijzigd voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, COM (2006) 160 def., 4 april 2006.

8 Gemeenschappelijk Standpunt (EG) nr. 16/2006 van 24 juli 2006, vastgesteld door de Raad, volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met het oog op de aanneming van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, PB C 270 E/1 van 7 november 2006.

9 De verklaring van Commissielid Charles Mc Creevy handelde over de draagwijdte van de analyses en richtsnoeren door de Commissie over de toepassing van de richtlijn, het overwegen van bijkomende harmonisatiemaatregelen, de impact van de dienstenrichtlijn op het arbeidsrecht en op het strafrecht en de uitsluiting van sociale diensten.

10 Dienstenrichtlijn, artikel 2, lid 1.

11 Dienstenrichtlijn, artikel 4, lid 1.

Commissie heeft verduidelijkt,<sup>12</sup> moet de dienst niet noodzakelijk worden betaald door de afnemer van de betrokken diensactiviteit.<sup>13</sup>

Het oorspronkelijke Commissievoorstel had betrekking op een heel ruime waaier van diensten. Het lijstje van diensten omvatte niet alleen puur commerciële diensten (management-consultants, reclamediensten, diensten in de vastgoedsector, reisbureaus, ...), maar ook gevoelige gemeenschapsvoorzieningen zoals gezondheidszorg en sociale diensten (thuiszorg, kinderopvang en sociale huisvesting). Zowat elke dienstactiviteit viel binnen het voorstel met uitzondering van onbezoldigde diensten die de overheid in het kader van haar sociale, culturele, opvoedkundige en justitiële taak aanbiedt.<sup>14</sup> Voorts voorzag het voorstel ook een uitdrukkelijke uitzondering voor bepaalde bezoldigde diensten die reeds het voorwerp uitmaakten van een regelgevend kader op EU niveau, het ging hierbij om financiële diensten, elektronische communicatiediensten en netwerken en bepaalde vervoersdiensten.<sup>15</sup> Ten slotte was het voorstel evenmin van toepassing op belastinggebied.<sup>16</sup>

10. De horizontale aanpak van de Commissie breekt met de traditie van sector-specifieke instrumenten op het gebied van de interne markt<sup>17</sup> en maakte in de medebeslissingsprocedure dan ook het voorwerp uit van discussie. Zo was een veelgehoorde kritiek in het Europees Parlement dat het Commissievoorstel geen rekening hield met de substantiële verschillen tussen commerciële diensten en diensten met publieke inslag/inslag van algemeen belang vermits deze op dezelfde wijze werden behandeld in het Commissievoorstel.<sup>18</sup> In tegenstelling tot puur commerciële diensten, bevatten gezondheidsdiensten en sociale diensten bijvoorbeeld een aantal typische kenmerken zoals de aanwezigheid van een driepartijenmodel, de informatieasymmetrie tussen pati-

<sup>12</sup> Explanatory Note from the Commission Services on the Activities Covered by the Proposal (10865/04), 25 June 2004, 2.

<sup>13</sup> Zie ook rechtspraak van het Europees Hof van Justitie: C-352/85, *Bond van Adverteerders en Others*, [1988] ECR 2085, lid 16; C-51/96 en C-191/97, *Deliège*, [2000] ECR I-2549, lid 56; C-157/99, *Smits and Peerbooms*, [2001] ECR I-05473, lid 57.

<sup>14</sup> COM (2004) 2 def., overweging 16.

<sup>15</sup> COM (2004) 2 def., artikel 2, lid 2.

<sup>16</sup> COM (2004) 2 def., artikel 2, lid 3. De uitsluiting is behouden in de definitieve tekst, zie dienstenrichtlijn, artikel 2, lid 3. Het oorspronkelijke Commissievoorstel voorzag wel de toepassing van het verbod op een aantal restrictieve vestigingsvereisten (artikel 14) en van het oorsprongslandbeginsel (artikel 16) op het gebied van belastingen maar dit is verdwenen uit de definitieve versie.

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld Richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de Lid-Staten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten, zoals gewijzigd bij Richtlijn 97/36/EG (richtlijn "Televisie zonder grenzen").

<sup>18</sup> Zie bijvoorbeeld C. ROUMET, namens the European Social Platform en R. BAETEN, namens het Observatoire Social Européen, "Health Services", op: *Public Hearing on the Proposal for a Directive on Services in the Internal Market*, Committee on the Internal Market and Consumer Protection in Association with the Committee on Employment and Social Affairs, Europees Parlement, Brussel, 11 november 2004.

ent/zorgontvanger en dienstverlener en de aanwezigheid van een derde publieke partij die de dienstverlening grotendeels financiert.

11. Terwijl een gedeelte van het Europees Parlement er zelfs voor pleitte om de hele bezoldigde publieke dienstverlening (zogenaamde "diensten van algemeen economisch belang") uit te sluiten, werd in eerste lezing enkel een parlementaire meerderheid gevonden voor een aantal sectoriële uitsluitingen van de dienstenrichtlijn. Op initiatief van het Europees Parlement werden de diensten van de gezondheidszorg uitgesloten van de definitieve versie van de richtlijn *"ongeacht de wijze waarop zij op nationaal niveau zijn georganiseerd en worden gefinancierd en ongeacht de vraag of de diensten van openbaar of particulier van aard zijn."* Wat sociale diensten betreft, had het Europees Parlement in eerste lezing eveneens een ruime uitsluiting bedongen.<sup>19</sup> Zowel de Europese Commissie in haar gewijzigd voorstel als de Raad in zijn gemeenschappelijk standpunt kwam hier gedeeltelijk op terug, waardoor de definitieve tekst de uitsluiting inhoudt van *"sociale diensten betreffende sociale huisvesting, kinderopvang en ondersteuning van gezinnen of personen in permanente of tijdelijke nood, die worden verleend door de staat, door dienstverrichters die hiervoor een opdracht hebben of een mandaat hebben gekregen van de staat, of door liefdadigheidsinstellingen die als zodanig door de staat zijn erkend"*.

12. De dienstenrichtlijn is echter wel van toepassing op diensten van algemeen economisch belang. Dit betekent dat gemeenschapsvoorzieningen zoals gas, elektriciteit, water en afvalbeheer onder de richtlijn vallen maar ze zijn wel uitgesloten van belangrijke delen van de richtlijn.<sup>20</sup> Bovendien bevat de dienstenrichtlijn op dit punt een specifieke vrijwaringsclausule: de richtlijn heeft geen betrekking op de liberalisering van diensten van algemeen economisch belang, noch de privatisering van entiteiten die openbare dienstverlening verzorgen. De lidstaten behouden de vrijheid om te definiëren wat zij aanzien als diensten van algemeen belang, hoe die diensten georganiseerd en gefinancierd worden en aan welke specifieke verplichtingen zij onderworpen zijn.<sup>21</sup>

13. Daarnaast werden een hele reeks andere dienstactiviteiten uitgesloten, op grond van de volgende argumenten: bepaalde diensten worden verricht in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag of vertonen een nauwe band met de openbare orde of veiligheid. Voor een aantal diensten werden specifieke geharmoniseerde regels op EU als absoluut noodzakelijk beschouwd. Verder was voor bepaalde diensten reeds een (weliswaar beperkt) gemeenschapsinstrument voorhanden en werd de voorkeur gegeven aan de aanpassing van dit sectoriële instrument. Naast de uitdrukkelijke uitsluitingen voorgesteld door de Europese Commissie, zijn zo de volgende diensten uitgesloten van de dien-

<sup>19</sup> Standpunt van het Europees Parlement in eerste lezing vastgesteld op 16 februari, artikel 2(h) luidt als volgt: *"sociale diensten zoals diensten voor sociale huisvesting, kinderverzorging en gezinshulp"*.

<sup>20</sup> Zijn niet van toepassing op diensten van algemeen economisch belang: het beginsel van de vrije dienstverlening in de Europese Unie (artikel 17, lid 1) en de screening van nationale regels op het bestaan van een aantal restrictieve vestigingsvereisten (artikel 15, lid 4)(zie infra).

<sup>21</sup> Dienstenrichtlijn, artikel 1, lid 2 en 3.

stenrichtlijn.<sup>22</sup> vervoerdiensten met inbegrip van havendiensten, diensten van uitzendbedrijven, audiovisuele diensten, gokactiviteiten, activiteiten in het kader van de uitoefening van openbaar gezag als bedoeld in artikel 45 EG, particuliere beveiligingsdiensten en diensten van notarissen en deurwaarders.<sup>23</sup>

**14.** Tenslotte werden er op initiatief van het Europees Parlement nog een aantal specifieke vrijwaringsclausules opgenomen in de richtlijn. In verband met het oorspronkelijke Commissievoorstel bestond bijvoorbeeld de vrees dat bepaalde maatregelen, in het bijzonder het land van oorsprongbeginsel, sociale dumping mogelijk zou maken. In de definitieve versie van de richtlijn wordt daarom duidelijk vastgelegd dat het arbeidsrecht onverlet wordt gelaten, dwz dat alle loon- en arbeidsvoorwaarden en veiligheids- en gezondheidsreglementering moet worden gerespecteerd. De dienstenrichtlijn respecteert nu ook het recht om CAO's te onderhandelen, af te sluiten en te doen naleven. De nationale sociale zekerheidswetgeving wordt ook niet in vraag gesteld. Het recht op sociaal overleg en het recht op staking en andere collectieve acties werd eveneens in de richtlijn opgenomen.<sup>24</sup> Op deze wijze wordt erkend dat dienstverleners bij het grensoverschrijdende dienstenverkeer alle sociale regels zouden eerbiedigen.

Naast een sociale clausule werd eveneens op initiatief van het Europees Parlement een culturele vrijwaringsclausule opgenomen in de richtlijn. Deze clausule voorziet dat maatregelen ter bescherming of bevordering van culturele of linguïstische verscheidenheid of de pluriformiteit van de media worden gevrijwaard van de bepalingen van de dienstenrichtlijn. Ten slotte blijft ook het strafrecht buiten schot van de dienstenrichtlijn met als enig voorbehoud dat lidstaten zich niet mogen beroepen op strafrechtelijke bepalingen betreffende de toegang en de uitoefening van dienstactiviteiten om de dienstenrichtlijn te omzeilen.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Dienstenrichtlijn, artikel 2.

<sup>23</sup> De uitsluiting van juridische diensten, zoals voorgesteld door het Europees Parlement, werd niet door de Europese Commissie en de Raad weerhouden op grond van het argument dat dit overbodig was *"omdat in artikel 3 al is bepaald dat in geval van strijdigheid tussen de bepalingen van de dienstenrichtlijn en een bepaling van een ander communautair instrument dat betrekking heeft op specifieke aspecten van een dienstenactiviteit, laatstgenoemde bepaling voorrang heeft."* (Gewijzigd voorstel Commissie, COM (2006) 160 definitief, 04.04.2006, p. 4)

<sup>24</sup> Dienstenrichtlijn, artikel 1, lid 6 en overweging 14 en 15. Merk op dat de Europese Commissie en de Raad na het standpunt van het Europees Parlement in eerste lezing aan de clausule hebben toegevoegd dat nationale wettelijke bepalingen op het gebied van arbeidsrecht "in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht" moeten zijn. Over dit punt heeft Commissielid Charles McCreevy een verklaring afgelegd op de plenaire zitting van het Europees Parlement in tweede lezing (15.11.2006).

<sup>25</sup> Dienstenrichtlijn, artikel 1, lid 4 en lid 5.

## **§2. Administratieve vereenvoudiging<sup>26</sup>**

**15.** De dienstenrichtlijn bevat vooreerst een aantal maatregelen ter vereenvoudiging van administratieve formaliteiten en procedures. Lidstaten moeten immers ervoor zorgen dat bedrijven, zelfstandigen en consumenten toegang hebben tot relevante informatie via één loket. Bovendien moeten bedrijven alle procedures en formaliteiten die nodig zijn om hun dienstactiviteit op het territorium van de betrokken lidstaat uit te oefenen op afstand en via elektronische weg via het zogenaamde "één-loket" kunnen afhandelen. Ten slotte is het de betrokken lidstaat niet meer toegestaan om van bedrijven, zelfstandigen en consumenten te eisen dat documenten uit een andere lidstaat originelen of voor eensluidende verklaarde vertalingen zijn alvorens die te aanvaarden, tenzij deze eis gerechtvaardigd is door een dwingende reden van algemeen belang.

De inhoud van deze maatregelen verschilt niet wezenlijk van het oorspronkelijke Commissievoorstel. Maar de Europese Commissie legde deze maatregelen enkel op aan de lidstaten ten aanzien van bedrijven en zelfstandigen die zich wensten te vestigen in een EU-lidstaat. De Europese Commissie en de Raad zijn echter het standpunt van het Europees Parlement in eerste lezing gevolgd en beslisten om deze maatregelen eveneens toe te passen ten aanzien van dienstverrichters die gevestigd zijn in een andere lidstaat en die op tijdelijke basis hun diensten komen leveren op het grondgebied van een andere EU-lidstaat.

## **§3. Vrijheid van vestiging<sup>27</sup>**

**16.** Wat het vrije vestigingsrecht betreft, bevat de dienstenrichtlijn een aantal specifieke bepalingen over nationale vergunningsstelsels en -voorwaarden betreffende de toegang tot en de uitoefening van dienstenactiviteiten. Zo is elk bestaand nationaal vergunningsstelsel in principe ontoelaatbaar tenzij het betrokken stelsel geen discriminerende werking heeft, het gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang en het evenredig is. In dit verband voorziet de dienstenrichtlijn dat elke lidstaat zijn vergunningstelsels tegen eind 2009 gaat doorlichten aan de hand van genoemde objectieve criteria. De bevindingen van elke lidstaat worden vervolgens onderworpen aan een procedure van "wederzijdse beoordeling" waarbij andere lidstaten opmerkingen kunnen maken. De Commissie die zich laat bijstaan door een regelgevend comité - met daarin vertegenwoordigers van de lidstaten - brengt hierover tegen 2010 verslag uit en doet eventueel voorstellen voor aanvullende initiatieven.<sup>28</sup>

**17.** De achterliggende gedachte van de doorlichting en de procedure van "wederzijdse beoordeling" is dat lidstaten hun stelsels onderling vergelijken. De strikte toepassing van de resultaten van deze doorlichting zouden de bevoegdheden van de lidstaten uithollen, zo werd gevreesd tijdens de behandeling van

<sup>26</sup> Dienstenrichtlijn, artikelen 5 tot 8.

<sup>27</sup> Dienstenrichtlijn, artikelen 9 tot 15.

<sup>28</sup> Dienstenrichtlijn, artikel 9, lid 2 en artikel 39, leden 1-4.

het voorstel in het Europees Parlement. Het stelde in eerste lezing de schrapping voor van de doorlichting maar werd hierin niet gevolgd door de andere instellingen. Het initiatief van het Europees Parlement in eerste lezing om het begrip "dwingende redenen van algemeen belang" in te vullen kreeg daarentegen wel navolging. De definitie van dit begrip verwijst naar een lijst van rechtvaardigingsgronden die erkend zijn door de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie en omvat onder meer: *"openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, handhaving van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding; bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectuele eigendom, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid.."* Gelet op het feit dat het gaat om een open lijst, biedt deze definitie elke lidstaat ruime garanties om in naam van het algemene belang eigen regels te verantwoorden.<sup>29</sup>

18. Voorts voorziet de dienstenrichtlijn een aanzienlijke rationalisering van de in de vergunningsstelsels opgelegde voorwaarden. Zo mogen lidstaten zich enkel beroepen op objectieve criteria die niet discriminerend zijn, die gerechtvaardigd zijn door dwingende redenen van algemeen belang, die evenredig zijn met die redenen en die precies, ondubbelzinning, vooraf bekendgemaakt en toegankelijk zijn. De gestelde voorwaarden mogen bovendien niet overlappen met vergelijkbare eisen waaraan het bedrijf of de zelfstandige - al dan niet in een andere lidstaat - heeft voldaan. Andere vernieuwende elementen zijn: het feit dat een vergunning toegang moet bieden tot het hele grondgebied van de betrokken lidstaat die de vergunning heeft afgegeven, het beginsel van de onbeperkte vergunningsduur en de invoering van de stilzwijgende verlening van een vergunning. In elk van deze gevallen zijn afwijkende regelingen echter toegestaan indien zij gerechtvaardigd zijn door een dwingende reden van algemeen belang.<sup>30</sup>

19. De dienstenrichtlijn verbiedt uitdrukkelijk het behoud van een aantal vergunningsvoorwaarden die duidelijk onverenigbaar worden geacht met het recht op vrije vestiging in een EU-lidstaat. Het gaat hierbij onder meer om discriminerende vereisten, de toepassing per geval van economische criteria bij de verlening van een vergunning, de betrokkenheid van concurrenten bij individuele vergunningsaanvragen of de verplichting om een financiële waarborg te stellen bij een op het grondgebied van de betrokken lidstaat gevestigde instelling.<sup>31</sup>

20. Ten slotte voorziet de dienstenrichtlijn eveneens een doorlichtingsverplichting van een aantal specifieke vergunningsvereisten aan de hand van objectieve criteria (niet-discriminerend karakter, noodzakelijkheid en evenredigheid). De resultaten van deze doorlichtingsoperatie zijn onderworpen aan de hierboven beschreven procedure van "wederzijdse beoordeling". Het gaat hierbij onder meer om kwantitatieve en territoriale beperkingen, voorwaarden die van de dienstverlener verlangen dat hij een bepaalde rechtsvorm heeft, eisen betref-

<sup>29</sup> Dienstenrichtlijn, artikel 4 (8) en overweging 40.

<sup>30</sup> Dienstenrichtlijn, artikel 10, lid 4; artikel 11, lid 1 en artikel 13, lid 4.

<sup>31</sup> Dienstenrichtlijn, artikel 14.

fende het minimumaantal werknemers en minimum- en maximumtarieven. Het feit dat de doorlichting diende te gebeuren voor een heel ruime waaier van zowel commerciële diensten als diensten met een publieke inslag, riep tijdens de behandeling van het Commissievoorstel in de medebeslissingsprocedure heel wat vragen op. Een aantal van deze specifieke vereisten worden immers beschouwd als essentiële instrumenten voor de planning van de nationale overheden om de toegankelijkheid, de betaalbaarheid en de kwaliteit van publieke diensten, zoals sociale en gezondheidsdiensten, te garanderen. Dit probleem is intussen gedeeltelijk ondervangen, vermits een aantal gevoelige sectoren zoals gezondheidszorg en sociale diensten uiteindelijk werden uitgesloten van de richtlijn. Het Europees Parlement was in eerste lezing echter ook van oordeel dat wetgeving aangaande alle diensten van algemeen economisch belang moest worden uitgesloten van deze doorlichtingsverplichting. De definitieve tekst sluit gedeeltelijk aan bij deze wens, die stelt immers dat wetgeving inzake diensten van algemeen economisch belang enkel moet worden doorgelicht *"voor zover de toepassing [er]van de vervulling, in feite of in rechte, van de aan hen toegewezen bijzondere taak niet belemmert"*.<sup>32</sup>

21. Aansluitend bij de lijst van specifieke vereisten op basis waarvan nationale vergunningsstelsels moeten worden gescreend, voorziet de dienstenrichtlijn ook dat EU-lidstaten zich ertoe verbinden om geen nieuwe vereisten van dergelijke aard meer in te voeren tenzij deze aan dezelfde objectieve criteria voldoen.<sup>33</sup> De lidstaten stellen de Commissie bovendien op de hoogte van de invoering van dergelijke nieuwe vereisten.<sup>34</sup> Aan deze notificatieverplichting ligt een benadering ten gronde die verschilt van de traditionele rol die de Europese Commissie speelt in het kader van inbreukprocedures in de zin van artikel 226 EG (waarbij zij actie onderneemt tegen een lidstaat wanneer zij redenen heeft om te geloven dat die lidstaat de op hem rustende verplichtingen ingevolge het Gemeenschapsrecht niet nakomt).<sup>35</sup>

32 Dienstenrichtlijn, artikel 15, lid 4. Deze bepaling is duidelijk geïnspireerd op artikel 86, lid 2 EG en werd door de Europese Commissie in haar gewijzigd voorstel van 04.04.2006 in de dienstenrichtlijn gevoegd. Het Europees Parlement had eerder in eerste lezing een algehele uitsluiting van diensten van algemeen economisch belang van deze verplichting goedgekeurd.

33 Dienstenrichtlijn, artikel 15, lid 6. Het oorspronkelijk Commissievoorstel voorzag bovendien dat nieuwe vereisten enkel toegestaan waanneer die "uit nieuwe omstandigheden voortvloeien". Op initiatief van het Europees Parlement werd dit uit de dienstenrichtlijn geschrapt.

34 Dienstenrichtlijn, artikel 15, lid 7.

35 W. GEKIERE, *Towards a European Directive on Services in the Internal Market: Analysing the Legal Repercussions of the Draft Services Directive and its Impact on National Services Regulations*, research report commissioned by Anne Van Lancker, rapporteur Commission Employment and Social Affairs, Institute for European Law, Catholic University Leuven, September 2004, p. 11-12.

**§4. Vrij verkeer van diensten<sup>36</sup>**

**22.** Wat de vrije dienstverlening betreft, voorzag het oorspronkelijke Commissievoorstel het oorsprongslandbeginsel. Dit houdt in dat dienstverleners die gevestigd zijn in om het even welke lidstaat van de EU en die in een andere lidstaat tijdelijk diensten willen verlenen, niet langer onderworpen zijn aan de rechtsregels van de lidstaat waar de dienst wordt geleverd, maar enkel aan de regels van de lidstaat waar ze zijn gevestigd. Het zogenaamd "gecoördineerd gebied" waarop dit principe van toepassing werd verklaard was heel ruim: het betrof alle nationale bepalingen betreffende de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit.<sup>37</sup> Bovendien zou het land waar het bedrijf is gevestigd voortaan ook verantwoordelijk zijn voor de controle op de naleving van regels door het bedrijf, waar de dienst ook wordt geleverd. Ter aanvulling van de algemene controlebevoegdheid van het oorsprongsland voorzag het voorstel in een reeks maatregelen die de wederzijdse bijstand tussen de betrokken lidstaten moesten verhogen.<sup>38</sup>

Voor een aantal diensten (post, water-, elektriciteits- en aardgasdistributie, ...) werd hierop wel een uitzondering gemaakt en bovendien werden een aantal specifieke gemeenschapsinstrumenten, bepaalde terreinen alsook enkele bepalingen inzake verbintenissenrecht en niet-contractuele aansprakelijkheid uitgesloten van de werking van dit beginsel.<sup>39</sup> Voorts kon ter bescherming van de veiligheid, openbare orde en de uitoefening van een beroep in de gezondheidszorg in specifieke gevallen en mits naleving van een procedure van wederzijdse bijstand afwijkingen van het oorsprongslandbeginsel worden toegestaan.<sup>40</sup> Ten slotte werden drie soorten dienstenactiviteiten door de Commissie tijdelijk uitgesloten van het oorsprongslandbeginsel wegens het ontbreken van een geharmoniseerde EU regelgeving. Het ging om regels over geldvervoer, gokactiviteiten en de gerechtelijke inning van schuldvorderingen.<sup>41</sup>

**23.** Het oorsprongslandbeginsel stond uiteraard centraal in het debat tijdens de medebeslissingsprocedure. Zo riep dit beginsel heel wat vragen op in het Europees Parlement. Gelet op de grote diversiteit in organisatie en vormgeving van tal van diensten in EU, zou een vrij verkeer van diensten dat niet de nodige garanties levert voor een gerechtvaardigd optreden van bestemmingsland de inhoud en de kwaliteit van diensten ernstig kunnen ondermijnen. Voorts is het zo dat het oorsprongslandbeginsel maar naar behoren kan functioneren als er wederzijds vertrouwen is tussen lidstaten, en van wederzijds vertrouwen kan enkel sprake zijn in geval van minimum equivalente voorwaarden in verschillende lidstaten. De gebieden waarvoor het Commissievoorstel werkelijk een

<sup>36</sup> Dienstenrichtlijn, artikelen 16-21.

<sup>37</sup> COM (2004) 2 def., artikel 16(1), waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar het gedrag van dienstverrichter, de kwaliteit of inhoud van dienst, reclame, contracten en aansprakelijkheid van de dienstverrichter. Zie ook COM (2004) 2 def. artikel 4(9).

<sup>38</sup> COM (2004) 2 def., artikelen 34 tot 38.

<sup>39</sup> COM (2004) 2 def., artikel 17.

<sup>40</sup> COM (2004) 2 def., artikel 19.

<sup>41</sup> COM (2004) 2 def., artikelen 18 en 40.

geharmoniseerde regeling voorstelde waren echter beperkt tot een aantal specifieke onderwerpen, zoals informatie over dienstverrichters en hun diensten, beroepsverzekeringen en -waarborgen, informatie over productgaranties en geschillenbeslechting.<sup>42</sup> Bovendien werd erop gewezen dat de introductie van het oorsprongslandbeginsel eigenlijk neerkwam op de invoering van een "onvoorwaardelijke" wederzijdse erkenning en op die wijze haaks stond op de wederzijdse erkenning die uit de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie voortvloeit. De logica van deze rechtspraak is dat rechtsregels van de ontvangende lidstaat enkel worden buiten werking gesteld in zoverre de toepassing ervan aanleiding geeft tot een ongerechtvaardigde belemmering van het vrij verkeer. Wederzijdse erkenning wordt hier dus steeds gekoppeld aan de voorwaarde dat een betrokken lidstaat er niet in slaagt een beperkende maatregel te verantwoorden.<sup>43</sup>

Volgens sommigen bestond dit beginsel op gespannen voet met de bepalingen van het EG Verdrag.<sup>44</sup> Volgens het Gemeenschapsrecht is het immers zo dat nationale bepalingen moeten worden getoetst aan het specifieke secundaire gemeenschapsinstrument en niet aan de EG verdragsbepalingen op voorwaarde en voor zover dit gemeenschapsinstrument een uitputtende geharmoniseerde regeling terzake bevat.<sup>45</sup> Vermits de Europese Commissie enkel op een aantal specifieke punten een geharmoniseerde regeling voorstelde en tegelijkertijd ook de dwingende redenen van algemeen belang aanzienlijk inperkte, bestond er een spanning tussen het Commissievoorstel en de Verdragsbepalingen betreffende het vrij verkeer. Voorstanders van het oorsprongslandsbeginsel wezen daarentegen op de cruciale rol van dit beginsel om de toegang tot de verschillende nationale markten aanzienlijk te bevorderen.

**24.** Gedurende de behandeling van het voorstel in het Europees Parlement werden een aantal alternatieven voor het oorsprongslandbeginsel gesugge-

<sup>42</sup> COM (2004) 2 def., artikelen 26 tot 28 en 32. Bijkomende harmoniserende maatregelen op het gebied van minimum kwaliteitsnormen, bescherming van de openbare orde, minimum opleiding en vereisten aangaande beroepskwalificaties en toezichtsmechanismen leek nochtans essentieel voor een goede werking van het oorsprongslandbeginsel: zie W. GEKIERE, *Towards a European Directive on Services in the Internal Market: Analysing the Legal Repercussions of the Draft Services Directive and its Impact on National Services Regulations*, research report commissioned by Anne Van Lancker, rapporteur Commission Employment and Social Affairs, Institute for European Law, Catholic University Leuven, September 2004, p. 15.

<sup>43</sup> BJ DRIJBER, "The Country of Origin Principle", p. 3-4, op: *Public Hearing on the Proposal for a Directive on Services in the Internal Market*, Committee on the Internal Market and Consumer Protection in Association with the Committee on Employment and Social Affairs, Europees Parlement, Brussel, 11 november 2004.

<sup>44</sup> BJ DRIJBER, "De Bezems van Bolkenstein", *NTER* 2004, 118 en W. GEKIERE, *Towards a European Directive on Services in the Internal Market: Analysing the Legal Repercussions of the Draft Services Directive and its Impact on National Services Regulations*, research report commissioned by Anne Van Lancker, rapporteur Commission Employment and Social Affairs, Institute for European Law, Catholic University Leuven, September 2004, p. 16.

<sup>45</sup> C-37/92, *Vanacker and Lesage*, [1993] ECR I-4947, lid 9; C-324/99, *Daimler-Chrysler*, [2001] ECR I-9897, lid 32; C-322/01, *Doc Morris*, [2003], lid 64.

reerd. Terwijl de commissie EMPL in haar advies van oordeel was dat de werking van het beginsel moest worden beperkt tot hetgeen effectief werd gecoördineerd in de richtlijn, stelde rapporteur Gebhardt in de commissie IMCO voor het beginsel te laten vervangen door het beginsel van wederzijdse erkenning (Gebhardt scenario I) en vervolgens door een oplossing die een onderscheid maakte tussen de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit (Gebhardt scenario II). Beide scenario's werden echter in de commissie IMCO niet weerhouden. Pas in de aanloop naar de plenaire zitting werd een compromis bereikt tussen onderhandelaars van de twee grootste fracties van het Europees Parlement (EVP en PES) over een compromis dat een pragmatische oplossing bracht op het gebied van het vrij verrichten van diensten.

**25.** Het door het Europees Parlement voorgestelde compromis houdt in dat lidstaten het recht op vrije dienstverlening van dienstverleners zullen respecteren en dat zij hen geen eisen meer zullen opleggen die niet beantwoorden aan bepaalde objectieve criteria, met name discriminatieverbod, noodzakelijkheid en evenredigheid. In tegenstelling tot het hoofdstuk vestiging, waar de term "dwingende redenen van algemeen belang" is opgenomen, bepaalt dit compromis dat vereisten moeten gerechtvaardigd zijn omwille van een aantal welomschreven redenen, met name de bescherming van leefmilieu, openbare veiligheid, openbare orde en openbare veiligheid.<sup>46</sup> Voorts somt het compromis een aantal restrictieve vereisten op waarvan het behoud in nationale regelgeving voortaan verboden is.<sup>47</sup> Tenslotte krijgen lidstaten waar een dienst wordt geleverd de garantie dat zij maatregelen kunnen blijven opleggen in het kader van de bescherming van een aantal specifieke redenen van openbaar belang (vrijwaringsclausule).<sup>48</sup> Naast een opsomming van de redenen die zijn opgesomd in lid 1 van artikel 16, erkent deze bepaling ook nog dat voorschriften inzake arbeidsvoorwaarden moeten worden gerespecteerd.<sup>49</sup>

Wat eventuele bijkomende harmonisatievoorstellen betreft, vraagt de dienstenrichtlijn aan de Commissie om tegen 28 december 2011 een rapport voor te leggen, waarin het nagaat of dergelijke maatregelen moeten worden genomen.<sup>50</sup>

**26.** De definitieve dienstenrichtlijn voorziet ook een aantal algemene afwijkingen op het pragmatische beginsel inzake het vrij verrichten van diensten. Zo

<sup>46</sup> Dienstenrichtlijn, artikel 16, lid 1.

<sup>47</sup> Dienstenrichtlijn, artikel 16, lid 2. Het betreft hier o.m. de verplichting om een vestiging te hebben, een verbod om bepaalde infrastructuur op te zetten, de verplichting om een specifiek voor de dienstenactiviteit afgegeven identiteitsdocument te bezitten.

<sup>48</sup> Dienstenrichtlijn, artikel 16, lid 3.

<sup>49</sup> De meerwaarde van de verwijzing naar de naleving van arbeidsvoorwaarden is eerder beperkt, gelet op de ruime sociale vrijwaringsclausule opgenomen in artikel 1. Ook wat de opgesomde redenen van algemeen belang betreft, lijkt de meerwaarde van lid 3 eerder beperkt te zijn. In haar gewijzigd voorstel van 04.04.2006 voegde de Europese Commissie immers toe dat artikel 16, lid 3 "in overeenstemming met lid 1" moet worden toegepast. Artikel 16, lid 3 speelde nochtans een belangrijke rol in het compromis van het Europees Parlement in eerste lezing.

<sup>50</sup> Dienstenrichtlijn, artikel 16, lid 4.

zijn alle diensten van algemeen economisch belang (dus niet alleen post, water-, elektriciteits- en aardgasdistributie) ervan uitgesloten. De tijdelijke uitsluiting van geldvervoer en gokactiviteiten was overbodig geworden door de uitsluiting van deze diensten van de werkingssfeer en is bijgevolg geschrapt.<sup>51</sup> De gerechtelijke inning van schuldvorderingen wordt dan weer definitief gevrijwaard van de werking van het principe van het vrij verrichten van diensten.<sup>52</sup> Ten slotte wordt de mogelijkheid om in specifieke gevallen afwijkingen te bekomen, gehandhaafd maar beperkt tot maatregelen betreffende de veiligheid van diensten.<sup>53</sup>

27. Dat het land waar het bedrijf is gevestigd voortaan ook verantwoordelijk zou zijn voor de controle op de naleving van regels door het bedrijf, waar de dienst ook wordt geleverd, is geschrapt uit de definitieve versie van de dienstenrichtlijn. Hierdoor komt de controle op de naleving van de regelgeving weer in handen van het land waar de dienst wordt geleverd. De dienstenrichtlijn voorziet wel nog steeds een reeks maatregelen die de wederzijdse bijstand tussen de betrokken lidstaten moeten verhogen.<sup>54</sup>

28. Op initiatief van de Raad werd ten slotte een verplichting voor de lidstaten ingevoerd om verslag uit te brengen van de nationale eisen die elke lidstaat oplegt aan wie tijdelijk een dienst komt leveren op zijn grondgebied. Deze doorlichting gebeurt aan de hand van objectieve criteria opgesomd in artikel 16, lid 1. Voorts wordt een notificatieverplichting ingevoerd voor alle wijzigingen van bestaande eisen en nieuwe eisen. Op deze wijze roept de Raad een verplichting in het leven die vergelijkbaar met die voor de vrijheid van vestiging.<sup>55</sup>

## ***§5. Verhouding met andere bepalingen van Gemeenschapsrecht<sup>56</sup>***

29. Artikel 3 van de dienstenrichtlijn voorziet dat, in geval van een conflict tussen een bepaling van deze richtlijn en een bepaling van een andere communautair besluit dat betrekking heeft op specifieke aspecten van de toegang tot of de uitoefening van een dienst, het andere communautaire besluit voorrang heeft op de dienstenrichtlijn. Bovendien wordt hierbij uitdrukkelijk verwezen naar de volgende specifieke communautaire regelgeving: richtlijn 96/71/EG inzake terbeschikkingstelling van werknemers, Verordening 1408/71 inzake de toepassing van socialezekerheidsregelingen, richtlijn "Televisie zonder grenzen" en de Richtlijn erkenning beroepskwalificaties. Eveneens wordt verduidelijkt dat de richtlijn geen betrekking heeft op regels van internationaal privaatrecht (Rome I en II),<sup>57</sup> met inbegrip van regels die waarborgen dat con-

<sup>51</sup> Dienstenrichtlijn, artikel 2, lid 2, d) en h).

<sup>52</sup> Dienstenrichtlijn, artikel 17, 5).

<sup>53</sup> Dienstenrichtlijn, artikel 18.

<sup>54</sup> Dienstenrichtlijn, artikel 28 e.v.

<sup>55</sup> Dienstenrichtlijn, artikel 39, lid 5. Zie supra, paragraaf 21.

<sup>56</sup> Dienstenrichtlijn, artikel 3.

<sup>57</sup> In dit verband dient worden opgemerkt dat de Raad in haar gemeenschappelijk standpunt de voorkeur gaf aan de neutrale term "heeft geen betrekking op" op de bewoordingen van het Europees Parlement in eerste lezing ("laat het internatio-

umenten de bescherming kunnen inroepen van regels inzake consumentenbescherming die in hun lidstaat van kracht zijn.<sup>58</sup>

**30.** Het oorspronkelijke Commissievoorstel bevatte enkel een vage clause op dit gebied. Het voorzag immers dat de dienstenrichtlijn de toepassing van andere communautaire besluiten inzake de diensten waarop zij betrekking hebben, niet zou uitsluiten. De achterliggende bedoeling van de Europese Commissie was echter dat, wanneer zowel de dienstenrichtlijn als andere communautaire besluiten op een bepaalde dienstenactiviteit van toepassing zijn, beiden cumulatief zouden gelden waarbij de bepalingen van de richtlijn die van de andere besluiten aanvullen. De definitieve tekst van artikel 3 belet niet dat de bepalingen van de dienstenrichtlijn inderdaad van toepassing zijn voor zover het een materie betreft die niet wordt behandeld door een andere sectorieel communautair instrument. Maar de meerwaarde van dit artikel 3 ligt in het feit dat het duidelijke erkenning geeft aan de "lex specialis" regel.

Ten slotte bevestigt artikel 3 nog dat elke EU-lidstaat bij de toepassing van deze richtlijn de Verdragsregels inzake de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten moet respecteren.

## ***§6. Terbeschikkingstelling van werknemers***

**31.** Volgens Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten ("detacheringrichtlijn") moeten bedrijven die in een lidstaat van de EU gevestigd zijn en die in een andere lidstaat diensten komen aanbieden voor de in deze lidstaat ter beschikking gestelde werknemers de arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden respecteren van het land waar het werk wordt uitgevoerd. Zoals reeds aangegeven, voorziet artikel 3 van de dienstenrichtlijn dat de bepalingen van de detacheringrichtlijn voorrang hebben op de bepalingen van deze richtlijn. Tijdens de behandeling van het Commissievoorstel in het Europees Parlement werd er echter op gewezen dat de detacheringrichtlijn niet alle gevallen dekte waarbij werknemers worden gedetacheerd in opdracht van een onderneming of zelfstandige die in een andere lidstaat is gevestigd.<sup>59</sup> De vrees dat de dienstenrichtlijn deze leemte zou invullen werd echter weggenomen door de invoering van de eerder genoemde sociale vrijwaringsclausule.<sup>60</sup>

---

naal privaatrecht onverlet") en op die van de Europese Commissie in haar gewijzigd voorstel ("doet geen afbreuk aan de regels van het internationaal privaatrecht").

<sup>58</sup> De verwijzing naar de consumentenwetgeving die in de lidstaat van de consument van kracht is speelde een belangrijke rol bij het bereiken van een compromis in het Europees Parlement in eerste lezing over artikel 16, in het bijzonder artikel 16, lid 3 (waar de term consumentenbescherming niet voorkomt).

<sup>59</sup> Bijv. wanneer het niet meer gaat om een detachering van beperkte duur, maar voor langere duur.

<sup>60</sup> Dienstenrichtlijn, artikel 1, lid 6. Zie supra, paragraaf 14.

32. Wat de controle ingeval van detachering van werknemers betreft, blijft de lidstaat waar een werknemer een dienst komt uitvoeren in opdracht van een in een andere lidstaat gevestigd bedrijf ook na de inwerkingtreding van de dienstenrichtlijn bevoegd voor de controle op de naleving van de wetgeving op de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in overeenstemming met de detacheringrichtlijn. Het oorspronkelijke Commissievoorstel erkende dit principe ook al maar zou zogenaamde "gaststaten" wel beletten om een aantal essentiële voorwaarden op te leggen (het vragen van een vergunning, het afleggen van een verklaring, een vertegenwoordiger op Belgisch grondgebied, eisen dat de sociale documenten in België worden bewaard...). Dit betekende dat het voor de controleautoriteiten van de gaststaten behoorlijk moeilijk (zelfs onmogelijk) zou worden om de controle op de naleving te verzorgen. Het Commissievoorstel bevatte weliswaar een algemeen systeem van informatie-uitwisseling en bijstand vanwege het land van oorsprong,<sup>61</sup> maar het was onduidelijk hoe en op welk tijdstip het land van oorsprong informatie moest doorgeven en hoe informatie uit het land van oorsprong zou worden afgestemd op de regels betreffende de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van de gaststaat. Op initiatief van het Europees Parlement, en meerbepaald van de commissie EMPL, werden de bepalingen over terbeschikkingstelling van werknemers uit de richtlijn gehaald<sup>62</sup> en werd beslist het debat hierover te voeren in het kader van de opvolging van de praktische uitvoering van de detacheringrichtlijn.<sup>63</sup>

### ***§7. Rechten van afnemers, kwalitatieve dienstverlening en flankerende maatregelen***

33. Lidstaten dienen ervoor te zorgen dat afnemers van diensten in het land waar zij wonen toegang hebben tot informatie over de regelgeving in andere lidstaten, de beschikbare rechtsmiddelen en adresgegevens voor praktische bijstand (eventueel via het eerder genoemde één-loket).<sup>64</sup> Voorts is het lidstaten niet meer toegestaan om afnemers te onderwerpen aan bepaalde beperkende vereisten of te discrimineren op grond van nationaliteit of verblijfplaats.<sup>65</sup> Lidstaten kunnen enkel nog verschillende voorwaarden of prijzen hanteren op grond van objectieve criteria, zoals *"extra kosten die voortvloeien uit de afstand, de technische kenmerken van de dienstverrichting, verschillende marktvoorwaarden, zoals meer of minder vraag ten gevolge van seizoensinvloeden, verschillende vakantieperioden in de lidstaten en prijsvorming door verschil-*

<sup>61</sup> COM (2004) 2 def., artikel 24, lid 2.

<sup>62</sup> Naast een bepaling over de controle op de naleving bevatte het oorspronkelijke Commissievoorstel ook nog een bepaling inzake het verblijfsrecht van gedetacheerde onderdanen van derde landen (COM (2004) 2 def., artikel 25).

<sup>63</sup> Zie Mededeling van de Commissie van 4 april 2006 over richtsnoeren betreffende de detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (COM (2006) 159 def.).

<sup>64</sup> Dienstenrichtlijn, artikel 21.

<sup>65</sup> Dienstenrichtlijn, artikelen 19 en 20, lid 1.

*lende concurrenten, of bijkomende risico's ten gevolge van voorschriften die afwijken van die in de lidstaat van vestiging.*"<sup>66</sup>

**34.** Teneinde meer rechtszekerheid te verschaffen voor patiënten, stelde de Europese Commissie bovendien om in overeenstemming met de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie de regels voor de toelaatbaarheid van de voorafgaande toestemming voor vergoeding van kosten voor gezondheidszorg genomen in een andere lidstaat op te nemen in de richtlijn.<sup>67</sup> Op aangeven van het Europees Parlement, dat dit thema liever in een specifiek regelgevend kader aangaande gezondheidszorg behandeld wenste te zien, werd deze bepaling echter geschrapt uit de richtlijn.

**35.** De dienstenrichtlijn bevat een aantal bijkomende harmonisatiemaatregelen teneinde de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Zo moeten lidstaten ervoor zorgen dat dienstverleners aan de afnemers van diensten informatie ter beschikking stellen over o.m. hun rechtspositie, adresgegevens of inschrijving in een handelsregister en over de prijs van de diensten, het bestaan van gehanteerde contractbepalingen en niet bij wet voorgeschreven garanties na verkoop. De informatieverplichting heeft eveneens betrekking op adresgegevens van instanties waar afnemers een klacht kunnen neerleggen of om informatie vragen.<sup>68</sup> Voorts moeten EU-lidstaten hun dienstverleners aanmoedigen om zelf de kwaliteit van hun dienstverlening te bevorderen (via certificatie, kwaliteitshandvesten, ...).<sup>69</sup>

Artikel 23 van de dienstenrichtlijn geeft lidstaten dan weer de mogelijkheid om bedrijven die diensten aanbieden die een rechtstreeks, bijzonder risico behelzen voor de gezondheid of de veiligheid voor de afnemer of een derde of voor de financiële veiligheid van de afnemer een beroepsaansprakelijkheidsverzekering te laten afsluiten.<sup>70</sup> Ondernemingen en zelfstandigen die zich vestigen op het grondgebied van een bepaalde lidstaat kunnen echter niet meer verplicht worden een dergelijke verzekering af te sluiten als vaststaat dat die in een andere lidstaat reeds een gelijkwaardige waarborg hebben afgesloten.

Voortaan zijn lidstaten ertoe gehouden elk algemeen verbod op commerciële communicatie van gereguleerde beroepen in te trekken. Zij dienen er echter op toe te zien dat deze communicatie voldoet aan de beroepsregels o.m. met betrekking tot de onafhankelijkheid, waardigheid en integriteit van het beroep alsook het beroepsgeheim. Beroepsregels moeten bovendien niet-discriminatoir zijn, om dwingende redenen van algemeen belang gerechtvaardigd zijn en evenredig zijn. Wat andere beroepen en activiteiten betreft, kunnen lidstaten aan ondernemers/zelfstandigen ook niet meer verbieden om een spe-

<sup>66</sup> Dienstenrichtlijn, artikel 20, lid 2 en overweging 95.

<sup>67</sup> COM (2004) 2 def., artikel 23.

<sup>68</sup> Dienstenrichtlijn, artikelen 22 en 28.

<sup>69</sup> Dienstenrichtlijn, artikel 26.

<sup>70</sup> Deze bepaling is sterk afgezwakt in vergelijking met het oorspronkelijk Commissievoorstel waarin sprake was van een verplichting in hoofde van de lidstaten erop toe te zien dat een dergelijke verzekering werd afgesloten (zie (2004) 2 def., artikel 27).

cifieke activiteit uitsluitend uit te oefenen of de gezamenlijke uitoefening van verschillende activiteiten te beperken.<sup>71</sup> Voornoemde eisen blijven wel mogelijk voor activiteiten van gereguleerde beroepen, certificering, technische controle e.d.. Lidstaten nemen zich echter voor om deze activiteiten te screenen op het bestaan van belangenconflicten en onverenigbaarheden en aan de hand van vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid.<sup>72</sup>

**36.** Ten slotte legt de dienstenrichtlijn de lidstaten de verplichting op om in samenwerking met de Europese Commissie een aantal flankerende maatregelen te nemen om beroepsordes aan te moedigen communautaire gedragscodes op te stellen.<sup>73</sup> De Commissie verbindt zich ertoe om samen met de lidstaten een elektronisch systeem op te zetten voor de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten.<sup>74</sup>

## IV. Besluit

**37.** Op 27 december 2006 is de dienstenrichtlijn in werking getreden. Deze richtlijn tekent een juridisch kader uit voor de afbouw van belemmeringen van het grensoverschrijdende dienstenverkeer en is bijgevolg van cruciaal belang om de zogenaamde Lissabon-doelstelling te bereiken. De definitieve tekst van de dienstenrichtlijn verschilt op een aantal belangrijke punten substantieel van het oorspronkelijke Commissievoorstel: de uitsluiting van een lange lijst van dienstenactiviteiten van de werkingssfeer, de invoering van sociale en culturele vrijwaringsclausules, de uitdrukkelijke erkenning van de "lex specialis" regel, de afschaffing van het oorsprongslandbeginsel en de invoering van een pragmatisch beginsel als alternatief voor het oorsprongslandbeginsel en de uitsluiting van diensten van algemeen economisch belang van belangrijke delen van de richtlijn.

**38.** De dienstenrichtlijn moet worden omgezet tegen eind 2009. Bovendien moeten de lidstaten tegen datzelfde tijdstip werk hebben gemaakt van een doorlichtingsoperatie van hun nationale vergunningsstelsels en -voorwaarden. Op initiatief van de Raad werd bovendien een gelijkaardige verplichting opgelegd voor wat betreft nationale eisen die van toepassing zijn op tijdelijke dienstverlening. Ironisch genoeg hangt de realisatie van een van de hoofddoelstellingen van de dienstenrichtlijn, namelijk de afbouw van bureaucratie in het grensoverschrijdende dienstenverkeer, juist af van het welslagen van een gigantische bureaucratische oefening.

**39.** Ten slotte heeft de totstandkoming van de dienstenrichtlijn een belangrijke rol gespeeld voor de discussie over verschillende onderwerpen die van de dienstenrichtlijn zijn uitgesloten. Zo publiceerde de Europese Commissie na de schrapping van de bepalingen over terbeschikkingstelling van werknemers een

<sup>71</sup> Dienstenrichtlijn, artikelen 24 en 25, lid 1.

<sup>72</sup> Dienstenrichtlijn, artikel 25, lid 3.

<sup>73</sup> Dienstenrichtlijn, artikel 37.

<sup>74</sup> Dienstenrichtlijn, artikel 34.

specifieke mededeling over richtsnoeren betreffende de detachering van werknemers. Voorts leidde de uitsluiting van gezondheidsdiensten en sociale diensten ertoe dat de Europese Commissie een mededeling over sociale diensten van algemeen belang heeft uitgebracht waarin ze een aantal specifieke kenmerken van deze diensten identificeert en wijst op de toepassing van EG verdragsregels en bijhorende rechtspraak. Bovendien heeft de Commissie aangekondigd dat zij, wat gezondheidsdiensten betreft, in de loop van 2007 een specifiek initiatief zal nemen. De Commissie heeft hiervoor al een raadpleging georganiseerd waarin het peilt naar de kwesties die op communautair vlak moeten worden geregeld. De communautaire discussie over de toepassing van regels betreffende interne markt op het gebied van sociale dienstverlening en gezondheidszorg blijft dus nog een tijdje actueel.

## Bibliografie

- B.J. Drijber, "De Bezems van Bolkenstein", *NTER* 2004, 112-120;
- S. D'Acunto, "La proposition de directive sur les services dans le marché intérieur", *Revue du droit de l'Union européenne* 2004, v. 45, n. 2, p. 201-248;
- O. de Schutter en S. Francq, "La proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur: reconnaissance mutuelle, harmonisation et conflits de lois dans l'Europe élargie", *Cahiers de droit européen* 2005, v. 41, n. 5-6, p. 603-660;
- M-D, Garabiol-Furet, "La directive Bolkestein, bouc émissaire d'une Europe incertaine", *Revue du marché commun et de l'Union européenne* 2005, v. 36, n. 488, 295-302;
- M-D, Garabiol-Furet, "Vrais et faux semblants de la directive services", *Revue du marché commun et de l'Union européenne* 2006, v. 106, n. 497, 219-220;
- P. Pellegrino, "Directive sur les 'services dans le marché intérieur' - Un accouchement dans la douleur" 2007, *Revue du marché commun et de l'Union européenne* 2007, v. 34, n. 504, p. 14-21;
- T.U. Do, "La proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur... définitivement hors service?", *Revue du droit de l'Union européenne* 2006, v. 54, n. 1, p. 111-130;
- R. Blanpain (ed.), *Freedom of Services in the European Union - Labour and Social Security Law: The Bolkestein Initiative*, Kluwer, 2006, 386 p.;
- D. Heremans, "Naar een Europese dienstenmarkt in België - de Bolkestein-richtlijn een brug te ver?", *Leuvense economische standpunten* 2005/111, oktober 2005, 39 p.;
- W. Gekiere, *Towards a European Directive on Services in the Internal Market: Analysing the Legal Repercussions of the Draft Services Directive and its Impact on National Services Regulations*, onderzoeksrapport in opdracht van Anne Van Lancker, rapporteur Commissie Werkgelegenheid en Sociale Zaken, Instituut voor Europees recht, Katholieke Universiteit Leuven, September 2004, 60 p., beschikbaar op: <http://www.law.kuleuven.be/int/europees/Nederlands/Publicaties/Rapport%20W%20Gekiere%20Sept%202004.pdf>;

- Copenhagen Economics, *Economic Assessment of the Barriers of the Internal Market for Services*, januari 2005, beschikbaar op: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/docs/services-dir/studies/2005-01-cph-study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/studies/2005-01-cph-study_en.pdf);
- R. de Bruijn, H. Kox en A. Lejour, *Trade-Induced Effects of the Services Directive and the Country of Origin Principle*, 2006, Centraal Planbureau Nederland, Den Haag, 58 p.
- Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, COM (2004) 2 definitief/2, 25 februari 2005;
- Europees Parlement, Publieke hoorzitting over het voorstel voor een Richtlijn betreffende diensten op de interne markt georganiseerd door de parlementaire commissie IMCO in samenwerking met de parlementaire commissie EMPL, 11 november 2004, bijdragen van experts beschikbaar op: [http://www.europarl.europa.eu/hearings/20041111/imco/contributions\\_en.htm#](http://www.europarl.europa.eu/hearings/20041111/imco/contributions_en.htm#);
- Standpunt van het Europees Parlement in eerste lezing vastgesteld op 16 februari 2006 met het oog op de aanneming van Richtlijn 2006/.../EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt (EP-PE\_TC1-COD(2004)0001)
- Gewijzigd voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, COM (2006) 160 definitief, 4 april 2006;
- Gemeenschappelijk Standpunt (EG) nr. 16/2006 van 24 juli 2006, vastgesteld door de Raad, volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met het oog op de aanneming van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, PB C 270 E/1 van 7 november 2006;
- Standpunt van het Europees Parlement in tweede lezing vastgesteld op 15 november 2006 met het oog op de aanneming van Richtlijn 2006/.../EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt (EP-PE\_TC2-COD(2004)0001);
- Richtlijn 2006/123/EG van 12 december 2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, PB L 376/36 van 27 december 2006.