

Samenvatting

Aanleiding voor het onderzoek

Het nationale bestuursrecht is van oudsher verbonden met het territorialiteitsbeginsel. Volgens dat beginsel is een autoriteit alleen bevoegd op het grondgebied van de eigen staat. Voor extraterritoriale toezichthandelingen dient daarom transnationaal te worden samengewerkt. Deze samenwerking kent een strafrechtelijke kant (rechtshulp) en een bestuursrechtelijke kant (wederzijdse administratieve bijstand). Het onderzoek is beperkt tot de bestuursrechtelijke kant.

Binnen de Europese rechtsorde speelt de transnationale samenwerking een belangrijke rol. In deze rechtsorde is samenwerking noodzakelijk voor de effectieve uitvoering en handhaving van het Europese recht. Deze samenwerking wordt allereerst bepaald door het beginsel van loyale samenwerking van artikel 10 EG, dat onder meer inhoudt dat instellingen van de EU en de lidstaten verticaal en horizontaal moeten samenwerken om het Europese recht effectief uit te voeren. Het toenemende belang van administratieve samenwerking blijkt ook uit de plaats die deze samenwerking heeft gekregen in het nog te ratificeren Verdrag van Lissabon. De Unie zal op grond van dat verdrag bevoegd zijn om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen op het gebied van de administratieve samenwerking.

Ook in de secundaire Europese regelgeving treft men steeds vaker voorschriften aan over samenwerking tussen bestuursrechtelijke toezichthouders. Europese regelingen voor transnationale toezichtsamenwerking worden bijvoorbeeld gevonden in het douanerecht, het recht met betrekking tot het financieel toezicht, het voedselveiligheidsrecht en het visserijrecht. Hierbij kan het gaan om samenwerking waarbij een toezichthouder van de ene lidstaat toezicht verricht op verzoek van een toezichthouder van een andere lidstaat of waarbij een toezichthouder grensoverschrijdend toezicht mag uitoefenen op het grondgebied van een andere lidstaat. Ook de Dienstenrichtlijn bevat een uitgebreide regeling over transnationale toezichtsamenwerking. Deze regeling is de onmiddellijke aanleiding voor het onderzoek.

Onder invloed van Europa wordt de samenwerking tussen toezichthouders nadrukkelijk onder de aandacht gebracht van de lidstaten. Deze dienen te bepalen welke onderdelen van de toezichtsamenwerking nader geregeld moeten worden ten einde ervoor te zorgen dat de Europese samenwerkingsverplichtingen effectief en rechtsstatelijk ten uitvoer worden gelegd. Hoewel de omzetting van de Dienstenrichtlijn de onmiddellijke aanleiding vormt van dit onderzoek, heeft het onderzoek een ruimere strekking. Het geeft een beeld van transnationale samenwerkingsverplichtingen op het terrein van toezicht in diverse sectoren en van de wijze waarop verschillende lidstaten aan deze verplichtingen wettelijk vormgeven. De resultaten van het onderzoek dienen voor een verdere oriëntatie op dit opkomende rechtsgebied en kunnen ter inspiratie dienen voor de omzetting van de Dienstenrichtlijn, al dan niet in de Awb.

Onderzoeksvragen en methoden van onderzoek

De centrale onderzoeksvraag in het onderzoek luidt: hoe hebben Nederland en andere lidstaten de wederzijdse bijstand van toezichthouders bij de uitvoering van Europees recht geregeld en welke onderdelen daarvan zijn geschikt voor toepassing in Nederland? Om hierop antwoord te geven, zijn de volgende vragen nader onderzocht:

- Welke wederzijdse bijstandsverplichtingen bij het toezicht schrijft de Europese Unie voor in een aantal geselecteerde sectoren en wat wordt in de desbetreffende Europese regelgeving onder toezicht verstaan?
- Welke voorwaarden en eisen worden in de Europese regelgeving aan de toezichtsamenwerking gesteld. Welke bevoegdheden van toezichthouders schrijft deze regelgeving voor en hoe is de positie van particulieren geregeld?
- Welke nationale toezichthouders zijn betrokken bij de door het Europese recht voorgeschreven toezichtsamenwerking en welke vormen van toezichtsamenwerking worden door de lidstaten geregeld in hun nationale wetgeving?
- Welke voorwaarden en eisen stellen lidstaten aan transnationale toezichtsamenwerking en welke bevoegdheden kent de nationale regelgeving toe aan nationale toezichthouders en toezichthouders van andere lidstaten bij het uitvoeren van wederzijdse bijstand?
- Welke onderdelen van de bevindingen zijn, onder welke voorwaarden, mogelijk geschikt voor toepassing in Nederland, in het bijzonder met betrekking tot de Dienstenrichtlijn?

Methoden van onderzoek

De belangrijkste methode die in het onderzoek is gebruikt, is de analyse van Europese, Nederlandse en buitenlandse regelgeving. Daarbij is gekeken naar algemene en sectorale regels over transnationale samenwerking in Europa, Nederland en vier andere lidstaten van de Europese Unie. Op basis van een verkennend onderzoek is gekozen om de lidstaten Duitsland, Engeland en Wales, Frankrijk en Spanje te bestuderen. Op basis van hetzelfde verkennende onderzoek zijn de sectoren Douane, Financieel Toezicht, Sociale Zekerheid, Visserij en Voedselveiligheid geselecteerd.

Naast de analyse van de regelgeving is in het onderzoek gebruik gemaakt van literatuur over transnationale samenwerking in Europa en in de lidstaten. Deze is vooral bestudeerd om een beeld te krijgen van eventuele algemene regels over transnationale samenwerking.

Ten slotte zijn vragenlijsten voorgelegd aan vertegenwoordigers van de verschillende onderzochte sectoren en aan wetenschappers uit de lidstaten. Hierdoor is informatie verkregen over de organisatie van de samenwerking in het buitenland en is de wetgeving verzameld uit de verschillende lidstaten. Ter aanvulling op de vragenlijsten hebben gesprekken plaatsgevonden met wetenschappers uit de geselecteerde lidstaten.

Opbouw van het rapport

De opbouw van het rapport sluit aan bij de onderzoeksvragen. Hoofdstuk 2 bevat het antwoord op de eerste twee deelvragen die betrekking hebben op het Europese recht. Hoofdstuk 3 tot en met 7 geven antwoord op de derde en de vierde deelvraag die betrekking hebben op het recht van de lidstaten. Hoofdstuk 8 geeft antwoord op de laatste deelvraag en vormt tevens de conclusie van het rapport.

Hoofdstuk 2 bevat een inventarisatie van de door het Europese recht voorgeschreven verplichtingen met betrekking tot transnationale toezichtsamenwerking in de sectoren Douane, Financieel Toezicht, Sociale Zekerheid, Visserij en Voedselveiligheid. Voor elke sector wordt eerst een kort overzicht gegeven van de organisatie van het toezicht en de

relevante regelgeving. Vervolgens worden drie aspecten nader onderzocht: de samenwerkingsvormen, de positie van de lidstaten en de positie van particulieren.

Bij de samenwerkingsvormen kan onderscheid worden gemaakt tussen toezicht op verzoek en grensoverschrijdend toezicht. Daarnaast worden algemene samenwerkingsverplichtingen aangetroffen. Bij *toezicht op verzoek* wordt een autoriteit van de ene lidstaat door een autoriteit van een andere lidstaat verzocht bepaalde toezichthandelingen te verrichten. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen een *indirect* verzoek om toezicht, waarbij de ene lidstaat de andere om bepaalde informatie verzoekt en de laatstgenoemde lidstaat ter vergaring daarvan mogelijk toezichthandelingen zal moeten verrichten, en een *direct* verzoek om toezicht, waarbij de ene lidstaat de andere om specifieke inspecties verzoekt. Bij *grensoverschrijdend* toezicht is een autoriteit van de ene lidstaat aanwezig op het grondgebied van een andere om toezicht te houden. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen *onzelfstandig* en *zelfstandig* grensoverschrijdend toezicht. Voor het verschil tussen deze beide vormen is bepalend wie de leiding bij het toezicht heeft. Bij onzelfstandig toezicht is dat de autoriteit van de lidstaat waar het toezicht plaatsvindt; bij zelfstandig toezicht is dat de buitenlandse autoriteit. Bij de positie van lidstaten wordt aandacht besteed aan de bevoegdheden die de lidstaten bij toezicht op verzoek of bij grensoverschrijdend toezicht mogen uitoefenen en de voorwaarden voor en eisen aan de samenwerking. Bij de positie van particulieren wordt kort ingegaan op de regels die worden gegeven over rechten en plichten van particulieren.

In de hoofdstukken 3 tot en met 7 wordt achtereenvolgens ingegaan op de nationale regelgeving met betrekking tot transnationale samenwerking in de geselecteerde sectoren in Duitsland, Frankrijk, Nederland, Spanje en Engeland en Wales. Daarbij wordt onderzocht hoe deze lidstaten de transnationale samenwerking in algemene zin hebben geregeld en op welke wijze de bevoegdheden bij toezicht op verzoek en grensoverschrijdend toezicht wettelijk zijn vormgegeven.

In hoofdstuk 8 worden de resultaten op geïntegreerde wijze samengevat en worden algemene conclusies getrokken over de implementatie van samenwerkingsbepalingen. Ten slotte wordt bijzondere aandacht besteed aan de omzetting van de Dienstenrichtlijn.

Bevindingen en conclusies

1. Door middel van verordeningen en richtlijnen reguleert de Europese Unie de transnationale samenwerking die nodig is bij het toezicht op de naleving van het Europese recht. Deze regulering is de afgelopen jaren toegenomen. Zowel *het toezicht op verzoek* als het *grensoverschrijdend toezicht* zijn aanwezig in de onderzochte sectoren. *Onzelfstandig* grensoverschrijdend toezicht wordt voorgeschreven in de sector Douane, Financieel Toezicht en Voedselveiligheid. *Zelfstandig* grensoverschrijdend toezicht wordt alleen voorgeschreven in de sectoren Visserij en Financieel Toezicht. Naast deze twee vormen wordt in alle sectoren een *algemene samenwerkingsverplichting* aangetroffen.

2. De transnationale samenwerking krijgt in de wetgeving van de onderzochte landen over het algemeen weinig aandacht. Een algemene visie over de vraag wat precies nationaal moet worden geregeld over transnationale samenwerking tussen toezichthouders, lijkt in de onderzochte landen niet te bestaan.

- a) De door *verordeningen* voorgeschreven transnationale toezichtsamenwerking wordt in de nationale wetgeving van de lidstaten lang niet altijd nader geoperationaliseerd. Waarschijnlijk acht men nadere uitwerking niet noodzakelijk, omdat verordeningen ingevolge artikel 249 EG rechtstreeks toepasselijk zijn in de

lidstaten. Of een bepaling van een verordening reeds daardoor altijd daadwerkelijk kan worden toegepast in de lidstaten, staat echter niet bij voorbaat vast. In de eerste plaats zijn zeker niet alle bepalingen van verordeningen zodanig geformuleerd dat zij zonder nadere operationalisering door het nationale recht kunnen worden toegepast. Soms worden nadere nationale uitvoeringsregels zelfs voorgeschreven. Bovendien kan voor de vraag welke onderdelen van een verordening moeten worden geoperationaliseerd ook het nationale wettelijke stelsel van een lidstaat en de daaraan ten grondslag liggende beginselen (zoals het legaliteitsbeginsel) van belang zijn.

- b) Wanneer samenwerking wordt voorgeschreven door richtlijnen (in dit onderzoek in de sector Financieel Toezicht) treft men in alle landen meer of minder uitgebreide wettelijke regelingen aan. Opvallend is hoe verschillend de diverse landen de richtlijnen in de sector Financieel Toezicht hebben omgezet.

3. Een *algemene samenwerkingsverplichting* wordt aangetroffen in de Europese regelgeving in alle sectoren. Deze verplichting wordt vaak opgenomen in de nationale regelgeving. De juridische betekenis hiervan lijkt per lidstaat te verschillen. In Nederland kunnen uit een algemene samenwerkingsverplichting geen concrete toezichtbevoegdheden worden afgeleid. In de Awb worden toezichtbevoegdheden immers gekoppeld aan het houden van toezicht door een toezichthouder op de naleving van wettelijk voorschriften en niet aan het verlenen van wederzijdse bijstand. Dit is alleen anders als toezichtbevoegdheden in de sectorale wetgeving wel worden gekoppeld aan de wederzijdse bijstandtaak, zoals is geschied in de sector Douane in Nederland.

4. Het *toezicht op verzoek* wordt voorgeschreven in het Europese recht van alle sectoren. Bij zowel indirect als direct toezicht op verzoek kan de aangezochte autoriteit altijd zelf kiezen welke maatregelen het meest geschikt zijn om aan het verzoek te voldoen. De bevoegdheden die aangezochte autoriteiten moeten kunnen toepassen om aan een verzoek te voldoen zijn beperkt tot de bevoegdheden die zij op basis van het nationale recht hebben. Een verzoek om bijstand kan geen grond vormen voor het toepassen van bevoegdheden die een autoriteit niet heeft op basis van zijn eigen recht. Deze beperking vloeit voort uit het beginsel van institutionele autonomie, maar wordt ook aangetroffen in diverse Europese regelingen.

- a) Het toezicht op verzoek van de buitenlandse toezichthouder in de sector Financieel Toezicht wordt in alle onderzochte landen nationaal geregeld. Dit is ook noodzakelijk omdat het toezicht in deze sector wordt voorgeschreven in richtlijnen, die moeten worden omgezet in nationaal recht. De wijze waarop de landen de diverse vormen van toezicht op verzoek in deze sector precies regelen, loopt sterk uiteen. Onderwerpen die in de onderzochte nationale wetgeving zoal geregeld worden, zijn het feit dat toezicht op verzoek kan worden uitgeoefend en de daarbij toe te passen bevoegdheden, het verstrekken van de vergaarde informatie en inlichtingen aan de buitenlandse toezichthouder en de eisen die aan een verzoek om toezicht worden gesteld.
- b) Specifieke regelgeving ter operationalisering van verordeningen wordt alleen aangetroffen in Duitsland, in Engeland en Wales in de sector Voedselveiligheid en in Nederland in de sector Douane. Dat voor het overige geen nationale wetgeving is aangetroffen heeft ongetwijfeld te maken met het feit dat het toezicht op verzoek in de betreffende sectoren wordt voorgeschreven door verordeningen en betrekking

heeft op de naleving van verordeningen. Nadere operationaliseringsregels worden daarom over het algemeen kennelijk niet nodig geacht.

- c) Voor Nederland is van belang dat de toezichtbevoegdheden van afdeling 5.2 niet zomaar kunnen worden ingezet voor het toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving die in andere landen is vastgesteld ter omzetting van of binnen het kader van een *richtlijn*. De reden hiervoor is dat deze wetgeving niet kan worden aangemerkt als een ‘wettelijk voorschrift’ in de zin van artikel 5:11 Awb. Wil een Nederlandse toezichthouder toezicht op verzoek kunnen uitoefenen op de naleving van buitenlandse omzettingswetgeving, dan zullen daartoe specifieke wettelijke voorzieningen moeten worden getroffen. In de Wft (sector Financieel Toezicht) is dit ook gebeurd.

Zijn de regels waarop toezicht moet worden uitgeoefend opgenomen in een *verordening* dan kan een toezichthouder in de zin van artikel 5:11 Awb zijn toezichtbevoegdheden wel uitoefenen ten behoeve van toezicht op verzoek van een buitenlandse toezichthouder in verband met de naleving van die verordening. Een verordening is namelijk een ‘wettelijk voorschrift’ in de zin van artikel 5:11 Awb. Nadere wettelijke voorzieningen zijn alleen nodig wanneer een verordening andere bevoegdheden voorschrijft dan de standaardbevoegdheden die een Nederlandse toezichthouder op grond van afdeling 5.2 Awb heeft. Voor de sector Douane kan in dit verband worden gewezen op artikel 1:33 Adw, waarin het verstrekken van gegevens en inlichtingen door een Nederlandse inspecteur aan douaneautoriteiten van andere lidstaten (en de Commissie) is geregeld.

5. Het *onzelfstandig grensoverschrijdend toezicht* wordt in Europa voorgeschreven in de sectoren Financieel Toezicht (richtlijn marktmisbruik), Douane en Voedselveiligheid. De regeling in de sectoren Douane en Voedselveiligheid is inhoudelijk identiek en bepaalt dat ‘de ambtenaren van de verzoekende autoriteit toegang hebben tot dezelfde plaatsen en documenten als’ de ambtenaren van de aangezochte autoriteit, ‘door hun tussenkomst en alleen ten behoeve van lopend administratief onderzoek’.

- a) In de meeste onderzochte landen zijn nationale bepalingen aangetroffen met betrekking tot onzelfstandig grensoverschrijdend toezicht in de sector Financieel Toezicht. Omdat deze sector geregeld wordt door middel van richtlijnen ligt dat voor de hand.
- b) De meeste onderzochte landen hebben ter operationalisering van de bepalingen in de sector Douane en Voedselveiligheid geen wettelijke maatregelen getroffen. Nederland en Duitsland vormen een uitzondering. In Nederland geldt artikel 5:15, derde lid, Awb, op grond waarvan elke Nederlandse toezichthouder – dus ook die in de sector Voedselveiligheid – zich bij het betreden van plaatsen kan laten vergezellen door een aangewezen buitenlandse toezichthouder. Voor de sector Douane – waarin afdeling 5.2 Awb buiten toepassing is verklaard – is een identieke ‘vergezellingsbevoegdheid’ opgenomen in artikel 1:23 Adw.
- c) Omdat in Nederland de ‘vergezellingsbevoegdheid’ van een buitenlandse inspecteur bij het betreden van plaatsen al is geregeld in de Awb, hoeft deze onzelfstandige bevoegdheid over het algemeen niet opnieuw te worden geregeld in de sectorale wetgeving. Het maakt daarbij niet uit of deze bevoegdheid wordt voorgeschreven door een richtlijn of verordening.

Moet de buitenlandse toezichthouder op grond van een richtlijn over andere (onzelfstandige) bevoegdheden beschikken dan het vergezellen van de Nederlandse toezichthouder bij het betreden van plaatsen, dan moet dit wel wettelijk worden geregeld. Worden deze andere bevoegdheden voorgeschreven door een verordening, dan hangt het van de formulering van de verordening af of operationalisering hiervan noodzakelijk is. In de sector Voedselveiligheid en Douane lijkt operationalisering van de bevoegdheid van buitenlandse toezichthouders om toegang te hebben tot documenten – gelet op de formulering van de toepasselijke verordeningen – strikt genomen niet noodzakelijk. Niettemin zou men om redenen van nationale legaliteit en om buiten twijfel te stellen dat buitenlandse toezichthouders in Nederland deze (onzelfstandige) bevoegdheid kunnen uitoefenen hiertoe toch kunnen overgaan.

6. Het *zelfstandig grensoverschrijdend toezicht* wordt in Europa voorgeschreven in de sector Financieel Toezicht door middel van richtlijnen en in de sector Visserij door middel van verordeningen. In de sector Financieel Toezicht worden de bevoegdheden van bezoekende inspecteurs niet nader bepaald, terwijl deze wel inspecties ter plaatse in een andere lidstaat moet kunnen verrichten. De sector Visserij kent zogenaamde communautaire inspecteurs. Dit zijn specifiek door de Commissie aangewezen inspecteurs van de lidstaten die door de lidstaten worden aangemeld bij de Commissie en die toezicht mogen houden in wateren die onder de soevereiniteit van andere lidstaten vallen. Zij hebben – volgens de verordening – ‘dezelfde bevoegdheden als de autoriteit van de lidstaat waar het onderzoek plaatsvindt’.

- a) In alle onderzochte landen met uitzondering van Engeland en Wales zijn wettelijke bepalingen aangetroffen over het zelfstandig grensoverschrijdend toezicht dat buitenlandse toezichthouders moeten kunnen verrichten op basis van de richtlijnen in de sector Financieel Toezicht. Bij de wijze waarop de bevoegdheden van deze buitenlandse toezichthouder zijn gereguleerd door de lidstaten kan men vraagtekens zetten. De mogelijkheid voor de buitenlandse toezichthouder om bevoegdheden ter plaatse in een andere lidstaat te gebruiken wordt niet (Nederland, Frankrijk, Spanje) of te beperkt (Duitsland) geregeld. De Spaanse en Duitse wetgeving kent aan hun toezichthouders wel de bevoegdheid toe om toezichthandelingen te verrichten in het buitenland. Hoe dit moet gebeuren, nu deze andere landen aan buitenlandse toezichthouders geen bevoegdheid tot het verrichten van toezicht op hun grondgebied toekennen, is niet duidelijk.
- b) In de sector Visserij opereren communautaire inspecteurs, die bij een krachtens de verordening vastgesteld besluit door de Commissie worden aangewezen en dezelfde bevoegdheden hebben als de visserijinspecteurs van de lidstaat waar de inspectie plaatsvindt. Over de vraag of deze Europese regeling zodanig volledig is dat zij in de lidstaten zonder nadere operationalisering door het nationale recht kan worden toegepast, wordt in de onderzochte landen verschillend gedacht. Bezieet men de formulering van de verordening dan lijkt de stelling verdedigbaar dat operationalisering strikt genomen niet noodzakelijk is. Van de andere kant heeft operationalisering voordelen op het punt van nationale legaliteit en omdat buiten twijfel wordt gesteld dat ‘buitenlandse’ toezichthouders in een andere lidstaat zelfstandig toezichtbevoegdheden kunnen uitoefenen. Al met al zijn wij van mening dat, hoewel operationalisering van het zelfstandig transnationaal toezicht door het nationale recht in de sector Visserij niet noodzakelijk lijkt, er toch goede redenen zijn om hiertoe toch over te gaan.

- c) In Nederland moeten, in het geval dat het zelfstandig grensoverschrijdend toezicht wordt voorgeschreven door richtlijnen (sector Financieel Toezicht), wettelijke voorzieningen worden getroffen die het mogelijk maken dat een buitenlandse toezichthouder zelfstandig de door de richtlijnen voorgeschreven toezichthandelingen binnen Nederland kunnen verrichten. Dit kan gebeuren door artikel 5:11 Awb zodanig te wijzigen dat ook buitenlandse toezichthouders kunnen worden aangewezen als ‘toezichthouder’ in de zin van de Awb, maar ook door het creëren van een dergelijke bevoegdheid in de sectorale regelgeving.

Gelet op hetgeen hiervoor is gesteld zou het zelfstandig grensoverschrijdend toezicht in de sector Visserij in Nederland kunnen worden geoperationaliseerd in de sectorale wetgeving. In het stelsel van de Awb is dat echter niet noodzakelijk. Volgens artikel 5:11 Awb kunnen toezichtbevoegdheden binnen Nederland worden uitgeoefend door toezichthouders die ‘bij of krachtens wettelijk voorschrift’ zijn belast met het houden van toezicht. Op grond van de Europese regelgeving worden de communautaire inspecteurs door de Commissie krachtens een verordening bij besluit aangewezen. Aangezien een verordening een ‘wettelijk voorschrift’ is in de zin van de Awb, voldoet deze aanwijzing aan artikel 5:11 Awb. Met andere woorden: de communautaire inspecteurs zijn aangewezen toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb en beschikken daarmee over de toezichtbevoegdheden van afdeling 5.2 Awb.

7. De Dienstenrichtlijn kent van de in dit onderzoek besproken vormen van transnationale toezichtsamenwerking alleen het toezicht op verzoek. Dit speelt zowel een rol in het geval een dienstverrichter zich wil vestigen in een andere lidstaat als in het geval hij in een andere lidstaat een dienst wil verrichten. Samenwerking is in het bijzonder noodzakelijk in het tweede geval. In dat geval moet de autoriteit van de lidstaat van vestiging toezicht houden op de activiteiten van de dienstverrichter in de andere lidstaat. Dit toezicht betreft de naleving door de dienstverrichter van de vergunningseisen die in het land van vestiging zijn gesteld. De autoriteit van de lidstaat waar de dienst wordt verricht, neemt deel aan dit toezicht door op verzoek en op eigen initiatief inspecties te verrichten. Het toezicht op verzoek door deze lidstaat betreft derhalve (ook) de naleving door de dienstverrichter van de eisen die in het land van vestiging zijn gesteld. Verder bevat de richtlijn een algemene samenwerkingsverplichting op grond waarvan de lidstaten elkaar wederzijdse bijstand moeten verlenen en maatregelen moeten nemen om bij het toezicht doeltreffend met elkaar samen te werken. Deze verplichting is voor wat betreft de wederzijdse uitwisseling van informatie tussen de (bevoegde organen van de) lidstaten precies uitgewerkt.

Opvallend is dat de richtlijn geen enkele vorm van grensoverschrijdend toezicht kent, zelfs niet de onzelfstandige variant. Toezichthouders van het land van vestiging hoeven op basis van de richtlijn niet aanwezig te kunnen zijn bij het toezicht in het land van verrichting. Dat is vreemd omdat het toezicht (ook) betrekking heeft op de naleving van de regels van het land van vestiging en het land van vestiging primair verantwoordelijk is voor het toezicht op de in zijn land gevestigde dienstverrichters, ook als deze zich tijdelijk verplaatsen naar een andere lidstaat. Op dit punt gaat de richtlijn ook beduidend minder ver dan de in deze studie besproken Europese regelgeving in andere sectoren.

In het onderzoek is voor de omzetting van de bepalingen over transnationaal toezicht uit de Dienstenrichtlijn in Nederland inspiratie gezocht in andere lidstaten. Deze zoektocht heeft echter weinig opgeleverd, omdat in de onderzochte landen nog geen concrete wetsvoorstellen bestaan voor de omzetting van de richtlijn. Voor Nederland zijn de volgende aandachtspunten bij de omzetting van belang:

- a) De algemene samenwerkingsverplichting en de diverse verplichtingen over het wederzijds verstrekken van informatie tussen de (bevoegde instanties van de) lidstaten moeten in de nationale wetgeving worden omgezet. Wel kan worden opgemerkt dat uit de algemene samenwerkingsverplichting geen concrete toezichtbevoegdheden voor de toezichthouders kunnen worden afgeleid.
- b) Een Nederlandse toezichthouder zal bij toezicht op verzoek of bij toezicht op eigen initiatief op de verrichting van diensten in Nederland door een dienstverrichter die elders is gevestigd, toezicht moeten kunnen houden op de vergunningseisen van het land van vestiging. Het betreft in dat geval toezicht op de naleving van buitenlands recht. Op grond van artikel 5:11 Awb is dit niet mogelijk, omdat buitenlands recht geen ‘wettelijk voorschrift’ is in de zin van die bepaling. Om dit mogelijk te maken, moet in de Nederlandse wetgeving worden bepaald dat een toezichthouder zijn bevoegdheden ook kan uitoefenen bij het houden van toezicht op de naleving van buitenlands recht. Dit is ook gebeurd in de Wft in de sector Financieel Toezicht. Wat betreft de toe te passen toezichtbevoegdheden zijn geen nadere wettelijke voorzieningen nodig, omdat de richtlijn bepaalt dat de lidstaat van verrichting handelt binnen de grenzen van zijn nationale bevoegdheden. Wel moet een bepaling worden opgenomen op grond waarvan de informatie en gegevens die bij het toezicht zijn vergaard, kunnen worden verstrekt aan de lidstaat van vestiging. Een dergelijke bepaling wordt eveneens aangetroffen in de Wft in de sector Financieel Toezicht.
- c) Het onzelfstandig grensoverschrijdend toezicht door toezichthouders van de lidstaat van vestiging in de lidstaat van verrichting wordt niet voorgeschreven. Artikel 5:15, derde lid, Awb, geeft echter wel de mogelijkheid om toezichthouders van het land van vestiging te laten vergezellen bij het betreden van plaatsen. In zoverre is in Nederland onzelfstandig grensoverschrijdend toezicht in de dienstensector derhalve wel mogelijk.