

Vergaderjaar 2008–2009

**31 579**

## **Implementatie van Europese regelgeving betreffende het verkeer van diensten op de interne markt (Dienstenwet)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 5 november 2008

#### **1. Inleiding**

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van de leden van de verschillende fracties. Ik waardeer de interesse van de leden van de fracties voor dit wetsvoorstel. Ook ben ik verheugd over de korte termijn waarbinnen het verslag is uitgebracht, omdat hierdoor de implementatietermijn van de dienstenrichtlijn – die zoals bekend op 28 december 2009 verstrijkt – binnen bereik blijft. Ik vertrouw erop dat deze beantwoording van de vragen, die ik u mede namens de minister van Justitie doe toekomen, bij zal dragen aan een voorspoedige verdere behandeling van dit wetsvoorstel.

#### **2. Achtergrond**

##### *2.1. De interne markt, vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging*

De leden van de fractie van de SP vroegen wat de regering als mogelijke positieve gevolgen ziet van het openstellen van de dienstenmarkt ten aanzien van de kwaliteit van de diensten. De dienstenrichtlijn bevat een aantal bepalingen op het vlak van verbetering van de kwaliteit van diensten. Enerzijds rechten op informatie en transparantie voor afnemers van diensten (zakelijke afnemers en consumenten) en anderzijds algemene kwaliteitsbevorderende en stimulerende maatregelen. De dienstenrichtlijn stelt voorts dat een goede controle en handhaving op wet- en regelgeving gewaarborgd moet worden. Hiertoe wordt een nieuw toezichts- en coördinatiemechanisme opgezet tussen toezichthoudende en handhavende instanties in alle lidstaten van de Europese Unie (hierna: EU). Meer in brede zin geldt dat de implementatie van de dienstenrichtlijn zorgt voor een betere werking van de Europese dienstenmarkt. In een competitieve markt zullen aanbieders elkaar op zowel prijs als kwaliteit beconcurreren. Het is de verhouding tussen prijs en kwaliteit waar de consument naar kijkt. Het bevorderen van de interne markt voor diensten kan dus positieve effecten hebben op de kwaliteit van diensten. Op de vraag van de SP-fractieleden naar de wijze waarop de regering denkt zorg te dragen voor een acceptabel niveau van de in Nederland

aangeboden diensten, mede gezien in het licht van de grotendeels verdwijnende mogelijkheid om aanvullende eisen te stellen aan dienstverleners in andere EU-lidstaten, wordt geantwoord onder paragraaf 2.3 van deze nota naar aanleiding van het verslag in het licht van een vergelijkbare vraag van deze fractieleden.

De leden van de SP-fractie verzochten om duidelijkheid over de gevolgen van de uitspraak van het Europees Hof, dat oordeelde dat bepaalde voorschriften die lasten en kosten met zich meebrengen voor ondernemers die gevestigd zijn in een andere lidstaat, ook wanneer deze non-discriminatoir op alle dienstverleners worden toegepast, opgeheven dienen te worden. De uitspraak waar de leden van de SP-fractie op doelden (arrest HvJEG van 3 oktober 2006, FKP Scorpio, zaak C-90/04, overweging 46) is weergegeven in paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel. In die paragraaf worden de reikwijdte en inhoud van het vrij verkeer van diensten beschreven zoals deze gelden op grond van de relevante verdragsbepalingen in het EG-verdrag. Het aanhalen van deze uitspraak heeft ten doel duidelijk te maken dat het vrij verkeer van diensten niet alleen formele juridische eisen raakt, maar ook administratieve procedures en daarmee samenhangende financiële en economische lasten. Het vrij verkeer van diensten heeft als gevolg dat voorschriften en de toepassing daarvan die een marktdeelnemer kunnen ontmoedigen om gebruik te maken van het vrij verkeer van diensten, getroffen kunnen worden door het verbod op het belemmeren van het vrij verkeer van diensten zoals neergelegd in artikel 49 EG-verdrag.

De leden van de SP-fractie constateerden terecht dat het wetsvoorstel geen specifieke voorschriften bevat die voortvloeien uit deze uitspraak. Dat is ook niet nodig, omdat deze uitspraak vooral relevant is voor de vraag welke voorschriften binnen de reikwijdte van de dienstenrichtlijn kunnen vallen (waaronder dus ook voorschriften die verplichten tot het in rekening brengen van administratieve kosten). De lijn zoals door het Hof van Justitie in deze uitspraak is neergelegd is overigens wel verweven met de tekst van de dienstenrichtlijn, in het bijzonder met de bepalingen van de dienstenrichtlijn op grond waarvan wordt gescreend (artikelen 9, 14, 15, 16, 19, 25) en enkele andere bepalingen zoals artikel 13, tweede lid, van de dienstenrichtlijn. Zoals in de memorie van toelichting in paragraaf 3.4.2. is uitgelegd, behoeven deze bepalingen geen implementatie in het thans voorliggende wetsvoorstel. Gelet op de resultaten van de screeningsoperatie (waaruit blijkt dat de Nederlandse wet- en regelgeving in overwegende mate voldoet aan de genoemde eisen) en de in paragraaf 3.4.2. beschreven aanpak in combinatie met het feit dat de door de leden van de SP-fractie aangehaalde jurisprudentie al bestaand recht is, deel ik niet de mening van de leden van de SP-fractie dat hiermee vele wegen zijn geopend voor gerechtelijke procedures. Er zijn voldoende waarborgen dat de lijn zoals neergelegd in deze uitspraak wordt gerespecteerd.

## *2.2. Aanleiding: de toestand van de interne markt voor diensten*

De leden van de SP-fractie vroegen naar het standpunt van de regering omtrent nut en noodzaak van uniformering van de eisen voor beroepskwalificaties. De leden van de SP-fractie gaven aan van dat nut en die noodzaak niet overtuigd te zijn. De passage in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor een Dienstenwet die door de leden van de SP-fractie wordt aangehaald, verwijst naar het algemene onderzoek naar de toestand voor de interne markt voor diensten. Zowel de dienstenrichtlijn als de richtlijn erkenning beroepskwalificaties zijn voortgekomen uit de analyse die door de Europese Commissie in 2002 werd verricht. De dienstenrichtlijn respecteert het kader zoals dat wordt gevormd door de richtlijn erkenning beroepskwalificaties: de richtlijn erkenning beroeps-

kwalificaties gaat voor op de dienstenrichtlijn (zie artikel 3, eerste lid, dienstenrichtlijn). De dienstenrichtlijn werkt hoogstens aanvullend. Al geruime tijd bestaan er verschillende richtlijnen die wederzijdse erkenning tussen de lidstaten van beroepskwalificaties zoals gelijkwaardige diploma's en werkervaring voor specifieke beroepen regelen. Nog niet zo lang geleden lieten de leden van de SP-fractie bij de implementatie van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties zich positief uit over het doel van de richtlijn erkenning beroepskwalificaties om de grensoverschrijdende toegang tot gereglementeerde beroepen in de lidstaten te vergemakkelijken (Kamerstukken II 2006/07, 31 059, nr. 5, paragraaf 4).

De richtlijn erkenning beroepskwalificaties vervangt drie richtlijnen over het zogenoemde algemeen stelsel van erkenning van beroepskwalificaties en twaalf sectorale richtlijnen over de erkenning van beroepskwalificaties voor artsen, verpleegkundigen, tandartsen, dierenartsen, verloskundigen, apothekers en architecten. Deze nieuwe richtlijn erkenning beroepskwalificaties hanteert twee erkenningssystemen: 1) het sectorale stelsel, waarbij sprake is van EU-breed geharmoniseerde opleidingen die automatisch worden erkend in een andere lidstaat, en (2) het algemeen stelsel, waarbij geen sprake is van harmonisatie van opleidingen, maar van vergelijking van kwalificaties, gebaseerd op wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten, vergelijkbaarheid van opleidingen in de lidstaten, en de mogelijkheid om wezenlijke verschillen tussen die opleidingen te compenseren met een aanpassingsstage of een proeve van bekwaamheid. Het algemeen stelsel van de nieuwe richtlijn onderscheidt vijf kwalificatieniveaus, van primair tot en met universitair onderwijs. Het uitgangspunt is dat de beroepskwalificaties van de migrant om in aanmerking te komen voor erkenning ten minste gelijk moeten zijn aan het niveau direct onder het niveau dat in het ontvangende land wordt gevraagd. Het sectorale en het algemeen stelsel zien beide uitsluitend op de erkenning van beroepskwalificaties om toegang te verkrijgen tot een gereguleerd beroep. Dit is een beroep dat wettelijke toegangsof uitoefeningsvereisten kent. Het vergemakkelijken van de grensoverschrijdende toegang tot gereguleerde beroepen, zoals voorzien door de richtlijn beroepskwalificaties, is positief, evenals de bijdrage die de dienstenrichtlijn daar aan kan leveren. Ik deel daarin de opvatting van de leden van SP-fractie dat de dienstenrichtlijn bijdraagt aan een verhoogde transparantie van de eisen en vergunningstelsels die gelden in andere lidstaten en daarmee belemmeringen wegneemt voor het grensoverschrijdend aanbieden van diensten of voor het zich vestigen in een andere lidstaat.

### *2.3. Totstandkoming van de dienstenrichtlijn*

Met genoegen constateer ik dat de tot de CDA-fractie behorende leden tevreden waren met het uiteindelijke resultaat van de onderhandelingen over de dienstenrichtlijn, waarin thans het principe van wederzijdse erkenning is opgenomen. Inderdaad zijn belangrijke elementen van het SER-advies over de dienstenrichtlijn vervat in de uiteindelijke tekst daarvan. Ook onderschrijf ik de stelling van de leden van de CDA-fractie dat de dienstenrichtlijn een essentieel onderdeel is van het Lissabonproces en de verdere voltooiing van de interne markt.

De leden van de SP-fractie constateerden dat het stellen van aanvullende eisen bij het grensoverschrijdend verrichten van diensten, beperkt is tot de domeinen van de openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en milieubescherming. Zij informeerden naar de gevolgen van deze beperking voor de sectoren waarin nu geen aanvullende eisen aan dienstverleners mogen worden gesteld. Zoals reeds eerder is uiteengezet was de kern van het compromis zoals bereikt in het Europees Parlement, het

schrappen van het land-van-oorsprong-beginsel in combinatie met het inperken van de mogelijkheid voor lidstaten om nadere eisen vast te stellen bij het grensoverschrijdend verrichten van diensten tot de domeinen van openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en milieubescherming. In dit verband zijn van belang de brief van de minister van Economische Zaken van 15 mei 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 21 501-30 en 22 112, nr. 141), het verslag van het Algemeen Overleg van 12 april 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 21 501-30, nr. 142), de brief van de minister van Economische Zaken van 7 april 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 21 501-30, nr. 135) en de brief van de minister van Economische Zaken van 29 maart 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 21 501-30, nr. 133), waarin steeds de strekking van de aanpassingen van de dienstenrichtlijn zoals voorgesteld door het Europees Parlement en overgenomen door de Europese Commissie werd besproken. Dat in paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting wordt gewezen op deze beperking tot het stellen van aanvullende eisen bij het grensoverschrijdend verrichten van diensten, is dan ook naar mijn oordeel geen nieuw gegeven.

De dienstenrichtlijn kent een verschillend regime voor vestiging van dienstverrichters enerzijds en tijdelijke grensoverschrijdende dienstverrichting anderzijds. Voor deze laatste bevat artikel 16, eerste lid, dienstenrichtlijn de clausule dat vrije grensoverschrijdende dienstverrichting niet belemmerd mag worden behalve om de vier in dat artikel genoemde redenen: openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en bescherming van het milieu. De Nederlandse wet- en regelgeving grijpt in het algemeen niet aan op de aspecten vestiging dan wel tijdelijke dienstverrichting, maar reguleert de activiteit (bv. het organiseren van een evenement) in kwestie. Uit de «screening» van de Nederlandse wet- en regelgeving, waarbij onder andere getoetst is aan dit artikel 16 van de dienstenrichtlijn, is voortgekomen dat er weinig wet- en regelgeving wijziging of aanpassing behoeft.

Over de twee sectoren die de leden van de SP-fractie noemen, zou ik graag nog het volgende willen opmerken. Sociale zekerheid en sociale diensten zijn van de reikwijdte van de dienstenrichtlijn uitgezonderd (zie artikel 1, zesde lid, en artikel 2, tweede lid, onderdeel j). Voor sociale politiek zijn er dan ook geen gevolgen. Op het vlak van consumentenbescherming is allereerst artikel 3, eerste lid, van de dienstenrichtlijn relevant: op grond van deze bepaling gaan andere richtlijnen zoals consumentenrichtlijnen en de rechtstreeks daarop gebaseerde voorschriften ter implementatie van deze richtlijnen, voor op de dienstenrichtlijn. Dit betekent dus dat alle voorschriften ter bescherming van de consument die dienen ter implementatie van het Europese consumentenacquis voorgaan op de dienstenrichtlijn. De consument wordt dus altijd beschermd door deze voorschriften. De dienstenrichtlijn doet daar geen afbreuk aan. Deze uitzondering op de reikwijdte is in artikel 2, derde lid, onderdeel a, onder 3°, van het wetsvoorstel overgenomen.

Vervolgens is artikel 3, tweede lid, van de dienstenrichtlijn relevant voor de bescherming van de consument: volgens deze bepaling heeft de dienstenrichtlijn geen betrekking op de regels van het internationaal privaatrecht, in het bijzonder regels betreffende de bepaling van het op contractuele en niet-contractuele verbintenissen toepasselijke recht, met inbegrip van de regels die waarborgen dat voor de consumenten de bescherming geldt die hen wordt geboden door de regels inzake consumentenbescherming die zijn neergelegd in de consumentenwetgeving die in hun lidstaten van kracht is. Het gevolg van deze uitzondering op de reikwijdte van de dienstenrichtlijn is dat de bepalingen in het Nederlandse recht die de contractuele verhoudingen tussen de dienstverrichter en de consument regelen (en de daarin besloten bescherming van de consument) niet binnen de reikwijdte van de dienstenrichtlijn vallen en dus gewoon kunnen worden toegepast, aangevuld of gewijzigd. Deze uitzon-

dering op de reikwijdte is in artikel 2, derde lid, onderdeel a, onder 1° van het wetsvoorstel overgenomen.

Voorts legt de dienstenrichtlijn zelf diverse informatieverplichtingen op aan de dienstverrichter ter bescherming van de afnemer. Het gaat dan om de informatieverplichtingen opgenomen in artikel 22 van de dienstenrichtlijn en geïmplementeerd in de artikelen 61 en 62 van het wetsvoorstel. Ten slotte zij gewezen op het recente voorstel van de Europese Commissie voor een kaderrichtlijn inzake consumentenrechten van 8 oktober 2008 (COM(2008)614).

Naar mijn oordeel biedt het samenstel van uitzonderingen op de reikwijdte van de dienstenrichtlijn in combinatie met het communautaire acquis inzake consumentenbescherming met inbegrip van artikel 22 van de dienstenrichtlijn, voldoende bescherming aan de consument.

#### *2.4. Verwachte economische effecten*

De leden van de fractie van de SP waren van mening dat de verwachte Europese banengroei en de groei van het Nederlandse BBP te hoog worden ingeschat. Deze leden waren van mening dat de noodzakelijke diensten al worden verricht en vroegen zich af waarom een toegenomen aanbod leidt tot een toename van het gebruik van diensten. Kern van de dienstenrichtlijn is dat een vrij verkeer van diensten in de Europese Unie dichterbij komt. In de huidige situatie hapert de Europese dienstenmarkt. Het is mogelijk dat de noodzakelijke dienstverlening wel wordt verricht, maar een betere werking van de Europese markt voor diensten kan er voor zorgen dat diensten die voorheen alleen in één lidstaat werden aangeboden, in de toekomst in meerdere landen kunnen worden aangeboden. Er kunnen nieuwe diensten ontstaan vanwege de toegenomen dynamiek. Ook kunnen mensen makkelijker over de grens diensten afnemen en kunnen zij uit een breder scala kiezen met verschillende prijs/kwaliteit verhoudingen. Al met al is er dus nog een welvaartswinst mogelijk. Het BBP van de Europese Unie kan toenemen als gevolg van de dienstenrichtlijn. Daarnaast geldt dat de Nederlandse dienstensector een relatief goede concurrentiepositie heeft. Dit houdt in dat het (verder) integreren van de Europese dienstenmarkt er voor kan zorgen dat Nederlandse aanbieders hun producten in grotere mate in het buitenland kunnen afzetten. In economische termen neemt niet alleen het BBP van de Europese Unie toe (de omvang van de taart), maar kan Nederland haar goede concurrentiepositie ook beter benutten (het aandeel van de taart dat Nederland krijgt wordt groter) (bron: «Verwachte economische effecten van de Europese dienstenrichtlijn» CPB Notitie 2007).

De leden van de fractie van de SP vroegen, mede in het licht van de ingeperkte bevoegdheid van de lidstaten om aanvullende kwaliteitseisen te stellen, waar de regering de aanname op baseert dat de kwaliteit van diensten gebaat is bij de Dienstenwet. Voor het antwoord op deze vragen zij verwezen naar hetgeen daarover in paragraaf 2.1 en 2.3. van deze nota naar aanleiding van het verslag is opgenomen.

### **3. De dienstenrichtlijn**

#### *3.1. De reikwijdte van de Dienstenwet*

De leden van de fractie van het CDA merkten op dat de diensten van algemeen economisch belang zijn uitgezonderd van de reikwijdte van de Dienstenwet en wensten een – niet-limitatieve – lijst van diensten die kwalificeren als dienst van algemeen economisch belang en derhalve buiten de werking van de Dienstenwet vallen. Anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstelden, zijn diensten van algemeen economisch belang niet per definitie uitgesloten van de reikwijdte van de dienstenrichtlijn (zie in dit verband overwegingen 8 en 17 en artikel 15, vierde lid,

en artikel 17, eerste lid, van de dienstenrichtlijn). Wel is het zo dat Nederland een aantal diensten als diensten van algemeen economisch belang heeft aangemerkt in sectoren die zijn uitgezonderd van de reikwijdte van de dienstenrichtlijn. Het gaat daarbij onder andere om sociale diensten met inbegrip van sociale woningbouw, vervoersdiensten, diensten in de gezondheidszorg (eerste hulp, ambulancediensten), financiële diensten (bijv. het basispakket van de zorgverzekering), audiovisuele diensten (de publieke omroep), etc.

Wat betreft diensten van algemeen economisch belang die wel onder het bereik van de dienstenrichtlijn vallen, kan het volgende worden opgemerkt. De dienstenrichtlijn respecteert expliciet de vrijheid van de lidstaten om in overeenstemming met het gemeenschapsrecht vast te stellen wat zij als diensten van algemeen economisch belang beschouwen, hoe deze diensten moeten worden georganiseerd en gefinancierd en aan welke bijzondere verplichtingen zij onderworpen zijn (artikel 1, derde lid, tweede alinea, van de dienstenrichtlijn). Dit is ook in lijn met het Protocol over Diensten van Algemeen Belang dat bij het Verdrag van Lissabon is gevoegd. In het licht daarvan bepaalt de dienstenrichtlijn zelf dat belangrijke onderdelen van de regulering van een dienst van algemeen economisch belang niet onder de reikwijdte van de dienstenrichtlijn vallen.

Voorschriften die een dienst van algemeen economisch belang definiëren, op grond waarvan deze diensten georganiseerd worden en die aan deze dienst bijzondere eisen verbinden of de financiering daarvan regelen, vallen dus buiten het bereik van de dienstenrichtlijn. De dienstenrichtlijn verplicht ook niet tot het afschaffen van dienstenmonopolies (artikel 1, derde lid, eerste alinea, van de dienstenrichtlijn). Met deze uitzondering is gewaarborgd dat de belangrijkste elementen van een dienst van algemeen economisch belang die onder de reikwijdte van de dienstenrichtlijn valt, niet door de richtlijn geraakt worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de universele dienst in het kader van de post, het netbeheer door de elektriciteits- en gasbedrijven, het beheer van de aardgasbaten door een aangewezen onderneming, etc.

Slechts ten aanzien van voorschriften die accessoir van karakter zijn, is de dienstenrichtlijn relevant. Een voorbeeld hiervan is de tariefregulering bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet ter verbetering van de werking van de elektriciteits- en gasmarkt. Het voorwerp van de tariefregulering is niet de financiering van de dienst van algemeen economisch belang zelf, maar de beperking van de mogelijkheid voor de netbeheerders om door het verkregen monopolie te hoge tarieven bij de afnemers in rekening te brengen. Daarmee wordt overigens wel een publiek belang gediend, maar dit vormt geen onderdeel van de reikwijdte van de dienst van algemeen economisch belang zelf. Een dergelijke tariefregulering valt daarom binnen het bereik van artikel 15, tweede lid, onderdeel g, van de dienstenrichtlijn en moet voldoen aan het toetsingskader dat deze bepaling stelt. Het gaat er dan om dat de lidstaat moet rechtvaardigen dat minimum- of maximumtarieven bij de uitoefening van de dienst noodzakelijk zijn om de afnemers te beschermen (dit is een dwingende reden van algemeen belang), de tariefregulering non-discriminatoire is, en proportioneel. Verwezen zij naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet ter verbetering van de werking van de elektriciteits- en gasmarkt (Kamerstukken II 2007/08, 31 374, nr. 3, paragraaf 3.2).

Afsluitend kan worden opgemerkt dat de dienstenrichtlijn dus slechts een beperkt effect heeft op deze accessoire voorschriften. Dit wordt nog verder versterkt door specifieke uitzonderingen die in de dienstenrichtlijn voor diensten van algemeen economisch belang zijn opgenomen. Zo kent de dienstenrichtlijn de uitzondering voor diensten van algemeen economisch belang op artikel 16 van de dienstenrichtlijn (het kader voor het vrij verrichten van diensten). Deze bepaling is op grond van artikel 17, onder-



deel 1, dienstenrichtlijn niet van toepassing op diensten van algemeen economisch belang.

Door de leden van de fractie van de PvdA werd gevraagd op welk deel van de economie de Dienstenwet betrekking heeft. Iets minder dan de helft van de dienstensector in Nederland valt onder het bereik van de Dienstenwet. Dat is circa één derde van het Nederlandse BBP.

De leden van de SP-fractie gaven aan benieuwd te zijn naar de manier waarop de regering het ontbreken van voorschriften in de dienstenrichtlijn over de wijze waarop de aansprakelijkheid door een lidstaat geregeld moet worden, denkt te gaan ondervangen. De constatering dat de dienstenrichtlijn geen voorschriften kent die de lidstaten verplichten om aansprakelijkheid op een bepaalde wijze te regelen is juist. Dit feit past overigens bij het resultaat van het politieke compromis dat tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie werd bereikt over de dienstenrichtlijn en dat door Nederland werd verwelkomd. Dit betekent dus dat elke lidstaat de eigen regels inzake aansprakelijkheid behoudt en niet hoeft aan te passen ten gevolge van de dienstenrichtlijn.

In tegenstelling tot hetgeen de leden van de SP-fractie suggereerden, worden geen problemen voorzien met betrekking tot aansprakelijkheidskwesties in relatie tot de dienstenrichtlijn. Voor zover het gaat om aansprakelijkheid voor overheidshandelen gelden de gebruikelijke Nederlandse voorschriften en jurisprudentie. Voor zover het gaat om aansprakelijkheidskwesties tussen dienstverrichters en afnemers (met inbegrip van consumenten) wordt het toepasselijk recht bij grensoverschrijdende transacties bepaald door het Europese internationaal privaatrecht. Het gaat dan met name om Verordening (EG) nr. 864/2007 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 juli 2007 inzake het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen (Rome II). De verordening kent eenvormige voorschriften die ervoor zorgen dat bij grensoverschrijdende situaties aan de hand van eenduidige conflictregels kan worden geïdentificeerd welk recht van welke lidstaat op het desbetreffende geschil of situatie van toepassing is. Blijkt dat het Nederlandse recht te zijn, dan geldt het reguliere Nederlandse aansprakelijkheidsrecht. Gelet hierop, is er geen noodzaak om bijzondere voorschriften in het wetsvoorstel op te nemen teneinde de aansprakelijkheid te regelen.

### *3.2. Nationale koppen*

De leden van de CDA-fractie verwezen naar de hoofdregel in de Dienstenwet waaruit volgt dat verplichtingen voortvloeiend uit andere Europese richtlijnen voorrang hebben boven de bepalingen uit de Dienstenwet. Vervolgens identificeerden zij een uitzondering op deze regel, namelijk de nationale koppen die aanvullend op deze communautaire regelgeving zijn geplaatst. In dat verband vroegen de leden van de CDA-fractie om een overzicht van de bestaande nationale koppen die wel onder de werkingssfeer van de Dienstenwet vallen. Bij nationale koppen gaat het, anders dan de leden van de genoemde fractie veronderstelden, niet om een uitzondering op de hoofdregel, maar om een gelijke behandeling van de nationale koppen met elke andere vorm van wetof regelgeving die binnen de reikwijdte van de dienstenrichtlijn valt en geen relatie heeft met de implementatie van andere communautaire voorschriften. Volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie dienen nationale koppen, evenals andere vormen van wet- en regelgeving te voldoen aan de beginselen van het vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal en de vrijheid van vestiging (zie bijv. arrest HvJEG van 14 december 2004, Radlberger, zaak C-309/02, overwegingen 53–83). De dienstenrichtlijn hanteert hetzelfde principe en maakt geen onderscheid tussen

Nederlandse voorschriften die een nationale kop vormen en andere voorschriften. Het toetsingskader is hetzelfde. Gelet op dit onderliggende principe van de dienstenrichtlijn is er geen specifiek overzicht beschikbaar van de nationale koppen die onder de reikwijdte van de Dienstenwet vallen. Wel heb ik, overeenkomstig een ander verzoek van de leden van de CDA-fractie (zie nader onder paragraaf 6.0 van deze nota naar aanleiding van het verslag) het meest recente overzicht bijgevoegd van de eisen en vergunningstelsels op rijksniveau die onder de reikwijdte van de Dienstenwet vallen.

De leden van de CDA-fractie wezen voorts op verschillen in formulering tussen de Engelstalige en Nederlandstalige versie van de dienstenrichtlijn en merkten op dat deze verschillen ook zijn overgenomen in het wetsvoorstel. Zij vroegen naar de logica van deze verschillende vertalingen en stelden de vraag of het niet verstandig is de tekst van de originele richtlijn consequent te volgen. Inderdaad kennen de verschillende taalversies van de dienstenrichtlijn op sommige punten afwijkende formuleringen. Zo zijn er bijvoorbeeld alleen al in artikel 1 van de dienstenrichtlijn verschillen te vinden tussen de Engels-, Frans-, Nederlands- en Duitstalige versie van de dienstenrichtlijn. Voor mij staat voorop dat de Nederlandstalige versie van de dienstenrichtlijn voor Nederland leidend is en gelijkwaardig is aan de andere taalversies. Dit volgt ook uit het beginsel van gelijkwaardigheid van de officiële talen van de Europese Unie (zie artikelen 1, 5 en 8 van Verordening nr. 1 tot regeling van het taalgebruik in de Europese Economische Gemeenschap, zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1791/2006). De versie in de Nederlandse taal is de basis geweest bij het opstellen van het wetsvoorstel. Wel is bij het formuleren van het wetsvoorstel rekening gehouden met de achterliggende doelstelling van de formuleringen in de verschillende taalversies van de dienstenrichtlijn om te voorkomen dat door een onhandige gekozen formulering in de Nederlandstalige versie een onzorgvuldige implementatie plaatsvindt. Voor zover het de bepalingen over de reikwijdte van de dienstenrichtlijn betreft, zij onderstreept dat de communautaire wetgever nadrukkelijk tot doel heeft gehad de onderwerpen, diensten en sectoren die in artikel 1, tweede tot en met zevende lid, artikel 2 en artikel 3 zijn genoemd uit te zonderen van de werking van de dienstenrichtlijn. Om elke verwarring en onduidelijkheid te voorkomen, is voor eenduidige formulering gekozen en expliciet duidelijk gemaakt dat de Dienstenwet niet van toepassing is op de onderwerpen, diensten en sectoren die in de artikelen 1, 2 en 3 van de dienstenrichtlijn zijn uitgezonderd van de reikwijdte. Dit heeft zijn weerslag gevonden in artikel 2 van het wetsvoorstel. In die zin volg ik de leden van de CDA-fractie niet in hun suggestie om de tekst van de originele richtlijn te volgen.

De leden van de SP-fractie verzochten de regering om een standpunt ten aanzien van het verdwijnen van nationale koppen, terwijl er goede redenen zijn geweest om deze nationale koppen in te voeren. Ook vroegen deze leden om informatie over de nationale koppen die volgens de regering dreigen te sneuvelen na implementatie van de dienstenrichtlijn. Ik wil benadrukken dat de dienstenrichtlijn er niet op gericht is korte metten te maken met de nationale koppen. De dienstenrichtlijn kent een gelijke behandeling van de nationale koppen met elke andere vorm van wet of regelgeving die binnen de reikwijdte van de dienstenrichtlijn valt en die geen relatie heeft met de implementatie van andere communautaire voorschriften. Voor een uiteenzetting omtrent nationale koppen zij verwezen naar het antwoord op de vragen van de CDA-fractieleden in het begin van deze paragraaf. De onderliggende stelling van de leden van de SP-fractie dat het heroverwegen van nationale koppen geen goede zaak zou zijn, onderschrijf ik niet. In dit kader zij verwezen naar de brief van de staatssecretaris van Economische Zaken van 2 november 2007 waarin de kabinetsreactie op de resultaten van de tweede inventarisatie



van nationale koppen op Europese regels is weergegeven (Kamerstukken II 2007/08, 29 515 en 29 862, nr. 222). Een dergelijke overweging past uitstekend bij de doelstellingen van dit kabinet om de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven te verminderen.

Tot slot zij onderstreept dat de heroverweging als gevolg van de dienstenrichtlijn kan leiden tot een modernisering van bepaalde nationale voorschriften. In dit kader kan worden gewezen op de dagtekening van colportageovereenkomsten die is voorgeschreven in artikel 25, derde lid, van de Colportagewet. De dagtekening van deze colportageovereenkomsten geschiedt volgens deze bepaling door de Kamers van Koophandel, binnen het gebied waar de colporteur is gevestigd, of door de Kamer van Koophandel voor Rotterdam, indien de betrokken colporteur buiten Nederland gevestigd is. Een buiten Nederland gevestigde colporteur moet dus veel meer moeite doen om zijn overeenkomsten te laten dagtekenen. Hier is dus sprake van een discriminatoire behandeling tussen binnenlandse en buitenlandse colporteurs die belemmerend kan werken voor buitenlandse colporteurs. Naar aanleiding hiervan is geconcludeerd dat deze bepaling uit de Colportagewet aangepast dient te worden. Een voorstel voor de aanpassing van de Colportagewet zal worden meegenomen bij de aankondigde Aanpassingswet.

De leden van de VVD-fractie verzochten de regering om een overzicht van alle nationale koppen die in het wetsvoorstel zijn aangebracht, met inbegrip van een motivering per kop. In antwoord op deze vraag zij gewezen op de uitgangspunten bij de implementatie van de dienstenrichtlijn zoals beschreven in paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel. Het eerste uitgangspunt is dat het wetsvoorstel in beginsel beperkt is tot het omzetten en implementeren van de verplichtingen uit de dienstenrichtlijn. Ook het derde uitgangspunt is relevant: het wetsvoorstel is beperkt tot de minimaal noodzakelijke omzettingsmaatregelen zelfs als de dienstenrichtlijn meer ruimte biedt, bijvoorbeeld door facultatieve bepalingen. Een «nationale kop» komt in drie varianten voor bij de implementatie van Europese voorschriften (zie paragraaf 3 van brief van de staatssecretaris van Economische Zaken van 2 november 2007, Kamerstukken II 2007/08, 29 515 en 29 826, nr. 222). De eerste variant doet zich voor als Nederland bij een situatie van minimumharmonisatie, gebruik maakt van de mogelijkheid om strengere normen vast te stellen. De tweede variant doet zich voor als Nederland geen gebruik maakt van uitzonderingsbepalingen in een richtlijn, of bepaalde facultatieve regels toch gaat toepassen. De derde variant doet zich voor als Nederland besluit de Europese normen toe te passen op gevallen of situaties die buiten de reikwijdte van de Europese richtlijn vallen. Het wetsvoorstel voor een Dienstenwet bevat geen nationale koppen volgens een van deze varianten.

Noch het openstellen van het één-loket voor Nederlandse dienstverrichters, noch het nationaal gebruik van het Interne Markt Informatiesysteem (IMI) zijn te kwalificeren als nationale kop. De openstelling van het één-loket voor Nederlandse dienstverrichters dient ter implementatie van de verplichtingen uit de dienstenrichtlijn en voorkomt een ontoelaatbare discriminatie tussen buitenlandse en binnenlandse dienstverrichters (zie in deze zin ook blz. 20 van het Handboek voor de implementatie van de dienstenrichtlijn). Het nationaal gebruik van het IMI draagt bij aan de effectieve toepassing van de verplichting tot administratieve samenwerking tussen alle bevoegde autoriteiten van de lidstaten en vormt daarmee een invulling van de verplichtingen en mogelijkheden tot administratieve samenwerking.

Tot slot verdient opmerking dat de reikwijdte van de regeling van de *lex silencio positivo* weliswaar verder gaat dan strikt genomen voortvloeit uit de dienstenrichtlijn, maar dat ook hier geen sprake is van een nationale kop. Er is sprake van een gelukkig samenvallen van de ambities van het

kabinet ten aanzien van de invoering van de *lex silencio positivo* en de verplichtingen uit de dienstenrichtlijn. Voor de keuze om de *lex silencio positivo* door middel van dit wetsvoorstel in de Algemene wet bestuursrecht te doen opnemen, wordt verwezen naar het kabinetsstandpunt over de invoering van de *lex silencio positivo* (Kamerstukken II 2007/08, 29 515, nr. 224).

### *3.3. Implementatie van de Dienstenwet*

De leden van de CDA-fractie gaven aan, meer informatie te willen hebben over de aangekondigde wetgeving waarin medeoverheden aangesproken kunnen worden op een juiste en tijdige implementatie en uitvoering van de bepalingen van de dienstenrichtlijn. In paragraaf 11.3 van de memorie van toelichting is aangegeven dat bij de totstandkoming van het wetsvoorstel veelvuldig overleg is gevoerd met de medeoverheden en dat zoveel mogelijk rekening is gehouden met hun uitvoeringspraktijk. De inzet is om gedurende de implementatieperiode deze goede samenwerking en afstemming voort te zetten om zo een juiste en tijdige implementatie van de dienstenrichtlijn en een effectieve werking van het wetsvoorstel te borgen. De medeoverheden worden op dit moment dus al uitgebreid betrokken, juist om te vermijden dat er na de implementatieperiode een situatie zou ontstaan waarbij de medeoverheden de verplichtingen van de dienstenrichtlijn niet juist naleven.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in haar beleidsbrief «Binnenlandse Bestuurskracht en Europa» (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 4) aangekondigd een wetsvoorstel in voorbereiding te hebben gericht op het bevorderen van de juiste naleving van Europese regels door medeoverheden. In dat wetsvoorstel wordt voorzien in een bestuurlijk instrumentarium voor de rijksoverheid om, indien noodzakelijk, de correcte naleving van Europese regelgeving door medeoverheden af te kunnen dwingen.

In het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel voor een Dienstenwet is aangegeven dat het vernoemde wetsvoorstel zich in de consultatiefase bevindt. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties streeft ernaar om het wetsvoorstel in de eerste helft van 2009 bij de Tweede Kamer in te dienen.

De leden van de SP-fractie uitten hun zorgen omtrent onduidelijkheid over de impact van de dienstenrichtlijn, mede daar voorzien is in een Veegwet om ontstane hiaten te ondervangen. Ik neem in de eerste plaats graag de onhelderheid weg over het doel van de Veegwet, die mogelijk mede de aanleiding is geweest voor deze vraag. De eventuele Veegwet is, als sluitstuk van de implementatiewetgeving, uitsluitend bestemd om de eerste twee wetsvoorstellen naar aanleiding van later gebleken onvolkomenheden en dergelijke te corrigeren of aan te vullen. Een dergelijke constructie is heel gebruikelijk bij projecten van een omvang als die van de implementatie van de dienstenrichtlijn. Zoals in de brief van 19 maart 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 21 501-30, nr. 78) is gemeld, zal het voorstel voor deze Veegwet in het derde kwartaal van volgend jaar naar de Tweede Kamer worden gezonden. Er wordt dus niet een Veegwet voorzien omdat er substantiële hiaten in de implementatiewetgeving worden verwacht, maar – in het kader van de zorgvuldigheid van de implementatiewetgeving – om te dienen als laatste «opruimactie». De betekenis van de dienstenrichtlijn voor de Nederlandse wet- en regelgeving is verder gepreciseerd door de zogeheten «screening» van deze wet- en regelgeving. Die vindt plaats op alle overheidsniveaus; op rijksniveau is de screening afgerond en daarmee is de reikwijdte van het wetsvoorstel Dienstenwet dus voor deze wet- en regelgeving bekend. Daarmee is er ook duidelijkheid over de betekenis van de dienstenrichtlijn op de eisen en vergunningstelsels die eronder vallen. Het verdient tot slot opmerking dat

het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) en de voorlichting van de Raad van State ten tijde van de onderhandelingen over de dienstenrichtlijn (hier zij verwezen naar paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting), waarin aangegeven werd dat helderheid over de reikwijdte van de dienstenrichtlijn van belang is, gebaseerd waren op een versie van de dienstenrichtlijn die daarna nog substantieel is gewijzigd. Voor verschillende elementen is de betekenis van de dienstenrichtlijn sindsdien beter inzichtelijk geworden. Zo is een aantal sectoren expliciet uitgesloten van de reikwijdte en is de betekenis van artikel 16 verhelderd.

De VVD-fractieleden vroegen of de implementatie van de dienstenrichtlijn op schema ligt. Dat is inderdaad het geval. Op alle fronten wordt door het ministerie van Economische Zaken, andere betrokken departementen, bevoegde instanties en decentrale overheden hard gewerkt om de implementatie tijdig, dat wil zeggen uiterlijk op 28 december 2009, geheel af te ronden. In de brief van 19 maart 2008 werd aangekondigd dat het voorliggende wetsvoorstel in het derde kwartaal van 2008 bij de Tweede Kamer zou worden ingediend; daar liep de werkelijkheid zelfs voor op de planning, gezien de indiening van het wetsvoorstel op 5 september jl. Ook de Aanpassingswet ligt op schema, de verwachting is dat deze conform planning in het eerste kwartaal van 2009 kan worden ingediend. Tot slot volgt in het derde kwartaal van 2009 de (technische) Veegwet.

Zoals uiteengezet in paragraaf 6.3 van de memorie van toelichting worden aanpassingen van wet- en regelgeving naar aanleiding van de «screeningsoperatie» uitgevoerd door het verantwoordelijke vakdepartement. Deze aanpassingen blijken niet zeer talrijk te zijn; zo gaat het op formeel wetsniveau slechts om een twee- of drietal wetten. Het is positief dat de Nederlandse wet- en regelgeving in grote mate goed op orde blijkt te zijn, aangezien het gros van de «screeningsartikelen» van de dienstenrichtlijn codificatie vormt van geldend Europees recht. Het zou een slecht teken zijn als onze wet- en regelgeving in grote mate strijdig met deze bepalingen zou zijn gebleken.

Ook op het vlak van implementatie door de decentrale en andere mede-overheden ligt de implementatie op schema. Paragraaf 6 van deze nota naar aanleiding van het verslag gaat nader in op de implementatie door de medeoverheden. Naast het wetgevingstraject vinden er ook operationele implementatiewerkzaamheden plaats. Zo is een eerste versie van het elektronische één-loket reeds gebouwd en worden vanaf eind dit jaar stapsgewijs alle bevoegde instanties daarop aangesloten, opdat dit eind 2009 geheel kan draaien. Deze instanties zijn momenteel doende hun informatie, procedures en formaliteiten elektronisch te ontsluiten via hun websites, die eind 2009 via het één-loket bereikbaar zullen zijn. Daarnaast bouwt de Europese Commissie in samenspraak met de lidstaten het bestaande systeem voor informatie-uitwisseling tussen bevoegde instanties, het IMI, uit teneinde geschikt te zijn voor operationalisering van de samenwerking tussen bevoegde autoriteiten onder de dienstenrichtlijn. Dit wordt gevuld met sets vragen en antwoorden. Een pilot gaat lopen in het eerste kwartaal van 2009. Hierop zullen de betrokken bevoegde instanties vanaf komend jaar worden aangesloten.

#### **4. Administratieve vereenvoudiging en het één-loket**

##### *4.1. Taken en positionering*

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom het loket bij Antwoord voor bedrijven is ondergebracht en niet bij de Kamers van Koophandel. De keuze voor Antwoord voor bedrijven komt voort uit het uitgangspunt om voor de implementatie van de richtlijn zoveel mogelijk aan te sluiten op bestaande structuren en projecten, in dit geval op het terrein van de elektronische overheid. Het beleid voor de elektronische overheid is dat

Antwoord voor bedrijven fungeert als een eerstelijns ingang voor bedrijven in hun contacten met de overheid. Zo wordt ondernemers een centraal punt geboden waar alle algemene informatie bij elkaar is gebracht en die ondernemers doorgeleidt naar specifieke informatie bij bevoegde instanties. De keuze voor Antwoord voor bedrijven sluit tevens aan op de in het Beleidsprogramma 2007–2011 (Kamerstukken II 2006/07, 31 070, nr. 1, pijler 2.3 onder 16) neergelegde ambitie om de dienstverlening en informatievoorziening aan ondernemers sneller en beter te maken door Antwoord voor bedrijven uit te bouwen tot een, laagdrempelig toegankelijk, digitaal loket via welke ondernemers 24 uur per dag 7 dagen in de week zaken elektronisch kunnen afhandelen met bevoegde instanties.

De realisatie van het één-loket als onderdeel van Antwoord voor bedrijven betekent onder meer dat een aantal ICT-voorzieningen moet worden ontwikkeld. De leden van de CDA-fractie vroegen in welke mate garanties kunnen worden gegeven dat deze voorzieningen tijdig gereed zijn. De uiterste implementatiedatum van 28 december 2009 is een harde einddatum. Er is dus een korte periode waarin relatief veel moet gebeuren om alle op grond van de Dienstenwet benodigde informatie, procedures en formaliteiten elektronisch te ontsluiten. Zoals aangegeven sluit de realisatie van het één-loket aan bij lopende programma's op het gebied van de elektronische overheid en bevordert, in zekere zin, zelfs de voortgang daarvan. Met deze programma's zijn afspraken gemaakt over samenwerking.

Er is voor gekozen om voor het één-loket een basis neer te zetten die op 28 december 2009 in ieder geval voldoet aan de vereisten van de dienstenrichtlijn en vervolgens kan doorgroeien. Er zijn op dit moment geen indicaties dat de benodigde voorzieningen niet tijdig zullen zijn ontwikkeld. Decentrale overheden en andere overheidsorganisaties zijn op grond van het wetsvoorstel verplicht om informatie, procedures en formaliteiten via het één-loket te ontsluiten. Dit betekent dat de tijdige realisatie van het loket ten dele van deze partijen afhankelijk is. Het is dan ook om die reden dat de aanpak van het één-loket getoetst is bij decentrale overheden en andere organisaties. Deze toetsing heeft opgeleverd dat tijdige implementatie in principe haalbaar is. Ook zijn praktische maatregelen getroffen, zoals ondersteuning door zogenaamde i-teams. Het programma EGEM/i-teams ondersteunt gemeenten om te kunnen komen tot invoering van voorzieningen van de e-overheid.

In antwoord op de vraag van de leden van PvdA-fractie of het één-loket ook informatie bevat over andere lidstaten, kan het volgende worden aangegeven. Uit de richtlijn volgt dat de lidstaten ook algemene informatie over onder meer eisen en formaliteiten die gelden in andere lidstaten moeten ontsluiten. Niet over iedere eis afzonderlijk behoeft informatie te worden ontsloten, en de informatie behoeft niet de achterliggende procedures en formaliteiten te betreffen. Praktisch gezien kan door middel van verwijzing naar de websites in de andere lidstaten aan deze informatieverplichting worden voldaan. De lidstaten en de Europese Commissie zijn in overleg over mogelijkheden om een centrale website te ontwikkelen die het mogelijk moet maken om eenvoudig de diverse één-loketten in de verschillende lidstaten te kunnen vinden. Deze gesprekken zijn nog in een verkennend stadium. De inzet van Nederland is om hierover met betrokken partijen overeenstemming te bereiken. Mochten deze gesprekken onverhoopt niet tot het gewenste resultaat leiden, dan zal ik onderzoeken welke andere mogelijkheden er zijn om Nederlandse ondernemers hierin te helpen, bijvoorbeeld door zelf een lijst bij te houden waarin deze loketten zijn opgenomen. Ten aanzien van het informatiepunt heeft de Europese Commissie recent het initiatief genomen om samen met de lidstaten te bezien hoe de verschillende

informatiepunten in de lidstaten op dit terrein kunnen gaan samenwerken. Zij verwacht in de eerste helft van 2009 met een uitgewerkt voorstel te komen.

Het één-loket is een virtueel loket. Bij de implementatie van de richtlijn is ervoor gekozen om geen fysieke loketten in te richten. De leden van de PvdA-fractie vroegen welke afweging daarbij is gemaakt. Ook de leden van de VVD-fractie vroegen daarnaar. De bepalingen in de richtlijn over administratieve vereenvoudiging zijn expliciet gericht op elektronische dienstverlening. Hoewel uit de richtlijn niet volgt dat loketten uitsluitend virtueel moeten zijn, kunnen fysieke loketten alleen in aanvulling hierop worden ingericht omdat de richtlijn voorschrijft dat informatie, procedures en formaliteiten makkelijk en op afstand toegankelijk zijn. Inrichting van fysieke loketten is dan ook geen onderdeel van de verplichtingen die volgen uit de richtlijn. Desalniettemin zullen ondernemers verschillende communicatiekanalen worden geboden. Ondernemers kunnen gebruik maken van het bedrijven contactcentrum dat door het ministerie van Economische Zaken als onderdeel van Antwoord voor bedrijven is ontwikkeld. Dit betekent onder meer dat, naast de website, het mogelijk is dat per e-mail en per telefoon contact kan worden gezocht met medewerkers van Antwoord voor bedrijven. Uiteraard hebben dienstverrichters de mogelijkheid om bestaande fysieke loketten te raadplegen. Zo heeft een aanzienlijk deel van de gemeenten (71%) een fysiek loket gecreëerd voor ondernemers, blijkt uit een steekproef van de Regiegroep Regedruk. Ook de Kamers van Koophandel kunnen ondernemers hier ondersteunen.

De leden van SP-fractie vroegen naar de gevolgen van de verplichting om in geval van een afname van een dienst zonder schriftelijk contract, de informatie over de dienst en dienstverrichter ter beschikking te stellen aan de afnemer voordat de dienst wordt verricht. Deze leden vroegen met name inzicht in de gevolgen voor diensten zoals telemarketing en de wijze waarop dit wordt gecontroleerd. De informatie waar de afnemer kennis van moet kunnen nemen voordat een dienst wordt verricht staat opgesomd in artikel 22, eerste, tweede en derde lid, van de dienstenrichtlijn. Dit wordt geïmplementeerd in artikel 61 van het wetsvoorstel, waarmee de artikelen 230a tot en met 230d in Boek 6 in het Burgerlijk Wetboek worden ingevoegd. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen informatie:

- die altijd verplicht ter beschikking moet worden gesteld (artikel 230b) zoals de naam en rechtspositie van de dienstverrichter, de algemene voorwaarden, garanties etc.
- en informatie die op verzoek van de afnemer ter beschikking moet worden gesteld (artikel 230d) zoals de prijs wanneer de dienstverrichter geen standaardprijzen bekend heeft gemaakt of de geldende beroepsregels.

Uit artikel 3, eerste lid, van de dienstenrichtlijn volgt dat indien specifieke regelgeving van toepassing is deze regelgeving, bij strijdigheid, voorrang heeft boven de regels uit de dienstenrichtlijn. Voor diensten zoals telemarketing (diensten «op afstand») gelden reeds specifieke bepalingen. Bij het telefonisch afsluiten van een overeenkomst gelden de voorwaarden die volgen uit de Europese richtlijn verkoop op afstand (Richtlijn 97/7/EG bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten, PbEU 1997, L144). De bepalingen uit deze richtlijn heeft Nederland geïmplementeerd in Boek 7, Titel 1, Afdeling 9A van het Burgerlijk Wetboek. Hierin is onder meer bepaald welke informatie tijdig voor het sluiten van de overeenkomst en (nogmaals) tijdig voor de nakoming van de overeenkomst moet worden verstrekt. Een gedeelte van deze informatieverplichtingen overlapt met de Dienstenwet. De informatieverplichtingen van artikel 230b gelden dus in aanvulling op deze reeds nu geldende verplichtingen bij verkoop op afstand.

Bij telemarketing geldt dat de telemarketeer ten eerste moet voldoen aan de reeds geldende informatieverplichtingen. In aanvulling daarop geldt dat voor diensten die vallen binnen het bereik van de dienstenrichtlijn en verkoop op afstand een aantal extra informatieverplichtingen van toepassing is. Zowel op grond van de Dienstenwet als op grond van de regeling verkoop op afstand geldt dat de informatie, bij het ontbreken van een schriftelijke overeenkomst, in elk geval tijdig voor de verrichting van de dienst beschikbaar moet zijn.

Ten aanzien het toezicht op de naleving van deze voorschriften, zij gewezen op hetgeen in paragraaf 7.2 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is vermeld. Deze informatieverplichtingen zullen langs twee wegen worden gehandhaafd: privaatrechtelijk door de afnemer zelf via de rechter en bestuursrechtelijk door de Consumentenautoriteit in die gevallen waar collectief consumentenrechten geschonden worden.

#### *4.2. Kosten van één-loket*

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie en van de VVD-fractie over het voor het één-loket gereserveerde bedrag, zij opgemerkt dat op de begroting van het ministerie van Economische Zaken voor de dienstenrichtlijn een bedrag van 9,8 miljoen euro is opgenomen tot en met 2012. Om de kosten van de implementatie binnen de perken te houden, is er bewust voor gekozen om aan te sluiten bij bestaande initiatieven. Dit geldt in brede zin voor het implementatietraject zoals bij screening van wetgeving en toezicht en handhaving, en nadrukkelijk ook bij het één-loket (zie voor een omschrijving van de bestaande initiatieven waarbij wordt aangesloten de paragrafen 4.1., 4.2.2.1., 4.2.2.3. en 6.3. van de memorie van toelichting). Zoals aangegeven wordt voor het één-loket aangesloten op hetgeen wordt gerealiseerd in de elektronische overheid. Omdat het één-loket wordt ontwikkeld als onderdeel van Antwoord voor bedrijven, kan voor een belangrijk deel worden meegelift op de investeringen die al voor Antwoord voor bedrijven zijn gedaan en die nog zijn gepland. In de begroting van het ministerie van Economische Zaken is voor Antwoord voor bedrijven jaarlijks circa 5 miljoen euro beschikbaar. De aanname is dat hiermee een toereikend budget is gecreëerd.

Om vast te stellen welk bedrag nodig is voor de ontwikkeling en beheer van het één-loket is een businesscase gemaakt waarin de aannames over kosten en opbrengsten door een externe partij zijn gevalideerd. De extra werkzaamheden van de decentrale overheden in het kader van de invoering van de dienstenrichtlijn en de daarmee gepaard gaande kosten zijn in kaart gebracht in het Cebeon-rapport, waarover de Tweede Kamer bij brief van 14 september 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XIII, nr. 79) is geïnformeerd. De decentrale overheden zijn daarvoor in 2007 eenmalig gecompenseerd.

Door de leden van de CDA-fractie werd gevraagd hoe groot de dienst zal worden die zich zal bezig houden met het één-loket. Hoewel dit mede afhankelijk is van de vraag naar de diensten die het loket biedt, kan ik aangeven dat voor Antwoord voor bedrijven in haar geheel, inclusief het daarbinnen te realiseren één-loket, circa 24 fte zijn voorzien.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts of kosten aan consulterende dienstverleners worden doorberekend. De richtlijn laat weliswaar open of lidstaten geld vragen voor het gebruik van het één-loket, maar een dergelijke keuze ligt niet voor de hand. Het is staande praktijk dat dit soort voorzieningen zonder kosten aan ondernemers ter beschikking wordt gesteld. Uiteraard betalen ondernemers wel zaken als telefoon- of internetkosten die zij zelf maken. En als via het één-loket bijvoorbeeld een vergunning is aangevraagd bij een gemeente, dan gelden daarvoor de voor de desbetreffende vergunning gebruikelijke leges. Uit contacten met andere lidstaten blijkt, dat zij ook kiezen voor een dergelijke benadering.



### 4.3. *Eén-loket voor consumenten*

De leden van de fractie van het CDA stelden een aantal vragen over ConsuWijzer. Zij gaven aan dat ConsuWijzer een rol heeft bij de implementatie van de dienstenrichtlijn, maar dat hiervoor geen budget opgenomen is. Achtergrond hiervan is dat voor ConsuWijzer geen additionele middelen nodig zijn. De taken die de Dienstenwet bij ConsuWijzer belegt, zijn beperkter dan de taken die bij het één-loket worden gelegd en tevens zal ConsuWijzer deels gebruik maken van de inspanningen op het gebied van informatieverzameling van het één-loket. Het budgettaire beslag is daardoor beperkt.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of ConsuWijzer ook informatie zal bieden over de kwaliteit van buitenlandse dienstverleners. Conform de richtlijn zal dit informatieloket voor consumenten informatie toegankelijk maken over bijvoorbeeld algemene eisen die in de andere lidstaten gelden voor dienstverrichters en diensten. Daarnaast hebben consumenten via dit loket toegang tot adresgegevens van verenigingen en organisaties waar zij praktische bijstand kunnen krijgen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen naar het gebruik van meerdere talen op het één-loket. Uit de richtlijn noch uit het wetsvoorstel volgt een verplichting om het één-loket in andere talen aan te bieden. De algemene informatie op het één-loket zal desalniettemin in het Engels worden vertaald, wat past in het streven het gebruik van andere talen aan te moedigen, zoals blijkt uit artikel 7, vijfde lid, van de dienstenrichtlijn.

Antwoord voor bedrijven, de organisatie die als één-loket zal opereren, is verantwoordelijk voor deze vertalingen.

Antwoord voor bedrijven is niet verantwoordelijk voor de vertaling van informatie en procedures van decentrale overheden en andere overheidsorganisaties waarnaar wordt doorverwezen. Deze organisaties maken zelf een afweging of zij hun informatie en procedures vertalen en zo ja, in welke taal. Zo kan er in de grensstreek een behoefte zijn om bepaalde vergunningen in het Duits te vertalen, terwijl andere instanties, om hen moverende redenen, kiezen voor Engels of geen vertalingen aanbieden. In de praktijk beschikken met name grotere overheden en organisaties al over Engelstalige informatie.

Ook vroegen de leden van de fractie van het CDA naar de manier waarop andere lidstaten omgaan met het aanbieden van de informatie en de procedures op het één-loket in andere talen dan hun landstaal. Het beeld is dat de meeste lidstaten een vergelijkbare werkwijze kiezen als Nederland. Het merendeel van de lidstaten kiest voor het aanbieden van informatie via het één-loket ook voor Engels. Net als Nederland streven alle lidstaten ernaar om een vertaling op het loket vóór de uiterste implementatietermijn gerealiseerd te hebben. Een aantal landen voorziet een vertaling in een andere taal, of nog een extra vreemde taal (veelal Duits) na de implementatietermijn. Ierland en Malta kiezen niet voor een andere taal, omdat Engels daar als officiële voertaal geldt. In het Verenigd Koninkrijk heeft men nog geen besluit genomen over het aanbieden van een andere taal dan het Engels.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het één-loket ook voor consumenten nuttige informatie bevat. Het één-loket wordt ingericht voor ondernemers, zowel in hun rol als aanbieder, als in hun rol als zakelijke afnemer. ConsuWijzer wordt als informatiepunt voor consumenten ingericht. De informatie die op basis van het wetsvoorstel toegankelijk gemaakt dient te worden door het één-loket respectievelijk het informatiepunt, is echter grotendeels van dezelfde aard. Dus hoewel het één-loket primair bedoeld is voor informatieverstrekking aan ondernemers, kan een consument er desgewenst voor kiezen om van de elektronische informatieverstrekking van het één-loket gebruik te maken.

De leden van de SP-fractie hadden enige zorgen over het omgaan met de persoonsgegevens van de inwoners van de Europese Unie en wilden geïnformeerd worden over de wijze waarop wordt gewaarborgd dat de persoonsgegevens alleen gebruikt zullen worden voor de doeleinden waarvoor deze gegevens zijn verzocht. De verwerking van persoonsgegevens op grond van de dienstenrichtlijn vindt in de gehele Europese Unie plaats conform richtlijn 95/46/EG (privacyrichtlijn). De dienstenrichtlijn onderstreept dat door in artikel 43 expliciet aan te geven dat de voorwaarden van richtlijn 95/46/EG in acht moeten worden genomen bij de uitvoering en toepassing van de dienstenrichtlijn. Dat betekent dat overal in de Europese Unie wettelijke bepalingen ter uitvoering van artikel 6, onder b, van richtlijn 95/46/EG toepassing vinden op de uitwisseling van persoonsgegevens in het kader van de dienstenrichtlijn. Dat voorschrift houdt in dat persoonsgegevens slechts voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden moeten worden verkregen en vervolgens niet verder mogen worden verwerkt op een wijze die onvereenigbaar is met deze doeleinden. In Nederland is die verplichting geïmplementeerd in de artikelen 7, 8 en 9 van de Wet bescherming persoonsgegevens.

Artikel 28 van richtlijn 95/46/EG en artikel 1 van het Aanvullend Protocol bij het Dataprotectieverdrag schrijven voor dat de lidstaten, c.q. de bij het verdrag aangesloten landen, de verplichting hebben onafhankelijk toezicht in te stellen op de verwerking van persoonsgegevens. In Nederland is daartoe het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) ingesteld. De toezichtstaak van het Cbp strekt zich ook uit tot de gegevensverwerking die in Nederland plaatsvindt ter uitvoering van de Dienstenwet. Het Cbp zal zich dus ook een oordeel kunnen vormen over de naleving van het doelbindingsvereiste in dat kader. Het Cbp kan zo nodig handhavend optreden.

Meer specifiek zij ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens van de consument nog het navolgende opgemerkt. In het kader van de informatievoorziening en bijstand voor de consument (niet-zakelijke afnemers) is in dit wetsvoorstel voorzien in een informatiepunt dat onder de verantwoordelijkheid van de Consumentenautoriteit opereert. Voor zover door het informatiepunt persoonsgegevens van consumenten worden verwerkt, is de Consumentenautoriteit de verantwoordelijke voor de verwerking van die gegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens. Het Cbp heeft daar zoals hierboven gesteld het toezicht op en kan handhavend optreden indien het doelbindingsvereiste in het geding is.

Wat de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het één-loket voor consumenten in andere lidstaten betreft, wordt er vanuit gegaan dat de andere lidstaten hun verplichtingen voortvloeiend uit richtlijn 95/46/EG naleven. Daarvoor zijn in de andere lidstaten eveneens toezichthouders aangewezen. Deze Europese toezichthouders voor de gegevensbescherming werken nauw samen op grond van artikel 29 van richtlijn 95/46/EG. Dat samenwerkingsverband biedt de mogelijkheid onderling ervaringen uit te wisselen en toezicht en handhaving af te stemmen. De Europese Toezichthouder voor de gegevensbescherming (EDPS) participeert daarin. Voor meer informatie over het verwerken van persoonsgegevens in het kader van de Dienstenwet wordt verwezen naar hoofdstuk 9 van de memorie van toelichting.

De leden van de SP-fractie vroegen welke acties worden ondernomen om te voorkomen dat bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt in het kader van het zogenaamde waarschuwingsmechanisme. Het waarschuwingsmechanisme maakt onderdeel uit van de administratieve samenwerking zoals geregeld in het wetsvoorstel en is rechtstreeks gebaseerd op artikel 29, derde lid, en artikel 32 van de dienstenrichtlijn. De minister van Economische Zaken is op grond van artikel 58 van het wetsvoorstel daarbij de verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens.

Deze persoonsgegevens bestaan uit de namen van de contactpersonen van de bevoegde instanties die het IMI gebruiken, bijvoorbeeld voor het verzenden van een waarschuwing.

De Nederlandse bevoegde instanties zelf zijn ook verantwoordelijke omdat zij de gegevens van dienstverrichters verwerken. Noch de Europese Commissie noch de minister van Economische Zaken verwerken deze laatstgenoemde persoonsgegevens, omdat zij geen toegang hebben tot de inhoud van de berichten die via het IMI worden uitgewisseld. Voor zowel de Nederlandse bevoegde instanties als de minister van Economische Zaken geldt dat het Cbp toezichthouder en eventueel handhaver is. Daarnaast is de Europese Commissie ook verantwoordelijke en wel voor de verwerking van persoonsgegevens van de nationale IMI-coördinatoren. De verwerking van persoonsgegevens door de Europese Commissie staat krachtens verordening (EG) 45/2001 onder toezicht van de EDPS. Voor de bevoegde instanties uit de andere lidstaten geldt dat deze onderworpen zijn aan het toezicht van de toezichthouder van hun lidstaat van vestiging. Uitgangspunt is dat de verwerking van bijzondere persoonsgegevens alleen plaats vindt in die gevallen waarin dit krachtens de artikelen 8 en 9 van richtlijn 95/46/EG is toegestaan. Die voorschriften zijn in Nederland uitgewerkt in de artikelen 16 tot en met 23 van de Wet bescherming persoonsgegevens. Op grond van die bepalingen is, onder omstandigheden, de verwerking van bijzondere persoonsgegevens toegestaan voor de behartiging van gerechtvaardigde particuliere belangen. Het is echter nadrukkelijk niet de bedoeling dat justitiële en strafvorderlijke gegevens vanuit het waarschuwingsmechanisme worden verstrekt. In het kader van de administratieve samenwerking worden door Nederland geen justitiële en strafvorderlijke gegevens verstrekt anders dan in de vorm van een verklaring omtrent het gedrag in het kader van de procedure van informatieverstrekking over de betrouwbaarheid van dienstverrichters. Dit is geregeld in de artikelen 40 tot en met 43 van het wetsvoorstel. Ik verwijs voorts naar blz. 117 tot en met 120 van de memorie van toelichting. Wat de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in het kader van het waarschuwingsmechanisme in andere lidstaten betreft, mag ervan worden uitgegaan dat andere lidstaten hun verplichtingen voortvloeiend uit richtlijn 95/46/EG naleven. Daarvoor zijn in de andere lidstaten eveneens toezichthouders aangewezen.

Voor het overige geldt dat bij de vormgeving van het waarschuwingsmechanisme wordt gezorgd voor zo veel mogelijk standaardisatie van de berichtenuitwisseling. Daarnaast wordt – in overleg met de lidstaten – een handleiding opgesteld door de Europese Commissie om een zorgvuldige invulling en toepassing van het waarschuwingsmechanisme door de bevoegde instanties van de lidstaten te waarborgen. Daarmee zal naar verwachting het toezicht door het Cbp, door vergelijkbare toezichthouders in andere lidstaten en door de EDPS op het waarschuwingsmechanisme worden vergemakkelijkt.

#### *4.4. Gelijke behandeling voor binnenlandse dienstverrichters*

De leden van de fractie van de PvdA vroegen wat wordt bedoeld met verenigingen en organisaties zonder winstoogmerk, die de dienstverrichters praktische bijstand kunnen geven en welke organisaties dit in Nederland zijn. Artikel 7, onderdeel d, van het wetsvoorstel betreft implementatie van artikel 7, eerste lid, onderdeel e, van de dienstenrichtlijn. Gedacht moet worden aan brancheorganisaties die algemeen of specifiek advies geven aan dienstverrichters, bijvoorbeeld bij het starten van een bedrijf of bij het verlenen van een bepaald type dienst. Het moet in dat verband dan wel gaan om organisaties die geen winstoogmerk hebben. Organisaties of verenigingen die op commerciële basis dienstverrichters adviseren, vallen niet onder artikel 7, onderdeel d, van het wetsvoorstel. Bijvoorbeeld een commercieel adviesbureau dat tegen betaling juridisch

advies verleent is geen organisatie als bedoeld in dit artikelonderdeel. Tot slot verdient opmerking dat ook bevoegde instanties, zoals gemeenten, provincies, waterschappen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties, hier niet onder vallen. De relevante contactinformatie van deze bevoegde instanties wordt al ontsloten op grond van artikel 7, onderdeel a, van het wetsvoorstel en de bevoegde instanties hebben een verplichting tot bijstand op grond van artikel 12 van het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of een bevoegde instantie alle e-mailberichten moet beantwoorden, gelet op het bepaalde in artikel 12 van het wetsvoorstel. In dat verband vroegen zij tevens of daar wel voldoende personeelscapaciteit voor is gereserveerd. De informatieverplichting voor bevoegde instanties op grond van artikel 12, eerste lid, van het wetsvoorstel is in een aantal opzichten begrensd. De verplichting tot het verstrekken van informatie heeft uitsluitend betrekking op die eisen of vergunningstelsels die onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen en waarbij die bevoegde instantie is betrokken. De informatieverplichting geldt niet voor een per e-mail gestelde vraag van een dienstverrichter die op andere onderwerpen of op andere eisen of vergunningstelsels betrekking heeft. Evenmin hoeft een bevoegde instantie op grond van artikel 12, eerste lid, een vraag te beantwoorden waarbij om juridisch advies voor een concreet geval wordt verzocht. De verplichting gaat niet verder dan het verstrekken van algemene informatie, en wel over de gebruikelijke uitleg en toepassing van de eisen en vergunningstelsels die onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen. Als de dienstverrichter langs elektronische weg voldoende bereikbaar is, dient de informatie langs die weg te worden toegezonden. Waar dat passend is, kan een bevoegde instantie bijvoorbeeld ook volstaan met het per e-mail toezenden van een elektronische handleiding met een eenvoudige, stapsgewijze uitleg. Voor de praktijk betekent de informatieverplichting op grond van artikel 12 van het wetsvoorstel dat bevoegde instanties de elektronische weg zullen moeten openstellen om te kunnen reageren op verzoeken om algemene informatie als hiervoor bedoeld. Het komt ook thans al regelmatig voor dat vragen langs elektronische weg gesteld kunnen worden aan bevoegde instanties. Deze ontwikkeling wordt nu versneld als gevolg van het wetsvoorstel. Voorts zullen bevoegde instanties die thans schriftelijk vragen van algemene aard ontvangen, die ook nu al uit hoofde van behoorlijk overheidsbestuur afdoen. Gelet op dit soort aspecten is de noodzaak van het inzetten van eventuele extra personeelscapaciteit om informatieverzoeken via de e-mail af te doen, waarschijnlijk nihil.

De leden van de SP-fractie verzochten om een nadere uitwerking van de betekenis van de passage in de memorie van toelichting (laatste alinea van paragraaf 5.3) waar gesteld wordt dat de colleges van burgemeester en wethouders rekening zullen moeten houden met de eisen waaraan een dienstverrichter reeds in zijn lidstaat van vestiging onderworpen is geweest. De aangehaalde passage uit de memorie van toelichting is een voorbeeld en doelt op een specifieke toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning zoals voortvloeit uit het reeds geldende Europese recht. De gedachte achter het principe van wederzijdse erkenning is dat als een ondernemer al in een andere lidstaat aan dezelfde of gelijkwaardige norm voldoet en dat ook kan aantonen, hij zich niet elke keer opnieuw in een andere lidstaat moet onderwerpen aan onderzoeken en formaliteiten om aan te tonen dat hij voldoet aan dezelfde of een gelijkwaardige eis. Artikel 29 van het wetsvoorstel is een vorm van wederzijdse erkenning die ervoor zorgt dat een doublure van administratieve formaliteiten wordt vermeden en is zo geformuleerd dat dit zowel geldt voor een dienstverrichter afkomstig uit een andere lidstaat als ook voor een dienstverrichter gevestigd in Nederland. Het beginsel van wederzijdse erkenning moet niet alleen door het college van burgemeester en wethouders worden toegepast, maar door alle bevoegde instanties.

Het in de memorie van toelichting gegeven voorbeeld kan als volgt worden uitgewerkt. Bij de exploitatievergunning voor een horecabedrijf kan het college van burgemeester en wethouders als vergunningvoorwaarde opleggen dat de leidinggevende van het horecabedrijf beschikt over een verklaring omtrent het gedrag en dus voldoende integer is om leiding te geven aan het horecabedrijf. In een dergelijke situatie zal het college rekening moeten houden met bijvoorbeeld een recente verklaring omtrent het gedrag die de desbetreffende leidinggevende al heeft gekregen, en zal het niet mogen eisen dat deze leidinggevende opnieuw een dergelijke verklaring aanvraagt. Wanneer het zou gaan om een leidinggevende die afkomstig is uit een andere lidstaat waar geen verklaring omtrent het gedrag bestaat, maar wel een gelijkwaardige verklaring, dient het college ook daar rekening mee te houden en zo'n gelijkwaardige verklaring in beginsel te accepteren. Mocht het college toch twijfels hebben over de geldigheid en betrouwbaarheid van deze verklaring, dan kan het college via het stelsel van administratieve samenwerking bij de verantwoordelijke autoriteiten in een andere lidstaat eenvoudig en langs elektronische weg navraag laten doen naar de geldigheid en waarde van de afgegeven gelijkwaardige verklaring.

## **5. Lex silencio positivo**

De leden van de CDA-fractie uitten hun zorgen over het risico dat overheden als gevolg van de introductie van de lex silencio positivo zullen overgaan tot het invoeren van langere beslistermijnen. Er zijn geen signalen bekend die er op duiden dat overheden als gevolg van de introductie van de lex silencio positivo overgaan tot het invoeren van langere beslistermijnen noch is de regering voornemens om dit te gaan doorvoeren voor de vergunningstelsels van het Rijk waarop krachtens de dienstenrichtlijn de lex silencio positivo van toepassing moet worden. Het ligt overigens ook niet voor de hand dat overheden zouden overgaan tot het invoeren van langere beslistermijnen bij deze vergunningstelsels. Als eenmaal de afweging is gemaakt om over te gaan tot het invoeren en toepassen van de lex silencio positivo, dan heeft de desbetreffende overheid er bewust voor gekozen om binnen de bestaande beslistermijn tot besluitvorming over te gaan. Eventuele overschrijdingen van de beslistermijn worden dan door deze overheid op de koop toe genomen als een vorm van disciplineren van de overheidsorganisatie en haar werkwijze en als stimulans voor tijdige besluitvorming.

Overigens is het in het algemeen wel van belang dat beslistermijnen realistisch zijn, dat wil zeggen haalbaar voor een overheidsorganisatie die zijn werkprocessen goed op orde heeft. De keuze voor een passende beslistermijn vereist een afweging tussen enerzijds het vereiste van een snelle beslissing en anderzijds het vereiste van een gedegen voorbereiding. In dat kader wijst de regering op de diverse onderzoeken naar wettelijke termijnen die als mogelijk knellend worden ervaren in het kader van de Wet dwangsom en beroep bij niet-tijdig beslissen (zie de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 3 juli 2008, Kamerstukken II 2007/2008, 29 934, nr. 25 en de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 6 maart 2008, Kamerstukken II 2007/08, 29 934, nr. 24).

Naar aanleiding van deze onderzoeken heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer in een brief van 6 maart 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 29 934, nr. 24) bericht dat alvorens tot bekrachtiging en inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet-tijdig beslissen kan worden overgegaan, de beslistermijnen in de Wet openbaarheid van bestuur en de Algemene wet bestuursrecht moeten zijn aangepast. Deze aanpassing is opgenomen in het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet openbaarheid van bestuur en enkele andere wetten in verband met de inwer-



kingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. Daarnaast strekken ook het voorstel van wet tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en enkele bijzondere wetten in verband met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen en het voorstel van wet tot wijziging van enkele bijzondere wetten in verband met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen dat bij de Raad van State voor advies aanhangig wordt gemaakt, tot aanpassing van enkele wettelijke termijnen in verband met de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering kan ingaan op de consequenties die de *lex silencio positivo* heeft in gevallen dat de gevolgen van stilzwijgende vergunningverlening onomkeerbaar zijn. Deze leden maakten zich hierbij met name zorgen om de positie van derde belanghebbenden. De *lex silencio positivo* is niet automatisch van toepassing, maar alleen als dit bij wettelijk voorschrift is bepaald. Over de van toepassing verklaring van de *lex silencio positivo* wordt weloverwogen besloten aan de hand van het toetsingskader dat wordt gevormd door artikel 13, vierde lid, van de dienstenrichtlijn en het kabinetsstandpunt over de invoering van de *lex silencio positivo* (Kamerstukken II 2007/08, 29 515, nr. 224). Dit zal in de praktijk tot gevolg hebben dat de regeling niet van toepassing zal zijn op besluiten die potentieel zeer gevaarlijke of ingrijpende maatschappelijke gevolgen hebben. Bij situaties waar (ernstige) onomkeerbare gevolgen kunnen optreden, ligt het dus veel minder voor de hand om een *lex silencio positivo* in te voeren. In dergelijke gevallen laat de dienstenrichtlijn ook uitdrukkelijk uitzonderingen toe op grond van dwingende redenen van algemeen belang. Voor overige gevallen is zoveel mogelijk rekening gehouden met zowel de belangen van de aanvrager als die van derden. Derdebelanghebbenden die zich niet kunnen verenigen met de van rechtswege verleende beschikking kunnen, net als bij een vergunning die is afgedaan via een reguliere procedure, bezwaar en beroep instellen tegen de beschikking en zo nodig om een voorlopige voorziening verzoeken.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering kan ingaan op de kritiek van de Raad van State met betrekking tot de toepassing van de *lex silencio positivo*.

In antwoord op de hieronder gestelde vragen door de leden van de PvdA-fractie wordt op een aantal aspecten van de toepassing van de *lex silencio positivo* nader ingegaan. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar het nader rapport bij het voorliggende wetsvoorstel (Kamerstukken II 2007/08, 31 579, nr. 4).

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom in de wet niet wordt bepaald in welke gevallen de *lex silencio positivo* wel van toepassing is en in welke gevallen niet. De vraag of de *lex silencio positivo* van toepassing zou moeten zijn, moet per geval worden gezien en beantwoord. Het is niet goed mogelijk een algemeen criterium te formuleren aan de hand waarvan bepaald kan worden of aan het niet tijdig beslissen op een aanvraag het gevolg moet worden verbonden dat een positieve beschikking ontstaat. Mede gelet op het feit dat inzichten en (Europeesrechtelijke) regels wijzigen, vindt de regering het ook niet wenselijk om in de Algemene wet bestuursrecht vast te leggen in welke gevallen de regeling al dan niet van toepassing kan zijn. De keuze voor een facultatieve regeling heeft als bijkomend voordeel dat ook decentrale overheden de regeling in hun verordeningen van toepassing kunnen verklaren op de daarin geregelde beschikkingen.

De leden van de PvdA-fractie wilden weten of de regering de mening deelt dat de *lex silencio positivo* zo breed mogelijk toegepast zou moeten worden, in het kader van de beoogde beperking van de regeldruk. Voorop staat dat het kabinet voorstander is van een zo breed mogelijke toepassing van de *lex silencio positivo*, overeenkomstig het kabinetsstandpunt (Kamerstukken II 2007/08, 29 515, nr. 224). Anderzijds wordt de mening



van de Raad van State gedeeld dat de *lex silencio positivo* slechts te gebruiken is voor beschikkingen waar weinig risico bestaat dat het algemeen belang of belangen van derden als gevolg van de fictieve verlening onevenredig worden geschaad en waarbij bovendien de rechtspositie van de vergunninghouder na de fictieve verlening voldoende duidelijk is. Hierbij kan worden gedacht aan een huisvestingsvergunning of een kapvergunning. In die gevallen kan de regeling breed worden toegepast. Overigens wordt in november een brief naar de Tweede Kamer gezonden waarin nader wordt ingegaan op de toepassing van de *lex silencio positivo*. Ten slotte geldt, overeenkomstig het kabinetsstandpunt, dat als een vergunningstelsel afgeschaft kan worden, dit de voorkeur heeft boven het invoeren van de *lex silencio positivo*.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af hoe het Nederlandse standpunt over de invoering en toepassing van de *lex silencio positivo* zich verhoudt tot artikel 13, vierde lid, van de dienstenrichtlijn. Aanvullend wensten de leden van PvdA-fractie te vernemen wat de «dwingende redenen van algemeen belang» zijn die zich kunnen verzetten tegen de toepassing van de *lex silencio positivo* bij een specifiek vergunningstelsel. Naar het oordeel van de regering is het Nederlandse standpunt over de invoering en toepassing van de *lex silencio positivo* geheel in overeenstemming met de juridische verplichting zoals neergelegd in artikel 13, vierde lid, van de dienstenrichtlijn. Het kabinetsstandpunt over de invoering van de *lex silencio positivo* (Kamerstukken II 2007/08, 29 515, nr. 224) wijst uitdrukkelijk op het feit dat de dienstenrichtlijn verplicht tot het invoeren van de *lex silencio positivo*. Bovendien wordt in het kabinetsstandpunt en in de toelichting bij dit wetsvoorstel onderstreept dat de afweging of de *lex silencio positivo* moet worden ingevoerd bij een vergunningstelsel van geval tot geval moet worden bekeken. Daarbij is gewezen op het verschil in toetsing en afwegingskader, mede afhankelijk van de vraag of er sprake is van een vergunningstelsel dat al dan niet onder de reikwijdte van de dienstenrichtlijn valt. De dienstenrichtlijn staat een dergelijke aanpak uitdrukkelijk toe. Artikel 13, vierde lid, van de dienstenrichtlijn geeft weliswaar aan dat bij een vergunningstelsel in beginsel de *lex silencio positivo* moet worden toegepast, maar preciseert ook dat dwingende redenen van algemeen belang – met inbegrip van een rechtmatig belang van een derde partij – zich kunnen verzetten tegen de invoering en toepassing van de *lex silencio positivo* bij een vergunningstelsel, wanneer dat nodig is om een van deze belangen te beschermen. Per vergunningstelsel zal dus moeten worden beoordeeld of de bescherming van de dwingende redenen van algemeen belang – met inbegrip van een rechtmatig belang van een derde partij – een voldoende rechtvaardiging vormt om af te wijken van het principe dat de *lex silencio positivo* moet worden toegepast. Een dergelijke beoordeling van elk individueel vergunningstelsel leent zich niet voor een regel of norm in de Algemene wet bestuursrecht.

Wat betreft de invulling van het begrip dwingende redenen van algemeen belang sluit het wetsvoorstel aan bij de systematiek die door het Europese Hof van Justitie is ontwikkeld met betrekking tot het begrip «dwingende redenen van algemeen belang». De dienstenrichtlijn doet dat namelijk zelf ook (zie in dit verband artikel 4, onderdeel 8, en overwegingen 40 en 41 van de dienstenrichtlijn). In artikel 1 van het wetsvoorstel worden de dwingende redenen van algemeen belang gedefinieerd als de redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Vervolgens wordt in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1 uitgebreid ingegaan op de betekenis en invulling van het begrip «dwingende redenen van algemeen belang». In het kader van het begrip «dwingende redenen van algemeen belang» zoals opgenomen in artikel 13, vierde lid, is er geen aanleiding om een andere interpretatie aan te hangen dan in artikel 1 van het wetsvoorstel en in de achterliggende dienstenrichtlijn is opgenomen. De interpretatie uit de

Europese jurisprudentie wordt gevolgd. Voor een uitgebreid overzicht van de dwingende redenen van algemeen belang die door het Hof van Justitie zijn erkend, zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1 van dit wetsvoorstel.

Wel teken ik aan dat specifiek bij artikel 13, vierde lid, van de dienstenrichtlijn – mede dankzij Nederlandse inspanningen gedurende de onderhandelingen over de dienstenrichtlijn (zie paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting) – één belangrijke uitbreiding ten opzichte van de gebruikelijke invulling van het begrip van dwingende redenen van algemeen belang is opgenomen: een rechtmatig belang van een derde partij kan ook een rechtvaardigingsgrond vormen om bij een vergunningstelsel niet de *lex silencio positivo* in te voeren en toe te passen. Het rechtmatige belang van een derde partij is dus door de communautaire wetgever erkend als een expliciet belang dat juist bij de *lex silencio positivo* een rol kan hebben bij de beoordeling of het principe van de *lex silencio positivo* wel kan worden toegepast. Deze invulling van het begrip «dwingende redenen van algemeen belang» is overigens zowel in het kabinetsstandpunt over de invoering van de *lex silencio positivo*, als in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel, als in de voorlichting over het wetsvoorstel en over de *lex silencio positivo* nadrukkelijk onder de aandacht gebracht.

Eén gevolg van de *lex silencio positivo* is dat via gerechtelijke wegen een besluit herroepen kan worden. Hiermee ontstaat een reëel doch nietig besluit. De leden van de SP-fractie gaven aan graag te willen weten wat hiervan het gevolg is en wie er verantwoordelijk gesteld kan worden voor de geleden schade wanneer de bestuursrechter een besluit vernietigt. Voor schade van de vergunninghouder is in beginsel het bestuursorgaan aansprakelijk. Voor schade van een derdebelanghebbende als gevolg van het gebruik van de vergunning is de vergunninghouder aansprakelijk. Uit het Schuttersduin-arrest (HR 29 april 1994, AB 530) volgt dat het risico bij de vergunninghouder ligt zolang een vergunning nog in bezwaar of beroep kan worden ingetrokken of geschorst. Zolang dat het geval is handelt de vergunninghouder op eigen risico.

De leden van de fractie van de VVD vroegen naar de ervaringen met het functioneren van de *lex silencio positivo* binnen rechtsgebieden waar deze regeling al wordt toegepast. In de Mededingingswet zijn in 1998 zogenaamde fatale termijnen ingevoerd voor de behandeling van concentratieverzoeken (fusies en overnames). Het halen van de termijnen hiervoor is vanaf het begin door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) beschouwd als een kritische factor en als concreet doel is gesteld dat geen enkele fatale termijn zou mogen worden overschreden. In de afgelopen tien jaar zijn ruim 1200 concentratieverzoeken behandeld. In al deze gevallen heeft de NMa tijdig, dat wil zeggen binnen de fatale termijn, een besluit over de concentratie genomen. In de mijnbouwregelgeving is de *lex silencio positivo* al ingevoerd voor de instemming met de eerste ingebruikname van pijpleidingen en de instemming met de ingebruikname van een herstelde pijpleiding op grond van de artikelen 97 en 101 van het Mijnbouwbesluit. Het betreft hier jaarlijks ongeveer negen respectievelijk twee vergunningen. De ervaring met de toepassing van de *lex silencio positivo* voor deze vergunningstelsels is goed. Deze instemmingen zijn gemandateerd aan de Inspecteur-generaal der mijnen (Staats-toezicht) en worden altijd tijdig verleend. Ook bij de instemming van de minister van Economische Zaken met sluitingsen verwijderingsplannen op grond van artikel 39 en artikel 60 van het Mijnbouwbesluit heeft de toepassing van de *lex silencio positivo* nooit tot problemen geleid. Het betreft circa tien instemmingen per jaar.

Voor bouwvergunningen geldt al sinds 1992 een vorm van *lex silencio positivo*. Het betreft hier substantiële aantallen vergunningen en wel in de orde van grootte van 150 000 stuks. De ervaringen in deze sector met de

lex silencio positivo zijn goed. In het algemeen heeft de invoering van de lex silencio positivo ertoe bijgedragen dat de vergunningverlenende instanties (de gemeenten) hun processen zodanig hebben aangepast dat de fatale termijnen worden gehaald. Slechts in een incidenteel geval wordt nog wel eens een vergunning van rechtswege verstrekt. Ook van de toezichthoudende instanties komen geen signalen dat de lex silencio positivo zou leiden tot ongewenste effecten. Op grond van artikel 11d van het Besluit beheer sociale-huursector (hierna: Bbsh) is instemming nodig van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor het vervreemden van onroerende zaken aan en het op onroerende zaken vestigen van een recht van erfpacht, van opstal of van vruchtgebruik door toegelaten instellingen. Op grond van artikel 11e, derde lid, van het Bbsh wordt deze instemming geacht te zijn gegeven indien niet binnen een bepaalde periode op dit verzoek is gereageerd. In 2007 zijn negentien van deze instemmingen verstrekt. In twee gevallen was daarbij sprake van termijnoverschrijding. Met betrekking tot het functioneren van het van rechtswege verlenen van monumentenvergunningen kan nog het volgende worden opgemerkt. Voor zover de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zelf monumentenvergunningen verleent, bestaat het beeld dat de behandeling van de aanvragen nagenoeg altijd binnen de daarvoor geldende termijnen worden afgehandeld. Het dreigende rechtsgevolg van de van rechtswege verlening van de vergunning vormt daarvoor zeker een aansporing. Een enkele keer gebeurt het dat een gemeente een vergunningaanvraag niet tijdig doorzendt naar de minister door wie de vergunning van rechtswege is verleend, zonder dat het bevoegde gezag in staat is geweest om zich een oordeel te vormen over de aanvraag. Dit kan uiteraard voor de monumentenzorg onbevredigende gevolgen hebben. Bij verreweg de meeste vergunningaanvragen voor de wijziging van monumenten is de gemeente bevoegd gezag. Er is geen goed inzicht in het functioneren van de lex silencio positivo-regel ten aanzien van die categorie van gevallen. Daarnaast is tot op heden geen gericht onderzoek gedaan. Voorts zij opgemerkt dat voor rijksmonumenten na invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) geen vergunningverlening van rechtswege meer zal plaatsvinden. Dit komt omdat voor rijksmonumenten onder de Wabo de uitgebreide voorbereidingsprocedure zal gelden. Voor die procedure geldt de lex silencio positivo niet.

De leden van de VVD-fractie verzochten om informatie over de wijze waarop wordt gewaarborgd dat de erkenning van «dwingende reden van algemeen belang» niet ten onrechte wordt opgerekt. Het wetsvoorstel sluit, zoals de leden van de VVD-fractie onderkenden, nauw aan bij de systematiek die door het Europese Hof van Justitie is ontwikkeld. De dienstenrichtlijn doet dat namelijk zelf ook (zie in dit verband artikel 4, onderdeel 8, en overwegingen 40 en 41 van de dienstenrichtlijn). In artikel 1 van het wetsvoorstel worden de dwingende redenen van algemeen belang gedefinieerd als de redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Vervolgens wordt in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1 uitgebreid ingegaan op de betekenis en invulling van het begrip «dwingende redenen van algemeen belang». In deze toelichting wordt bijvoorbeeld de context aangegeven waarbinnen het begrip is ontwikkeld en is een uitvoerige opsomming van alle – tot op heden – erkende dwingende redenen van algemeen belang opgenomen. Ook wordt onderstreept dat het een dynamisch concept is dat voortdurend verder wordt ontwikkeld. Het Hof van Justitie geeft in zijn jurisprudentie nog steeds een nieuwe invulling aan het begrip, waardoor er nieuwe dwingende redenen van algemeen belang worden erkend. Op verzoek van de Raad van State is in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel de Europese bron en uitleg van het begrip nog verder onderstreept door bij de verschillende – door het Hof van Justitie erkende – dwingende redenen van algemeen belang

een verwijzing naar de relevante Europese jurisprudentie op te nemen. Ten slotte wijs ik op het feit dat bij de praktische en juridische implementatie van de dienstenrichtlijn uitgebreide voorlichting wordt verstrekt. Zo is ten behoeve van de «screeningsoperatie» de handreiking «Screening en notificatie van regelgeving in het kader van de dienstenrichtlijn» opgesteld voor gemeenten, provincies en waterschappen. In deze handreiking wordt ook uitdrukkelijk aangegeven dat het begrip «dwingende redenen van algemeen belang» geïnterpreteerd moet worden met inachtneming van de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Daarbij kreeg de juiste interpretatie van de dwingende redenen van algemeen belang «openbare orde» en «openbare veiligheid» bijzondere aandacht, omdat hier het risico op een verkeerde invulling van het begrip wat groter was gelet op de vergelijkbare begrippen die bestaan in het Nederlandse recht. Door middel van het wetsvoorstel en bijbehorende memorie van toelichting in combinatie met een goede en gerichte voorlichting is het risico van het onterecht oprekken van het begrip «dwingende redenen van algemeen belang» klein en is een juiste interpretatie voldoende gewaarborgd.

## **6. Screening en notificatie**

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom er bij de screening van vergunningstelsels en beleidsregels door gemeenten geen onderscheid is gemaakt tussen permanente en tijdelijke regelgeving. De screening zoals voorgeschreven door de dienstenrichtlijn dient te zien op alle wet- en regelgeving in de lidstaten die onder de reikwijdte van de dienstenrichtlijn valt. De in die wet- en regelgeving voorkomende eisen waarmee dienstverrichters te maken hebben, worden getoetst op noodzakelijkheid, proportionaliteit en non-discriminatie. De dienstenrichtlijn maakt geen onderscheid naar karakteristieken van regelgeving, zoals de door de CDA-fractieleden gesuggereerde permanente versus tijdelijke regelgeving. Om het feit te ondervangen dat regelgeving voortdurend in beweging en dus aan verandering onderhevig is, kent de dienstenrichtlijn de procedure van notificatie (beschreven in paragraaf 6.4 van de memorie van toelichting). Voor de periode tot het moment van indiening van het screeningsverslag bij de Europese Commissie worden de notificaties verzameld en collectief als addendum bij het screeningsverslag gevoegd. Mocht er eventuele tijdelijke regelgeving zijn die wel gescreend is, maar op het moment van indiening van het screeningsverslag weer blijkt te zijn ingetrokken, dan wordt hieromtrent door de betrokken regelgevende instantie dus een notificatieformulier ingevuld dat geïntegreerd zal worden in het screeningsverslag. Na indiening van het screeningsverslag zullen de betrokken regelgevende instanties overigens zelf verantwoordelijk zijn voor notificatie aan de Commissie.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of er mogelijkheden waren om het screeningsproces voor decentrale overheden te verlichten. Ik ben me ervan bewust dat de implementatie van de dienstenrichtlijn, waarvan het screeningsproces een onderdeel is, een belasting vormt voor de decentrale overheden. Vanwege de verdeling van bevoegdheden en daarmee samenhangende verantwoordelijkheden van de verschillende overheidslagen ligt deze taak bij alle betrokken overheden gezamenlijk. Voordeel is, dat de dienstenrichtlijn aansluit bij een aantal bestaande initiatieven als vermindering regeldruk, verlichting administratieve lasten voor burgers en bedrijven en verbetering van de elektronische dienstverlening door de overheid. Gezien het grote belang de decentrale overheden zo goed mogelijk toe te rusten voor deze implementatiewerkzaamheden, is hun een aantal gereedschappen aangereikt en worden zij actief bijgestaan door de interdepartementale projectgroep in het screeningsproces. Zo heeft de projectgroep gezorgd voor een handreiking met een stappenplan, uitleg en gestandaardiseerde rapportageformulieren, die naar alle decentrale overheden zijn gezonden en via internet gedownload kunnen

worden. Daarnaast hebben de drie koepelorganisaties (Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO) en de Unie van Waterschappen (hierna: UvW)) hun modelverordeningen gescreend, waar nodig rapportageformulieren ingevuld en de resultaten daarvan aan de decentrale overheden bekend gemaakt. Voor de modelverordeningen die één-op-één door de decentrale overheden worden overgenomen, hoeven zij dan ook geen formulieren meer in te vullen. Ook voor regelgeving die niet binnen de reikwijdte van de dienstenrichtlijn valt, hoeven geen rapportageformulieren te worden ingevuld, maar kan volstaan worden met een opsomming van deze regelgeving (de zogeheten «negatieve lijst»). In het voorjaar heeft een serie informatiebijeenkomsten over de implementatie en de screening voor decentrale overheden plaatsgevonden in het hele land. Op de dienstenrichtlijn-website van het ministerie van Economische Zaken zijn veelgestelde vragen opgenomen, die doorlopend geactualiseerd worden. Decentrale overheden kunnen rechtstreeks contact opnemen met de projectgroep via mail en telefoon als zij vragen hebben. Voorts staat het Kenniscentrum Europa decentraal alle decentrale overheden op verzoek bij met vragen en tips in het screeningsproces. Kortom, ik ben van mening dat het screeningsproces zo gebruiksvriendelijk is ingericht als mogelijk. Op de vraag van de CDA-fractieleden of het screeningsproces ook door alle gemeenten, provincies en andere medeoverheden wordt opgepakt, luidt het antwoord bevestigend. De screeningsresultaten van alle twaalf provincies zijn inmiddels ontvangen; naar aanleiding hiervan wordt met sommige provincies momenteel nog gesproken. De screeningsresultaten van de waterschappen – voor wie de dienstenrichtlijn slechts een beperkte betekenis heeft – zijn voor het grootste deel eveneens ontvangen. Ook bij de gemeenten is men zich bewust van de dienstenrichtlijn en de noodzaak tot het uitvoeren van een aantal implementatiewerkzaamheden. Van ongeveer een kwart van de gemeenten zijn momenteel volledige screeningsresultaten ontvangen; contact met de overige gemeenten leert, dat de meeste resultaten voor het einde van dit jaar bij de projectgroep zullen worden ingediend. De andere medeoverheden die met de screening te maken hebben zijn de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (hierna: PBO's) en een viertal beroepsorganisaties. Ook deze organisaties zijn bezig of al gereed met de screening.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af welke rol ministeries nog kunnen spelen om alle medeoverheden voldoende te stimuleren het screeningsproces tijdig en zorgvuldig op te pakken. Zoals ook uit het vorenstaande blijkt, wordt het belang van de screening en de overige implementatiewerkzaamheden (aansluiting op het één-loket, elektronisch ontsluiten van informatie en procedures, aansluiting op het IMI-systeem) door de decentrale overheden voldoende onderkend. Er bestaat vertrouwen dat de decentrale overheden de screening van hun regelgeving aan het uitvoeren zijn c.q. deze al uitgevoerd hebben. In het bijzonder de ministeries van Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties spannen zich, zo is in het voorgaande uiteengezet, in om het screeningsproces zorgvuldig te begeleiden. Daarenboven heb ik, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, enkele maanden geleden een brief op bestuurlijk niveau naar alle decentrale overheden gestuurd om het belang van de implementatie van de dienstenrichtlijn bij hen onder de aandacht te brengen. Ten aanzien van andere medeoverheden, te weten PBO's en beroepsorganisaties, hebben de relevante vakministeries een actief begeleidende en ondersteunende taak in het screeningsproces. Voor de PBO's vervult daarnaast de SER een coördinerende en informerende rol.

In reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie of nu reeds een indicatie van de screening kan worden gegeven en of veel regels moeten worden aangepast, kan de navolgende informatie worden verstrekt. De screening van wet- en regelgeving op rijksniveau is afgerond. In een bij



deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde bijlage wordt een overzicht gegeven van de eisen en vergunningstelsels op rijksniveau die onder de reikwijdte van de dienstenrichtlijn vallen<sup>1</sup>. Dit geeft inzicht in de reikwijdte van het wetsvoorstel. De gegevens uit de bijlage zullen ook opgenomen worden in de ministeriële regeling die wordt opgesteld onder het voorgestelde artikel 2, tweede lid.

Voorbeelden van gemeentelijke regelgeving die onder de reikwijdte blijft te vallen zijn onder andere regels in het kader van de algemeen plaatselijke verordening, zoals de evenementenvergunning, de horecavergunning, de terrasvergunning, de gebiedsaanwijzing en ontheffing straatartiesten, en de ventvergunning. In de bouwverordening vallen bijvoorbeeld eisen met betrekking tot het scheiden van bouwafval en het gereedmaken van de bouw onder de reikwijdte van de dienstenrichtlijn. Uit de provinciale screening van regelgeving is gebleken dat onder meer relevant zijn een verbod om in bepaalde beschermde gebieden inrichtingen op te richten, in werking te hebben of de werking ervan te veranderen, of een ontheffing op het verbod om in of onder de weg bepaalde werken (zoals kabels of buizen) te leggen of te plaatsen.

Op het niveau van de waterschappen kan het bijvoorbeeld gaan om een ontheffing voor het organiseren van waterrecreatie, en om een vergunning voor het lozen vanuit ontzilt zeezand. Zoals uiteengezet, is de omvang van de benodigde aanpassingen in de Nederlandse wet- en regelgeving niet zeer groot.

Net zoals op rijksniveau (hier zij verwezen naar het antwoord op een vraag van de VVD-fractieleden in paragraaf 3.3. van deze nota naar aanleiding van het verslag) is de voorlopige conclusie uit de decentrale screening dat er geen zeer omvangrijke aanpassingen van regelgeving noodzakelijk zullen zijn. Aangezien de screening voor een groot deel neerkomt op een conformiteitstoets van de Nederlandse wet- en regelgeving aan het Europese vrij verkeer van vestiging en dienstverrichting (zoals neergelegd in de Verdragsartikelen en de dienstenrichtlijn), is het goed te kunnen vaststellen dat onze wet- en regelgeving daarmee in overwegende mate in overeenstemming blijkt te zijn. Dat neemt niet weg dat op bepaalde punten wel enige aanpassingen wenselijk bleken. De VNG heeft bijvoorbeeld in het model voor een algemene plaatselijke verordening (APV) een aantal vergunningstelsels afgeschaft c.q. verlicht, zoals een algemene vergunning voor het verlenen van diensten en een vergunning voor kleinschalige evenementen. Op individueel gemeentelijk niveau kan het voorbeeld genoemd worden van een nationaliteitsvereiste voor een afvalinzamelingsinstantie. Volgens een opgenomen eis in een verordening moest een afvalinzamelingsinstantie gevestigd zijn in de desbetreffende gemeente om in aanmerking te komen voor het inzamelen van afval. Deze eis wordt geschrapt.

De leden van de CDA-fractie wilden weten of er veel vergunningen uit de screening naar voren zijn gekomen die afwijken van de modelverordeningen van VNG en IPO. Het is lastig om daarop een precies antwoord te geven nu de screening bij m.n. de gemeenten momenteel nog volop gaande is en de resultaten van ongeveer driekwart van de gemeenten nog niet is ontvangen. Er is zeker een aantal gemeenten dat de VNG-modelverordeningen een-op-een overneemt en voor het overige geen dienstenrichtlijn-relevante regelgeving heeft. En als gemeenten afwijken van de VNG-modellen, betreft dat regelmatig dezelfde (soort) regelgeving. Uiteraard komen er ook enige andersoortige eisen en vergunningstelsels uit de screening naar voren, zoals regels op het vlak van motorcrossterreinen of openluchtrecreatie. De provincies hebben in principe slechts één gemeenschappelijk model: de provinciale modelverordening, die de provincies gebruiken en waarvan zij in individuele gevallen eventueel afwijken. Deze is door het IPO gescreend. Ten aanzien van de overige gescreende provinciale regelgeving hebben de provincies samengewerkt en waar mogelijk

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.



overeenkomende regelgeving gezamenlijk gescreend, bijvoorbeeld de grondwaterverordening en de wegenverordening.

De leden van de CDA-fractie informeerden naar het verloop van het screeningsproces bij andere medeoverheden dan decentrale overheden. De PBO's zijn gereed met de screening. De dienstenrichtlijn is voor hen van betekenis bijvoorbeeld daar waar het regulering van de keuring van de leefomstandigheden van konijnen door een erkende instantie betreft. De erkenning van de keuringsinstantie door het productschap is een (vanwege dierenwelzijn gerechtvaardigde) vergunning zoals bedoeld in de dienstenrichtlijn. Voor een viertal beroepsorganisaties die regelgevende bevoegdheid hebben, is de dienstenrichtlijn van belang: de Nederlandse Orde van Advocaten, de Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten, het Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants en de Nederlandse Orde van Octrooigemachtigden. Deze organisaties screenen hun regelgeving onder verantwoordelijkheid van het desbetreffende vakdepartement, dat hen actief bijstaat in dit proces. De screeningsresultaten van deze organisaties worden momenteel nog bekeken. De leden van de CDA-fractie informeerden tot slot naar de Kamers van Koophandel. De Kamers hebben drie belangrijke taken: voorlichting geven aan (startende) ondernemers, inschrijving in het Handelsregister en het stimuleren van de regionale economie. De Kamers van Koophandel zijn vanuit het oogpunt van de dienstenrichtlijn dus zeker relevante organisaties, maar zij hebben zelf geen regelgevende bevoegdheid die noodzaakt tot screening.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de fractie van het CDA over de aanvullende doorlichting kan het volgende worden gezegd. De doorlichting van de Nederlandse regelgeving op mogelijke strijd met de dienstenrichtlijn heeft zoals de bedoelde leden stelden inderdaad in twee fasen plaatsgevonden. In de eerste fase hebben alle betrokken departementen, decentrale overheden, PBO's en andere bevoegde instanties hun wet- en regelgeving doorgelopen op mogelijke belemmeringen met het oog op rapportage hiervan aan de Europese Commissie (de zogenaamde screening). De genoemde aanvullende doorlichting richt zich op die artikelen uit de dienstenrichtlijn waarvan het (potentiële) risico op strijdigheid met in Nederland geldende wettelijke voorschriften aanwezig is, met uitzondering van die artikelen die al onder de screening vallen. De aanvullende doorlichting gebeurt op alle niveaus van regelgeving en wel door de verantwoordelijke regelgever(s) zelf. De coördinatie hiervan en ondersteuning hierbij berust bij de interdepartementale Projectgroep implementatie dienstenrichtlijn. Voor de meeste regelgeving is de aanvullende doorlichting inmiddels afgerond. Waar nodig zal dat leiden tot aanpassing op het geëigende regelgevingsniveau. Zo zullen aanpassingen die nodig zijn in wetten in formele zin in beginsel via de Aanpassingswet verlopen (zie ook de eerdergenoemde brief van 19 maart 2008). De conclusie op basis van de reeds afgeronde aanvullende doorlichtingen is overigens dat slechts een zeer beperkt aantal wetten en andere regelgeving moet worden aangepast naar aanleiding van de aanvullende doorlichting. Dit past dus in het hiervoor geschetste beeld dat er de Nederlandse wet- en regelgeving in overwegende mate in overeenstemming is gebleken met het Europese vrij verkeer van vestiging en dienstverrichting zoals neergelegd in de Verdragsartikelen en de dienstenrichtlijn (zie paragraaf 3.3. en het begin van paragraaf 6. van deze nota naar aanleiding van het verslag).

## **7. Administratieve lasten**

De leden van de fractie van de PvdA vroegen met hoeveel de administratieve lasten zullen dalen als gevolg van het één-loket. De administratieve lasten voor bedrijven zullen door de implementatie van de dienstenrichtlijn dalen. Die reductie vloeit voort uit een aantal maatregelen. Eén daarvan is de invoering van de Dienstenwet. In hoofdstuk 12 van de

memorie van toelichting is dit uitgewerkt. Een ex ante raming van de lastenreductie als gevolg van de Dienstenwet is recent door het EIM uitgevoerd («Administratieve lasten vanuit de Dienstenwet» EIM (2007), te raadplegen via [www.dienstenrichtlijn.ez.nl](http://www.dienstenrichtlijn.ez.nl)). Het EIM stelt dat de Dienstenwet zal leiden tot vereenvoudigingen in de handelingen die bedrijven moeten verrichten om te kunnen voldoen aan de informatieverplichtingen die op hen rusten vanuit diverse vergunningprocedures. De hiermee gepaard gaande administratieve lasten komen op een structureel lager niveau te liggen. De belangrijkste maatregel die dat bewerkstelligt, is de realisatie van het centrale elektronische loket. Kwantitatief schat het EIM de structurele lastenreductie op 65 miljoen euro op jaarbasis. Het EIM geeft daarbij aan dat dit een zeer grove schatting is, gebaseerd op het effect van de introductie van het één-loket. Daarbij zijn andere maatregelen, die verdere reducties opleveren, nog niet meegenomen. Dat betreft bijvoorbeeld de aanpassingen van sectorale en decentrale wet- en regelgeving, die als gevolg van de dienstenrichtlijn nog doorgevoerd zullen worden voor 28 december 2009 (de uiterste implementatiedatum). Deze meting zal in 2009 geactualiseerd worden.

De leden van de PvdA-fractie wilden weten welke extra taken gemeenten en provincies krijgen. Eind 2006 is in opdracht van de ministeries van Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een onderzoek verricht naar de gevolgen van de richtlijn voor decentrale overheden in Nederland. Het hoofddoel was het verkrijgen van een gekwantificeerd inzicht in de financiële gevolgen van de richtlijn voor decentrale overheden. Uit het onderzoek bleek dat decentrale overheden als gevolg van de richtlijn extra werkzaamheden zullen moeten verrichten, onder andere in het kader van het screenen van regelgeving en het instellen van een één-loket voor dienstverlening. Het onderzoeksrapport (op 14 september 2007 naar de Tweede Kamer gezonden, Kamerstukken II 2006/2007, 30 800 XIII, nr. 79) geeft een duidelijke analyse van de verschillende werkzaamheden die de richtlijn aan decentrale overheden oplegt en geeft aan welke werkzaamheden aansluiten op en geïntegreerd kunnen worden in lopende trajecten. Het rapport wordt in het implementatietraject gebruikt als basis voor een gedetailleerde uitwerking van de activiteiten die decentrale overheden dienen te ondernemen en voor overleg daarover met de koepelorganisaties van de decentrale overheden. Naar aanleiding van een financiële raming van de extra werkzaamheden zijn de gemeenten en provincies in 2007 via respectievelijk het Gemeentefonds en het Provinciefonds gecompenseerd en is de UvW in datzelfde jaar een eenmalige subsidie verleend.

De leden van de PvdA-fractie vroegen tevens naar extra taken voor de Raad voor de rechtspraak. De Dienstenwet als zodanig bevat geen extra taken voor de Raad voor de rechtspraak. Een eventuele toename van werkzaamheden voor rechterlijke instanties is thans niet te kwantificeren. Een toename zal voornamelijk afhangen van de vraag welke regelgeving naar aanleiding van de dienstenrichtlijn in de Aanpassingswet dient te worden aangepast. Daarnaast bevat de Dienstenwet de procedure omtrent de *lex silencio positivo*, de toepassing ervan is echter facultatief en zal in de regelgeving van departementen opgenomen dienen te worden. In dat kader zullen de gevolgen van de toepassing van de *lex silencio positivo* voor de werkzaamheden van rechterlijke instanties gezien dienen te worden.

Met betrekking tot het verlichten van de administratieve lasten toonden de leden van de fractie van de VVD zich bezorgd over de diverse informatieverplichtingen die de richtlijn oplegt aan dienstverleners jegens afnemers. Zij vroegen de regering om een limitatief overzicht te verstrekken van de additionele informatieverplichtingen die het voorliggende wetsvoorstel oplegt aan dienstverleners ten opzichte van de verplichtingen onder het huidige verbintenissenrecht (Boek 6 BW). De bedoelde informatieverplicht-

tingen spelen een rol bij de totstandkoming van de overeenkomst. Een algemene regeling van totstandkoming van overeenkomsten is te vinden in Boek 6, titel 5, afdeling 2 van het Burgerlijk Wetboek. Ter implementatie van de informatieverplichtingen van de dienstenrichtlijn is dan ook gekozen voor invoeging van een nieuwe afdeling 2a in titel 6.5 BW door middel van artikel 61 van dit wetsvoorstel. Deze nieuwe afdeling bevat een uitputtend overzicht van de informatieverplichtingen van dienstverrichters jegens afnemers op basis van de Dienstenwet. Zoals in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel aangegeven, zijn deze informatieverplichtingen niet geheel nieuw. Voor een groot deel bestaan de informatieverplichtingen al.

Het verschil na implementatie kan in de eerste plaats voortvloeien uit de uitbreiding van de situaties waarin de verkoper deze verplichting heeft. Bijvoorbeeld niet alleen bij specifieke vormen van koop, maar bij alle soorten koop. Een tweede verschil kan gelegen zijn in de «begunstigden» van de informatie. Waar sommige bepalingen nu alleen in relatie tot consumenten gelden, wordt deze groep uitgebreid met zakelijke afnemers. Om ervoor te zorgen dat de informatieverplichtingen niet verder gaan dan waartoe de richtlijn verplicht, is er gekozen voor het invoegen van een nieuwe afdeling in het BW, en niet voor het aanpassen van het toepassingsbereik van de reeds bestaande verplichtingen. De werking van de nieuwe afdeling is dus ook beperkt tot de diensten die onder het bereik van de dienstenrichtlijn vallen. Daarnaast geldt dat de informatieverplichtingen informatie betreffen die de dienstverrichter reeds tot zijn beschikking heeft en heeft van de dienstverrichter keuzevrijheid ten aanzien van de manier waarop hij deze verplichting nakomt. De informatieverplichtingen leiden daardoor tot een beperkte stijging van de nalevingskosten.

## **8. Artikelsgewijs**

### *Artikel 4 lid 3*

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of zij het inderdaad goed zien dat buitenlandse dienstverleners om een vertaling van documenten kan worden gevraagd in het Nederlands of het Fries, en zo ja, waarom de overheid hier niet zelf verantwoordelijkheid voor neemt. De CDA-fractieleden constateerden terecht dat een vertaling kan worden gevraagd in het Nederlands of Fries. Het wetsvoorstel maakt daarbij onderscheid tussen authentieke en niet-gelegaliseerde vertalingen. In de regel mag een bevoegde instantie geen authentieke vertaling verlangen, tenzij anders volgt uit een verdrag van de Europese Unie of uit een voor lidstaten bindend besluit van één of meer instellingen van de Europese Unie, of indien dit op grond van een dwingende reden van algemeen belang gerechtvaardigd is (artikel 4, tweede lid, van het wetsvoorstel). De mogelijkheid om een authentieke vertaling te verzoeken, is derhalve beperkt. Een niet-gelegaliseerde vertaling kan ook zonder dat aan één van de zojuist genoemde randvoorwaarden is voldaan, in het Nederlands of Fries worden verlangd (artikel 4, derde lid, van het wetsvoorstel). Dit is echter een mogelijkheid die door de dienstenrichtlijn en het wetsvoorstel aan de bevoegde instanties wordt gelaten. Er is geen verplichting voor bevoegde instanties om dergelijke vertalingen te verlangen. De verwachting is, dat de bevoegde instanties deze mogelijkheid met beleid zullen toepassen. Het is niet wenselijk de verantwoordelijkheid voor het realiseren van een vertaling volledig bij bevoegde instanties zelf te leggen. Gelet op de verscheidenheid aan officiële talen die de Europese Unie kent, zou een dergelijke verplichting voor bevoegde instanties onevenredig hoge administratieve lasten met zich brengen die bestaan uit vertaalkosten voor een veelheid aan documenten. Van een dienstverrichter of afnemer mag verwacht worden dat de inhoud van de te verstrekken bescheiden en gegevens voor bevoegde instanties voldoende kenbaar zijn. Ook de Alge-

mene wet bestuursrecht sluit op deze verantwoordelijkheidsverdeling aan. Zo bepaalt artikel 4:5, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, dat indien de aanvraag voor een beschikking of van de daarbij behorende gegevens of bescheiden in een vreemde taal is gesteld en een vertaling daarvan voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking noodzakelijk is, het bestuursorgaan kan besluiten de aanvraag niet te behandelen, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag met een vertaling aan te vullen. Een bestuursorgaan kan derhalve in het kader van een aanvraag voor een beschikking op grond van de Awb eveneens een vertaling verlangen. Het wetsvoorstel beperkt dit uitdrukkelijk voor wat betreft authentieke vertalingen, maar niet voor niet-gelegaliseerde vertalingen. Dit is in overeenstemming met de dienstenrichtlijn. De richtlijn bepaalt juist dat de beperkingen om een authentieke vertaling te verzoeken, geen afbreuk doen aan het recht van lidstaten een niet-gelegaliseerde vertaling te verlangen (artikel 5, derde lid, laatste alinea). Bovendien mag de dienstenrichtlijn geen afbreuk doen aan nationale maatregelen die in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht genomen zijn ter bescherming of bevordering van onder meer de linguïstische verscheidenheid (artikel 1, vierde lid, dienstenrichtlijn).

#### *Implementatie artikel 12 van de richtlijn*

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de door de Europese Commissie in het «Handboek voor de implementatie van de dienstenrichtlijn» genoemde eis van erkenning van vergunningen door alle overige overheden, dit in relatie tot artikel 12 van de richtlijn. Deze passage uit het handboek heeft echter niet zozeer betrekking op artikel 12, als wel op artikel 10 van de richtlijn en de territoriale reikwijdte van vergunningen die worden afgegeven door regionale of lokale overheden. Er is niet gebleken dat zich in Nederland de situatie voordoet waar de Europese Commissie op doelt, namelijk dat een regionale of lokale overheid bevoegd is tot afgifte van een vergunning voor een dienstenactiviteit die niet naar zijn aard lokaal gebonden is.

De minister van Economische Zaken,  
M. J. A. van der Hoeven