

Vergaderjaar 2009–2010

**31 859**

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

**Nr. 7**

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

Ontvangen 19 oktober 2009

#### **I. ALGEMEEN**

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

#### **1. Inleiding**

De leden van de CDA-fractie informeerden naar de laatste stand van zaken van de implementatie van de dienstenrichtlijn in de andere EU-lidstaten. Zeer recent heb ik de Tweede Kamer per brief (Kamerstukken II 2008/09, 31 579, nr. 22) geïnformeerd over de stand van zaken in andere lidstaten. Voor een uitgebreide beschrijving verwijs ik dan ook graag naar genoemde brief. Kort samengevat concludeert de brief dat sommige lidstaten vergevorderd zijn met de implementatie en andere lidstaten nog veel werk te verrichten hebben. Dit laatste geldt met name op het terrein van de implementatiewetgeving en de opzet van het elektronische loket. Alle lidstaten vinden de dienstenrichtlijn van strategisch belang voor het groeivermogen van de EU. In de Raad voor Concurrentievermogen van 24 september jl., hebben de lidstaten uitdrukkelijk aangegeven op tijd te willen implementeren.

Ik hecht aan een goede en tijdige implementatie door alle EU-lidstaten. Dit is van belang om vanaf 2010 daadwerkelijk de interne markt voor diensten te verbeteren. Ik heb daar al meermaals aandacht voor gevraagd bij mijn collega-ministers en spoor de Europese Commissie aan dit proces goed te bewaken, wat onder meer leidde tot de recente inventarisatie, waarover ik de Tweede Kamer in mijn brief berichtte.

Ten aanzien van de talenregimes op de elektronische loketten van de lidstaten, waarnaar de leden van de CDA-fractie in het bijzonder vroegen, kan ik medelen dat een groot aantal lidstaten naar aanleiding van een

inventarisatie van de Europese Commissie, heeft aangegeven voornemens te zijn om, net als Nederland, een deel van de informatie ook in een andere dan de eigen voertaal aan te bieden. Hierbij zal veelal voor het Engels gekozen worden.

De leden van de CDA-fractie juichten toe dat de rijksoverheid een instrument in handen krijgt om de schade die ontstaat door het gedrag van nalatige decentrale overheden, ook bij die partijen te verhalen. De leden van CDA-fractie verzochten de regering nogmaals aan te geven waarom het noodzakelijk is om juist bij de implementatie van de dienstenrichtlijn dit instrument voorhanden te hebben. Met de leden van de CDA-fractie onderschrijf ik het belang van een goede en effectieve implementatie van de dienstenrichtlijn en ook naleving van die richtlijn op een langere termijn. Het doel van de dienstenrichtlijn is immers het structureel verbeteren en vervolmaken van een interne markt voor diensten voor ondernemers en consumenten. Dit is voor Nederland met zijn grote dienstensector van groot belang. De aard en inhoud van de verplichtingen opgenomen in de dienstenrichtlijn brengen met zich mee dat veel verschillende partijen, waaronder medeoverheden en organisaties met een wettelijke taak, de dienstenrichtlijn moeten implementeren, toepassen en naleven. Het is daarbij van belang dat al deze organisaties de richtlijn eenduidig implementeren en uitvoeren om ongelijke behandeling tussen dienstverrichters te voorkomen. Juist in het licht van het veelomvattende en brede karakter van de dienstenrichtlijn en het effect hiervan op de werkwijze en uitvoeringspraktijk van zeer verschillende bevoegde instanties bestaat er een risico dat de dienstenrichtlijn niet effectief wordt geïmplementeerd of toegepast door bevoegde instanties. Hoewel er thans geen sprake is van problemen op het specifieke terrein van de dienstenrichtlijn, is het wenselijk om nu al te voorzien in specifieke voorzieningen om de naleving van de dienstenrichtlijn te waarborgen. Het gemeenschapsrecht geeft daar ook aanleiding toe.

Het gemeenschapsrecht verplicht lidstaten immers uitdrukkelijk om bij de implementatie van een richtlijn zorg te dragen voor een effectieve implementatie van de richtlijn in de nationale rechtsorde. Een lidstaat moet alle passende maatregelen nemen die geschikt zijn om de nakoming van Europese verplichtingen te waarborgen (zie arrest Von Colson en Kamann, zaak 14/83, overweging 15 en 26). Dit geldt niet alleen voor de naleving van de dienstenrichtlijn, maar voor alle Europese wet- en regelgeving. Het waarborgen van de effectieve werking van een richtlijn omvat meer dan alleen het vaststellen van wet- en regelgeving die reeds geldende Nederlandse wet- en regelgeving wijzigt of nieuwe normen introduceert. Het gemeenschapsrecht vergt ook dat wordt voorzien in voldoende niveau van handhaving van de Europese normen om de effectieve werking van deze normen te waarborgen (zie arrest Griekse maïs, zaak 68/88, overweging 23).

Een lidstaat kan zich niet verschuilen achter nationale bepalingen, praktijken of gewoonten ter rechtvaardiging van het niet-nakomen van een communautaire verplichting (zie arrest Commissie/België, zaak C-74/89 en arrest Duitsland/Commissie, zaak C-240/90, overweging 26). Dit gaat zelfs zo ver dat wanneer de desbetreffende Europese verplichting onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om door een particulier tegen de Staat tegengeworpen te kunnen worden, iedere overheidsinstantie (waaronder gedecentraliseerde instanties zoals gemeenten) gehouden is de Europese verplichting toe te passen met voorbijgaan aan de nationale regels die in strijd zijn met deze verplichting. Iedere overheidsinstantie is dan bevoegd om in een individueel geval de nationale regels buiten toepassing te laten, zelfs als deze regels afkomstig zijn van een hogere overheidsinstantie (arrest Fratelli Costanzo, zaak 103/88, overwegingen 28–31).

Op grond van deze Europeesrechtelijke overwegingen is het treffen van een nalevingsregime noodzakelijk. Hiertoe dient het regime zoals neerge-

legd in hoofdstuk 6A van het wetsvoorstel. Dit regime zal (op termijn) worden vervangen door het wetsvoorstel Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten dat op 2 oktober jl. door de koningin bij de Tweede Kamer aanhangig is gemaakt (Kamerstukken II 2009/10, 32 157, nr. 2 en 3). Omdat de bepalingen die met dat wetsvoorstel geïntroduceerd worden nog niet van kracht zullen zijn bij inwerkingtreding van de Dienstenwet, zijn in hoofdstuk 6A van de Dienstenwet hiervoor tijdelijke bepalingen opgenomen, conform de motie van het lid Jan Jacob van Dijk c.s. (Kamerstukken II 2008/09, 31 579, nr. 9). Wanneer de dienstenrichtlijn niet goed wordt toegepast of nageleefd door bevoegde instanties kan dit instrumentarium worden ingezet. Daarbij moet zo veel mogelijk rekening worden gehouden met de reeds bestaande mogelijkheden om de naleving van de verplichtingen uit de dienstenrichtlijn te realiseren en zal uiteraard de inzet van het instrumentarium van hoofdstuk 6A een ultimum remedium karakter hebben.

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering om te bevestigen dat het instrument om de schade die ontstaat door het gedrag van nalatige decentrale overheden te verhalen in onderhavig geval geen zogeheten nationale kop is, maar slechts een noodzakelijk instrument om een goede implementatie van de dienstenrichtlijn ook op langere termijn te borgen. Het voorgestelde instrumentarium opgenomen in hoofdstuk 6A is inderdaad slechts een noodzakelijk, tijdelijk instrument om de goede werking en de naleving van de verplichtingen uit de dienstenrichtlijn te waarborgen en geen «nationale kop». Er zijn, conform de definitie van «nationale kop» opgenomen in de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 2 november 2007 met de kabinetsreactie op de resultaten van de tweede inventarisatie van «Nationale Koppen op Europese regels» (Kamerstukken II, 2007/08, 29 515 en 29 826, nr. 222), drie vormen van nationale koppen te onderscheiden. Het eerste type «nationale kop» doet zich voor wanneer een richtlijn een vorm van minimumharmonisatie inhoudt, waarbij het de lidstaten is toegestaan om in het nationale recht strengere normen te handhaven of te introduceren die verder gaan dan de minimumnorm in de richtlijn. Als er gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid, is er sprake van een nationale kop. Het voorgestelde instrumentarium van hoofdstuk 6A voldoet niet aan deze typering. Het tweede type «nationale kop» doet zich voor in geval een richtlijn de mogelijkheid biedt om bepaalde uitzonderingen toe te passen waardoor een deels lichtere implementatie en toepassing van de richtlijn kan plaatsvinden. Als geen gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid, is er sprake van een nationale kop. Deze situatie doet zich hier niet voor. Het derde type «nationale kop» doet zich voor wanneer bij de omzetting van een richtlijn in nationale wet- en regelgeving wordt besloten om de normen uit de richtlijn toe te passen op gevallen en situaties die buiten de reikwijdte van de desbetreffende richtlijn vallen. Er is dan sprake van een nationale kop, omdat de werkingssfeer van de richtlijn wordt overschreden. Het voorgestelde instrumentarium sluit expliciet aan bij de reikwijdte van de dienstenrichtlijn en voldoet derhalve ook niet aan deze derde typering.

De leden van de CDA-fractie gaven aan behoefte te hebben aan nadere informatie over de destijds aan de dienstenrichtlijn gekoppelde mededeling over hoe om te gaan met de detacheringrichtlijn. In het bijzonder wensten de leden van de CDA-fractie te vernemen in hoeverre in andere EU-lidstaten, in navolging van Nederland, geldende algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten van toepassing worden verklaard op werknemers van buitenlandse dienstverleners wanneer zij in de desbetreffende lidstaat hun diensten uitvoeren.

De mededeling waar de leden van de CDA-fractie op doelden, betreft de mededeling van de Commissie «Richtsnoeren betreffende de detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten

(COM(2006)159)». Zie <http://eur-lex.europa.eu>. Deze mededeling is toegespitst op de administratieve formaliteiten en procedures die in het kader van de toepassing en handhaving van de detacheringsrichtlijn kunnen worden gehanteerd en welke vanuit Europeesrechtelijk oogpunt op bezwaren stuiten.

De regering beschikt niet over een volledig actueel overzicht van de situatie in alle afzonderlijke lidstaten. Voor zover bij de regering bekend is de stand van zaken thans als volgt.

In de lidstaten België, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Spanje en Portugal geldt dat de harde kern van de arbeidsvoorwaarden en omstandigheden zoals neergelegd in zowel wet- en regelgeving als in algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten ongeacht welke sector, van toepassing is op werknemers van buitenlandse dienstverleners wanneer zij in de desbetreffende lidstaat hun diensten uitvoeren.

In de lidstaten Denemarken, Hongarije, Ierland en Slovenië wordt in beginsel uitgegaan van de contractsvrijheid van sociale partners waarbij collectieve arbeidsovereenkomsten slechts bindend kunnen zijn voor de partijen die deelnemen aan de collectieve arbeidsovereenkomsten. Wel bestaat in deze lidstaten de mogelijkheid om (delen) van cao's op enigerlei wijze door de overheid algemeen verbindend te laten verklaren voor de desbetreffende sector indien de relevante sociale partners daarom verzoeken. Na zo'n algemeen verbindend verklaring geldt de cao voor iedere partij in de desbetreffende sector en is er sprake van een juridisch bindende werking die gelijk wordt gesteld aan toepasselijke wet- en regelgeving. De harde kern van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden opgenomen in deze cao's kan dan ook worden tegengeworpen aan buitenlandse dienstverleners die met hun werknemers in deze lidstaten activiteiten ontplooiën in de desbetreffende sectoren waar deze cao's gelden.

In Duitsland hebben collectieve arbeidsovereenkomsten in beginsel slechts bindende werking tussen de sociale partners en hun leden die deze overeenkomsten hebben afgesloten. Wel kunnen deze overeenkomsten in een beperkt aantal aangewezen sectoren algemeen verbindend worden verklaard voor de gehele beroepsgroep, indien ten minste 50% van de werknemers gebonden is aan deze collectieve arbeidsovereenkomst en het algemeen belang een algemeen verbindend verklaren van de desbetreffende cao rechtvaardigt. Door middel van bijzondere wetgeving ter implementatie van de detacheringsrichtlijn is een bijzondere maatregel getroffen ten aanzien van collectieve arbeidsovereenkomsten die van toepassing zijn in de bouwsector in Duitsland. Deze collectieve arbeidsovereenkomsten zijn generiek algemeen verbindend verklaard en gelden ook voor buitenlandse dienstverleners die met hun werknemers in de Duitse bouwsector activiteiten ontplooiën.

Zweden kent geen systeem van algemeen verbindend verklaring van cao-bepalingen, maar daar geldt de cao voor bijna alle werknemers door de zeer hoge organisatiegraad van de vakbonden.

Malta en het Verenigd Koninkrijk kennen slechts een wettelijk vastgelegd minimumloon en andere wettelijk vastgelegde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Collectieve arbeidsovereenkomsten zijn slechts van toepassing op de leden van de vakbonden die deze cao's afsluiten met de werkgevers. Cao's worden niet algemeen verbindend verklaard en kunnen dus ook niet overeenkomstig de detacheringsrichtlijn als wettelijk minimum worden tegengeworpen aan buitenlandse dienstverleners.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het Tijdelijk besluit *lex silencio positivo* Dienstenrichtlijn dat beoogt het amendement van de leden Vos-Van Dijk (Kamerstukken II, 2008/09, 31 579, nr. 14) ten uitvoer te brengen.

Het thans voorliggende wetsvoorstel houdt ten volle rekening met dit voorgenomen tijdelijke besluit (Kamerstukken II 2008/09, 31 579, nr. 20). Om die reden zijn twee onderdelen uit het oorspronkelijke voorstel voor de Aanpassingswet vervallen. Het betreft het van toepassing verklaren van de *lex silencio positivo* ten aanzien van de schriftelijke toestemming van de Minister van Economische Zaken bij de overdracht van de opslagvergunning en de ontheffing van de opleidingseisen die worden gesteld aan personen die door een beveiligingsorganisatie of recherchebureau met werkzaamheden worden belast. In het oorspronkelijk wetsvoorstel Dienstenwet was het uitgangspunt dat de *lex silencio positivo* niet van toepassing is, tenzij uitdrukkelijk bepaald. Door genoemd amendement is het uitgangspunt geworden dat de *lex silencio positivo* wel van toepassing is, tenzij uitdrukkelijk uitgesloten. Ten aanzien van het wetsvoorstel Aanpassingswet heeft dit concreet tot gevolg gehad dat het van toepassing verklaren van de *lex silencio positivo* niet meer nodig was. Om die reden zijn de desbetreffende twee onderdelen komen te vervallen. Dit wordt voor de overdracht van de opslagvergunning geregeld door middel van de vervanging van artikel VIII uit het oorspronkelijke wetsvoorstel door een nieuw artikel VIII in de nota van wijziging (zie onderdeel F en de toelichting daarop). Daarmee vervalt de oorspronkelijke tekst van artikel VIII. Voor de ontheffing van de opleidingseisen wordt dit geregeld in onderdeel B van de nota van wijziging. Aan de hand daarvan vervalt een deel van artikel II uit het oorspronkelijke wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of de regering in kan gaan op het gestelde dat wijzigingen naar aanleiding van de screeningsoperatie door de departementen in eigen wetgeving worden doorgevoerd en niet in het voorliggende wetsvoorstel. Het uitgangspunt om de wijzigingen naar aanleiding van de screeningsoperatie in beginsel door de departementen zelf te laten verzorgen heeft een principiële achtergrond. De verenigbaarheid van de departementale wet- en regelgeving met de dienstenrichtlijn dient door iedere minister te worden gewaarborgd. Het is namelijk aan iedere minister om wet- en regelgeving voor te bereiden die verenigbaar is met het Europees recht, waaronder de dienstenrichtlijn. De relevante minister is veelal ook het best in staat om de benodigde wijzigingen zo vorm te geven dat deze het best inpasbaar zijn in het desbetreffende wet- en regelgevingscomplex. Bovendien kon naar verwachting in veel gevallen worden aangesloten bij reeds lopende dan wel geplande trajecten. De wijzigingen – veelal technisch van aard – kunnen hierdoor snel worden doorgevoerd.

Met dit uitgangspunt is overigens pragmatisch omgegaan; daar waar de benodigde wijzigingen op wetsniveau niet konden worden meegenomen met een departementaal traject, of waar onvoldoende zekerheid was over de afronding van de departementale trajecten voor de implementatiedatum van de dienstenrichtlijn, is ervoor gekozen om deze mee te nemen bij de thans voorliggende Aanpassingswet. De leden van de PvdA-fractie vroegen tevens of het de regering een overzicht van de benodigde aanpassingen en de bijbehorende wetsvoorstellen kan geven. In reactie hierop kan ik meedelen dat het overgrote deel van de wijzigingen op wetsniveau in onderhavig wetsvoorstel zijn opgenomen. Voor het overige geldt dat bij nota van wijziging op het wetsvoorstel tot wijziging van de Gaswet, de Elektriciteitswet 1998 en enige andere wetten tot herstel van wettechnische gebreken en leemten, tot aanbrenging van wijzigingen van inhoudelijk ondergeschikte aard en tot intrekking van diverse wetten die uitgewerkt zijn (Kamerstukken I 2007/08, 31 120, nr. A), een wijziging in de Handelsregisterwet 2007 aangebracht is om laatstgenoemde wet in overeenstemming te brengen met de dienstenrichtlijn. Door de inwerkingtreding van deze bepaling per 1 juli 2008 (Staatsblad 2008, 242) is deze aanpassing aan de dienstenrichtlijn reeds afgerond. Een benodigde wetswijziging op het gebied van de Wet verontreiniging oppervlakte wateren

krijgt vorm via de Waterwet. Het wetsvoorstel is op 2 juli door de Tweede Kamer aangenomen en is inmiddels in behandeling bij de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2008/09, 31 858, A).

De leden van de PvdA fractie vroegen zich af of het juist is dat de Veegwet komt te vervallen als gevolg van de nota van wijziging van 16 september jl., kortom, of de nota van wijziging de inhoud van de voorgenomen Veegwet bevat.

De Veegwet komt inderdaad te vervallen als gevolg van de nota van wijziging. Dit wordt uiteengezet in het algemeen deel van de toelichting op de nota van wijziging op het wetsvoorstel Aanpassingswet dienstenrichtlijn. In paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Dienstenwet (Kamerstukken II 2007/08, 31 579, nr. 3) was aangegeven dat de Veegwet het derde component zou vormen van het juridisch kader ter implementatie van de dienstenrichtlijn. Daarin zouden correcties, aanvullingen, onvolkomenheden en dergelijke worden opgenomen. Deze zijn thans in de nota van wijziging op het wetsvoorstel Aanpassingswet dienstenrichtlijn opgenomen. Een Veegwet heeft derhalve geen functie meer.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de implementatiedatum van 28 december 2009 gehaald gaat worden en vroegen in het bijzonder naar de voortgang bij gemeenten en provincies. Naar verwachting zal Nederland tijdig implementeren; de implementatie werkzaamheden liggen op schema. Aangezien de implementatie uit een aantal onderdelen bestaat, geef ik hieronder per onderdeel de stand van zaken aan. Het Nederlandse elektronische loket is in aanbouw bij het bestaande portaal «Antwoord voor bedrijven». Naast informatie bestaat dit loket uit twee onderdelen: ten eerste de berichtenbox, waarin de dienstverrichter en bevoegde instantie via een beveiligde verbinding over en weer berichten kunnen verzenden in het kader van informatieverstrekking, beantwoording van vragen en de afwikkeling van procedures en formaliteiten en ten tweede is er de voorziening Samenwerkende Catalogi, die ervoor zorgt dat de producten en diensten door op Samenwerkende Catalogi aangesloten instanties eenduidig worden ontsloten via het centrale dienstenloket. 96% van de gemeenten heeft zich inmiddels aangemeld voor deze systemen. Voor provincies is dit percentage zelfs 100%. Over het Interne Markt Informatiesysteem kan ik opmerken dat het hier een reeds bestaand en al functionerend systeem betreft. Inmiddels heeft 95% van de gemeenten en 67% van de provincies zich aangemeld voor dit systeem.

Ten aanzien van de wetgeving: plenaire behandeling van het Dienstenwetsvoorstel in de Eerste Kamer zal op 10 november a.s. plaatsvinden. Het voorliggende wetsvoorstel Aanpassingswet dienstenrichtlijn kan, indien de Tweede Kamer daarmee binnen afzienbare tijd kan instemmen, tijdig naar de Eerste Kamer worden doorgezonden om na behandeling aldaar voor het einde van het jaar in werking te kunnen treden.

Voor de «screening» van wet- en regelgeving geldt dat deze op rijksniveau en op de meeste decentrale niveaus, waaronder de provincies, al enige tijd geleden afgerond is. Circa 80% van de gemeenten heeft inmiddels de doorlichting van de eigen regelgeving afgerond en de rapportage ingeleverd. Ten aanzien van een kleine groep daarvan geldt dat nader wordt overlegd over de resultaten. Met alle gemeenten waarvan nog geen rapportages ontvangen zijn, is contact om hen van de nodige informatie te voorzien om dit proces zo spoedig mogelijk af te ronden. Het gaat hierbij hoofdzakelijk om gemeenten die wegens herindeling, prioriteits- en capaciteitskwesties nog niet (geheel) aan het screenen waren toegekomen. Uit recente contacten met deze gemeenten komt in het algemeen het beeld naar voren dat men zich realiseert wat de dienstenrichtlijn met zich meebrengt en dat men de werkzaamheden oppakt. Van een groot



deel van deze gemeenten wordt verwacht dat zij aansluiten bij de modelverordeningen van de VNG, die reeds zijn gescreend en in overeenstemming zijn gebracht met de dienstenrichtlijn. Dat betekent voor deze gemeenten dat de screeningswerkzaamheden tamelijk beperkt kunnen blijven; zij hoeven uitsluitend de afwijkingen van de VNG-modellen alsmede de eigen beleidsregels zelf nog door te lichten. Mijn inspanningen zijn er aldus op gericht om de implementatie tijdig en volledig af te ronden. Overeind blijft dat de betrokken overheden zelf ook een eigen verantwoordelijkheid hebben om de implementatie tijdig en juist afgerond te hebben.

De leden van de PvdA-fractie vroegen welke normen uit de dienstenrichtlijn niet geschikt zijn om te worden vastgelegd in wet-of regelgeving. De keuze om diverse bepalingen uit de dienstenrichtlijn niet te implementeren door middel van bepalingen opgenomen in een wet in formele zin, is ingegeven door de wens om op wetsniveau alleen die aspecten te regelen die een binding van derden met zich meebrengen of rechten voor derden in het leven roepen. De afweging om een aantal bepalingen niet op wetsniveau te implementeren is uitvoerig onderbouwd in paragraaf 3.4.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor een Dienstenwet (Kamerstukken II 2007/08, 31 579, nr. 3, blz. 17 en verder). In deze paragraaf van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor een dienstenwet zijn de artikelen 9, 14, 15, 16, 19, 24 en 25 van de dienstenrichtlijn geïdentificeerd als bepalingen die uit hun aard zich niet lenen voor een implementatie door een wetbepaling. Deze bepalingen zijn verbodsbepalingen die het kader scheppen waarbinnen de wetgever in formele zin en andere regelgevende instanties eisen en vergunningstelsels kunnen handhaven of nieuwe kunnen invoeren. Dergelijke normen zijn dus kaderstellende normen die door middel van feitelijk handelen van de wetgever in formele zin en de regelgever gewaarborgd moeten worden. Uiteraard moeten deze wel worden nageleefd en daarbij zijn instrumenten zoals de Aanwijzingen voor de regelgeving behulpzaam. Daarnaast geldt voor artikel 15, zevende lid en artikel 39 (in combinatie met de artikelen 9, 15, 16, 19 en 25) dat zij de lidstaat tevens verplichten om wet- en regelgeving te screenen en indien nodig aan te passen, een bijbehorend screeningsverslag op te stellen en bij nieuwe wet- en regelgeving (indien nodig) over te gaan tot notificatie bij de Europese Commissie. Dergelijke administratieve werkzaamheden die vooral betrekking hebben op het communiceren van informatie met de Europese Commissie behoeft volgens het Hof van Justitie geen implementatie door middel van wet- of regelgeving.

Ten slotte zij opgemerkt dat sommige normen uit de dienstenrichtlijn niet zijn vastgelegd in het wetsvoorstel voor een Dienstenwet noch in het wetsvoorstel voor een Aanpassingswet, omdat de normen reeds gelden in de Nederlandse rechtsorde. Bijvoorbeeld het discriminatieverbod. Dit verbod heeft een rechtstreekse werking die direct voortvloeit uit de beginselen van het Verdrag zelf (zie onder andere artikel 12 van het EG-verdrag), maar komt ook tot uitdrukking in de Nederlandse rechtsorde in bijvoorbeeld artikel 1 van de Grondwet. Een ander voorbeeld zijn de beginselen van behoorlijk bestuur zoals neergelegd in afdeling 3.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Ook dit is toegelicht in paragraaf 3.4.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor een Dienstenwet.

De leden van de PvdA-fractie wilden weten wat de stand van zaken is met betrekking tot de behandeling van de Dienstenwet in de Eerste Kamer en welke hoofdpunten daar naar voren kwamen. Hierover kan ik het volgende meedelen. Sinds 12 maart 2009 ligt het Dienstenwetsvoorstel voor in de Eerste Kamer. De Eerste Kamer heeft twee maal schriftelijke vragen gesteld over de Dienstenwet, welke beantwoord zijn via de memorie van antwoord (Kamerstukken I 2008/09, 31 579, nr. C) en de

nadere memorie van antwoord (Kamerstukken I 2008/09, 31 579, nr. F). De senatoren stelden vragen op een aantal terreinen, bijvoorbeeld de stand van zaken in andere lidstaten, de *lex silencio positivo*, één-op-één implementatie en nationale koppen en casuïstiek op het vlak van grensoverschrijdende arbeid. Op 8 september 2009 stelde de Eerste Kamer haar eindverslag vast (Kamerstukken I 2008/09, 31 579, nr. G) waarin zij aangaf het wetsvoorstel voldoende voorbereid te achten voor openbare behandeling. Deze zal plaatsvinden op 10 november.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of hun indruk juist is dat in de nota van wijziging naast technische wijzigingen ook wijzigingsvoorstellen staan die betrekking hebben op het niet voldoen van Nederlandse vergunningsstelsels aan de Dienstenrichtlijn. Daarnaast vroegen zij zich af waarom die laatste wijzigingsvoorstellen niet in het oorspronkelijke wetsvoorstel zijn meegenomen.

Inderdaad zijn in de nota van wijziging ook inhoudelijke wijzigingen te vinden. Dit vloeit voort uit het feit dat de nota van wijziging, zoals hiervoor op een andere vraag van de leden van de PvdA-fractie al is uiteengezet, feitelijk de functie van de Veegwet heeft overgenomen. Zoals in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Dienstenwet (Kamerstukken II 2007/08, 31 579) uiteen is gezet zou de Veegwet als functie hebben om onvolkomenheden en dergelijke van het wetsvoorstel Dienstenwet en het wetsvoorstel Aanpassingswet dienstenrichtlijn te corrigeren of aan te vullen. De reden dat bepaalde wijzigingen niet in het oorspronkelijk wetsvoorstel Aanpassingswet dienstenrichtlijn zijn opgenomen heeft te maken met de brede werking van de dienstenrichtlijn, de gevolgen voor veel weten regelgeving en de bestuurlijke processen in combinatie met een relatief korte omzettingstermijn van 3 jaar. Daardoor waren sommige wijzigingen niet eerder bekend. Daarnaast werden wijzigingen verwacht in verband met nog te vormen of lopende besluitvorming van de Europese Commissie ten tijde van de publicatie van het wetsvoorstel Dienstenwet. Zo is in de nota van wijziging op het wetsvoorstel Aanpassingswet dienstenrichtlijn een aantal inhoudelijke aanpassingen doorgevoerd die samenhangen met het aanstaande besluit van de Commissie dat als doel heeft de interoperabiliteit van de informatiesystemen en het gebruik van elektronische procedures tussen de lidstaten te vergemakkelijken. Dit betreft met name onderdeel F, artikel VIII, eerste lid, van de nota van wijziging waarin de erkenning en acceptatie van de geavanceerde en gekwalificeerde elektronische handtekening door bevoegde instanties is geregeld in het kader van de afwikkeling van procedures en formaliteiten die onder de dienstenrichtlijn vallen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe het proces van «peer pressure» in zijn werk zal gaan en welke landen Nederland allemaal gaat beoordelen. Om de interne markt voor diensten daadwerkelijk tot stand te brengen, is het van belang dat alle lidstaten op juiste wijze implementeren. De wederzijdse beoordeling («peer review») is een van de manieren om daar op toe te zien. Dat proces ziet er als volgt uit. Alle lidstaten moeten hun wet- en regelgeving doorlichten («screenen») op belemmeringen voor dienstverrichters. De resultaten van deze screening zenden de lidstaten uiterlijk op 28 december 2009 naar de Europese Commissie. De richtlijn schrijft vervolgens voor, dat in 2010 gedurende zes maanden een proces van wederzijdse evaluatie van deze screeningsverslagen plaatsvindt. De lidstaten en de Europese Commissie bekijken en beoordelen dan de screeningsresultaten van de lidstaten. Gezien de zeer omvangrijke hoeveelheid gegevens die beschikbaar komt in de verslagen, is er voor gekozen om in eerste instantie in kleinere groepen, van circa vijf landen, voorbereidend werk te doen. De uitkomsten daarvan worden vervolgens met alle lidstaten en de Europese Commissie besproken. Alle landen worden aldus beoordeeld. De verschillende groepen zullen alle werken op



basis van dezelfde vooraf overeengekomen uitgangspunten. Op die manier wordt gewaarborgd dat alle lidstaten langs dezelfde meetlat gelegd worden. Ik zal gedurende dit proces specifiek aandacht schenken aan lidstaten die voor ons land van bijzondere betekenis zijn vanuit (potentiële) handelsbelangen. De wederzijdse beoordeling zal uitmonden in een samenvattend verslag van de Europese Commissie aan de Raad en het Europees Parlement (uiterlijk 28 december 2010), waarin tevens in voorkomend geval voorstellen voor aanvullende initiatieven kunnen worden opgenomen. Zoals reeds aan de Eerste Kamer is toegezegd in de memorie van antwoord (Kamerstukken I 2008/09, 31 579, nr. C) zal ik de beide Kamers dit verslag, voorzien van mijn duiding, sturen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen wat de consequenties voor Nederlandse ondernemers zijn wanneer andere lidstaten achterblijven met de implementatie van de dienstenrichtlijn en vroegen welke lidstaten problemen hebben met de implementatie en welke problemen dat zijn. Dit zou tot gevolg hebben dat ondernemers, zowel uit Nederland als uit andere lidstaten, in die landen niet volledig kunnen profiteren van de voordelen die de dienstenrichtlijn biedt. De mate waarin ondernemers daar hinder van ondervinden, is onder meer afhankelijk van de vraag op welk punt(en) de dienstenrichtlijn niet, of niet volledig, wordt geïmplementeerd. Ook de vraag of het gaat om landen met een open of juist een meer gesloten economie speelt daarbij een rol, evenals de vraag welke omvang de dienstenhandel met de desbetreffende lidstaten heeft. Ten aanzien van het tweede onderdeel van de vraag verwijs ik graag naar mijn eerder genoemde brief waarin ik uitgebreid op deze vragen in ga.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoeveel vertraging een lidstaat moet oplopen om, als gevolg van een inbreukprocedure, een boete of dwangsom opgelegd te krijgen.

De bevoegdheid van de Europese Commissie om een procedure wegens verdragsschending aan te spannen overeenkomstig artikel 226 EG gaat in op de dag waarop de Europese Commissie constateert dat een lidstaat een op hem rustende verplichting – in dit geval de tijdige implementatie van de dienstenrichtlijn – niet is nagekomen. Dit betekent dat de Europese Commissie kort na de jaarwisseling die lidstaten kan aanspreken die dan de dienstenrichtlijn nog niet door middel van alle noodzakelijke wet- en regelgeving hebben geïmplementeerd. Daarbij moet de Europese Commissie wel eerst een aantal procedurele stappen nemen.

Allereerst dient de Commissie de lidstaat op de schending te wijzen door middel van een ingebrekestelling. Vervolgens dient de lidstaat binnen de gestelde termijn een antwoord te verstrekken. Vervolgens kan de Commissie – indien het antwoord niet tot tevredenheid stemt – de lidstaat een met redenen omkleed advies zenden. De lidstaat is gehouden om binnen de termijn gesteld bij het met redenen omkleed advies, gehoor te geven aan dit advies. Geeft de lidstaat niet tijdig gehoor aan dit advies, dan kan de Europese Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie.

Volgens het 25ste jaarverslag van de Europese Commissie over de controle op de toepassing van het gemeenschapsrecht (2007) is de termijn voor al deze procedurele stappen totaal en gemiddeld genomen 15 maanden, voordat een zaak aanhangig wordt gemaakt bij het Hof. Op grond van de mededelingen van de Europese Commissie zal de tijdige implementatie van de dienstenrichtlijn door de lidstaten prioritair worden opgepakt door de Europese Commissie. In zulke prioritaire dossiers kan de termijn terugvallen tot ongeveer 8 maanden. Vervolgens zal het Hof in 8 tot 12 maanden overgaan tot het doen van een uitspraak.

Zodra het Verdrag van Lissabon in werking treedt is het voor de Europese Commissie mogelijk om overeenkomstig artikel 260, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie een bedrag te

vorderen als boete of dwangsom voor het niet tijdig implementeren van de dienstenrichtlijn. De verplichting tot betaling gaat in op de door het Hof bepaalde moment.

Als alle termijnen bij elkaar worden opgeteld en het Verdrag van Lissabon in werking treedt, dan duurt het ongeveer 16 tot 20 maanden vanaf de implementatiedatum voordat een lidstaat een boete of dwangsom verbeurt.

De leden van de PvdA-fractie vroegen in hoeverre de bevoegdheden opgenomen in het nieuwe hoofdstuk 6A – Naleving verplichtingen door bevoegde instanties – een meerwaarde hebben ten opzichte van de aanwijzingsbevoegdheden van de Provinciewet en Gemeentewet. De Provinciewet en de Gemeentewet kennen geen aanwijzingsbevoegdheden. In hoofdstuk XVIII van de Provinciewet en hoofdstuk XVII van de Gemeentewet is voorzien in de mogelijkheid van schorsing dan wel vernietiging van besluiten. Daarnaast kennen beide wetten de mogelijkheid van indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing (respectievelijk artikel 121 Provinciewet en artikel 124 Gemeentewet). De bevoegdheden opgenomen in het nieuwe hoofdstuk 6A hebben een meerwaarde ten opzichte van de bevoegdheden zoals thans opgenomen in de Provinciewet en Gemeentewet voor die gevallen waarin het niet mogelijk of wenselijk is om terug te vallen op de mogelijkheid van schorsing of vernietiging van besluiten dan wel de mogelijkheid van indeplaatsstelling zoals vastgelegd in de Provinciewet en de Gemeentewet.

Uitgangspunt is dat de bevoegdheden zoals opgenomen in het nieuwe hoofdstuk 6A alleen worden ingezet, wanneer bestaande bevoegdheden niet toereikend of bruikbaar zijn (zie in dit verband het in hoofdstuk 6A opgenomen artikel 59a, tweede lid). Schorsing en vernietiging zijn bijvoorbeeld alleen mogelijk voor zover er sprake is van een besluit en kunnen alleen geldende besluiten aanpakken. Het niet-nemen van besluiten kan niet via dit instrumentarium worden opgelost noch door middel van het instrument van de indeplaatsstelling voor zover het gaat om besluiten die in autonomie worden genomen. Juist in het kader van de dienstenrichtlijn zijn er voorbeelden waarbij geen sprake is van een besluit, maar van het niet voldoen aan een andere wettelijke verplichting zoals het aansluiten op het dienstenloket of het elektronisch ontsluiten van informatie die relevant is voor de dienstverrichter. Ook het niet melden van onderdelen van een nieuwe of gewijzigde provinciale of gemeentelijke autonome verordening, terwijl dit op grond van artikel 15, zevende lid, of artikel 39, vijfde lid, van de dienstenrichtlijn wel verplicht is, kan aanleiding geven tot de inzet van het instrument van de aanwijzing. In voorkomend geval kan de minister zelf optreden indien geen gevolg is gegeven aan de aanwijzing.

De leden van de VVD-fractie wilden weten wat «goed op weg» betekent waar het de screening van wet- en regelgeving betreft en wat de stand van zaken is, voornamelijk met betrekking tot de lokale overheden. Daarnaast vroegen deze leden op welke termijn of datum de screening zal zijn voltooid en de relevante wet- en regelgeving op de verschillende overheidsniveaus is aangepast.

Voor de «screening» van wet- en regelgeving geldt dat deze op rijksniveau en op de meeste decentrale niveaus, waaronder de provincies, al enige tijd geleden afgerond is. Circa 80% van de gemeenten heeft inmiddels de doorlichting van de eigen regelgeving afgerond en de rapportage ingeleverd. Met de overige gemeenten is, zoals hiervoor aangegeven, contact. Met betrekking tot de benodigde aanpassingen, kan ik het volgende zeggen.

Op een aantal plaatsen is aanpassing van de wet- en regelgeving noodzakelijk om deze in lijn te brengen met de dienstenrichtlijn. Deze benodigde aanpassingen zijn niet zeer talrijk en dat vind ik een goed teken; onze wet-

en regelgeving is dus grotendeels in overeenstemming met die onderdelen van de dienstenrichtlijn die in wezen neerkomen op een codificatie van al geldend Europees recht. In de thans voorliggende Aanpassingswet dienstenrichtlijn wordt een negental bepalingen in diverse wetten gewijzigd om deze in overeenstemming te brengen met de dienstenrichtlijn en Dienstenwet. Zoals hiervoor reeds aangegeven is in 2008 de Handelsregisterwet 2007 aangepast aan de dienstenrichtlijn en volgt nog een wijziging van de Wet verontreiniging oppervlakte wateren via de Waterwet. Op het niveau van algemene maatregelen van bestuur zijn een 25-tal aanpassingen benodigd en voor ministeriële regelingen geldt dat het er circa 30 zijn. Ten aanzien van decentrale regelgeving geldt over het algemeen dat er weinig tot geen met de dienstenrichtlijn strijdige bepalingen zijn aangetroffen. Naar aanleiding van de screening door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) van de modelverordeningen, zijn in deze modellen enkele wijzigingen aangebracht; zo oordeelde de VNG dat (vooral) voor de kleinere evenementen een voorafgaande toestemming, met alle bureaucratie van dien, niet nodig is en prima kan worden volstaan met controles achteraf. De vergunning voor kleinere evenementen is dan ook als gevolg van de dienstenrichtlijn afgeschaft. Bij individuele gemeenten bleek hier en daar nog een discriminatoire eis («ondernemers die diensten willen verrichten, dienen gevestigd te zijn in deze gemeente») voor te komen, die door de desbetreffende gemeenten geschrapt is of wordt. Alle benodigde wijzigingen dienen uiteraard uiterlijk op 28 december 2009 geheel doorgevoerd te zijn. De provincies hebben in het verband van het Interprovinciaal Overleg (IPO) hun gemeenschappelijke verordeningen gezamenlijk gescreend. Aanpassingen van provinciale regelgeving zijn nauwelijks noodzakelijk gebleken. De Unie van Waterschappen heeft twee modellen gescreend en de waterschappen daarover geïnformeerd. Een onderdeel van één model is naar aanleiding van de screening aan de dienstenrichtlijn aangepast. Dit had te maken met een bepaling omtrent overhandiging van een certificaat, die geschrapt is. Daarnaast heeft de Unie van Waterschappen gewerkt aan een nieuwe modelkeur, die getoetst is aan de eisen van de dienstenrichtlijn en waarbij geconstateerd is dat deze niet onder de reikwijdte van de dienstenrichtlijn valt aangezien deze zich niet specifiek tot dienstverrichters richt.

De leden van de VVD-fractie wilden weten in welk opzicht de screening voor een belemmering van de tijdige invoering van de dienstenrichtlijn zorgt. In reactie hierop kan ik aangeven dat, zoals ook eerder aangegeven, de screening een onderdeel vormt van de implementatie. Indien er geen screening plaats zou vinden, kan er geen sprake zijn van volledige en juiste implementatie. Het vormt aldus geen belemmering, maar een noodzakelijk onderdeel. Zoals hiervoor aangegeven heb ik vertrouwen in een tijdige afronding van dit proces.

## **2. Inhoud van het wetsvoorstel – Lex silencio positivo**

Gevraagd werd door de leden van de SP-fractie om te reflecteren of de eigenschappen van het vergunningstelsel mijnbouwvergunning overeenkomen met de criteria om de lex silencio positivo toe te passen. In reactie hierop wijs ik u er op dat, zoals ook hiervoor uiteengezet, de invoering van de lex silencio positivo bij specifieke vergunningen, geen onderdeel meer uitmaakt van voorliggend wetsvoorstel.

Het invoeren van de lex silencio positivo ten aanzien van de schriftelijke toestemming van de Minister van Economische Zaken bij de overdracht van de opslagvergunning wordt aldus niet geregeld in voorliggend wetsvoorstel. Voor de volledigheid wijs ik er op dat de keuze of bij een specifiek vergunningstelsel een afwijking van het principe van de lex silencio positivo, zoals neergelegd in artikel 28 van de Dienstenwet noodzakelijk is, zal worden vastgelegd en gemotiveerd bij het Tijdelijk besluit lex silencio

positivo Dienstenrichtlijn. Het ontwerp voor dat besluit is met de Tweede Kamer besproken in het Algemeen Overleg met de Vaste Commissie voor Economische Zaken op 29 september jl.. Het voornemen is om het ontwerp op 21 oktober a.s., een week na toezending aan de Kamer van de nadere reactie over het vergunningstelsel in de Wet op de architectentitel, voor te leggen aan de Raad van State voor advies. Voor een toelichting bij de keuze om de lex silencio positivo op bepaalde vergunningstelsels toe te passen, kan worden verwezen naar de nota van toelichting bij het voorhangen ontwerpbesluit.

De leden van de VVD-fractie vroegen in hoeverre de lex silencio positivo ook is getoetst op vergunningen en aanvragen die buiten de dienstenrichtlijn vallen en binnen welke termijn dit proces moet zijn afgerond. Tijdens de behandeling van de Dienstenwet door de Tweede Kamer in het voorjaar van 2009 is een motie ingediend door kamerleden van Dijk c.s. (Kamerstukken II, 2008/09, 31 579, nr. 18), waarin is gevraagd om een heroverweging van toepassing van de lex silencio positivo op de buiten de Dienstenwet vallende vergunningstelsels. Bij brief van 9 juli 2009 (Kamerstukken II, 2008/09, 29 515, nr. 293) heeft de Minister van Justitie, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, de Tweede Kamer geïnformeerd over de resultaten van deze heroverweging. De resultaten hielden in dat er, naast de in de brief van 3 december 2008 aangekondigde 24 nieuwe toepassingen van de lex silencio positivo, nog eens 45 toepassingen van de lex silencio positivo bij kwamen. De heroverweging leidde er overigens ook toe dat 45 vergunningstelsels extra worden afgeschaft of omgezet in algemene regels. De brief van 9 juli 2009 was, samen met het Tijdelijk besluit lex silencio positivo Dienstenrichtlijn (Kamerstukken II, 2008/09, 31 579, nr. 20) onderwerp van het Algemeen Overleg met de Vaste Commissie voor Economische Zaken op 29 september jl. De resultaten van de heroverweging op grond van de motie van Dijk c.s. zullen op verschillende manieren worden ingevoerd. Een deel wordt ingevoerd via een voorgenomen verzamelwet (Verzamelwet van rechtswege verleende vergunning) die de Minister van Justitie in voorbereiding heeft. Inwerkingtreding daarvan is voorzien per 1 januari 2011. Voor een ander deel zullen de resultaten worden meegenomen in lopende herzieningstrajecten van specifieke wetgeving.

De leden van de VVD-fractie verzochten om een overzicht per beleidsterrein van de stand van zaken met betrekking tot het afschaffen van regels en vergunningen en de toepassing van de lex silencio positivo ten opzichte van andere landen. De leden wilden daarmee inzicht krijgen in hoeverre belemmeringen voor dienstverlenende ondernemers om grensoverschrijdend te opereren, worden weggenomen. In mijn eerder genoemde brief en in het recente rapport van de Europese Commissie (te vinden op: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/services-dir/doc/explanatory/20090914\\_memo\\_to\\_council\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/doc/explanatory/20090914_memo_to_council_en.pdf)) wordt een overzicht gegeven van de stand van zaken ten aanzien van het juridisch verankeren van de doelstellingen van de dienstenrichtlijn door de lidstaten. Dit vindt in belangrijke mate plaats via horizontale wetgeving (zoals de Nederlandse Dienstenwet) en via aanpassingswetgeving (vaak een verzamelwet, zoals de Spaanse Omnibuswet) en sectorspecifieke wijzigingen (zoals de Franse Loi n° 2009-888 van 22 juli 2009 over toeristische dienstverlening). Hiermee wordt een aantal zaken geregeld: minder regels, eenvoudiger procedures en elektronische afwikkeling van transacties; alle bedoeld om grensoverschrijdende dienstenhandel te vergemakkelijken. De mate waarin een land procedures moet vereenvoudigen en regels moet afschaffen en de beleidsterreinen waarop dat moet, hangen af van de mate waarin de nationale wetgeving nu niet voldoet aan de verplichtingen van de dienstenrichtlijn. In veel landen is het wetgevingsproces nog in

volle gang en pas bij de wederzijdse beoordeling in 2010 zal een bredere analyse mogelijk zijn.

De leden van de VVD-fractie vroegen ook specifiek naar de toepassing van de *lex silencio positivo* in andere lidstaten. Met betrekking tot de *lex silencio positivo* geldt, dat artikel 13, vierde lid van de dienstenrichtlijn de *lex silencio positivo* als uitgangspunt voorschrijft. Van dit uitgangspunt kan worden afgeweken, maar alleen als dwingende redenen van algemeen belang, inclusief de bescherming van de belangen van derden, daar aanleiding toe geven. Alle lidstaten zullen dus dit uitgangspunt moeten implementeren in hun nationale rechtsorde. Definitieve informatie over de precieze implementatie in de andere lidstaten kan pas verzameld worden na 28 december 2009, de uiterste implementatiedatum. Dan moeten alle lidstaten hun implementatiemaatregelen melden bij de Europese Commissie en van daaruit kan een beeld ontstaan van hoe de lidstaten diverse onderdelen van de dienstenrichtlijn implementeren. Via diverse bilaterale contacten vanuit mijn departement met diverse andere lidstaten is gebleken, dat de meeste lidstaten in hun horizontale implementatiewet het uitgangspunt opnemen dat de *lex silencio positivo* geldt. De afwijkingen van dit uitgangspunt (waar dwingende redenen van algemeen belang inclusief belangen van derden daartoe aanleiding geven) worden neergelegd in sectorwetgeving. Dit is vergelijkbaar met de Nederlandse systematiek in het Dienstenwetsvoorstel zoals dit luidt na amendering door de Tweede Kamer. In sommige lidstaten wordt een andere systematiek gevolgd: er worden algemene regels over de *lex silencio positivo* opgenomen in de horizontale implementatiewet, maar die gelden uitsluitend als de sectorwetgeving deze algemene regels van toepassing verklaart. Dit is vergelijkbaar met de systematiek zoals neergelegd in het oorspronkelijke Dienstenwetsvoorstel vóór amendering. Enkele lidstaten regelen de *lex silencio positivo* geheel in hun sectorwetgeving, omdat zij ofwel geen horizontale implementatiewet doorvoeren ofwel omdat dit in hun lidstaat de gebruikelijke methodiek voor regulering van vergunningsprocedures is.

## **II ARTIKELEN**

### **Hoofdstuk 6A**

De leden van de PvdA-fractie vroegen in hoeverre het nieuwe hoofdstuk 6A – Naleving verplichtingen door bevoegde instanties – en het wetsvoorstel Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten daadwerkelijk volledig samenvallen en willen graag weten of er daadwerkelijk geen verschillen zijn. Voorts vroegen de leden van PvdA-fractie in hoeverre er verschillen of overeenkomsten zijn met aanwijzingsbevoegdheden op basis van andere wetgeving, alsmede waarom de aanwijzingsbevoegdheid beperkt is tot een bepaald aantal fundamentele verplichtingen van de dienstenrichtlijn. De leden van de PvdA-fractie vroegen tot slot of hiermee niet tekort wordt gedaan aan de motie van het lid Van Dijk (Kamerstukken II, 2008/09, 31 579, nr. 9). Hierop kan ik als volgt antwoorden.

Het nieuwe hoofdstuk 6A valt qua systematiek en principes samen met het wetsvoorstel Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten. Zo geldt net als bij het wetsvoorstel Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten het uitgangspunt dat de bevoegdheden zoals opgenomen in het nieuwe hoofdstuk 6A alleen worden ingezet, wanneer bestaande bevoegdheden uit de Provinciewet of Gemeentewet niet toereikend of bruikbaar zijn (zie in dit verband het in hoofdstuk 6A opgenomen artikel 59a, tweede lid). Ook het instrument van de aanwijzing en de mogelijkheid van indeplaatsstelling indien de aanwijzing niet wordt opgevolgd, komt overeen met hetgeen in het wetsvoorstel Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten is opgenomen. Er zijn ook verschillen tussen het regime opge-

nomen in het nieuwe hoofdstuk 6A en het wetsvoorstel Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten.

Een eerste belangrijk verschil ligt in de reikwijdte van het regime. Hoofdstuk 6A is beperkt tot aangelegenheden en verplichtingen die onder de dienstenrichtlijn vallen. In hoofdstuk 6A is zelfs expliciet aangegeven ten aanzien van welke verplichtingen uit het wetsvoorstel voor een Dienstenwet en uit de dienstenrichtlijn de bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend (zie het voorgestelde artikel 59a, eerste lid). Het wetsvoorstel Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten en de daarin besloten bevoegdheden gelden voor alle Europeesrechtelijke verplichtingen die op lidstaat Nederland rusten en grijpt niet aan op nader gespecificeerde verplichtingen.

Ten tweede is het regime van hoofdstuk 6A, overeenkomstig de motie van het lid Van Dijk, uitdrukkelijk voorzien als een tijdelijk instrument. Het wetsvoorstel Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten treft een definitieve en meer omvattende regeling ten behoeve van de naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen door publieke entiteiten.

Bij het ontwerpen van het regime zoals neergelegd in hoofdstuk 6A is vooral gekeken naar het regime dat in ontwikkeling was voor het wetsvoorstel Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten en daar zo veel mogelijk bij aangesloten (zie ook hierboven). Tevens is gekeken naar de bevoegdheden die zijn opgenomen in de Provinciewet en Gemeentewet. Daarbij is geconstateerd dat deze geen aanwijzingsbevoegdheden kennen, doch slechts de mogelijkheid van schorsing en vernietiging van besluiten en voor zover het gaat om medebewind de mogelijkheid van de indeplaatsstelling.

Ten slotte kent het regime van hoofdstuk 6A geen regresrecht zoals opgenomen in het wetsvoorstel Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten. Indien lidstaat Nederland wegens de onjuiste nakoming van de verplichtingen uit de dienstenrichtlijn door een bevoegde instantie een boete of dwangsom krijgt opgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, dan voorziet hoofdstuk 6A niet in een regresmogelijkheid zoals voorzien in artikel 7 van het wetsvoorstel Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten. De reden voor deze keuze is gelegen in het tijdelijk karakter van hoofdstuk 6A. De procedure voor het opleggen van een boete of dwangsom door het Hof van Justitie neemt geruime tijd in beslag en op dat moment zal naar verwachting al het wetsvoorstel Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten in werking zijn getreden.

De aanwijzingsbevoegdheid is beperkt tot de fundamentele verplichtingen van de dienstenrichtlijn zoals opgesomd in het voorgestelde artikel 59a, eerste lid. Deze fundamentele verplichtingen omvatten de aansluiting op het elektronisch loket, het elektronisch afwickelen van procedures en formaliteiten op verzoek van de dienstverrichter, het notificeren van nieuwe eisen en vergunningstelsels en het nakomen van de verplichtingen inzake administratieve samenwerking. In combinatie met de op grond van de Provinciewet en Gemeentewet reeds geldende bevoegdheden inzake schorsing en vernietiging van besluiten (hetgeen zowel de mogelijkheid omvat van het schorsen en vernietigen van individuele besluiten zoals vergunningen, maar ook van verordeningen), kan worden gesteld dat het voorgestelde hoofdstuk 6A het Rijk voldoende bevoegdheden krijgt om decentrale overheden te dwingen de bepalingen uit de dienstenrichtlijn en Dienstenwet na te leven en te waarborgen dat dienstverrichters daadwerkelijk de mogelijkheden krijgen die de dienstenrichtlijn hen verleent.



## **Artikel 2**

De leden van de SP-fractie vroegen hoe de regering motiveert dat beveiligers en rechercheurs die via de *lex silencio positivo* zonder gedegen opleiding toch een vergunning kunnen krijgen niet een mogelijk aanzienlijk risico voor de veiligheid vormen. In reactie hierop verwijs ik naar hetgeen ik daaromtrent heb opgemerkt naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de SP ten aanzien van de mijnbouwvergunning (hiermee werd bedoeld de schriftelijke toestemming van de minister van Economische Zaken bij de overdracht van de opslagvergunning).

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