

Vergaderjaar 2009–2010

32 454

Wijziging van een aantal wetten ter invoering van de van rechtswege verleende vergunning (Verzamelwet van rechtswege verleende vergunning)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 27 mei 2010 en het nader rapport d.d. 20 juli 2010, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 30 maart 2010, no. 10.000843, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van een aantal wetten ter invoering van de van rechtswege verleende vergunning (Verzamelwet van rechtswege verleende vergunning), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voert voor een aantal vergunningsstelsels de van rechtswege verleende vergunning in.

De Raad van State maakt opmerkingen met betrekking tot het nut en de noodzaak van het voorstel en met betrekking tot artikel 30c van de Wet op de kansspelen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 30 maart 2010, nr. 10.000843, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd op 27 mei 2010, no. W03.10.0100/II, bied ik U hierbij aan.

1. Nut en noodzaak

*Het voorstel is een uitwerking van het kabinetsstandpunt *lex silencio* van 18 december 2007² en een motie Van Dijk c.s.³ Doel van het voorstel is om tijdige besluitvorming op aanvragen om vergunningen, ontheffingen en toestemmingen te bevorderen. Naar aanleiding van de invoering van de van rechtswege verleende vergunning in het kader van de implementatie van de Dienstenrichtlijn zijn alle vergunningsstelsels doorgelicht. Hierbij is nagegaan in welke gevallen die buiten het bereik van de richtlijn vallen, invoering van de van rechtswege verleende vergunning mogelijk en wenselijk is. Op grond van deze doorlichting is in een aantal gevallen*

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II 2007/08, 29 515, nr. 224.

³ Kamerstukken II 2008/09, 31 579, nr. 18.

overgegaan tot die invoering.¹ Blijkens de toelichting werd voor ruim 500 vergunningstelsels geconcludeerd dat invoering van de van rechtswege verleende vergunning juridisch-technisch niet mogelijk was op grond van de toen gehanteerde criteria.² Naar aanleiding van bovengenoemde motie Van Dijk c.s. heeft het kabinet deze criteria losgelaten. Bij de herbeoordeling van de aanvankelijk niet voor de van rechtswege vergunning geselecteerde vergunningen wordt deze vergunning alleen niet toegepast indien dit strijd oplevert met Europese regelgeving, internationale regelgeving en verdragen of indien voor het desbetreffende vergunningsstelsel een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet worden gevolgd. Deze doorlichting leidt ertoe dat voor een aantal vergunningsstelsels alsnog wordt voorgesteld om de van rechtswege verleende vergunning in te voeren.

De toelichting stelt dat toepassing van de van rechtswege verleende vergunning bijdraagt aan de kwaliteit en het gemakkelijker maken van vergunningsprocedures omdat het tijdige besluitvorming door de overheid bevordert en daardoor meer zekerheid geeft voor burgers en bedrijven.³ Deze zekerheid bestaat hierin dat de ontvanger weet dat na het verstrijken van de wettelijke termijn de vergunning is verleend.⁴ De Raad heeft al eerder gewezen op de bezwaren die in veel gevallen aan de van rechtswege verleende vergunning zijn verbonden.⁵ Hij herhaalt deze bezwaren hier niet alle. Wel wijst hij erop dat het bestuursorgaan verplicht is om de van rechtswege verleende vergunning bekend te maken, maar dat de bekendmaking geen gevolgen voor de inwerking-treding van de vergunning heeft. Indien het bestuursorgaan verzuimt de vergunning bekend te maken, kan dit ertoe leiden dat derden bezwaar en beroep kunnen instellen tegen de vergunning na het verstrijken van de daarvoor in de Awb genoemde termijn. Tevens kan het bestuursorgaan aan de beschikking alsnog voorschriften verbinden of tot intrekking overgaan voor zover dit nodig is om ernstige gevolgen voor het algemeen belang te voorkomen.⁶ De Raad constateert daarom dat een vergunning van rechtswege niet die zekerheid brengt voor zowel de aanvrager als de derdebelaagden die de toelichting daarvan verwacht. Voorts wijst de Raad erop dat de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen reeds een prikkel aan het bestuursorgaan biedt om tijdig te beslissen.⁷ Deze prikkel biedt de burger of het bedrijf soelaas dat zijn aanvraag niet onnodig lang blijft liggen.

Daarnaast wordt in de toelichting bij een aantal stelsels aangegeven dat invoering van de van rechtswege verleende vergunning niet problematisch is aangezien de betreffende aanvragen reeds binnen de termijn behandeld worden. Invoering van de van rechtswege vergunning heeft in deze gevallen geen betekenis. Dit betreft ondermeer de artikelen III (Algemene wet inzake rijksbelastingen), XII (Wet financiering sociale verzekeringen), XIII (Meetbrievenwet), XIV (Scheepvaartverkeerswet) en XV (Binnenvaartwet). Bij de artikelen XVIII (Noodwet Geneeskundigen en XIX (Wet donorgegevens kunstmatige bevruchting) wordt zonder verdere toelichting gesteld dat aan de toepassing van de van rechtswege verleende vergunning geen bijzondere bezwaren kleven. De toelichting gaat voorts nauwelijks in op het aantal aanvragen dat op grond van de voorliggende vergunningstelsels wordt ingediend. Uit de gegevens van het rapport «Toepasbaarheid van lex silencio (positivo)» van de B&A-groep van 2 oktober 2008 leidt de Raad af dat het in een aantal gevallen om slechts enkele aanvragen per jaar gaat.⁸ Dit betreft onder meer de aanvragen om vrijstelling van betaling van belasting voor zware motorrijtuigen (4 aanvragen), de vrijstellingen op grond van de Wet belastingen op milieugrondslag (19 aanvragen), en de werknemersvergunning buitenlandse kenteken (0 aanvragen). Daarnaast valt uit de

¹ Zie de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 3 december 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 29 515, nr. 274).

² Toelichting, paragraaf 1. Inleiding. Criteria waren: schaarste, belemmeringen op grond van EU-richtlijnen of andere internationale verdragen, vaststellen feiten, waarborg rechten en verplichtingen, rechten van derden niet gewaarborgd, complexe belangenafweging, fysiek document noodzakelijk.

³ Toelichting, paragraaf 6.3. Administratieve lasten.

⁴ Zie bijvoorbeeld de toelichting bij de artikelen III en IX, onderdeel B en C.

⁵ Zie bijvoorbeeld de voorlichting van afdeling III van de Raad van State van 9 juli 2007 over de lex silencio positivo (Bijlage bij Kamerstukken 2007/08, 29 515, nr. 224 (W10.07.0117/III)).

⁶ Artikel 4:20f, eerste lid, Awb.

⁷ Wet van 28 augustus 2009, Stb. 383 (Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen).

⁸ Rapport van de B&A-groep van 2 oktober 2008, «Toepasbaarheid van lex silencio (positivo), Toetsing van juridische toelaatbaarheid en maatschappelijke risico's».

antwoorden op kamervragen over het niet nakomen van de plicht tot openbaarmaking van de jaarstukken op te maken dat het aantal aanvragen om ontheffing ingevolge de artikelen 2:49, 2:58 en 2:300 van het Burgerlijk Wetboek, waar artikel X op ziet gering is.¹ In 2008 zijn in totaal 17 aanvragen tot ontheffing ingediend, daaronder begrepen de verzoeken van naamloze en besloten vennootschappen.

De Raad stelt vast dat het doel van het wetsvoorstel, te weten het verschaffen van extra zekerheid voor burgers en bedrijven niet zonder meer wordt bereikt. In de praktijk worden de bestaande termijnen bij deze vergunningstelsels veelal gehaald. Door de invoering van de dwangsom bij niet tijdig beslissen worden bestuursorganen geprikkeld om tijdig te beslissen. Voorts gaat het in een aantal gevallen om kleine tot zeer kleine aantallen vergunningen, ontheffingen of toestemmingen. Het van toepassing verklaren van de van rechtswege verleende vergunning levert daarom maar weinig voordeel op voor burgers en bedrijven terwijl de beoogde zekerheid schijn is. De Raad is dan ook niet overtuigd van de toegevoegde waarde van de beoogde invoering van de van rechtswege verleende vergunning in een groot aantal van de voorgestelde gevallen. De Raad adviseert per vergunningstelsel op andere gronden dan de thans gebezigde overtuigend te motiveren waarom de van rechtswege verleende vergunning voor burger of bedrijf die toegevoegde waarde heeft en zo nodig het voorstel aan te passen.

1. Nut en noodzaak

Naar aanleiding van de motie Van Dijk c.s.² heeft het kabinet bekeken of er extra mogelijkheden zijn tot invoering van de lex silencio positivo (lsp). In mijn brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer ben ik ingegaan op de resultaten van deze heroverweging³. In deze brief is als uitgangspunt van het kabinet verwoord dat de lsp wordt ingevoerd tenzij er doorslaggevende redenen zijn om dit voor bepaalde vergunningstelsels niet te doen. Als kader wordt hierbij gehanteerd dat niet wordt gekozen voor de lsp als Europese regelgeving, internationale regelgeving en verdragen hieraan in de weg staan. Ook wordt niet gekozen voor de lsp als voor de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure op grond van de Awb moet worden gevolgd.

Bij de vergunningen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen is geen sprake van een van de uitzonderingsgronden die aan toepassing van de lsp in de weg staan. Het opnemen van de lsp ten aanzien van deze vergunningen is conform de lijn van het kabinetsbeleid en geeft invulling aan de wens van de Tweede Kamer om de lsp waar mogelijk in te voeren. Een separate toelichting op deze keuze acht ik dan ook niet nodig.

2. Wet op de kansspelen, artikel 30c⁴

Het voorstel beoogt de van rechtswege verleende vergunning in te voeren voor een vergunningstelsel in de Wet op de kansspelen met betrekking tot de kansspelautomaten. Het gaat daarbij om de aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten in hoogdrempelige inrichtingen. Het karakter en de doelstelling van dit vergunningstelsel leent zich naar het oordeel van de Raad niet voor de figuur van de van rechtswege verleende vergunning. Aan kansspelautomaten zijn risico's verbonden met betrekking tot kansspelverslaving. Ook de aanwezigheid van een klein aantal kansspelautomaten kan leiden tot een vergroting van dit risico. Het College van toezicht op de kansspelen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hebben in hun adviezen hierop ook gewezen.⁵ De Raad adviseert om artikel IX, onderdeel B van het wetsvoorstel te schrappen.

2. Wet op de kansspelen, artikel 30c

Er is geen reden om te verwachten dat invoering van de lex silencio positivo zal leiden tot het veelvuldig ontstaan van aanwezigheidsvergun-

¹ Vragen van het lid Weekens (VVD) over het niet nakomen van de plicht tot openbaarmaking van de jaarstukken van 29 april 2009, (bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, nr. 3263).

² Kamerstukken II, 2008/09, 31 579, nr. 18.

³ Kamerstukken II 2008/09 29 515, nr. 293.

⁴ Artikel XI, onderdelen B van het wetsvoorstel.

⁵ Zie de brief van 26 november 2009 van het College van toezicht op de kansspelen aan de Minister van Justitie en de brief van 15 december 2009 van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten aan de Minister van Justitie.

ningen die bij tijdige besluitvorming niet zouden zijn verleend. Waarschijnlijker is dat dit slechts incidenteel zal gebeuren. Voor een toename van de kansspelverslaving behoeft dus niet te worden gevreesd.

3. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

3. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt het wetsvoorstel nog op een enkel punt aan te vullen. Het betreft de uniformplicht voor beveiligingspersoneel op grond van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Op de ontheffing van de verplichting van het dragen van een uniform bij het verrichten van beveiligingswerkzaamheden zal de lsp van toepassing worden verklaard. Voorts zal de uniformplicht voor alarmcentralisten worden afgeschaft.

4. redactionele opmerkingen

Met betrekking tot de redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft in de bijlage bij zijn advies, merk ik het volgende op.

1. De Raad geeft in de kanttekening aan de samenhang tussen artikel 21 van de Wet op de omzetbelasting 1968 met het Communautair douanewetboek, in het bijzonder artikel 6, nader te bezien. Op grond van artikel 21, aanhef en onder d, van voornoemde wet wordt bij ministeriële regeling, onder daarbij te stellen voorwaarden en beperkingen, bij invoer vrijstelling van belasting verleend. In artikel 16b, eerste lid, van de Uitvoeringsbeschikking omzetbelasting 1968 is bepaald dat voor het verlenen van deze vrijstelling een vergunning van de inspecteur is vereist. Via de schakelbepaling van voormeld artikel 16b, eerste lid, is voor het verlenen van deze vrijstelling bij vergunning het regime van de Europese douanewetgeving, en wel artikel 6 van het Communautair douanewetboek, van overeenkomstige toepassing. In voormeld artikel 6 is een regeling opgenomen voor het nemen van een beschikking betreffende de toepassing van de douanewetgeving.

In die regeling is onder meer opgenomen dat de beschikking zo spoedig mogelijk aan de verzoeker wordt bekend gemaakt en dat schriftelijke verzoeken schriftelijk aan de verzoeker worden bekend gemaakt. Voor het douanerecht is in dit kader besloten dat dat geen ruimte biedt om de *lex silencio positivo* toe te passen op beschikkingen betreffende de toepassing van de douanewetgeving. Hoewel vanwege de overeenkomstige toepassing van artikel 6 van het Communautair douanewetboek bij de heffing van omzetbelasting wel ruimte bestaat voor toepassing van de *lex silencio positivo* is alsnog besloten de *lex silencio positivo* niet van toepassing te laten zijn op verzoeken tot een vergunning op grond van bepalingen krachtens artikel 21, onderdeel d, van de Wet op de omzetbelasting 1968.

Daarmee kan de douane, die in de praktijk belast is met de vergunningverlening, één gedragslijn volgen en wordt op dit punt verwarring, ook voor belanghebbenden, vermeden. Daarbij komt dat de wijzigingsrichtlijn 2009/69/EG tot gevolg heeft dat de regeling van de onderhavige vrijstelling per 1 januari 2011 moet zijn aangepast aan de nieuwe communautaire regels.

2. De tweede opmerking is overgenomen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

**bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W03.10.0100/II met redactionele kanttekeningen die de Raad
in overweging geeft.**

- Bij artikel IX, onderdeel A, de samenhang tussen artikel 21 van de Wet op de omzetbelasting 1968 met het Communautair Douanewetboek, in het bijzonder artikel 6, nader bezien.
- Artikel XI, onderdeel B, herformuleren, aangezien artikel 30b de vergunningverlening betreft en artikel 30c hiervan slechts een uitwerking is.