

De notificatiepraktijk Dienstenrichtlijn decentrale overheden

Eindrapportage

IUC.accountEZK@rvo.nl





Groningen, september 2023

Onderzoekers:

Mr. Gert Blekkenhorst (Lexnova Overheidsadvies)
Mr. Drs. Constantijn de Lange (Bout Advocaten)
Mr. Bertil Westers (Bout Advocaten)

Lexnova Overheidsadvies

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
Contactpersoon: Gert Blekkenhorst
vragen@lexnova.nl
www.lexnova.nl

Management samenvatting

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) heeft Lexnova Overheidsadvies en Bout Advocaten opdracht gegeven onderzoek te doen naar de notificatiepraktijk bij decentrale overheden in het kader van de Dienstenrichtlijn en Dienstenwet. Zowel EZK als de Europese Commissie (hierna: CIE) vinden meer aandacht voor de notificatiepraktijk en transparantie belangrijk. De uitkomsten van dit onderzoek leveren hieraan een bijdrage.

De Dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123/EG) heeft tot doel om het vrije verkeer van diensten binnen de Europese interne markt te bevorderen. Daartoe regelt de Dienstenrichtlijn (DRL) dat (overheden in) lidstaten in hun regelgeving geen onnodige beperkingen mogen opleggen aan de vestiging van dienstverrichters en dienstverrichting. In 2009 is de DRL in Nederland geïmplementeerd in de Dienstenwet.

De DRL bepaalt dat de (decentrale) overheden de eisen die ze stellen aan dienstverlening of dienstverrichters moeten notificeren bij de CIE, zodat de CIE kan toetsen of deze eisen aan de voorwaarden van de DRL voldoen en andere lidstaten kunnen beoordelen of die regels geen ongerechtvaardigde belemmeringen opwerpen.

De plicht tot notificatie bestaat als de nieuwe of gewijzigde regel valt onder de reikwijdte van artikel 15, tweede lid (vrij verkeer van vestiging) of artikel 16 (verrichting van diensten) van de DRL. De decentrale overheid dient altijd te notificeren als de regel valt onder de reikwijdte van een van beide artikelen.

Voor dit onderzoek luidt de hoofdvraag: is het duidelijk welke regelgeving van Nederlandse gemeenten en provincies genotificeerd moet worden conform de regels die de DRL daaraan stelt? Het onderzoek naar de notificatiepraktijk van decentrale overheden is door Lexnova en Bout Advocaten in de periode februari tot en met juni 2023 uitgevoerd aan de hand van twee onderzoeksmethodieken: bureaustudie en interviews.

Bureaustudie

Er is bureaustudie uitgevoerd onder een representatieve groep decentrale overheden, bestaande uit zes gemeenten en twee provincies. Bij de selectie van deze groep is gekeken naar grootte, spreiding over Nederland, stedelijkheid en ruraliteit.

Uitgangspunt is dat op decentraal overheidsniveau notificatie vrijwel ontbreekt en dat daarom op 'indirecte' wijze via bureaustudie is gezocht naar regelgeving die voor notificatie in aanmerking kan komen. Dat betekent dat we de verzameling feitelijk tot stand gekomen regelgeving van deze representatieve groep overheden gedurende een bepaalde periode hebben getoetst op het aspect 'potentieel te notificeren'.

Voor deze acht geselecteerde decentrale overheden is aan de hand van drie publieke bronnen onderzocht welke decentrale regelgeving de laatste periode is vastgesteld en gepubliceerd. Deze bronnen geven uitstekend inzicht in gepubliceerde regelgeving van decentrale overheden, maar ook in gevoerde rechtsprocedures inzake de DRL waar decentrale overheden partij waren. De bronnen zijn:

- a) www.decentraleregelgeving.overheid.nl;
- b) www.ruimtelijkeplannen.nl;
- c) www.rechtspraak.nl.

Uit raadpleging van de bron www.decentraleregelgeving.nl blijkt dat de acht geselecteerde overheden tientallen regelingen kennen die potentieel onder de werking van de DRL vallen. Deze regelingen stellen eisen aan ondernemers of bevatten vergunningenstelsels die onder de werking van de DRL vallen, of het betreft regelingen waarvan niet 100% duidelijk is of die onder de DRL valt (grijs gebied).

Uit nadere analyse blijkt dat de geïventariseerde regelgeving niet is genotificeerd door de decentrale overheden.

Van de acht geselecteerde overheden zijn de ruimtelijke plannen onderzocht die zijn vastgesteld in de periode tussen 1 augustus 2021 en 1 februari 2023. Het gaat om de periode van 18 maanden voorafgaand aan de startdatum van het onderzoek.

Vrijwel elk ruimtelijk plan van de overheden uit de steekproef bevat standaardbepalingen met verboden gebruik van bestemmingen in het betreffende gebied. In deze standaardbepalingen worden veelal dezelfde soorten diensten uitgesloten of beperkt: (detail)handel, bedrijvigheid, seksinrichtingen of prostitutiebedrijven, horeca, (recreatief) nachtverblijf en kantoren. Via voorbereidingsbesluiten worden ook regelingen gemaakt om flitsbezorgdiensten en fastfoodwinkels te beperken in bepaalde gebieden. Al deze regelingen bevatten eisen in de zin van de DRL en dienen te worden genotificeerd, hetgeen niet is gebeurd.

Via www.rechtspraak.nl is onderzoek uitgevoerd naar uitspraken van de Raad van State over de werking en reikwijdte van de DRL, waarin de geselecteerde decentrale overheden partij waren. Deze uitspraken hebben vooral betrekking op bestemmingsplanregels die kwantitatieve of territoriale beperkingen inhouden en richten zich op detailhandel, vestiging van supermarkten, horeca met daarbij coffeeshops, beperkingen nachtverblijf, vestiging van kantoren en de realisering van standplaatsen en kampeerplaatsen.

Interviews

Naast de bureaustudie zijn interviews gehouden met de decentrale overheden uit de steekproef, om vast te stellen op welke wijze de DRL aandacht heeft binnen de organisatie. We hebben geverifieerd of het beeld uit de bureaustudie wordt herkend en geprobeerd de motieven te achterhalen waarom niet of onvoldoende wordt genotificeerd.

De DRL is bij de meeste geïnterviewden bekend, maar de betekenis en reikwijdte ervan is voor de gemeentelijke en provinciale praktijk niet duidelijk. Bij medewerkers van gemeenten en provincies is weinig kennis over welke diensten en decentrale regelgeving onder de werking van de DRL vallen. De decentrale regelgeving die uit de bureaustudie naar voren is gekomen wordt niet herkend als vallend onder de DRL.

Een enkele jurist of beleidsmedewerker beschikt wel over kennis van de DRL en Dienstenwet. Deze medewerkers zijn met name betrokken geweest bij de invoering van de DRL en Dienstenwet en de landelijke inventarisaties en screening van decentrale

regelgeving in de periode 2007 tot 2010. Dit leidde toen ook tot notificeren van decentrale regelgeving. Vanaf 2010 is de notificatieplicht onder decentrale overheden stil komen te vallen en verdween het onderwerp DRL langzaam uit beeld. Andere thema's, als de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, regelgeving in het sociaal domein, verzoeken in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur en overige publiekrechtelijke procedures, kwamen meer in de schijnwerpers te staan. Hiermee werd het thema DRL minder prioritair en bovendien ontstond een tekort aan passende arbeidskrachten vanwege krapte op de arbeidsmarkt. Ook ontbreekt de urgentie om toezicht te houden op naleving van de notificatieplicht zowel door decentrale overheden, de rijksoverheid als de CIE.

Conclusies

Uit de bureaustudie blijkt dat decentrale overheden de afgelopen jaren regelingen en vergunningenstelsels hebben vastgesteld die eisen aan ondernemers stellen en vallen onder de werking van artikel 15 lid 2 (vrij verkeer van vestiging) en artikel 16 (verrichting van diensten) van de DRL.

De onder de DRL opgesomde zakelijke diensten en consumentendiensten zijn in de door de bureaustudie verkregen overzichten van regelgeving en beleid, bestemmingsplannen en rechtspraak aangetroffen. Het gaat om onderwerpen als taxi's, detailhandel, horeca, markt en evenementen. Ook nieuwe diensten als flitsbezorging en fastfoodwinkels zijn in de regelgeving aangetroffen. Gezien de ruime reikwijdte van de DRL valt de geïnventariseerde en geselecteerde regelgeving van de decentrale overheden onder de werking van de DRL en dient derhalve genotificeerd te worden. In een aantal toelichtingen op geselecteerde decentrale regelgeving is de noodzaak enigszins onderbouwd en zijn de belangen van de ondernemers soms beschreven en afgewogen, maar de verwijzing naar de toetsing aan discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid uit de DRL ontbreekt.

In potentie kunnen vele regels tot 'grijs gebied' worden gerekend. Het betreft regels die belemmeringen opwerpen, maar wellicht kunnen worden gerechtvaardigd aan de hand van artikelen 15, derde lid, en 16, derde lid, van de DRL. De rechtspraak geeft hier meer duiding aan. Een deel van de ruimtelijke bepalingen die zijn aangetroffen in bestemmingsplannen en overige planologische besluiten, rekenen we tot grijze regelgeving. Voor de categorie beleidsregels staan in eerste aanblik algemene afwegingscriteria beschreven, maar deze bevatten, bijvoorbeeld voor reclameactiviteiten en kamerverhuur, (belemmerende) criteria voor mogelijke dienstverleners. Ook belemmerende eisen die potentieel onder de uitzondering van overweging 9 van de DRL vallen, worden tot dit grijze gebied gerekend.

De regelgeving van de decentrale overheden die via bureaustudie zijn geïnventariseerd is niet genotificeerd. Ook heeft geen onderbouwing plaatsgevonden conform de DRL. In de bureaustudie van de openbare bronnen blijkt dat gemeenten en provincies uit het onderzoek in de onderzoeksperiode diverse regels hebben vastgesteld, in regelingen, verordeningen en bestemmingsplannen, die gekwalificeerd kunnen worden als 'eisen aan ondernemers'. De bevindingen uit de steekproef onder decentrale overheden zijn dat er niet wordt genotificeerd. Deze bevindingen worden nog eens bevestigd door het gegeven dat niet of nagenoeg geen regelgeving wordt gemeld en genotificeerd door decentrale overheden via het Melding- en Notificatiesysteem Dienstenwet (MND). De conclusie kan worden getrokken dat de notificatieplicht door decentrale overheden niet wordt nageleefd.

De DRL is op zich bekend, maar de vertaling naar de gemeentelijke en provinciale praktijk ontbreekt, uitzonderingen daargelaten. Er zijn een aantal omstandigheden die bepalen dat decentrale overheden niet aan de verplichtingen van de DRL (kunnen) voldoen.

- Het ontbreken van kennis bij medewerkers over de DRL, zodat niet duidelijk is welke diensten en decentrale regelgeving onder de werking van de DRL vallen.
- Er is te weinig of geen capaciteit bij decentrale overheden om te voldoen aan de verplichtingen van de DRL. De DRL heeft geen of een lage prioriteit. Bovendien is er sprake van een heel krappe arbeidsmarkt.
- Het ontbreken van toezicht op naleving van de DRL.

Op basis van dit onderzoek kan de conclusie worden getrokken dat bij decentrale overheden duidelijkheid ontbreekt over de juiste toepassing - conform de eisen van de DRL - van de notificatieplicht. Hiermee is de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord.

Tenslotte

De gemeenten en provincies die subject van onderzoek waren zouden graag opnieuw geïnformeerd worden over de DRL en de verplichtingen die de DRL met zich meebrengt. Het onderwerp DRL en de notificatieplicht dient weer op de kaart te worden gezet. Uit dit onderzoek blijkt dat decentrale overheden hierbij ondersteund willen worden. Het Kenniscentrum Europa Decentraal is hiervoor al een tijd geleden opgericht. Maar het bestaan van dit Kenniscentrum is simpelweg niet bekend bij het overgrote deel van de decentrale overheden.

Meer nakoming van de notificatieplicht vraagt om bijstelling van prioriteiten door decentrale overheden en de inzet van personeel. Het ontbreken van sancties op niet naleving van de DRL geeft echter geen prikkel tot deze bijstelling. Ook de rechtsgangen op dit gebied zijn geen wake-up call gebleken voor decentrale overheden om de verplichtingen die voortvloeien uit de DRL en Dienstenwet door te vertalen naar de alledaagse praktijk.

Inhoudsopgave

Management samenvatting	3
1. Inleiding	8
2. Notificatie	10
3. Onderzoeksvragen en onderzoeksmethodiek	14
3.1. Onderzoeksvragen.....	14
3.2. Onderzoeksmethodiek	15
3.2.1. Bureaustudie.....	15
3.2.2. Interviews.....	16
4. Resultaten bureaustudie	17
4.1. Decentrale regelgeving	17
4.1.1. Inleiding en zoekstrategie	17
4.1.2. Overzichtstabellen decentrale regelgeving.....	17
4.1.3. Centraal loket en website	24
4.1.4. Bevindingen	24
4.2. Ruimtelijke plannen.....	25
4.2.1. Inleiding en zoekstrategie	25
4.2.2. Overzichtstabellen ruimtelijke plannen	26
4.2.3. Bevindingen	35
4.3. Rechtspraak.....	36
4.3.1. Inleiding en zoekstrategie	36
4.3.2. Overzichtstabellen rechtspraak decentrale overheden	36
4.3.3. Overzicht relevante jurisprudentie Hof van Justitie en Raad van State	39
4.3.4. Bevindingen	40
5. Resultaten interviews	42
6. Conclusies	46
Bijlagen	50
1. Informatie websites gemeenten.....	50
2. Overzicht jurisprudentie Raad van State 2018-2023	51
3. Toetsing DRL Raad van State.....	54

1. Inleiding

Aan onderzoeksbureau Lexnova en Bout Advocaten is door de afdeling Inkoop Uitvoering Centrum EZK (hierna: EZK) opdracht verleend voor de uitvoering van onderzoek naar de notificatiepraktijk bij decentrale overheden die voortvloeien uit de DRL (hierna: DRL) en Dienstenwet. De resultaten van dit onderzoek liggen voor in deze rapportage.

De DRL (Richtlijn 2006/123/EG) heeft tot doel om het vrije verkeer van diensten binnen de Europese interne markt te bevorderen. Daartoe regelt de DRL dat (overheden in) lidstaten in hun regelgeving geen onnodige beperkingen mogen opleggen aan de vestiging van dienstverrichters en dienstverrichting.

Op 28 december 2006 is de DRL in werking getreden. In 2009 is de DRL in Nederland geïmplementeerd door middel van de Dienstenwet. De Dienstenwet en de DRL scheppen verplichtingen voor Nederlandse overheden. De DRL bevat regels die ervoor moeten zorgen dat (centrale en decentrale) overheden geen wetgeving vaststellen die het ondernemers uit binnen- en buitenland moeilijk maakt om hun diensten te verrichten. De DRL stelt dat overheden alleen voorwaarden mogen stellen aan de toegang tot de uitoefening van een dienstenactiviteit als die eisen:

- non-discriminatoir zijn;
- een gerechtvaardigd publiek belang dienen;
- evenredig zijn aan het nagestreefde doel; en,
- coherent zijn.

Daarnaast bepaalt de DRL dat de (decentrale) overheden de eisen die zij stellen ten aanzien van dienstverlening of dienstverrichters moeten melden of notificeren aan de Europese Commissie (hierna: CIE), zodat de CIE kan toetsen of deze eisen aan de voorwaarden van de DRL voldoen. Achterliggende doel is transparantie: de CIE en andere lidstaten kunnen dan beoordelen of die regels geen ongerechtvaardigde belemmeringen opwerpen.

De aanleiding voor dit onderzoek is dat de CIE meer aandacht vraagt voor de notificatiepraktijk en dat EZK dit een belangrijk onderwerp vindt. EZK wil met dit onderzoek een beeld krijgen van:

- decentrale regelgeving in algemene zin: om hoeveel en welke categorieën regels gaat het;
- het deel daarvan (en binnen welke categorieën) dat genotificeerd dient te worden;
- de vraag of de praktijk voldoet aan de kwaliteit van decentrale regelgeving volgens de voorwaarden zoals gedefinieerd in de richtlijn.

Leeswijzer

In dit rapport worden de onderzoeksresultaten beschreven. We beginnen in hoofdstuk 2 met de duiding en uitleg van het begrip notificatie. Hoofdstuk 3 bevat een omschrijving van de onderzoeksvragen en gehanteerde onderzoeksmethode. Vervolgens worden in hoofdstuk 4 de resultaten van de bureaustudie gepresenteerd. Hoofdstuk 5 bevat een weergave van de resultaten van de interviews. In hoofdstuk 6 worden conclusies getrokken. Tenslotte zijn een drietal bijlagen opgenomen.

2. Notificatie

Inleiding

De DRL heeft tot doel om het vrije verkeer van diensten binnen de Europese interne markt te bevorderen. De DRL zorgt ervoor dat (decentrale) overheden geen wetten en regels vaststellen die het voor ondernemers complexer maakt om hun diensten te verrichten. Om de naleving van de DRL te kunnen monitoren bestaat er een notificatieplicht. Met behulp van de notificatieplicht kan de Europese Commissie beoordelen of wetten en regels in overeenstemming zijn met de DRL en waar nodig tot actie overgaan.

Notificatie

De DRL bevat een notificatieplicht, op grond waarvan nieuwe- en gewijzigde wetgeving met eisen voor dienstverleners bekendgemaakt moet worden bij de Europese Commissie. In Nederland verloopt de notificatie via het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Het uitgangspunt is dat indien decentrale overheden nieuwe regels maken of bestaande regels wijzigen, zij zelf moeten nagaan of de regel(s) onder de reikwijdte van de DRL vallen.

Wanneer moet worden genotificeerd?

De plicht tot notificatie bestaat als de nieuwe of gewijzigde regel van een lagere overheid valt onder de reikwijdte van een van de twee artikelen van de DRL, zijnde artikel 15, tweede lid of artikel 16. Als de regel ziet op het vrij verkeer van vestigen is artikel 15, lid 2 van toepassing. Als de regel ziet op of het verrichten van diensten is artikel 16 van toepassing. De notificatieplicht staat los van de vraag of de nieuwe of gewijzigde regel al dan niet in strijd zijn met deze artikelen: de plicht bestaat zodra de regel onder de reikwijdte valt.

Vrij verkeer van vestiging (artikel 15 DRL)

Er bestaat een notificatieplicht als (decentrale) overheden een nieuwe of bestaande regel wijzigen onder het regime van de vrijheid van vestiging en als de regel eisen bevat uit artikel 15, tweede lid DRL die bestaan uit:

- a) *kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters;*
- b) *eisen die van de dienstverrichter verlangen dat hij een bepaalde rechtsvorm heeft;*
- c) *eisen aangaande het aandeelhouderschap van een onderneming;*
- d) *eisen, niet zijnde eisen die betrekking hebben op aangelegenheden die vallen onder Richtlijn 2005/36/EG of die in andere communautaire instrumenten zijn behandeld, die toegang tot de betrokken dienstenactiviteit wegens de specifieke aard ervan voorbehouden aan bepaalde dienstverrichters;*

-
- e) *een verbod om op het grondgebied van dezelfde staat meer dan een vestiging te hebben;*
 - f) *eisen die een minimum aantal werknemers vaststellen;*
 - g) *vaste minimum- en/of maximumtarieven waarvan de dienstverrichter zich moet houden;*
 - h) *een verplichting voor de dienstverrichter om in combinatie met zijn dienst andere specifieke diensten te verrichten.*

Indien sprake is van een of meerdere van deze eisen moet de decentrale overheid notificeren. Deze eisen kunnen wel gerechtvaardigd worden op grond van het derde lid van artikel 15. Echter, dit doet niet af aan de notificatieplicht. De decentrale overheid moet hoe dan ook notificeren. Het gaat om een ex post notificatieplicht. Er hoeft dus niet vooraf genotificeerd te worden. In de notificatie kan voorts worden aangegeven of de eis(en) gerechtvaardigd kunnen worden. Uiterlijk drie maanden na de notificatie geeft de Europese Commissie uitsluitel of de nieuwe regel of wijziging in stand kan blijven. Bij een negatieve beslissing moet de decentrale overheid afzien van vaststelling van de regel of deze intrekken (art. 15, zevende lid DRL)

Verrichting van diensten (artikel 16 DRL)

Er bestaat een notificatieplicht als decentrale overheden een nieuwe of bestaande regel wijzigen onder het regime van de vrij verkeer van diensten en eisen bevat uit art. 16 DRL:

- a) een verplichting voor de dienstverrichter een vestiging op hun grondgebied te hebben;
- b) een verplichting voor de dienstverrichter bij hun bevoegde instanties een vergunning te verkrijgen of zich in te schrijven in een register of bij een beroepsorde- of vereniging op hun grondgebied, behalve wanneer deze richtlijn of een ander communautair instrument daarin voorziet;
- c) een verbod voor de dienstverrichter op hun grondgebied een bepaalde vorm of soort infrastructuur, met inbegrip van een kantoor of kabinet, op te zetten om de betrokken dienst te verrichten;
- d) de toepassing van een specifieke contractuele regeling tussen de dienstverrichter en de afnemer die het verrichten van diensten door zelfstandigen verhindert of beperkt;
- e) een verplichting voor de dienstverrichter om specifiek voor de uitoefening van een dienstenactiviteit een door hun bevoegde instanties afgegeven identiteitsdocument bezitten;
- f) eisen, andere dan die welke noodzakelijk zijn voor de gezondheid en veiligheid op het werk, die betrekking hebben op het gebruik van uitrusting en materiaal die een integrerend deel van de dienstverrichting vormen;
- g) beperkingen van het vrij verrichten van diensten zoals bedoeld in artikel 19.

Indien sprake is van een of meerdere van bovenstaande eisen, moet de decentrale overheid de nieuwe regel of gewijzigde regel notificeren, ook als eis(en) gerechtvaardigd kunnen worden.

Het begrip dienst voor de notificatie beoordeling is zeer ruim. Het gaat om elke economische activiteit tegen een vergoeding. Dit gaat van activiteiten van industriële aard,

commerciële aard, ambacht tot en met de vrije beroepen, zoals genoemd onder overweging 33 van de considerans bij de DRL. Deze activiteiten vallen rechtstreeks onder de DRL. Op grond van artikel 2 DRL zijn enkele activiteiten waaronder, vervoersdiensten en zorg uitgezonderd.

Grijs gebied

De scheidslijn tussen wat wél een belemmerend effect heeft en wat niet, is niet hard. Dit noemen we het grijze gebied: Een gebied aan voorschriften waarvan niet op voorhand duidelijk is of het hier om een belemmerende maatregel gaat. De rechtspraak zal hier (meer) duidelijkheid in moeten bieden. Op grond van de jurisprudentie is bijvoorbeeld de activiteit detailhandel in goederen een dienst in de zin van de richtlijn. Verder is er een groot *grijs gebied* van activiteiten die door de ruime uitleg van diensten mogelijk onder de werking van de richtlijn vallen. De beoordeling in de jurisprudentie is zeer casuïstisch. Over de activiteit passagiersvervoer over water is bijvoorbeeld geoordeeld, dat dit geen uitgezonderde vervoersdienst is maar een dienst die valt onder de werking van de DRL. Het aanleggen van een glasvezelnetwerk is bijvoorbeeld weer niet aangemerkt als dienst. In de beoordeling van de onderzochte regels worden de relevante thema's voor het grijze gebied nader behandeld.

De DRL is verder van toepassing op de diverse maatregelen die de overheid van een ondernemer en dienstverlener vraagt om zijn economische activiteit uit te oefenen. Dit kan zien op vergunningsstelsels, verklaringen van geen bezwaar, meldingen en ontheffingen in de diverse verordeningen. Ook criteria in beleidsregels vallen onder de toepassing. Verder zijn bestemmingsplannen niet rechtstreeks als vergunningenstelsel aangemerkt, maar de voorschriften in het bestemmingsplan worden weer wel als eis in de zin van de DRL aangemerkt.

Gevolgen van niet notificeren

Overheden dienen ex post te notificeren. Hier staat geen termijn voor. De nieuwe of gewijzigde regel kan gewoon worden vastgesteld. De Europese Commissie kan een inbreuk procedure tegen Nederland instellen als blijkt dat de regel niet verenigbaar is met de DRL. In dit kader is nog interessant, het arrest van het Hof van 19 december 2019 inzake Airbnb. Dit arrest ging weliswaar niet over de notificatie verplichting van de DRL, maar specifiek over de kennisgeving van regels inzake het vrije verkeer van de informatiemaatschappij. Er is geoordeeld dat het niet nakomen door een lidstaat van voorafgaande kennisgeving van de maatregelen ertoe leidt dat de regels niet jegens een particulier kan worden tegengeworpen. Inzake de DRL is dit (nog) niet in de jurisprudentie uitgemaakt.

Samenvattend

Indien een nieuwe- of gewijzigde regel een eis bevat uit artikel 15, tweede lid of artikel 16 van de DRL geldt de notificatieplicht. Strijdigheid is hierbij niet noodzakelijk. De decentrale overheid dient altijd te notificeren als de regel valt onder de reikwijdte een van beide artikelen.

Tabel: Praktische werking notificatie en melden

Het BZK-coördinatiepunt ontvangt alle decentrale notificaties in de vorm van een ingevuld notificatieformulier. Na een toets op de volledigheid wordt de ingezonden notificatie doorgeleid naar het centrale contactpunt, dat is ondergebracht bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Als het notificatieformulier correct en compleet is, stuurt het BZK-coördinatiepunt de notificatie door naar het centrale contactpunt van EZK. Het contactpunt van EZK verricht een marginale inhoudelijke check op de notificatie. De notificerende overheidsinstantie ontvangt binnen zeven werkdagen bericht van het BZK-coördinatiepunt, met de mededeling dat de betreffende notificatie succesvol is verzonden aan de Commissie.

Er bestaan twee soorten notificatieformulieren:

- Formulier A, voor eisen vallend onder art. 15 lid 2 DRL (vestiging);
- Formulier B, voor eisen vallend onder art. 16 DRL (tijdelijke dienstverrichting).

Deze formulieren zijn opgenomen in de applicatie Melding- en Notificatiesysteem Dienstenwet (MND). Ook wanneer alleen gemeld hoeft te worden kan dit via het MND-systeem. Voor melden is een apart formulier opgenomen.

Melden

Als decentrale overheden regelgeving niet notificeren, dan moeten zij deze in bepaalde gevallen melden aan het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) conform de Ministeriële regeling reikwijdte DRL. Dit in verband met de kenbaarheid van die regelgeving (art. 2 lid 2 Dienstenwet). Dit geldt voor:

- nieuwe dienstenregelgeving die niet onder de notificatieplicht valt. Een voorbeeld hiervan is de invoering van een vergunningsplicht die alleen betrekking heeft op vestiging;
- intrekking van dienstenregelgeving;
- wijzigen van de nummering van dienstenregelgeving, dit in verband met het actueel houden van de Ministeriële regeling reikwijdte DRL.

Hieronder volgt een opsomming van situaties wanneer er géén meldingsplicht geldt bij het ministerie van EZK:

- invoering van Lex Silencio Positivo voor vergunningstelsels;
- aanpassing van termijnen of vergunningsduur;
- selectiemechanismen bij schaarste of verandering in tarieven, die de aanvrager van een vergunning of een dienstverrichter moet betalen.

3. Onderzoeksvragen en onderzoeksmethodiek

3.1. Onderzoeksvragen

Voor dit onderzoek is de volgende hoofdvraag geformuleerd: *is het duidelijk welke regelgeving van Nederlandse gemeenten en provincies genotificeerd moet worden conform de regels die de DRL daarover stelt?*

De vraag naar de 'duidelijkheid' omtrent notificatie ziet op de praktijk als geheel en de omgang met de regelgeving door decentrale overheden. Uit deze praktijk moet blijken of er (voldoende) duidelijkheid heerst bij overheden die geacht worden de regelgeving over notificatie toe te passen, te weten duidelijkheid over de 'juiste' toepassing (toepassing conform de eisen van de regelgeving).

De hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van onderstaande deelvragen met de daarbij horende aanpak:

- a) Welke regelgeving die kwalificeert als 'eisen aan ondernemers' en 'vergunningstelsels' hebben gemeenten en provincies (en hun omgevingsdiensten) vastgesteld in de periode voorafgaand aan de startdatum van het onderzoek?;
- b) Welke thema's zijn hierin te onderscheiden?;
- c) Welke van deze regelgeving valt onder de DRL en welke valt daar potentieel onder (grijs gebied)?;
- d) Welke van deze eisen en vergunningstelsels zijn volgens de DRL genotificeerd?;
- e) Welke van deze eisen en vergunningstelsels zijn conform de voorwaarden van de DRL onderbouwd?;
- f) Is – naast de onderbouwing – informatie over deze eisen en vergunningstelsels online te vinden op de eigen website van de betreffende gemeenten en provincies en/of via het Centraal Loket?;
- g) Wat bepaalt of gemeenten en provincies zich wel of niet aan de verplichtingen op basis van de DRL houden?

Deze deelvragen bevatten een empirische en een normatieve component:

- Empirisch: wat is de notificatiepraktijk bij overheden?
- Normatief: voldoet die praktijk aan wat verwacht mag worden? Dit vergt deels een beoordeling.

Grijze regelgeving

Een aandachtspunt bij het onderzoek is de ‘grijze regelgeving’: regelgeving waarvan niet meteen duidelijk is of deze valt onder de DRL. Door de ruime uitleg van diensten kunnen veel activiteiten immers mogelijk onder de werking van de richtlijn vallen. De beoordeling in de jurisprudentie is zeer casuïstisch. Over de activiteit passagiersvervoer over water is bijvoorbeeld geoordeeld, dat dit geen uitgezonderde vervoersdienst is, maar een dienst die valt onder de werking van de DRL. Het aanleggen van een glasvezelnetwerk is bijvoorbeeld weer niet aangemerkt als dienst. In de beoordeling van de onderzochte regels worden de relevante thema’s voor het grijze gebied nader behandeld. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om reclame regels, prostitutie, laadpalen, vechtsportgala’s, speelautomaten en kamerverhuur. Hier kan het gaan om eisen over economische activiteiten tegen vergoeding.

3.2. Onderzoeksmethodiek

Het onderzoek is in de periode februari tot en met mei 2023 uitgevoerd aan de hand van twee onderzoeksmethodieken: bureaustudie en interviews.

3.2.1. Bureaustudie

Uitgangspunt is dat op decentraal overheidsniveau notificatie vrijwel ontbreekt en dat daarom op ‘indirecte’ wijze is gezocht naar regelgeving die voor notificatie in aanmerking kan komen. Dat betekent dat we de verzameling feitelijk tot stand gekomen regelgeving van een representatieve groep overheden gedurende een bepaalde periode hebben getoetst op het aspect ‘potentieel te notificeren’.

Voor het onderzoek is het van belang de feitelijke decentrale regelgeving (inclusief vergunningstelsels en mogelijk ook relevant beleid) te identificeren via specifieke bronnen. Vervolgens is de toetsing van het ontsloten materiaal aan de DRL en Dienstenwet van belang.

Steekproef en onderzoeksperiode

Uitgangspunt is dat zowel op provinciaal als gemeentelijk niveau een representatieve steekproef wordt gehouden onder de doelgroep. De bureaustudie is uitgevoerd door regelgeving te toetsen van de volgende overheden:

- twee provincies
- twee G6 gemeenten
- twee middelgrote tot grote gemeenten
- twee kleine tot middelgrote gemeenten

Deze indeling zorgt voor een representatieve verdeling naar grootte, spreiding over Nederland, stedelijk en ruraal.

Bronnen, zoekstrategie en toetsing

Voor de geselecteerde acht overheidsinstanties is aan de hand van drie publieke bronnen onderzocht welke decentrale regelgeving is vastgesteld en gepubliceerd, namelijk:

- a) www.decentraleregelgeving.overheid.nl;

-
- b) www.ruimtelijkeplannen.nl;
 - c) www.rechtspraak.nl.

In dit onderzoek is de juiste zoekstrategie naar bruikbare informatie een belangrijke voorwaarde. Het werken met de juiste trefwoorden en zoekperiodes is hierbij van essentieel belang.

Door raadpleging van bovengenoemde bronnen is een goed beeld ontstaan van gepubliceerde regelgeving van de decentrale overheden uit de steekproef. Bovendien is zicht ontstaan op de vraag of bepaalde regelgeving in het kader van de DRL onder de notificatieplicht valt.

3.2.2. Interviews

De interviews met de overheidsorganisaties uit de steekproef dienen er toe om vast te stellen op welke wijze de DRL aandacht heeft binnen de organisatie. De interviews zijn gehouden met (video)bellen. We hebben geverifieerd of het beeld uit de bureaustudie wordt herkend. Verder gaat het erom de motieven van de praktijk, zoals die in het bureauonderzoek naar voren zijn gekomen, te achterhalen; Waarom wordt er niet of onvoldoende genotificeerd, hoe wordt aangekeken tegen de 'grijze lijst', etc.? Tijdens de interviews zijn de volgende vragen leidend geweest:

- Is duidelijk voor decentrale overheden wat hun verplichtingen zijn (in termen van onderbouwing en in termen van bekendmaking)?
- Wat zijn de beweegredenen van decentrale overheden voor beperkende regelgeving; worden de belangen van ondernemers meegewogen in besluiten?
- Zien decentrale overheden tekortkomingen in de naleving van de DRL, bijvoorbeeld op het gebied van kennis en capaciteit?
- Verlangt decentrale overheden medewerking van het Rijk in dit kader? Zo ja, op welk vlak? Wat zijn de behoeftes hierin?

4. Resultaten bureaustudie

4.1. Decentrale regelgeving

4.1.1. Inleiding en zoekstrategie

Via www.decentraleregelgeving.overheid.nl is regelgeving van de gemeenten uit de steekproef onderzocht. Het betreft de volgende overheden:

- Twee provincies
- Twee G6 gemeenten
- Twee middelgrote gemeenten
- Twee kleine gemeenten

Van deze overheden is de regelgeving onderzocht die geldend was op 1 februari 2023, de startdatum van het onderzoek. Op de site www.decentraleregelgeving.overheid.nl is voor elk van de overheidsinstanties gebruik gemaakt van de optie 'uitgebreid zoeken'. Vervolgens is in het zoekveld 'periode' ingevuld: geldig op datum: 1-2-2023 en is bij 'Organisaties' de overheidsinstantie uit de steekproef aangevinkt. Dit leverde op voor:

- Gemeente A: 421 resultaten
- Gemeente B: 310 resultaten
- Gemeente C: 208 resultaten
- Gemeente D: 224 resultaten
- Gemeente E: 183 resultaten
- Gemeente F: 140 resultaten
- Provincie A: 204 resultaten
- Provincie B: 155 resultaten

Uit deze resultaten zijn de regelingen geselecteerd waarvan verwacht kan worden dat ze zaken op het gebied van diensten regelen. Hierbij zijn ook beleidsregels geselecteerd. Uit jurisprudentie blijkt dat beleidsregels een eis in de zin van de DRL kunnen opleveren. Bij deze selectie is tevens gebruik gemaakt van de Regeling indicatieve vaststelling reikwijdte Dienstenwet. De selectie van regelingen is opgenomen in het volgende hoofdstuk. De beoordeling van de DRL, direct of als grijs gebied aangegeven.

4.1.2. Overzichtstabellen decentrale regelgeving

Regelgeving gemeente A

1. Regeling voor vergoeding voor het gebruik van de haven ; bevat grijze regelgeving
2. Beleidsregel levensgedrag gemeente A; bevat criteria voor diensten, grijs
3. Algemene plaatselijke verordening voor de gemeente A*
4. Verordening binnenhavenbelasting gemeente A
5. Verordening rioolheffing gemeente A
6. Verordening liggeld voor woonschepen gemeente A
7. Verordening afvalstoffenheffing gemeente A
8. Beleidsregel levensgedrag gemeente A
9. Afvalstoffenverordening
10. Beleidsregel locatiebeleid evenementen gemeente A; grijs, door de criteria voor desbetreffende dienstverlener
11. Besluit aanwijzing locaties standplaatsvergunning DRL
12. Beleidsregel vergunningverlening terrassen gemeente A DRL
13. Verordening op de heffing en invordering van toeristenbelasting (Verordening toeristenbelasting gemeente A) DRL, activiteit logies
14. Verordening op de heffing en invordering van marktgelden gemeente A
15. Regeling uitvoering Afvalstoffenverordening gemeente A
16. Beleidsregel Vergunningverlening tijdelijke reclame-uitingen gemeente A grijs, criteria voor de economische activiteit van de dienstverlener
17. Beleidsregels boetes Markten gemeente A
18. Beleidsregel realiseren van gevelreclame gemeente A; onderdeel reclame, grijs
19. Vaststelling besluit Markten gemeente A * DRL
20. Vaststelling marktreglement gemeente A DRL
21. Verordening gemeente X Haven 2008
22. Verordening maneges gemeente A DRL
23. Uitvoeringsbesluit APV artikel 2:8*
24. Uitvoeringsbesluit APV artikel 5:3*
25. Uitvoeringsbesluit APV artikel 5:39*
26. Uitvoeringsbesluit APV artikel 3:3*
27. Nota parkeernormen gemeente A
28. Uitvoeringsregeling parkeerapparatuur gemeente A *
29. Uitvoeringsbesluit APV artikel 2:79*
30. Uitvoeringsregeling binnenhavenbelasting gemeente A
31. Uitvoeringsbesluit APV artikel 2:9*
32. Vaststellen van de Beleidsregel ontheffingsverlening milieuzone dieselvrachtauto's en dieselautobussen gemeente ADRL
33. Regeling Bibob gemeente A

-
34. Vaststellen van de Beleidsregel ontheffingverlening milieuzone diesel personen- en bestelauto's gemeente A
 35. Taxiverordening gemeente A; vervoersdienst uitgezonderd, maar deel mogelijk van toepassing op grijs deel
 36. Aanwijzingsbesluit vergunningplicht bedrijfsmatige activiteiten ex artikel 2:98 apv; DRL
 37. Beleidsregel toezicht bedrijfsmatige activiteiten
 38. Verordening straathandel gemeente A; DRL
 39. Verordening op de Binnenwateren voor de gemeente A
 40. Regeling deelvoertuigen gemeente A; grijs als economische activiteit
 41. Verordening winkeltijden gemeente A; DRL
 42. Nachtontheffing voor horeca buiten de uitgaanskernen; DRL
 43. Marktverordening gemeente A 2016; DRL
 44. Verordening op de incidentele private markten voor de gemeente A; DRL
 45. Bouwverordening
 46. Verordening parkeerregulering en parkeerbelasting gemeente A 2022

Regelgeving gemeente B

1. Nadere regels op de parkeerverordening gemeente B
2. Algemene Plaatselijke Verordening gemeente B
3. Beleidsregel Bibob gemeente B
4. Marktreglement gemeente B; DRL
5. Afvalstoffenverordening gemeente B
6. Uitvoeringsbesluit Afvalstoffenverordening gemeente B
7. Nadere regels deelfietsen gemeente B
8. Beleidsregel parkeernormen
9. Aanwijsbesluit bij de verordening openbaar vaarwater
10. Beleidsregel collecteren gemeente B
11. Nadere regels deelscooters gemeente B; DRL
12. Reclamenota ; grijs
13. Marktverordening gemeente B
14. Verordening winkeltijden gemeente B; DRL
15. Nota tarieven standplaatsen
16. Beleidsregels flyereren
17. Nadere regels venten (Algemene Plaatselijke Verordening gemeente B); DRL
18. Nadere regels semihoreca in winkels; DRL
19. Beleidsregels ontheffing artikel 35 Drank- en Horecawet
20. Branchebesluit gemeente B ; DRL
21. Uitvoeringsbesluit Afvalstoffenverordening gemeente B
22. Nadere algemene voorschriften meldingsplichtige evenementen
23. Nota vergunningen evenementen
24. Nadere regels apvg bij het reclamebeleid
25. Nota integraal drugsbeleid gemeente B
26. Beleidsregel openbare laadinfrastructuur
27. Parkeerverordening gemeente B
28. Handhavingsprotocol horeca gemeente B
29. Leegstandverordening gemeente B
30. Handhavingsprotocol seksbedrijven gemeente B,; grijs

-
31. Nadere regels veiligheidsplan horeca inrichtingen
 32. Aanwijzingsbesluit veiligheidsplan horeca inrichtingen
 33. Beleidsregel erotische evenementen
 34. Aanwijsbesluit vergunningplichtige vechtsportwedstrijden en -gala's; grijs
 35. Aanwijzingsbesluit gebieden met een maximumstelsel aantal standplaatsen; DRL
 36. Beleidsregel vestiging van prostitutie-inrichtingen; DRL, grijs
 37. Nadere regels inhoud bedrijfsplan prostitutiebedrijf; DRL, grijs
 38. Aanwijzingsbesluit (concentratie)gebieden prostitutie-inrichtingen, escort-bedrijven en seksinrichtingen; DRL
 39. Nadere regels intakegesprek prostitutie; DRL
 40. Beleidsregels ontheffingen venstertijdengebied
 41. Beleidsregels horecaterrassen gemeente B
 42. Verordening op de heffing en invordering van logiesbelasting
 43. Verordening op de heffing en invordering van brug- en havengeld
 44. Verordening op de heffing en invordering van afvalstoffenheffing
 45. Verordening op de heffing en invordering van marktgelden
 46. Verordening op de heffing en invordering van parkeerbelastingen
 47. Richtlijnen voor het Onroerend Erfgoed gemeente B 2016 ()
 48. Beleidsregels parkeernormen
 49. Aanwijzingsbesluit maximumstelsel standplaatsen X
 50. Algemene verhuurvoorwaarden standplaatsen gemeente B
 51. Handhavingsbeleid kinderopvang; DRL
 52. Besluit tot vaststelling economische activiteiten in het kader van het algemeen belang
 53. Algemene verhuurvoorwaarden voor de kermis gemeente B
 54. Kansspelverordening
 55. Beleidsregels vuurwerk verkoopvergunningen

Regelgeving gemeente C

1. Beleidsregels voor reguliere publieke oplaadpunten in de openbare ruimte in de gemeente C; grijs, mogelijke criteria dienstverlener
2. Beleidsregels artikel 13b van de Opiumwet
3. Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente C houdende regels omtrent verkeersontheffingen in het kernwinkelgebied
4. Verordening Startersondersteuning ondernemers gemeente C
5. Beleidsregels exploitatievergunning waterpijpcafé gemeente C; grijs, criteria
6. Beleidsregels verkeersontheffingen
7. Aanpassen beleidsregels omzettingsvergunningen
8. Burgemeesterbesluit Locatiematrix Evenementen
9. BIBOB-beleid gemeente C
10. Afvalstoffenverordening gemeente C
11. Burgemeestersbesluit handhavingsbeleid Wet op de kansspelen
12. Beleidsnota prostitutie en seksbranche Gemeente C; DRL criteria dienstverleners
13. Burgemeestersbesluit (aanwijzing bepaalde bedrijven aangepaste vergunningverlening)
14. Evenementenbeleid gemeente C; DRL

-
15. Locatiematrix Evenementen
 16. Nadere uitvoeringsregels handhaving kwaliteit straattaxivervoer gemeente C
 17. Beleid ter voorkoming van heling door handelaren in ongeregelde en gebruikte goederen
 18. Verordening Kwaliteitskeurmerk Straattaxi's gemeente C
 19. Verordening vaststelling plaatsen en tijden kermissen ; DRL
 20. Winkeltijdenverordening gemeente C; DRL
 21. Havenverordening
 22. Speelautomatenhalverordening; DRL
 23. Bouwverordening
 24. Parkeerverordening
 25. Duinverordening gemeente C
 26. Staanplaatsenverordening
 27. Telecommunicatieverordening gemeente C
 28. Destructieverordening gemeente C
 29. Citymarketingbeleid
 30. Verordening op de heffing en invordering van afvalstoffenheffing gemeente C
 31. Verordening op de heffing en invordering van liggelden Piushaven gemeente C
 32. Verordening op de heffing en invordering van parkeerbelastingen
 33. Verordening op de heffing en invordering van reclamebelasting Bedrijventerreinen
 34. Verordening op de heffing en invordering van reclamebelasting
 35. Verordening op de heffing en invordering van reclamebelasting
 36. Verordening op de heffing en invordering van rioolheffing
 37. Verordening op de heffing en invordering van scheepvaartrechten
 38. Verordening op de heffing en invordering van toeristenbelasting
 39. Coffeeshopbeleid gemeente C
 40. Huisvestingsverordening gemeente C
 41. Beleidsregels Huisvestingsverordening gemeente C
 42. Algemene Plaatselijke Verordening gemeente C
 43. Gewijzigde Uitvoeringsbesluit 2022 Afvalstoffenverordening gemeente C
 44. Beleidsregels ruimtelijke structuurdeelgebied
 45. Beleidsregel digitale buitenreclame; grijs, criteria voor diensverlener

Regelgeving gemeente D

1. Gewijzigde vaststelling beheersverordening 'Gemeente D; grijs, ruimtelijke plan
2. Verordening op de heffing en invordering van de afvalstoffenheffing
3. Verordening op de heffing en de invordering van belastingen op roerende woon- en bedrijfsruimten
4. Verordening op de heffing en invordering van marktgelden
5. Verordening op de heffing en de invordering van parkeerbelastingen
6. Verordening op de heffing en invordering van reclamebelasting gemeente D en gemeente X
7. Verordening op de heffing en invordering van reclamebelasting
8. Verordening op de heffing en invordering van toeristenbelasting
9. Afvalstoffenverordening gemeente D
10. Beleidskader Huisvesting Arbeidsmigranten voor tuinbouwgebieden; grijs
11. Algemene plaatselijke verordening gemeente D
12. Nadere Regels op de Parkeerverordening , eerste wijziging

-
13. Beleidsregel voor evenementen (een nieuwe aanpak); grijs
 14. Besluit over de warenmarkt gemeente D centrum; DRL
 15. Verklaring van Algemeen Belang afval scheiden
 16. Beleidsregels kamerverhuur gemeente D ; grijs
 17. Beleidsregels schaarse vergunningen gemeente D; grijs, algemeen, maar ook weer mogelijke specifieke economische activiteiten
 18. Geurverordening veehouderijen gemeente D
 19. Tarieventabel , behorende bij de verordening op de heffing en de invordering van parkeerbelastingen
 20. Beheersverordening gemeente D; grijs, ruimtelijk plan
 21. Besluit inrichting, veiligheid en branche-indeling (waren)markten ; DRL
 22. Reclameverordening gemeente D ; DRL
 23. Beheersverordening gemeente D, industrie- en bedrijventerrein
 24. Beheersverordening glastuinbouwgebied
 25. Bouwverordening , gemeente D

Regelgeving gemeente E

1. Grondprijzenbrief
2. Gemeente E verordening staangeld
3. Verordening havengeld
4. gemeente E verordening afvalstoffenheffing
5. gemeente E Verordening op de heffing en invordering van Onroerende Zaakbelasting
6. Algemene Plaatselijke Verordening gemeente E eerste wijziging
7. gemeente E verordening staangeld
8. Verordening havengeld
9. Gemeente E verordening rioolheffing
10. Gemeente E verordening afvalstoffenheffing
11. Gemeente E verordening toeristenbelasting
12. Afvalstoffenverordening gemeente E
13. Uitvoeringsbesluit Afvalstoffenverordening
14. Eerste wijziging verordening havengeld
15. Algemene Plaatselijke Verordening gemeente E
16. Gemeente E verordening rioolheffing
17. Nota Grondbeleid
18. Verordening havengeld
19. Gemeente E verordening staangeld
20. Gemeente E verordening toeristenbelasting
21. Gemeente E verordening afvalstoffenheffing
22. Handleiding Evenementen
23. Bibob beleid gemeente E
24. Afvalstoffenverordening
25. Uitvoeringsbesluit Afvalstoffenverordening
26. Havenbeheersverordening
27. Afvalstoffenverordening gemeente E
28. Beleidsregels parkeernormen
29. Verordening op de prostitutiebedrijven
30. Handhavingsbeleid Drank- en Horecawet gemeente gemeente E
31. Bouwverordening gemeente E

-
32. Winkeltijdenverordening Gemeente E
 33. Beheersverordening X
 34. Beheersverordening Y

Regelgeving gemeente F

1. Verordening vergoeding inzameling oud papier en karton gemeente F; grijs, als mogelijke economische activiteit
2. Verordening op de heffing en invordering van toeristenbelasting gemeente F
3. Verordening op de heffing en invordering van afvalstoffenheffing
4. Verordening op de heffing en invordering van rioolheffing
5. Algemene plaatselijke verordening gemeente F
6. Speelautomatenverordening gemeente F ; DRL
7. Nadere regels en uitzonderingen betreffende voorwerpen op of aan de weg gemeente F
8. Aanwijsbesluit Ligplaats woonschip en overige vaartuigen
9. Nadere regels Ligplaatsen vaartuigen gemeente F
10. Verordening op de heffing en invordering van marktgelden
11. Verordening op de paardenmarkten gemeente F; DRL
12. Aanwijsbesluiten Algemene Plaatselijke Verordening
13. Winkeltijdenverordening gemeente F; DRL
14. Verordening op de warenmarkten voor de gemeente F; DRL
15. Exploitatieverordening gemeente F
16. Afvalstoffenverordening van de gemeente F
17. Bouwverordening

Regelgeving provincie A

1. Beleidsregel van Gedeputeerde Staten van de provincie A houdende regels omtrent ontheffing luchtvaartgebruik (provincie A); grijs gezien de criteria
2. Regeling van Gedeputeerde Staten van de provincie A houdende regels omtrent veranderen en gebruiken van wegen (Regeling veranderen en gebruiken van wegen A)
3. Beleidsregel van Gedeputeerde Staten van de provincie A houdende regels omtrent Panel Zorgvuldige Veehouderij
4. Beleidsregel grondwaterbeheer A
5. Regeling natuurbescherming A
6. Beleidsregel staldering A
7. Verordening luchthavenbesluit luchthaven X
8. Verordening van Provinciale Staten van de provincie A houdende bepalingen betreffende toestaan van het gebruik van gemotoriseerde schermvliegtuigen op luchthaven X provincie A Verordening luchthavenregeling luchthaven X provincie A
9. Verordening van Provinciale Staten van de provincie A houdende bepalingen betreffende toestaan van het gebruik van gemotoriseerde schermvliegtuigen op luchthaven X provincie A Verordening luchthavenregeling luchthaven X provincie A
10. Verordening luchthavenbesluit luchthaven X provincie A
11. Verordening luchtvaart provincie A
12. Wijzigingsbesluit Natura2000 beheerplan X, Y en Z

-
13. Beleidsregel natuurbescherming provincie A
 14. Interim omgevingsverordening provincie A
 15. Beleidsregel nieuwbouw beperkt kwetsbare en overige gebouwen nabij burgerluchthavens provincie A

Regelgeving provincie B

1. Omgevingsverordening provincie B
2. Verkeersbesluit ligplaatsen provincie B
3. Beleidsregel ligplaatsen provincie B
4. Vrijstellingsbesluit ligplaatsen provincie B
5. Regeling aanduidingen provincie B
6. Beleidsregel wegwedstrijden en evenementen provincie B; DRL
7. Vaststellen beleidsregel Geur bedrijven (niet veehouderijen) provincie B
8. Landelijke Handhavingsstrategie BRZO
9. Reglement adviescommissie aanpak leegstand kantoren provincie B
10. Regeling waterskisport X

4.1.3. Centraal loket en website

Via de Samenwerkende Catalogi kunnen overheden producten koppelen aan het centraal loket. Door middel van labels en waarden bij productinformatie kan dit worden gecategoriseerd. Overheden zijn verplicht om alle Dienstenwetproducten op te nemen in hun productencatalogus.

Van alle decentrale overheden uit de steekproef is informatie te vinden in het Centraal Loket, maar deze informatie is niet compleet. De gemeente C heeft bijvoorbeeld geen informatie over het onderwerp marktvergunningen aangeleverd. Bij de gemeente E is de aangeleverde informatie summier en ontbreekt er veel. Op het Centraal Loket is er wel het een en ander te vinden aan eisen en vergunningsstelsels van gemeente B. Bijvoorbeeld voor de aanvraag voor een gokkast. Hier staan voorwaarden genoemd voor een vergunning en de knop 'Direct regelen' leidt naar het aanvraagformulier van gemeente B. Op de website staat vermeld dat de informatie is geplaatst door Gemeente B en laatst gecontroleerd is op 14 maart 2023. Het bijzondere is dat gemeente B geen actieve koppeling heeft met het Centraal Loket.

In het Centraal Loket is algemene informatie over bijvoorbeeld de APV te vinden. Hier wordt verwezen naar onder andere onderwerpen die voor de detailhandel in de APV belangrijk zijn.

Op de websites van gemeenten is de nodige informatie voor ondernemers te vinden over vergunningen en ontheffingen. Informatie over de DRL wordt niet of nauwelijks aangetroffen. Voor meer informatie over de websites van gemeenten en regelgeving voor ondernemers verwijzen we naar *bijlage 1*.

4.1.4. Bevindingen

De acht overheden die subject van onderzoek waren kennen tientallen regelingen die potentieel onder de werking van de DRL vallen. Deze regelingen stellen eisen aan

ondernemers of bevatten vergunningenstelsels die onder de werking van de DRL vallen of hier potentieel onder vallen (grijs gebied).

Bij het onderzoek is ook de Regeling indicatieve vaststelling reikwijdte Dienstenwet geraadpleegd. Regelingen die gelden voor de acht geselecteerde overheden en zijn gepubliceerd in de Regeling indicatieve vaststelling reikwijdte Dienstenwet, zijn verwerkt in de lijst met resultaten zoals beschreven in de vorige paragraaf. Een beperkt aantal van deze regelingen zijn al weer ingetrokken in geactualiseerde versies van de Regeling.

De geïnventariseerde regelgeving is niet gemeld of genotificeerd door de decentrale overheden. Aangenomen mag worden dat voor een groot percentage van deze regelgeving de notificatieplicht geldt. Deze regelingen bevatten thema's die tot het verrichten van diensten gerekend kunnen worden. Een deel van deze regelingen is gebaseerd op VNG modelverordeningen. Deze zijn doorgaans aangepast aan de eisen die voortvloeien uit de DRL en Dienstenwet. In een beperkt aantal toelichtingen op geselecteerde decentrale regelgeving is de noodzaak wel enigszins onderbouwd en zijn de belangen van de ondernemers soms beschreven en afgewogen.

Van alle decentrale overheden uit de steekproef is informatie te vinden in het Centraal Loket. Deze informatie is niet altijd compleet. Daarnaast is op de websites van gemeenten de nodige informatie voor ondernemers te vinden over vergunningen en ontheffingen. Informatie over de DRL wordt niet of nauwelijks op de gemeentelijke websites aangetroffen.

4.2. Ruimtelijke plannen

4.2.1. Inleiding en zoekstrategie

Van de acht geselecteerde overheden zijn de ruimtelijke plannen onderzocht die zijn vastgesteld in de periode tussen 1 augustus 2021 en 1 februari 2023. Het gaat om een periode van 18 maanden voorafgaand aan de startdatum van het onderzoek.

Het betreft de volgende overheden:

- Twee provincies
- Twee G6 gemeenten
- Twee middelgrote gemeenten
- Twee kleine gemeenten

Het onderzoek naar de ruimtelijke plannen van deze overheidsinstanties is uitgevoerd door twee bronnen te raadplegen:

- a) www.ruimtelijkeplannen.nl en
- b) www.officielebekendmakingen.nl.

Op de website www.officielebekendmakingen.nl is voor elk van de overheidsinstanties gebruik gemaakt van de optie 'uitgebreid zoeken'. Voor elk van de overheidsinstanties is in het zoekveld 'periode' gebruik gemaakt van de optie 'zelf een periode kiezen' waarbij vervolgens de periode vanaf 1 augustus 2021 tot en met 1 februari 2023 is gekozen. In het zoekveld 'documentsoort' is het vakje 'alle' aangeklikt. Dit staat standaard aangevinkt en is voor het onderzoek niet aangepast. Vervolgens is onder het kopje 'rubriek(en)' de rubriek 'ruimtelijk plan of omgevingsdocument' aangevinkt. Tot slot is als aanvullend

criterium bij 'publicerende organisatie(s)' telkens een van de overheden uit de steekproef geselecteerd. Dit leverde op voor:

- Gemeente A: 38 resultaten
- Gemeente B: 24 resultaten
- Gemeente C: 103 resultaten
- Gemeente D: 112 resultaten
- Gemeente E: 89 resultaten
- Gemeente F: 16 resultaten
- Provincie A: 104 resultaten
- Provincie B: 20 resultaten

Vanuit deze resultaten is geselecteerd op vastgestelde bestemmingsplannen, beheersverordeningen en voorbereidingsbesluiten. In de geselecteerde bekendmakingen is het plannummer opgezocht en dat is ingevuld bij het veld 'plannaam of -nummer' op www.ruimtelijkeplannen.nl. Vervolgens is het betreffende plan geopend via 'documenten' en dan 'regels'. Alleen regelingen waarin bepalingen werden aangetroffen die mogelijk relevant zijn voor het onderzoek naar de notificatieverplichting onder de DRL zijn opgenomen in de tabel die is opgenomen in paragraaf 4.3.2.

Ontwerpbestemmingsplannen zijn niet meegenomen in het onderzoek. Voor het onderzoek naar de notificatieverplichting onder de DRL zijn die namelijk niet relevant. Ontwerpregelgeving hoeft niet genotificeerd te worden. Vanwege het grote aantal bestemmingsplannen en het feit dat het veelal om dezelfde standaardbepalingen gaat is ervoor gekozen om qua bestemmingsplannen alleen de meest recente plannen te onderzoeken.

Van elk mogelijk relevant ruimtelijk plan is vervolgens opgenomen: de naam van het ruimtelijk plan of omgevingsdocument, de specifieke bepalingen die voor de DRL van belang kunnen zijn, de datum van publicatie, de thema's die hierin te ontdekken zijn en tot slot een beoordeling in hoeverre de DRL van toepassing is.

4.2.2. Overzichtstabellen ruimtelijke plannen

In de onderstaande tabellen is per gemeente aangegeven welke ruimtelijke plannen met bepalingen die onder de reikwijdte van de DRL vallen, zijn geïdentificeerd. In de tabel is tevens opgenomen welke thema's het betreft en of er sprake is van 'grijs gebied'. Met grijs gebied wordt bedoeld regelgeving die zaken regelt op het gebied van de vestiging of de uitvoering van diensten die potentieel onder de DRL vallen. De regelgeving werpt belemmeringen op, maar deze kunnen wellicht worden gerechtvaardigd aan de hand van artikelen 15, derde lid, en 16, derde lid, van de DRL. Ook belemmerende eisen die potentieel onder de uitzondering van overweging 9 van de DRL vallen worden tot grijs gebied gerekend.

Gemeente A

Naam (Artikelen)	Datum publicatie	Thema's	Valt onder DRL/grijs gebied?
Parapluperziening Flitsbezorging	21-12-2022	Verboden: Flitsbezorging	Ja
Bestemmingsplan A gewijzigd en geamendeerd vastgesteld (3.5a-e; 9a2, b,f-g)	21-12-2022	Verboden: Detailhandel, Seksinrichting, Sekswinkel, Paddoshop, Garagebedrijf, Belwinkel, Webshop Beperking: Horeca	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan B (9.4; 21a2,b,f-g; 23.2a-c)	19-9-2022	Verboden: Seksinrichting, Sekswinkel, Escortbedrijf, Paddoshop, Garagebedrijf, Belwinkel Beperking: Horeca, Bed& breakfast	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan C (19a2,b)	14-9-2022	Verboden: Opslag, stort-Bergplaats, Prostitutie, Seksinrichting, Sekswinkel, Paddoshop, Belwinkel, Detailhandel Beperking: Horeca	Ja, deels grijs gebied
Omgevingsplan D (3e,g; 4a; 7.2.7-18; 14.2.2-9)	2-9-2022	Verboden: Detailhandel, Maatschappelijke diensten, Recreatie, Dienstverlening Beperking: Horeca	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan E (8.4.1; 11a2b-d; 12,2a)	27-7-2022	Verboden: Prostitutie, Seksinrichting, Sekswinkel, Paddoshop, Belwinkel Beperking: Horeca, Bed & breakfast, Ambulante handel	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan F (9.1; 9.2; 10.2a)	20-6-2022	Verboden: Opslag, stort- of bergplaats, Prostitutie, Seksinrichting, Sekswinkel, Paddoshop, Belwinkel Beperking: Horeca, Bed & breakfast	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan G (3.3; 3.4; 12a2,b-d)	20-6-2022	Verboden: Garagebedrijf, Kantoren, Opslag, Prostitutie, Seksinrichting, Sekswinkel, Paddoshop, Belwinkel, Webshop, Ambulante handel, Detailhandel Beperking: Horeca	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan H (3.4; 10a2)	21-4-2022	Verboden: Detailhandel Verboden gebruik: Opslag, stort- of bergplaats, Seksinrichting, Sekswinkel, Escortbedrijf, Paddoshop, Belwinkel, Garagebedrijf Beperking: Horeca	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan I (4.3a)	4-8-2021	Uitsluitend kantoor t.b.v. schietbaan	Grijs gebied

Gemeente B

Naam (Artikelen)	Datum publicatie	Thema's	Valt onder DRL/grijs gebied?
Bestemmingsplan A (4.4a, c en e; 9a-c)	2-11-2022	Verboden: Detailhandel, Recreatief-nachtverblijf, Seksinrichting, Opslag, Automatenhal, Amusementshal	Ja, deels grijs gebied
Vorbereidingsbesluit 'Supermarkten binnenstad'	21-4-2022	Verboden: Supermarkten	Ja
Vorbereidingsbesluit 'Regulering flitsbezorgdiensten'	21-4-2022	Verboden: Flitsbezorgdienst	Ja
Bestemmingsplan B (10a-c; 11.1.1; 11.1.2)	19-1-2022	Verboden: Seksinrichting, Opslag, Automatenhal, Amusementshal	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan Fietsroute (8)	8-12-2021	Verboden: Seksinrichting, Opslag	Ja, deels grijs gebied
Vorbereidingsbesluit	17-11-2021	Verboden: Supermarkt	Ja
Bestemmingsplan C (4.1c; 4.5a,f, g; 8a-c)	6-10-2021	Verboden: Recreatief-nachtverblijf, Kamerverhuur, Seksinrichting, Opslag, Automatenhal, Amusementshal	Ja, deels grijs gebied

Gemeente C

Naam (Artikelen)	Datum publicatie	Thema's	Valt onder DRL/grijs gebied?
Bestemmingsplan A (3.3.1b-f; 3.5.1d-f; 4.5.1)	30-12-2022	Beperking: Bed & breakfast Verboden: Opslag goederen, bouwmaterialen en werktuigen, Opslag voer- en vaartuigen	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan B (3.5.1 b-d; 4.5.1 b-d; 5.5.1 f-h)	30-12-2022	Verboden: Opslag goederen, bouwmaterialen en werktuigen, Kantoren, Opslag voer- en vaartuigen	Grijs gebied
Bestemmingsplan C (3.3.1; 4.1.1d; 4.4.1)	30-12-2022	Beperking: Bed & breakfast Verboden: Opslag goederen, bouwmaterialen en werktuigen, Opslag voer- en vaartuigen, Kantoren, Detailhandel, Kamperen,	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan D (3.1.1b,h; 3.5.1c-g; 4.5.1; 4.6.1h; 4.6.2)	25-11-2022	Beperking: Kantoor, Bed & breakfast Verboden: Detailhandel, Horeca, Opslag voer- en vaartuigen, Kamerverhuur	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan E) (3.5.1b-g; 4.5.1b,d-k; 4.6.2g-h; 4.6.3)	25-11-2022	Beperking: Kantoor, Bed & breakfast Verboden: Detailhandel, Opslag voer- en vaartuigen, Kamerverhuur	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan F (3.5.1; 4.1.3h; 4.5.1; 4.6.1; 4.6.2;; 5.5.1; 5.6.1; 5.6.2)	25-11-2022	Beperking: Bed & breakfast Verboden: Kantoor, Detailhandel, Opslag voer- en vaartuigen, Kamerverhuur, Geluidshinderlijke- risicovolle inrichting	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan G (3.5.1b,d,h,i,k; 3.6.2h; 3.6.3; 4.5.1a-c)	25-11-2022	Beperkingen: Bed & breakfast Verboden: Kamerverhuur, Handel, nijverheid of dienstverlening, Geluidshinderlijke- risicovolle inrichting, Opslag voer- en vaartuigen, Kantoor	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan H (9.2.5a; 10.1.1b; 10.5.1b,d-f; 10.6.2)	14-10-2022	Beperking: Verplichting waterberging per vierkante meter verhard oppervlakte bij gebruik 'bedrijf', Bed & breakfast Verboden: Kantoor, Kamerverhuur, Opslag voer- en vaartuigen	Ja, deels grijs gebied

Bestemmingsplan I (3.5.1b-d, f-j; 3.6.1h; 4.4.1a,c-f; 4.4.2; 4.5.1; 4.5.2; 6.5.1a-c)	14-10-2022	Verboden: Kamerverhuur, Handel, nijverheid of dienstverlening, Geluidshinderlijke- of risicovolle inrichtingen, Opslag voer- en vaartuigen, Horeca, Publieksaantrekende beroep- of bedrijfsactiviteiten	Ja, deels grijs gebied
Wijzigingsplan havengebied (7.1.1c)	14-10-2022	Beperkingen: Kantoren	Grijs gebied
Bestemmingsplan J (3.4.1a-c; 4.1.1h; 4.4.1a,c-g; 4.4.2a; 4.5.1; 4.5.3)	7-10-2022	Beperking: Bed & breakfast Verboden: Detailhandel, Nijverheid, Dienstverlening, Uitoefening bedrijf, Kantoren, Horeca, Kamerverhuur, Opslag voer- en vaartuigen	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan Bedrijventerrein (3.4.1a,c-f; 4.3.1a-c)	7-10-2022	Verboden: Detailhandel, Nijverheid, Dienstverlening, Kantoren, Kamerverhuur, Opslag voer- en vaartuigen, Horeca, Publieksaantrekende beroeps- en bedrijfsactiviteiten	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan K (3.1.1a; 3.3.1b,d-f; 4.3.1a-c; 5.3.1a-c; 6.1.1h; 6.4.1a,c-f)	29-7-2022	Beperkt: Bed & breakfast Verboden: Detailhandel, Nijverheid, Dienstverlening, Kantoren, Kamerverhuur, Opslag voer- en vaartuigen, Horeca, Publieksaantrekende beroeps- en bedrijfsactiviteiten	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan L (3.5.1a-c; 4.5.1a-c; 5.1.3h; 5.5.2b,f-j; 6.5.2b,d,f-j)	8-7-2022	Beperkt: Bed & breakfast Verboden: Opslag voer- en vaartuigen, Kamerverhuur, Kantoor, Geluidshinderlijke- en risicovolle inrichting	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan M (3.1.1b; 3.5.1a,c-f; 4.5.1a-c; 5.5.1a-c; 6.5.1a-c)	1-7-2022	Verboden: Opslag voer- en vaartuigen, Opslag van goederen	Grijs gebied
Vorbereidingsbesluit flitsbezorgsupermarkten met darkstores	11-3-2022	Vestigingsverbod flitsbezorgsupermarkten met darkstores	Ja

Gemeente D

Naam (Artikelen)	Datum publicatie	Thema's	Valt onder DRL/grijs gebied?
Bestemmingsplan 'A (3.6.1; 6.1; 6.2)	17-1-2023	Beperking: Bed & breakfast Verbod: Opslag, stort, lozing of bergplaats voor machines, voer-, vaar of vliegtuigen, materialen, Prostitutiebedrijf,	Ja, deels grijs gebied

		Seksinrichting, Toppelzone, Detailhandel	
Bestemmingsplan B (7.1; 7.2)	26-10-2022	Beperking: Bed & breakfast Verbod: Opslag, stort, lozing of bergplaats voor machines, voer-, vaar of vliegtuigen, materialen, Prostitutiebedrijf, Seksinrichting, Toppelzone, Detailhandel	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan C (7.1; 7.2)	26-10-2022	Beperking: Bed & breakfast Verbod: Opslag, stort, lozing of bergplaats voor machines, voer-, vaar of vliegtuigen, materialen, Prostitutiebedrijf, Seksinrichting, Toppelzone, Detailhandel	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan D (6.1; 6.2)	26-10-2022	Beperking: Bed & breakfast Verbod: Opslag, stort, lozing of bergplaats voor machines, voer-, vaar of vliegtuigen, materialen, Prostitutiebedrijf, Seksinrichting, Toppelzone, Detailhandel	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan Camping (4.2.6; 4.5; 10.1; 10.2)	18-10-2022	Beperking: Recreatieve nachtverblijven, Specifieke eis in stand houden beplanting Verbod: Opslag, stort, lozing of bergplaats voor machines, voer-, vaar of vliegtuigen, materialen, Prostitutiebedrijf, Seksinrichting, Toppelzone, Detailhandel	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan E (3.3; 4.5; 5.5.1)	11-10-2022	Beperking: Bed & breakfast Verbod: Opslag, stort, lozing of bergplaats voor machines, voer-, vaar of vliegtuigen, materialen, Prostitutiebedrijf, Seksinrichting, Toppelzone, Detailhandel	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan F (7.2)	21-7-2022	Beperking: Bed & breakfast Verbod: Opslag, stort, lozing of bergplaats voor machines, voer-, vaar of vliegtuigen, materialen, Prostitutiebedrijf, Seksinrichting, Toppelzone, Detailhandel	Ja, deels grijs gebied

Gemeente E

Naam (Artikelen)	Datum publicatie	Thema's	Valt onder DRL/Grijs gebied?
------------------	------------------	---------	------------------------------

Bestemmingsplan A (3.1; 9,3)	20-12-2022	Beperking: Verkeersaantrekkende activiteit Vloeroppervlakte bedrijf Verboden: Horeca Seksinrichting Detailhandel	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan B (3.5; 4.1; 7)	14-12-2022	Beperking: Bed& breakfast Verboden: Horeca Seksinrichting Detailhandel Buitenopslag Dagrecreatie Risicovolle inrichting Stalling voer-, vaar- of vliegtuigen	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan C (4.1; 4.3.3; 8.3)	6-12-2022	Verboden: Verblijfsrecreatie Seksinrichtingen Risicovolle inrichtingen Geluidzonerings-plichtige inrichtingen Stalling voer-, vaar- of vliegtuigen	Ja, deels grijs gebied
Regels van het wijzigingsplan (3.1.1; 3.5.1; 3.6.1; 9)	23-11-2022	Beperking: Bed& breakfast Kampeerplaatsen Paardenbakken voor professionele exploitatie	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan bedrijventerrein (3.1; 3.4.1; 3.5.2)	3-11-2022	Beperking: Datacenters Ondergeschikte Recreatie Restaurants kantoren Verboden: Detailhandel Buitenopslag Risicovolle inrichtingen Seksinrichtingen Kampeermiddelen Zelfstandige kantoren	Ja, deels grijs gebied
Wijzigen bestemmingsvlak D (3.5d-i, m-q; 3.6b, e-q)	3-11-2022	Beperking: Bed& breakfast Verboden: Kampeerplaatsen Detailhandel Maneges Stalling voer-, vaar- of vliegtuigen Recreatiewoning Horeca	Ja, deels grijs gebied

		Seksinrichtingen Risicovolle inrichtingen Atelier	
Bestemmingsplan E (4.1; 4.5; 4.6)	28-10-2022	Beperking: Bed& breakfast Verboden: Horeca Seksinrichting Detailhandel	Ja, deels grijs gebied
Wijzigingsplan F (6.1)	28-10-2022	Verboden: Kampeerplaatsen Recreatief nachtverblijf	Ja, deels grijs gebied
Crisis- en herstelwet ontwerpbestemmingsplan (3.5; 4.4; 5.3; 6.1; 6.6)	21-10-2022	Beperking: Bed& breakfast Verboden: Kampeerplaatsen Stalling voer-, vaar- of vliegtuigen Horeca Seksinrichting Detailhandel Buitenopslag	Ja, deels grijs gebied

Gemeente F

Naam (Artikelen)	Datum publicatie	Thema's	Valt onder DRL/Grijs gebied?
Bestemmingsplan A (3.5.1; 3.5.2; 4.5.1; 4.5.2; 9.1)	1-12-2022	Beperking: Bed& breakfast Verboden: Detailhandel Horeca Groothandel Prostitutiebedrijf Seksinrichting Stort- en opslagplaats voorwerpen, stoffen en materialen Kamperen	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan B (3.5; 4.4.1; 4.4.2; 9.1; 9.2)	21-9-2022	Beperking: Bed& breakfast Verboden: Verblijfsrecreatie Detailhandel Horeca Groothandel Prostitutiebedrijf Seksinrichting	Ja, deels grijs gebied
Bestemmingsplan C (4.5.1; 8)	3-5-2022	Beperking: Bed& breakfast Verboden: Detailhandel Horeca Groothandel Prostitutiebedrijf	Ja, deels grijs gebied

		Seksinrichting Stort- en opslagplaats voorwerpen, stoffen en materialen	
Bestemmingsplan D (4.5.1; 4.5.2)	8-4-2022	Beperking: Bed & breakfast Verboden: Aan huis verbonden bedrijfsactiviteiten	Ja
Bestemmingsplan E (3.6; 8)	21-12-2021	Verboden: Stort- en opslagplaats voorwerpen, stoffen en materialen Seksinrichting	Ja, deels grijs gebied

Provincie A

Naam (Artikelen)	Datum publicatie	Thema's	Valt onder DRL/Grijs gebied?
Herziening PAS A (3.3.1; 5.3.1; 5.3.2; 5.3.3; 10.1; 12.3)	1-8-2022	Verboden: Opslaan, storten of bergen van materialen, producten en mest (verblijfs)recreatie Kamperen Detailhandel Seksinrichting Prostitutie Beperking: Kantoor Recreatie	Ja, deels grijs gebied
Gewijzigde inpassingsplan A (4.3.1; 5.3.1; .3.1; 7.4.1; 9.4.1)	27-7-2022	Verboden: Opslaan van onbruikbare voorwerpen, goederen, stoffen, materialen en afvalstoffen Seksinrichting Straatprostitutie	Ja, deels grijs gebied
Gewijzigde inpassingsplan B(6.3.1)	27-7-2022	Verboden: Opslaan van onbruikbare voorwerpen, goederen, stoffen en materialen Seksinrichting Escortbedrijf Straatprostitutie	Ja, deels grijs gebied
Herziening PAS B (3.3.1; 5.3.1; 5.3.2; 5.3.3; 10.1; 12.3)	1-8-2022	Verboden: Opslaan, storten of bergen van materialen, producten en mest (verblijfs-)recreatie Kamperen Detailhandel Seksinrichting Prostitutie	Ja, deels grijs gebied

Beperking:
Kantoor
Recreatie

Provincie B

Naam (Artikelen)	Datum publicatie	Thema's	Valt onder DRL/Grijs gebied?
Natura 2000-beheerplan (3.3; 4.3.1; 6.3; 13.1)	11-1-2023	Verboden: Niet-agrarische bedrijvigheid Verblijfsrecreatie Kamperen Opslag van schroot en materialen Seksinrichting Markten Evenementen Detailhandel Stalling en opslag van voer-, vaar- of vliegtuigen Beoefening van vliegsport Beperking: Verblijfsrecreatie	Ja, deels grijs gebied
Inrichtingsplan voor het Natura 2000 (3.4.1)	11-8-2021	Verboden: standplaats voor kampeermiddelen Opslag van stoffen, voorwerpen en materialen Handel Recreatie	Ja, deels grijs gebied

4.2.3. Bevindingen

Vrijwel elk ruimtelijk plan van de overheden uit de steekproef bevat standaardbepalingen met verboden gebruik van bestemmingen in het betreffende gebied. In deze standaardbepalingen worden veelal dezelfde soorten diensten uitgesloten: (detail)handel, bedrijvigheid, seksinrichtingen of prostitutiebedrijven, horeca, (recreatief) nachtverblijf en kantoren. Het verbod op vestiging van deze categorieën bedrijvigheid valt onder de werking van de DRL of behoort tot grijs gebied. Daarnaast heeft vrijwel elke overheidsinstelling uit de steekproef bepalingen opgenomen waarin het opslaan en stallen van een breed scala aan voorwerpen, materialen en voer-, vaar- of vliegtuigen wordt verboden. Dit zou onder omstandigheden onder de werking van de DRL kunnen vallen. Voorstelbaar is dat een dienstverlener voor het verlenen van diensten een bepaalde ruimte als opslagruimte nodig heeft. Denk hierbij aan bijvoorbeeld een garagehouder die ter reparatie aangeboden voertuigen op zijn terrein moet stallen. Deze dienstverlener wordt door dit soort bepalingen belemmerd bij het verrichten van zijn dienst. Deze situaties bevinden zich in het 'grijze gebied' van de werking van de DRL. Al voornoemde regeling worden door de gemeenten uit de steekproef niet genotificeerd.

Verschillende gemeenten hebben 'eigen' specifieke regelgeving. Gemeente B sluit automaten- en amusementshallen uit in de standaard verboden-gebruiksbeperkingen. Gemeente A voegt aan elke standaardbepaling verboden gebruik toe: garagebedrijven,

belwinkels en paddoshops. De overheden met meer landelijk gebied sluiten het gebruik van het opstellen van kampeerplekken uit en stellen beperkingen aan recreatie.

Tot slot worden in de gemeenten A, B en C flitsbezorgdiensten middels voorbereidingsbesluiten beperkt in het vestigen van nieuwe filialen. Flitsbezorgdiensten zijn een relatief nieuw verschijnsel en breiden zich in rap tempo uit. Deze diensten zijn op basis van de huidige bestemmingsplannen van deze gemeenten toegestaan, maar vanwege de snelle toename van nieuwe vestigingen en de overlast die daarmee gepaard gaat, hebben deze gemeenten besloten om voorbereidingsbesluiten te nemen. In afwachting van nieuw te vormen beleid zijn gedurende een jaar geen nieuwe vestigingen toegestaan. Deze voorbereidingsbesluiten zijn eisen in de zin van de DRL en dienen te worden genotificeerd.

4.3. Rechtspraak

4.3.1. Inleiding en zoekstrategie

Via www.rechtspraak.nl is onderzoek uitgevoerd dat zich richtte op rechterlijke uitspraken van de acht deelnemende overheden. Er is naar rechtspraak gezocht waarbij overheden partij waren en het onderwerp (deels) betrekking had op de DRL. Dit is gedaan door in het zoekveld 'DRL' in te vullen plus de naam van de overheidsinstantie. Dit leverde de volgende treffers op:

- Gemeente A: 110 resultaten
- Gemeente B: 37 resultaten
- Gemeente C: 14 resultaten
- Gemeente D: 3 resultaten
- Gemeente E: 6 resultaten
- Gemeente F: 2 resultaten
- Provincie A: 16 resultaten
- Provincie B: 24 resultaten

Van de rechtspraak die overbleef is vervolgens gefilterd op relevantie voor de DRL. Uiteindelijk bleven er vijf overheden over. Deze eindresultaten zijn weergegeven in de volgende paragraaf.

4.3.2. Overzichtstabellen rechtspraak decentrale overheden

Gemeente B

<i>ECLI</i>	<i>Categorie regelgeving</i>	<i>Discussiepunt</i>	<i>Conclusie</i>
ECLI: NL:RVS:	Planregel bestemming splan	Het College van B&W weigert de omgevingsvergunning voor uitbreiden functie bebouwing op basis van brancheringregels. wenst de omgevingsvergunning voor voert aan dat de brancheringregels ten onrechte niet zijn	Ongegrond, geen aanleiding voor oordeel dat bestemmingsplanregel onverbindend of buiten toepassing gelaten moet worden. Brancheringregels in een bestemmingsplan zijn niet in strijd met het

		getoetst aan art. 15 DRL. College motiveert dat geen sprake is van strijd met de het discriminatieverbod, omdat sprake is van noodzakelijkheid en evenredigheid.	discriminatieverbod van art. 15 DRL als de noodzakelijkheid en evenredigheid voldoende is gemotiveerd.
ECLI:NL:	Afwijkingsmogelijkheid bestemming in beleidsregel	Het College van B&W heeft beleid opgesteld over de vraag wanneer een omgevingsvergunning wordt verleend bij projecten die afwijken van de bepalingen uit het bestemmingsplan. In geschil is of de brancheringregels voldoen aan de vereisten van art. 15, derde lid onder b en c DRL.	Tussenuitspraak, college moet gebrek in beleid herstellen, nu niet is gemotiveerd dat de regels noodzakelijk en geschikt zijn. De brancheringsregels zijn nadere eisen uit art. 4, onder 7 DRL. Deze brancheringregels zijn enkel toelaatbaar als de regels gemotiveerd zijn, op basis van noodzakelijkheid en geschiktheid

Provincie B

<i>ECLI</i>	<i>Categorie regelgeving</i>	<i>Discussiepunt</i>	<i>Conclusie</i>
ECLI:NL:RVS	Bestemmingsplan	College van Gedeputeerde Staten heeft raad aanwijzing gegeven ertoe strekkende dat een bestemmingsplan niet in stand kan blijven. De raad stelt in het bestemmingsplan dat art. 2.4.2 en 2.4.3 van de Omgevingsverordening vanwege strijd met de DRL buiten toepassing moeten blijven. heeft hiertegen een vovo ingesteld, omdat zij voornemens was op grond van het bestemmingsplan een te realiseren.	Verzoek afgewezen, voorlopige voorziening leent zich niet voor een complexe juridische vraag m.b.t. de DRL.

Gemeente C

<i>ECLI</i>	<i>Categorie regelgeving</i>	<i>Discussiepunt</i>	<i>Conclusie</i>
ECLI:NL: RBZWB:	Regels bestemmingsplan	Het College van B&W geeft een omgevingsvergunning voor een verleend. Eisers stellen dat sprake is van een schaars recht op grond van de DRL. Het belang van eisers is een goed woon- en leefklimaat.	Beroep ongegrond, bescherming van woon- en leefklimaat valt niet onder de DRL. Het relativiteitsvereiste van art. 8:69a BW staat nu in de weg. Bescherming van woon- en leefklimaat valt buiten reikwijdte DRL.
ECLI:NL: RVS:	APV aanwijzingsbesluit	De burgemeester van heeft besloten om de aan te wijzen als vergunningplicht. Eiser betoogt dat dit stelsel in strijd is met de DRL.	Beroep gegrond, burgemeester heeft onvoldoende de noodzaak voor vergunningstelsels aangetoond waardoor niet duidelijk is hoe het stelsel in verhouding staat tot art. 9 DRL. Vergunningstelsel is mogelijk, mits voldoende aangetoonde noodzaak.

Gemeente D

<i>ECLI</i>	<i>Categorie regelgeving</i>	<i>Discussiepunt</i>	<i>Conclusie</i>
ECLI:NL :RVS:	Regels bestemmingsplan	Appellant heeft een aanvraag gedaan om het bestemmingsplan te herzien, waardoor meer vormen van detailhandel zijn toegestaan. Op grond van het bestemmingsplan was alleen detailhandel in toegestaan. Appellant stelt dat dit in strijd is met art. 15, tweede lid DRL.	Beroep gegrond, de raad stelde in het besluit dat appellant onvoldoende heeft onderbouwd dat sprake is van een eis die een beperking oplevert. Ter zitting komt de raad hier op terug. Vanwege de koerswisseling, zonder gewijzigde omstandigheden, is het besluit onzorgvuldig voorbereid.

Gemeente F

<i>ECLI</i>	<i>Categorie regelgeving</i>	<i>Discussiepunt</i>	<i>Conclusie</i>
ECLI:NL :RVS:	Regels bestemmingsplan	De raad heeft besloten een bestemmingsplan niet vast te stellen, waardoor de omgevingsvergunning	Beroep gegrond, besluit is onzorgvuldig voorbereid en niet deugdelijk gemotiveerd.

voor een supermarkt
ook niet is verleend
aan VOF.

De raad stelt dat de
beoogde supermarkt
leidt tot verlies van
inkomsten voor
ondernemers. Volgens
VOF is dit argument in
strijd met de DRL.

4.3.3. Overzicht relevante jurisprudentie Hof van Justitie en Raad van State

In deze paragraaf is een selectie opgenomen van uitspraken van de Raad van State en het Hof van Justitie en over de DRL. Op deze wijze ontstaat zich op richtinggevende jurisprudentie en de werking van de DRL in de praktijk, ook voor decentrale overheden. .

Vergunningstelsel

Hof van Justitie 1 oktober 2015, C-340/14 en C-341/14

Situatie 1: Trijber heeft een exploitatievergunning voor passagiersvervoer over water aangevraagd, om tegen betaling passagiers rond te leiden door Amsterdam. Het college heeft de vergunning geweigerd op grond van het volumebeleid, omdat de aanvraag was gedaan buiten het moment van een uitgifteronde. Trijber heeft beroep ingesteld omdat het volumebeleid volgens hem in strijd is met de DRL.

Situatie 2: Harmsen exploiteert een raamprostitutiebedrijf en heeft verzocht om afgifte van nieuwe vergunningen. De burgemeester heeft de aanvragen geweigerd op basis van rapporten van bevindingen van toezichthouders. Harmsen heeft kamers verhuurd aan Hongaarse en Bulgaarse prostituees, die bij de intake niet in een voor Harmsen begrijpelijke taal konden communiceren.

Het Hof heeft de zaken gevoegd behandeld en onderstaande geoordeeld:

- Een activiteit die erin bestaat tegen betaling passagiers diensten te verstrekken op een boot tijdens rondleiding op de binnenwateren van een stad als partyverhuur, is geen uitgezonderde dienst op het gebied van vervoer en valt dus wel binnen de toepassing van de DRL;
- Artikel 11, eerste lid onder b DRL staat eraan in de weg dat de bevoegde nationale instanties vergunningen voor onbepaalde tijd verlenen voor de uitoefening van een activiteit, terwijl het aantal vergunningen beperkt is om dwingende redenen van algemeen belang;
- Artikel 10, tweede lid onder c DRL moet zo worden uitgelegd dat de afgifte van een vergunning bestaande uit de exploitatie van raamprostitutie bedrijven via de verhuur van kamers afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de verstrekker van deze diensten zich verstaanbaar kan maken in een voor de prostituees begrijpelijke taal. De voorwaarde is geschikt om de verwezenlijking van het

nagestreefde doel van algemeen belang te waarborgen. Het is aan de verwijzende rechter om te beoordelen of dit niet verder rijkt dan noodzakelijk.

Bestemmingsplannen, brancheringsregeling, detailhandel

Hof van Justitie 30 januari 2018, C-31/16 (Brancheringregels in bestemmingsplan)

De gemeente Appingedam kent een brancheringsregeling, die alleen volumineuze detailhandel in omvangrijke goederen toestaat. Bepaalde vormen van detailhandel buiten het stadscentrum zijn niet mogelijk, vanwege behoud van leefbaarheid van het stadscentrum en ter voorkoming van leegstand in binnenstedelijke gebied.

Onder het begrip dienst (artikel 4 onder 1 DRL) valt ook detailhandel die bestaat uit verkoop van goederen, waardoor de bepalingen van de DRL hierop van toepassing zijn.

Het Hof oordeelt dat brancheringregels wel een eis zijn in de zin van artikel 4, punt 7 DRL omdat branchering een beperking uit hoofde van de wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling betreft. Het bestemmingsplan van Appingedam stelt eisen die de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit afhankelijk stellen van een territoriale beperking in de zin van artikel 15, tweede lid onder a DRL. De brancheringsregels moeten in overeenstemming zijn met de in artikel 15, derde lid DRL genoemde voorwaarden van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid.

Inschrijving register buitenlandse ondernemingen

Hof van Justitie 21 oktober 2022, C-667/22 (Inschrijving register buitenlandse ondernemingen)

Vennootschap Amazon Service Europe S.A.R.L heeft beroep ingesteld tegen de nietigverklaring van het besluit van Autorita per le garanzie (toezichthoudende autoriteit voor de communicatiesector Italië) waarin is bepaald dat onlinehandel-dienstverleners en aanbieders van online zoekmachines verplicht zijn tot inschrijving in het register van aanbieders van communicatiediensten en daarmee samenhangend handelingen.

De verwijzende rechter vroeg zich af of de verplichting tot inschrijving in het register in overeenstemming is met het beginsel van vrijheid van dienstverrichting van art. 16 DRL. Het Hof oordeelt dat de verplichting tot inschrijving in het register van ondernemingen die gevestigd zijn in een andere lidstaat afbreuk doet aan de vrijheid van dienstverrichting, aangezien dat financiële en administratieve lasten met zich brengt die de interne markt kunnen verstoren en het verrichten van de diensten in de lidstaat van ontvangst kunnen vertragen, bemoeilijken of duurder maken.

In *bijlage 2* is een overzicht opgenomen van uitspraken van de Raad van State over de periode 2018-2023. Op deze wijze ontstaat een beeld welke thema's onder de reikwijdte van de DRL vallen en welke verplichtingen er zijn. In *bijlage 3* is een beschouwing opgenomen over de wijze van toetsing door de Raad van State.

4.3.4. Bevindingen

De uitspraken van de Raad van State over de DRL gaan in de meeste gevallen bij de geselecteerde decentrale overheden over bestemmingsplanregels die kwantitatieve of territoriale beperkingen bevatten. Deze cases richten zich in het bijzonder op detailhandel.

Tot het Appingedam-arrest (ECLI:EU:C:2018:44, Visser Vastgoed) was het onduidelijk of detailhandel onder de werking van de DRL viel. Het Hof van Justitie verklaarde naar aanleiding van dat arrest voor recht dat detailhandel zich kwalificeert als 'dienst' in de zin van de DRL. Uit ditzelfde arrest blijkt dat de DRL ook van toepassing is op interne situaties; er hoeft geen grensoverschrijdend element aanwezig te zijn. Tevens laat dit arrest zien dat een brancheringsregeling onder de motiveringsplicht van artikel 15, derde lid, van de DRL valt.

Overige onderwerpen die door de Raad van State in het kader van de DRL zijn behandeld zijn: vestiging van supermarkten, horeca met daarbij coffeeshops, beperkingen nachtverblijf, vestiging kantoren, realisering standplaatsen en kampeerplaatsen.

5. Resultaten interviews

Na de bureaustudie zijn interviews gehouden met zoveel mogelijk overheidsorganisaties uit de steekproef. De interviews dienen er toe om vast te stellen op welke wijze de DRL aandacht heeft binnen de organisatie. We hebben geverifieerd of het beeld uit de bureaustudie wordt herkend. Verder gaat het erom de motieven van de praktijk, zoals die in het bureauonderzoek naar voren zijn gekomen, te achterhalen: Waarom wordt er wel of niet genotificeerd? Beschikt de organisatie over voldoende kennis over de werking van de DRL? Etc.

Niet alle geselecteerde overheden bleken in staat om medewerking te verlenen aan een interview, met name vanwege het ontbreken van een geschikt aanspreekpunt. De interviews zijn gehouden met twee provincies en drie gemeenten (een grote, een middelgrote en een kleine gemeente). De interviews zijn gehouden met betrokken juridische (beleids)medewerkers en teammanagers van de geselecteerde decentrale overheden.

Onderstaand beschrijven we de resultaten van de interviews aan de hand van vier onderzoeksvragen.

1. Is het duidelijk welke diensten en decentrale regelgeving onder de werking van de DRL en Dienstenwet vallen?

De DRL is bij de meeste geïnterviewden bekend, maar de vertaling van de DRL naar de gemeentelijke en provinciale praktijk is niet duidelijk. Bij medewerkers van gemeenten en provincies is er geen of weinig kennis over welke diensten en decentrale regelgeving onder de werking van de DRL vallen. De decentrale regelgeving die uit de bureaustudie naar voren is gekomen wordt niet herkend als vallend onder de DRL. Bij het merendeel van de juristen en beleidsmedewerkers is geen of onvoldoende aandacht voor dit onderwerp. De werkzaamheden die voortkomen uit de DRL en Dienstenwet zijn niet als taken toegerekend aan specifieke medewerkers van gemeenten. Dit geldt voor zowel concern- als lijnafdelingen.

Een enkele jurist of beleidsmedewerker beschikt wel over kennis van de DRL en Dienstenwet. Deze medewerkers zijn met name betrokken geweest bij de invoering van de Dienstenwet en de landelijke inventarisaties en screening van decentrale regelgeving in de periode 2007 tot 2010. Dit leidde toen ook tot notificeren van decentrale regelgeving. Vanaf 2010 is de notificatieplicht onder decentrale overheden stil komen te vallen en verdween het onderwerp DRL langzaam uit beeld. Andere thema's, als de invoering van de Wabo, de regelgeving in het sociaal domein, WOB-verzoeken en overige publiekrechtelijke

procedures kwamen meer in de schijnwerpers te staan. Hiermee werd het thema DRL minder prioritair.

Naar aanleiding van het arrest Visser Vastgoed/Appingedam is er even een opleving geweest in de aandacht voor de DRL. In een interview met een grote gemeente bleek dat naar aanleiding van dit arrest bij de lijnafdeling die over detailhandel gaat het onderwerp DRL en Dienstenwet in de belangstelling kwam te staan en mogelijke risico's van een brancheringsregeling in kaart zijn gebracht.

Bij de helft van de geïnterviewde overheden is het Appingedam-arrest onbekend, evenals het feit dat bestemmingsplannen onder de werking van de DRL vallen.

Bij een provincie is in het kader van de vestiging van datacenters enige discussie over de werking van de DRL ontstaan, maar daar bleef het bij. Uit de interviews met de provincies blijkt dat in zijn algemeenheid bij medewerkers van provincies - uitzonderingen daargelaten- onvoldoende kennis is van de DRL en wordt er niet de afweging gemaakt of decentrale regelgeving, zoals onderdelen van de provinciale omgevingsverordening, onder de werking van de DRL valt. Ook wordt regelgeving niet gemeld of genotificeerd in het kader van de DRL.

2. Is het duidelijk voor decentrale overheden wat de verplichtingen zijn in het kader van de DRL in termen van onderbouwing, melden en notificeren?

De precieze verplichtingen op grond van de DRL voor onder meer ruimtelijke plannen en de vergunningenstelsels zijn bij de meeste medewerkers van de geïnterviewde overheden niet bekend. Enkele geïnterviewden beschikken over goede tot uitstekende kennis over de DRL en over de verplichtingen die de DRL met zich meebrengt. Alleen de organisatie doet hier niets mee. Zij zijn roependen in de woestijn. De meeste geïnterviewden hebben onvoldoende kennis van de DRL en de verplichtingen die hieruit voortvloeien.

Een medewerker van een gemeente geeft aan dat thema's als beleid over arbeidsmigranten en de weekmarkt onder de DRL zouden kunnen vallen. Ook spelen bij een aantal gemeenten keuzes om bepaalde detailhandelsactiviteiten op bedrijventerreinen niet toe te staan, voor voldoende behoud van winkelaanbod in winkelgebieden. Bij de afweging worden de belangen van de ondernemers betrokken. De verdere consequenties in het kader van de DRL worden niet of nauwelijks onderzocht. Het opstellen van nadere onderbouwingen, melden en notificeren komen niet aan de orde.

Gemeenten passen bij bestemmingsplannen brancheringsregelingen toe. Ook worden (beperkende) regels vastgesteld voor flitsbezorgers en fastfoodwinkels. Desondanks zijn de verplichtingen die voortvloeien uit de DRL en Dienstenwet, zoals het gebruik maken van nadere onderbouwingen, melden en notificeren niet tot nauwelijks bekend.

Een respondent ziet voor zijn gemeente geen meerwaarde in notificeren. Er zijn in de betreffende gemeente ook nooit bezwaren of rechtszaken aangaande de DRL geweest. De respondent doet de suggestie het om te draaien: "Als de Europese Commissie moeite heeft met bepaalde decentrale regelingen dan kunnen ze daartegen bezwaar maken".

Een aantal geïnterviewden bevestigt het beeld dat decentrale overheden sinds 2010 de belangstelling hebben verloren voor de werking van de DRL. Dit geldt ook voor juristen die werkzaam zijn voor decentrale overheden. Na het Appingedam-arrest is er even een opleving geweest, maar eigenlijk niet meer dan dat.

Incidenteel verdiept een jurist zich in het onderwerp. Bij een provincie had dit betrekking op wegen en kanalen en op de Omgevingsverordening. Dit leidde echter niet tot notificeren of een nadere beschouwing.

De urgentie ontbreekt bij partijen om toezicht te houden op naleving van de meldings- en notificatieplicht. Ook de Nationale Ombudsman heeft dit onderwerp niet op zijn actielijst staan.

3. Zien decentrale overheden tekortkomingen in de naleving van de Dienstenrichtlijn bijvoorbeeld op het gebied van kennis en capaciteit?

Bij decentrale overheden is relatief weinig capaciteit beschikbaar op het gebied van regelgeving en juridische vraagstukken. Juristen en beleidsmakers dienen voortdurend prioriteiten te stellen welke werkzaamheden (kunnen) worden uitgevoerd. Het onderwerp DRL heeft geen of een lage prioriteit. In tegenstelling tot bijvoorbeeld onderwerpen als inkoop en aanbestedingen die een veel hogere prioriteit kennen, en waarbij de juridische risico's als groter worden ervaren. Door geïnterviewden wordt aangegeven dat er al genoeg (juridisch)administratieve verplichtingen zijn, waardoor de verplichtingen op basis van de DRL teveel worden.

Bovendien is in de huidige tijd een tekort aan handjes. De druk op juristen en beleidsmedewerkers wordt vanuit de verschillende dossiers alleen maar groter en er zijn weinig geschikte kandidaten. Ook de onbekendheid met het onderwerp speelt een rol. Bij veel decentrale overheden heeft niemand het onderwerp in zijn takenpakket. In zijn algemeenheid ontbreekt ruimte en tijd om specifieke kennis op te doen van de DRL en Dienstenwet. Dit geldt zowel voor concern- als lijnafdelingen bij gemeenten en provincies.

Een geïnterviewde geeft aan dat wegens gebrek aan capaciteit de benodigde werkzaamheden opgepakt zou kunnen worden door een stagiair of afstudeerder. Hierdoor kan een herstart komen zodat de verplichtingen die de DRL met zich meebrengen op de agenda komen te staan. Een andere mogelijkheid is om in regionaal verband -of met enkele buurgemeenten- een project te starten over de DRL.

4. Verlangend decentrale overheden ondersteuning van het Rijk om te voldoen aan de verplichtingen in het kader van de DRL en Dienstenwet, en waaruit zou die ondersteuning kunnen bestaan?

Een aantal geïnterviewden geven aan dat het Rijk een belangrijke ondersteunende rol kan spelen bij kennisoverdracht. Een laagdrempelige vraagbaakfunctie bij het Rijk zou ook helpen. Deze geïnterviewden zijn niet op de hoogte van het bestaande Centraal Loket terwijl andere geïnterviewden dat wel waren. Door een geïnterviewde wordt de suggestie gedaan om de applicatie voor notificaties te vereenvoudigen door aan te sluiten bij bestaande gemeentelijke applicaties zoals KOOP (kennis- en exploitatiecentrum officiële overheidspublicaties).

De bekendheid van de werking in de praktijk van de DRL dient vergroot te worden. Wanneer is de DRL van toepassing? Voor welke regelgeving geldt dit? Bij wijziging van een vergunningstelsel zou een gefaciliteerde snelle toets van meerwaarde zijn, zodat snel duidelijk wordt of de wijziging onder de DRL valt en een nadere onderbouwing, melding of notificatie aan de orde is.

Als het Rijk en de CIE de notificatieplicht hernieuwd onder de aandacht wil brengen, zouden instrumenten als een toolkit, handleiding, factsheets of een beschrijving van 'tips and tricks' welkom zijn. In de periode 2007 tot 2010 zijn veel publicaties¹ verschenen die nog steeds goed bruikbaar zijn. Waar nodig kunnen deze documenten worden geactualiseerd en via een campagne onder de aandacht van decentrale overheden worden gebracht. Geïnterviewden geven aan dat een opfrisbeurt met ondersteuning van het Rijk, IPO en VNG goed kan aanslaan, waardoor juristen en beleidsmedewerkers opnieuw oog krijgen voor de DRL.

Tenslotte wordt door een geïnterviewde de suggestie gedaan om weer ouderwets een kruisje in te vullen bij het opstellen van college-, raads- en statenvoorstellen. Dit houdt in dat een verplichte check wordt uitgevoerd op de naleving van de DRL. Meer concreet: bij de invoering van een nieuw lokaal vergunningstelsel zal aan het bestuurlijk orgaan zichtbaar worden gemaakt dat getoetst is aan de DRL.

¹ Zie bijvoorbeeld de ICER-Handleiding notificatie onder de Dienstenrichtlijn:

- Algemeen deel;
- Aanvullende module voor ministeries, beroepsorganisaties en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie;
- Aanvullende module voor gemeenten, provincies en waterschappen.

Of de volgende checklisten over 'Verplichtingen onder de Dienstenwet op het gebied van informatie, procedures en bijstand' (voor alle medeoverheden):

- Checklist voor gemeenten – Voldoen aan de Dienstenwet
- Checklist voor provincies – Voldoen aan de Dienstenwet
- Checklist voor waterschappen – Voldoen aan de Dienstenwet

6. Conclusies

Voor dit onderzoek is de volgende hoofdvraag geformuleerd: is het duidelijk welke regelgeving van Nederlandse gemeenten en provincies genotificeerd moet worden conform de regels die de DRL daarover stelt? Deze hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van onderstaande deelvragen.

Welke regelgeving die kwalificeert als ‘eisen aan ondernemers’ en ‘vergunningstelsels’ hebben gemeenten en provincies (en hun omgevingsdiensten) vastgesteld in de periode voorafgaand aan de startdatum van het onderzoek?

In paragraaf 4.2 is een selectie van vigerende regelgeving van decentrale overheden opgenomen waarin eisen aan ondernemers worden gesteld en/of vergunningstelsels zijn opgenomen. Voor de grotere gemeenten gaat het om 40 tot 50 regelingen per gemeente, voor de middelgrote gemeenten en kleinere gemeenten om 17 tot 35 regelingen en voor de provincies om 10 tot 15 regelingen.

Daarnaast zijn er vastgestelde bestemmingsplannen, beheersverordeningen en voorbereidingsbesluiten van de geselecteerde gemeenten die eisen stellen aan ondernemers (zie paragraaf 4.3). Bij de gemeenten gaan het om gemiddeld tien tot 20 plannen per gemeente over de afgelopen 18 maanden.

Bij de provincies gaat het om inpassingsplannen, herziening PAS en een Natura 2000-beheerplan die eisen aan ondernemers stellen of een vergunningstelsel kennen. Het gaat hier om twee tot vijf plannen per provincie per jaar.

Welke thema's zijn hierin te onderscheiden?

De thema's zijn divers. Het gaat bijvoorbeeld om eisen en regels voor weekmarkten, detailhandel, bezorgdiensten, belwinkels, prostitutie, speelautomaten en deelscooters. Het overzicht voor de verordeningen en beleidsregels met mogelijke criteria is opgenomen onder 4.2.2. en voor de ruimtelijke plannen met eisen en beperkingen onder 4.3.2.

We noemen een aantal veel voorkomende thema's:

- Ligplaatsen
- Vergunningstelsels en criteria voor evenementen, opslaan goederen, exploitatie, horeca, etc.
- Parkeren
- Markten en venten
- Reclame
- Laadpalen
- Afvalstoffen

-
- Standplaatsen
 - Markten
 - Evenementenbeleid
 - Prostitutie
 - Huisvesting
 - Luchtvaart
 - Ruimtelijke bepalingen van gemeenten met verboden die zich richten op brancheringsregelingen, detailhandel, seksinrichtingen, paddoshops, garagebedrijven, belwinkels, horeca, recreatie, bed- en breakfast, opslag, kantoren, kamerverhuur, etc.
 - Provinciale omgevingsverordening met diverse vergunningenstels en verboden voor bepaald gebruik.
 - Provinciale inrichtingsplannen en beheerplannen met verboden voor recreatie, markten, evenementen, detailhandel, opslaan van materialen, etc.

Welke regelgeving valt onder de DRL en welke valt daar potentieel onder (grijs gebied)?

De onder de DRL opgesomde zakelijke diensten en consumentendiensten zijn in het overzicht van regelgeving, beleid en bestemmingsplannen aangetroffen. Het gaat dan om taxi's, detailhandel, horeca, markt en evenementen. Ook de flitsbezorgdiensten en fastfoodwinkels zijn in de regelgeving aangetroffen. Gezien de ruime reikwijdte van de DRL valt de geïnventariseerde en geselecteerde regelgeving van de decentrale overheden onder de werking van de DRL. In een aantal toelichtingen op geselecteerde decentrale regelgeving is de noodzaak wel enigszins onderbouwd en zijn de belangen van de ondernemers soms beschreven en afgewogen, maar de verwijzing naar de toetsing aan discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid uit de DRL ontbreekt.

In potentie kunnen vele regels tot grijs gebied worden gerekend en is de beoordeling in de jurisprudentie zeer casuïstisch. Dit maakt het dan ook een lastige categorie om te beoordelen. Het deel van de ruimtelijke bepalingen die wij aantreffen in bestemmingsplannen en overige besluiten, zoals gerapporteerd in paragraaf 4.3.2, rekenen we tot grijze regelgeving. Het gaat dan om bijvoorbeeld nachtverblijf en huisvesting arbeidsmigranten. Ook dit zijn (potentieel) economische activiteiten tegen een vergoeding. Indien beleidsregels in ogenschouw worden genomen staan in eerste aanblik algemene afwegingscriteria beschreven, maar deze bevatten voor bijvoorbeeld reclameactiviteiten en kamerverhuur (belemmerende) criteria voor mogelijke dienstverleners. Ook belemmerende eisen die potentieel onder de uitzondering van overweging 9 van de DRL vallen worden tot dit grijze gebied gerekend.

Het onderscheid lijkt verder voor het onderzoek niet van belang, omdat blijkt dat bij de onderzochte overheden, geen van de regels, zowel direct onder de richtlijn als het grijze gebied worden genotificeerd of gemeld.

Welke van deze eisen en vergunningsstelsels zijn volgens de DRL genotificeerd of conform de voorwaarden van de DRL onderbouwd?

De regelgeving van de decentrale overheden die via bureaustudie is geïnventariseerd is niet genotificeerd. Ook heeft geen onderbouwing plaatsgevonden conform de DRL. In de

bureaustudie van de openbare bronnen blijkt dat gemeenten en provincies uit het onderzoek in de onderzoeksperiode in diverse regelingen, verordeningen en bestemmingsplannen regels hebben vastgesteld die gekwalificeerd kunnen worden als eisen aan ondernemers en vergunningstelsels bevatten.

Uit de gehouden steekproef blijkt dat de geselecteerde overheden niet notificeren. Dit beeld wordt versterkt door het niet of nagenoeg niet melden en notificeren van regelgeving door decentrale overheden via het Melding- en Notificatiesysteem Dienstenwet (MND). De conclusie kan worden getrokken dat de notificatieplicht door decentrale overheden niet wordt nageleefd.

Is – naast de onderbouwing – informatie over deze eisen en vergunningsstelsels online te vinden op de eigen website van de betreffende gemeenten en provincies en/of via het Centraal Loket?

Van alle decentrale overheden uit de steekproef is informatie te vinden in het Centraal Loket. Deze informatie is niet altijd compleet. Ook op de websites van de gemeenten is informatie voor ondernemers te vinden over vergunningen en ontheffingen. Er is echter weinig tot niets in relatie tot de DRL aangegeven.

Wat bepaalt of gemeenten en provincies zich wel of niet aan de verplichtingen op basis van de DRL houden?

De DRL is op zich bekend, maar de reikwijdte daarvan voor de gemeentelijke en provinciale praktijk is niet duidelijk. Er zijn een aantal omstandigheden die bepalen dat gemeenten en provincies niet aan de verplichtingen van de DRL (kunnen) voldoen.

- Het ontbreken van kennis bij medewerkers zodat niet duidelijk is welke diensten en decentrale regelgeving onder de werking van de DRL valt;
- Er is te weinig of geen capaciteit bij decentrale overheden om te voldoen aan de verplichtingen van de DRL. De DRL heeft geen of een lage prioriteit. Bovendien is er sprake van een heel krappe arbeidsmarkt;
- Het ontbreken van toezicht op naleving van de DRL.

Tenslotte

De gemeenten en provincies die subject van onderzoek waren, zouden graag opnieuw geïnformeerd worden over de DRL en de verplichtingen die de DRL met zich meebrengt, bijvoorbeeld via informatiebijeenkomsten en campagnes die door het Rijk, IPO en VNG kunnen worden georganiseerd. Het onderwerp dient weer op de kaart te worden gezet. Decentrale overheden willen een laagdrempelige vraagbaak. Het Kenniscentrum Europa Decentraal is hiervoor bedoeld. Maar decentrale overheden weten de weg naar dit loket onvoldoende te vinden (onbekend maakt onbemind) of nemen hier geen tijd voor. Naleving van de notificatieplicht door decentrale overheden vraagt om toekenning van een hogere prioriteit aan de DRL en de daarmee samenhangende werkzaamheden en verplichtingen. Daar wringt de schoen.

Ook het ontbreken van sancties op niet naleving van de DRL levert geen prikkels op om als decentrale overheden aan de slag te gaan met de verplichtingen die de DRL met zich meebrengt. Als laatste verwijzen we naar de rechtsgangen en uitspraken van de Raad van State over de werking en toepassing van de DRL. Op zich blijft de weg naar de rechter altijd open en kunnen geschillen over de DRL in deze omgeving beslecht worden. En dat is waardevol. Blijft onverlet dat casuïstiek even voor een opleving zorgt in de aandacht voor de DRL, zoals bij het Visser Vastgoed arrest, maar de notificatiepraktijk bij decentrale overheden is daardoor niet wezenlijk veranderd.

In ieder geval is het passend en gewenst om hernieuwd de richting te bepalen voor naleving van de notificatieplicht; Wordt hier extra op ingezet door de belangrijke stakeholders (Rijk, CIE en decentrale overheden) of wordt volstaan met de huidige notificatiepraktijk waarbij de rechtsmiddelen voor een ieder altijd voorhanden blijven om belemmeringen voor het verrichten van diensten tegen te gaan?

Bijlagen

1. Informatie websites gemeenten

Informatie op eigen websites overheden:

2. Overzicht jurisprudentie Raad van State 2018-2023

<i>ECLI</i>	<i>Categorie regelgeving</i>	<i>Conclusie</i>	<i>Thema's</i>
ECLI:NL:RVS:2023:419	Bestemmingsplan	Indirect discriminerende bepaling, onvoldoende gemotiveerd	Nachtverblijf Horeca Huisvesting arbeidsmigranten
ECLI:NL:RVS:2022:3162	Bestemmingsplan	Bestemmingsplanregels bevatten een eis in de zin van art. 15 DRL. De raad heeft niet onderbouwd dat aan de vereisten van de DRL is voldaan. Onzorgvuldig voorbereid besluit.	Detailhandel
ECLI:NL:RVS:2022:1493	Drank- en Horecawet (slecht levensgedrag)	Vanuit de DRL bestaat een vergaande plicht om te motiveren, ondeugdelijke besluit.	Vergunning Drank- en Horecawet
ECLI:NL:RVS:2022:326	Bestemmingsplan	Toetsing aan de hand van de DRL niet/onvoldoende gemotiveerd.	Coffeeshop Horeca
ECLI:NL:RVS:2020:624	Bestemmingsplan	Bestuurlijke lus, besluit beter onderbouwen of ander besluit nemen aan de hand van een analyse met specifieke gegevens.	Supermarkt
ECLI:NL:RVS:2022:326	Bestemmingsplan	Beslissing ontoereikend gemotiveerd.	Coffeeshop Horeca
ECLI:NL:RVS:2021:641	Bestemmingsplan	Bestuurlijke lus, besluit beter onderbouwen of ander besluit nemen aan de hand van een analyse met specifieke gegevens.	Wonen Kantoren
ECLI:NL:RVS:2021:1588	Standplaatsenbeleid	Bepalen van de geldigheidsduur van (schaarse) vergunningen is onzorgvuldig voorbereid en ondeugdelijk gemotiveerd.	Standplaatsvergunning

ECLI:NL:RVS:2021:641	Bestemmingsplan	Onderscheid in dienstenactiviteiten niet goed onderbouwd.	Wonen Kantoren
ECLI:NL:RVS:2021:461	APV/ Aanwijzingsbesluit	Aanwijzingsbesluit onvoldoende onderbouwd.	Autoverhuur
ECLI:NL:RVS:2021:369	Bestemmingsplan	Ondeugdelijke motivatie.	Standplaatsen kampeerterreinen Recreatie
ECLI:NL:RVS:2020:959	Bestemmingsplan	Onvoldoende onderbouwing.	Handel met een groot ruimtebeslag
ECLI:NL:RVS:2020:972	Bestemmingsplan		Detailhandel
ECLI:NL:RVS:2020:621	Bestemmingsplan	De raad heeft niet onderbouwd dat de gestelde beperkingen voldoen aan de eisen vanuit de DRL.	Zelfstandige kantoren
ECLI:NL:RVS:2019:4101	Bestemmingsplan	De raad heeft niet onderbouwd aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. De afdeling kan niet beoordelen of de Raad redelijkerwijs tot de beperkingen kon komen. Bestuurlijke lus, besluit onderbouwen aan de hand van een analyse met specifieke gegevens.	Supermarkt
ECLI:NL:RVS:2019:2569	Bestemmingsplan	Einduitspraak Appingedam. Nieuwe onderbouwing van de brancheringsregeling opdat wordt voldaan aan de eisen van de DRL.	Detailhandel
ECLI:NL:RVS:2019:1233	Omgevingsvergunning	Ongegrond, maar voorbeeld van relativiteitsvereiste bij beroep op de DRL.	Gebedshuis
ECLI:NL:RVS:2019:964	Provinciale verordening ruimte	Te specifieke beperking detailhandel (Kajaks en orgels tegenover surfplanken en piano's).	Detailhandel

ECLI:NL:RVS:2019:35	APV/ parkeer- verbod	Parkeerverbod beschadigde voertuigen raakt schadereparatie- bedrijf direct nu zij de voor schadereparatie aangeboden auto's niet meer op de weg mag parkeren. Besluit te laat genomen, vergunning van rechtswege.	Autoschadebedrijf
ECLI:NL:RVS:2018:4196	Bestemmings- plan	Bestuurlijke lus, besluit beter onderbouwen of ander besluit nemen aan de hand van een analyse met specifieke gegevens.	Detailhandel tuin- en agri- detailhandelsformu- le
ECLI:NL:RVS:2018:4195	Bestemmings- plan	Bestuurlijke lus, besluit beter onderbouwen of ander besluit nemen aan de hand van een analyse met specifieke gegevens.	Detailhandel in auto's en automaterialen, accessoires en – gereedschappen. Productiegebonde n detailhandel
ECLI:NL:RVS:2018:4173	Bestemmings- plan	Geschikt middel van de gemeente om monocultuur bedrijven tegen te gaan, maar ondernemer i.c. onevenredig hard geraakt en had uitgezonderd moeten worden van de gebruiksregelwijziging.	Toeristenwinkel
ECLI:NL:RVS:2018:2958	Exploitatiever- gunning	Vergunningstop voor onbepaalde tijd is in strijd met de DRL.	Passagiersvervoer
ECLI:NL:RVS:2018:2062	Bestemmings- plan	Appingedam tussenuitspraak, bestuurlijke lus: besluit onderbouwen aan de hand van een analyse met specifieke gegevens.	Detailhandel
ECLI:EU:C:2018:44	Bestemmings- plan	HVJ uitspraak Appingedam.	Detailhandel
ECLI:NL:RVS:2016:75	Bestemmings- plan	Appingedam-arrest stellen van prejudiciële vragen.	Detailhandel

3. Toetsing DRL Raad van State

Uit de arresten uit het voorgaand hoofdstuk blijkt dat de Raad van State toetst conform een vast stramien.

In de eerste plaats wordt beoordeeld of de betreffende bestemmingsplanregels eisen in de zin van artikel 15 van de DRL zijn. De bewijslast hiervoor wordt gedragen door de partij die stelt dat deze eis in strijd is met de DRL zo volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3471. Daarbij kijkt de Raad van State ook naar de verhouding tussen de bestemmingsplanregels en overweging 9 van de DRL. In deze overweging staat kortgezegd dat de DRL alleen van toepassing is op eisen die specifiek de toegang tot een activiteit regelen of op eisen die specifiek op diensten van toepassing zijn. Dit volgt uit vaste uitleg van het Hof van Justitie over deze overweging in de zaak ECLI:EU:C:2018:44 (Visser Vastgoed).

In de tweede plaats beoordeelt de Raad van State ook of de van toepassing zijnde activiteit aan te merken valt als een dienst in de zin van de DRL. Ook hierbij wordt vaak aansluiting gezocht bij het arrest Visser Vastgoed. “Detailhandel in goederen” worden aangemerkt als een dienst in de zin van de DRL naar aanleiding van dit arrest.

Als de Raad van State deze vragen bevestigend beantwoordt heeft dan wordt verder getoetst of voldaan wordt aan de voorwaarden van artikel 15, derde lid, van de DRL. Dus of deze eis noodzakelijk en evenredig is en of er geen eisen worden gesteld die geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of plaats van statutaire zetel inhouden. Deze laatste eis, het discriminatieverbod, komt vrijwel niet voor in de rechtspraak.

Een eis is noodzakelijk wanneer het doel dat ter rechtvaardiging van de regeling die wordt ingeroepen een dwingende reden van algemeen belang vormt overeenkomstig artikel 4, punt 8, van de DRL. Hierin staat de uitleg van het begrip ‘dwingende reden van algemeen belang’ middels een niet limitatieve opsomming van gronden die in ieder geval een dwingende reden van algemeen belang opleveren.

Daarnaast toetst de Raad van State de geschiktheid van de eis. Een eis in de zin van de DRL kan alleen geschikt zijn wanneer het doel dat met deze eis wordt nagestreefd coherent en systematisch wordt toegepast door het bestuursorgaan zo volgt uit bijvoorbeeld het arrest van 12 januari 2010, Domnica Petersen, ECLI:EU:C:2010:4). De eis moet ook effectief zijn om nagestreefde doelen te bereiken. Het is daarvoor niet noodzakelijk dat de eis zelfstandig deze doelstellingen verwezenlijkt. Dit is al het geval wanneer de eis zou kunnen bijdragen aan de nagestreefde doelstelling. Hierbij sluit de Raad van State aan bij het arrest van het Hof van 13 juni 2018, Deutscher Naturschutzring, ECLI:EU:C:2018:433, punt 49. De Raad van State beoordeelt hierbij of er voldoende verband bestaat tussen de eis en het hele pakket aan maatregelen. Ook mogen de eisen niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken.

Het overheidsorgaan dient te onderbouwen, eventueel aan de hand van een nader onderzoek, waarom een eis noodzakelijk en geschikt is. Wanneer een overheidsorgaan dit onvoldoende onderbouwt dan levert dit in de meeste gevallen strijd op met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel. De Raad van State past doorgaans de bestuurlijke lus toe in

gevallen die zich daarvoor lenen. Wanneer de rechtsgevolgen in stand kunnen blijven krijgt het bestuursorgaan de mogelijkheid om de geschiktheid van de eis in de zin van de DRL nader te onderbouwen.

De Raad van State betreft in zijn uitspraken niet de vraag of de bestreden regelingen die onder de werking van de DRL vallen ook genotificeerd zijn. Deze beperkingen op het vrij verkeer van diensten voldoen niet aan de voorwaarden uit artikel 15, zevende lid, van de DRL wanneer deze beperkingen niet zijn genotificeerd. In een uitspraak van het Europese Hof van Justitie op 19 december 2019, ECLI:EU:C:2019:1112 (*Airbnb Ireland*), heeft het Hof in het kader van een met de DRL vergelijkbare richtlijn 2000/31 inzake elektronische handel bepaald dat het niet nakomen van de notificatieplicht ertoe leidt dat de betrokken regeling niet tegen een particulier kan worden tegengeworpen. Het melden aan de Europese Commissie van maatregelen die het vrij verkeer van diensten van de informatiemaatschappij zouden kunnen beperken is een procedureel vereiste voor rechtvaardiging van deze maatregelen op grond van artikel 3, derde lid, sub v van de richtlijn inzake elektronische handel. Hetzelfde zou gezegd kunnen worden gezegd voor artikel 15, zevende lid, van de DRL. Het is denkbaar dat de Raad van State gaat toetsen of de notificatieverplichting is nagekomen. Dat zou grote gevolgen (kunnen) hebben voor regelingen die een beperking van de vestiging van diensten of de uitoefening daarvan in de zin van de DRL inhouden.

Lexnova Overheidsadvies

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

vrAGEN@lexnova.nl
www.lexnova.nl