

Vergaderjaar 2009–2010

**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. 6**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 9 oktober 2009

De vaste commissie voor Economische Zaken<sup>1</sup> belast met het voorbereidend onderzoek van bovengenoemd wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

<b>I. Algemeen</b>	<b>1</b>
1. Inleiding	2
2. Inhoud van het wetsvoorstel – Lex Silencio Positivo	4
<b>II. Artikelen</b>	<b>5</b>

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Schreijer-Pierik (CDA), Vendrik (GL), Ten Hoopen (CDA), Spies (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Samsom (PvdA), Timmer (PvdA), voorzitter, Irrgang (SP), Jansen (SP), Biskop (CDA), ondervoorzitter, Ortega-Martijn (CU), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Van der Burg (VVD), Graus (PVV), Zijlstra (VVD), Besselink (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Vos (PvdA), De Rouwe (CDA) en Elias (VVD).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Van Dijk (CDA), Sap (GL), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Koşer Kaya (D66), Ulenbelt (SP), Blok (VVD), Boelhouwer (PvdA), Kalma (PvdA), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Karabulut (SP), Luijben (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU), Atsma (CDA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Bosma (PVV), Meeuwis (VVD), Van Dam (PvdA), Gerkens (SP), Thieme (PvdD), Heerts (PvdA), Algra (CDA) en Weekers (VVD).

### **I. ALGEMEEN**

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de 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) (31 859) en de Nota van Wijziging op deze wet (31 859, nr. 4).

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel Aanpassingswet Dienstenrichtlijn. Over een aantal punten willen de leden graag nader van gedachten wisselen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het aanpassingsvoorstel. Deze leden constateren dat via de wijzigingswet in een aantal gevallen de Lex Silencio Positivo van toepassing wordt verklaard op een vergunningsstel. Zij hebben reeds eerder aangegeven zich niet te kunnen vinden in het principe van deze wet.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van deze Aanpassingswet Dienstenrichtlijn. Deze leden onderschrijven het belang van vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten binnen de Europese Unie. Bij dit voorstel ter aanpassing van deze wet hebben deze leden een aantal vragen en opmerkingen.

## **1. Inleiding**

De leden van de CDA-fractie hebben zich tijdens de onderhandelingen over de totstandkoming van de Dienstenrichtlijn altijd een voorstander betoond van een richtlijn die de interne markt voor diensten een stap verder zou brengen. Op initiatief van deze leden is de Sociaal Economische Raad (SER) om advies gevraagd over de bepalingen van de richtlijn, zoals die toen op tafel lag. Dat advies heeft een belangrijke invloed gehad op het verdere onderhandelingsproces. Aan het einde van de onderhandelingen in december 2006 konden zij dan ook tevreden zijn met het uiteindelijke resultaat. Een maatregel die onnodige belemmeringen voor een vrij dienstenverkeer zou wegnemen, maar tegelijkertijd de sociale stelsels in de lidstaten ongemoeid zou laten. Belangrijke elementen uit het SER-advies over deze Dienstenrichtlijn zijn in de definitieve versie opgenomen, zoals de discussie over het zogeheten land-van-oorsprong-beginsel, dat bepaalde dat regelgeving uit het land van herkomst ook geldt voor internationale dienstverlening. Deze bepaling werd geschrapt en vervangen door het principe van wederzijdse erkenning, waardoor lidstaten de mogelijkheid hebben extra bepalingen in te stellen als die «non-discriminatoire, proportioneel en noodzakelijk zijn uit hoofde van redenen van openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid en milieubescherming.»

Het belang van de totstandkoming van de Dienstenrichtlijn wordt door deze leden als een essentieel onderdeel van het Lissabonproces en de verdere voltooiing van de interne markt beschouwd. Vooral voor Nederland kan het belang van deze richtlijn niet licht overschat worden, gezien het grote belang van de dienstensector voor de Nederlandse economie: de dienstensector draagt ongeveer 75% bij aan het Bruto Nationaal Product en 80% procent van de beroepsbevolking is er werkzaam. Iets minder dan de helft van de Nederlandse dienstensector valt onder de werking van deze richtlijn. Vooral het midden- en kleinbedrijf zal hiervan profiteren, omdat veel administratieve belemmeringen weggenomen worden. Niet alleen het grensoverschrijdend dienstenverkeer zal hier zijn voordeel mee doen, ook het binnenlandse dienstenverkeer zal kunnen profiteren van de gevolgen van deze nieuwe dienstenwet.

De leden van de CDA-fractie hechten aan een tijdige implementatie van Europese regelgeving in de nationale wetgeving. Dat is in het algemeen zo, maar geldt zeker ook voor deze richtlijn. Want de wijze waarop de regering deze richtlijn heeft geïmplementeerd levert niet alleen voordelen op voor buitenlandse dienstenaanbieders, ook het Nederlandse bedrijfsleven ondervindt positieve gevolgen van de Dienstenwet en de Aanpassingswet. Voorbeelden zijn de volledige screening van de Nederlandse vergunningstelsels, waardoor bij vele stelsels de Lex Silencio Positivo kon worden ingevoerd, dan wel dat het hele stelsel kon worden afgeschaft. In de strijd tegen overbodige regelgeving is dat een belangrijk winstpunt voor het Nederlandse bedrijfsleven. Ook de komst van één loket waar elk bedrijf met al zijn vragen aan elke overheid terecht kan, zorgt voor meer stroomlijning in de contacten tussen overheden en het bedrijfsleven. Tijdige implementatie in Nederland is van belang, maar tijdige en volledige implementatie in de andere lidstaten van de Europese Unie (EU) is voor het Nederlandse bedrijfsleven van even groot dan wel groter belang. Daardoor krijgt het bedrijfsleven betere toegang tot andere Europese markten. Kan de regering de laatste stand van zaken aangeven van deze implementatie, waarbij ook wordt vermeld hoe het met de diverse talen-

regimes in andere lidstaten is gesteld? Een centraal loket in Hongarije, waar uitsluitend in de Hongaarse taal de inhoud van de regels wordt vermeld, levert het Nederlandse bedrijfsleven niet veel voordeel op, zo menen de leden van de CDA-fractie.

Deze leden juichen het toe dat de rijksoverheid een instrument in handen krijgt om de schade die ontstaat door het gedrag van nalatige decentrale overheden, ook bij hen te verhalen. Kan de regering nogmaals aangeven waarom het noodzakelijk is om juist bij de implementatie van deze richtlijn dit instrument voorhanden te hebben? Deelt de regering de mening, dat het in dit geval niet gaat om een zogeheten nationale kop, maar slechts om een noodzakelijk instrument om een goede implementatie van de dienstenrichtlijn ook op langere termijn te borgen?

In tegenstelling tot eerdere berichten zal er geen Veegwet meer komen, die de laatste zaken zal regelen omtrent de implementatie van de dienstenrichtlijn. De leden van de CDA-fractie kunnen zich dat na ontvangst van de Nota van Wijziging voorstellen. Wel hebben deze leden nog behoefte aan nadere informatie over de aan de Dienstenrichtlijn gekoppelde mededeling over hoe om te gaan met de detacheringrichtlijn. In hoeverre wordt in andere EU-lidstaten, in navolging van Nederland, de, in de lidstaat waar de diensten worden uitgevoerd, geldende algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing verklaard op werknemers van buitenlandse dienstverleners?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de Algemene Maatregel van Bestuur van 1 september 2009 die beoogt het amendement van de leden Vos- van Dijk (Kamerstuk 31 579, nr. 14) ten uitvoer te brengen.

Kan de regering ingaan op het gestelde in de memorie van toelichting, namelijk dat wijziging naar aanleiding van de screeningsoperatie door de departementen in eigen wetgeving worden doorgevoerd? Waarom niet in dit wetsvoorstel? Kan de regering een overzicht geven van de te wijzigen eisen en vergunningstelsels en de bijbehorende departementale wetsvoorstellen? Klopt het dat de Veegwet komt te vervallen als gevolg van de Nota van Wijziging? Kortom, bevat de Nota van Wijziging de inhoud van de voorgenomen Veegwet?

Gaat de implementatiedatum van 28 december 2009 gehaald worden? Zo nee, waarom niet?

Wat is de voortgang met betrekking tot de implementatie van de Dienstenrichtlijn in de gemeenten en provincies?

Welke normen zijn niet geschikt om te worden vastgelegd in wet-of regelgeving?

Wat is de stand van zaken met betrekking tot de behandeling van de Dienstenwet in de Eerste Kamer? Welke hoofdpunten kwamen daar naar voren in de schriftelijke en mondelinge behandeling?

De leden van de PvdA-fractie hebben de indruk dat in de Nota van Wijziging ook wijzigingsvoorstellen staan die betrekking hebben op het niet voldoen van Nederlandse vergunningsstelsels aan de Dienstenrichtlijn, en niet alleen maar technische wijzigingen. Is dat juist? Waarom zijn deze niet in het oorspronkelijke wetsvoorstel meegenomen?

Hoe zal het proces van «peer pressure» in zijn werk gaan? Welke landen gaat Nederland allemaal beoordelen?

Wat zijn de consequenties voor Nederlandse ondernemers wanneer andere lidstaten achterblijven met de implementatie van de Dienstenrichtlijn?

Welke lidstaten hebben problemen met de implementatie, en welke problemen zijn dat?

Hoeveel vertraging moet een lidstaat oplopen om, als gevolg van de inbreukprocedure, een boete of dwangsom opgelegd te krijgen?

Welke meerwaarde is er ten opzichte van de aanwijzingsbevoegdheden van de Provincie- en Gemeentewet?

De leden van de VVD-fractie memoreren dat met betrekking tot de screening van wet- en regelgeving op mogelijke belemmeringen met het oog op rapportage aan de Europese Commissie de regering in de memorie van toelichting schrijft dat deze «goed op weg is». Deze leden willen graag concreet weten wat «goed op weg» in dit geval betekent en wat de concrete stand van zaken is, voornamelijk met betrekking tot de lokale overheden.

Daarnaast willen deze leden weten op welke termijn c.q. datum de regering denkt deze screening te hebben voltooid en de relevante wet- en regelgeving op de verschillende overheidsniveaus te hebben aangepast? In welk opzicht zorgt deze screening voor een belemmering van de tijdige invoering van de Dienstenrichtlijn?

## **2. Inhoud van het wetsvoorstel – Lex Silencio Positivo**

De leden van de SP-fractie constateren dat het in het kader van dit wetsvoorstel onder andere gaat om de mijnbouwvergunning (Artikel 31 van de Mijnbouwwet (Kamerstuk 31 479) en de beveiligingsvergunning, die eisen stelt aan de opleiding van particuliere beveiligers en rechercheurs. Op beide vergunningstelsels wordt volgens het voorstel de Lex Silencio Positivo van toepassing. Deze leden maken zich hier zorgen over. Als het gaat om de mijnbouwvergunning, vragen zij of hier niet een te groot maatschappelijk risico ontstaat.

Zoals uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel blijkt, onderkent ook de regering dat het vergunningsstelsel 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.» De regering geeft in de heroverweging naar aanleiding van de motie van het lid Van Dijk (Kamerstuk 31 579, nr. 18) aan dat vergunningstelsels niet onder de Lex Silencio Positivo kunnen vallen als ze een te groot maatschappelijk risico opleveren.<sup>1</sup> Het gaat dan volgens de regering om «aanzienlijke risico's voor de volksgezondheid, de veiligheid, het milieu, (...).» Het lijkt deze leden dat de genoemde eigenschappen van dit vergunningstelsel overeenkomen met de criteria om de Lex Silencio Positivo niet toepasbaar te verklaren. Zij vragen de regering hierop te reflecteren.

Omdat het hier gaat om vergunningen voor activiteiten zoals het ondergronds opslaan van koolstofdioxide en de winning en opslag van delfstoffen en er een duidelijk en groot milieu-, veiligheids- en veiligheidsrisico is, zowel voor direct omwonenden als de maatschappij. Deze leden vragen de regering te overwegen om de toepasbaarheid van de Lex Silencio Positivo te schrappen voor dit vergunningsstelsel. Kan de regering motiveren hoe zij tot de conclusie is gekomen dat dit vergunningsstelsel zich leent voor de Lex Silencio Positivo?

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de Lex Silencio Positivo ook is getoetst op vergunningen en aanvragen die buiten de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen en binnen welke termijn dit proces moet zijn afgerond.

Deze leden verzoeken de regering om een overzicht per beleidsterrein te geven van de stand van zaken met betrekking tot het afschaffen van regels en vergunningen en de toepassing van de Lex Silencio Positivo ten opzichte van andere lidstaten. Zij willen hiermee inzicht krijgen in hoeverre de doelstelling van de Dienstenrichtlijn, namelijk het opheffen van belemmeringen voor dienstverlenende ondernemers om grensoverschrijdend te opereren, wordt behaald.

---

<sup>1</sup> Brief Regering, De resultaten van de gevraagde heroverweging in de motie van Dijk c.s. (Kamerstuk 31 579, nr. 18), Kamerstuk 29 515, nr. 293.

## II. ARTIKELEN

### Hoofdstuk 6A

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre vallen het nieuwe hoofdstuk 6A Naleving verplichtingen door instanties en de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (NERpe) (Kamerstuk 32 157) daadwerkelijk volledig samen. Zijn er helemaal geen verschillen? In hoeverre zijn er verschillen of overeenkomsten met aanwijzingsbevoegdheden op basis van andere wetgeving? Waarom is de aanwijzingsbevoegdheid beperkt tot een bepaald aantal fundamentele verplichtingen? Wordt hiermee niet tekort gedaan aan de motie van het lid Van Dijk (Kamerstuk 31 579, nr. 18)?

#### Artikel 2

De leden van de SP-fractie vragen waar het de beveiligingsvergunning, artikel 2 van het wetsvoorstel, betreft, hoe de regering motiveert dat beveiligers en rechercheurs die via de Lex Silencio Positivo zonder gedegen opleiding toch een vergunning kunnen krijgen niet een mogelijk aanzienlijk risico voor de veiligheid vormen. De regering stelt in de memorie van toelichting het volgende: «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.» Deze leden vragen de regering te motiveren waarom er geen dwingende redenen van algemeen belang zijn.

Hierbij willen de leden van de SP-fractie de volgende overweging meegeven. Deze leden constateren dat private beveiligers een steeds groter deel van de publieke ruimte beveiligen. Denk aan winkelcentra, uitgaansgelegenheden en evenementen. Steeds vaker en steeds meer worden hier in plaats van publieke beveiligers, private beveiligers ingeschakeld. Hoewel deze ontwikkeling voor deze leden op zich al ongewenst is, wordt hij nog meer ongewenst indien die beveiliging straks mogelijk wordt uitgevoerd door personeel dat de juiste kwalificaties hiervoor mist. Kunnen burgers er straks nog wel vanuit gaan dat ze worden aangesproken door een beveiligers met een gedegen opleiding? Kan worden gegarandeerd dat de beveiligers van de publieke ruimte getraind zijn in het hanteren van conflicten en het voorkomen van escalatie? Het lijkt deze leden, zeker gelet op het toenemend aantal excessen waarbij beveiligers zijn betrokken, van groot maatschappelijk belang dat er eisen worden gesteld aan de opleiding van beveiligers en rechercheurs en dat er strikt wordt gecontroleerd of aan deze eisen wordt voldaan. Wil de regering in haar motivering ingaan op hoe zij tegen deze overweging aankijkt?

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,  
Timmer

Adjunct-griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,  
Zaal