

Vergaderjaar 2009–2010

32 454

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het wetsvoorstel strekt tot invoering van de van rechtswege verleende vergunning (ook wel aangeduid als *lex silencio positivo*) in diverse wetten. Het wetsvoorstel vormt de uitwerking van het kabinetsstandpunt *lex silencio* van 18 december 2007 (Kamerstukken II 2007–2008, 29 515, nr. 224) en de motie Van Dijk c.s., (Kamerstukken II, 31 579, nr. 18). In het kabinetsstandpunt is gesteld dat het kabinet tijdige besluitvorming op vergunningaanvragen wil bevorderen. De van rechtswege verleende vergunning is één van de middelen waarmee dit kan. De van rechtswege verleende vergunning houdt in dat de overschrijding van een beslistermijn door een bestuursorgaan van rechtswege leidt tot een positieve beslissing op de vergunningaanvraag. In paragraaf 2 van deze toelichting wordt nader ingegaan op de figuur van de stilzwijgende vergunningverlening. Indien hierna sprake is van aanvragen van een vergunning kan daarmee ook worden bedoeld het geven van toestemming, het doen van een aanwijzing, het toestaan van een vrijstelling, het verlenen van ontheffing enz.

In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is, met de in december 2009 in werking getreden Dienstenwet, een algemene regeling voor de van rechtswege verleende vergunning opgenomen. Het thans voorliggende wetsvoorstel sluit aan bij de regeling in de Awb. In verschillende wetten wordt de regeling van de van rechtswege verleende vergunning in de Awb van toepassing verklaard.

Om tot een selectie te komen van de vergunningstelsels in wetten waar de van rechtswege verleende vergunning wordt ingevoerd, zijn de vergunningstelsels doorgelicht. Bij elk van deze stelsels is gekeken of de van rechtswege verleende vergunning daadwerkelijk wordt ingevoerd, of dat andere maatregelen de voorkeur hebben. In een aantal gevallen is besloten de van rechtswege verleende vergunning niet in te voeren omdat sprake is van een lopend wetgevingstraject, er sprake is van specifieke

maatschappelijke risico's of omdat vergunningen reeds per ommekeer of binnen zeer korte tijd worden verleend. Voor een overzicht van deze stelsels en nadere informatie over het onderzoek en de selectie, wordt verwezen naar de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 3 december 2008 (Kamerstukken II 2007–2008, 29 515, nr. 274).

In aanvulling op het voornoemde onderzoek heeft de Tweede Kamer via de motie van Dijk c.s. (Kamerstukken II, 31 579, nr. 18) het kabinet verzocht opnieuw te bekijken of er extra mogelijkheden zijn voor de invoering van LSP bovenop de resultaten genoemd in de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken.

Uitgangspunt voor de heroverweging waren de ruim 500 vergunningstelsels waarvoor het kabinet in de brief van 3 december 2008 op basis van een rapport van de B&A-groep had geconcludeerd dat toepassing van de LSP juridisch-technisch onmogelijk was en die buiten de Dienstenwet vallen.

Het kabinet geeft met het oog op de gewenste vermindering van de regeldruk de voorkeur aan het laten vervallen van een vergunningstelsel of het omzetten in algemene regels met eventueel een meldingsplicht, boven het in stand houden van een vergunningstelsel met de invoering van *lex silencio positivo*. Daarom heeft heroverweging zich niet beperkt tot de mogelijkheden voor toepassing van LSP, maar is ook bekeken of de vergunningstelsels alsnog konden worden afgeschaft of omgezet in algemene regels.

Bij de heroverweging is zoveel mogelijk ruimte gelaten voor toepassing van LSP door alleen de volgende harde criteria als kader te hanteren:

- Geen LSP als Europese regelgeving, internationale regelgeving en verdragen hieraan in de weg staan.
- Geen LSP als voor een vergunningstelsel een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure op grond van de Awb moet worden gevolgd.

Deze verzamelwet bevat een deel van de uit voornoemde doorlichtingen voortvloeiende vergunningstelsels waarbij de van rechtswege verleende vergunning wordt ingevoerd. Via de Aanpassingswet dienstenrichtlijn (Kamerstukken II, 31 859, nr. 2) worden vier vergunningstelsels aangepast. Ook via departementale wetgeving is of wordt op een aantal terreinen de van rechtswege verleende vergunning ingevoerd. In het artikelsgewijze deel van deze toelichting wordt inhoudelijk ingegaan op de wijzigingen van de vergunningstelsels.

2. De van rechtswege verleende vergunning

De figuur van de van rechtswege verleende vergunning is geregeld in paragraaf 4.1.3.3 in afdeling 4.1.3 van de Awb. Afdeling 4.1.3 heeft betrekking op de beslistermijn. In paragraaf 4.1.3.1 worden algemene bepalingen gegeven over beslistermijnen en in paragraaf 4.1.3.2 worden bepalingen gegeven over de verbeurte van dwangsommen bij niet tijdig beslissen. Een beschikking die van rechtswege wordt verleend voldoet op een aantal punten niet aan de Awb. Zo zal deze beschikking in strijd met hetgeen in afdeling 3.7 is bepaald, niet zijn gemotiveerd. Ook kan de van rechtswege verleende beschikking in strijd zijn met artikel 3:2. In dit artikel is bepaald dat het bestuursorgaan de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Denkbaar is overigens ook dat zich de situatie voordoet dat de voorbereiding van het besluit al wel in zijn geheel is afgerond, maar dat het besluit nog niet is ondertekend op het moment waarop de beslistermijn verstrijkt. In dat geval kan redelijkerwijs niet worden volgehouden dat het bestuursorgaan zijn onderzoeks-

plicht niet of niet volledig heeft nageleefd (vgl. ABRvS 4 maart 1996, AB 1996, 320, m.nt. PvB). Ook is denkbaar dat een beschikking van rechtswege een stelsel van dwingend geformuleerde weigeringsgronden doorkruist. Hierbij kan worden gedacht aan een van rechtswege verleende bouwvergunning die in strijd is met een of meer eisen die het Bouwbesluit stelt. Het enkele feit dat de vergunning in strijd zal zijn met het Bouwbesluit, staat er niet aan in de weg dat de bouwvergunning van rechtswege ontstaat indien het bestuursorgaan niet tijdig een beslissing op de aanvraag heeft genomen. Wel kan een dergelijk besluit op grondslag van een ontvankelijk bezwaar worden gewijzigd of herroepen (vgl. ABRvS 29 december 2004, AB 2005, 199, m.nt. TN).

Wanneer paragraaf 4.1.3.3 van toepassing is verklaard, is een beschikking van rechtswege verleend indien het bestuursorgaan niet tijdig op een aanvraag tot het geven van een beschikking beslist. De rechtsgevolgen verbonden aan een van rechtswege verleende beschikking treden in werking drie dagen nadat de beslistermijn ongebruikt is verstreken. Het bestuursorgaan is verplicht om de beschikking binnen twee weken nadat zij van rechtswege is verleend, bekend te maken en daarbij te vermelden dat de beschikking van rechtswege is verleend. Wanneer het bestuursorgaan nalaat de van rechtswege verleende beschikking bekend te maken, kan de aanvrager het bestuursorgaan in gebreke stellen. Gaat het bestuursorgaan dan binnen twee weken nog niet over tot bekendmaking, dan verbeurt het een dwangsom per dag dat het in gebreke is. De dwangsom loopt op van 20 euro op de eerste dag tot 40 euro per dag, met een maximum van 1260 euro. Ook kan de aanvrager op grond van artikel 8:55f beroep instellen bij de bestuursrechter tegen het niet tijdig bekendmaken van de beschikking. Afdeling 8.2.4a is op dit beroep van overeenkomstige toepassing en er hoeft niet eerst bezwaar te worden gemaakt (zie artikel 7:1, eerste lid, aanhef en onder e Awb). De rechter behandelt het beroep in beginsel met toepassing van artikel 8:54 Awb, dus zonder zitting. Hij doet binnen acht weken uitspraak en bepaalt daarbij dat het bestuursorgaan de van rechtswege verleende beschikking alsnog bekendmaakt. De rechter kan op grond van artikel 8:55d, derde lid, de termijn bepalen. Dat dit een korte termijn kan zijn, spreekt voor zich. Het bestuursorgaan hoeft immers geen besluit meer te nemen. Het gaat enkel om de bekendmaking en de mededeling van de beschikking.

Een van rechtswege verleend besluit geldt als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Het stelsel van rechtsbescherming van de Awb is op van rechtswege verleende besluiten dan ook op dezelfde wijze van toepassing als op reële besluiten. Dit betekent dat tegen een van rechtswege verleend besluit gewoon bezwaar kan worden gemaakt. Zo nodig kan na het volgen van de bezwaarschriftprocedure beroep worden ingesteld bij de rechtbank en hoger beroep bij de bevoegde hoogste bestuursrechter. Voor derdebelanghebbenden zal soms gelden dat zij later, soms zelfs na afloop van de beroepstermijn, op de hoogte geraken van het bestaan van de van rechtswege verleende vergunning. Hier kan artikel 6:11 Awb in een voorkomend geval echter soelaas bieden. In bezwaar dient het bestreden besluit volledig te worden heroverwogen. Deze heroverweging kan tot gevolg hebben dat een aanvankelijk van rechtswege verleend besluit wordt herroepen of gewijzigd (artikel 4.20f, eerste lid, Awb). Een dergelijk besluit dient te worden beschouwd als een reëel doch nietig besluit omdat het nemen van reële besluiten na het verstreken zijn van de beslistermijn, niet meer is toegestaan (zie bijv. ABRvS 13 april 2004, JB 2005, 167, m.nt. RvD, ABRvS 4 maart 1996, AB 1996, 320, m.nt. PvB, ABRvS 7 februari 1997, AB 1997, 154, m.nt. PvB). Indien de bestuursrechter de van rechtswege genomen beschikking geheel of ten dele vernietigt, moet het bestuursorgaan – behoudens voor zover de bestuursrechter zelf in de zaak voorziet – een nieuw besluit nemen. Het niet nakomen van de verplichting

om een nieuw besluit te nemen leidt niet overeenkomstig paragraaf 4.1.3.3. tot een van rechtswege verleend besluit (vgl. ABRvS 23 februari 2005, JB 2005, 103).

3. Verhouding tussen de van rechtswege verleende vergunning en de dwangsom bij niet tijdig beslissen

In paragraaf 4.1.3.2 van de Awb is geregeld in welke gevallen een bestuursorgaan een dwangsom verbeurt indien het niet tijdig een besluit neemt. Artikel 4.20a van paragraaf 4.1.3.2 bevat in het tweede lid een regeling ten aanzien van de samenloop met de van rechtswege verleende vergunning die in paragraaf 4.1.3.3 geregeld wordt. In het tweede lid van artikel 4.20a is bepaald dat paragraaf 4.1.3.2 niet van toepassing is indien sprake is van een van rechtswege verleende vergunning. De reden om de toepassing van paragraaf 4.1.3.3 uit te zonderen, is dat een van rechtswege verleende vergunning aangemerkt wordt als een besluit. In dat geval is er formeel geen sprake van niet tijdig beslissen. De beslistermijn is in dat geval van rechtswege gehaald.

Nadat een vergunning op grond van paragraaf 4.1.3.3 van rechtswege is verleend, is het bestuursorgaan gehouden het verlenen van de vergunning tijdig bekend te maken. De termijn voor het bekendmaken is twee weken. Indien het bestuursorgaan dit niet binnen twee weken doet, kan de aanvrager het bestuursorgaan in gebreke stellen. Gaat het bestuursorgaan dan binnen twee weken nog niet over tot bekendmaking, dan verbeurt het een dwangsom per dag dat het in gebreke is op grond van artikel 4:20d overeenkomstig de regeling in artikel 4:17 van paragraaf 4.1.3.2.

4. Beslistermijnen

In het navolgende wordt kort ingegaan op de beslistermijnen bij de van rechtswege verleende vergunning. Op grond van artikel 4:13 Awb wordt van de overheid een beschikking gevraagd binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag. In het tweede lid van dit artikel is geregeld dat bedoelde redelijke termijn in ieder geval verstreken is wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een kennisgeving heeft gedaan dat een beschikking niet binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn kan worden gegeven. Voor de toepassing van de van rechtswege verleende vergunning is het wenselijk dat de beslistermijn zo duidelijk mogelijk is, dat wil zeggen bij wettelijk voorschrift wordt bepaald. Voor een aantal gevallen waarop dit wetsvoorstel ziet, is de beslistermijn niet bij specifiek wettelijk voorschrift bepaald en is dus de redelijke termijn uit artikel 4:13 Awb van toepassing. Zo is met ingang van 1 januari 2008 de algemene beslistermijn van artikel 5a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen vervallen en is daardoor artikel 4:13 Awb voor fiscale vergunningen van toepassing geworden.

5. Consultatiereacties

Bij dit wetsvoorstel zijn reacties ontvangen van het College van Toezicht op de Kansspelen, de NVvR, de Raad voor de rechtspraak en de VNG. Het wetsvoorstel is ook via internetconsultatie openbaar gemaakt. Daarop is één reactie ontvangen. In het navolgende wordt op hoofdlijnen ingegaan op de consultatiereacties.

Het College van toezicht op de kansspelen en de VNG hebben vraagtekens geplaatst bij de invoering van de LSP op speelautomaten, die volgens het College de meest riskante kansspelen zijn.

Speelautomaten behoren, samen met de casinospelen, inderdaad tot de meest riskante kansspelen. Maar de beslissing om wel of niet LSP in te voeren, wordt genomen per vergunningstelsel. En ook binnen de speelautomatentitel bestaan er riskante en minder riskante vergunningstelsels. De aanwezigheidsvergunning voor speelhallen is een voorbeeld van een riskante vergunning waar LSP niet op zijn plaats is; een speelhal is immers een grootschalige inrichting met soms honderden automaten. De aanwezigheidsvergunning voor hoogdrempelige inrichtingen daarentegen is een voorbeeld van een minder riskante vergunning waar LSP mogelijk is; het gaat immers slechts om twee speelautomaten in een cafe of restaurant.

Het College merkt op dat artikel 3 van de Wet op de kansspelen (Wok) het begrip incidenteel kansspel niet kent. Naar de opvatting van het College zou een semi-permanente vergunning voor een loterij van rechtswege kunnen ontstaan indien het bestuursorgaan niet tijdig een beslissing op de aanvraag heeft genomen.

Op grond van artikel 3 kan een vergunning worden aangevraagd voor het organiseren van een kansspel. Nadere regels zijn gesteld in het Kansspelenbesluit. Uit het Kansspelenbesluit kan worden afgeleid dat de artikel 3-vergunningen zien op loterijen.

Nederland kent vier semi-permanente vergunningen voor loterijen. Het aantal semi-permanente vergunningen voor loterijen wordt niet uitgebreid. Wel worden door de Minister van Justitie vergunningen voor een incidentele loterij verleend. Hiervoor zijn de Beleidsregels incidentele kansspelen en prijsvragen opgesteld (Stcrt. 2007, nr. 128). Hierin is onder meer vastgelegd dat de vergunningen voor een incidentele loterij een maximale looptijd van zes maanden hebben.

Het is juist dat de Wok de begrippen semi-permanente vergunning of vergunning voor een incidenteel kansspel niet kent. Gezien het vaste beleid het aantal semi-permanente vergunningen voor goede doelenloterijen niet uit te breiden en de beleidsregels, is het niet waarschijnlijk dat een semi-permanente vergunning voor een loterij van rechtswege zou ontstaan indien het bestuursorgaan niet tijdig een beslissing op de aanvraag heeft genomen.

De Nederlandse Vereniging voor rechtspraak

De NVvR heeft een advies uitgebracht met daarin een aantal suggesties voor de memorie van toelichting. In het advies merkt de NVvR op dat een van rechtswege verleende vergunning niet op alle punten aan de op grond van het bestuursrecht geldende eisen voldoet en dat bij een eventuele vernietiging van de vergunning een gehoudenheid tot schadevergoeding kan ontstaan. In het algemeen deel van de toelichting bij dit wetsvoorstel is gesteld dat een van rechtswege verleende vergunning niet aan alle eisen van de Awb voldoet. Daaruit volgt dat de vergunning vernietigd kan worden en dat de rechter tot het oordeel kan komen dat schadevergoeding op zijn plaats is.

De NVvR merkt voorts op dat bij de van rechtswege verleende vergunning de kans bestaat dat derde belanghebbenden geconfronteerd worden met niet gepubliceerde besluiten. Uitgangspunt is dat bestuursorganen besluiten tijdig bekend maken. Bij de van rechtswege verleende vergunning zal voor derdebelanghebbenden soms gelden dat zij later, soms zelfs na afloop van de beroepstermijn, op de hoogte geraken van het bestaan van de van rechtswege verleende vergunning. Hier kan artikel 6:11 Awb in een voorkomend geval echter soelaas bieden.

In de laatste alinea van paragraaf 1.2 van de memorie van toelichting werd gesteld dat het bestuur niet uit eigen beweging mag overgaan tot herroeping van het van rechtswege genomen besluit. De NVvR merkt op dat deze stelling in strijd is met artikel 4:20f, eerste lid, van de Awb. De toelichting is op dit punt aangepast.

De NVvR stelt voorts de wenselijkheid aan de orde van het invoeren van de figuur van de van rechtswege verleende vergunning bij het opgraven van een lijk. Dit laatste punt is ook opgenomen in het advies van de VNG. Bij de bespreking van de consultatiereactie van de VNG wordt inhoudelijk op dit punt ingegaan.

Raad voor de rechtspraak

De Raad heeft een beknopt advies uitgebracht met daarin opgenomen een paar suggesties voor de memorie van toelichting. Deze suggesties zijn waar mogelijk overgenomen. De Raad stelt voorts dat het de verwachting is dat de werklust die uit dit wetsvoorstel volgt voor de gerechten minimaal zal zijn.

De VNG

De VNG merkt in het advies op dat de betrokkenheid van gemeenten bij de in dit wetsvoorstel opgenomen vergunningen beperkt is. Op twee punten reageert de VNG inhoudelijk. De opmerking van de VNG over de kansspelautomaten is reeds bij het College van Toezicht Kansspelen aan de orde gekomen. Daarnaast heeft de VNG twijfels over de doelmatigheid en de wenselijkheid van de toepassing van *lex silencio* op artikel 29 van de Wet op de lijkbezorging (vergunning burgemeester voor opgraving stoffelijk overschot).

Voor het opgraven van een lijk is een vergunning van de burgemeester van de gemeente waarin het lijk is begraven vereist (artikel 29, eerste lid). Nu de Wet op de lijkbezorging geen termijn noemt, is de redelijke termijn in artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. De redelijke termijn is in ieder geval verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een mededeling heeft gedaan wanneer de beschikking tegemoet kan worden gezien. Naar verwachting zal een vergunningverlening van rechtswege zich in dit kader niet voordoen, aangezien deze vergunningen doorgaans binnen zeer korte termijn worden verleend, aldus ook de VNG.

Omdat de gevolgen van het verstrekken van de vergunning onomkeerbaar zijn, moet de burgemeester in alle gevallen voldoende ruimte hebben een zorgvuldige afweging van belangen te maken (daaronder begrepen het vragen van advies aan de beheerder van de begraafplaats), alvorens te beslissen of de vergunning wordt verleend, en, zo dat het geval is, beslissen welke voorschriften hij daaraan verbindt. Daarbij gaat het om voorschriften betreffende geneeskundig toezicht alsmede vervoer en bestemming van het lijk (artikel 29, tweede lid). Daarnaast moet ook de bescherming van de gezondheid van degenen die de werkzaamheden uitvoeren bij de belangenafweging worden betrokken. Om voornoemde

redenen wordt bij nader inzien afgezien van de toepassing van *lex silencio* op dit vergunningstelsel.

Internetconsultatie

In de internetconsultatie is de opmerking gemaakt of in het opschrift van het wetsvoorstel niet ook het woord ontheffingen zou moeten voorkomen. Deze opmerking is niet overgenomen. In de toelichting is namelijk reeds gesteld dat het begrip vergunning in dit wetsvoorstel mede de ontheffing bevat.

6. De gevolgen van het wetsvoorstel

6.1 Budgettaire aspecten

Dit wetsvoorstel heeft geen budgettaire effecten.

6.2 Uitvoeringstoets en uitvoeringskosten

Met betrekking tot de aanvragen en verzoeken op fiscaal terrein die overeenkomstig dit voorstel kunnen leiden tot toekenning van rechtswege is de verwachting dat de termijn van acht weken ruim genoeg is om de aanvragen en verzoeken op tijd af te doen. De uitvoeringstoets van de Belastingdienst heeft laten zien dat de monitoring van de afhandeling van aanvragen en verzoeken kan plaatsvinden volgens de normale procesbe-waking. Overschrijding van de termijn zal alleen voorkomen in excepti-onele omstandigheden. Met het oog op dergelijke omstandigheden zal de procesbeschrijving worden aangepast zodat bij eventuele overschrijding van termijnen, de procedures zoals voorgeschreven in paragraaf 4.1.3.3 Awb correct zullen worden gevolgd.

Op fiscaal terrein gaat het om drie soorten vergunningen: de ontheffing elektronische aangifte voor verschillende belastingen, enkele vrijstellingen met betrekking tot de autobelastingen en vijf vergunningen op het terrein van de milieubelastingen.

De afhandeling van de ontheffing elektronische aangifte betreft een eenvoudig proces waarbij in 2008 circa 7000 ontheffingen werden afgegeven. Deze ontheffingen worden ruim binnen de termijn van acht weken afgegeven.

De verlening van vrijstellingen met betrekking tot de autobelastingen (ca. 3000 gecombineerde aanvragen) is bewerkelijker doordat een werkgevers-verklaring of een kilometerregistratie vereist is. Hier zal onder omstandig-heden verlenging van de beslistermijn nodig zijn als de belastingplichtige niet spoedig aan de voorwaarden voldoet.

De overige vergunningen betreffen de verschillende milieubelastingen en zijn veel minder talrijk. Zij vergen wel onderzoek en feitenvaststelling maar blijken niettemin meestal binnen acht weken te kunnen worden afgegeven. Indien dat niet mogelijk is, zal bij de monitoring van de processen er op worden gelet dat de beslistermijn binnen acht weken wordt verlengd. In de voorgestelde wettekst is aangegeven dat dergelijke verlengingen worden gemotiveerd.

De kosten van de mutaties in de procesinrichtingen zullen door de Belastingdienst binnen de huidige kaders worden opgevangen. Dat geldt ook voor de pro memorie kosten van dwangsommen zoals bedoeld in artikel 4:20d Awb.

Ook voor de overige vergunningen geldt dat de termijnen in het algemeen gehaald worden. Verder zijn deze vergunningen niet talrijk. De kosten voor eventuele mutaties in procesinrichtingen zullen door de betrokken instanties binnen de huidige kaders worden opgevangen.

6.3 Administratieve lasten

De toepasselijkheid van de LSP op een vergunningstelsel heeft geen vermindering van informatieverplichtingen voor bedrijven en burgers tot gevolg voor zover het de vergunningaanvraag zelf betreft. Per saldo is er enige reductie van de lasten te verwachten als gevolg van het feit dat in een vergunningprocedure waar de LSP van toepassing is geen kosten hoeven te worden gemaakt in de vorm van het instellen van beroep op grond van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen, die sinds 1 oktober 2009 in werking getreden is, tegen eventueel niet tijdig beslissen. De toepassing van de LSP zou mogelijk kunnen leiden tot een vergroting van het aantal bezwaren van derdebelanghebbenden. Echter de lasten die het gevolg zijn van bezwaarprocedures zijn veel lager dan die van de aanvraagprocedure van de vergunning zelf. De invoering van de LSP zou anderzijds ook kunnen leiden tot een vermindering van het aantal gevallen waarin niet tijdig door het betrokken bestuursorgaan wordt beslist, om zo stilzwijgende verlening van vergunningen te vermijden.

Uitgangspunt bij invoeren van de LSP is altijd geweest dat het beter is om een vergunningstelsel geheel af te schaffen of te vervangen door een stelsel van algemene regels met eventueel een meldingsplicht, dan om het vergunningstelsel in stand te houden met toepassing van de *lex silencio positivo*. De Commissie Regeldruk Bedrijven heeft onderzocht of er in meldingsplichten omgezette vergunningstelsels meldingsplichten zijn die door ondernemers als belastend worden ervaren. Bij de Commissie zijn geen klachten over dergelijke meldingsplichten bekend.

Daarnaast is het toepassen van de LSP van belang voor de beleving van regeldruk door bedrijven en burgers, doordat zaken makkelijker voor hen worden en 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 voortgangsrapportage regeldruk bedrijven van 3 november 2008.¹ Hiervoor is geen kwantitatieve meetmethodiek ontwikkeld, maar dit wordt wel gemonitord, onder andere in de «Belevingsmonitor regeldruk bedrijven».

TOELICHTING PER ARTIKEL

Hoofdstuk 1. Ministerie van Economische Zaken

Artikel I (artikel 20 Mijnbouwwet)

De verplichting om de minister om schriftelijke toestemming te verzoeken bij de overdracht van de opslagvergunning, kwalificeert als een vergunningstelsel in de zin van artikel 4 van de dienstenrichtlijn en artikel 1 van het wetsvoorstel Dienstenwet. De vraag of de *lex silencio positivo* zoals voorschreven door artikel 13, vierde lid, van de dienstenrichtlijn en geïmplementeerd door middel van de algemene regeling in de Algemene wet bestuursrecht onverkort van toepassing moet worden verklaard op dit vergunningstelsel, is vervolgens positief beantwoord (zie artikel VIII van het wetsvoorstel Dienstenwet en de memorie van toelichting, Kamerstukken 2007–2008, TK 31 579, nr. 2 en nr. 3).

De Staatssecretaris van Economische Zaken heeft bij brief van 3 december 2008 (Kamerstukken 2008–2009, TK 29 515, nr. 274) reeds aangekondigd dat de *lex silencio positivo* eveneens onverkort van toepassing zal worden

¹ Kamerstukken II 2008–2009, 29 515, nr. 269.

verklaard op de toestemming voor de overdracht van opsporings- en winningsvergunningen. Deze bepaling geeft aan deze aankondiging gevolg.

Artikel II (artikel 2 Prijzenwet)

De Minister van Economische Zaken kan op grond van artikel 2 van de Prijzenwet maatregelen nemen, indien als gevolg van een zich plotseling voordoende noodsituatie van de economie sprake is van een zodanig versnellende inflatie dat het nemen van een zodanige maatregel noodzakelijk is. De minister kan bijvoorbeeld de prijzen van bepaalde producten of diensten maximaliseren of bepaalde producten of diensten in het algemeen verbieden. In artikel 2b van de Prijzenwet is geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur voorschriften vastgesteld kunnen worden, bijvoorbeeld ten aanzien van het bekend maken van de prijzen en het bekend maken van de prijzen per meeteenheid. Ondernemers kunnen op grond van artikel 3 van de Prijzenwet de Minister van EZ om ontheffing verzoeken van de verplichtingen krachtens de artikelen 2 en 2b.

Tegen de toepasselijkheid van de *lex silencio positivo* op deze ontheffingen bestaan geen dringende redenen van algemeen belang. Die toepasselijkheid vloeit deels al voort uit (artikel 28 van het wetsvoorstel voor) de Dienstenwet, voor die in de Prijzenwet geregelde onderwerpen die onder de werkingssfeer van de Dienstenwet vallen. Die toepasselijkheid wordt nu voor alle ontheffingen geregeld; voor alle duidelijkheid wordt dat in het betrokken artikel van de Prijzenwet zelf opgenomen.

Hoofdstuk 2. Ministerie van Financiën

Artikel III (artikel 8 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen)

Op grond van artikel 8, tweede lid, onderdeel a, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR) is in artikel 20 van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994 (hierna: URAWR) nader uitgewerkt voor welke belastingen en groepen van belastingplichtigen of inhoudingsplichtigen de aangifte uitsluitend elektronisch kan worden gedaan. In het derde lid van artikel 20 URAWR is op grond van de delegatiebepaling in artikel 8, tweede lid, onderdeel b, AWR uitwerking gegeven aan de mogelijkheid voor de inspecteur om al dan niet op verzoek bij voor bezwaar vatbare beschikking ontheffing te verlenen van de verplichting de aangifte langs elektronische weg te doen als dit onredelijk bezwarend is voor de belastingplichtige. In de praktijk komt men alleen voor ontheffing in aanmerking als de belastingplichtige of zijn fiscaal intermediair niet beschikt over een computer (met internetverbinding). De ontheffing wordt per belastingsoort en per burgerservicenummer (BSN) of (so)finummer vastgesteld. Als bijvoorbeeld ontheffing voor de aangifte omzetbelasting, de aangifte vennootschapsbelasting en de aangifte loonheffingen wordt gevraagd, moeten daarvoor aparte verzoeken worden ingediend. Hetzelfde geldt voor elk BSN/(so)finummer waarvoor ontheffing wordt gevraagd. Voor de opgaaf intracommunautaire leveringen en de eerstedagsmelding hoeft geen aparte ontheffing te worden aangevraagd. Een ontheffing is een jaar geldig. Na de aanvraag duurt het maximaal acht weken voordat de Belastingdienst een beschikking stuurt. Toepassing van de van rechtswege verleende vergunning geeft de belastingplichtige extra zekerheid dat de Belastingdienst binnen deze termijn reageert.

Artikel IV (artikel 15 van de Wet belasting zware motorrijtuigen)

Op grond van artikel 15, onderdeel e, van de Wet belasting zware motorrijtuigen wordt vrijstelling van belasting voor zware motorrijtuigen verleend voor motorrijtuigen waarmee gewoonlijk slechts over een geringe afstand gebruik van de autosnelweg wordt gemaakt. De vrijstelling voor motorrijtuigen waarmee geringe afstand over autosnelweg wordt gereden wordt door de inspecteur op verzoek verleend. De inspecteur zal aan de hand van de omstandigheden per geval bepalen tot welk gebied of tot welke route het gebruik van het motorrijtuig beperkt dient te zijn. Bij deze vrijstelling valt te denken aan het met een motorrijtuig over de autosnelweg verplaatsen van goederen van het ene fabrieks- of havencomplex naar het naburige andere. In artikel 7 van het Uitvoeringsbesluit belasting zware motorrijtuigen worden de voorwaarden waaronder de vrijstelling wordt verleend nader uitgewerkt. Aan artikel 15 Wet belasting zware motorrijtuigen wordt een lid toegevoegd, op grond waarvan termijnoverschrijding bij de afhandeling van deze ontheffingsverzoeken stilzwijgende instemming met deze verzoeken zal inhouden.

Artikel V (artikel 91 van de Wet belastingen op milieugrondslag)

Voor vijf specifieke verzoeken in de Wet belastingen op milieugrondslag (hierna: WBM) is besloten dat toepassing van de van rechtswege verleende vergunning niet bezwaarlijk is. Voor deze verzoeken in vier milieubelastingen is aan artikel 91 WBM een nieuw lid toegevoegd op grond waarvan termijnoverschrijding bij de afhandeling van deze verzoeken stilzwijgende instemming met deze verzoeken zal gaan inhouden. Gezien de geringe frequentie van de verzoeken mag worden verwacht dat voor zover nodig de disciplinerende werking van de van rechtswege verleende vergunning zal meebrengen dat de automatische instemming met de verzoeken in de praktijk zelden zal voorkomen. Het gaat om de volgende verzoeken:

Grondwaterbelasting: In artikel 2, vijfde lid, van het Uitvoeringsbesluit belastingen op milieugrondslag (hierna: UBM) is krachtens artikel 6, derde lid, WBM een regeling getroffen voor situaties waarin om technische dan wel financiële redenen plaatsing van een watermeter niet in redelijkheid kan worden gevegd en op een andere wijze tot een aanvaardbare vaststelling van het onttrokken grondwater dan wel het geïnfiltreerde water moet worden gekomen. Op verzoek kan de inspecteur onder nader te stellen voorwaarden toestaan dat plaatsing van watermeters dan achterwege blijft.

Grondwaterbelasting: De houder van een inrichting bestemd tot het onttrekken van grondwater moet dagelijks op een meetstaat aantekening houden van de hoeveelheden onttrokken grondwater en geïnfiltrerd water, gespecificeerd naar meter en winningspunt. In artikel 3, derde lid, van de Uitvoeringsregeling belastingen op milieugrondslag is krachtens artikel 6, vierde lid, WBM erin voorzien dat de inspecteur op verzoek van de houder van een dergelijke inrichting bij voor bezwaar vatbare beschikking kan toestaan de hiervoor bedoelde aantekeningen anders in te richten dan wel de hiervoor bedoelde hoeveelheden niet dagelijks aan te tekenen. De inspecteur kan aan zijn toestemming voorwaarden verbinden.

Afvalstoffenbelasting: Voor de afvalstoffenbelasting is in beginsel over alle afvalstoffen die aan een afvalverwerkingsinrichting worden afgegeven, afvalstoffenbelasting verschuldigd maar in het geval de (afval)stoffen de inrichting weer verlaten, kan op grond van de zogeheten in/uit-methode teruggaaf van afvalstoffenbelasting worden verzocht. Er geldt daarbij een regeling waarmee op grond van een verhoudingsgetal rekening kan worden gehouden met het feit dat afvalverwerkings-

inrichtingen naast stortactiviteiten ook bewerkings- en verwerkingsactiviteiten verrichten als gevolg waarvan afvalstromen na de bewerking of verwerking de inrichting weer geheel of gedeeltelijk verlaten en met het feit dat (afval)stoffen in sommige gevallen geruime tijd binnen de inrichting blijven alvorens zij de inrichting weer verlaten. Deze regeling in artikel 11, tweede lid, UBM (krachtens artikel 27, tweede lid, WBM) houdt in dat de inspecteur op schriftelijk verzoek van de belastingplichtige kan toestaan dat met betrekking tot een afzonderlijke, duidelijk herkenbare afvalstoffenstroom de totale hoeveelheid afgegeven afvalstoffen door toepassing van een verhoudingsgetal wordt herleid tot de hoeveelheid voor verwijdering (storten) afgegeven afvalstoffen, waarover afvalstoffenbelasting moet worden betaald. De inspecteur kan in de vergunning die hij hiertoe afgeeft voorwaarden stellen.

Kolenbelasting: Volgens artikel 18, eerste lid, UBM is het tijdvak waarover een teruggaaf van kolenbelasting als bedoeld in artikel 45, eerste of tweede lid, WBM wordt verleend het kalenderkwartaal. De inspecteur kan hiervan afwijken door een ander tijdvak aan te wijzen. Dit geeft hem onder meer de mogelijkheid de teruggaafregeling op verzoek te laten aansluiten bij het tijdvak waarover de belasting moet worden betaald. Het tijdvak waarover de kolenbelasting moet worden betaald is de kalendermaand.

Energiebelasting: Volgens artikel 27, eerste lid, UBM is het tijdvak waarover een teruggaaf van belasting met betrekking tot elektriciteit en aardgas als bedoeld in artikel 70, eerste tot en met vierde lid, WBM wordt verleend het kalenderkwartaal. De inspecteur kan hiervan afwijken door een ander tijdvak aan te wijzen. Dit geeft hem onder meer de mogelijkheid de teruggaafregeling op verzoek te laten aansluiten bij het tijdvak waarover de belasting moet worden betaald. Het tijdvak waarover de energiebelasting moet worden betaald is de kalendermaand.

Artikel VI (artikel 90 van de Wet op de accijns)

Op grond van art. 90, eerste lid, Wet op de accijns is het verboden een distilleertoestel te vervaardigen of voorhanden te hebben zonder een daartoe strekkende vergunning van de inspecteur. De vergunning dient het frauduleus vervaardigen van overige alcoholhoudende producten tegen te gaan. De inspecteur dient de voor bezwaar vatbare beschikking op het verzoek tot het verlenen van de vergunning af te geven binnen acht weken nadat hij het verzoek heeft ontvangen. In een aantal gevallen zal het kunnen voorkomen dat de inspecteur de beschikking niet kan geven binnen de gestelde termijn. Zulks zal zich bijvoorbeeld kunnen voordoen, indien de inspecteur niet tijdig over alle benodigde gegevens kan beschikken. Als de inspecteur de beschikking niet kan geven binnen de gestelde termijn, moet hij belanghebbende daarvan in kennis stellen. Hij moet daarbij de redelijke termijn noemen waarbinnen de beschikking wel zal worden afgegeven. Aan artikel 90 van de Wet op de accijns is een lid toegevoegd op grond waarvan termijnoverschrijding bij de afhandeling van verzoeken tot een vergunning voor het voorhanden hebben of vervaardigen van een distilleertoestel stilzwijgende instemming met deze verzoeken zal gaan inhouden.

Artikelen VII en VIII, onderdeel D (artikel 14 van de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 en artikel 73 van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994)

In de artikelen VIII en IX wordt via opnemings van een *lex silencio* bepaling in artikel 14 van de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 (hierna: BPM) en artikel 73 van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 (hierna: MRB) voor een viertal vrijstellingen in de uitvoeringsbesluiten BPM en MRB voorzien in toepassing van de van rechtswege verleende vergunning. Het betreft de vrijstellingen in de

artikelen 2 en 3 van het Uitvoeringsbesluit belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 en de overeenkomstige vrijstellingen in de artikelen 25 en 26 van het Uitvoeringsbesluit motorrijtuigenbelasting 1994.

Inwoners van Nederland zijn in beginsel BPM en MRB verschuldigd bij aanvang van het gebruik van de weg in Nederland met een niet in Nederland geregistreerde personenauto, bestelauto of motorrijwiel. Dit verandert niet als een ingezetene werk aanvaardt in een andere lidstaat, met behoud van de woonplaats in Nederland. Onder strikte voorwaarden wordt echter toch vrijstelling van belasting verleend als de niet in Nederland geregistreerde auto hoofdzakelijk is bestemd voor de uitvoering van werkzaamheden in het buitenland. Met de vrijstelling wordt bereikt dat in die situatie voor woon-werkverkeer toch gebruik mag worden gemaakt van de weg in Nederland zonder dat belasting wordt verschuldigd. De verleende vrijstelling is zowel voertuig- als persoonsgebonden. De vrijstelling geldt in beginsel voor onbepaalde duur, maar kan worden ingetrokken als niet meer aan de voorwaarden wordt voldaan.

Artikel VIII, onderdelen A, B en C (artikelen 37b, 71, 72 van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994)

Voor een aantal verzoeken in de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 (hierna: MRB) is besloten dat de van rechtswege verleende vergunning wordt ingevoerd. Om hier gevolg aan te geven wordt voor deze verzoeken in de motorrijtuigenbelasting aan de artikelen 37b, 71 en 72 MRB een lid toegevoegd op grond waarvan termijnoverschrijding bij de afhandeling van deze verzoeken stilzwijgende instemming met deze verzoeken zal gaan inhouden. Het gaat om de volgende verzoeken:

Vergunning voor bedrijfsvoertuigenpark voor heffing motorrijtuigenbelasting:

Op grond van artikel 37b MRB wordt door de inspecteur op verzoek bij voor bezwaar vatbare beschikking een vergunning voor een bedrijfsvoertuigenpark verleend. Art. 37b MRB geeft een opsomming van de aan de vergunning bedrijfsvoertuigenpark verbonden voorwaarden. In art. 7a en 7b Uitvoeringsbesluit motorrijtuigenbelasting 1994 (hierna: UBMRB) zijn de voorwaarden en beperkingen waaronder een vergunning wordt verleend nader uitgewerkt. In artikel 5 en 5a Uitvoeringsregeling motorrijtuigenbelasting 1994 (hierna: URMRB) zijn de voorwaarden verbonden aan het verzoek tot een vergunning voor een bedrijfsvoertuigenpark uitgewerkt.

Vrijstelling belastingplicht motorrijtuigenbelasting voor ambulances

In artikel 71, eerste lid, onderdeel a, Wet MB 1994 is een vrijstelling van motorrijtuigenbelasting opgenomen voor ambulances die aan bepaalde voorwaarden voldoen. De achtergrond van deze tegemoetkoming is gelegen in het algemeen nut en meer in het bijzonder in het belang van de bescherming van de volksgezondheid. Naast de voorwaarden genoemd in artikel 71, eerste lid MRB zijn in artikel 8 UBMRB nadere voorwaarden gesteld aan de verlening van de vrijstelling.

Vrijstelling belastingplicht motorrijtuigenbelasting voor lijkwagens

In artikel 71, eerste lid, onderdeel b, Wet MB 1994 is een vrijstelling van motorrijtuigenbelasting opgenomen voor motorrijtuigen die zijn ingericht en uitsluitend worden gebruikt voor het vervoer van een stoffelijk overschot. In artikel 9 UBMRB zijn de nadere voorwaarden voor deze vrijstelling opgenomen.

Vrijstelling belastingplicht motorrijtuigenbelasting voor dierenambulances

In artikel 71, eerste lid, onderdeel c, Wet MB 1994 is een vrijstelling van motorrijtuigenbelasting opgenomen voor dierenambulances die als zodanig uiterlijk herkenbaar zijn. In artikel 10 UBMRB zijn nadere voorwaarden gesteld aan de verlening van de vrijstelling.

Vrijstelling belastingplicht motorrijtuigenbelasting voor bijzondere voertuigen bedrijven:

Ingevolge artikel 72 eerste lid, onderdelen h en j, MRB wordt vrijstelling verleend voor motorrijtuigen die zijn ingericht uitsluitend worden gebruikt als vuilniswagen, kolkenzuiger of straatveegwagens en voor motorrijtuigen die zijn ingericht en uitsluitend worden gebruikt voor de aanleg en het onderhoud van wegen. In de artikelen 17 en 19 UBMRB zijn de nadere voorwaarden en beperkingen voor de vrijstelling gegeven.

Vrijstelling belastingplicht motorrijtuigenbelasting gebruik motorrijtuigen voor geringe afstand:

Ingevolge artikel 72, eerste lid, onderdeel l, MRB wordt vrijstelling verleend voor motorrijtuigen waarmee gewoonlijk slechts over een geringe afstand gebruik van de weg wordt gemaakt. De achtergrond van de vrijstelling is dat er motorrijtuigen zijn die in beginsel worden gebruikt voor intern vervoer binnen een bedrijf, waarvan de gebouwen en de bedrijfsterreinen wel in elkaars buurt liggen doch niet geheel aaneensluiten. In artikel 21 UBMRB zijn de nadere voorwaarden voor de vrijstelling gegeven.

Vrijstelling belastingplicht motorrijtuigenbelasting voor taxi's en openbaar vervoer (personenauto's):

Ingevolge artikel 72 eerste lid, onderdeel n, MRB wordt vrijstelling verleend voor motorrijtuigen die blijkens een ingevolge de Wet personenvervoer 2000 geldige vergunning, dan wel voorzover afgegeven een vergunningbewijs, zijn bestemd om daarmee als personenauto openbaar vervoer of taxivervoer te verrichten en daarvoor geheel of nagenoeg geheel worden gebruikt. In artikel 23 UBMRB zijn de nadere voorwaarden voor de vrijstelling gegeven.

Artikel IX, onderdeel A (artikel 23 van de Wet op de Omzetbelasting 1968)

Artikel 23 van de Wet op de omzetbelasting 1968 bevat een uitzondering op de wijze van heffing van omzetbelasting ter zake van invoer van goederen. Normaliter wordt de omzetbelasting bij invoer op grond van artikel 22 van de Wet op de omzetbelasting 1968 op overeenkomstige wijze als het douanerecht geheven. In afwijking van dit artikel bepaalt artikel 23, eerste lid, van de Wet op de omzetbelasting 1968 dat de bij invoer van goederen verschuldigde belasting wordt geheven van de aangewezen ondernemers of lichamen in de zin van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, andere dan ondernemers. Daarbij gaat het om de verlegging van de bij invoer van goederen verschuldigde omzetbelasting. In dit kader geldt voor de invoer van bepaalde goederen een verplichte aanwijzing. Hiernaast kunnen ondernemers en lichamen onder bepaalde voorwaarden op verzoek door de inspecteur worden aangewezen. In de artikelen 18 en 18a van de Uitvoeringsbeschikking omzetbelasting 1968 zijn de voorwaarden opgenomen waaronder een dergelijke aanwijzing kan plaatsvinden. De inspecteur beslist op dit verzoek bij voor bezwaar vatbare beschikking. Nu een wettelijke termijn voor het geven van deze beschikking ontbreekt, dient de beschikking ingevolge artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht binnen een redelijke na ontvangst van de aanvraag te worden gegeven. Deze termijn is in ieder geval verstreken als de inspecteur binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven of een mededeling aan de belastingplichtige heeft gedaan dat de beschikking niet binnen deze termijn zal worden gegeven, waarbij tevens een termijn wordt genoemd waarbinnen de beschikking wel kan worden gegeven. Toepassing van de van rechtswege vergunning op verzoeken om aanwijzing in artikel 18, eerste lid en artikel 18a, eerste lid, van de Uitvoeringsbeschikking omzetbelasting 1968 geeft de belanghebbende extra zekerheid dat de inspecteur binnen deze termijn reageert.

Ingevolge artikel 28d van de Wet op de omzetbelasting 1968 mag de belasting in afwijking in zoverre van de artikelen 28b en 28c van de Wet op de omzetbelasting 1968 berekend worden over de winstmarge per tijdvak van aangifte. Deze regeling wordt ook wel de globalisatieregeling genoemd. De globalisatieregeling wijkt in zoverre van de margeregeling af, dat de marge niet per individueel goed wordt bepaald, maar per tijdvak van aangifte. In artikel 4c van de Uitvoeringsbeschikking omzetbelasting 1968 is deze regeling verder uitgewerkt. In het eerste lid, onderdeel a van dit artikel zijn de goederen opgenomen die in beginsel onder de globalisatieregeling vallen. Op grond van het eerste lid, onderdeel b, van dit artikel is het mogelijk voor de leveringen van andere goederen dan die bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, de inspecteur te verzoeken om op deze goederen de globalisatiemethode toe te passen. De inspecteur beslist op dit verzoek bij voor bezwaar vatbare beschikking (artikel 4c, vierde lid, Uitvoeringsbeschikking omzetbelasting 1968). Nu een wettelijke termijn voor het geven van deze beschikking ontbreekt, dient de beschikking ingevolge artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht binnen een redelijke na ontvangst van de aanvraag te worden gegeven. Deze termijn is in ieder geval verstreken als de inspecteur binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven of een mededeling aan de belastingplichtige heeft gedaan dat de beschikking niet binnen deze termijn zal worden gegeven, waarbij tevens een termijn wordt genoemd waarbinnen de beschikking wel kan worden gegeven. Toepassing van de van rechtswege verleende vergunning op het verzoek in artikel 4c, eerste lid, onderdeel b, van de Uitvoeringsbeschikking omzetbelasting 1968 geeft de belanghebbende extra zekerheid dat de inspecteur binnen deze termijn reageert.

De *lex silencio* is ook van toepassing op de verzoeken genoemd in het achtste lid van artikel 4c van de Uitvoeringsbeschikking omzetbelasting 1968. Dit lid heeft betrekking op de jaarglobalisatie, die is opgenomen in het zevende lid van artikel 4c van de Uitvoeringsbeschikking omzetbelasting 1968. Met deze jaarglobalisatie kan worden vastgesteld of alle negatieve winstmarges binnen het kalenderjaar zijn verrekend. Ingevolge het achtste lid van artikel 4c van de Uitvoeringsbeschikking omzetbelasting 1968 geschiedt het vaststellen van een negatief jaarsaldo en het vaststellen van het bedrag van de teruggaaf op verzoek bij voor bezwaar vatbare beschikking. Het verzoek moet worden gedaan bij de aangifte over het eerste tijdvak van het volgende kalenderjaar. Ook hier dient de beschikking binnen de redelijke termijn van artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht te worden gegeven. Het van toepassing zijn van de *lex silencio positivo* op de verzoeken in artikel 4c, achtste lid, van de Uitvoeringsbeschikking belastingen van rechtsverkeer 1968 geeft de belanghebbende extra zekerheid dat binnen deze termijn wordt gereageerd.

Hoofdstuk 3. Ministerie van Justitie

Artikel X (Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek)

Verenigingen en stichtingen die onder de verplichting vallen een jaarrekening op te stellen – kortweg zijn dat verenigingen en stichtingen die een of meer ondernemingen van een bepaalde omvang in stand houden (zie artikel 2:360, derde lid, Burgerlijk Wetboek) – en coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen kunnen bij de Minister van Economische Zaken om gewichtige redenen een aanvraag doen hen ontheffing te verlenen van de verplichting tot het opmaken, het overleggen en het vaststellen van de jaarrekening (artikelen 2:49, zesde

lid, 2:58, vijfde lid en 2:300, vijfde lid, van het Burgerlijk Wetboek). Toepassing van de van rechtswege verleende vergunning is hier niet bezwaarlijk. Aan de laatstgenoemde drie artikelen wordt een zin toegevoegd, op grond waarvan termijnoverschrijding bij de afhandeling van deze ontheffingsverzoeken stilzwijgende instemming met deze verzoeken zal inhouden.

Toepassing van de van rechtswege verleende vergunning is niet mogelijk bij naamloze en besloten vennootschappen. Ook voor deze rechtspersonen bestaat de mogelijkheid om de Minister van Economische Zaken te verzoeken om ontheffing van de hiervoor omschreven jaarrekeningverplichtingen (artikelen 2:101, zevende lid, en 2:210, zevende lid, van het Burgerlijk Wetboek). De jaarrekeningverplichtingen vloeien echter voor de naamloze en besloten vennootschap voort uit de vierde EG-richtlijn betreffende de jaarrekening (richtlijn 78/660/EEG), die geen ruimte laat voor een dergelijke van rechtswege verleende vergunning waarbij vrijstelling wordt verleend van die verplichtingen. De regels over het opstellen, overleggen en vaststellen van de jaarrekening van verenigingen, stichtingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen sluit weliswaar geheel aan bij die van de naamloze en besloten vennootschap, maar zij vallen niet onder de EG-richtlijn, zodat er voor deze rechtspersonen meer beleidsvrijheid is. Daarvan wordt in dit wetsvoorstel gebruik gemaakt.

Artikel XI (Wet op de kansspelen)

Bij brief van 9 juli 2009 (Kamerstukken II 29 515, nr. 293), bevattende de resultaten van een heroverweging van het toepassingsbereik van LSP, is aangekondigd dat voor een aantal vergunningstelsels in de Wet op de kansspelen LSP wordt ingevoerd. Dit wordt geregeld in artikel XI.

Ten eerste wordt LSP ingevoerd voor vergunningen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet op de kansspelen, voorzover deze worden verleend door respectievelijk burgemeester en wethouders en de Minister van Justitie. Bij deze laatste categorie gaat het uitsluitend om de vergunningen die worden verleend voor zogenaamde incidentele kansspelen. Ingevolge de «Beleidsregels incidentele kansspelen en prijsvragen» (Stcrt. 2007, 128) kan op grond van artikel 3 per aanvrager en voor ten hoogste zes maanden jaarlijks één vergunning voor een incidenteel kansspel worden verleend. Voor vergunningen die op basis van artikel 3 worden afgegeven voor de goede doelenloterijen (Nationale Postcode Loterij, de Bankgiro Loterij en de Sponsor Bingo Loterij) is de invoering van LSP niet mogelijk geacht in verband met het schaarstelement en de onaanvaardbare maatschappelijke risico's (kansspelverslaving, misbruik en witwassen, zie bijlage 2 bij Kamerstukken II 2008/09, 29 515, nr. 293).

Voorts wordt voor enkele vergunningstelsels in Titel VA (Speelautomaten) LSP ingevoerd. Het betreft de aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten in hoogdrempelige inrichtingen (artikel 30c, eerste lid, onder b) en de toelating van een model voor speelautomaten (artikel 30o, eerste lid).

Artikel XII

Particuliere beveiligingsorganisaties zijn verplicht er op toe te zien dat personeelsleden bij de uitoefening van beveiligingswerkzaamheden een goedgekeurd uniform dragen. Van deze verplichting kan ontheffing bij de MvJ worden verzocht. (Zie art 9 lid 1 en 2 van de Wpbr). Op deze ontheffing van de verplichting van het dragen van een uniform bij het

verrichten van beveiligingswerkzaamheden zal de lsp van toepassing worden verklaard.

Binnen de categorie beveiligingswerkzaamheden, vallen alleen de werkzaamheden als alarmcentralist onder de Dienstenrichtlijn. In de praktijk wordt de ontheffing van de draagplicht van een uniform voor alarmcentralisten altijd verleend. Vanwege deze twee redenen zal de uniformplicht voor alarmcentralisten worden afgeschaft.

Hoofdstuk 4. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Artikel XIII(Wet financiering sociale verzekeringen)

In artikel 64 van de Wet financiering sociale verzekeringen is voorzien in de mogelijkheid dat de SVB op grond van gemoedsbezwaren ontheffing kan verlenen van verplichtingen die voortvloeien uit de volksverzekeringen, de werknemersverzekeringen en de Wet financiering sociale verzekeringen. Wanneer een ontheffing is verleend van de volksverzekeringen dan wordt geen premie geheven maar wordt premieervangende inkomstenbelasting of premieervangende loonbelasting geheven. Indien een ontheffing is verleend aan de werkgever in het kader van de werknemersverzekeringen dan wordt premieervangende loonbelasting geheven.

Voor deze ontheffingen is aan artikel 64 een nieuw lid toegevoegd met een lex silencio-bepaling op grond waarvan termijnoverschrijding bij de afhandeling van verzoeken om ontheffingen stilzwijgende instemming met deze verzoeken zal gaan inhouden.

De SVB ziet geen onoverkomelijke uitvoeringsproblemen indien artikel 64 Wfsv wordt gewijzigd zoals voorgesteld; het zal niet leiden tot aanpassing van het uitvoeringsproces of tot verhoging van de kosten hiervan.

Het proces van afgifte van een ontheffing op grond van gemoedsbezwaren is bij de SVB zodanig ingericht dat een verzoek in vrijwel alle gevallen leidt tot een tijdige afgifte: op de 637 in 2008 ontvangen aanvragen om een ontheffing, werd gemiddeld na 16 dagen een beslissing genomen.

De SVB vraagt zich wel af waarom ter voorkoming van trage besluitvorming door het uitvoeringsorgaan bij het verlenen van ontheffingen wegens gemoedsbezwaren gebruik wordt gemaakt van de Lex silencio positivo als rechtsmiddel in plaats van de Wet dwangsom. De Wet Dwangsom zal in beginsel van toepassing zijn op alle beslissingen van de SVB met uitzondering van beslissingen over verzoeken tot ontheffing wegens gemoedsbezwaren. Vanuit oogpunt van uniforme uitvoering bepleit de SVB daarom geen lex silencio-bepaling aan artikel 64 Wfsv toe te voegen.

Het rechtsmiddel Lex silencio positivo wordt in hoofdzaak toegepast bij vergunningstelsels die relatief eenvoudig zijn en waarbij toepassing van Lex silencio positivo geen of een gering maatschappelijk effect zal hebben. Om die reden is er voor gekozen om op ontheffing wegens gemoedsbezwaren – anders dus dan bij de andere SVB-beschikkingen – de Lex silencio positivo van toepassing te verklaren.

Hoofdstuk 5 Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Artikel XIV (Meetbrievenwet)

Alle beroepsvaartuigen die geregistreerd zijn in het kadaster moeten voorzien zijn van een geldige meetbrief. Deze meetbrief dient onder andere ter identificatie van het schip. De meting vindt plaats op grond van nationale en internationale wetgeving en kan worden aangevraagd bij de Inspecteur-Generaal van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). Wanneer de meetbrief geheel of gedeeltelijk verloren is geraakt of versleten is, kan een duplicaat worden verstrekt. In de praktijk worden deze duplicaten op korte termijn verstrekt. Aan de toepassing van *lex silencio positivo* kleven geen bezwaren.

Artikel XV (Scheepvaartverkeerswet)

Zeeschepen die de Nederlandse havens in- en uitvaren staan in contact met op verkeersposten voor de scheepvaart werkzame verkeersleiders waarmee voor de navigatie onontbeerlijke gegevens tussen wal en schip worden uitgewisseld. Deze zeeschepen betalen voor deze verkeersbegeleiding een verkeersbegeleidingstarief (VBS-tarief) op grond van artikel 15c van de Scheepvaartverkeerswet. Op grond van artikel 6 van het Besluit verkeersbegeleidingstarieven scheepvaartverkeer kan de Minister van Verkeer en Waterstaat geheel of gedeeltelijk ontheffing verlenen van de verplichting tot het betalen van het tarief, indien het desbetreffende zeeschip deelneemt aan een manifestatie of andere gebeurtenis, waarbij enig openbaar belang is betrokken (bijvoorbeeld aan schepen die deelnemen aan Sail Amsterdam). In de praktijk worden dergelijke ontheffingen op korte termijn verleend. Aan de toepassing van *lex silencio positivo* kleven geen bezwaren.

Artikel XVI (Binnenvaartwet)

Eerste lid:

Aan een binnenvaartonderneming dient op grond van artikel 6, eerste lid, van de Binnenvaartwet een persoon verbonden te zijn die in het bezit is van een bewijs van vakbekwaamheid voor het bedrijfsmatig vervoer van goederen. Op grond van het tweede lid van artikel 6 van die wet, kan de Minister van Verkeer en Waterstaat vrijstelling verlenen van die verplichting. In artikel 2.5 van de Binnenvaartregeling is voorzien in een vrijstellingsregeling die nabestaanden of een gemachtigden, de mogelijkheid biedt het bedrijf nog één jaar voort te zetten na het plotseling wegvallen van de houder van de vakbekwaamheid binnen een onderneming als gevolg van diens overlijden, lichamelijke ongeschiktheid of wettelijke onbekwaamheid. In bijzondere gevallen kan de minister deze termijn op aanvraag nog met ten hoogste 26 weken verlengen. Om bedrijfsschade zo veel mogelijk te beperken wordt de verlenging van deze vrijstellingen in de praktijk op de kortst mogelijke termijn verstrekt. Aan de toepassing van *lex silencio positivo* kleven geen bezwaren.

Tweede lid:

Alle binnenschepen moeten op grond van artikel 21 van de Binnenvaartwet voorzien zijn van een geldige meetbrief. In verband hiermee zijn in hoofdstuk 4 van de Binnenvaartregeling regels gesteld. Deze meetbrief dient onder andere ter identificatie van het schip. Een meetbrief kan worden aangevraagd bij de Inspecteur-Generaal van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). Wanneer de meetbrief geheel of gedeeltelijk verloren is geraakt of versleten is, kan een duplicaat worden verstrekt. Aan de toepassing van *lex silencio positivo* kleven geen bezwaren.

Hoofdstuk 6. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Artikel XVII (Leegstandswet)

Op grond van artikel 15, eerste lid, van de Leegstandwet kunnen burgemeester en wethouders aan de eigenaar van een leegstaande woonruimte een vergunning verlenen tot het aangaan van overeenkomsten van huur en verhuur van die woonruimte, waarbij enkele artikelen van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing zijn. Het artikel regelt de situaties waarin en de voorwaarden waaronder de vergunning kan worden verleend.

In de brief van 3 december 2008 van de Staatssecretaris van Economische Zaken (Kamerstukken II 2008/09, 29 515, nr. 274, p. 4) is aangekondigd dat de *lex silencio positivo* via een verzamelwet zal worden ingevoerd voor de verlening en de verlenging van de vergunning tot het aangaan van overeenkomsten van huur en verhuur van leegstaande woonruimte op grond van de Leegstandwet.

Uitgangspunten bij het van toepassing zijn van de *lex silencio positivo* zijn dat er door de fictieve verlening weinig risico bestaat dat het algemeen belang of belangen van derden worden geschaad en dat bovendien de rechtspositie van de vergunninghouder na de fictieve verlening voldoende duidelijk is. Het van toepassing laten zijn van de *lex silencio positivo* op de verlening en de verlenging van de vergunning tot het aangaan van overeenkomsten van huur en verhuur van leegstaande woonruimte op grond van de Leegstandwet is in overeenstemming met deze uitgangspunten.

Dit artikel voorziet in een in artikel 15 van de Leegstandwet op te nemen bepaling waarin paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing wordt verklaard op de hiervoor bedoelde vergunning en verlenging.

Ingevolge artikel 4:20b, eerste lid, van die wet is de gevraagde beschikking van rechtswege gegeven, indien niet tijdig op de aanvraag tot het geven van een beschikking is beslist. Een vergunning of verlenging als hiervoor bedoeld die overeenkomstig de aanvraag van rechtswege is gegeven, voldoet niet op voorhand in alle opzichten aan de in de Leegstandwet daarvoor geldende regels.

Het gaat hierbij om de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 15, vierde lid, van de Leegstandwet. Uit dat artikellid vloeit voort dat:

- a. de vergunning voor de duur van ten hoogste twee jaar mag worden verleend,
- b. de vergunning slechts eenmaal ten aanzien van hetzelfde gebouw of dezelfde woning mag worden verleend,
- c. verlenging van de vergunning slechts voor de duur van ten hoogste een jaar mag worden toegestaan, en
- d. de gehele duur van de vergunning ten hoogste vijf jaar mag bedragen.

Daarnaast voorziet artikel 16, negende lid, in de verplichting tot het vermelden in de vergunning van de maximumhuurprijs, die berekend moet worden aan de hand van de krachtens de artikelen 10, eerste lid, en 12, tweede lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte gestelde regels.

Ten einde te bereiken dat de van rechtswege gegeven vergunningen of verlengingen in overeenstemming zijn of kunnen worden gebracht met de hiervoor bedoelde regels, wordt in de artikelen 15 en 16 van de

Leegstandwet een aantal bepalingen opgenomen. In het onderstaande worden deze nader toegelicht.

Artikel 15, negende lid

Het negende lid van artikel 15 voorziet er in dat een van rechtswege verleende vergunning vervalt binnen twee jaar na inwerkingtreding van die vergunning. Met deze bepaling wordt voorkomen dat de geldigheidsduur van een rechtswege verleende vergunning de ingevolge artikel 15, vierde lid, van de Leegstandwet toegestane maximale duur voor verlening van een vergunning overschrijdt.

Artikel 15, tiende lid

Het tiende lid van artikel 15 voorziet er in dat een van rechtswege verleende verlenging vervalt een jaar na de inwerkingtreding van de beschikking tot verlenging of op het tijdstip dat de duur van de vergunning vijf jaar bedraagt. Met deze bepaling wordt voorkomen dat de geldigheidsduur van een van rechtswege verleende verlenging de ingevolge artikel 15, vierde lid, van de Leegstandwet toegestane maximale duur voor verlenging en voor de vergunning overschrijdt.

Artikel 15, elfde lid

Het elfde lid van artikel 15 voorziet in een bevoegdheid voor burgemeester en wethouders om de vergunning in te trekken indien ten aanzien van hetzelfde gebouw of dezelfde woning al eerder een vergunning is verleend. Vergunningen die op dit punt in strijd zijn met artikel 15, vierde lid, van de Leegstandwet, kunnen derhalve worden ingetrokken. Deze bevoegdheid is aanvullend ten opzichte van de bevoegdheid tot intrekking van beschikkingen die is gegeven in artikel 4:20f, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Het tweede en derde lid van laatstgenoemd artikel worden in het elfde lid van artikel 15 van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit betekent dat een beschikking tot intrekking van de vergunning slechts kan worden gegeven binnen zes weken na de bekendmaking van de beschikking van rechtswege en burgemeester en wethouders gehouden zijn tot vergoeding van de schade die door die intrekking wordt veroorzaakt.

Artikel 16, tiende lid

Op grond van artikel 16, negende lid, van de Leegstandwet moet in de vergunning de maximale huurprijs worden vermeld. Op grond van het huidige tiende lid van dat artikel dient vervolgens in de huurovereenkomst melding van onder meer die maximale huurprijs te worden gemaakt. Die voorziening is indertijd getroffen om te bereiken dat de huurder steeds bekend is met het tijdelijke karakter van de huurovereenkomst. Bevat die overeenkomst de in de vergunning vermelde huurprijs niet, dan kan de verhuurder zich op grond van het huidige elfde lid van dat artikel niet beroepen op het tijdelijke karakter van de huurovereenkomst – dat karakter wordt voor de huurder dan immers als onvoldoende duidelijk beschouwd – en is er in wezen sprake van gewone huur.

In een vergunning die overeenkomstig de aanvraag van rechtswege is gegeven, zal de maximale huurprijs niet zijn vermeld. Dat leidt zonder nadere voorziening tot het niet kunnen voldoen aan artikel 16, tiende lid (huidig), van de Leegstandwet, wat de verhuurder buiten hem om in de positie brengt die in het huidige elfde lid van dat artikel is opgenomen: hij zit, in de regel tegen zijn zin, vast aan een gewone huurovereenkomst.

Om die reden voorziet het voorgestelde tiende lid in een verplichting voor burgemeester en wethouders om alsnog de maximale huurprijs te vermelden in een aan de vergunning te verbinden voorschrift. Wat betreft

de termijn waaraan aan deze verplichting moet worden voldaan, is aangesloten bij de termijn die ingevolge artikel 4:20f, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht geldt voor bestuursorganen om gebruik te maken van de in het eerste lid van dat artikel opgenomen mogelijkheid om alsnog voorschriften aan de betrokken beschikking te verbinden.

Artikel 16, negende lid, tweede en derde zin, van de Leegstandwet zijn van toepassing. Het van toepassing zijn van die tweede zin houdt in dat de maximale huurprijs moet worden berekend aan de hand van de krachtens de artikelen 10, eerste lid, en 12, tweede lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte gestelde regels. Het van toepassing zijn van die derde zin houdt in dat die maximale huurprijs in de plaats treedt van een eventueel tussen partijen overeengekomen hogere huurprijs. Dit geeft de huurder de mogelijkheid om het te veel betaalde tijdens de huur of daarna op grond van onverschuldigde betaling terug te vorderen.

Tegen de beslissing door burgemeester en wethouders betreffende de huurprijs staat geen beroep open. Het ligt in de rede om tevens tegen een besluit tot het alsnog verbinden van voorschriften aan de vergunning als hiervoor bedoeld geen beroep open te stellen. Onderdeel A, onder 2, van artikel XVII voorziet hierin.

Artikel XVIII (Wet Milieubeheer)

Op grond van artikel 10.63, tweede lid, van de Wet milieubeheer kunnen burgemeester en wethouders ontheffing verlenen van het in artikel 10.2, eerste lid, van genoemde wet gestelde verbod om zich van afvalstoffen te ontdoen door deze buiten een inrichting te verbranden. Artikel 10.2 is gericht op het belang van de bescherming van het milieu. Ook het verlenen van een ontheffing van artikel 10.2, eerste lid, zal aan dat belang worden getoetst. Op grond van artikel 10.63, tweede lid, kan geen ontheffing worden verleend met betrekking tot gevaarlijke afvalstoffen.

In de brief van 3 december 2008 van de Staatssecretaris van Economische Zaken (Kamerstukken II 2008/09, 29 515, nr. 274. p. 4) is aangekondigd dat invoering van de lex silencio via een verzamelwet zou worden ingevoerd voor de verlening van ontheffing van het verbrandingsverbod van afvalstoffen.

Uitgangspunten bij het van toepassing laten zijn van de lex silencio zijn dat er door de fictieve verlening van een beschikking weinig risico bestaat dat het algemeen belang of belangen van derden worden geschaad en dat bovendien de rechtspositie van de vergunninghouder na de fictieve verlening voldoende duidelijk is. Bij het van toepassing laten zijn van de lex silencio op de ontheffingsbevoegdheid van artikel 10.63, tweede lid, wordt geacht voldaan te zijn aan deze uitgangspunten. Aan deze uitgangspunten wordt te meer voldaan indien in een beleidsregel van gemeenten wordt bepaald dat in de ontheffing op het verbrandingsverbod van afvalstoffen bepaalde voorschriften worden opgenomen. Op grond van artikel 4.20e van de Algemene wet bestuursrecht gelden die voorschriften dan van rechtswege wanneer er vanwege de lex silencio een ontheffing wordt verleend. Gemeenten wordt aangeraden om in een beleidsregel de handreiking «Toepassen regelgeving verbranden buiten inrichtingen» van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, te verbinden aan de ontheffingsverlening op grond van artikel 10.63, tweede lid, van de Wet milieubeheer.

Hoofdstuk 7. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Artikel XIX (Noodwet Geneeskundigen)

De vergunningstelsels in de Noodwet Geneeskundigen hebben achtereenvolgens betrekking op het staken, vestigen of waarnemen van een praktijk als geneeskundige – dat is een arts, tandarts, apotheker of verloskundige – in buitengewone omstandigheden (artikel 8), het aangaan of beëindigen van een dienstverband als geneeskundige (artikel 9) en het land verlaten door een geneeskundige (artikel 20). Aan toepassing van de *lex silencio positivo* in deze vergunningstelsels kleven geen bijzondere bezwaren.

Artikel XX (Wet donorgegevens kunstmatige bevruchting)

De goedkeuring, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Wet donorgegevens kunstmatige bevruchting betreft de vereiste goedkeuring van de ministers van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ten aanzien van een reglement- of statutenwijziging binnen de Stichting donorgegevens kunstmatige bevruchting. Aan toepassing van de *lex silencio positivo* kleven geen bijzondere bezwaren.

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