



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 17 juli 2006 (18.07)
(OR. en)**

**Interinstitutioneel dossier:
2004/0001 (COD)**

**10003/06
ADD 1**

**COMPET 152
SOC 294
JUSTCIV 141
CODEC 569
OC 430**

MOTIVERING VAN DE RAAD

Betreft: Gemeenschappelijk standpunt door de Raad vastgesteld op [...] met het oog op de aanneming van de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt

GEMEENSCHAPPELIJKE BELEIDSLIJNEN

Aanvraagtermijn overleg Bulgarije en Roemenië: 24.07.2006

MOTIVERING VAN DE RAAD

I. INLEIDING

1. De Commissie heeft haar oorspronkelijke voorstel¹ aangenomen op 13 januari 2004 met als opzet een rechtskader te scheppen waarmee de obstakels voor de vrijheid van vestiging voor dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten tussen de lidstaten opgeheven worden, zodat verrichters en afnemers van diensten de rechtszekerheid hebben die nodig is om deze beide in het Verdrag verankerde fundamentele vrijheden uit te oefenen. Het voorstel is onder de achtereenvolgende voorzitterschappen in de Raad en de voorbereidende instanties uitvoerig besproken en behandeld.
2. Het Comité van de Regio's heeft op 30 september 2004 advies uitgebracht².
3. Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 10 februari 2005 advies uitgebracht³.
4. Het Europees Parlement heeft in eerste lezing op 16 februari 2006 advies uitgebracht.
5. De Commissie heeft haar gewijzigd voorstel op 4 april 2006 aangenomen. Dat bouwt grotendeels voort op het advies van het Europees Parlement en de besprekingen in de Raad.
6. Op 29 mei 2006 is de Raad (Concurrentievermogen) tot een politiek akkoord gekomen over een compromistekst voor de aanneming van het gemeenschappelijk standpunt; België en Litouwen onthielden zich.
7. De Raad heeft op [.....] zijn gemeenschappelijk standpunt aangenomen overeenkomstig artikel 251 van het EG-Verdrag.

¹ COM(2004)0002.

² PB C 43 van 18.2.2005, blz. 18.

³ PB C 221 van 8.9.2005, blz. 113.

II. DOELSTELLINGEN

De doelstellingen van de ontwerp-richtlijn zijn als volgt:

- de basis voor economische groei en werkgelegenheid in de EU versterken;
- een echte interne markt voor diensten tot stand brengen door de juridische en administratieve belemmeringen voor de ontwikkeling en uitoefening van diensten-activiteiten weg te nemen;
- de rechten van afnemers van diensten te versterken;
- wettelijke verplichtingen voor de lidstaten creëren met het oog op een effectieve administratieve samenwerking.

III. GEMEENSCHAPPELIJK STANDPUNT

Het gemeenschappelijk standpunt van de Raad weerspiegelt in belangrijke mate het advies van het Europees Parlement in eerste lezing. De meeste amendementen van het Europees Parlement waren al in het gewijzigde Commissievoorstel verwerkt, en de belangrijkste elementen daarvan zijn in het gemeenschappelijk standpunt opgenomen. Aldus is een groot aantal amendementen van het Europees Parlement geheel of gedeeltelijk in het gemeenschappelijk standpunt opgenomen. Het bevat ook een aantal nieuwe bepalingen die de Raad als essentieel beschouwd omdat zij voor een efficiënte uitvoering van de richtlijn zorgen en tot de goede werking van de interne markt bijdragen.

De Commissie heeft alle wijzigingen op haar gewijzigd voorstel aanvaard die de Raad in zijn gemeenschappelijk standpunt heeft opgenomen.

Analyse van het gemeenschappelijk standpunt

Algemene bepalingen (artikelen 1-4)

Specifieke rechtsgebieden (artikel 1)

Wat betreft het onderwerp van de richtlijn en het verband met specifieke rechtsgebieden (fundamentele rechten, arbeidsrecht, strafrecht, de bescherming en bevordering van culturele en taalkundige diversiteit, en mediapluralisme) weerspiegelt het gemeenschappelijk standpunt in grote mate de amendementen van het Europees Parlement (7, 8, 9, 290, 291, 297, 298, 299 en relevante gedeelte van 72). Er is een overweging 10 ingevoegd ter verduidelijking van een aantal algemene regels die losstaan van de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit. Enkele kleine redactiewijzigingen in artikel 1 maken de inhoud explicieter en ondubbelzinnig.

Werkingsfeer (artikel 2)

De Raad heeft in zijn gemeenschappelijk standpunt het toepassingsgebied van de richtlijn geconsolideerd en nog verduidelijkt, in zeer ruime mate rekening houdend met de amendementen die het Europees Parlement in eerste lezing heeft aangenomen. Meer bepaald zijn in het gemeenschappelijk standpunt de amendementen van het Parlement inhoudelijk verwerkt (vooral de amendementen 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 44, 20, 70, 71, 73, 74, 78, 79, 80, 81, 82, 205, 206, 207, 208, 211, 212, 213, 232, 233, 252, 294, 295, 296, 300, 302/332, 302/333, 304, 305, 306, 403 en de relevante gedeeltes van de amendementen 72 en 289).

In artikel 2, lid 2, punt a), dient de toevoeging van het woord 'niet-economisch' ter verduidelijking van de term 'diensten van algemeen belang', die door de lidstaten niet altijd op uniforme wijze gebruikt wordt. Een herformulering in de punten c), f) en i), van artikel 2, lid 2, is bedoeld als verduidelijking en om tegemoet te komen aan de wensen van de lidstaten.

Wat de uitsluiting van sociale diensten betreft, wordt in artikel 2, lid 2, punt j), gerefereerd aan 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 gekregen van de staat, of door liefdadigheidsinstellingen die als zodanig door de staat zijn erkend. De Raad heeft daarnaast aan overweging 28 een nieuwe zin toegevoegd waarin wordt beklemtoond dat de richtlijn geen afbreuk dient te doen aan het beginsel van universele dienstverlening in de sociale diensten van de lidstaten.

De Raad kan amendement 75 niet aanvaarden, omdat overweging 20 al de relevante uitleg over telecommunicatiediensten bevat. Amendement 77 over de uitsluiting van juridische diensten is niet overgenomen, omdat artikel 3 reeds bepaalt dat in gevallen waarin een conflict ontstaat tussen de bepalingen van de dienstenrichtlijn en een bepaling van een ander communautair instrument dat betrekking heeft op specifieke aspecten van de dienstenactiviteit, laatstgenoemde bepaling voorrang heeft.

Verband met andere bepalingen van het Gemeenschapsrecht (artikel 3)

Het gemeenschappelijk standpunt volgt de aanpak van de amendementen 21, 83, 219 en 307 van het Parlement, afgezien van een kleine herformulering om duidelijk aan te geven dat bij een eventueel conflict met andere relevante Gemeenschapsinstrumenten, de bepalingen van die instrumenten prevaleren. Artikel 3, lid 1, bevat een illustratieve lijst van dergelijke Gemeenschapsinstrumenten. In artikel 3, lid 2, van het gemeenschappelijk standpunt wordt ook benadrukt dat de richtlijn het internationaal privaatrecht onverlet laat, met name de regels die de consument de bescherming verlenen die de consumentenwetgeving van de lidstaten garandeert.

Definities (artikel 4)

Het gemeenschappelijk standpunt weerspiegelt de amendementen 1-3, 5-6, 11, 23-26, 93-94, 97-98 (met een kleine wijziging), 39, 84, 88-90, 95, en 308 in beginsel, maar anders geformuleerd om de tekst in overeenstemming te brengen met de communautaire wetgeving of het toepassingsgebied van de richtlijn.

Voorts zijn in het gemeenschappelijk standpunt de overwegingen 37 en 40 aangevuld, en is er een overweging 38 ingevoegd. De Raad heeft de amendementen 4, 85 en 86 aangaande definities van 'dienst' en 'verplichting tot openbare dienstverlening' niet overgenomen. Amendement 96 over de definitie van 'werknemer' wordt als overbodig beschouwd vanwege het opnieuw omschreven toepassingsgebied, en is daarom niet in het gemeenschappelijk standpunt opgenomen. Amendement 92, over het begrip "bevoegde instantie", en amendement 87 over het begrip "dienstverrichter" zijn niet overgenomen om redenen van samenhang met andere communautaire wetgeving. Tenslotte neemt het gemeenschappelijk standpunt amendement 22 niet over, strekkende tot schrapping van de in overweging 33 vervatte lijst van diensten die onder de richtlijn vallen. Die overweging wordt weer ingevoerd, met enkele kleine wijzigingen in verband met het gewijzigde toepassingsgebied.

Administratieve vereenvoudiging (artikelen 5-8)

Het gemeenschappelijk standpunt weerspiegelt in grote mate de amendementen van het Europees Parlement (27, 29-33, 99, de relevante gedeelten van 100, 104, 105-106 en 108-111, en 309). In artikel 6, lid 1, probeert de Raad, door het voorzetsel "via" te gebruiken in plaats van "bij", te verduidelijken dat de taak van de éénlokettten beperkt mag worden tot die van bemiddelaar tussen dienstverrichter en bevoegde instantie.

Het gemeenschappelijk standpunt bepaalt dat de vorm van de Europese formulieren vastgesteld wordt via de comitologieprocedure, en voegt een overweging 45 toe met een aantal overwegingen die de lidstaten mee kunnen nemen bij het onderzoek naar de behoefte aan vereenvoudiging van procedures en formaliteiten.

De Raad heeft zich niet kunnen vinden in bepaalde amendementen die niet overeenstemden met de aanpak van de Raad, zoals amendement 102, omdat de pro forma-inschrijving bij het éénloket nodeloze administratieve rompslomp meebrengt, of amendement 103, omdat een Europees éénloket een onnodige administratieve structuur is en indruist tegen het subsidiariteitsbeginsel.

Amendement 310 is evenmin overgenomen, omdat vermelding van het toezicht op naleving van Richtlijn 96/71/EG, die losstaat van het onderhavige voorstel, hier niet op haar plaats is.

Niet overgenomen in het gemeenschappelijk standpunt zijn amendement 107, omdat daardoor de verplichting zou vervallen om de informatie langs elektronische weg te verschaffen, wat een essentieel instrument is voor administratieve vereenvoudiging, amendement 111, behalve het herziene tijdschema, en amendement 32, omdat elektronische procedures een essentiële maatregel zijn voor administratieve vereenvoudiging, en ook gebruikt kunnen worden voor de originele documentatie, omdat de authenticiteit met elektronische middelen bewezen kan worden.

Vrijheid van vestiging van dienstverrichters (artikelen 9-15)

Het gemeenschappelijk standpunt weerspiegelt de amendementen 34-38, 40-42, 112-113, 115, 117, 118-122, 124-129, delen van de amendementen 30, 130, 131-133, 136-138, 140-150 en 242. In sommige gevallen waren er kleine wijzigingen nodig omwille van de duidelijkheid, en de Raad is van mening dat de strekking van de amendementen van het Europees Parlement behouden is.

In artikel 14, punt 6, is ingevoegd dat het verbod op raadpleging van concurrerende marktdeelnemers niet geldt voor raadpleging van het grote publiek en in artikel 14, punt 7 mag een lidstaat een verzekering of financiële garanties eisen, ook al geldt die verplichting niet voor een in die lidstaat gevestigde dienstverrichter.

In het gemeenschappelijk standpunt worden de amendementen 134 en 28 niet overgenomen, omdat het stilzwijgend verlenen van de vergunning (bij uitblijven van een antwoord van de autoriteiten) de sleutel is tot facilitering van vrijheid van vestiging; evenmin amendement 135, omdat het een extra last voor aanvragers betekent en rechterlijke toetsing bemoeilijkt. In artikel 13 brengt het gemeenschappelijk standpunt enkele wijzigingen aan in de leden 3 en 4 en overweging 63 in verband met het stilzwijgend verlenen van een vergunning, meer bepaald door de lidstaten toe te staan de termijn voor de procedure te verlengen wanneer het complexe karakter van het onderwerp zulks rechtvaardigt, op voorwaarde dat de aanvrager naar behoren wordt geïnformeerd over de verlenging en de redenen daarvoor. Daardoor worden

vergunningstelsels transparant en naar behoren toegankelijk voor marktdeelnemers, terwijl de nationale overheden enige beoordelingsvrijheid behouden. Overweging 63 wordt aangevuld om uit te leggen dat de mogelijkheid die de lidstaten hebben om verschillende stelsels op te zetten voor vergunningsprocedures, wanneer die gerechtvaardigd zijn om dwingende redenen van algemeen belang, ook regels kan behelzen die bepalen dat, als een antwoord binnen een bepaalde periode uitblijft, de aanvraag geacht wordt te zijn afgewezen, en dat tegen een dergelijke stilzwijgende afwijzing beroep op de rechter openstaat.

In artikel 15, lid 4, brengt het gemeenschappelijk standpunt enkele wijzigingen aan in de evaluatie van diensten van algemeen economisch belang, bedoeld om duidelijk te maken dat het evaluatiemechanisme geen belemmering mag vormen voor de uitvoering van de taken die toegewezen zijn aan diensten van algemeen economisch belang, en om tegemoet te komen aan wensen van het Europees Parlement, dat er de voorkeur aan gaf die diensten volledig uit te sluiten van het evaluatieproces. Het gemeenschappelijk standpunt omvat in artikel 15, leden 6 en 7 een formulering om de last van de in dit artikel vermelde verplichtingen voor de lidstaten te verlichten, en om tegemoet te komen aan het Europees Parlement, dat verder wilde gaan en de kennisgevingsverplichting wilde schrappen. In het bijzonder schrapt het gemeenschappelijk standpunt uit lid 6 de woorden "en de behoefte aan die eisen uit nieuwe omstandigheden voortvloeit". In lid 7 voegt het gemeenschappelijk standpunt ter wille van de rechtszekerheid een zin toe om uit te leggen dat met de kennisgeving overeenkomstig Richtlijn 98/34/EG ook wordt voldaan aan de kennisgevingsverplichting in het kader van onderhavige richtlijn.

De Raad heeft de amendementen 116 en 209 niet overgenomen, omdat de verplichting om vergunningstelsels te evalueren en erover te rapporteren een essentiële maatregel is om de toegang tot en de uitoefening van de dienstenactiviteiten te vergemakkelijken. Het gemeenschappelijk standpunt vermeldt evenwel in een nieuwe overweging 58 dat de verplichting om te rapporteren alleen betrekking heeft op het bestaan van vergunningstelsels, en niet op de criteria en voorwaarden voor het verlenen van een vergunning. De Raad kan amendement 114 niet accepteren, omdat de tekst er minder duidelijk door zou worden.

Amendement 120 houdt een nieuwe overweging 61 in, die in het gemeenschappelijk standpunt is opgenomen om te verduidelijken dat de eis inzake niet-overlappende lidstaten niet belet hun eigen voorwaarden te hanteren, maar alleen inhoudt dat zij gelijkwaardige voorwaarden die reeds in een andere lidstaat door de verrichter vervuld zijn in aanmerking moeten nemen. Bovendien weerspiegelt het gemeenschappelijk standpunt de strekking van amendement 121, maar in een andere bewoording. Het gemeenschappelijk standpunt neemt echter niet amendement 122 over, omdat, als de beslissingen over het verlenen van een vergunning niet met redenen omkleed hoeven te zijn, een rechterlijke toetsing van administratieve besluiten met name voor derde partijen minder effectief of zelfs praktisch onmogelijk wordt. Evenzo neemt het gemeenschappelijk standpunt niet amendement 151 over, omdat het schrappen van de kennisgevingsverplichting het evaluatieproces aanzienlijk zou schaden.

Vrij verrichten van diensten en afwijkingen in verband hiermee (artikelen 16-18)

Met betrekking tot de vrijheid van dienstverrichting (artikel 16) weerspiegelt het gemeenschappelijk standpunt onverkort de amendementen van het Europees Parlement (45-47, 152 en 293/rev4). Er is een nieuwe overweging 82 ingevoegd om de toepassing van de regels van de lidstaten inzake arbeidsvoorwaarden te verduidelijken. Wat de aanvullende afwijkingen op de vrijheid van dienstverrichting betreft (artikel 17), neemt het gemeenschappelijk standpunt de amendementen van het Parlement over (53, 48, 50, 51, 54, 161-163, 165, 169-175, 400 en 404) met een kleine wijziging in lid 12 over de overbrenging van afvalstoffen. Artikel 18 van het oorspronkelijke voorstel over overgangsafwijkingen is, conform het amendement van het Parlement, geschrapt.

De amendementen 164, 167 en 168 worden, na de wijzigingen in artikel 16, als niet meer relevant beschouwd. De Raad heeft amendement 176 niet overgenomen, omdat afwijkingen in specifieke gevallen in verband met de uitoefening van een beroep in de gezondheidszorg, volksgezondheid en openbare orde overbodig zijn, na schrapping van de gezondheidsdiensten uit het toepassingsgebied en de nieuwe formulering van artikel 16.

Rechten van afnemers van diensten (artikelen 19-21)

Betreffende de rechten van afnemers van diensten weerspiegelt het gemeenschappelijk standpunt de amendementen van het Parlement (178, 180, 247 en deel 55), met kleine wijzigingen of aanvullingen.

De Raad kan echter niet de toevoeging van het woord "uitsluitend" (amendement 177) in de non-discriminatieclausule in artikel 20 aanvaarden, omdat dit kan worden uitgelegd als zou discriminatie op andere gronden wel toegestaan zijn. Amendement 179 (nieuw artikel 22 bis) kan niet worden overgenomen omdat het hoofdstuk over administratieve vereenvoudiging genoeg details bevat over de taak van de éénloketten.

Wat de vergoeding van kosten van gezondheidszorg betreft die in een andere lidstaat ontvangen is (artikel 23 van het originele voorstel), neemt het gemeenschappelijk standpunt de amendementen 56-62 en 180/247 over, waarmee artikel 23 en de corresponderende overwegingen geschrapt worden.

Met betrekking tot de bepalingen inzake de terbeschikkingstelling van werknemers en van onderdanen van derde landen (artikelen 24 en 25 van het oorspronkelijke voorstel) volgt het gemeenschappelijk standpunt de aanpak van het Parlement (amendementen 181, 182/248, 63-64, 183/249 en 65-66) en schrapt de artikelen 24 en 25 van het oorspronkelijke voorstel.

Kwaliteit van de diensten (artikelen 22-27)

Wat de bepaling inzake de kwaliteit van de diensten betreft, weerspiegelt het gemeenschappelijk standpunt ruimschoots de aanpak van het Parlement (amendementen 64, 67, 185, 187-188, 190, 194-196). Voor de duidelijkheid worden in artikel 22 alle informatieverplichtingen ondergebracht die elders in de richtlijn stonden. Artikel 23 van het gemeenschappelijk standpunt bevestigt dat een beroepsaansprakelijkheidsverzekering niet verplicht is. De procedure bij een faillissement op de verzekeringsmarkt is niet opgenomen, omdat dat onnodig is, nu de beroepsaansprakelijkheidsverzekering niet langer verplicht is.

Het gemeenschappelijk standpunt neemt de amendementen 184 en 186 niet over, omdat het dienstverrichters onnodige lasten zou opleggen. Amendement 191 evenmin, omdat de relevante informatie over productgaranties door de dienstverrichter aan de afnemer verstrekt moet worden. Amendement 192 kan niet aanvaard worden, omdat het verband met andere communautaire wetgeving inzake productgaranties expliciet vermeld moet worden. Het gemeenschappelijk standpunt neemt de amendementen 193 en 210 niet over, omdat de Raad van mening is dat de verplichting inzake evaluatie van en rapportering over restricties op multidisciplinaire activiteiten een essentiële maatregel is om de toegang tot en uitoefening van dienstactiviteiten te vergemakkelijken.

Administratieve samenwerking (artikelen 28-36)

Het gemeenschappelijk standpunt weerspiegelt letterlijk of naar de geest de amendementen van het Europees Parlement (met name 68-69, 197-198 en 200-203), maar enigszins anders gestructureerd als gevolg van de nieuwe structuur van het hoofdstuk over de vrijheid van dienstverrichting.

Convergentieprogramma en slotbepalingen (artikelen 37-46)

Het gemeenschappelijk standpunt neemt, met enige herschrijving, de amendementen van het Parlement over (met name 70-71, 205-208 en 211-213). Er is een overweging 114 ingevoegd om het doel van de gedragscodes te omschrijven.

Het gemeenschappelijk standpunt introduceert een belangrijk element in artikel 39, lid 5, namelijk het proces waarbij de lidstaten verslag uitbrengen bij de Commissie over de nationale eisen waarvan de toepassing onder artikel 16, lid 1, derde alinea en artikel 16, lid 3, zou kunnen vallen. De Commissie deelt die eisen aan de overige lidstaten mee, en verstrekt analyses en richtsnoeren voor de toepassing daarvan in het kader van de richtlijn. De Raad is van oordeel dat deze bepaling, die een sleutelement vormt voor het algehele evenwicht in de

overeengekomen tekst, een efficiënt systeem creëert voor de monitoring van nationale wetgeving die de vrijheid van dienstverrichting zou kunnen belemmeren. Weliswaar zou de verplichting de nationale overheden in bepaalde omstandigheden aanvankelijk enige last bezorgen, maar de administratieve rompslomp en de kosten voor dienstverrichters zouden minimaal zijn en de uitvoering van de richtlijn zou ermee gebaat zijn doordat de lidstaten de bestaande obstakels er beter door in kaart kunnen brengen.

In artikel 40 voert het gemeenschappelijk standpunt een regelgevend comité in. Er wordt ook een nieuw artikel 43 ingevoegd over de bescherming van persoonsgegevens. In artikel 44, lid 1, neemt het gemeenschappelijk standpunt het amendement van het Parlement over door de uitvoeringsperiode te verlengen tot drie jaar. Het bevat tevens een nieuwe overweging waarin de lidstaten worden aangemoedigd tabellen op te stellen voor de concordantie tussen de richtlijn en de omzettingsmaatregelen.

IV. CONCLUSIE

De Raad is van oordeel dat zijn gemeenschappelijk standpunt, dat het resultaat is van uitgebreide voorbereiding en onderhandelingen sinds 2004 en ten volle gesteund wordt door de Commissie, in grote lijnen strookt met de doelstellingen van het richtlijnvoorstel. Het wil een nauwkeurig omschreven wetskader creëren dat verrichters en afnemers van diensten in sterkere mate de rechtszekerheid en het vermogen biedt om de in het Verdrag verankerde fundamentele vrijheden uit te oefenen.

De Raad heeft naar behoren rekening gehouden met het advies in eerste lezing van het Parlement en met het gewijzigde voorstel van de Commissie. Hij constateert dat de standpunten van de drie instellingen in grote mate convergeren, met name wat de fundamentele bepalingen van de ontwerp-richtlijn betreft. Die convergentie komt goed naar voren in het gemeenschappelijk standpunt.