

Vergaderjaar 2010–2011

**32 614**

## **Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Dienstenwet en enige andere wetten ter vastlegging van uitzonderingen op de toepasselijkheid van de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen ingevolge de Dienstenwet**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

In december 2009 is de Dienstenwet inwerking getreden (Stb. 2009, 503). Deze wet diende tot uitvoering van de dienstenrichtlijn (Richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt, PbEU L 276).

Een van de onderdelen van de dienstenrichtlijn is de toepassing van de automatische verlening van een vergunning indien niet tijdig door het overheidsorgaan op de aanvraag wordt beslist (de zogeheten Lex silencio positivo). Deze automatische vergunningverlening (verder: LSP) is bij de implementatie van de dienstenrichtlijn voor een groot aantal vergunningen gaan gelden. Ingevolge het amendement Vos en Van Dijk (Kamerstukken II 2008/09, 31 579, nr. 14) is het systeem daarbij dat de LSP geldt tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Op het moment van amendering was de tijd die resteerde vóór de implementatie van de dienstenrichtlijn te kort om bij iedere daarvoor in aanmerking komende wettelijke bepaling aan te geven dat de LSP niet geldt. Daarom is besloten tot opname van een nieuw artikel 66 in de Dienstenwet, welk artikel een grondslag bevatte voor een bijzondere en tijdelijke regeling bij algemene maatregel van bestuur. Dat is het zogenoemde Tijdelijk besluit geworden (Tijdelijk besluit Lex silencio positivo Dienstenrichtlijn, Stb. 2009, 571, inwerking getreden op 28 december 2009). In bijlage A bij dit besluit staat aangegeven voor welke Dienstenwetvergunningen de LSP wordt uitgezonderd en waarom. Uit het oogpunt van kenbaarheid en op grond van het principe dat uitzonderingen in de regeling zelf moeten worden opgenomen verdient het evenwel de voorkeur dat in de relevante wettelijke regeling zelf telkens een eventuele uitzondering op de toepasselijkheid van de LSP is te lezen. Het Tijdelijk besluit geldt daarom tot 1 januari 2012. Per die datum moet de wet of wettelijke regeling zelf voorzien in de uitzondering. Dit wetsvoorstel voorziet daarin, voor zover het gaat om uitzonderingen op wetsniveau. Voor de uitzonderingen die thuishoren in een algemene maatregel van bestuur wordt een Besluit

uitzonderingen Lex silencio positivo Dienstenwet opgesteld. Als het gaat om uitzonderingen in ministeriele regelingen zal daarin via ministeriele regelingen worden voorzien.

Dit wetsvoorstel houdt dus een omzetting in van het Tijdelijk besluit in een wet in formele zin. Dit betekent dat de uitzonderingen op de toepasselijkheid van de LSP bij de vergunningstelsels uit bijlage A van het Tijdelijk besluit thans worden opgenomen in de relevante wetgeving zelf. Hierbij zijn de beslissingen die ten grondslag lagen aan het Tijdelijk besluit om al dan niet de LSP uit te zonderen overgenomen. Om te voorkomen dat bij de toepassing van de wet in de praktijk de oude toelichting op het Tijdelijk besluit moet worden geraadpleegd, is die toelichting in beginsel woordelijk overgenomen in de artikelsgewijze toelichting. Waar nodig is de toelichting geactualiseerd. Voorts is bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel gebleken dat een aantal vergunningstelsels ten onrechte niet in het Tijdelijk besluit is opgenomen. Deze stelsels zijn wel in dit wetsvoorstel meegenomen. Tevens zal er voor worden zorggedragen dat deze stelsels alsnog met spoed in het Tijdelijk besluit worden opgenomen zodat voorzien kan worden in de periode tot aan de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel. Het betreft een aantal stelsels dat wordt geregeld in de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998. Voor de redenen voor uitzondering van de toepasselijkheid van de LSP op deze stelsels wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij deze memorie.

Ook de twee rechtstreeks werkende uitzonderingen op de toepasselijkheid van de LSP die in het Tijdelijk besluit waren vastgelegd (kort gezegd: géén LSP indien sprake is van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht en een uitzonderingspositie voor een specifieke groep Europeesrechtelijk geregelde vergunningen) worden overgenomen in het nu voorliggende wetsvoorstel.

Voor vergunningen die niet onder de reikwijdte van de Dienstenwet vallen is op 24 juli 2010 het Verzamelwetsvoorstel van rechtswege verleende vergunning (Kamerstukken 2009/10, 32 454) ingediend. Dit wetsvoorstel verklaart de LSP van toepassing op een aantal niet-Dienstenwetvergunningen.

Bij de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel en de memorie van toelichting is de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie mede betrokken geweest vanwege diens algemene verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de dienstenrichtlijn.

### **Inhoud van het wetsvoorstel**

Dit wetsvoorstel bevat, zoals aangegeven, drie onderdelen:

Vastlegging van de uitzonderingen op de toepasselijkheid van de LSP uit bijlage A van het Tijdelijk besluit, voor zover het daarbij gaat om wetgeving in formele zin;

Een rechtstreekswerkende uitzondering van de LSP voor vergunningen waarop de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van Algemene wet bestuursrecht van toepassing is;

Vastlegging van een uitzonderingspositie voor vergunningen die rechtstreeks worden ingesteld bij EU-verordeningen of die dienen ter uitvoering van EU-besluiten.

*Vastlegging van de uitzonderingen op de toepasselijkheid van de LSP uit bijlage A van het Tijdelijk besluit, voor zover het daarbij gaat om wetgeving in formele zin.*

Voor de goede orde wordt hieronder de wijze waarop de LSP in Nederland is geregeld en het specifieke toetsingskader op grond van de Dienstenwet, zoals reeds toegelicht bij het Tijdelijk besluit en de Dienstenwet, nogmaals in grote lijnen weergegeven.

In Nederland is de regeling van de LSP opgenomen in paragraaf 4.1.3.3. van de Awb. Deze paragraaf regelt de totstandkoming van de automatische vergunningverlening indien er binnen de beslistermijn geen beslissing op de aanvraag is genomen. Uitgangspunt bij deze regeling in de Awb is dat de LSP van toepassing is indien dit bij wettelijk voorschrift is bepaald. Dit uitgangspunt is neergelegd in artikel 4:20a Awb. De voorschriften die gelden indien de LSP van toepassing is staan opgenomen in de artikelen 4:20b tot en met 4:20f.

Voor Dienstenwetvergunningen geldt als gevolg van het amendement Vos en van Dijk een ander uitgangspunt: artikel 28 van de Dienstenwet bepaalt dat, in afwijking van artikel 4:20a van de Awb, de LSP van toepassing is tenzij dit bij wettelijk voorschrift is uitgezonderd. Artikel 28 Dienstenwet vormt de uitwerking van artikel 13, vierde lid, van de dienstenrichtlijn waarin staat dat de LSP van toepassing is behalve in gevallen waarin een andere regeling is gerechtvaardigd om dwingende redenen van algemeen belang, met inbegrip van een rechtmatig belang van een derde partij. Onder vergunning in de zin van de Dienstenwet wordt verstaan een beslissing, uitdrukkelijk of stilzwijgend, over de toegang tot of de uitoefening van een dienst. Onder dienst wordt in de Dienstenwet (artikel 1) verstaan een economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, als bedoeld in artikel 50 van het Verdrag.

De voor deze groep vergunningen vastgelegde uitzonderingen op de toepasselijkheid van de LSP zijn terug te vinden in hoofdstuk 2 tot en met 7, artikelen III tot en met XXII. In de toelichting op de artikelen is telkens per vergunning aangegeven welke dwingende redenen van algemeen belang voor dit specifieke vergunningstelsel een uitzondering op de toepasselijkheid van de LSP rechtvaardigen. Zoals eerder opgemerkt is die toelichting in beginsel woordelijk overgenomen uit de toelichting op het Tijdelijke besluit, en waar nodig geactualiseerd.

Uit het oogpunt van kenbaarheid is besloten tot het opnemen van een verwijzing naar de wettelijke grondslag voor uitzondering in de laatste zinsnede van het eerste lid van artikel 28 Dienstenwet in elke afzonderlijke wetswijziging. Deze verwijzing is bedoeld om duidelijk te maken dat bij de desbetreffende vergunning sprake is van het aan de Awb spiegelbeeldige regime van de Dienstenwet, te weten: de LSP is van toepassing tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. De verwijzing maakt ook duidelijk dat in dat geval gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om de desbetreffende vergunning van de toepasselijkheid van de LSP uit te zonderen. Het uitzonderen van de LSP zonder verwijzing naar de Dienstenwet zou kunnen leiden tot onduidelijkheid over het toepasselijke regime op het desbetreffende vergunningstelsel; is dat het regime van artikel 4:20a van de Awb (LSP niet van toepassing, tenzij) of dat van de Dienstenwet (LSP wel van toepassing, tenzij).

Tot slot verdienen, net als bij het Tijdelijk besluit, de Dienstenwetvergunningen die door decentrale overheden worden vastgesteld bij de uitoefening van autonome bevoegdheden aandacht. Voor deze vergunningen voorziet artikel 65 van de Dienstenwet in een afwijkende overgangsregeling. Deze houdt in dat de decentrale vergunningen tot 1 januari 2012 zijn uitgezonderd van de toepassing van artikel 28 van de Dienstenwet. Met ingang van 1 januari 2012 geldt ook voor die vergunningen artikel 28 van de Dienstenwet. Decentrale overheden moeten dus uiterlijk 1 januari 2012 overeenkomstig paragraaf 4.1.3.3. van de Awb en met inachtneming van het toetsingskader van artikel 13, vierde lid, van de Dienstenrichtlijn, per vergunningstelsel bepalen of de LSP van toepassing is. Tot die tijd geldt voor deze vergunningen derhalve het uitgangspunt van de regeling van de LSP in de Awb, namelijk: de LSP is eerst van toepassing indien dit bij wettelijk voorschrift is bepaald. Vergunningen die door decentrale overheden worden verleend op grond van rijksregel-

geving (medebewind), vallen wel al onder artikel 28 van de Dienstenwet. Deze vergunningstelsels zijn dan ook meegenomen in het Tijdelijk besluit en het voorliggende wetsvoorstel.

*Vastlegging van de rechtstreeks werkende uitzondering voor vergunningen waarop de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Awb van toepassing is.*

Verder voorziet dit wetsvoorstel in het permanent vastleggen in de Awb van de rechtstreeks werkende uitzondering voor vergunningen waarop voor de verlening ervan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure fungeert als een instrument om de verplichting van een zorgvuldig onderzoek naar alle (derden) belangen die een rol spelen, na te leven. Door middel van extra procedurele waarborgen bij de behandeling van een aanvraag wordt voorkomen dat bestuursorganen foute inschattingen maken of bepaalde belangen en feiten over het hoofd zien. Bij het opstellen van het Tijdelijk besluit is reeds geoordeeld dat, indien afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is, aangenomen moet worden dat de bescherming van de belangen van derden tevens een uitzondering op de toepasselijkheid van de LSP rechtvaardigt. Daarnaast werd al opgemerkt dat gelijktijdige toepasselijkheid van de LSP en afdeling 3.4 Awb slecht denkbaar is. Bij een vergunningverlening van rechtswege is immers niet gegarandeerd dat het noodzakelijk geachte onderzoek conform afdeling 3.4 van de Awb heeft plaatsgevonden. In dit wetsvoorstel wordt deze lijn ook gevolgd bij vergunningen die niet onder de reikwijdte van de Dienstenwet vallen (het voorgestelde artikel 3:10 Awb, zie artikel I van dit wetsvoorstel).

*C. Vastlegging van een uitzonderingspositie voor vergunningen die rechtstreeks worden ingesteld bij EU-verordeningen of die dienen ter uitvoering van EU-besluiten.*

In artikel 1, derde lid, van het Tijdelijk besluit is, met het oog op de zeer korte implementatietermijnen, of het geheel ontbreken van een implementatietermijn, voor Europese vergunningstelsels die rechtstreeks worden ingesteld bij EG-verordeningen, of die dienen ter uitvoering van EG-beschikkingen, voorzien in een rechtstreeks werkende uitzondering van de toepasselijkheid van de LSP. Deze uitzondering uit het Tijdelijk besluit was in het bijzonder relevant voor het beleidsterrein van het (voorheen) ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Denk bijvoorbeeld aan de maatregelen die op Europees niveau op het gebied van de dierziektebestrijding worden genomen en op nationaal niveau meteen ten uitvoer dienen te worden gelegd. Het spoedeisende karakter van dergelijke maatregelen staat, voor zover hierbij sprake is van vergunningen of toestemmingen, een inhoudelijke afweging vooraf over de vraag of LSP al dan niet kan worden toegepast in de weg. De ogenblikkelijke uitvoering staat voorop. Zo bepaalde bijvoorbeeld Beschikking nr. 2003/290/EG van de Commissie van 25 april 2003 tot vaststelling van beschermende maatregelen in verband met aviaire influenza in Nederland (PbEG L 105) dat de bevoegde veterinaire autoriteit in afwijking van een algemeen verbod toestemming kan verlenen voor het vervoer van pluimvee of pluimveeproducten. Dergelijke bepalingen zijn van belang voor de door vervoersondernemers aangeboden diensten. Soortgelijke bepalingen waren ook opgenomen in beschikkingen van de Europese Commissie aangaande de bestrijding van bluetongue, mond- en klauwzeer of varkenspest. Bij het omzetten van deze tijdelijke bepaling in een permanente voorziening is rekening gehouden met de nieuwe terminologie voor de Europese rechtsinstrumenten en instellingen van het Verdrag van

Lissabon. Bovendien is de term EG-beschikking vervangen door de term EU-besluit.

Het is niet uitgesloten dat de LSP in de gevallen waarin sprake is van dit soort vergunningen Europeesrechtelijk toelaatbaar kan zijn. Daarom is besloten deze categorie van gevallen niet bij voorbaat uit te sluiten van toepasselijkheid van de LSP, zoals dat het geval was in het Tijdelijk besluit, maar om ze, door een aanvulling van artikel 28 van de Dienstenwet met een tweede lid, te laten vallen onder het regime van artikel 4:20a van de Awb (LSP niet van toepassing, tenzij). Zie artikel II van het wetsvoorstel. Hierdoor zal voor dit soort vergunningen per vergunning de afweging moeten worden gemaakt of de LSP kan worden toegepast.

### **3. Andere situaties waarin de LSP geen toepassing vindt**

Los van de situaties, zoals hierboven beschreven in paragraaf 2, zijn er nog twee categorieën van Dienstenwetvergunningen waar de LSP geen toepassing vindt. Ook deze zijn reeds benoemd in het Tijdelijk besluit, namelijk de categorie opgenomen in bijlage B bij het Tijdelijk besluit en de categorie vergunningen waarop de regeling van de LSP in de Awb naar zijn aard niet toepasbaar is.

Ook hier wordt, om te voorkomen dat in praktijk de oude toelichting op het Tijdelijk besluit moet worden geraadpleegd, de toelichting op het Tijdelijk besluit (deels woordelijk weergegeven) herhaald.

De eerste categorie, opgenomen in bijlage B van het Tijdelijk besluit, betreft de vergunningen waarvoor de toepasselijkheid van de LSP is uitgezonderd op grond van de voorrangregeling uit de dienstenrichtlijn. Artikel 28 van de Dienstenwet geldt in beginsel voor alle vergunningstelsels met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten die onder de reikwijdte van de Dienstenwet vallen. De dienstenrichtlijn heeft in artikel 1 een aantal onderwerpen, rechtsgebieden, sectoren en diensten uitgezonderd (waaronder het strafrecht, het arbeidsrecht, de sociale zekerheidswetgeving en nationale maatregelen inzake taalpolitiek). Daarnaast wordt de reikwijdte nog verder ingeperkt door de voorrangregeling van artikel 3, eerste lid, van de dienstenrichtlijn. Deze regel bepaalt dat de richtlijn aanvullend werkt ten opzichte van andere Europese voorschriften en dat, bij een eventueel conflict tussen bepalingen uit de dienstenrichtlijn en andere Europese voorschriften, deze andere Europese voorschriften voor gaan. De voorrangregeling uit de dienstenrichtlijn is uitgevoerd in artikel 2, derde lid, van de Dienstenwet waarin wordt bepaald dat de Dienstenwet niet van toepassing is op bepalingen van communautaire regelgeving, die ingeval zich een strijdigheid voordoet als omschreven in artikel 3, eerste lid, van de dienstenrichtlijn, van het toepassingsgebied van de richtlijn zijn uitgezonderd. Dit betekent dat als een andere Europese regeling een vergunningstelsel verplicht stelt en bovendien expliciet eist dat er door het bevoegd gezag een inhoudelijke beoordeling van een vergunningaanvraag plaatsvindt, deze regeling zich verzet tegen toepassing van de LSP. Eén van de regelingen die expliciet in artikel 3, eerste lid van de dienstenrichtlijn wordt genoemd, is richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PbEG L 225). Een ander voorbeeld is te vinden in de kaderrichtlijn water (richtlijn 2000/60/EG van het Europees parlement en de Raad van Europa van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het water, PbEU L 327). De kaderrichtlijn water bepaalt in artikel 11, eerste en derde lid, onderdelen e en f, dat voor stroomgebieden beheersingsmaatregelen moeten worden vastgesteld, met inbegrip van een verplicht inhoudelijke toetsing voorafgaand aan het onttrekken van grondwater of het kunstmatig aanvullen of vergroten van grondwaterlichamen. Het toepassen van

de LSP zou conflicteren met het voorschrift van de inhoudelijke toetsing vooraf. Weer een ander voorbeeld betreft de richtlijn 93/15/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 5 april 1993 inzake het in de handel brengen van en controle op explosieven voor civiel gebruik, PbEG L 121. Deze richtlijn gaat er van uit de lidstaten voor diverse nader omschreven activiteiten met betrekking tot explosieven expliciet goedkeuring vooraf moeten verlenen of vooraf een erkenning moeten verstrekken. Invoering van de LSP voor deze vergunningstelsels zou zich niet verdragen met deze richtlijn.

Overigens kan, indien een richtlijn zich niet verzet tegen het toepassen van de LSP op een vergunningstelsel toch sprake zijn van dwingende redenen van algemeen belang die de uitzondering op de toepasselijkheid van de LSP zouden rechtvaardigen. Een dergelijke uitzondering zal, overeenkomstig artikel 28, eerste lid, laatste zinsnede, in een wettelijk voorschrift moeten worden vastgelegd.

Voor zover de communautaire regelgeving waar de voorrangsregel op ziet verordeningen en besluiten als bedoeld in artikel 288 van het Verdrag van Lissabon betreft, voorziet het nu voorliggende wetsvoorstel in artikel II al in een rechtstreeks werkende uitzondering, waardoor de hoofdregel van de Awb geldt voor vergunningen die voortvloeien uit dergelijke regelgeving. Voor deze vergunningen geldt het regime van toepasselijkheid van de LSP indien dat bij wettelijk voorschrift is bepaald. Zie hierboven, paragraaf 2, onder C. Voor deze regelgeving geldt dus dat er zich geen conflict kan voordoen tussen de toepasselijkheid van de LSP als hoofdregel, zoals volgt uit artikel 28, eerste lid, van de Dienstenwet en andere Europese voorschriften. Dit betekent dat de voorrangsregeling met name aan de orde kan zijn bij implementatie van Europese richtlijnen, waarvoor de rechtstreeks werkende uitzondering op artikel 28, eerste lid, niet geldt. De beoordeling of de voorrangsregeling concreet aan de orde is heeft voor deze gevallen van implementatie van Europese richtlijnen reeds plaatsgevonden bij het opstellen van het Tijdelijk besluit. Gelet op het belang van duidelijkheid over de vraag of bij een bepaalde Dienstenwetvergunning sprake is van toepasselijkheid van de voorrangsregel, zijn de vergunningen uit deze categorie opgenomen in onderdeel B van de bijlage bij het Tijdelijk besluit. Deze lijst is thans, met toelichting, opnieuw als bijlage opgenomen en waar nodig geactualiseerd. Op die manier is duidelijk bij welke vergunningstelsels de LSP buiten toepassing blijft vanwege strijd met de Europese richtlijnen.

Om zeker te stellen dat bij totstandkoming van nieuwe Nederlandse wet- of regelgeving waar deze voorrangsregel wordt toegepast dat voldoende kenbaar is en blijft, is in de 9<sup>e</sup> wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving de verplichting opgenomen om de toepasselijkheid van de voorrangsregel toe te lichten. Uit de toelichting bij nieuwe regelgeving waar een Dienstenwetvergunning in het leven wordt geroepen zal derhalve duidelijk worden of, indien de toepasselijkheid van de LSP niet expliciet is uitgezonderd, de voorrangsregel op dit punt aan de orde is vanwege strijd met een achterliggende Europese richtlijn.

In dit verband is van belang dat ook bij de voorbereiding van nieuwe Europese regelgeving aandacht wordt besteed aan de vraag of de LSP kan worden toegepast. Sinds 1 juli 2010 worden, conform de toezegging van destijds de minister van Justitie tijdens een Algemeen Overleg op 29 september 2009, in de BNC-fiches (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen, inclusief toelichting) de gevolgen voor de toepasselijkheid van de LSP van nieuwe Europese voorstellen aangegeven én wat de inzet van Nederland zal zijn met het oog op het behoud van de LSP, met inbegrip van de vraag of door Nederland zal worden ingezet op toepassing van de LSP in het voorstel zelf.

De tweede categorie van vergunningen waar geen sprake is van toepassing van de LSP betreft de vergunningen waar de regeling van de LSP in de Awb naar zijn aard niet toepasbaar is, en waarvoor expliciete



uitzondering dus niet nodig is. Zoals reeds aangegeven bij het Tijdelijk besluit is de LSP is naar zijn aard niet toepasbaar wanneer er geen besluit op aanvraag wordt genomen in de zin van de Awb, of omdat de beoogde gevolgen van de vergunningverlening naar hun aard niet stilzwijgend tot stand kunnen worden gebracht. De definitie van het begrip vergunning in de Dienstenwet, ontleend aan de dienstenrichtlijn, luidt als volgt: een beslissing, uitdrukkelijk of stilzwijgend, over de toegang tot of de uitoefening van een dienst. Deze definitie omvat mede verplichtingen tot registratie of melding. Een meldingsverplichting is een voorbeeld van een «vergunning» waarin geen besluit in de zin van de Awb is genomen, er is dan ook geen sprake van een beslistermijn waarop de LSP zou kunnen worden toegepast. Bij een registratieverplichting kan er sprake zijn van een aanvraag tot inschrijving waarop wordt beslist met ofwel een afwijzing ofwel de feitelijke verrichting van de inschrijving door het bestuursorgaan, zonder dat daar een afzonderlijk besluit aan voorafgaat. De in paragraaf 4.1.3.3. van de Awb opgenomen regeling van de LSP voorziet in de stilzwijgende verlening van een benodigde voorafgaande toestemming, maar is niet toepasbaar op de situatie waarin het bestuursorgaan ter inwilliging van de aanvraag bepaalde *feitelijke* handelingen moet verrichten. Het gaat hierbij om handelingen zoals het doen van een inschrijving, maar bijvoorbeeld ook om het opstellen en afgeven van specifieke fysieke documenten die benodigd zijn voor het verrichten van een dienst, zoals verklaringen omtrent beroepskwalificaties of vervoersdocumenten.

Overigens moet per geval worden beoordeeld of sprake is van één van de hierboven genoemde gevallen, de benaming van een bepaalde procedure als «meldingsverplichting» of «registratieverplichting» is daarbij niet doorslaggevend. Deze beoordeling heeft reeds plaatsgevonden bij het opstellen van het Tijdelijk besluit. Dit heeft ertoe geleid dat bij 24 van de als Dienstenwetvergunning geïdentificeerde vergunningstelsels de conclusie was dat de regeling van de LSP naar zijn aard niet toepasbaar is.

#### **4. Overzicht van vergunningstelsels waarop de LSP wel van toepassing is.**

Hieronder volgt, net als bij het Tijdelijk besluit, een overzicht van de Dienstenwetvergunningstelsels waarop de LSP van toepassing is. Dit overzicht is overgenomen uit het Tijdelijk besluit en waar nodig geactualiseerd.

Hierbij zij vermeld dat bij vergunningen waarop op grond van de Dienstenwet de LSP van toepassing is, artikel 29, tweede lid, van de Dienstenwet voorschrijft dat de ontvangstbevestiging van de aanvraag expliciet vermeldt dat de gevraagde beschikking automatisch tot stand komt, indien niet tijdig op de aanvraag is beslist.

##### *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

1. Artikel 120a, tweede lid, van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens juncto artikel 53b, derde tot en met vijfde lid van het Besluit gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (aanwijzing auditinstellingen).
2. Artikel 15 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (machtiging van bewerkers van het gba).

Bij inwerkingtreding van de Wet basisregistratie personen komen beide vergunningstelsels overigenste vervallen.

##### *Ministerie van Defensie*

Artikel 2 van het Besluit Luchtfotografie (vergunning luchtfotografie).

### *Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie*

1. Artikelen 1.2 en 1.5 van de Meetcode Elektriciteit (erkenning meetverantwoordelijke elektriciteit).
2. Artikel 1.3.2 e.v. Meetcode Elektriciteit (overdracht meetverantwoordelijkheid elektriciteit).
3. Artikel 5.1 van de Meetcode Elektriciteit (melding switchen van erkende meetverantwoordelijke).
4. Artikel 2.1 van de Meetvoorwaarden Gas – RNB (erkenning als meetverantwoordelijke).
5. Artikel 2.2.5 van de Meetvoorwaarden Gas – RNB (overdragen van meetverantwoordelijkheid).
6. Artikel 6.1.2.4 samen met artikel 6.1.2.6 (switchen van meetverantwoordelijke).
7. Artikel 31 samen met artikel 27 van de Mijnbouwwet (overdracht opslagvergunning).

### *Ministerie van Infrastructuur en Milieu*

1. Artikel 12b, eerste lid, van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen juncto artikel 11.2 van de Wet milieubeheer (erkenning monsterneming).
2. Artikel 15, eerste lid, van het Besluit bodemkwaliteit juncto artikelen 11.1, 11.2 en 11.3 van de Wet milieubeheer (erkenning werkzaamheden in het bodembeheer).
3. Artikel 3.10, derde lid van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (omgevingsvergunning met betrekking tot het veranderen van een inrichting of mijnbouwwerk of de werking daarvan, die niet leidt tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende omgevingsvergunning is toegestaan).
4. Artikel 10, vierde lid, van het Waterleidingbesluit (aanwijzing laboratoria).
5. Artikel 15, tweede lid, van het Besluit bodemkwaliteit (erkenning van natuurlijke personen die bepaalde handelingen verrichten).
6. Artikel 10.55, eerste lid van de Wet milieubeheer (registratie vervoerder, handelaars en bemiddelaars van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen).
7. De artikelen 9, eerste lid, 10, eerste lid, 11, eerste lid en 12, eerste lid van de Wet op de architectentitel (inschrijving register).

### *Ministerie van Veiligheid en Justitie*

Artikel 8, tweede lid van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (ontheffing opleidingseisen).

Artikel 6, onderdeel i, van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus juncto artikel 18 van de Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (toestemming klachtenregeling).

Artikel 9, tweede lid, van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (ontheffing uniformplicht voor beveiligingswerkzaamheden die onder de Dienstenwet vallen).

Artikel 30h van de Wet op de kansspelen (exploitatievergunning speelautomaten).

Artikel 4 van de Verordening op de Permanente Opleiding 2000 van de Nederlandse orde van advocaten (erkenning van een opleidingsinstelling tbv permanente opleiding).

Artikel 11a van de Stageverordening van de Nederlandse orde van advocaten (erkenning van een opleidingsinstelling tbv stagiairs).



Artikel 3 van het Warenwetbesluit tatoeëren en piercen (vergunning voor gebruik tatoeage- en piercingsmateriaal voor de ruimte waar het gebruik plaatsvindt).

## **5. Gevolgen voor administratieve lasten en regeldruk**

Als de LSP van toepassing is in een vergunningprocedure is er geen effect op de administratieve lasten van de vergunningaanvraag. Wel is een mogelijk effect dat geen kosten behoeven te worden gemaakt in de vorm van het instellen van beroep tegen eventueel niet tijdig beslissen op grond van paragraaf 4.1.3.2. (Dwangsom bij niet tijdig beslissen) van de Awb. Strikt genomen vallen de kosten van bezwaar of beroep onder de definitie van administratieve lasten. De waarborgfunctie die het bestuursprocesrecht heeft voor een eerlijke en efficiënte rechtsbedeling geeft de informatieverplichtingen in het kader van bezwaar- en beroepsprocedures echter een bijzonder karakter, waardoor deze lasten niet onverkort als administratieve lasten kunnen worden aangemerkt. Bovendien is uit onderzoek (Administratieve lasten samenhangend met bezwaar, 2009, Onderzoeksbureau Regioplan) gebleken dat het niet mogelijk is om generieke uitspraken te doen ten aanzien van de totale administratieve lasten die samenhangen met bezwaar. Uit ditzelfde onderzoek is overigens ook gebleken dat de administratieve lasten van bezwaarprocedures veel lager zijn dan die van de aanvraagprocedure van de vergunning zelf.

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) heeft destijds het Tijdelijk besluit niet geselecteerd voor toetsing. Naar inschatting van het college zou de daling van de administratieve lasten als gevolg van dit besluit zeer beperkt zijn en mogelijk beneden de bagatelgrens (voor toetsing) van 10 000 euro uitkomen. Op grond van de hierboven aangegeven redenen is bij dit wetsvoorstel geen berekening gemaakt van de effecten op de administratieve lasten voor burgers en bedrijven als gevolg van de toepassing van de LSP op vergunningstelsels of de uitzonderingen daarop. Overigens blijven de administratieve lasten met dit wetsvoorstel ongewijzigd ten opzichte van het Tijdelijk besluit.

Uiteraard blijft het toepassen van de LSP van belang voor de beleving van de regeldruk door ondernemers omdat de LSP bijdraagt aan de kwaliteit en betrouwbaarheid van de dienstverlening door de overheid en omdat het tijdige besluitvorming door de overheid bevordert, zoals ook aangegeven in de eindrapportage regeldruk bedrijven van april 2010 (Kamerstukken II 2008/09, 29 515, nr. 318). De beleving van regeldruk door ondernemers wordt gemonitord, onder andere in de «Belevingsmonitor regeldruk bedrijven».

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen**

In het algemene deel van de toelichting is een uitgebreide toelichting opgenomen over de artikelen I (zie paragraaf 2, sub B) en II (zie paragraaf 2, sub C).

## **Hoofdstuk 2. Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie**

### *Artikel III (artikel 75f Flora- en faunawet)*

Het gaat hier over de mogelijkheid uit de artikelen 68, eerste lid, en 75, derde lid, om ontheffing te verlenen van het verbod, bedoeld in artikel 13 van de Flora- en faunawet. Dit verbod betreft een bezit en handelsverbod voor beschermde inheemse en uitheemse dier en plantensoorten. Het doel van het verbod is natuurbehoud; om te voorkomen dat soorten uit het wild worden gevangen en worden tentoongesteld. Ontheffing kan worden verleend als geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding. Deze toets moet vooraf worden gedaan. Toepassing van het LSP-regime op de behandeling van een aanvraag tot deze ontheffing is dan ook onwenselijk.

### *Artikel IV (artikel 111a Gezondheids- en welzijnswet voor dieren)*

Artikel 111a, eerste lid, onderdeel a, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren: Artikel 66 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren verbiedt het toepassen van biotechnische technieken bij dieren zonder vergunning. De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie verleent alleen een vergunning als er geen doorslaggevende ethische bezwaren bestaan tegen de genetische modificatie. Bovendien mag de genetische modificatie geen onaanvaardbare gevolgen hebben voor de gezondheid of het welzijn van dieren. Bij de beoordeling of een vergunning verleend kan worden dient onderzocht te worden of het belang van het welzijn van het dier zich hier niet tegen verzet. Er dient een gedegen beoordeling plaats te vinden. Tegen deze achtergrond is het onwenselijk dat de LSP op een aanvraag tot deze vergunning van toepassing is.

Artikel 111a, eerste lid, onderdeel b, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren: Op grond van artikel 81f van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren stelt de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie werkgebieden vast. Binnen een werkgebied mag een bepaalde ondernemer categorie 1-materiaal of categorie 2-materiaal (dierlijke bijproducten) of bepaalde soorten daarvan verwerken. Het verwerken van categorie 1-materiaal of categorie 2-materiaal dient zeer zorgvuldig te gebeuren. Deze materialen vormen namelijk een potentieel risico voor de gezondheid van mens en dier. Het is daarom van belang dat een gedegen afweging wordt gemaakt wanneer wordt besloten een ondernemer een bepaald werkgebied toe te bedelen. Het toepassen van de LSP is daarom niet opportuun. Daar is des te meer reden toe nu de dienstenrichtlijn in artikel 1, tweede en derde lid, uitdrukkelijk bepaalt dat de richtlijn geen afbreuk doet aan de vrijheid van lidstaten om vast te stellen wat zij als diensten van algemeen economisch belang beschouwen en hoe deze moeten worden georganiseerd.

Artikel 111a, eerste lid, onderdeel c, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren: Artikel 107 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren geeft de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de bevoegdheid om vrijstelling of ontheffing te verlenen van het bij of krachtens de wet bepaalde, voor zover het belang van de gezondheid of het welzijn van dieren dan wel het belang van de gezondheid van mensen, voor zover dat verband houdt met niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten, zich daartegen niet verzet. Het betreft telkens een bijzondere situatie in afwijking van de algemene regels die een beslissing vooraf vereist. Uit dit artikel blijkt ook dat er bij ieder verzoek om vrijstelling of ontheffing steeds een gedegen analyse gemaakt moet worden van de gevolgen voor de gezondheid en het welzijn van dieren en de gezondheid van mensen. Het is daarom niet

opportuun dat de LSP van toepassing is op een aanvraag tot vrijstelling of ontheffing op grond van artikel 107 Gezondheids- en welzijnswet voor dieren.

#### *Artikel V (artikel 20 Handelsregisterwet 2007)*

Voor de aanvang van het starten van een onderneming moet de onderneming worden ingeschreven in het handelsregister. Dit wordt bijgehouden door de Kamers van Koophandel. De opgave voor de eerste inschrijving van een onderneming wordt gedaan binnen een periode van twee weken, die begint een week vóór en eindigt een week ná de aanvang van de bedrijfsuitoefening (artikel 20 Handelsregisterwet 2007). Er is bij deze verplichte inschrijving sprake van een vergunningstelsel in de zin van de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet. De Kamers van Koophandel zijn verplicht om te onderzoeken of een opgave afkomstig is van iemand die tot het doen ervan bevoegd is, en of de opgave juist is. Bij dit onderzoek kan de kamer nadere bewijsstukken vragen (artikel 4, eerste lid, Handelsregisterbesluit 2008). Inschrijving is nodig: ter bevordering van de rechtszekerheid in het economisch verkeer; voor de verstrekking van gegevens van algemene, feitelijke aard omtrent de samenstelling van ondernemingen en rechtspersonen ter bevordering van de economische belangen van handel, industrie, ambacht en dienstverlening; voor het registreren van alle ondernemingen en rechtspersonen als onderdeel van de gegevenshuishouding die bijdraagt aan het efficiënt functioneren van de overheid. De LSP is niet toepasbaar op de vergunning omdat er sprake is van een dwingende reden van algemeen belang, waaronder die ter bescherming van de maatschappelijke orde en de consument (zie bijvoorbeeld HvJEG, 3 oktober 2000, Corsten, C-58/98, Jurispr. blz. I-7919, HvJEG, 11 december 2003, Schnitzer).

#### *Artikel VI (Kernenergiewet)*

##### *A (Artikel 15f Kernenergiewet)*

Op grond van artikel 15f, eerste lid, van de Kernenergiewet stelt de houder van een vergunning als bedoeld in artikel 15, onder b, van die wet voor het in werking brengen, in werking houden, buiten gebruik stellen of ontmantelen van een inrichting waarin kernenergie kan, onderscheidenlijk kon worden vrijgemaakt, op een door de ministers van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en van Financiën goedgekeurde wijze financiële zekerheid ter dekking van de kosten die voortvloeien uit het buiten gebruik stellen en de ontmanteling van de inrichting. Een toets vooraf van de te stellen financiële zekerheid is nodig om te verzekeren dat recht wordt gedaan aan het beginsel «de vervuiler betaalt», dat een basisprincipe is van het nationale en Europese milieurecht. Een kerncentrale moet na buitengebruikstelling direct worden ontmanteld op de wijze zoals neergelegd in het door de inrichting opgestelde en door het bevoegd gezag goedgekeurde ontmantelingsplan. Met het ontmantelen van een kerncentrale zijn aanzienlijke bedragen gemoeid (enkele honderden miljoenen euro's). De verplichting tot het stellen van financiële zekerheid is opgenomen om te waarborgen dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om de buitengebruikstelling en de ontmanteling van de kerncentrale te financieren. Toepassing van de LSP betekent dat het risico bestaat dat onbedoeld goedkeuring van rechtswege wordt verleend, waardoor mogelijk grote financiële risico's op de overheid kunnen worden afgewenteld. Een dergelijk groot en oneigenlijk beslag op de algemene middelen is niet acceptabel. De verplichting voor de genoemde vergunninghouders om te beschikken over de goedkeuring, bedoeld in artikel 15f, eerste lid, van de Kernenergiewet, is recentelijk in de Kernenergiewet opgenomen en is op 1 april 2011 in werking getreden (Stb. 2010, 18). Aanvulling van de lijst met uitzonderingen met de

goedkeuring, bedoeld in artikel 15f, eerste lid, van de Kernenergiewet, is om de hiervoor genoemde redenen dringend gewenst.

*B en D (Artikel 17 en 29a Kernenergiewet)*

Het vereiste van een volledige inhoudelijke beoordeling van elke vergunningaanvraag voordat een vergunning krachtens artikel 15 of 29 van de Kernenergiewet eventueel wordt verleend en de activiteit een aanvang neemt, is noodzakelijk ter bescherming van het milieu, de volksgezondheid en de veiligheid. Een voorafgaande toets is nodig om de risico's voor het milieu, de volksgezondheid en de veiligheid te toetsen. Als een inrichting wordt opgericht of gewijzigd of er worden andere vergunningplichtige activiteiten uitgevoerd, kunnen deze risico's zich namelijk direct voordoen en is correctie of reparatie achteraf niet of nauwelijks mogelijk. Controles achteraf zijn onvoldoende om deze risico's te beperken. Toepassing van de LSP betekent dat het risico bestaat dat er onbedoeld een vergunning van rechtswege wordt verleend, die onherstelbare gevolgen met zich brengt die generaties duren en qua omvang en effect op het milieu, de volksgezondheid en de veiligheid onaanvaardbaar zijn. Daarbij komt dat de belangen van derden rechtvaardigen dat een voorafgaande toetsing plaatsvindt. De vergunningplichtige activiteiten kunnen grote effecten hebben zodat de belangen van belanghebbenden betrokken moeten worden bij de besluitvorming. In het Tijdelijk besluit Lex silencio positivo Dienstenrichtlijn zijn de vergunningen krachtens de artikelen 15 en 29 van de Kernenergiewet, om dezelfde redenen als hiervoor zijn aangegeven, uitgezonderd van toepassing van de LSP.

*C en E (Artikel 22 en 33 Kernenergiewet)*

Op grond van de artikelen 22, vierde lid, en 33, vierde lid, van de Kernenergiewet worden instellingen of personen aangewezen aan wie door toepassing van bestuursdwang in bezit genomen goederen worden overgedragen. Het vereiste van een volledige inhoudelijke beoordeling van elke aanvraag voordat een instelling of persoon eventueel wordt aangewezen en de activiteit een aanvang neemt, is noodzakelijk ter bescherming van het milieu, de volksgezondheid en de veiligheid. Een toets vooraf is nodig om de risico's voor het milieu, de volksgezondheid en de veiligheid te toetsen. Als de activiteiten worden uitgevoerd kunnen deze risico's zich namelijk direct voordoen en is correctie of reparatie achteraf niet of nauwelijks mogelijk. Controles achteraf zijn onvoldoende om deze risico's te beperken. Toepassing van de LSP betekent dat het risico bestaat dat er onbedoeld een aanwijzing van rechtswege wordt verleend, die onherstelbare gevolgen met zich brengt die generaties duren en qua omvang en effect op het milieu, de volksgezondheid en de veiligheid onaanvaardbaar zijn. Daarbij komt dat de belangen van derden rechtvaardigen dat een voorafgaande toetsing plaatsvindt. De activiteiten kunnen grote effecten hebben zodat de belangen van belanghebbenden betrokken moeten worden bij de besluitvorming. In het Tijdelijk besluit Lex silencio positivo Dienstenrichtlijn zijn de beschikkingen tot aanwijzing van een instelling of persoon, om dezelfde redenen als hiervoor zijn aangegeven, uitgezonderd van toepassing van de LSP.

*Artikel VII (artikel 25 Mijnbouwwet)*

*Opslagvergunning in het algemeen*

Op grond van het bepaalde bij en krachtens artikel 25 van de Mijnbouwwet is het verboden om zonder vergunning stoffen te brengen of te houden op een diepte van meer dan 100 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem, dan wel die stoffen terug te halen, anders dan het in de ondergrond brengen of houden of daaruit terughalen van stoffen gericht op het onttrekken van aardwarmte aan de ondergrond. De vergunning wordt door de minister van EL&I verleend en vergt een

expliciete aanvraag en beoordeling door die minister. Er is geen sprake van een registratieplicht of meldingsverplichting. De minister beoordeelt de aanvraag en kan aan de vergunning voorwaarden verbinden en heeft verschillende gronden om een vergunning af te wijzen. Het vereiste van een volledige inhoudelijke beoordeling van elke vergunningaanvraag voordat een vergunning eventueel wordt verleend en de activiteit een aanvang neemt is noodzakelijk ter bescherming van de navolgende dwingende redenen van algemeen belang: de bescherming van het milieu, de openbare veiligheid en de volksgezondheid. Het opslaan van stoffen geschiedt diep onder de grond, waar fysieke controle niet of slechts in zeer beperkte mate mogelijk is. Het vereiste van een vergunning met volledige voorafgaande beoordeling is noodzakelijk omdat een voorafgaande toets nodig is om risico's voor milieu en veiligheid te toetsen. Als het boorgat wordt gemaakt of geopend en vervolgens ongewenste stoffen in de ondergrond worden opgeslagen of schade wordt toegebracht aan het leefmilieu zoals *aquifers*, kunnen de risico's zich namelijk direct voordoen en is correctie of reparatie achteraf niet of nauwelijks mogelijk (zie moddervulkaan Indonesië of situaties waarbij *aquifers* zijn vervuild). Controles achteraf zijn onvoldoende om dit risico te beperken. Toepassing van de LSP betekent dat het risico bestaat dat er onbedoeld een vergunning van rechtswege wordt verleend, die onherstelbare gevolgen met zich meebrengt die generaties duren en qua omvang en effect op de volksgezondheid en het leefmilieu onaanvaardbaar zijn.

#### *Opsporings- en opslagvergunning voor CO<sub>2</sub>*

In het bij koninklijke boodschap van 17 maart 2010 ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad (PbEG L 140) en van Ospar Decision 2007/2 on the storage of carbon dioxide streams in geological formations (Kamerstukken 32 343) wordt (onder meer) richtlijn nr. 2009/31/EG geïmplementeerd. Deze richtlijn houdt een verplichting voor de lidstaten in om de opsporing van CO<sub>2</sub>-opslagcomplexen en de opslag van CO<sub>2</sub> aan een vergunningplicht te onderwerpen. Voor de opslagvergunning geldt dat artikel 8 van richtlijn nr. 2009/31/EG bepaalt dat een vergunning uitsluitend kan worden verleend als aan in de richtlijn opgenomen voorwaarden is voldaan en er dus, met andere woorden, een inhoudelijke beoordeling van zo'n vergunningaanvraag dient plaats te vinden. Voor een dergelijke vergunning geldt de in paragraaf 3 van deze memorie van toelichting besproken voorrangsgeregeling van artikel 2, derde lid, van de Dienstenwet jo. artikel 3, eerste lid, van de dienstenrichtlijn, hetgeen betekent dat CO<sub>2</sub>-opslagvergunningen niet onder de Dienstenwet vallen. Strikt genomen zou het voorgestelde derde lid van artikel 25 van de Mijnbouwwet, dat de opslagvergunning in het algemeen uitzondert van de toepassing van de LSP, zich niet hoeven uit te strekken tot de CO<sub>2</sub>-opslagvergunning. Het opnemen van een uitzondering daarop in dat artikellid zou echter tot verwarring kunnen leiden. Aangezien deze «dubbeling» met betrekking tot het niet van toepassing zijn van de LSP op CO<sub>2</sub>-opslagvergunningen niet bezwaarlijk is, is daarvan dan ook afgezien.

Ten aanzien van CO<sub>2</sub>-opsporingsvergunningen wordt het volgende opgemerkt. De vergunning voor het opsporen van CO<sub>2</sub> valt buiten het bereik van de dienstenrichtlijn. Immers, bij de opsporing van mogelijke opslagvoorkomens is niet sprake van het verrichten van een dienst, omdat de Mijnbouwwet ervan uitgaat dat een mijnbouwonderneming dit voor

eigen rekening en risico ter hand neemt (dat ligt anders voor de opslag zelf, die veelal voor derden plaatsvindt). Het is derhalve niet noodzakelijk de CO<sub>2</sub>-opsporingsvergunning van de toepassing van de LSP uit te zonderen.

*Artikel VIII (artikel 40 Natuurbeschermingswet 1998)*

Artikel 40 Natuurbeschermingswet 1998: Op grond van artikel 16 Natuurbeschermingswet 1998 is het verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten of de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in een beschermd natuurmonument handelingen te verrichten die schadelijk kunnen zijn. Doel van de vergunning is de bescherming van de natuurwaarden in het beschermde natuurmonument. De toetsing dient vooraf plaats te vinden. Het toepassen van het LSP-regime op de behandeling van de aanvraag tot deze vergunning is dan ook niet opportuun. In de artikelen 19d en volgende zijn regels gesteld ter uitvoering van Europeesrechtelijke verplichtingen. Artikel 19d bepaalt, kort gezegd, dat het zonder vergunning verboden is projecten of andere handelingen te verrichten die schadelijk kunnen zijn voor de natuurwaarden in een Natura 2000-gebied. Het doel van deze vergunning is het behouden van de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied. Daarbij zijn het voorzorgsbeginsel en het preventiebeginsel van toepassing. De toets of een project of andere handeling schadelijke gevolgen heeft voor de in het Natura 2000-gebied aanwezige natuurwaarden vindt vooraf plaats. Het toepassen van het LSP-regime op de behandeling van de aanvraag tot deze vergunning is dan ook niet opportuun.

*Artikel IX (artikel 5 Wet ruimtevaartactiviteiten)*

Vergunning voor het verrichten van ruimtevaartactiviteiten. Op grond van artikel 5 van de Wet ruimtevaartactiviteiten is het verboden om zonder vergunning ruimtevaartactiviteiten te verrichten in of vanuit Nederland dan wel op of vanaf een Nederlands schip of Nederlands luchtvaartuig. Ruimtevaartactiviteiten zijn het lanceren, het bedienen van de vlucht of het geleiden van ruimtevoorwerpen in de kosmische ruimte. De vergunning wordt door de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (hierna: minister van EL&I) verleend en vergt een expliciete aanvraag en beoordeling door de minister. Er is geen sprake van een registratieplicht of meldingsverplichting. De minister beoordeelt de aanvraag en kan aan de vergunning voorwaarden verbinden onder andere met het oog op de bescherming van de veiligheid van personen en goederen, de bescherming van het milieu in de kosmische ruimte, financiële zekerheid, de bescherming van de openbare orde, de veiligheid van de staat, het kunnen voldoen aan de internationale verplichtingen van de staat. De minister van EL&I heeft verschillende gronden om een vergunning af te wijzen. De vergunning dient ter nakoming van artikel VI van de «*Treaty on principles governing the activities of states in the exploration and use of Outer Space, including the Moon and other celestial bodies [London, Moscow, Washington, 27th of January 1967].*» Dit artikel bepaalt dat:

*«States parties to the Treaty shall bear international responsibility for national activities in outer space, including the Moon and other celestial bodies, whether such activities are carried on by governmental agencies or by non-governmental entities, and for assuring that national activities are carried out in conformity with the provisions set forth in the present Treaty. The activities of non-governmental entities in outer space, including the Moon and other celestial bodies, shall require authorization and continuing supervision by the appropriate State Party to the Treaty. When activities are carried out in outer space, including the Moon and other celestial bodies, by an international organization, responsibility for*



*compliance with this Treaty shall be borne both by the international organization and by the States Parties to the Treaty participating in such organization.»*

Het vereiste van een vergunning met volledige inhoudelijke beoordeling voordat de activiteit een aanvang neemt is noodzakelijk ter bescherming van de navolgende dwingende redenen van algemeen belang: de bescherming van het milieu in de kosmische ruimte, de bescherming van de veiligheid van personen en goederen en de bescherming van de staatsveiligheid. Het verrichten van ruimtevaartactiviteiten vergt een gedegen beoordeling van de risico's verbonden aan het verrichten van deze activiteiten en een goede coördinatie met andere actoren die ruimtevaartactiviteiten verrichten. Elke ruimtevaartactiviteit dient op de specifieke activiteit en omstandigheden toegespitste vergunning krijgen waaraan specifieke voorwaarden zijn verbonden om de dwingende redenen van algemeen belang te beschermen. Het vereiste van een vergunning met volledige voorafgaande beoordeling is noodzakelijk omdat een voorafgaande toets nodig is om risico's voor milieu en veiligheid te toetsen en een maatwerk vergunning te kunnen vaststellen. Een van rechtswege verleende vergunning zonder deze op de activiteit toegespitste vergunningvoorwaarden biedt onvoldoende bescherming van de genoemde dwingende redenen van algemeen belang. Het lanceren, het bedienen van de vlucht of het geleiden van ruimtevoorwerpen in de kosmische ruimte kan aanzienlijke risico's met zich meebrengen voor het milieu in de kosmische ruimte, maar ook op aarde als bijv. een lancering mislukt of een ruimtevoorwerp terugkeert in de atmosfeer en aan boord giftige stoffen heeft. Ook kan het onzorgvuldig verrichten van ruimtevaartactiviteiten schade toebrengen aan andere ruimteobjecten en risico's met zich meebrengen voor astronauten en de luchtvaartuigen die zij gebruiken. Deze risico's kunnen zich direct voordoen en correctie of reparatie achteraf is niet mogelijk of zeer kostbaar, waarbij bovendien de aansprakelijkheid van Nederland zelf in het geding is ingevolge de *Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects [London, Moscow, Washington, 29th of March 1972]*. Controles achteraf zijn onvoldoende om dit risico te beperken en zeker fysieke controles aan het voorwerp zijn niet meer mogelijk, nadat het in de kosmische ruimte is gebracht. Toepassing van de LSP betekent dat het risico bestaat dat er onbedoeld een vergunning van rechtswege wordt verleend, die onherstelbare gevolgen met zich meebrengt die qua omvang en effect op het milieu, de gezondheid en veiligheid onaanvaardbaar zijn. Bovendien kunnen bij de toepassing van de LSP geen toegespitste voorwaarden worden opgelegd. Weliswaar biedt de regeling van de LSP in paragraaf 4.1.3.3. van de Awb de mogelijkheid om standaardvoorwaarden aan een van rechtswege verleende vergunning te verbinden, maar bij onderhavig vergunningstelsel zijn er juist geen standaardvoorwaarden, maar wordt uitgegaan van een op iedere specifieke situatie toegespitste voorwaarden.

### **Hoofdstuk 3. Ministerie van Financiën**

#### *Artikel X (Artikel 6 Wet toezicht accountantsorganisaties)*

Artikel 6, vierde lid, is van toepassing op de vergunningen die vereist zijn voor het uitvoeren van wettelijke controles op jaarrekeningen, zoals opgenoemd in de bijlage van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta). Het betreft daarbij onder andere de vergunning zoals die wordt voorgeschreven door Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 mei 2006 betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad en houdende intrekking van Richtlijn 84/253/EEG van de Raad (PbEG L 157)

(hierna: Richtlijn 2006/43/EG). Dit leidt ertoe dat artikel 3, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn van toepassing is. Dit artikel bevat een voorrangsregeling die inhoudt dat – in dit geval – Richtlijn 2006/43/EG voor de Dienstenrichtlijn gaat, zodat de LSP niet kan worden toegepast. Als de voorrangsregeling van toepassing is, is het niet nodig om in de desbetreffende wet te bepalen dat de LSP niet van toepassing is. In het onderhavige artikel is ten aanzien van alle wettelijke controles op jaarrekeningen waarop de vergunning betrekking heeft, expliciet bepaald dat de LSP niet van toepassing is. De reden hiervoor is dat de vergunning niet alleen van toepassing is op wettelijke controles waarvoor door Richtlijn 2006/43/EG een vergunning wordt voorgeschreven, maar ook op wettelijke controles die niet onder Richtlijn 2006/43/EG vallen.

De toepasselijkheid van de LSP op de vergunningen als bedoeld in artikel 6 die niet door Richtlijn 2006/43/EG wordt voorgeschreven, wordt uitgesloten vanwege dwingende redenen van algemeen belang. Het vergunningsstelsel waarborgt dat de wettelijke controles van jaarrekeningen worden uitgevoerd door accountantsorganisaties die onder toezicht van de Autoriteit Financiële Markten staan. Beoogd wordt de betrouwbaarheid van de accountantsverklaring op de jaarrekening te vergroten en boekhoudaffaires die zich in het verleden hebben voorgedaan te voorkomen. Hiermee is het belang gemoeid van het publiek, met name dat van beleggers en kapitaalverschaffers in een onderneming die beslissingen nemen op basis van de informatie in de jaarrekening van diverse ondernemingen en instellingen. Accountantsorganisaties waarvan de kwaliteit en betrouwbaarheid onvoldoende kan worden vastgesteld, zouden met toepassing van de LSP toch in aanmerking kunnen komen voor een vergunning en dus het uitvoeren van wettelijke controles. Dit zou er toe kunnen leiden dat beleggers of andere belanghebbenden onvoldoende vertrouwen kunnen ontleen aan de accountantsverklaring en dus ook aan de informatie in de jaarrekening.

#### **Hoofdstuk 4. Ministerie van Infrastructuur en Milieu**

##### *Artikel XI (Wegenverkeerswet)*

###### *A (Artikel 12 Wegenverkeerswet)*

In dit onderdeel wordt geregeld dat bij verzoeken tot aanstelling als verkeersregelaar, alsmede verlenging van die aanstellingen geen LSP wordt toegepast.

De vergunning betreft de aanstelling als verkeersregelaar van diegenen die voldoen aan een aantal eisen, waaronder de Wet EG-erkenning beroepskwalificaties aangepaste opleidingseisen en administratieve eisen, zoals verklaring omtrent gedrag. Het betreft hier het (beroepsmatig) regelen van het verkeer, waaronder ook valt het begeleiden van exceptioneel verkeer. De aanstelling geschiedt door de minister van Infrastructuur en Milieu of, indien betrokkene uitsluitend lokaal werkzaam zal zijn, door de burgemeester van de gemeente waar betrokkene zijn werkzaamheden gaat uitvoeren. Dit vergunningsstelsel dient ter bescherming van de openbare veiligheid. Met deze vergunning wordt geborgd dat uitsluitend personen die daartoe zijn gekwalificeerd, het verkeer op de openbare weg regelen. Verkeersregelaars hebben tot taak het waarborgen van een veilig verkeer in bijzondere omstandigheden. Zij hebben de bevoegdheid om deelnemers aan het verkeer aanwijzingen te geven die deze dienen op te volgen. Het niet opvolgen van aanwijzingen van verkeersregelaars is strafbaar. Gelet op de taken en bevoegdheden van verkeersregelaars is een adequate opleiding en examinering van belang. Dit speelt zeker gelet op het drukke verkeer en de toegenomen agressie in het verkeer. Het aanstellingsvereiste ziet er op toe dat uitsluitend gekwalificeerde personen als (beroeps)verkeersregelaar actief kunnen worden. Zo wordt van een verkeersregelaar bijvoorbeeld verwacht dat hij het verkeer op

adequate en veilige wijze kan regelen en dat hij inzicht heeft in de verkeersrisico's. De gevolgen die optreden, indien stilzwijgend vergunning wordt verleend, in gevallen waarin bij juiste en tijdige afweging geen aanstelling zou zijn verleend, kunnen onaanvaardbaar zijn en in het ergste geval bestaan uit lichamelijk letsel met de dood als gevolg. Dit kan zowel de verkeersregelaar zelf betreffen als andere weggebruikers. Om deze redenen dient de vergunning te worden uitgezonderd van de toepasselijkheid van de LSP.

#### *B (Artikel 101 Wegenverkeerswet)*

In dit onderdeel wordt artikel 101 van de Wegenverkeerswet 1994 zodanig aangevuld, dat op de aanvraag tot een erkenning voor het uitvoeren van een wijziging in de constructie van een voertuig (Regeling aanpassing voertuigen, Stcrt. 2009, nr. 78, in werking getreden op 1 mei 2009) geen LSP wordt toegepast. Indien aan de in de Regeling aanpassing voertuigen opgenomen eisen met betrekking totgebouw en uitrusting, personeel en interne organisatie en bevoegdheidsverdeling en het proces van het doorvoeren van een wijziging/installatie van en door de erkenningvrager wordt voldaan, komt de aanvrager in aanmerking voor een zogenaamde erkenning Goedkeuring Wijziging Constructie (GWC). In beginsel mag een ieder dergelijke wijzigingen doorvoeren. Evenwel, indien de wijziging in de constructie wordt uitgevoerd door een dienstverlenerbedrijf zonder erkenning moet die wijziging daarna door de RDW worden goedgekeurd. Indien een bedrijf in bezit is van een erkenning GWC mag het desbetreffende bedrijf bepaalde (typematige) wijzigingen in de constructie van voertuigen uitvoeren, zonder dat een aanpassing achteraf dient te worden goedgekeurd door de Dienst Wegverkeer (RDW). De Regeling aanpassing voertuigen stelt geen enkele verplichting als bedoeld in artikel 16, lid 2, van de Dienstenrichtlijn aan de dienstverlener zelf, maar regelt dat de erkenning enkel kan worden verleend voor één of meerdere in Nederland gevestigde werkplaatsen. Er staat derhalve niets aan in de weg dat een bijvoorbeeld in Aken gevestigde dienstverlener een erkenning vraagt voor een werkplaats die hij heeft in Heerlen Omdat de bevoegdheden van de RDW zich beperken tot het Nederlandse grondgebied, kan de erkenning enkel betrekking hebben op een werkplaats in Nederland. Immers de RDW beschikt in het kader van haar toezicht niet over mogelijkheden buiten Nederland.

In verband met de (verkeers)veiligheid is het noodzakelijk dat in voertuigen aangebrachte wijzigingen deskundig worden uitgevoerd. Anders kan de veiligheid van verbouwde voertuigen niet worden gegarandeerd, hetgeen tot gevaarlijke situaties kan leiden. Om die reden is toepassing van LSP bij aanvragen voor deze erkenningen onwenselijk. Tussen afronding van de interdepartementale voorbereiding van het Tijdelijk besluit Lex silencio positivo Dienstenrichtlijn en de vaststelling van dat besluit heeft enige tijd gezeten. Na afronding van de interdepartementale voorbereiding is de Regeling aanpassing voertuigen tot stand gekomen, die in het Tijdelijk besluit had moeten worden opgenomen. Abusievelijk heeft dit niet plaats gevonden. De erkenning is daarom nu in het wetsvoorstel opgenomen.

#### *Artikel XII (Artikel 3.10 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)*

In artikel 3.10, vierde lid, aanhef en onder b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is thans bepaald dat indien op de voorbereiding van de beschikking op een aanvraag om een omgevingsvergunning afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is. Het voorgestelde vierde lid van artikel 3:10 van de Algemene wet bestuursrecht maakt deze bepaling overbodig. Het vierde

lid van artikel 3.10 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt daarom aangepast.

*Artikel XIII (Artikel 1.3 Wet milieubeheer)*

Provinciale staten zijn op grond van artikel 1.2 van de Wet milieubeheer verplicht om ter bescherming van het milieu een provinciale milieuverordening vast te stellen. Artikel 1.3, eerste lid, van die wet biedt aan provinciale staten de bevoegdheid om bij hun provinciale milieuverordening tevens te bepalen dat in daarbij aangegeven categorieën van gevallen van die regels door daarbij aangewezen bestuursorganen (veelal gedeputeerde staten) ontheffing kan worden verleend. De provinciale milieuverordeningen bieden veelal de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van bepaalde daarin opgenomen regels ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning in bij die verordening aangewezen gebieden, regels met betrekking tot het voorkomen of beperken van geluidhinder in bij die verordening aangewezen gebieden en van regels met betrekking tot het gebruik van gesloten stortplaatsen. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht geldt slechts voor een beperkt aantal ontheffingen (met name voor ontheffingen met betrekking tot activiteiten op gesloten stortplaatsen). Ten aanzien van de ontheffingen ter bescherming van grondwater en ter voorkoming van geluidhinder is in de provinciale milieuverordeningen meestal bepaald dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is. Een ontheffing mag slechts worden verleend indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet. Een toets vooraf is nodig om de risico's voor het milieu te toetsen. In de praktijk worden aan dergelijke ontheffingen altijd voorschriften verbonden ter voorkoming van nadelige gevolgen voor het milieu. De aan een ontheffing te verbinden voorschriften worden afgestemd op de betrokken situatie en de betrokken activiteit. Toepassing van de LSP brengt het risico met zich dat een ontheffing van rechtswege wordt verleend die leidt tot onherstelbare schade aan het milieu.

In het Tijdelijk besluit Lex silencio positivo Dienstenrichtlijn is deze ontheffing, om dezelfde redenen als hiervoor zijn aangegeven, uitgezonderd van toepassing van de LSP.

## **Hoofdstuk 5 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap**

*Artikel XIV (Artikel 45 Monumentenwet)*

Dit betreft een vergunning die wordt aangevraagd bij en afgegeven door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Uitvoerder is de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, die ook het mandaat heeft om op aanvragen namens de minister te beslissen. Bij de procedure gelden geen uitzonderingen op de Awb of bijzondere voorbereidingsprocedures. Een ieder die kan aantonen bekwaam te zijn in het verrichten van archeologische opgravingen kan in beginsel een opgravingvergunning verkrijgen. De vergunning maakt het voor de vergunninghouder mogelijk om, zoals de naam al zegt, opgravingen te doen ten einde archeologische vondsten bloot te leggen en te conserveren voor verder onderzoek. Een opgravingvergunning wordt onder voorwaarden verleend en brengt een aantal zwaarwegende en in de wet omschreven verplichtingen met zich mee, zoals een rapportageplicht aan de minister, de eigenaar van de opgraving en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarbinnen een en andere zich afspeelt. Zie artikel 46–48 Monumentenwet 1988. In lijn met het Verdrag van Malta (Trb. 1992, 32 en 97, en Trb. 2007, 126, voor Nederland in werking getreden op 12 december 2007) hanteert de minister hierbij een terughoudend afgiftebeleid. Archeolo-

gisch materiaal «in situ» (in de bodem) is onvervangbaar en kwetsbaar. Eenmaal vernietigd, komt het niet meer terug. Een vergunning is nodig om te zorgen dat opgravingen alleen worden gedaan door bekwame partijen. Om dezelfde reden is het zeer onwenselijk om de LSP op de opgravingvergunning van toepassing te laten zijn. De schade die kan optreden doordat onbekwame partijen een opgraving ter hand nemen is nooit meer te herstellen. Bovendien is iedere opgravinglocatie anders, waardoor de minister in de regel specifieke voorwaarden aan de vergunning koppelt. Dit verhoudt zich lastig met het generieke karakter van de van rechtswege verleende vergunning.

## **Hoofdstuk 6. Ministerie van Veiligheid en Justitie**

### *Artikel XV (Advocatenwet)*

#### *A (Artikel 2 Advocatenwet)*

Het gaat hier om de inschrijving van advocaten op het landelijk tableau, geregeld in artikel 2 van de Advocatenwet. Vóór de wijziging van dit artikel met de wet tot aanpassing van de Advocatenwet, de Wet op de rechtsbijstand en de Wet tarieven in burgerlijke zaken in verband met de positie van de advocatuur in de rechtsorde (Kamerstukken 32 382) moet aan de voorzitter van de rechtbank in het arrondissement waar men als advocaat kantoor wenst te houden schriftelijk inschrijving als advocaat worden verzocht. Voor de inschrijving gelden opleidingsvereisten, en is de overlegging van een verklaring omtrent het gedrag verplicht, als bedoeld in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Bij een verzoek om hernieuwde inschrijving als advocaat moet, naast een verklaring omtrent het gedrag, ook een document worden overgelegd waaruit blijkt of betrokkene eerder als advocaat tuchtrechtelijk is veroordeeld, in staat van faillissement heeft verkeerd of dat ten aanzien van hem een schuldsaneringsregeling van toepassing is geweest. Deze verklaring wordt afgegeven in de vorm van een document door de raad van toezicht in het arrondissement waar de advocaat kantoor wenst te houden. Tuchtrechtelijke veroordelingen in het verleden kunnen reden zijn om inschrijving te weigeren. Daarnaast moet de advocaat kwalitatief voldoende in staat zijn het beroep uit te oefenen. Advocaten zijn gehouden een derdengeldenrekening te voeren, bijvoorbeeld om geldbedragen ten behoeve van cliënten te onder te brengen. Een faillissement of schuldsanering in het verleden is een aanwijzing omtrent de vraag of betrokkene in staat is een zorgvuldige (kantoor)administratie te voeren en in staat is met financiële middelen om te gaan. De uiteindelijke inschrijving wordt vervolgens verricht door de algemeen secretaris van de Nederlandse orde van advocaten. De vergunning moet worden uitgezonderd van de toepasselijkheid van de LSP omdat dit gerechtvaardigd is vanwege de bescherming van cliënten van advocaten. Toepassing van de LSP op de inschrijving van advocaten is onwenselijk gelet op de bijzondere positie van de advocaat binnen de rechtsorde. De advocaat beschikt over bijzondere privileges (geheimhoudingsplicht, verschoningsrecht, etc.) en moet daarom voldoen aan eisen van betrouwbaarheid alvorens inschreven te worden. Bovendien is voor een goede toegang tot het recht vereist dat advocaten voldoen aan eisen van kwaliteit. Cliënten, en de samenleving als geheel, moeten erop kunnen vertrouwen dat hun advocaat integer is en voldoende kennis van zaken heeft om voor hen in rechte te kunnen opkomen. Dat betekent dat voordat inschrijving plaatsvindt, voldaan moet zijn aan eisen van kwaliteit (met name opleidingseisen). Om redenen van bescherming van afnemers van diensten (cliënten, doorgaans rechtzoekenden), voorkoming van fraude (misbruik van privileges) en de waarborging van een deugdelijke rechtsbescherming is uitzondering gerechtvaardigd. Met de hierboven genoemde wet tot aanpassing van de Advocatenwet, de Wet op de rechtsbijstand en de Wet tarieven in burgerlijke zaken in

verband met de positie van de advocatuur in de rechtsorde (Kamerstukken 32 382) wordt artikel 2 van de Advocatenwet gewijzigd. Dit heeft tot gevolg dat een verzoek om inschrijving niet langer moet worden gericht tot de voorzitter van de rechtbank, maar tot de raad van toezicht. Ook dan is uitzondering van de LSP om voornoemde redenen gerechtvaardigd.

*B (Artikel 9b Advocatenwet)*

Op grond van artikel 9b Advocatenwet moet iedere advocaat gedurende de eerste drie jaar van zijn inschrijving onder toezicht van een patroon werken (advocatenstage). Een uitzondering geldt hierbij voor advocaten die in het bezit zijn van een ten aanzien van het beroep van advocaat afgegeven EG-verklaring als bedoeld in de Algemene wet erkenning EG-hoger-onderwijsdiploma's dan wel in de Algemene wet erkenning EG-beroepsopleidingen. Eveneens is uitgezonderd degene die advocaat is in een andere lidstaat van de EU of de EER, of in Zwitserland, en verzoekt om in Nederland als advocaat ingeschreven te worden. Van de verplichting van de stagiair(e) om bij een patroon kantoor te houden kan de raad van toezicht in het arrondissement vrijstelling verlenen, indien naar het oordeel van deze raad een behoorlijke praktijkuitoefening verzekerd is. Toepassing van de LSP op de vrijstelling op kantoor houden bij de patroon is onwenselijk gelet op de bijzondere positie van de advocaat binnen de rechtsorde. De advocaat beschikt over bijzondere privileges (geheimhoudingsplicht, verschoningsrecht, etc.) en moet daarom voldoen aan eisen van kwaliteit. Ter bescherming van belangen van cliënten moet voldoende verzekerd zijn dat de eisen van kwaliteit zijn gewaarborgd wanneer betrokkene gedurende de stage niet onder direct toezicht van een patroon werkzaam is. De raad van toezicht moet telkens kunnen beoordelen of aan deze eisen is voldaan, onder meer om zich ervan te verzekeren dat de financiering van de praktijk en de dekking van het risico van de beroepsaansprakelijkheid van de stagiair voldoende zijn verzekerd. Om redenen van bescherming van afnemers van diensten (cliënten, doorgaans rechtzoekenden) is uitzondering derhalve gerechtvaardigd.

*C (Artikel 12 Advocatenwet)*

Dit betreft de mogelijkheid van ontheffing van de verplichting kantoor te houden in één arrondissement op één locatie in Nederland, geregeld in artikel 12, eerste en vierde lid van de Advocatenwet. Op grond van artikel 12 moet een advocaat kantoor houden in Nederland, in één arrondissement, op één locatie. De algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten kan van deze verplichting ontheffing verlenen. Advocaten mogen wel meerdere vestigingen openen waar zij op gelijke wijze hun werkzaamheden kunnen verrichten. Eén van de vestigingen dient echter ook het kantoor te zijn als bedoeld in artikel 12, eerste lid, zodat duidelijk is onder het toezicht van welke deken de advocaat valt. Het vestigingsregime voor advocaten vindt zijn basis en rechtvaardiging in richtlijn nr. 98/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 ter vergemakkelijking van de permanente uitoefening van het beroep van advocaat in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificatie is verworven (*PbEG L 77*) en in richtlijn nr. 77/249/EEG van de Raad van 22 maart 1977 tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening door advocaten van het vrij verrichten van diensten (*PbEG L 78*). De ontheffing van de algemene raad is aan te merken als een vergunning. Toepassing van de LSP op de ontheffing kantoor te houden buiten Nederland is onwenselijk. Bij de vanuit het buitenland werkende advocaat moet duidelijk moet zijn waar hij bereikbaar is (adresgegevens e.d.) en onder het toezicht van welke deken hij valt. Gelet op diens bijzondere positie binnen de rechtsorde valt de advocaat onder het toezicht van een deken. De deken moet erop toezien dat de advocaat voldoet aan eisen van kwaliteit en integriteit. Om redenen van bescherming van afnemers van



diensten (cliënten, doorgaans rechtzoekenden), voorkoming van fraude (misbruik van privileges) en de waarborging van een deugdelijke rechtsbescherming is uitzondering derhalve gerechtvaardigd.

*Artikel XVI (Wet beëdigde tolken en vertalers)*

*A en B (Artikelen 4 en 8 Wet beëdigde tolken en vertalers)*

Er is een register voor beëdigde tolken en vertalers met een afnameplicht voor de gerechten, het openbaar ministerie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de politie en de Koninklijke Marechaussee om in het kader van het strafrecht en het vreemdelingenrecht enkel gebruik te maken van beëdigde tolken en vertalers die in het register staan ingeschreven. Om voor inschrijving in het register in aanmerking te komen moeten tolken en vertalers aan bepaalde kwaliteits- en integriteitscriteria voldoen (zie de artikelen 2, 3 en 4 van de Wet beëdigde tolken en vertalers). Bij de inschrijving geldt onder andere de voorwaarde dat de vertaler of de tolk een verklaring omtrent het gedrag en, in het geval de tolk of vertaler minder dan vijf jaar in Nederland woonachtig is, tevens een integriteitsverklaring, overlegt. Artikel 8 van de Wet beëdigde tolken en vertalers bepaalt dat ook bij een aanvraag tot verlenging van de inschrijving – een inschrijving geschiedt voor een periode van vijf jaar – de beëdigde tolk en vertaler aan kwaliteits- en integriteitscriteria moet voldoen.

De inschrijving, alsmede de verlenging van de inschrijving, moeten, gezien de gestelde kwaliteits- en integriteitscriteria voor tolken en vertalers die als beëdigd tolk of vertaler werkzaam willen zijn voor onder andere rechterlijke instanties (zie opsomming), worden uitgezonderd van de toepasselijkheid van paragraaf 4.1.3.3. van de Awb (de LSP) wegens dwingende redenen van algemeen belang, in casu vanwege de bescherming van de openbare orde. De beslissingen die genomen worden in zaken waarbij een tolk of vertaler betrokken is, zijn doorgaans (deels) gebaseerd op het werk van de tolk of vertaler. Indien de kwaliteit van de tolk of vertaler onvoldoende gewaarborgd is, kan dit ongewenste gevolgen hebben ten aanzien van de beslissingen die op hun werk gebaseerd zijn. Bij hun werkzaamheden voor Justitie (IND, Openbaar Ministerie en de gerechten), de politie en Koninklijke Marechaussee, maar ook daarbuiten, komen tolken en vertalers in aanraking met vertrouwelijke gegevens en worden zij geacht een onpartijdige positie in te nemen. De gevolgen van misbruik van vertrouwelijke gegevens of onpartijdigheid kunnen groot zijn. Zo kan het bijvoorbeeld gaan om een gerechtelijk onderzoek of een onderzoek door de IND. Betrokkenen in straf- en vreemdelingenzaken moeten kunnen vertrouwen op de integriteit en kwaliteit van beëdigde tolken en vertalers.

*Artikel XVII (Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus)*

*A (Artikel 4 Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus)*

Betreft de vergunning voor de instandhouding van een particuliere alarmcentrale of een particuliere recherchebureau, geregeld in artikel 2, 3b, en 4 van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus vallen door de uitzondering van artikel 2, tweede lid sub k van de Dienstenrichtlijn, alleen de activiteiten van alarmcentrales en recherchebureaus onder de werking van de Dienstenrichtlijn. Het is verboden om zonder vergunning een particuliere alarmcentrale of een particulier recherchebureau in stand te houden. De vergunning wordt door de minister van Veiligheid en Justitie verleend voor een periode van ten hoogste vijf jaar en kan telkens worden verlengd voor een periode van

eveneens ten hoogste vijf jaar. De vergunning kan worden geweigerd als gelet op de voornemens en antecedenten van de aanvrager of van de personen die het beleid van de aanvrager bepalen, verwacht wordt dat niet zal worden voldaan aan de wettelijke eisen en ook overigens niet zal worden gehandeld in overeenstemming met hetgeen van een alarmcentrale of recherchebureau in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht. Voor een alarmcentrale geldt tevens als eis dat beschikt wordt over een certificaat waaruit blijkt dat het goed functioneren van de alarmcentrale gewaarborgd is, de gevoelige informatie waarover de alarmcentrale beschikt voldoende beschermd is tegen overvallen en valse alarmeringen die tot nodeloze inzet van de politie leiden, worden voorkomen. De vergunning moet worden uitgezonderd van de toepassing van de LSP omdat dit gerechtvaardigd is vanwege de bescherming van de openbare orde en veiligheid, bescherming van afnemers van diensten en consumentenbescherming. Het werk van particuliere alarmcentrales en particuliere recherchebureaus raakt aan bepaalde belangen en rechten van burgers, zoals de bescherming van personen en eigendommen en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De vergunningseis strekt er mede toe om waarborgen te scheppen met het oog op deze belangen en rechten van burgers. Bij het nemen van een beslissing op de aanvraag om een vergunning worden ook de criminele antecedenten van de aanvrager of de personen die het beleid van de organisatie bepalen in aanmerking genomen. Een volledige beoordeling vooraf is nodig om te voorkomen dat criminelen in deze bedrijven zeggenschap krijgen. Controles achteraf zijn onvoldoende om dit risico te beperken.

*B (Artikel 5 Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus)*

Betreft de ontheffing van het verbod aan opsporingsambtenaren om werkzaam te zijn als particulier beveiligder (i.c. alarmcentralist) of particulier rechercheur, geregeld in artikel 5, vierde lid, van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Opsporingsambtenaren mogen niet werkzaam zijn bij een particuliere alarmcentrale of een particulier recherchebureau. Van dit verbod kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de minister van Veiligheid en Justitie ontheffing verlenen. De vergunning moet worden uitgezonderd van de toepasselijkheid van de LSP omdat dit gerechtvaardigd is vanwege de bescherming van de openbare orde en veiligheid. Uitgangspunt van het beleid is dat ontheffing slechts mogelijk is als de functie als opsporingsambtenaar en de werkzaamheden voor de alarmcentrale of het recherchebureau zich zodanig tot elkaar verhouden dat het gevaar voor vermenging van taken en het gevaar voor overdracht van politie-informatie of opsporingsinformatie uitgesloten is. Automatische verlening staat haaks op de noodzaak om, gelet op de in het geding zijnde belangen, een grondige belangenafweging te maken.

*C (Artikel 7 Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus)*

Betreft toestemming tewerkstelling leidinggevende van een particuliere alarmcentrale of een particulier recherchebureau, geregeld in artikel 7, eerste lid, van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Voor de aanstelling van een leidinggevende van een particulier recherchebureau of een particuliere alarmcentrale is toestemming nodig van de minister van Veiligheid en Justitie. De toestemming wordt onthouden als de leidinggevende niet betrouwbaar of onbekwaam is. De toestemming wordt verleend voor een periode van maximaal vijf jaar en kan telkenmale met dezelfde periode worden verlengd. De vergunning moet worden uitgezonderd van de toepasselijkheid van de LSP omdat dit gerechtvaardigd is vanwege de bescherming van de openbare orde en veiligheid, bescherming van afnemers van diensten en consumentenbe-

scherming. De toestemming wordt niet verleend als betrokkene niet betrouwbaar en bekwaam is. Toepassing van de LSP brengt het risico met zich dat onbetrouwbare en onbekwame personen leiding geven aan een alarmcentrale of een recherchebureau en kan tot onherstelbare schade leiden. Met controle achteraf kan dit risico niet voldoende worden beperkt. De toestemming voor personeel van een particuliere alarmcentrale of een particulier recherchebureau zijn geregeld in artikel 7, tweede en derde lid, van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Voor de aanstelling van personeel een particuliere alarmcentrale of een particulier recherchebureau is toestemming nodig van de minister van Veiligheid en Justitie. De toestemming wordt verleend voor maximaal drie jaar en kan telkenmale met drie jaar worden verlengd. De toestemming wordt onthouden als de medewerker niet betrouwbaar of niet bekwaam is. Ook deze vergunning moet worden uitgezonderd van de toepasselijkheid van de LSP omdat dit gerechtvaardigd is vanwege de bescherming van de openbare orde en veiligheid, bescherming van afnemers van diensten en consumentenbescherming. De toestemming wordt niet verleend als betrokkene niet betrouwbaar of niet bekwaam is. Toepassing van de LSP brengt het risico met zich dat onbetrouwbare en onbekwame personen werken bij een alarmcentrale of een recherchebureau en kan tot onherstelbare schade leiden. Met controle achteraf kan dit risico niet voldoende worden beperkt.

*D (Artikel 9 Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus)*

Betreft de toestemming voor het dragen van handboeien, geregeld in artikel 9, derde lid, van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Personen die belast zijn met beveiligings- of recherchewerkzaamheden mogen bij de uitvoering van hun werkzaamheden geen handboeien gebruiken, tenzij daarvoor toestemming is verleend door de minister van Veiligheid en Justitie, na overleg met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De vergunning moet worden uitgezonderd van de toepasselijkheid van de LSP omdat dit gerechtvaardigd is vanwege de bescherming van openbare orde en veiligheid en de bescherming van burgers. Het gebruik van handboeien is een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, kan leiden tot gebruik van geweld en vrijheidsbeneming. Het gebruik ervan is daarom in beginsel voorbehouden aan de overheid (politie). Voor het verlenen van toestemming is een afweging van de belangen en de risico's noodzakelijk. Toepassing van de LSP brengt het risico met zich van geweld en vrijheidsberoving jegens burgers zonder wettelijke grondslag.

*E (Artikel 10 Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus)*

Verklaring van betrouwbaarheid alarminstallateur. Artikel 10, eerste lid, van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Een alarminstallateur die alarmapparatuur aansluit op een particuliere alarmcentrale moet beschikken over een verklaring van betrouwbaarheid. De vergunning moet worden uitgezonderd van de toepasselijkheid van de LSP omdat dit gerechtvaardigd is vanwege de bescherming van de openbare orde en veiligheid, bescherming van afnemers van diensten en consumentenbescherming. Alarminstallateurs kunnen door hun werk beschikken over strategische informatie over de beveiliging van de op een particuliere alarmcentrale aangesloten objecten. De LSP kan er toe leiden dat criminelen deze informatie in handen krijgen en misbruiken. De daaruit voortvloeiende ernstige gevolgen voor de samenleving staan toepassing van de LSP niet toe.

De LSP is niet toepasbaar op vergunningen, ontheffingen en consenten als bedoeld in de artikelen 4, 9, 13 en 14 van de Wet wapens en munitie (Wwm). Het doel van de Nederlandse wapenwetgeving is het tegengaan van de verspreiding van illegale wapens en munitie en het zoveel mogelijk controleren van het legale bezit van wapens en munitie, ter bescherming van de veiligheid van burger en staat. De Wwm verbiedt een groot aantal handelingen met betrekking tot bepaalde categorieën van wapens en munitie. Op grond van de wet kan op aanvraag voor bepaalde handelingen met wapens en munitie een bevoegdheidsdocument als een erkenning, een ontheffing of een consent worden aangevraagd. De Wwm verbindt echter strikte voorwaarden aan de verlening van deze bevoegdheidsdocumenten. Een belangrijk criterium bij de verlening van een bevoegdheidsdocument is de betrouwbaarheid van de houder van het document. Bij de verlening van de documenten wordt onder meer getoetst of er reden is om te vrezen dat aan de aanvrager het onder zich hebben van wapens of munitie niet kan worden toevertrouwd. Voor zover het op grond van artikel 4, 9, 13 of 14 aangevraagde bevoegdheidsdocument betrekking heeft op een vuurwapen als bedoeld in richtlijn 1991/477/EG van de Raad van Europese Gemeenschappen van 18 juni 1991 inzake controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (PbEG L 256, hierna: Vuurwapenrichtlijn), geldt er een vergunningplicht op grond van de Vuurwapenrichtlijn. Deze vergunningplicht geldt ongeacht of de aanvrager dienstverrichter is of niet. Het verwerven en voorhanden hebben van een vuurwapen mag op grond van de Vuurwapenrichtlijn uitsluitend worden toegestaan na een beoordeling van de redenen van de aanvrager. Beoordeeld wordt o.m. of de aanvrager een goede reden heeft om een vuurwapen te verwerven en voorhanden te hebben, of hij geen gevaar voor zichzelf, de openbare orde of de openbare veiligheid zal vormen en een veroordeling voor een opzettelijk geweldsmisdrijf wordt beschouwd als een indicatie van een dergelijk gevaar (artikel 5 Vuurwapenrichtlijn). Voor wapenhandelaren komen daar nog een verplichte controle van de beroepsintegriteit en de bekwaamheid bij (art. 4 Vuurwapenrichtlijn). Het enkele verhandelen van vuurwapens valt overigens niet onder de Vuurwapenrichtlijn. De definitie van het begrip vuurwapenhandelaar in de richtlijn is echter veel ruimer. Ook bijvoorbeeld het verhuren of repareren van vuurwapens valt eronder. Verhuren en repareren zijn duidelijk wel activiteiten die onder de Dienstenrichtlijn vallen.

Het feit dat het van toepassing verklaren van de LSP op bevoegdheidsdocumenten voor vuurwapens die onder de Vuurwapenrichtlijn vallen, in strijd zou komen met de Vuurwapenrichtlijn, leidt ertoe dat artikel 3, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn van toepassing is. Dit artikel bevat een voorrangsregeling die inhoudt dat – in dit geval – de Vuurwapenrichtlijn voor de Dienstenrichtlijn gaat, zodat de LSP niet kan worden toegepast. Als de voorrangsregeling van toepassing is, is het niet nodig om in de desbetreffende wet te bepalen dat de LSP niet van toepassing is (voor alle duidelijkheid is in de bijlage een lijst opgenomen van alle vergunningstelsels waarop de LSP niet van toepassing is op grond van de voorrangsregel). In het onderhavige artikel is ten aanzien van bevoegdheidsdocumenten die op grond van de artikelen 4, 9, 13 en 14 van de Wwm kunnen worden aangevraagd echter wél expliciet bepaald dat de LSP niet van toepassing is. De reden daarvoor is dat de bevoegdheidsdocumenten uit de genoemde artikelen niet alleen nodig zijn voor vuurwapens die onder de Vuurwapenrichtlijn vallen, maar ook voor andere (vuur)wapens die niet onder de Vuurwapenrichtlijn vallen en waarop de voorrangsregeling van artikel 3 van de Dienstenrichtlijn dus niet van toepassing is. Gelet op het bepaalde in artikel 28 van de Dienstenwet is het daarom noodzakelijk om

in de Wet wapens en munitie te bepalen dat de LSP niet van toepassing is op de bevoegdheidsdocumenten als bedoeld in de artikelen 4, 9, 13 en 14. Het van toepassing verklaren van de LSP op bevoegdheidsdocumenten voor andere wapens dan vuurwapens die onder de Vuurwapenrichtlijn vallen, is ongewenst vanwege dwingende redenen van algemeen belang. Als gezegd verbindt de Wwm strikte voorwaarden aan de verlening van deze bevoegdheidsdocumenten. Deze voorwaarden, die overigens zijn uitgewerkt in de Circulaire wapens en munitie, worden gesteld om risico's voor de openbare orde en veiligheid zoveel mogelijk te voorkomen. Het verlenen van een bevoegdheidsdocument vergt een zorgvuldige afweging en beoordeling van de specifieke situatie. Het van toepassing verklaren van de LSP verdraagt zich hier niet mee. In dat geval zouden immers ook personen aan wie het onder zich hebben van een wapen niet kan worden toevertrouwd toch een bevoegdheidsdocument kunnen krijgen.

## **Hoofdstuk 7. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport**

### *Artikel XIX (Drank- en Horecawet)*

#### *A (Artikel 3 Drank- en Horecawet)*

Horecabedrijven, paracommerciële instellingen en slijterijen die bedrijfsmatig of tegen betaling alcoholhoudende drank verstrekken dienen op grond van artikel 3 van de Drank- en Horecawet een vergunning te hebben. Het vergunningsstelsel is in het leven geroepen om verantwoordelijke verstreking van alcohol te waarborgen, zowel vanuit het oogpunt van bescherming van de volksgezondheid als van behoud van de openbare orde en veiligheid. De vergunning wordt verleend door het college van burgemeester en wethouders. Voor het verkrijgen van een vergunning op grond van artikel 3 van de Drank- en Horecawet worden enkele eisen gesteld. In het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999 (gebaseerd op artikel 8, derde lid, Drank- en Horecawet) en het Besluit kennis en inzicht sociale hygiëne Drank- en Horecawet (gebaseerd op artikel 8, vierde lid) worden een aantal voorwaarden gesteld aan leidinggevenden van slijters- of horecabedrijven (inclusief paracommerciële instellingen). In het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet (gebaseerd op artikel 10 Drank- en Horecawet) worden sociaal-hygiënische eisen gesteld waaraan inrichtingen moeten voldoen. Deze eisen zijn gesteld om consumenten in het algemeen en jongeren en mensen die overmatig drinken in het bijzonder te beschermen. Het instellen van LSP kan een gevaar voor de volksgezondheid opleveren, omdat er dan mogelijk personen verantwoordelijk worden voor de alcoholverstreking die hier niet geschikt voor zijn en omdat er dan mogelijk alcohol wordt verkocht of geschonken in inrichtingen die niet aan de sociaal-hygiënische eisen voldoen. De Drank- en Horecawet geeft het college van burgemeester en wethouders ook de bevoegdheid leidinggevenden van vergunningplichtige bedrijven aan een BIBOB-toets te onderwerpen. De BIBOB-toets is geïntroduceerd in de Drank- en Horecawet omdat de horecabranche een risico kent van ondernemers met criminele antecedenten. De BIBOB-toets is bedoeld om deze uit deze branche te weren om zodoende te voorkomen dat de vergunning mede zal worden gebruikt voor criminele activiteiten, zoals drugshandel, illegale prostitutie of ander onzedelijk gedrag. Bestuursorganen moeten in de gelegenheid worden gesteld te toetsen of er sprake is van faciliteren van dergelijke criminele activiteiten. Als de gemeente onvoldoende tijd heeft om na te gaan of het niet gaat om ondernemers die criminele en illegale activiteiten uitoefenen, bestaat het risico dat ongewenste horeca-ondernemers aan de slag gaan. Het kan dan gaan om drugshandelaren en *loverboys* e.d. Dit levert risico's op voor de openbare orde en veiligheid en voor de volksgezondheid. De dwingende reden van algemeen belang is voor wat betreft de BIBOB-toets zowel criminaliteitspreventie als

bescherming van de volksgezondheid. Omdat het lokale bestuur in medebewind bepaalt welke vergunningsaanvragen getoetst worden, is in de formele wet niet te regelen voor welke vergunningen wel en voor welke vergunningen geen LSP geldt.

*B (Artikel 4 Drank- en Horecawet)*

Op grond van artikel 4, vijfde lid, Drank- en Horecawet kan een ontheffing worden gegeven van de schenkbepalingen van paracommerciële instellingen. Aan deze ontheffing zijn voorwaarden verbonden die een verantwoorde verstrekking van alcohol garanderen. De ontheffing wordt verleend door het college van burgemeester en wethouders. De ontheffing die paracommerciële instellingen op grond van artikel 4, vijfde lid, Drank- en Horecawet, zoals sportkantine en buurt- en jeugdwerk, kunnen aanvragen heeft betrekking op de voorwaarden die gesteld zijn om verantwoorde verstrekking te waarborgen. De dwingende reden van algemeen belang is hier dus de bescherming van minderjarigen, in casu het voorkomen van ongewenste verruiming van de mogelijkheden om alcoholhoudende drank te verstrekken aan de minderjarige bezoekers van dergelijke instellingen.

*C (Artikel 35 Drank- en Horecawet)*

Op grond van artikel 35, eerste lid, Drank- en Horecawet kan een ontheffing van de vergunningplicht worden gegeven voor het verstrekken van alcohol tijdens evenementen. Deze ontheffing wordt verleend door de burgemeester. De introductie van de LSP bij ontheffingen op grond van artikel 35, eerste lid, Drank- en Horecawet voor het schenken van alcohol tijdens grootschalige evenementen, waarbij vele organisaties en instanties betrokken zijn, is ongewenst. Het gevolg kan zijn dat personen alcohol verstrekken die niet aan enkele eisen voldoen en/of op een onverantwoorde manier alcohol verstrekt wordt. Met name bij grootschalige evenementen op straat kan dat leiden tot overmatig alcoholgebruik en mogelijk tot vechtpartijen. Dit is een gevaar voor de openbare orde en veiligheid en voor de volksgezondheid. Bovendien staat de positie van derden belanghebbenden indien de LSP zou worden geïntroduceerd voor deze ontheffing onder druk (denk aan bezwaar en beroep van omwonenden).

*Artikel XX (Wet op de dierproeven)*

*A (Artikel 2 Wet op de dierproeven)*

Het is op grond van artikel 2 van de Wet op de dierproeven (Wod) verboden zonder vergunning van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (verder: VWS) dierproeven te verrichten. Dierproeven zijn alle handelingen aan een levend gewerveld dier voor één van in de Wod genoemde doeleinden, waarbij ongerief (pijn, lijden, ongemak of blijvend letsel) voor het dier niet kan worden uitgesloten. De vergunning voor het verrichten van dierproeven geldt uitsluitend voor zover de proeven, al dan niet rechtstreeks, gericht zijn op het belang van de gezondheid of de voeding van mens of dier. De minister van VWS kan van oordeel zijn dat een gewichtig ander belang rechtvaardigt dat de vergunning ook geldt voor dierproeven die gericht zijn op dat andere belang. Deze bepaling wordt dan in de vergunning opgenomen. De vergunningseis van artikel 2 is noodzakelijk voor de bescherming van de openbare orde. Hier valt namelijk het welzijn van dieren onder. Indien er geen vergunning vereist zou zijn voor het verrichten van dierproeven, zou de bescherming van het dier in het gedrang komen. Met de vergunningseis worden er onder andere eisen gesteld ten aanzien van de deskundigheid van degene die de dierproeven verricht. De aard van de eventuele gevolgen die optreden indien stilzwijgend een vergunning zou worden verleend, kan van een zodanige ernstige omvang zijn dat de gevolgen daarvan niet opwegen



tegen de voordelen van het stilzwijgend verlenen van een vergunning. Bovendien zullen die onwenselijke gevolgen veelal onomkeerbaar zijn, omdat de schade indien bijvoorbeeld een ondeskundig persoon dierproeven zou uitvoeren, al kan zijn toegebracht.

*B (Artikel 10a Wet op de dierproeven)*

Op grond van artikel 10a Wod is het verboden een dierproef te verrichten indien niet: a. daarover tevoren een advies is uitgebracht door een op de voet van artikel 18a erkende dierexperimentencommissie; b. na een negatief advies van de dierexperimentencommissie een positief oordeel is gegeven door de Centrale commissie dierproeven, bedoeld in artikel 18. De vergunning moet worden uitgezonderd van de toepasselijkheid van de LSP omdat dit gerechtvaardigd is vanwege het beschermen van het welzijn van dieren. Een dierexperimentencommissie kan voor erkenning in aanmerking komen indien de commissie bestaat uit een evenredige verdeling van deskundigen op het gebied van dierproeven, van alternatieven voor dierproeven, van de dierproeven en hun bescherming, en van de ethische toetsing. Zo'n commissie is dus uiterst capabel om de nut en noodzaak etc. van een eventuele dierproef te bepalen. Deze bepaling is noodzakelijk voor de bescherming van de openbare orde. Hier valt het welzijn van dieren namelijk onder.

*C (Artikel 16 Wet op de dierproeven)*

Op grond van artikel 16 Wod kan ontheffing worden gegeven van voorschriften als bedoeld in artikel 12 van de Wet op de dierproeven, welke zien op de huisvesting en de verzorging van de proefdieren. Indien deze ontheffingen stilzwijgend zouden worden verleend, kan dit het welzijn van dieren (ernstig) aantasten. Er moet namelijk eerst worden getoetst of een ontheffing kan worden verleend, om te voorkomen dat er schade aan dieren wordt toegebracht, doordat de dieren niet behoorlijk zouden worden verzorgd. Die schade zal veelal van onomkeerbare aard zijn. De LSP kan derhalve vanwege de noodzakelijk geachte bescherming van het dierenwelzijn (openbare orde) niet worden toegepast.

Op grond van artikel 16 Wod kan ook van het verbod van artikel 11 vrijstelling worden verleend. Artikel 11 bepaalt dat het verboden is proeven te verrichten op dieren die niet: a. in de inrichting van de betrokkene gefokt zijn, of b. rechtstreeks afkomstig zijn van een andere inrichting waarin, uitsluitend of in hoofdzaak met het oog op dierproeven of wetenschappelijk onderzoek, dieren worden gefokt of tot zodanige doeleinde worden gebruikt. Een vrijstelling moet worden aangevraagd bij de minister van VWS. Indien de vrijstelling stilzwijgend zou worden verleend, kan dit het welzijn van dieren (ernstig) aantasten. Er moet namelijk eerst worden getoetst of een ontheffing kan worden verleend, om te voorkomen dat er schade aan dieren wordt toegebracht. Die schade zal veelal van onomkeerbare aard zijn. De LSP kan derhalve vanwege de noodzakelijk geachte bescherming van het dierenwelzijn (openbare orde) niet worden toegepast.

Artikel 11a Wod bepaalt dat het verboden is dieren te fokken of af te leveren met het oog op dierproeven zonder vergunning van de minister van VWS. Op grond van artikel 16 kan ook van dit verbod vrijstelling worden verleend voor gevallen, behorende tot bij zijn besluit aangewezen categorieën. De vergunningseis in artikel 11a is noodzakelijk voor de bescherming van de openbare orde. Hier valt namelijk het welzijn van dieren onder. Indien er geen vergunning vereist zou zijn voor het fokken of afleveren van dieren met het oog op dierproeven, zou de bescherming van het dier in het gedrang komen. Met de vergunningseis worden er onder andere eisen gesteld ten aanzien van organisatie en personeel van degene die de dieren fokt of aflevert. De aard van de eventuele gevolgen die optreden indien stilzwijgend een vergunning zou worden verleend,

kan van een zodanige ernstige omvang zijn dat de gevolgen daarvan niet opwegen tegen de voordelen van het stilzwijgend verlenen van een vergunning. Bovendien zullen die onwenselijke gevolgen veelal onomkeerbaar zijn, omdat de schade indien bijvoorbeeld een ondeskundig persoon de activiteiten verricht, al kan zijn toegebracht. Op grond van artikel 16 kan van het genoemde verbod vrijstelling worden verleend. Indien deze vrijstelling stilzwijgend zou worden verleend, kan dit het welzijn van dieren (ernstig) aantasten. Er moet namelijk eerst worden getoetst of de gewenste vrijstelling kan worden verleend, om te voorkomen dat er schade aan dieren wordt toegebracht. Die schade zal veelal van onomkeerbare aard zijn. Ook voor de vrijstellingsmogelijkheid geldt dat de LSP vanwege de noodzakelijk geachte bescherming van het dierenwelzijn (openbare orde) niet kan worden toegepast.

## **Hoofdstuk 8. Slot- en overgangsbepalingen**

### *Artikel XXI*

Dit artikel geeft een regeling voor de samenloop van dit wetsvoorstel met wijzigingen van artikel 12 van de Advocatenwet met andere wetswijzigingen.

### *Artikel XXII*

Dit artikel regelt inwerkingtreding op 1 januari 2012. Het opnemen van deze concrete inwerkingtredingsdatum hangt samen met het feit dat de rechtsgrondslag voor het Tijdelijk besluit op 1 januari 2012 vervalt.

De minister van Veiligheid en Justitie,  
I. W. Opstelten

**Vergunningstelsel die zijn uitgezonderd op grond van het Europese recht (voorrangsregel dienstenrichtlijn)**

**Ministerie van Financiën**

1. Artikel 5, eerste lid, van de Wet toezicht accountantsorganisaties.

**Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie**

1. Artikel 107 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren juncto artikelen 5, 6, 8, 9 en 10 van het Kalverenbesluit.
2. Artikel 107 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren juncto de artikelen 2a, 2aa, artikel 4, eerste lid, tweede, vierde en vijfde lid, artikel 5, eerste, tweede, derde en vierde lid, artikelen 8 en 11 van het Varkensbesluit.
3. Artikel 101 van de Regeling diervoeders en artikel 28, eerste lid, onder c, van het Besluit Diervoeders.
4. Artikel 99 van de Regeling diervoeders en artikel 23 van de Kaderwet diervoeders.
5. Artikelen 2 en 3, eerste lid, van de Regeling erkenning en aanwijzing veterinaire laboratoria.
6. Artikel 2 van het Besluit Sera en entstoffen.
7. Artikel 3 van het Besluit Sera en entstoffen.
8. Artikelen 2 en 19, derde lid, van de Regeling paraveterinair juncto artikel 2 van het Besluit paraveterinair.
9. Artikelen 2 en 3 van het Besluit paraveterinair.
10. Artikelen 6 en 7 van het Besluit paraveterinair.
11. Artikelen 9 en 10 van het Besluit paraveterinair.
12. Artikelen 6 en 9 van het Besluit paraveterinair en de artikelen 15, 18, 19, derde lid, van de Regeling paraveterinair.
13. Artikel 9 van de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990 en de Regeling aanmelding tot uitoefening der diergeneeskunde.
14. Artikelen 2, 3, 8, eerste lid, 9 en 14 van de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990.
15. Artikelen 2, 4, 8, tweede lid, 9 en 15 van de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990.
16. Artikel 3 van het Fokkerijbesluit.
17. Artikel 3, eerste lid, van het Besluit in-, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen juncto artikel 67 van de Kernenergiewet.

**Ministerie van Infrastructuur en Milieu**

1. Artikel 6.2 van de Waterwet juncto artikelen 6.2 tot en met 6.6 van het Besluit houdende regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen.
2. Artikel 6.3 van de Waterwet.
3. Artikel 6.4 van de Waterwet.
4. Artikel 6.5 onderdeel a, van de Waterwet juncto artikelen 6.17 van het Besluit houdende regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen.
5. Artikel 6.5, onderdeel c, van de Waterwet juncto artikelen 6.12, eerste lid, 6.13, eerste lid en 6.14, eerste lid, van het Besluit houdende regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen.
6. Artikel 5, eerste lid, van de Regeling geluidemissie buitenmaterieel juncto artikel 2, eerste lid, tweede lid, onderdeel d, en derde lid, van de Wet geluidhinder.
7. Artikel 5, eerste lid, van de Wet explosieven voor civiel gebruik.

8. Artikel 10, eerste lid, onderdeel a, van de Wet explosieven voor civiel gebruik.
9. Artikel 10, eerste lid, onderdeel b, van de Wet explosieven voor civiel gebruik.
10. Artikel 10, tweede lid, van de Wet explosieven voor civiel gebruik.
11. Artikel 17, eerste lid, van de Wet explosieven voor civiel gebruik.
12. Voorschrift 1.2, bijlage I, van het Besluit LPG-tankstations milieubeheer juncto de artikelen 8.40, 8.41, 8.42 en 8.42a van de Wet milieubeheer.
13. Artikel 1.12, eerste lid, van de Regeling Bouwbesluit 2003 juncto artikel 1.10 van het Bouwbesluit 2003 juncto artikel 2 van de Woningwet.

### **Ministerie van Veiligheid en Justitie**

1. Artikelen 2a en 2b van de Advocatenwet.
2. Artikelen 16g tot en met 16k van de Advocatenwet.
3. Artikel 23b e.v. van de Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.
4. Artikel 4, eerste lid, van de Wet wapens en munitie.
5. Artikel 9, eerste lid, van de Wet wapens en munitie.
6. Artikel 13, tweede lid, van de Wet wapens en munitie.
7. Artikel 14, eerste lid, van de Wet wapens en munitie.

### **Toelichting**

#### **Ministerie van Financiën**

1. Voor zover de op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet toezicht accountantsorganisaties aangevraagde vergunning betrekking heeft op wettelijke controles zoals bedoeld in Richtlijn 2006/43/EG, geldt er een vergunningplicht op grond van die richtlijn. De voorrangregeling van artikel 3 van de Dienstenrichtlijn leidt ertoe dat de Richtlijn 2006/43/EG in dit geval voor de Dienstenrichtlijn gaat, zodat de LSP niet kan worden toegepast. Zie voor een nadere toelichting de artikelsgewijze toelichting bij artikel X.

#### **Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie**

1. Ontheffing van de voorschriften van het kalverenbesluit. De artikelen 5, 6, 8, 9 en 10 van het Kalverenbesluit stellen eisen aan het houden en de huisvesting van kalveren. De minister van Landbouw, Economische zaken en Innovatie kan, voor zover het belang van de gezondheid of het welzijn van dieren dan wel, voor zover het verband houdt met niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten, het belang van de gezondheid van mensen zich daartegen niet verzet, van het bij of krachtens de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren bepaalde ontheffing verlenen. Uitzondering is noodzakelijk vanwege richtlijn nr.- 91/629/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 19 november 1991 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van kalveren (PbEG L 340)
2. Ontheffing van de voorschriften van het Varkensbesluit. De artikelen 2a, 2aa, 4, eerste lid, tweede, vierde en vijfde lid, 5, eerste, tweede, derde en vierde lid, 8 en 11 van het Varkensbesluit stellen regels aan het houden en de huisvesting van varkens in verband met het welzijn van deze dieren. De minister van Landbouw, Economische zaken en Innovatie kan, voor zover het belang van de gezondheid of het welzijn van dieren dan wel, voor zover het verband houdt met

- niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten, het belang van de gezondheid van mensen zich daartegen niet verzet, van het bij of krachtens Gezondheids- en welzijnswet voor dieren gestelde bepaalde ontheffing verlenen. Uitzondering is noodzakelijk vanwege richtlijn 91/630/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 19 november 1991 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens (PbEG L 340).
3. Toestemming voor een onderzoek of een proef met het gebruik van toevoegingsmiddelen of vervangende voederproteïnen in diervoeders. De minister van Landbouw, Economische zaken en Innovatie kan toestemming verlenen om bij wijze van proef of voor onderzoek toevoegingsmiddelen of vervangende voederproteïnen aan diervoeders toe te voegen. Het onderzoek dient te voldoen aan bij ministeriële regeling ter uitvoering van EU-recht vastgestelde voorschriften. Uitzondering is noodzakelijk vanwege: richtlijn 83/228/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 april 1983 tot vaststelling van richtsnoeren voor de beoordeling van bepaalde producten die worden gebruikt in de diervoeding (PbEG L 126); richtlijn 87/153/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 16 februari 1987 tot vaststelling van richtsnoeren voor de beoordeling van toevoegingsmiddelen in diervoeding (PbEG L 64) en artikel 7 van verordening (EG) nr. 1831/2003 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschappen van 22 september 2003 betreffende toevoegingsmiddelen voor diervoeding (PbEG L 268).
  4. Aanwijzing van laboratoria ter uitvoering van analyses op diervoedermonsters. De vergunning betreft de aanwijzing door de minister van Landbouw, Economische zaken en Innovatie van de laboratoria die in het kader van toezicht en handhaving van de Kaderwet diervoeders, analyses uitvoeren op monster genomen tijdens officiële controles. De aanwijzing van bevoegde laboratoria vindt plaats bij algemeen verbindend voorschrift. De uitgevoerde analyses behoren tot de uitvoering van een publieke taak. De aanwijzing van de laboratoria is verplicht op grond van artikel 12 van Verordening (EG) 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn (PbEG L 156). Artikel 12 van deze verordening vereist voorafgaand onderzoek (evaluatie).
  5. Erkenning van veterinaire laboratoria die bepaalde onderzoeken naar dierziekten verrichten. Onderzoeken naar bepaalde dierziekten zoals BSE, runderbrucellose en Aujeszky kunnen worden verricht door veterinaire laboratoria die door de minister van Landbouw, Economische zaken en Innovatie zijn erkend. Het is noodzakelijk dat er een voorafgaand onderzoek door de VWA in samenwerking met het Centraal Veterinair Instituut (CVI, voorheen CIDC-Lelystad) plaatsvindt, en veelal ook een audit door CVI plaatsvindt om de werkwijze van het lab te bekijken. Uitzondering is noodzakelijk vanwege artikel 6, eerste en derde lid, en bijlage X, hoofdstuk C, onderdeel 2, van verordening (EG) nr. 999/2001 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschappen van 22 mei 2001 houdende vaststelling van voorschriften inzake preventie, bestrijding en uitroeiing van bepaalde overdraagbare spongiforme encefalopathieën (PbEG L 147); bijlage B, hoofdstuk I, punt 2, en hoofdstuk II, punt 2, van richtlijn nr. 88/407/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 14 juni 1988 tot vaststelling van de veterinairerechtelijke voorschriften van toepassing op het intracom-

munautaire handelsverkeer in sperma van runderen en de invoer daarvan (PbEG L 194); beschikking nr. 2001/618/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 23 juli 2001 betreffende aanvullende garanties ten aanzien van de ziekte van Aujeszky voor het intracommunautaire handelsverkeer van varkens, betreffende criteria voor de over deze ziekte te verstrekken gegevens en houdende intrekking van de beschikkingen 93/24/EEG en 93/244/EEG (PbEG L 215); beschikking nr. 2003/100/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 13 februari 2003 tot vaststelling van minimumeisen voor fokprogramma's ter verkrijging van resistentie tegen overdraagbare spongiforme encefalopathieën bij schapen (PbEU L 41); beschikking nr. 2004/226/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen houdende erkenning van tests voor de opsporing van antilichamen tegen runderbrucellose in het kader van Richtlijn 64/432/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen (PbEU L 68) en beschikking nr. 2004/558/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 2004 tot uitvoering van richtlijn 64/432/EEG van de Raad voor wat betreft aanvullende garanties voor het intracommunautaire handelsverkeer in runderen ten aanzien van infectieuze boviene rhinotracheïtis en de goedkeuring van de door sommige lidstaten ingediende uitroeiingsprogramma's (PbEU L 249).

6. Ontheffing van het verbod om aangewezen soorten of categorieën van dieren te (laten) behandelen met levende entstoffen. Het is verboden vee, pluimvee, bijen, nertsen en andere in het Besluit aanwijzing diersoorten besmettelijke dierziekten aangewezen soorten of categorieën van dieren te (laten) behandelen met levende entstoffen. De Minister kan hiervoor ontheffing verlenen indien de algemene bestrijdingsmethodiek van de desbetreffende dierziekte niet wordt doorkruist en de uitvoering van nationale gezondheidsprogramma's niet wordt belemmerd. Verlening van de ontheffing speelt in het algemeen in tijden van dierziektecrises. In die situaties dienen EL&VVA een veterinaire afweging te maken omtrent het risico, het nut en de noodzaak van het gebruik van entstoffen ter preventie of bestrijding van dierziekten. De ontheffing betreft een bijzondere situatie in afwijking van algemene regels die een beslissing vooraf vereist. Uitzondering is noodzakelijk vanwege: richtlijn nr. 64/432/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 26 juni 1964 inzake veterinaire rechtelijke vraagstukken op het gebied van intracommunautaire handelsverkeer in runderen en varkens (PbEG L 121); richtlijn nr. 80/217/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 22 januari 1980 tot vaststelling van gemeenschappelijke maatregelen ter bestrijding van klassieke varkenspest (PbEG L 47); richtlijn nr. 85/511/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 november 1985 tot vaststelling van gemeenschappelijke maatregelen ter bestrijding van mond- en klauwzeer (PbEG L 315); richtlijn nr. 90/677/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 13 december 1990 tot uitbreiding van de werkingssfeer van richtlijn 81/851/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Statens inzake geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik, en houdende aanvullende bepalingen voor immunologische geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik (PbEG L 373/26); richtlijn nr. 92/35/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 april 1992 tot vaststelling van controlevoorschriften en van maatregelen ter bestrijding van paardepest (PbEG L 157); richtlijn nr. 92/40/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 19 mei 1992 tot vaststelling van communautaire maatregelen voor de bestrijding van aviaire influenza (PbEG L 167); richtlijn nr. 92/66/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 14 juli 1992 tot



vaststelling van communautaire maatregelen voor de bestrijding van de ziekte van Newcastle (PbEG L 260); richtlijn nr. 92/119/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 17 december 1992 tot vaststelling van algemene communautaire maatregelen voor de bestrijding van bepaalde dierziekten en van specifieke maatregelen ten aanzien van vesiculaire varkensziekte (PbEG 1993, L 62) en richtlijn nr. 93/53/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 24 juni 1993 tot vaststelling van minimale communautaire maatregelen voor de bestrijding van bepaalde visziekten (PbEG L 175);

7. Ontheffing van het verbod om aangewezen soorten of categorieën van dieren te (laten) behandelen met niet-levende entstoffen of met sera tegen bepaalde aangewezen besmettelijke dierziekten. Het is verboden vee, pluimvee, bijen, nertsen en andere in het Besluit aanwijzing diersoorten besmettelijke dierziekten aangewezen soorten of categorieën van dieren te (laten) behandelen met niet-levende entstoffen en met sera tegen onder meer MKZ, varkenspest, paardepest, aviaire influenza en de ziekte van Aujeszky. Verlening van de ontheffing speelt in het algemeen in tijden van dierziektecrises. In die situaties dienen Eli/Voedsel en Warenautoriteit een afweging te maken omtrent het risico, het nut en de noodzaak van het gebruik van entstoffen ter preventie of bestrijding van dierziekten. De ontheffing betreft een bijzondere situatie in afwijking van algemene regels die een beslissing vooraf vereist. Uitzondering is noodzakelijk van vanwege: zie voorgaande opsomming onder 6.
8. Toelating en registratie van paraveterinaren. Artikel 2 van het Besluit paraveterinaren in samenhang met artikelen 2 en 19, derde lid, van de Regeling Paraveterinaren strekken tot uitvoering van de wettelijke bepalingen in de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde met betrekking tot de toelating en registratie van dierfysiotherapeuten als paraveterinaren. De paraveterinaire beroepen worden aangemerkt als gereguleerde beroepen waarvoor een algemeen systeem van wederzijdse erkenning van diploma's geldt, zowel wat betreft de dienstverlening als wat betreft de vestiging. Bevoegde autoriteit voor het aanvragen van toelating of registratie is de Voedsel en Waren Autoriteit. Deze voert haar taken uit conform de Richtlijn erkenning beroepskwalificaties. Uitzondering is noodzakelijk vanwege deze Richtlijn erkenning beroepskwalificaties, waarvan de bepalingen op grond van artikel 3, eerste lid, van de richtlijn voorrang hebben op de Dienstenrichtlijn.
9. Toelating dierfysiotherapeut. Artikelen 2 en 3 Besluit paraveterinaren strekken tot uitvoering van de wettelijke bepalingen in de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde met betrekking tot de toelating en registratie van paraveterinaire beroepen. Voor verdere toelichting: zie hiervoor onder 8.
10. Toelating embryotransplantateur. Artikelen 6 en 7 van het Besluit paraveterinaren strekken tot uitvoering van de wettelijke bepalingen in de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde met betrekking tot de toelating en registratie van paraveterinaire beroepen. Deze vergunning betreft de toelating tot het paraveterinaire beroep van embryotransplantateur. Voor verdere toelichting: zie hiervoor onder 8.
11. Toelating dierenartsassistent. Artikelen 6 en 7 Besluit paraveterinaren strekken tot uitvoering van de wettelijke bepalingen in de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde met betrekking tot de toelating en registratie van paraveterinaire beroepen. Deze vergunning betreft de toelating tot het paraveterinaire beroep van dierenartsassistent. Voor verdere toelichting: zie hiervoor onder 8.

12. Toelating embryotransplanteur en dierenartsassistent. Artikelen 6 en 9 van het Besluit paraveterinair strekken tot uitvoering van de wettelijke bepalingen in de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde met betrekking tot de toelating en registratie van paraveterinaire beroepen. Deze vergunningen betreffen de toelating tot de paraveterinaire beroepen van dierenartsassistent en embryotransplanteur. In de Regeling paraveterinair zijn de beroepskwalificaties van deze beroepen geregeld. Voor verdere toelichting: zie hiervoor onder 8.
13. Registratie tot het beroep van dierenarts en paraveterinair. Artikel 9 van de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990 en de Regeling aanmelding tot uitoefening der diergeneeskunde hebben betrekking de registratie van dierenartsen en paraveterinair. Voor verdere toelichting: zie hiervoor onder 8.
14. Toelating en registratie tot het beroep van dierenarts. De artikelen 2, 3, 8, eerste lid, 9 en 14 van de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990 hebben betrekking op de toelating en registratie van dierenartsen, en de zorgplicht waaraan zij dienen te voldoen. Het beroep van dierenarts is een gereguleerd beroep waarvoor een algemeen systeem van wederzijdse erkenning van diploma's geldt, zowel wat betreft de dienstverlening als wat betreft de vestiging. Voor verdere toelichting: zie hiervoor onder 8.
15. Toelating en registratie van paraveterinair. De artikelen 2, 4, 8, tweede lid, en 15 van de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990 hebben betrekking op de toelating en registratie van paraveterinaire beroepen, en de zorgplicht waaraan de toegelaten beroepsbeoefenaars dienen te voldoen. De paraveterinaire beroepen worden aangemerkt als gereguleerd beroepen waarvoor een algemeen systeem van wederzijdse erkenning van diploma's geldt, zowel wat betreft de dienstverlening als wat betreft de vestiging. Voor verdere toelichting: zie hiervoor onder 8.
16. Erkenning van een organisatie als instelling die een of meer stamboeken of registers bij houdt. De vergunning betreft de erkenning van een stamboekhouder of fokkerij-instelling voor paardachtigen, runderen, buffels, varkens, schapen of geiten. De bepaling is vastgesteld ter implementatie van Europese zoötechnische richtlijnen. De bevoegdheid wordt in medebewind uitgeoefend door (de voorzitter van) het Productschap Vee en Vlees. Er is voorafgaand onderzoek nodig of stamboekhouder of fokkerij-instelling voldoet aan de Europese eisen. Het betreft richtlijn nr. 77/504/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 juli 1977 betreffende raszuivere fokrunderen (PbEG L 206); nr. 88/661/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 19 december 1988 betreffende zoötechnische normen die gelden voor fokvarkens (PbEG L 382); richtlijn nr. 89/361/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 30 mei 1989 betreffende raszuivere fokschapen en -geiten (PbEG L 153) en richtlijn nr. 90/427/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 26 juni 1990 tot vaststelling van zoötechnische en genealogische voorschriften voor het intracommunautaire handelsverkeer in paardachtigen (PbEG L 224).
17. Vergunning in-, uit- en doorvoer van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstoffen. Het is verboden zonder vergunning van de minister van Infrastructuur en Milieu radioactieve afvalstoffen of bestraalde splijtstoffen binnen of buiten Nederland te brengen of door Nederland te voeren. Toepassing van de LSP zou strijdig zijn met richtlijn nr. 2006/117/Euratom van de Raad van de Europese Unie van 20 november 2006 betreffende toezicht en controle op overbrenging van radioactieve afvalstoffen en bestraalde splijtstof (PbEU L 337). Deze richtlijn, waarop de regeling is gebaseerd, gaat

namelijk uit van een instemming van het land van doorvoer en het land van bestemming voordat een vergunning wordt verleend. Een van rechtswege verleende vergunning verdraagt zich daar niet mee.

## **Ministerie van Infrastructuur en Milieu**

*Algemene toelichting bij de nrs. 1–5:* De dwingende redenen betreffende veiligheid, milieu en gezondheid staan in de weg aan de toepassing van het instrument van de LSP op de vergunningen op grond van de Waterwet. De Waterwet heeft betrekking op de regulering van watersystemen. Deze watersystemen vervullen een belangrijke rol in de veiligheid en woonbaarheid van het land. Om watersystemen te beschermen en duurzaam van de mogelijkheden die erdoor geboden worden te kunnen profiteren is het noodzakelijk dat handelingen die watersystemen kunnen beïnvloeden, gereguleerd worden. Bij de vaststelling van de Waterwet heeft als één van de uitgangspunten gegolden het vereenvoudigen en terugdringen van het aantal vergunningen en het verbreden van het gebruik van algemene regels. De keuze voor het al dan niet handhaven van het vergunninginstrument is verder bepaald door internationale verplichtingen waaraan Nederland moet voldoen, de effectiviteit van het instrument in verband met het te bereiken doel en de (maatschappelijke) kosten die de inzet van de instrumenten met zich mee brengt. Zo zijn handelingen waarvan de invloed op het te beschermen belang gering is of waarvoor een vergunningplicht om andere redenen niet nodig is, niet vergunningplichtig gesteld onder de Waterwet. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het lozen en onttrekken van geringe waterhoeveelheden of aan fysieke ingrepen waar dit in een watersysteem geen nadelige gevolgen heeft. Waar mogelijk is voorzien in een vrijstelling van de gestelde vergunningplicht. Ook bij dergelijke vrijstellingen dienen geldende Europese en internationale verplichtingen in acht genomen te worden (bijv. op grond van de IPPC-richtlijn).

1. Vergunning betreffende lozen op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk. De vergunningplicht voor het lozen van stoffen in oppervlaktewaterlichamen en storten van stoffen in zee geeft invulling aan de verplichtingen van artikel 11, derde lid, onder f, van richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEU L 373) (hierna: de Kaderrichtlijn water): voorafgaande regulering van lozingen door puntbronnen, zoals een verbod op het in het water brengen van verontreinigende stoffen, of een voorafgaande toestemming, of registratie op basis van algemeen bindende regels, waarin emissiebeheersingsmaatregelen worden voorgeschreven voor de betrokken verontreinigende stoffen. Een met de LSP verleende vergunning voldoet niet aan deze eisen. In geval van coördinatie tussen de watervergunning voor het lozen in een oppervlaktewaterlichaam en een milieuvergunning voor het oprichten of wijzigen van een inrichting is sprake van verplicht advies van het Wm-bevoegd gezag met betrekking tot de samenhang tussen beide vergunningen.
2. Vergunning betreffende storten van stoffen op zee. De vergunningplicht voor het lozen van stoffen in oppervlaktewaterlichamen en storten van stoffen in zee geeft invulling aan de verplichtingen van artikel 11, derde lid, onder f, van de Kaderrichtlijn water: voorafgaande regulering van lozingen door puntbronnen, zoals een verbod op het in het water brengen van verontreinigende stoffen, of een voorafgaande toestemming, of registratie op basis van algemeen bindende regels, waarin emissiebeheersingsmaatregelen

- worden voorgeschreven voor de betrokken verontreinigende stoffen. Een met de LSP verleende vergunning voldoet niet aan deze eisen.
3. Vergunning betreffende onttrekken van grondwater en (in samenhang daarmee) infiltreren van water. De vergunningplicht voor het onttrekken van grondwater geeft invulling aan de verplichting van artikel 11, derde lid, onder e, van de Kaderrichtlijn water: de lidstaten moeten beheersingsmaatregelen nemen ten aanzien van de onttrekking van zoet oppervlaktewater en grondwater en de opstuwning van zoet oppervlaktewater, met inbegrip van een register of registers van wateronttrekkingen en het vereiste van voorafgaande toestemming voor wateronttrekking en opstuwning. Een met de LSP verleende vergunning voldoet niet aan deze eisen.
  4. Vergunning betreffende brengen van water in of onttrekken van water aan oppervlaktewaterlichamen. De vergunningplicht voor het onttrekken van water aan en het brengen van water in rijkswateren geeft invulling aan de verplichting van artikel 11, derde lid, onder e, van de Kaderrichtlijn water: de lidstaten moeten beheersingsmaatregelen nemen ten aanzien van de onttrekking van zoet oppervlaktewater en grondwater en de opstuwning van zoet oppervlaktewater, met inbegrip van een register of registers van wateronttrekkingen en het vereiste van voorafgaande toestemming voor wateronttrekking en opstuwning. Een met de LSP verleende vergunning voldoet niet aan deze eisen.
  5. Vergunning betreffende het gebruik van rijkswaterstaatswerken. De vergunningplicht voor het gebruik van rijkswaterstaatswerken geeft invulling aan artikel 11, derde lid, onder i, van de Kaderrichtlijn water: maatregelen i.v.m. significante negatieve effecten op de watertoestand die overeenkomstig artikel 5 en bijlage II geconstateerd zijn, om ervoor te zorgen dat de hydromorfologische toestand van de waterlichamen verenigbaar is met het bereiken van de vereiste ecologische toestand of een goed ecologisch potentieel. Beheersingsmaatregelen voor deze doeleinden mogen de vorm aannemen van een vereiste inzake voorafgaande toestemming, of registratie op basis van algemeen bindende regels. Een met de LSP verleende vergunning voldoet niet aan deze eisen.
  6. Aanwijzing Regeling geluidemissie buitenmaterieel. De minister van Infrastructuur en Milieu wijst een of meer instanties aan tot keuringsinstantie (instantie onder wier verantwoordelijkheid de overeenstemmingsbeoordelingsprocedures van de bijlagen VI, VII en VIII van richtlijn nr. 2000/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschappen van 8 mei 2000 inzake de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten betreffende de geluidsemisatie in het milieu door materieel voor gebruik buitenshuis (PbEG L 162) (hierna: Richtlijn 2000/14/EG) worden uitgevoerd respectievelijk een instantie die door een andere lidstaat is aangewezen als instantie om die overeenstemmingsbeoordeling uit te voeren). Het betreft een vergunning die wordt verleend door de minister van Infrastructuur en Milieu. De LSP is niet toepasbaar omdat dit in strijd zou zijn met Richtlijn 2000/14/EG. Deze richtlijn gaat ervan uit dat de lidstaten uitsluitend instanties aanwijzen die voldoen aan de criteria van bijlage IX. Het van rechtswege aanwijzen van instanties die niet aan deze criteria voldoen bij termijnoverschrijding verdraagt zich dan ook niet met deze richtlijn.
  7. Aanwijzing instanties Wet explosieven voor civiel gebruik. De minister van Infrastructuur en Milieu wijst een of meer instellingen aan die bevoegd zijn tot het verrichten van onderzoek, controles en beoordelingen zoals omschreven in de in artikel 7, eerste lid, bedoelde procedures (dit betreft procedures voor CE markering op explosieven). De aanwijzing door de minister is aan te merken als

een vergunning. Voor aanwijzing komen alleen instanties in aanmerking die voldoen aan de minimumcriteria die zijn opgenomen in bijlage III van richtlijn nr. 93/15/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 5 april 1993 betreffende de harmonisatie van de bepalingen inzake het in de handel brengen van en de controle op explosieven voor civiel gebruik (PbEG L 121) (hierna: Richtlijn 93/15/EEG) (zie artikel 5, tweede lid). De LSP is niet toepasbaar omdat dit in strijd zou zijn met deze richtlijn. Deze richtlijn gaat er namelijk van uit dat lidstaten instanties, die beoordelingen en controles uitvoeren, bij de Europese Commissie aanmelden. In de Nederlandse situatie betreffen dat de instanties die door de minister zijn aangewezen op grond van artikel 5, eerste lid van de Wet explosieven voor civiel gebruik. De instanties moeten voldoen aan minimumcriteria die zijn opgenomen in bijlage III van de richtlijn (zie artikel 6, tweede lid van de richtlijn). Als de instanties niet aan deze minimumcriteria voldoen kunnen ze niet bij de Europese Commissie worden aangemeld. Invoering van de LSP voor dit vergunningstelsel verdraagt zich dan ook niet met Richtlijn 93/15/EEG.

8. Vergunning overbrenging Wet explosieven voor civiel gebruik. Het is verboden explosieven over te brengen, indien de desbetreffende overbrenging in Nederland eindigt zonder dat aan de verkrijger van deze explosieven daartoe vergunning is verleend. Het betreft een vergunning die wordt verleend door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de overbrenging eindigt. Wanneer de explosieven echter ten behoeve van de mijnbouw worden overgebracht, wordt de vergunning verleend door de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (zie art. 13 van de wet). De LSP is niet toepasbaar omdat dit in strijd zou zijn met Richtlijn 93/15/EEG. Deze richtlijn gaat ervan uit dat voor een overbrenging een vergunning moet worden verstrekt door de bevoegde instantie van de bestemming (zie art. 9, derde en vijfde lid van de richtlijn). Deze vergunning moet in fysieke vorm beschikbaar zijn voor controles. Invoering van de LSP voor dit vergunningstelsel verdraagt zich dan ook niet met Richtlijn 93/15/EEG.
9. Toestemming bij invoer Wet explosieven voor civiel gebruik. Als explosieven afkomstig zijn uit een andere lidstaat van de Europese Unie moet toestemming zijn verleend voor het deel van die overbrenging dat binnen Nederland plaatsvindt. Het betreft een vergunning in enge zin die wordt verleend door de minister van Infrastructuur en Milieu. De LSP is niet toepasbaar omdat dit in strijd zou zijn met Richtlijn 93/15/EEG. Deze richtlijn gaat ervan uit dat de doorvoerder van explosieven over het grondgebied van een lidstaat door de voor de overbrenging verantwoordelijke persoon wordt gemeld aan de bevoegde autoriteiten van die lidstaat, die de overbrenging moet goedkeuren. Er is derhalve een expliciete goedkeuring (oftewel een toestemming) vereist. Invoering van de LSP voor dit vergunningstelsel verdraagt zich dan ook niet met Richtlijn 93/15/EEG.
10. Toestemming bij uitvoer Wet explosieven voor civiel gebruik. Als explosieven naar een andere lidstaat van de Europese Unie worden overgebracht moet toestemming zijn verleend voor het deel van die overbrenging dat binnen Nederland plaatsvindt. Het betreft een vergunning die wordt verleend door de minister van Infrastructuur en Milieu. De LSP is niet toepasbaar omdat dit in strijd zou zijn met Richtlijn 93/15/EEG. Deze richtlijn gaat er van uit dat de doorvoerder van explosieven over het grondgebied van een lidstaat door de voor de overbrenging verantwoordelijke persoon wordt gemeld aan de bevoegde autoriteiten van die lidstaat, die de overbrenging moet

- goedkeuren. Er is derhalve een expliciete goedkeuring (of te wel een toestemming) vereist. Invoering van de LSP voor dit vergunningenstelsel verdraagt zich dan ook niet met Richtlijn 93/15/EEG.
11. Erkenning Wet explosieven voor civiel gebruik. Het is verboden zonder erkenning explosieven te vervaardigen, op te slaan, te gebruiken, over te brengen of te verhandelen. Het betreft een vergunning in enge zin die wordt verleend door de korpschef in de plaats waar de aanvrager is gevestigd. Wanneer het echter een erkenning betreft in het kader van activiteiten waarop de Mijnbouwwet van toepassing is dan verleent de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de erkenning. LSP is niet toepasbaar omdat dit in strijd zou zijn met Richtlijn 93/15/EEG. Deze richtlijn gaat er van uit dat iedere lidstaat het uitoefenen door een persoon van werkzaamheden in de sector explosieven op zijn grondgebied afhankelijk stelt van een vergunning of een machtiging. Daarbij moet de lidstaat ten minste de integriteit controleren van de betrokken persoon. Wanneer het een rechtspersoon betreft, heeft de controle betrekking op de persoon (personen) die het bedrijf leidt (leiden). Invoering van de LSP voor dit vergunningenstelsel verdraagt zich dan ook niet met Richtlijn 93/15/EEG.
  12. Aanwijzing instanties LPG-tankstations. Op grond van voorschrift 1.2 moet het reservoir voor de ingebruikname door een ingevolge richtlijn nr. 97/23/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 mei 1997 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende drukapparatuur (PbEG L 181) aangemelde instantie of een aangewezen aangemelde instantie als bedoeld in artikel 1 van het Warenwetbesluit drukapparatuur zijn gekeurd. Richtlijn 97/23/EG, voorziet in het gebruik van aangemelde instanties (notifiedbodies) bij de nieuwbouw van risicovolle drukapparatuur. Deze instanties zijn op grond van artikel 12 van genoemde richtlijn aangewezen voor specifieke taken en hebben een van te voren door de Europese Commissie toegekend identificatienummer. Toepassing van de LSP verdraagt zich niet met deze systematiek van genoemde richtlijn.
  13. Aanwijzing instanties Regeling Bouwbesluit 2003. De minister van Infrastructuur en Milieu wijst certificatie- en inspectie-instellingen en testlaboratoria aan, die de taken, bedoeld in artikel 16 onderscheidenlijk artikel 18 van de richtlijn bouwproducten, uitvoeren. De aanwijzing door de minister valt aan te merken als een vergunning. De LSP is niet toepasbaar omdat dit in strijd zou zijn met richtlijn 89/106/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake voor de bouw bestemde producten (PbEG L 40). Deze richtlijn gaat er van uit dat de lidstaten uitsluitend instanties aanwijzen die voldoen aan de criteria van bijlage IV (minimumvoorwaarden voor het aanwijzen van certificatie- en inspectie-instellingen en testlaboratoria). Het van rechtswege aanwijzen van instanties die mogelijk niet aan deze criteria voldoen, verdraagt zich dan ook niet met deze richtlijn.

### **Ministerie van Veiligheid en Justitie**

1. Bevoegdheid voor advocaten uit andere lidstaten van de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte (EER) of uit Zwitserland, om in Nederland als advocaat ingeschreven te worden. Artikelen 2a en 2b van de Advocatenwet. In afwijking van artikel 2, eerste lid, van de Advocatenwet, mag iemand die advocaat is in een andere lidstaat van de EU, EER of in Zwitserland, verzoeken om in Nederland als advocaat ingeschreven te worden. Daartoe is vereist dat hij een



document overlegt waaruit blijkt dat hij voldoende ervaring heeft met werkzaamheden als advocaat in Nederland. Het document moet worden aangevraagd bij de raad van toezicht in het arrondissement waar hij kantoor wenst te houden. De LSP is niet toepasbaar op de vergunning omdat dat in strijd zou zijn met ander EG-recht (artikel 3, eerste lid, Dienstenrichtlijn). In artikel 3 van richtlijn 98/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 februari 1998 ter vergemakkelijking van de permanente uitoefening van het beroep van advocaat in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificatie is verworven (PbEG L 77) (hierna: Richtlijn 98/5/EG) is bepaald dat een advocaat die werkzaamheden wenst te verrichten in een andere lidstaat dan waar de beroepskwalificatie is verworven, gehouden is zich bij de bevoegde instantie van die andere lidstaat in te schrijven. Zie tevens de Richtlijn erkenning beroepskwalificaties en richtlijn nr. 77/249/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 22 maart 1977 tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening door advocaten van het vrij verrichten van diensten (PbEG L 77) (hierna: Richtlijn 77/249/EG)

2. Eis van inschrijving als buitenlandse advocaat die in Nederland onder oorspronkelijke beroepstitel werkzaam wil zijn. Artikelen 16g tot en met 16k van de Advocatenwet. Advocaten uit andere lidstaten van de EU, EER of uit Zwitserland, mogen in Nederland onder hun oorspronkelijke beroepstitel als advocaat werkzaam zijn. Daartoe is vereist dat hij zich laat inschrijven bij de Raad van toezicht in het arrondissement waar hij kantoor houdt. De LSP is niet toepasbaar op de vergunning omdat dit in strijd zou zijn met ander EG-recht (artikel 3, eerste lid, Dienstenrichtlijn). In artikel 3 van Richtlijn 98/5/EG is bepaald dat een advocaat die werkzaamheden wenst te verrichten in een andere lidstaat dan waar de beroepskwalificatie is verworven, gehouden is zich bij de bevoegde instantie van die andere lidstaat in te schrijven. Zie tevens de Richtlijn erkenning beroepskwalificaties en Richtlijn 77/249/EG.
3. Erkenning EG-beroepskwalificatie centralist particuliere alarmcentrale, particulier rechercheur en alarminstallateur. Artikel 23b en verder van de Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Migrerende beroepsbeoefenaren die in Nederland als centralist in een particuliere alarmcentrale, particulier rechercheur of als alarminstallateur willen werken, kunnen een verzoek doen om erkenning van hun beroepskwalificaties. Beoordeeld wordt of de kwalificaties met het Nederlandse niveau overeenkomen. Voor beroepen in de veiligheidszorg wordt ook de betrouwbaarheid en integriteit van de aanvrager beoordeeld. Op grond van onder meer artikel 3, 5, 13 e.v. van de Richtlijn erkenning beroepskwalificaties moeten gelijkwaardige beroepskwalificaties uit andere lidstaten worden erkend. Om te kunnen erkennen moet getoetst worden of de betreffende beroepskwalificatie aan de voorwaarden voor erkenning voldoet. Voor beroepen in de veiligheidszorg wordt daarbij ook de betrouwbaarheid/ integriteit van de aanvrager beoordeeld, zie artikel 7, tweede lid, van de Richtlijn erkenning beroepskwalificaties.
- 4–7. Voor zover het op grond van artikel 4, 9, 13 of 14 aangevraagde bevoegdheidsdocument betrekking heeft op een vuurwapen als bedoeld in richtlijn 1991/477/EG van de Raad van Europese Gemeenschappen van 18 juni 1991 inzake controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (PbEG L 256, hierna: Vuurwapenrichtlijn), geldt er een vergunningplicht op grond van de Vuurwapenrichtlijn. De voorrangsregeling van artikel 3 van de Dienstenrichtlijn leidt ertoe dat de Vuurwapenrichtlijn in dit geval voor de Diensten-

richtlijn gaat, zodat de LSP niet kan worden toegepast. Zie voor een nadere toelichting de artikelsgewijze toelichting bij artikel XVIII.