

Vergaderjaar 2008–2009

31 859

Aanpassing van diverse wetten ter implementatie van richtlijn 2006/123/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU L 376 /6) (Aanpassingswet dienstenrichtlijn)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

I.	ALGEMEEN	2
1	Inleiding	2
1.1	De dienstenrichtlijn	2
1.2	De Aanpassingswet als onderdeel van de implementatie van de dienstenrichtlijn	3
1.2.1	Algemeen	3
1.2.2	Het wetsvoorstel voor een Dienstenwet	3
1.2.3	Aanpassing van sectorale wet- en regelgeving op grond van de resultaten van de screeningsoperatie	3
1.2.4	Aanpassing van sectorale wet- en regelgeving op grond van de algemene implementatieverplichting	4
1.2.5	Het wetsvoorstel voor een Veegwet	5
1.2.6	Overige regelgeving	5
2	Inhoud van het wetsvoorstel	6
2.1	De aanvullende doorlichting	6
2.2	De lex silencio positivo	7
3	De gevolgen van het wetsvoorstel	8
3.1	Administratieve lasten	8
3.2	Overige effecten voor bedrijven	9
3.3	Gevolgen voor medeoverheden	9
3.4	Uitvoeringsaspecten	9
3.5	Reacties van betrokken organisaties	10
II.	ARTIKELEN	10
III.	TRANSPONERINGSTABEL	18

I. ALGEMEEN

1 Inleiding

1.1 De dienstenrichtlijn

Dit voorstel van wet vormt onderdeel van de implementatie van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (Pb EU L 376)¹. Deze richtlijn, hierna te noemen de dienstenrichtlijn, stelt algemene bepalingen vast met als overkoepelend doel vergemakkelijking van de uitoefening van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten binnen de Europese Unie, onder waarborging van een hoge kwaliteit van diensten. De drie belangrijkste componenten van de dienstenrichtlijn zijn administratieve vereenvoudiging (met inbegrip van het centraal elektronisch loket en de elektronische afwikkeling van procedures en formaliteiten), verbetering van de kwaliteit van diensten en samenwerking tussen bevoegde instanties.

Implementatie van de dienstenrichtlijn geschiedt door een samenhangend pakket aan wet- en regelgeving, administratieve handelingen zoals screeningoperaties en feitelijk handelen, daaronder begrepen het opzetten van de benodigde elektronische infrastructuur voor het centraal loket en het Interne Markt Informatiesysteem. Een belangrijk onderdeel hiervan is het wetsvoorstel voor de Dienstenwet (Kamerstukken II 2007/08, 31 579, nrs. 1–4) dat de horizontale aspecten van de dienstenrichtlijn implementeert. Het voorliggende wetsvoorstel voor een Aanpassingswet dienstenrichtlijn is een vervolg en past wettelijke bepalingen aan die onverenigbaar zijn met de dienstenrichtlijn, waaronder bepalingen die niet overeenstemmen met het wetsvoorstel voor een Dienstenwet. Het wetsvoorstel voor een Aanpassingswet dienstenrichtlijn is daarbij gebaseerd op de resultaten van twee operaties.

De eerste operatie betreft de screeningsoperatie: de lidstaten zijn verplicht om wet- en regelgeving door te lichten («screenen») op eisen en vergunningstelsels waaraan dienstverrichters zijn onderworpen (zie paragraaf 1.2.3 van deze toelichting). De eisen en vergunningstelsels dienen daarbij getoetst te worden op noodzakelijkheid, proportionaliteit en non-discriminatie. Eisen en vergunningstelsels die onverenigbaar blijken te zijn met deze beginselen, moeten worden aangepast of zelfs volledig worden ingetrokken. Wijzigingen naar aanleiding van de screeningsoperatie worden door de departementen in eigen wet- en regelgeving doorgevoerd. Daarnaast voorziet ook dit wetsvoorstel in een aantal aanpassingen van eisen of vergunningstelsels die op wetsniveau zijn geregeld en waarvan gebleken is dat deze niet verenigbaar zijn met de kaders die de dienstenrichtlijn in het kader van de screeningsoperatie stelt.

De tweede operatie heeft tot doel om tot volledige toepassing van de eisen van de dienstenrichtlijn te komen (zie paragrafen 1.2.4 en 2.1 van deze toelichting). Het wetsvoorstel voor een Dienstenwet regelt een aantal horizontale aspecten van de implementatie van de dienstenrichtlijn zoals het centraal elektronisch loket, de kaders voor vergunningstelsels en de administratieve samenwerking. Dit wetsvoorstel voorziet in de noodzakelijke aanpassingen van bestaande wettelijke bepalingen aan deze horizontale bepalingen, voor zover er sprake is van een onverenigbaarheid tussen deze bepalingen. De volgende paragraaf geeft een nadere toelichting van de plaats van de Aanpassingswet als onderdeel van de totale implementatie van de dienstenrichtlijn.

¹ richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt Pb EU L 376, van 27 december 2006, blz. 36. Deze richtlijn dient uiterlijk op 27 december 2009 geïmplementeerd te zijn.

1.2 De Aanpassingswet als onderdeel van de implementatie van de dienstenrichtlijn

1.2.1 Algemeen

Het wetsvoorstel voor een Aanpassingswet maakt onderdeel uit van een meeromvattend geheel aan wet- en regelgeving ter implementatie van de dienstenrichtlijn zoals aangekondigd bij de brief van de minister van Economische Zaken van 19 maart 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 21 501-30, nr. 78). Op rijksniveau betreft het achtereenvolgens het wetsvoorstel voor een Dienstenwet, de aanpassing van sectorale regelgeving, het wetsvoorstel voor een Aanpassingswet dienstenrichtlijn, een Aanpassingsbesluit en ten slotte, indien dat noodzakelijk blijkt, een voorstel voor een Veegwet. Daarbij wordt aangetekend dat niet alle voorschriften uit de dienstenrichtlijn omzetting in nationale wet- en regelgeving behoeven. Soms kan worden volstaan met feitelijk handelen zoals het geval is ten aanzien van het treffen van flankerende maatregelen teneinde het centraal elektronisch loket aan te moedigen informatie in andere talen van de Gemeenschap beschikbaar te maken (artikel 7, vijfde lid, van de dienstenrichtlijn). In andere gevallen is de aard van de norm niet geschikt om wettelijk vast te leggen en wordt voor een ander instrumentarium gekozen, zoals bij het wetsvoorstel voor een Dienstenwet wordt toegelicht in paragraaf 3.4.2.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. In weer andere gevallen betreft het voorschriften die reeds geïncorporeerd zijn in de Nederlandse rechtsorde, zodat omzetting daarvan in regelgeving achterwege kan blijven.

1.2.2 Het wetsvoorstel voor een Dienstenwet

In het wetsvoorstel voor een Dienstenwet worden de hoofdverplichtingen uit de dienstenrichtlijn op een horizontale wijze geïmplementeerd en wordt de reikwijdte van de dienstenrichtlijn en de daarop gebaseerde implementatiewetgeving zo veel mogelijk afgebakend. Deze implementatie van de hoofdverplichtingen gebeurt hetzij door deze verplichtingen zelfstandig te regelen in het voorstel voor een Dienstenwet, hetzij door wijzigingen aan te brengen in andere wetgeving. Kenmerkend voor de voorschriften in het wetsvoorstel voor een Dienstenwet is dat zij grotendeels een algemeen kader vormen dat automatisch van toepassing is op de wettelijke voorschriften en de procedures en formaliteiten die binnen de reikwijdte van de dienstenrichtlijn en het wetsvoorstel voor een Dienstenwet vallen. Verplichtingen uit de dienstenrichtlijn die zelfstandig worden geregeld in het voorstel voor een Dienstenwet betreffen onder meer wederzijdse erkenning van gegevens en bescheiden, centrale elektronische voorzieningen voor dienstverrichters en afnemers, vergunningen en administratieve samenwerking. Bij wijzigingen in andere wetten gaat het bij voorbeeld om een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht om een kader te scheppen voor de *lex silencio positivo* (vergunningverlening van rechtswege) en aan aanpassing van het Burgerlijk Wetboek ter invoering van de verplichting voor dienstverrichters om afnemers van diensten bepaalde informatie te verschaffen. Het wetsvoorstel voor een Dienstenwet is op 5 september 2008 ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

1.2.3 Aanpassing van sectorale wet- en regelgeving op grond van de resultaten van de screeningsoperatie

De wet- en regelgeving die onder de reikwijdte van de dienstenrichtlijn valt, is gescreend op verenigbaarheid van de eisen en vergunningstelsels met die richtlijn. Deze eisen en vergunningstelsels zijn in het bijzonder getoetst op noodzakelijkheid, proportionaliteit en non-discriminatie. De

afgelopen tijd hebben alle betrokken departementen, medeoverheden, publiekrechtelijke bedrijfs- en beroepsorganisaties en andere bevoegde instanties hun wet- en regelgeving doorgelopen op mogelijke belemmeringen met het oog op rapportage aan de Europese Commissie. Lidstaten zijn op grond van de dienstenrichtlijn verplicht een verslag over deze doorlichting te rapporteren aan de Europese Commissie. Deze screening is ook wat betreft medeoverheden en andere bevoegde instanties goed op weg (zie in dit verband ook paragraaf 6 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor een Dienstenwet, Kamerstukken II 2007/08, 31 579, nr. 3, en de nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 2007/08, 31 579, nr. 6).

Het aantal aanpassingen dat noodzakelijk is om de wet- en regelgeving in lijn te brengen met de bepalingen van de dienstenrichtlijn is, afgezet tegen het grote aantal regels dat valt onder de reikwijdte van die richtlijn, zonder meer beperkt te noemen. Door de inspanningen van de Nederlandse wetgever en regelgevende openbare lichamen zijn de afgelopen jaren al belangrijke stappen gezet in het verminderen van de regeldruk en het vereenvoudigen van administratieve procedures. Deze inspanningen betalen zich nu uit, omdat door deze inspanningen de kans op disproportionele en niet-noodzakelijke eisen en vergunningstelsels klein is geworden: zodanige eisen en vergunningstelsels bestaan niet meer of zijn aangepast. Daarnaast omvat de dienstenrichtlijn, zoals in paragraaf 3.4.2. van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor een Dienstenwet al is opgemerkt, voor een belangrijk deel codificatie van reeds geldende Europese kaders en blijken wettelijke voorschriften in overwegende mate reeds aan deze kaders te voldoen.

De wetswijzigingen die blijkens de screening toch noodzakelijk zijn, moeten vóór de afloop van de implementatietermijn zijn gerealiseerd en worden gerapporteerd via het screeningsverslag aan de Europese Commissie. Voor de departementen worden deze wijzigingen in beginsel verzorgd door het betrokken ministerie. Deze wijzigingen zullen waar mogelijk onderdeel vormen van reeds lopende wetgevingstrajecten van dat ministerie. Zo is bij nota van wijziging op het wetsvoorstel tot wijziging van de Gaswet, de Elektriciteitswet 1998 en enige andere wetten tot herstel van wettechnische gebreken en leemten, tot aanbrenging van wijzigingen van inhoudelijk ondergeschikte aard en tot intrekking van diverse wetten die uitgewerkt zijn (Kamerstukken II 2007/08, 31 120, nr. 6) een wijziging in de Handelsregisterwet 2007 aangebracht om laatstgenoemde wet in overeenstemming te brengen met de dienstenrichtlijn. Door de inwerkingtreding van deze bepaling per 1 juli 2008 (Staatsblad 2008, 242) is deze aanpassing aan de dienstenrichtlijn afgerond. Met het uitgangspunt dat ministeries zelf de wijzigingen verzorgen van de wet- en regelgeving waarvoor zij verantwoordelijk zijn, wordt pragmatisch omgegaan. Zo is het praktischer om in een aantal gevallen de wijzigingen die uit de screening volgen, niet via een apart departementaal wetgevingstraject te implementeren, maar mee te nemen in het in dit wetsvoorstel voor een Aanpassingswet dienstenrichtlijn. Dit kan zich voordoen indien het gaat om vrij kleine, relatief simpele aanpassingen, zoals bijvoorbeeld het aanpassen van artikel 5 van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen. Een andere overweging om aanpassingen die uit de doorlichting volgen te implementeren via de Aanpassingswet kan zijn onvoldoende zekerheid over de afronding daarvan voor de implementatiedatum van de dienstenrichtlijn.

1.2.4 Aanpassing van sectorale wet- en regelgeving op grond van de algemene implementatieverplichting

Naast de aanpassingen die voortvloeien uit de bovengenoemde verplichte doorlichting, zal bestaande wetgeving ook op andere punten moeten worden aangepast om te voorkomen dat zij in strijd kan komen met de

dienstenrichtlijn en het wetsvoorstel voor de Dienstenwet. Het kan dan gaan om wettelijke voorschriften die botsen met bepalingen uit de dienstenrichtlijn die niet onder de verplichte screening vallen en evenmin worden geïmplementeerd via het wetsvoorstel voor een Dienstenwet (bijvoorbeeld artikel 10, vierde lid, van de dienstenrichtlijn). Daarnaast is het noodzakelijk om wettelijke bepalingen uit specifieke wetgeving die een afwijkende regeling kennen ten opzichte van hetgeen in het wetsvoorstel voor een Dienstenwet en de dienstenrichtlijn is opgenomen, in overeenstemming te brengen met de bepalingen van de voorgestelde Dienstenwet (bijvoorbeeld artikel 13, derde lid, van de dienstenrichtlijn).

Of wet- en regelgeving aangepast dient te worden, is onderzocht via een zogenaamde aanvullende doorlichting, zie hierover paragraaf 2.1. Deze aanpassingen worden zoveel mogelijk meegenomen in dit voorstel voor een Aanpassingswet. Ook met dit uitgangspunt wordt praktisch omgegaan.

1.2.5 Het wetsvoorstel voor een Veegwet

Het mogelijke wetsvoorstel voor een Veegwet is bedoeld om technische onvolkomenheden, omissies en andere technische wijzigingen aan te brengen in de Dienstenwet, de sectorale wetgeving en de Aanpassingswet, voor zover deze wijzigingen noodzakelijk zijn voor een juiste implementatie van de dienstenrichtlijn.

Vooralsnog zijn er geen aanwijzingen dat een dergelijk voorstel ingediend dient te worden. Indien een dergelijk voorstel toch noodzakelijk blijkt te zijn, zal dat naar verwachting in de loop van het derde kwartaal van 2009 bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal worden ingediend.

1.2.6 Overige regelgeving

Dit wetsvoorstel en het mogelijke wetsvoorstel voor een Veegwet hebben betrekking op wijzigingen van wetten in formele zin. Aanpassing van andere regelgeving op rijksniveau die moet plaatsvinden naar aanleiding van de dienstenrichtlijn zal plaatsvinden op het daarvoor geëigende niveau, dat wil zeggen bij algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling of beleidsregel. Naast deze wijzigingen van de regelgeving op rijksniveau, moeten ook andere organen met regelgevende bevoegdheden hun regelgeving in overeenstemming brengen met de dienstenrichtlijn en de Dienstenwet.

Het gaat hier in de eerste plaats om de medeoverheden. In overleg met de koepelorganisaties het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) is hiervoor een traject ontwikkeld. De koepelorganisaties hebben hun modelverordeningen respectievelijk modelkeuren getoetst aan de dienstenrichtlijn en zo nodig daarmee in overeenstemming gebracht (zie in dit verband paragrafen 6 en 11 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor een Dienstenwet en de nota naar aanleiding van het verslag bij dat wetsvoorstel). Daarnaast zijn in de loop van 2008 regionale bijeenkomsten georganiseerd om de decentrale overheden te informeren over de richtlijn en de gevolgen die daar voor hen uit kunnen voortvloeien. Hierbij is gewezen op de ondersteuning die zij kunnen krijgen vanuit hun koepelorganisaties en vanuit de rijksoverheid, zoals bijvoorbeeld een handreiking voor de screening. Hierbij is de decentrale overheden gevraagd hun screening tijdig af te ronden, zodat zij voldoende tijd hebben om benodigde aanpassingen van hun regelgeving door te kunnen voeren. De resultaten van de screening van de gemeentelijke verordeningen zullen eveneens onderdeel uitmaken van het aan de Europese Commissie toe te zenden screeningsverslag.

In de tweede plaats moeten ook de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (PBO's) hun regelgeving toetsen en waar nodig in overeenstemming brengen met de dienstenrichtlijn of de Dienstenwet. Deze toetsing is in overleg met de Sociaal Economische Raad door de PBO's verricht. Waar nodig worden de daaruit volgende aanpassingen thans door de PBO's verricht of voorbereid. De screeningsresultaten zullen eveneens aan de Europese Commissie worden gerapporteerd. In het verlengde daarvan dienen ook een aantal beroepsorganisaties aan de verplichtingen van de dienstenrichtlijn te voldoen.

2 Inhoud van het wetsvoorstel

2.1 De aanvullende doorlichting

Zoals hierboven al werd beschreven wordt de inhoud van de Aanpassingswet in de eerste plaats gevormd door de aanpassingen van wettelijke bepalingen naar aanleiding van de screeningsoperatie die niet op een andere wijze konden worden gerealiseerd. Het aantal wettelijke bepalingen dat naar aanleiding van de screeningsoperatie aangepast dient te worden en waarvan bleek dat dit niet op een andere wijze kon geschieden, is zeer beperkt, hetgeen overeenkomt met het beeld dat uit de algemene resultaten van de screeningsoperatie rijst. Het gaat om de wetsaanpassingen opgenomen in de artikelen I, III, VII en IX van dit wetsvoorstel. In de tweede plaats wordt de inhoud van het wetsvoorstel voor een Aanpassingswet gevormd door de resultaten van de aanvullende doorlichting voor zover daaruit is gebleken dat een wettelijke bepaling strijdig is met de bepalingen van het voorstel voor een Dienstenwet en de dienstenrichtlijn. De aanvullende doorlichting richtte zich op die artikelen uit de dienstenrichtlijn en het voorstel voor een Dienstenwet waarvan het (potentiële) risico op strijdigheid met in Nederland geldende wettelijke voorschriften aanwezig was. Om uiteenlopende redenen was dat risico vaak niet aan de orde (zie onder andere paragraaf 3.4.2 van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel voor een Dienstenwet). Ten aanzien van de andere artikelen uit de richtlijn is vervolgens een doorlichting uitgevoerd. Het gaat dan enerzijds om een aanvullende doorlichting gebaseerd op artikelen uit de dienstenrichtlijn die in het voorstel voor een Dienstenwet zijn omgezet (artikel 11, eerste lid, over de geldigheidsduur van vergunningen; artikel 13, derde lid, over de termijn van behandeling van een aanvraag en de verlenging ervan; artikel 6, eerste lid en artikel 8, eerste lid, over de afwikkeling van procedures en formaliteiten via het centraal elektronisch loket;). Anderzijds betreft het artikelen van de dienstenrichtlijn die niet in het voorstel voor een Dienstenwet zijn omgezet, maar wel eventueel sectorspecifieke implementatie of aanpassingen kunnen vergen (artikel 10, vierde lid, over de territoriale werking van vergunningen; artikel 12, eerste lid, over schaarse vergunningen; artikel 13, tweede lid, over de evenredigheid van eventuele kosten voor een aanvraag; artikel 28, zevende lid, van de dienstenrichtlijn over de toegankelijkheid van registers voor bevoegde instanties uit andere lidstaten). Ook is als onderdeel van de doorlichting met diverse ministeries overleg gevoerd over een aantal specifieke artikelen uit de dienstenrichtlijn, zoals artikel 24, tweede lid, van de dienstenrichtlijn over de commerciële communicatie van gereguleerde beroepen en artikel 25, tweede lid, van de dienstenrichtlijn over multidisciplinaire activiteiten. Het aantal wettelijke bepalingen dat naar aanleiding van de aanvullende doorlichting aangepast dient te worden, is beperkt. Het gaat dan om de artikelen IV, V en VI. Dit ligt ook voor de hand omdat het wetsvoorstel voor een Dienstenwet verschillende horizontale kaders bevat die niet of beperkt in de Nederlandse wetgeving geregeld waren (bijvoorbeeld het centraal elektronisch loket voor dienstverrichters of de verplichtingen inzake administratieve samenwerking). De algemene bepalingen van het wets-

voorstel voor een Dienstenwet kunnen dan ook zonder aanpassingen in sectorspecifieke wetgeving worden toegepast. In de artikelsgewijze toelichting wordt verder ingegaan op de redenen voor de aanpassing in kwestie.

In derde en laatste plaats wordt de inhoud van de Aanpassingswet gevormd door het van toepassing laten worden van de regeling van de *lex silencio positivo* zoals geregeld in artikel 60 van het wetsvoorstel voor een Dienstenwet. Het gaat daarbij om de artikelen II en VIII van dit wetsvoorstel. De volgende paragraaf geeft hierover een nadere toelichting.

2.2 De lex silencio positivo

In de dienstenrichtlijn is in artikel 13, vierde lid, bepaald dat voor vergunningstelsels die onder de reikwijdte vallen van de dienstenrichtlijn, het uitgangspunt geldt dat de vergunning wordt geacht te zijn verleend indien op de aanvraag voor een vergunning niet tijdig is besloten. Dit principe wordt veelal aangeduid als *lex silencio positivo* of de van rechtswege verleende vergunning. Van dit uitgangspunt kan volgens de dienstenrichtlijn alleen worden afgeweken wanneer dat gerechtvaardigd is om dwingende redenen van algemeen belang, met inbegrip van een rechtmatig belang van een derde partij. Deze bepaling uit de dienstenrichtlijn past in het kabinetsstandpunt van 18 december 2007 inzake de invoering van de *lex silencio positivo* ten algemene (Kamerstukken II 2007/08, 29 515, nr. 224), als onderdeel van het kabinetsplan inzake administratieve lasten. Indien voor een specifiek vergunningstelsel wordt gekozen voor toepassing van de *lex silencio positivo*, gaat daarvoor paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht gelden. Deze paragraaf, getiteld «Positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen», wordt ingevoegd in de Algemene wet bestuursrecht door middel van het wetsvoorstel voor een Dienstenwet. De *lex silencio positivo* is van toepassing indien dit bij wettelijk voorschrift expliciet is bepaald.

In het wetsvoorstel voor een Aanpassingswet dienstenrichtlijn wordt de *lex silencio positivo* van toepassing verklaard op de vergunningstelsels die onder de reikwijdte van de dienstenrichtlijn vallen, tenzij dwingende redenen van algemeen belang, met inbegrip van de belangen van derden, daaraan in de weg staan. Om te bepalen op welke vergunningstelsels de *lex silencio positivo* van toepassing kan worden verklaard, is als uitvloeisel van het genoemde kabinetsstandpunt van 18 december 2007 onderzocht welke vergunningstelsels daarvoor in aanmerking komen. Over de uitkomsten van dit onderzoek is de Staten-Generaal geïnformeerd bij brief van het kabinet van 3 december 2008 (Kamerstukken II 29 515, nr. 274). In dit onderzoek zijn ook de vergunningstelsels meegenomen die vallen onder de reikwijdte van de dienstenrichtlijn. Uiteindelijk is gebleken dat voor wat betreft wetten in formele zin alleen de vergunningstelsels opgenomen in de artikelen II en VIII van dit wetsvoorstel in aanmerking komen voor een verplichte toepassing van de *lex silencio positivo* op grond van de dienstenrichtlijn.

Deze beperkte uitkomst is in lijn met de inspanningen die Nederland de afgelopen jaren heeft verricht in het kader van de vermindering van regel-druk en administratieve lasten: veel onnodig belastende vergunningstelsels zijn afgeschaft. De overgebleven vergunningstelsels zijn noodzakelijk ter bescherming van zwaarwegende publieke belangen. De screeningsoperatie op grond van de dienstenrichtlijn heeft opnieuw geleid tot een beoordeling van noodzakelijkheid en proportionaliteit en vergunningstelsels (zie artikelen 9 en 16 van de dienstenrichtlijn). In het verlengde van deze inspanningen ligt het dan ook voor de hand dat bij de overgebleven vergunningstelsels, gelet op de dwingende redenen van algemeen belang die door deze stelsels worden beschermd, de invoering van de *lex silencio positivo* op bezwaren stuit in verband met diezelfde belangen. Voor andere vergunningstelsels die niet onder de dienstenrichtlijn vallen

en waarbij de *lex silencio positivo* zal worden ingevoerd, wordt bij bovengenoemde brief een overzicht gegeven.

3 De gevolgen van het wetsvoorstel

3.1 Administratieve lasten

Het wetsvoorstel bevat geen informatieverplichtingen die gevolgen hebben voor de administratieve lasten van burgers, noch bevat het wetsvoorstel bepalingen die daarop indirect van invloed zijn. Wel bevat het wetsvoorstel een aantal bepalingen die gevolgen hebben voor de administratieve lasten van bedrijven.

Het gaat in de eerste plaats om de wijzigingen in de Handelsregisterwet. Door de Dienstenwet is het voor bedrijven die binnen het bereik van die wet vallen, mogelijk gemaakt om de gehele procedure van inschrijving en mutaties in het Handelsregister elektronisch te vervullen. De voorliggende wijziging breidt die mogelijkheid uit tot alle bedrijven. In totaal leidt dit tot een reductiepotentieel van de administratieve lasten van 5,7 miljoen euro. Daarvan is het bedrag van 3,1 miljoen euro het gevolg van voorliggend voorstel en het resterende bedrag van 2,6 miljoen euro is het gevolg van de relevante bepalingen in de Dienstenwet. Bij de berekening van deze reductie is uitgegaan van een ruim gebruik van de mogelijkheid tot digitaal inschrijven en digitaal wijzigen van gegevens opgenomen in het handelsregister. Ook is aangenomen dat bedrijven de benodigde digitale authenticatie ook voor andere toepassingen en procedures zullen gebruiken zoals het aanvragen van vergunningen. De eventueel hiermee samenhangende kosten zijn daarom niet meegenomen bij de lastenberekening. De tweede bepaling die leidt tot een reductie, is het wijzigingsvoorstel ten aanzien van het dagtekeningsvereiste uit de Colportagewet. Het laten vervallen van dit vereiste, leidt tot een reductie van de administratieve lasten met circa 0,6 miljoen euro.

Tot slot leidt het laten vervallen van de vergunningplicht voor preparateurs in de Flora- en faunawet tot een reductie van administratieve lasten met circa 2 500,- euro. Ten aanzien van de hierboven genoemde wijzigingsvoorstellen geldt, dat de kosten van kennisneming van de wetgeving op bedrijfsniveau verwaarloosbaar zijn. Gelet op het grote aantal ondernemingen dat staat ingeschreven in het handelsregister zullen de kosten van kennisname van de wijzigingen in de Handelsregisterwet in totaal eenmalig in de orde van grootte van € 400 000,- liggen. Op 20 november 2008 heeft het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL) advies uitgebracht over het wetsvoorstel. ACTAL kan zich vinden in indiening van het wetsvoorstel. Naar aanleiding van de bovengenoemde voorgestelde wijzigingen in de Handelsregisterwet adviseert ACTAL de administratieve lasten rond de elektronische handtekening rijksbreed in beeld te laten brengen. Met betrekking tot de administratieve lasten verbonden aan het op een gekwalificeerd niveau authenticeren van bedrijven, waarvan de elektronische handtekening één vorm is, kan worden opgemerkt dat deze op nul zijn gesteld bij de berekening van de administratieve lasten van de wijzigingen in de Handelsregisterwet.

Het is niet mogelijk de kosten van het op gekwalificeerd niveau authenticeren van bedrijven toe te rekenen aan de elektronische ontsluiting van het handelsregister. Bovendien zou het deel van de kosten dat toegerekend zou moeten worden aan het handelsregister tenderen naar nul, gelet op het aantal bedrijven dat gebruik zal gaan maken van deze vorm van authenticatie en de verwachte toename van het aantal toepassingen hiervan bij dienstverleningsprocessen van de overheid.

Naar aanleiding van het advies van ACTAL om de administratieve lasten rond de elektronische handtekening rijksbreed in beeld te laten brengen, kan het volgende worden opgemerkt. Het ministerie van Economische Zaken is een project *eHerkenning voor Bedrijven* gestart. Dit project is

gericht op de ontwikkeling van een stelsel voor elektronische herkenning van bedrijven als zij zaken doen met de overheid. Als onderdeel van dit project zullen rond specifieke dienstverleningsprocessen de administratieve lasten in kaart worden gebracht waaronder de lasten als gevolg van de elektronische handtekening. Daarnaast hebben de Regiegroep Regel-druk en de ministeries van Economische Zaken en Binnenlandse Zaken reeds een project gestart om te komen tot een beoordelingskader voor ICT-projecten. Hierbij worden instrumenten ontwikkeld om betere inschattingen te kunnen maken welke effecten ICT-projecten kunnen hebben voor de administratieve lasten.

3.2 Overige effecten voor bedrijven

Het introduceren van de *lex silencio positivo* in de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en de Mijnbouwwet, alsmede het aanpassen van de termijnen in de Wet milieubeheer respectievelijk de Wet geurhinder en veehouderij, hebben voor bedrijven het gunstige effect dat de overheid gestimuleerd wordt om binnen de vastgestelde termijnen een besluit te nemen. Dit betekent dat de duur van de procedures wordt beperkt en er een verhoogde transparantie is voor het bedrijfsleven op welk moment zij een beslissing kunnen verwachten.

3.3 Gevolgen voor medeoverheden

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven raakt de richtlijn alle bestuurslagen in Nederland. Rijk, provincies, gemeentes en publiekrechtelijke bedrijfs- en beroepsorganisaties hebben alle hun eigen verantwoordelijkheid om aan de verplichtingen van de dienstenrichtlijn te voldoen, inclusief de conformiteit van het regelgeving met de dienstenrichtlijn en het voorstel voor een Dienstenwet. Dit betekent dat iedere bestuurslaag zelf verantwoordelijk is voor de doorlichting van zijn regelgeving en de aanpassing daarvan waar dat noodzakelijk blijkt te zijn. De Rijksoverheid is andere bestuurslagen daarbij overigens zoveel mogelijk behulpzaam. Het onderhavige wetsvoorstel past alleen een aantal wetten in formele zin aan. De gevolgen van deze aanpassingen voor de medeoverheden zijn niet of slechts in geringe mate aanwezig. De voorgestelde wijzigingen hebben geen financiële gevolgen voor de decentrale overheden.

3.4 Uitvoeringsaspecten

De aanpassingen van de Handelsregisterwet en de Colportagewet hebben gevolgen voor de werkzaamheden van de kamers van koophandel. Gelet daarop is met de vereniging Kamer van Koophandel Nederland over deze aanpassingen overleg gevoerd.

Ten aanzien van de Handelsregisterwet is de reactie van de vereniging aldus samen te vatten. De vereniging onderschrijft de voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte, maar vroeg zich af of die op een aantal onderdelen niet meeromvattend dient te zijn gelet op de verdere inhoud van het voorstel voor een Dienstenwet. Naar aanleiding daarvan is paragraaf 5.1 van het voorstel voor een Dienstenwet over vergunningen van overeenkomstige toepassing verklaard op berichtenverkeer met anderen dan dienstverrichters. In de toelichting op artikel VI wordt de noodzakelijkheid daarvan uiteengezet. Ook stelde de vereniging vragen over de noodzaak en haalbaarheid van de gekwalificeerde elektronische handtekening, over de positie van het samenwerkingsverband Kamer van Koophandel Nederland en over de financiering van aanvullende verplichtingen. Deze opmerkingen hebben niet tot aanpassing van het wetsvoorstel of de toelichting daarop geleid. Indien aanvullende verplichtingen leiden tot meerkosten voor de kamers zullen deze binnen de gebruikelijke financiële kaders worden beoordeeld.

Met betrekking tot de voorziene aanpassing van de Colportagewet is aangegeven dat de Kamers van Koophandel zich kunnen vinden in de voorgestelde aanpassing. Deze heeft voor hen geen wezenlijke financiële of uitvoeringstechnische gevolgen.

3.5 Reacties van betrokken organisaties

Raad voor de Rechtspraak

Het onderhavige wetsvoorstel is voorgelegd voor advies aan de Raad voor de Rechtspraak. De Raad ziet geen reden om een inhoudelijk advies uit te brengen.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Artikel 5, eerste lid, van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen regelt dat de schade en de bijkomende kosten bij een ramp worden getaxeerd door een schade-expert. De taxatie van het schadebedrag is nodig om de hoogte van de tegemoetkoming te kunnen bepalen. De bestaande bepaling vereist dat de schade-expert wordt aangewezen door de minister van Binnenlandse Zaken. Deze vergunningplicht voor de schade-expert is niet noodzakelijk en vervalt aangezien het aanwijzen van een schadetaxateur altijd al werd gedaan op basis van een overeenkomst tussen de minister en schade-experts. Ook in de toekomst zal de minister deze taak uitbesteden aan marktpartijen, waarbij ook schadetaxateurs uit andere landen kunnen meedingen in de aanbesteding. De onderhavige wijziging laat onverlet dat de schadetaxatie uitsluitend in opdracht van de minister wordt gedaan, omdat de taxatie de basis vormt voor het door de minister te nemen besluit over de toekenning van de tegemoetkoming.

Het derde lid wordt aangepast omdat er niet meer verwezen hoeft te worden naar de schade-expert die door de minister is aangesteld.

Artikel II

Op grond van artikel 8, tweede lid, van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus kan de minister van Justitie ontheffing verlenen van de opleidingseisen die worden gesteld aan personen die door een beveiligingsorganisatie of recherchebureau met werkzaamheden worden belasten. Deze ontheffing kwalificeert als een vergunning in de zin van artikel 4 van de dienstenrichtlijn en artikel 1 van de Dienstenwet. Particuliere recherchebureaus vallen binnen het bereik van de dienstenrichtlijn. Nu zich daartegen geen dwingende redenen van algemeen belang verzetten, wordt voor het verzoek om ontheffing van de opleidingseis aangesloten bij het uitgangspunt van de dienstenrichtlijn dat een vergunning wordt geacht te zijn verleend indien op de aanvraag niet tijdig is beslist.

Hoewel de dienstenrichtlijn volgens artikel 2, tweede lid onder k, niet van toepassing is op particuliere beveiligingsdiensten, heeft de voorgestelde wijziging wel op deze organisaties betrekking. De ontheffing van de opleidingseis is bij de eerdergenoemde doorlichting van vergunningsstelsels in het kader van het kabinetsstandpunt inzake de invoering van de *lex silencio positivo* ten algemene van 18 december 2007 naar voren gekomen als een mogelijkheid voor de *lex silencio positivo*. Uit doelmatigheidsoverwegingen wordt de wijziging van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties die nodig is voor de van rechtswege verlening van de ontheffing van de opleidingseis voor particuliere beveiligers bij niet tijdig beslissen, in dit wetsvoorstel opgenomen.

Bij het bepalen van een termijn om te beslissen op een verzoek om ontheffing is aansluiting gezocht bij het bepaalde in de algemene regeling van de Algemene wet bestuursrecht. Een termijn van acht weken wordt in beginsel toereikend geoordeeld voor de inhoudelijke beoordeling van een verzoek om ontheffing. Mocht deze termijn voor een deugdelijk onderzoek naar de relevante feiten en de af te wegen belangen niet toereikend zijn dan kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid deze termijn eenmaal te verdagen.

Artikel III

Op grond van de tweede zin van artikel 1023 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is thans een persoon niet om reden van zijn nationaliteit van benoeming tot arbiter uitgesloten, tenzij de partijen anders zijn overeengekomen. Deze bepaling laat partijen derhalve vrij personen op grond van hun nationaliteit van benoeming uit te sluiten. In internationale arbitrage wordt van de uitsluitingsmogelijkheid vaak in die zin gebruik gemaakt dat overeengekomen wordt dat de enige arbiter of de voorzitter van het scheidsgerecht niet de nationaliteit van een van de partijen mag hebben.

Met de voorgestelde aanvulling wordt in artikel 1023 Rv duidelijk gemaakt dat de uitsluiting een onpartijdige en onafhankelijke arbitrage tot doel heeft.

Artikel IV

Onderdeel A

Artikel 30, vierde lid, van het wetsvoorstel voor een Dienstenwet stelt eisen aan de verlenging van de beslistermijn bij toepassing van de openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht. In die bepaling wordt afgeweken van de eisen die daaromtrent in artikel 3:18, tweede lid, van de laatstgenoemde wet worden gesteld. In de situatie dat artikel 30, vierde lid, van de Dienstenwet van toepassing is, zal de verlenging van de termijn waarbinnen advies moet worden uitgebracht, moeten worden afgestemd op de termijn waarmee ingevolge dat artikellid de termijn tot het geven van de beschikking op de aanvraag kan worden verlengd. De voorgestelde wijziging van artikel 8.31, derde lid, van de Wet milieubeheer voorziet hierin.

Onderdeel B

Indien bij de vaststelling van een bestemmingsplan aan gronden een zodanige bestemming wordt gegeven dat daardoor een industrieterrein ontstaat, moet ingevolge artikel 40 van de Wet geluidhinder rond deze gronden een zone worden vastgesteld waarbuiten de geluidsbelasting vanwege het betrokken terrein de waarde van 50 dB(A) niet overschrijdt. Op grond van artikel 13.7 van de Wet milieubeheer geldt een aanhoudingsverplichting voor vergunningaanvragen die betrekking hebben op bepaalde categorieën inrichtingen en die gevestigd worden op een industrieterrein waarvoor nog geen zone is vastgesteld. Het betreft inrichtingen die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken. Deze zijn opgesomd in artikel 2.4 en bijlage I bij het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer.

Artikel 13.7 staat op gespannen voet met artikel 13, derde lid, van de dienstenrichtlijn en artikel 30 van het wetsvoorstel voor een Dienstenwet. Op grond van die bepalingen moet verzekerd zijn dat vergunningaanvragen zo snel mogelijk en binnen een van tevoren bekend gemaakte termijn worden behandeld. Dit artikel, waarvan in de praktijk nauwelijks gebruik is gemaakt, komt daarom te vervallen. Materieel heeft dit geen gevolgen

aangezien als gevolg van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening het toetsingskader van de milieuvergunning is uitgebreid met onder meer het bestemmingsplan. Ingevolge artikel 8.10, derde lid, van de Wet milieubeheer kan het bevoegd gezag de milieuvergunning weigeren ingeval door verlening daarvan strijd zou ontstaan met een bestemmingsplan. Zolang in het bestemmingsplan nog geen zone als hiervoor bedoeld is vastgesteld, kan de aanvraag voor een inrichting die in belangrijke mate geluidhinder kan veroorzaken worden geweigerd wegens strijd met het bestemmingsplan. Als namelijk sprake is van een bestaand terrein waaromheen nog geen geluidszone is vastgesteld, betreft het geen «industrieterrein» in de zin van de Wet geluidhinder. Volgens de definitie van artikel 1 van die wet is een industrieterrein een terrein waaraan een bestemming is gegeven die de mogelijkheid van vestiging van inrichtingen behorende tot een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorie van inrichtingen die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken, insluit. Als men een inrichting die behoort tot een bij de hiervoor bedoelde algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie, dus op een bestaand, niet gezoneerd terrein wil vestigen, is sprake van strijd met het bestemmingsplan en kan de vergunning worden geweigerd op grond van artikel 8.10, derde lid, Wet milieubeheer.

Onderdeel C

Artikel 30, vierde lid, van het wetsvoorstel voor een Dienstenwet stelt eisen aan de termijn waarmee de beslistermijn mag worden verlengd bij toepassing van de openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht. In die bepaling wordt afgeweken van de eisen die daaromtrent in artikel 3:18, tweede lid, van de laatstgenoemde wet worden gesteld.

Het voorgestelde eerste lid van artikel 13.8 van de Wet milieubeheer voorziet er in dat in de situatie dat voor de beslissing op een of meerdere van de aanvragen die gecoördineerd worden behandeld met andere aanvragen artikel 30, vierde lid, van de Dienstenwet geldt, dat lid geldt voor alle beslissingen op die aanvragen. Indien deze situatie zich voordoet, zal dus bij het bepalen van de verlengingstermijn dat artikellid in acht moeten worden genomen. In de andere gevallen zal de verlengingstermijn moeten worden bepaald overeenkomstig artikel 3:18, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Als gevolg van het voorgestelde tweede lid zal in geval de termijn voor de beslissing op een aanvraag met een bepaalde termijn wordt verlengd, die verlengingstermijn eveneens gelden voor de beschikkingen op de andere aanvragen die met die aanvraag gecoördineerd worden behandeld.

Onderdeel D

Artikel 19.5, tweede lid, laatste volzin, wordt in een drietal opzichten gewijzigd.

In de eerste plaats wordt aan de daarin opgenomen opsomming van bepalingen als gevolg waarvan beslistermijnen lopen artikel 30 van het wetsvoorstel voor een Dienstenwet toegevoegd. Dit heeft tot gevolg dat ook de krachtens artikel 30 van dat wetsvoorstel geldende termijnen niet zullen lopen zolang de behandeling van de aanvraag is opgeschort.

In de tweede plaats wordt de bepaling technisch aangepast aan onderdeel A als gevolg waarvan artikel 13.7 zal vervallen.

In de derde plaats wordt de bepaling in technische zin verbeterd door de verwijzing naar het zevende lid van artikel 7.5 te vervangen door een verwijzing naar het zesde lid van artikel 7.5.

Onderdeel E

De wijziging in artikel 21.1, tweede lid, onder a, is een gevolg van de wijziging in onderdeel B.

Artikel V

Een beslissing op een vergunningaanvraag voor het oprichten of veranderen van een veehouderij in een betrokken gebied wordt aangehouden totdat de verordening ter voorbereiding waarvan de gemeenteraad een aanhoudingsbesluit op grond van artikel 7 van de Wet geurhinder en veehouderij heeft genomen, in werking is getreden. De mogelijkheid voor de gemeenteraad een aanhoudingsbesluit te nemen, is er teneinde te voorkomen dat een gebied minder geschikt wordt voor het behalen van de met een gemeentelijke verordening te verwezenlijken doelstelling. Ingevolge het derde lid van dat artikel vervalt een aanhoudingsbesluit op het tijdstip dat de gemeentelijke verordening, ter voorbereiding waarvan het besluit is genomen, in werking treedt. Het aanhoudingsbesluit vervalt tevens indien niet binnen een jaar na de inwerkingtreding daarvan een ontwerp-verordening bij de gemeenteraad aanhangig is gemaakt. Zolang een voorbereidingsbesluit geldt, moeten beslissingen op aanvragen voor het oprichten of veranderen van een veehouderij in het betrokken gebied worden aangehouden. Indien tijdig een ontwerp-verordening bij de gemeenteraad aanhangig is gemaakt, blijft de aanhoudingsplicht dus gelden zolang de gemeentelijke verordening niet in werking is getreden.

Omdat er geen wettelijke termijn geldt waarbinnen een gemeentelijke verordening in werking moet treden en daardoor ook niet vaststaat wanneer een vergunningaanvraag uiterlijk wordt behandeld, staat artikel 7 van de hiervoor genoemde wet op gespannen voet met artikel 13, derde lid, van de dienstenrichtlijn en artikel 30 van het wetsvoorstel voor een Dienstenwet. Op grond van die bepalingen moet verzekerd zijn dat vergunningaanvragen zo snel mogelijk en binnen een van tevoren bekend gemaakte termijn worden behandeld.

Het derde lid van artikel 7 van die wet wordt om die reden zodanig aangepast dat een aanhoudingsbesluit tevens zal vervallen indien niet binnen twee jaar na de datum van inwerkingtreding daarvan de gemeentelijke verordening ter voorbereiding waarvan het besluit is genomen, in werking treedt. Op deze wijze is zeker gesteld dat de behandeling van een vergunningaanvraag niet voor onbepaalde tijd wordt aangehouden.

Daarnaast wordt in een nieuw vijfde lid van dat artikel geregeld in welke situatie en voor welke duur het bevoegd gezag een beslissing op de aanvraag moet aanhouden als gevolg van een aanhoudingsbesluit van de gemeenteraad.

Voorts is het eerste lid van artikel 7 in lijn gebracht met het nieuwe vijfde lid. Een besluit van de gemeenteraad als bedoeld in dat lid heeft niet langer tot gevolg dat vergunningaanvragen moeten worden aangehouden, maar de beslissingen op vergunningaanvragen.

Artikel VI

De bij en krachtens de Handelsregisterwet 2007 geregelde procedure ter inschrijving in het handelsregister is een vergunningstelsel waarop het wetsvoorstel Dienstenwet van toepassing is. Een van de gevolgen van de toepasselijkheid van dat voorstel zal zijn dat dienstverrichters als bedoeld in de Dienstenwet een inschrijving of doorhaling via het centraal loket, en dus langs elektronische weg, moeten kunnen bewerkstelligen (zie paragrafen 3.3., 3.4 en artikel 5, tweede lid). Een ander gevolg is dat op een aanvraag van een dienstverrichter tot inschrijving in het handelsregister de artikelen in het voorstel voor een Dienstenwet over vergunningen op

aanvraag van toepassing zijn (zie paragraaf 5.1). De in artikel 19, derde en vierde lid, voorgestelde wijzigingen bewerkstelligen dat een inschrijving of doorhaling via het centraal loket ook voor anderen dan dienstverrichters kan plaatsvinden en dat de vergunninggerelateerde artikelen uit het voorstel voor een Dienstenwet in dat geval van overeenkomstige toepassing zijn.

Daarmee gaan de voorgestelde wijzigingen verder dan hetgeen de dienstenrichtlijn strikt genomen voorschrijft ter implementatie. Die wijzigingen zijn niettemin noodzakelijk om de kamers van koophandel in staat te stellen op efficiënte en pragmatische wijze aan de verplichtingen van de Dienstenwet inzake elektronische afwikkeling via het centraal loket te voldoen.

De kamers hebben namelijk kenbaar gemaakt dat het niet goed mogelijk is om bij ontvangst van bescheiden en gegevens via het centraal loket te onderscheiden tussen dienstverrichters die onder de reikwijdte van de Dienstenwet vallen en anderen. Dit bezwaar geldt ook voor de artikelen in het voorstel voor een Dienstenwet over vergunningen.

In feite zou een dergelijke scheiding er op neerkomen dat voor een ieder die opgave doet, moet worden nagegaan of het daadwerkelijk een dienstverrichter is die activiteiten verricht die onder de reikwijdte van de Dienstenwet vallen. Dat is praktisch lastig te realiseren en zou daarnaast een administratieve lastenverhoging voor het bedrijfsleven tot gevolg hebben die bestaat uit het opvragen van aanvullende informatie. Dat staat diametraal tegenover de doelstelling van de dienstenrichtlijn tot administratieve vereenvoudiging te komen. Verder staat voor het bedrijfsleven en voor overige maatschappelijke actoren geen enkel redelijk voordeel tegenover een zodanige verzwaring van lasten. Een gescheiden benadering zou daarnaast vermoedelijk een aanpassing van systemen en processen bij de kamers inhouden, die ook nog eens kostenverhogend werkt. Tenslotte moeten de kamers ook nu al bij wijze van implementatieverplichting bepaalde zaken elektronisch kunnen afwickelen met degenen die opgave doen zonder daarbij onderscheid te maken tussen dienstverrichters en anderen (zie artikel 3, derde en vierde lid, van het Handelsregisterbesluit 2008). Deze verplichting in het Handelsregisterbesluit 2008 zal in het voorstel voor een Aanpassingsbesluit dienstenrichtlijn in overeenstemming worden gebracht met de voorgestelde wetswijziging van de Handelsregisterwet.

De voorgestelde wijzigingen bieden de kamers onder meer de wettelijke waarborg en verplichting om ook voor anderen dan dienstverrichters berichtenverkeer via het centraal loket te kunnen laten verlopen. Dat berichtenverkeer dient ingevolge het voorgestelde artikel 19, derde lid, van de Handelsregisterwet 2007 betrekking te hebben op enige inschrijving of doorhaling. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om het doen van een opgave, het bieden van herstel van verzuim door een kamer, het verzoek om en het toezenden van nadere bewijsstukken, alsmede de bekendmaking van de beslissing op de opgave tot inschrijving. Het betreft het type berichtenverkeer dat bij dienstverrichters tot procedures en formaliteiten als bedoeld in het wetsvoorstel Dienstenwet gerekend zou dienen te worden.

Ook berichtenverkeer dat plaatsvindt in het kader van onderzoek naar de bevoegdheid tot het doen van een opgave en de juistheid van een opgave is onderdeel van de procedure tot inschrijving in het handelsregister, dient om die reden eveneens via het centraal loket te kunnen worden afgewikkeld. Op grond van de voorgestelde wijziging zal die mogelijkheid van elektronische afwikkeling ook gaan gelden voor anderen dan dienstverrichters. Dit betekent ook dat controle van de identiteit van natuurlijke personen die een opgave doen, bijvoorbeeld voor een eenmanszaak, via het centraal loket mogelijk moet zijn. De Europese Commissie heeft dit bevestigd en acht de uitzondering die artikel 8, tweede lid, van de dienstenrichtlijn voor elektronische afwikkeling kent, niet van toepassing op dit

type controle. Een ruimere uitleg van deze uitzondering zou bovendien het risico met zich brengen dat in strijd met de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie inzake de *rule of reason* wordt gehandeld. Er is namelijk een reëel elektronisch alternatief beschikbaar voor betrouwbare identiteitscontrole waarvan degenen die opgave moeten doen ook zonder persoonlijke verschijning in Nederland vanuit andere lidstaten gebruik kunnen maken. Het gaat hierbij om de zogenaamde «gekwalificeerde elektronische handtekening» waarop artikel 5, eerste lid, van richtlijn 1999/93/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 1999 betreffende een gemeenschappelijk kader voor elektronische handtekeningen (PbEG 2000, L 13) betrekking heeft.

Het vijfde lid bevat ten slotte enkele uitzonderingen op het derde lid. De uitzonderingen genoemd in onderdeel a, zijn te herleiden tot het bepaalde in artikel 2, derde lid, onderdeel 3, van het voorstel voor een Dienstenwet. De uitzondering van betalingsverkeer als bedoeld in onderdeel b, vloeit voort uit het feit dat op dit verkeer dat wetsvoorstel evenmin van toepassing is.

Artikel VII

Nederland kent sinds 1973 de Colportagewet die een regeling bevat inzake het huis-aan-huis-verkopen van goederen en diensten. Deze wet is in 1985 aangepast in verband met de implementatie van de Richtlijn 85/577/EEG van de Raad van 20 december 1985 betreffende de bescherming van de consument bij buiten verkoopruimten gesloten overeenkomsten (PbEG van 31 december 1985, nr. L 372, blz. 31; hierna: Colportagerichtlijn) geïmplementeerd. Daarbij is gebruik gemaakt van de minimum harmonisatieclausule (artikel 8 van de Colportagerichtlijn). Een reeds bestaande verdergaande bepaling is gehandhaafd: in artikel 25, derde lid, Colportagewet is bepaald dat elke colportageovereenkomst gedagtekend dient te worden. Voor colporteurs die in Nederland gevestigd zijn, zijn de Kamers van Koophandel en Fabrieken bevoegd binnen het gebied waar de colporteur is gevestigd. Indien de colporteur buiten Nederland gevestigd is, is daarentegen alleen de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Rotterdam bevoegd. Dit betekent dat een buiten Nederland gevestigde colporteur meer moeite doet om zijn overeenkomsten te laten dagtekenen. Hierbij is sprake van een onderscheid in behandeling tussen binnenlandse en buitenlandse colporteurs, welke belemmerend kan werken voor buitenlandse ondernemers die in Nederland via colportage willen verkopen. De regeling maakt daarmee een onderscheid tussen binnenlandse colporteurs, hetgeen onverenigbaar is met de dienstenrichtlijn en derhalve dient te worden aangepast.

Het dagtekeningvereiste van artikel 25, derde lid, dient als beginpunt voor een herroepingstermijn van 8 dagen waarbinnen de consument het recht heeft de colportageovereenkomst zonder opgaaf van redenen te ontbinden (artikel 25, tweede lid). Het dagtekeningvereiste is in 1973, dus vóór de inwerkingtreding van de Colportagerichtlijn, in de Colportagewet opgenomen. De Colportagerichtlijn, die uitgaat van minimumharmonisatie, laat het regelen van de herroepingstermijn over aan het nationale recht en schrijft het dagtekeningsvereiste niet voor. Het dagtekeningvereiste van artikel 25, derde lid, is daarmee een zogenaamde (ex ante) nationale kop op de Europese regelgeving. Om de situatie voor binnenlandse en buitenlandse colporteurs gelijk te trekken, is ervoor gekozen om het dagtekeningvoorschrift in zijn geheel te laten vervallen. Als gevolg van het schrappen van het dagtekeningvereiste in het derde lid, moeten de leden 2 en 6 van artikel 25 van de Colportagewet worden aangepast. De herroepingstermijn vangt aan op de dag die volgt op de dag waarop de consument een exemplaar heeft ontvangen van de, door beide partijen ondertekende, akte, bedoeld in artikel 24, eerste lid, Colportagewet. Voorwaarde hierbij is wel dat de akte voldoet aan de informatievereisten van

artikel 24, tweede lid. Een van die eisen is dat in de akte het herroepingsrecht moet worden vermeld. Ook moet de akte voldoen aan het Besluit inhoud en dagtekening akten van colportageovereenkomsten.

Het vierde tot en met zesde lid wordt ten gevolge van het schrappen van het derde lid, vernummerd tot het derde tot en met vijfde lid. Het vijfde lid wordt vervolgens in lijn gebracht met het gewijzigde tweede lid, door te bepalen dat uitvoering van de overeenkomst pas kan worden gevorderd op het moment dat de herroepingstermijn verstreken is.

Het schrappen van deze nationale kop levert een reductie op van administratieve lasten van circa € 0,6 miljoen.

Artikel VIII

Artikel 31 van de Mijnbouwwet bepaalt dat de houder van een opslagvergunning zijn vergunning slechts met schriftelijke toestemming van de minister van Economische Zaken op een ander kan doen overgaan. De verplichting om de minister om schriftelijke toestemming te verzoeken bij de overdracht van de opslagvergunning, kwalificeert als een vergunningstelsel in de zin van artikel 4 van de dienstenrichtlijn en artikel 1 van het wetsvoorstel voor een Dienstenwet. Dit vergunningstelsel voldoet aan de toetsingscriteria van artikel 9 van de dienstenrichtlijn, omdat het noodzakelijk is in het kader van de bescherming van dwingende redenen van algemeen belang. Het gaat dan om de bescherming van belangen zoals het milieu, de volksgezondheid en de openbare veiligheid. Het is daarvoor noodzakelijk om te allen tijde te weten wie verantwoordelijk is voor de opslag van (potentieel) gevaarlijke stoffen in de bodem en er getoetst is of de juridische entiteit die de opslagvergunning uiteindelijk in handen heeft wel voldoende in staat is om de verplichtingen verbonden aan deze opslagvergunning na te komen. Het vergunningstelsel is non-discriminatoir, omdat dit geldt voor iedere houder van een opslagvergunning. Het vergunningstelsel is ook proportioneel, omdat de minister van Economische Zaken niet alleen geïnformeerd moet worden van de overgang van een opslagvergunning, maar ook de mogelijkheid moet hebben om al dan niet daarmee in te stemmen. Zonder deze instemmingsmogelijkheid, heeft de minister geen effectief middel om een dergelijke overgang ex ante te toetsen.

Nu het vergunningstelsel in artikel 31 van de Mijnbouwwet kwalificeert als een vergunningstelsel in de zin van de dienstenrichtlijn, doet zich ook de vraag voor of de *lex silencio positivo* zoals voorschreven door artikel 13, vierde lid, van de dienstenrichtlijn en geïmplementeerd door middel van de algemene regeling in de Algemene wet bestuursrecht (het voorgestelde artikel 60 van de Dienstenwet) onverkort van toepassing moet worden verklaard op dit vergunningstelsel. Of dat er juist een uitzonderingsgrond moet worden ingeroepen. Alleen indien de bescherming van een dwingende reden van algemeen belang, met inbegrip van een legitiem belang van een derde belanghebbende, zich verzet tegen de invoering van de *lex silencio positivo* kan gekozen worden voor een andere regeling. Alles afwegende blijkt dat de *lex silencio positivo* op het vergunningstelsel in artikel 31 van de Mijnbouwwet van toepassing kan worden verklaard.

Op grond van artikel 27 van de Mijnbouwwet (die op deze vergunningprocedure van overeenkomstige toepassing is verklaard) kan de minister van Economische Zaken tot weigering overgaan. Deze weigering kan alleen worden gebaseerd op grond van de technische of financiële mogelijkheden van de aanvrager, op grond van de manier waarop de aanvrager voornemens is de activiteiten te verrichten, op grond van het gebrek aan efficiëntie en verantwoordelijkheidszin van de aanvrager waarvan de aanvrager bij eerdere vergunningen op grond van de Mijnbouwwet heeft blijik gegeven, in het belang van de veiligheid, in het belang van de lands-

verdediging of in het belang van het planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen of aardwarmte.

Bij beoordeling van de aanvraag tot overgang moet bovendien worden beseft dat de informatie over het onderkomen waar de opslagvergunning betrekking op heeft al bekend is evenals de opgeslagen stoffen, de werkwijze van de vergunninghouder etc. De beoordeling richt zich dus specifiek op de vraag of de juridische entiteit waar de opslagvergunning op overgaat wel voldoende kwalificaties en slagkracht heeft om alle verplichtingen na te komen.

De beslistermijn voor de minister voor het al dan niet verlenen van de schriftelijke toestemming volgt de algemene regeling zoals neergelegd in artikel 4:13, eerste en tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht en bedraagt dus maximaal acht weken na ontvangst van de aanvraag. Uit het voorgestelde artikel 30, eerste lid, van de Dienstenwet dat ook op deze procedure van toepassing is, volgt dat de toestemming zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag, wordt gegeven. Deze termijn kan eenmaal worden verlengd overeenkomstig de voorwaarden van artikel 30, tweede lid, van de Dienstenwet. De uiteindelijke maximale beslistermijn bedraagt dan ook zestien weken. De aanvrager dient overeenkomstig artikel 30, derde lid, van de Dienstenwet voorafgaand aan de verlenging hiervan een kennisgeving te hebben ontvangen die met redenen is omkleed.

Artikel VIII draagt zorg voor de toepassing van de *lex silencio positivo*, zoals geregeld door middel van de algemene regeling in de Algemene wet bestuursrecht, op de vergunningprocedure van artikel 31 van de Mijnbouwwet. De termijnen zijn strikt, maar het is haalbaar daarbinnen tot een goede inhoudelijk beoordeling te komen. Bij reeds bekende spelers in de Nederlandse olie- en gaswereld zal de beoordeling snel kunnen verlopen, bij de nieuwe spelers die deze markt betreden zal de beslistermijn een duidelijke – doch haalbare – inspanning van de overheid vergen. Ter zijde zij nog opgemerkt dat van de beschikking tot verlening van de vergunning mededeling wordt gedaan in de Staatscourant (artikelen 32 en 17, derde lid, Mijnbouwwet). Daarmee is een extra waarborg aanwezig om ervoor zorg te dragen dat een eventuele van rechtswege verleende beschikking overeenkomstig het voorgestelde artikel 4:20c Awb wordt gepubliceerd.

Artikel IX

Artikel 62 van de Flora- en faunawet bevat een verbod op het prepareren van dieren, zonder voorzien te zijn van een vergunning van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het vergunningstelsel is getoetst aan artikel 9 van de dienstenrichtlijn. Een voorwaarde om een vergunningstelsel toe te staan is dat de behoefte aan een vergunningstelsel gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang. Het verbod op het prepareren van dieren is noodzakelijk uit het oogpunt van natuurbehoud. Zo wordt voorkomen dat soorten uit het wild worden gevangen om geprepareerd te worden. Er is echter geen dringende reden van algemeen belang, in dit geval de bescherming van diersoorten, die vereist dat een vergunning wordt voorgeschreven om dieren te mogen prepareren. Het onder zich hebben van beschermde diersoorten is gereguleerd, omdat preparateurs registratie- en rapportageverplichtingen hebben (artikel 63 van de Flora- en faunawet). Daarnaast volstaat de eis om een preparateursexamen met goed gevolg af te leggen voordat preparateerwerkzaamheden mogen worden uitgevoerd.

In het kader van het project «Doorlichting vergunningen» en de recent uitgevoerde evaluatie van de natuurwetgeving¹ is dan ook geconcludeerd dat de prepareervergunning kan komen te vervallen. Artikel IX strekt daartoe.

¹ Aangeboden aan de kamer bij brief van 11 juli 2008, Kamerstukken II 2007/08, 31 536, nr. 1.

Op beroepsoefenaren uit andere lidstaten en sommige derde landen is de Europese richtlijn nr. 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties van toepassing. Als deze beroepsoefenaren blijkens overeenkomstig de richtlijnen overlegde gegevens voldoende zijn gekwalificeerd, behoeven zij geen examen op grond van artikel 62, tweede lid, van de Flora- en faunawet meer af te leggen. Dit zal worden geregeld in de Regeling erkenning jachtexamen en preparateursexamen Flora- en faunawet.

Artikel X

De mogelijkheid om de artikelen op een bij koninklijk besluit vast te stellen tijdstip dat voor de verschillende artikelen en onderdelen daarvan verschillend kan zijn, heeft in het kader van dit implementatieproces de voorkeur. Op geëigende momenten kunnen sommige bepalingen eerder in werking treden dan andere. Zo zijn er verschillende administratieve procedures die aangepast worden door dit wetsvoorstel. Afhankelijk van de stand van feitelijke uitvoering, de beschikbare voorlichting etc. kunnen verschillende wijzigingen op verschillende momenten in werking treden. Zo zal de aanpassing van het handelsregister een andere aanpak vergen dan het schrappen van de dagtekening bij colportageovereenkomsten.

III. TRANSPONERINGSTABEL

Richtlijn 2006/123/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU L 376 /6)	Voor zover geïmplementeerd in het wetsvoorstel Aanpassingswet dienstenrichtlijn ¹	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
Artikelen 6 en 8	Artikel VI	Zie toelichting bij artikel VI. Zie tevens paragrafen 3.3, 3.4 en artikel 5, tweede en derde lid, van het wetsvoorstel Dienstenwet.	Zie toelichting bij artikel VI.
Artikel 9	Artikelen I en IX	Geen. Zie par. 3.4.2, blz. 20, van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Dienstenwet.	–
Artikel 13, derde lid	Artikelen IV en V	Geen. Zie artikel 30 van het wetsvoorstel Dienstenwet en de toelichting bij dat artikel.	–
Artikel 13, vierde lid	Artikelen II en VIII	Zie artikel 60 van het wetsvoorstel Dienstenwet en de toelichting bij dat artikel.	Zie de toelichting bij de artikelen IV en V.
Artikel 16, eerste lid	Artikel III en VII	Geen. Zie par. 3.4.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Dienstenwet.	–

¹ Een transponeringstabel die op alle artikelen in de dienstenrichtlijn betrekking heeft, is opgenomen in het algemeen deel van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel Dienstenwet (Kamerstukken II 2007/08, 31 579, nr. 3, blz. 137 tot en met 139). Deze tabel is daarop aanvullend.

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