



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De Minister van Economische Zaken
D.t.v. De Directeur-Generaal
Economische Politiek
Prof. Dr. J.A. Vijlbrief
Postbus 20101
2500 EC Den Haag

Afdeling Ontwikkeling

Bezoekadres:
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 46
www.rechtspraak.nl

datum 3 april 2008
contactpersoon mw. mr. R.M. Driessen
doorkiesnummer 070 - 361 9852
faxnummer 070 - 361 9746
e-mail R.Driessen@rechtspraak.nl
ons kenmerk UIT 12397 ONTW / RMD
uw kenmerk EP/PID/8010237
cc De Minister van Justitie
onderwerp Advies concept wetsvoorstel Dienstenwet

Geachte heer Vijlbrief,

Bij brief van 4 februari 2008 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) advies uit te brengen inzake het conceptwetsvoorstel Dienstenwet (het “**Wetsvoorstel**”). Het wetsvoorstel implementeert de hoofdverplichtingen van de Europese Dienstenrichtlijn en regelt de reikwijdte van de implementatiewetgeving.

In de Memorie van Toelichting wordt uiteengezet dat het wetgevingstraject bestaat uit drie componenten. De eerste component is het hierboven genoemde wetsvoorstel. De tweede component wordt gevormd door de Aanpassingswet, die de relevante sectorwetgeving in overeenstemming brengt met dit wetsvoorstel en de dienstenrichtlijn en eventuele aanvullingen en verbeteringen op het thans ter advisering voorliggende wetsvoorstel aanbrengt. De derde component bestaat uit een Veegwet. De Raad hecht er zeer aan dat ook de tweede en derde component aan de Raad ter advisering worden voorgelegd. De Raad zal het zeer op prijs stellen indien hem, gezien de te verwachten omvang van met name de tweede component, een langere adviestermijn zal worden gegund dan de gebruikelijke twee maanden.

In het advies wordt in algemene zin op de werklastconsequenties van het Voorontwerp ingegaan. De cijfermatige onderbouwing zal plaatsvinden op het moment dat de Raad geconsulteerd wordt over de tweede en derde component van het wetgevingstraject.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 3 april 2008
kenmerk UIT 12397 ONTW / RMD
pagina 2 van 4

Advies

Vergunningaanvraag door buitenlandse dienstverrichters

Het voorliggende wetsvoorstel implementeert de inhoudelijke hoofdverplichtingen uit de Dienstenrichtlijn, waarmee een deel van de gevolgen wordt geconcretiseerd. Uit dit wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting, noch uit de Dienstenrichtlijn zelf valt op te maken in welke mate naar verwachting dienstverrichters grensoverschrijdende activiteiten zullen gaan verrichten die vallen onder de Dienstenrichtlijn. Wel wordt in de Memorie van Toelichting² opgemerkt dat wet- en regelgeving die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt, dient te worden doorgelicht op eisen waarmee dienstverrichters te maken hebben. Deze doorlichting zal door alle lidstaten moeten geschieden en het resultaat moet eind 2009 aan de Europese Commissie worden doorgegeven. Gezien de onzekerheden in dit stadium is het moeilijk om een schatting te geven van het aantal zaken dat uit toepassing van deze wetgeving kan voortkomen. De Raad wil vooralsnog dan ook volstaan met de inschatting dat het stelsel naar zijn mening kan leiden tot niet verwaarloosbare aantallen extra zaken. Daarbij komt dat de behandeling van deze zaken complex kunnen zijn omdat ook geschillen kunnen ontstaan over de uitleg van buitenlands recht (artikel 5.2).

Lex silencio positivo

In artikel 5.3 in samenhang met artikel 7.1 van de Dienstenwet wordt een *lex silencio positivo* ingevoerd in de vorm van een positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen. Dit houdt in dat, indien niet tijdig is beslist op een aanvraag tot het geven van een beschikking, de beschikking van rechtswege is verleend. Het bestuurslichaam is verplicht om de beschikking binnen een week bekend te maken. Indien het bestuursorgaan nalaat de van rechtswege verleende beschikking bekend te maken, zodat de aanvrager zijn beschikking niet kan gebruiken, kan de aanvrager het bestuurslichaam in gebreke stellen met verbeurdverklaring van een dwangsom.

Het kabinet ziet de invoering van de *lex silencio positivo* als een onderdeel van een pakket aan maatregelen gericht op besluitvorming binnen een redelijke termijn. Het is een middel dat in geselecteerde gevallen ingevoerd kan worden. Daarbij zal het kabinet de afweging maken of het realiseren van een tijdige vergunningverlening opweegt tegen de maatschappelijke schade die kan ontstaan als gevolg van een van rechtswege verleende vergunning. Het kabinet gaat uit van de gedachte dat het algemene principe van de positieve fictieve beschikking in het Nederlandse bestuursrecht zal moeten worden opgenomen, in ieder geval voor die vergunningstelsels die binnen het bereik van de dienstenrichtlijn vallen. Of bij een specifiek vergunningstelsel de van rechtswege verleende vergunning daadwerkelijk van toepassing is, zal afhangen van de afweging die per vergunningstelsel moet worden gemaakt.³

Naar het oordeel van de Raad kan de *lex silencio positivo* een niet onaanzienlijk aantal bestuursrechtelijke procedures genereren. Daarbij valt te denken aan aanvragers die in bezwaar en beroep komen tegen een onvoldoende gemotiveerde weigering van de beschikking vanwege het

² Zie Memorie van Toelichting versie 200802501_consultatie, paragraaf 3.2 blz. 31 en hfd 6 Screening en notificatie

³ Zie Memorie van Toelichting versie 200802501_consultatie, paragraaf 5.4.3. blz. 47-48



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 3 april 2008
kenmerk UIT 12397 ONTW / RMD
pagina 3 van 4

verstrijken van de termijn, of tegen het niet tijdig bekendmaken van het besluit van rechtswege (een nog onbekend fenomeen), aan derdebelanghebbenden die tegen het besluit van rechtswege opkomen (dat gebeurt immers ook bij een reëel besluit) en aan aanvragers die opkomen als de beschikking van rechtswege wegens acties van derden is gesneuveld bij de rechter. Ook in geval van wijzigingen en intrekkingen van het besluit van rechtswege als het bestuursorgaan gebruik maakt van de haar toegekende mogelijkheid van art 4:20f concept Dienstenwet, kunnen procedures worden verwacht. Er is momenteel geen goede schatting te maken van het aantal vergunningaanvragen en het percentage beroepszaken dat daaruit voortvloeit, noch van de procedures die buiten de Dienstenwet over de positieve fictieve beschikking worden gevoerd. Daarvoor zal eerst moeten worden afgewacht voor welke wet- en regelgeving de *lex silencio positivo* van toepassing wordt verklaard. De Raad verwacht dat de tweede of derde component van het wetgevingstraject hier enige helderheid over zal geven.

Administratieve samenwerking

Het wetsvoorstel en de achterliggende Dienstenrichtlijn regelen onder andere interstatelijke verhoudingen tussen de uitvoerende bevoegde instanties van de lidstaten van de Europese Unie. De informatie die wordt uitgewisseld ziet ten dele op openbare informatie en algemene informatie over een dienstverrichter waar de wet bescherming persoonsgegevens niet op ziet, maar ook kan om informatie worden verzocht waar een onderzoek voor nodig is. Daarnaast kan informatie worden gevraagd over de betrouwbaarheid van dienstverrichters en er kunnen veiligheidsmaatregelen jegens dienstverrichters worden getroffen. De Raad vraagt zich af waarom er geen rechtsbescherming aan belanghebbenden wordt geboden in het wetsvoorstel. De verwijzing in de Memorie van Toelichting naar de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) en de EU Privacyrichtlijn is in dit verband niet afdoende. Met de Dienstenwet wordt het mogelijk om binnen een beschermde omgeving aan een aangewezen orgaan van een gelijkwaardig te achten lidstaat die eveneens is gebonden aan de privacywetgeving informatie te verstrekken die deels openbaar is, maar deels ook standpunten of onderzoeksresultaten weergeeft. Daar ziet de WBP of de EU Privacyrichtlijn niet op; de informatie wordt immers in een veilige omgeving doorgegeven aan een overheidsinstelling met eenzelfde taak. In EU-verband worden lidstaten geacht aan elkaar door te geven wat ze in eigen land aan persoonsgegevens kunnen genereren. Vanwege het ontbreken van rechtsbescherming worden belanghebbenden pas met de gevolgen geconfronteerd in de andere lidstaat en hebben geen mogelijkheid om hier te lande een foutief of gekleurd gegeven te corrigeren.

Werklast

In de voorgaande paragraaf is al opgemerkt dat op basis van het voorliggende wetsvoorstel geen goede inschatting kan worden gemaakt van de werklastgevolgen voor de Rechtspraak. De verwachting is wel dat de implementatie van de Dienstenrichtlijn voor de Rechtspraak een aanzienlijke stijging van de werklast kan inhouden.

In de Memorie van Toelichting⁴ wordt opgemerkt dat de administratieve lasten pas in beeld kunnen worden gebracht nadat aanpassingen van de relevante (sector) specifieke regelgeving bekend zijn. Dit geldt evenzeer voor de werklastgevolgen voor de Rechtspraak.

⁴ Zie Memorie van Toelichting versie 200802501_consultatie, paragraaf 11.1 blz. 68



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 3 april 2008
kenmerk UIT 12397 ONTW / RMD
pagina 4 van 4

De Raad gaat ervan uit dat hij geconsulteerd wordt over de tweede en derde component van het wetgevingstraject. In het advies daarover zal de cijfermatige onderbouwing van de werklasterseconquenties worden opgenomen.

Indien na het uitbrengen van dit advies het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastergevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke Wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*.

Hoogachtend,

T. Groeneveld
Lid Raad voor de rechtspraak