



Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu, van 6 december 2011, nr. IENM/BSK-2011/164078, houdende wijziging van een aantal regelingen op de beleidsterreinen van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu ter vastlegging van uitzonderingen op de toepasselijkheid van de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen ingevolge de Dienstenwet

De Minister van Infrastructuur en Milieu,

Handelende in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,

Gelet op de artikelen 3.12, achtste lid, 3.14, vijfde lid, en 4.1, eerste lid, van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer, de artikelen 9 en 16 van het Besluit handel in emissierechten, artikel 16.12, tweede en derde lid, van de Wet milieubeheer, artikel 42 van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen en artikel 64 van de Wet bodembescherming;

Besluit:

ARTIKEL I

De Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer wordt als volgt gewijzigd:

A

Het opschrift van afdeling 1.1 komt te luiden:

Afdeling 1.1. Begripsbepalingen en procedurele bepalingen

B

Na artikel 1.3 wordt in afdeling 1.1 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 1.3a

Met toepassing van artikel 28, eerste lid, laatste zinsnede, van de Dienstenwet is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing op de aanvraag om accreditatie als bedoeld in de artikelen 3.10, tweede lid, 3.14, tweede lid, en 4.8, vierde lid.

ARTIKEL II

De Regeling monitoring handel in emissierechten wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 17 wordt een lid toegevoegd, luidende:

14. Met toepassing van artikel 28, eerste lid, laatste zinsnede, van de Dienstenwet is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing op de aanvraag om accreditatie als bedoeld in het eerste lid.

B

Aan artikel 47 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Met toepassing van artikel 28, eerste lid, laatste zinsnede, van de Dienstenwet is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing op de aanvraag om accreditatie als bedoeld in het eerste lid.



ARTIKEL III

Artikel 2 van de Regeling periodieke controle basisregistraties adressen en gebouwen wordt als volgt gewijzigd:

- 1 Voor het artikel wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. Met toepassing van artikel 28, eerste lid, laatste zinsnede, van de Dienstenwet is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing op de aanvraag om accreditatie als bedoeld in het eerste lid.

ARTIKEL IV

Aan artikel 8 van de Vrijstellingsregeling waterige fracties en reinigingswater 1998 wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Met toepassing van artikel 28, eerste lid, laatste zinsnede, van de Dienstenwet is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing op de aanvraag om accreditatie als bedoeld in het eerste lid.

ARTIKEL V

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2012.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage, 6 december 2011

*De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen.*



TOELICHTING

Algemeen

Deze regeling strekt tot het vastleggen van uitzonderingen op de toepassing van de van rechtswege verleende vergunning (ook wel aangeduid als *lex silencio positivo*, verder: LSP) op rijksvergunningstelsels in diverse regelingen op de beleidsterreinen van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu die onder de Dienstenrichtlijn (PbEU L 376) vallen.

De van rechtswege verleende vergunning houdt in dat de overschrijding van een beslistermijn door een bestuursorgaan van rechtswege leidt tot een positieve beschikking op een vergunningsaanvraag. Indien in het hierna volgende wordt gesproken over het verlenen van een vergunning kan daarmee ook worden bedoeld het verlenen van een accreditatie.

Voor dienstenvergunningstelsels (vergunningstelsels die onder de Dienstenrichtlijn vallen) is invoering van de LSP verplicht op grond van die richtlijn. Deze automatische vergunningverlening is, met de in december 2009 in werking getreden Dienstenwet, neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb) door een algemene regeling voor de LSP op te nemen in paragraaf 4.1.3.3. Op grond van artikel 4.20a Awb is het uitgangspunt dat de LSP van toepassing is indien dit bij wettelijk voorschrift is bepaald.

Voor dienstenvergunningstelsels geldt thans, als gevolg van het amendement Vos en Van Dijk (Kamerstukken II 2008/09, 31 579, nr. 14), een ander uitgangspunt, te weten: in afwijking van artikel 4:20a van de Awb geldt de LSP, tenzij dit bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, oftewel is uitgezonderd. Dit uitgangspunt is, ingevolge het Amendement Vos en Van Dijk, neergelegd in artikel 28 van de Dienstenwet. Dit artikel vormt de uitwerking van artikel 13, vierde lid, van de Dienstenrichtlijn waarin een uitzondering wordt gemaakt op de verplichte toepassing van de LSP in gevallen waarin een andere regeling is gerechtvaardigd om dwingende redenen van algemeen belang, met inbegrip van een rechtmatig belang van een derde partij.

Het uitgangspunt van artikel 28 Dienstenwet, de LSP is van toepassing tenzij dit bij wettelijk voorschrift is uitgezonderd, draagt bij aan de doelstelling van het regeerakkoord om de dienstverlening aan bedrijven en burgers te verbeteren.

De regelingen die zijn uitgezonderd van de toepassing van de LSP zijn vastgelegd in het zogenoemde Tijdelijk besluit (Tijdelijk besluit *Lex silencio positivo* Dienstenwet, Stb. 2009, 571). Dit besluit is een bijzondere en tijdelijke regeling bij algemene maatregel van bestuur, gebaseerd op artikel 66, eerste lid, van de Dienstenwet. Vanuit het oogpunt van kenbaarheid en het feit dat uitzonderingen bij voorkeur in de betrokken regel zelf moeten worden opgenomen, verdient het de voorkeur dat in de relevante regelingen steeds zelf een eventuele uitzondering op de toepasselijkheid van de LSP is te lezen. Het Tijdelijk besluit geldt tot 1 januari 2012. Per die datum moeten de regelingen zelf voorzien in de uitzondering. Deze regeling voorziet daarin, voor zover het gaat om uitzonderingen op het niveau van een ministeriële regeling. De wet van 7 april 2011 tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Dienstenwet en enige andere wetten ter vastlegging van uitzonderingen op de toepasselijkheid van de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen ingevolge de Dienstenwet (Stb. 2011, 201) voorziet in de uitzonderingen op wetsniveau. Het besluit van 8 september 2011, houdende wijziging van een aantal besluiten ter vastlegging van uitzonderingen op de toepasselijkheid van de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen ingevolge de Dienstenwet (Stb. 2011, 425) voorziet in de uitzonderingen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur.

Inhoud van de regeling

De beslissingen die ten grondslag lagen aan het Tijdelijk besluit om al dan niet de LSP uit te zonderen van de vergunningstelsels uit bijlage A bij het Tijdelijk besluit, zijn in beginsel woordelijk overgenomen in de artikelsgewijze toelichting. Daarnaast is bij de voorbereiding van deze regeling gebleken dat nog enkele vergunningstelsels uitgezonderd dienen te worden van de toepassing van de LSP vanwege dringende redenen van algemeen belang. Dit betreft enerzijds het stelsel in de Regeling periodieke controle basisregistraties adressen en gebouwen. De desbetreffende regeling treedt met ingang van 1 januari 2012 in werking en was nog niet opgenomen in het Tijdelijk besluit. Anderzijds betreft dit artikel 4.8, vierde lid, van de Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (opslag van gevaarlijke stoffen in brandveilige verkoopruimten). Deze bepaling was abusievelijk niet opgenomen in het Tijdelijk besluit.

In de toelichting op de artikelen is telkens per vergunning aangegeven welke dwingende redenen van algemeen belang voor dit specifieke vergunningstelsel een uitzondering rechtvaardigen.

Uit het oogpunt van kenbaarheid is besloten tot het opnemen van een verwijzing naar de wettelijke grondslag voor uitzondering van artikel 28 Dienstenwet, eerste lid, laatste zinsnede, in elke afzonderlijke wijziging van een regeling. Deze verwijzing is bedoeld om duidelijk te maken dat bij de desbetreffende vergunning sprake is van het regime als bedoeld in artikel 28 van de Dienstenwet: de LSP is van toepassing tenzij dit bij wettelijk voorschrift is uitgezonderd in plaats van het systeem van artikel 4.20a Awb (de LSP is niet van toepassing, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald). Het uitzonderen van de LSP zonder verwijzing naar de Dienstenwet zou namelijk kunnen leiden tot onduidelijkheid



over het toepasbare regime op het desbetreffende vergunningstelsel.

Administratieve lasten en regeldruk

De toepasselijkheid van de LSP in een vergunningprocedure heeft geen effect op de administratieve lasten voor zover het de vergunningaanvraag zelf betreft. Wel is een mogelijk effect dat geen kosten hoeven worden gemaakt in de vorm van het instellen van beroep tegen eventueel niet tijdig beslissen op grond van paragraaf 4.1.3.2. (Dwangsom niet tijdig beslissen) van de Awb. Deze lasten kunnen echter niet onverkort als administratieve lasten worden aangemerkt vanwege de waarborgfunctie van het bestuursprocesrecht voor een eerlijke en efficiënte rechtsbedeling. Hierdoor hebben de informatieverplichtingen in het kader van de bezwaar- en beroepsprocedures een bijzonder karakter. Bovendien is uit het onderzoek 'Administratieve lasten samenhangend met bezwaar, 2009, Onderzoeksbureau Regioplan' naar voren gekomen dat het niet mogelijk is om generieke uitspraken te doen ten aanzien van de totale administratieve lasten die samenhangen met bezwaar. Uit ditzelfde rapport is overigens ook gebleken dat de administratieve lasten van bezwaarprocedures veel lager zijn dan die van de aanvraagprocedure van de vergunning zelf.

Uiteraard blijft het toepassen van de LSP van belang voor de beleving van regeldruk door ondernemers. De LSP draagt namelijk bij aan de kwaliteit en betrouwbaarheid van dienstverlening door de overheid en bevordert tijdige besluitvorming door de overheid, zoals ook aangegeven in de eindrapportage regeldruk bedrijven van april 2010 (Kamerstukken II 2009/10, 29 515, nr. 318). Hiervoor is geen kwantitatieve meetmethodiek ontwikkeld, maar dit wordt wel gemonitord, onder andere in de 'Belevingsmonitor regeldruk bedrijven'.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdelen A en B

In het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) is met de wijziging van dat besluit naar aanleiding van de implementatie van de richtlijn inzake benzinedamp-terugwinning een nieuw artikel 1.9a opgenomen, waarin de uitzonderingen op de LSP zijn opgenomen. De reden hiervoor is dat het niet wenselijk is eenzelfde bepaling op een aantal plaatsen in het Activiteitenbesluit op te nemen, daar waar het aan de orde is bij een activiteit. Er is voor gekozen om de uitzondering op de LSP in afdeling 1.1. op te nemen. Voor dezelfde constructie is met deze wijzigingsregeling gekozen in de Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: Activiteitenregeling). Daartoe is in onderdeel A het opschrift van afdeling 1.1 aangevuld met 'procedurale bepalingen' en is in onderdeel B een nieuw artikel 1.3a opgenomen.

Onderdeel B (artikel 1.3a nieuw) gaat het om accreditatie in de artikelen 3.10, tweede lid, 3.14, tweede lid en 4.8, vierde lid. Dit laatste artikel is niet eerder genoemd in het Tijdelijk besluit. Deze regeling neemt deze uitzondering op de LSP alsnog mee.

De vergunning, bedoeld in artikel 3.10, tweede lid, betreft een accreditatie verleend door de Raad voor Accreditatie. Een opgestelde risico-inventarisatie en -evaluatie als bedoeld in de beoordelingsrichtlijn BRL-K903, waarin is aangetoond dat de installatie aan deze richtlijn voldoet en een verklaring van een geaccrediteerde certificatie-instelling dat het niet-standaarddeel van de installatie is uitgevoerd overeenkomstig de risico-inventarisatie en -evaluatie worden binnen drie maanden na installatie aan het bevoegd gezag overgelegd.

De vergunning, bedoeld in artikel 3.14, tweede lid, betreft een accreditatie verleend door de Raad voor Accreditatie. Aan het eerste lid wordt voldaan indien voor de windturbine een certificaat is afgegeven door een certificerende instantie waaruit blijkt dat de windturbine voldoet aan deze regels. De certificerende instantie is geaccrediteerd voor het afgeven van certificaten, overeenkomstig de normen, bedoeld in het eerste lid, bij de Raad voor Accreditatie of bij een accrediterende instantie die erkend is door een andere staat, aangesloten bij de Multilateral Agreement on European Accreditation of Certification.

De vergunning bedoeld in artikel 4.8, vierde lid, betreft een accreditatie verleend door de Raad voor Accreditatie. Aangetoond moet worden dat de opslag van gevaarlijke stoffen in verpakking en CMR-stoffen in verpakking in een voor het publiek toegankelijke verkoopruimte brandveilig is. Voordat de betreffende verkoopruimte in gebruik wordt genomen, is door een inspectie-instelling, die geaccrediteerd is door een accreditatie-instelling volgens NEN-EN-ISO/IEC 17020, door middel van een goedkeurend inspectierapport aangetoond dat de met het oog op de brandveiligheid getroffen voorzieningen en maatregelen zijn uitgevoerd overeenkomstig het Programma van Eisen.

De accreditatieprocedure wijkt in sterke mate af van de reguliere vergunningprocedures. Accreditaties worden verleend door de Raad voor Accreditatie of een accreditatie-instelling uit een andere EU-lidstaat. De toepassing van LSP is uitgezonderd vanwege de bescherming van de afnemers van certificeringsdiensten, het voorkomen van oneerlijke concurrentie en het beschermen van de consument. Deze belangen verzetten zich tegen de toepassing van de LSP. Het stelsel van certificering & conformiteitsbeoordeling is gebaseerd op een beoordeling van de certificeringsdienstverlener zowel



op technische competentie als op het kwaliteitsbewakings- en managementsysteem van de certificaatdienstverlener. Accreditatie draagt zorg voor een fundamentele waarborg dat de dienstverlening door certificeringsdienstverleners voldoet aan bepaalde minimumstandaarden en voldoende waarborgen biedt voor onafhankelijke certificering. Accreditatie is daarmee een cruciaal onderdeel van het rechtsverkeer en dit brengt met zich mee dat de afnemers van certificeringsdiensten en consumenten er op moeten kunnen vertrouwen dat de beoordeling verbonden aan accreditatie daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. De toepassing van de LSP zou betekenen dat deze beoordeling in sommige gevallen toch niet heeft plaatsgevonden, waardoor het vertrouwen in het stelsel van certificering en accreditatie fundamenteel wordt geschaad.

Artikel II, onderdeel A

De vergunning betreft een accreditatie verleend door de Raad voor Accreditatie of een vergelijkbare buitenlandse instelling. Werkzaamheden als bedoeld in het tweede lid worden verricht door een meetinstantie die voor deze verrichtingen is geaccrediteerd volgens EN ISO 17025:2005. Het gaat om de volgende werkzaamheden: de bepaling van de emissiefactor, het koolstofgehalte en de calorische onderwaarde de brandstof, de bepaling van emissiefactoren van de procesemissies, conversiefactoren en gegevens over de samenstelling van ingezette materialen en eindmaterialen, de bepaling van specifieke oxidatiefactoren en onderliggende gegevens, de bepaling van de biomassafractie en de uitvoering van parallelle metingen die plaatsvinden in het kader van de kwaliteitsborging van continue metingen. De accreditatieprocedure wijkt in sterke mate af van de reguliere vergunningenprocedures. De bescherming van de afnemers van certificeringsdiensten, het voorkomen van oneerlijke concurrentie en het beschermen van de consument verzetten zich tegen de toepassing van de LSP. Het stelsel van certificering & conformiteitsbeoordeling is gebaseerd op een beoordeling van de certificeringsdienstverlener zowel op technische competentie als op het kwaliteitsbewakings- en managementsysteem van de certificaatdienstverlener. Accreditatie draagt zorg voor een fundamentele waarborg dat de dienstverlening door certificeringsdienstverleners voldoet aan bepaalde minimumstandaarden en voldoende waarborgen biedt voor onafhankelijke certificering. Accreditatie is daarmee een cruciaal onderdeel van het rechtsverkeer en dit brengt met zich mee dat de afnemers van certificeringsdiensten en consumenten er op moeten kunnen vertrouwen dat de beoordeling verbonden aan accreditatie daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. De toepassing van de LSP zou betekenen dat deze beoordeling in sommige gevallen toch niet heeft plaatsgevonden, waardoor het vertrouwen in het stelsel van certificering en accreditatie fundamenteel wordt geschaad.

Artikel II, onderdeel B

De vergunning betreft een accreditatie verleend door de Raad voor Accreditatie of een vergelijkbare buitenlandse instelling. Periodieke metingen als bedoeld in artikel 44 en parallelmetingen die plaatsvinden in het kader van de kwaliteitsborging van continue metingen als bedoeld in artikel 40 worden uitgevoerd door een meetinstantie die voor deze verrichtingen is geaccrediteerd volgens EN ISO 17025:2005. De accreditatieprocedure wijkt in sterke mate af van de reguliere vergunningenprocedures. De bescherming van de afnemers van certificeringsdiensten, het voorkomen van oneerlijke concurrentie en het beschermen van de consument verzetten zich tegen de toepassing van de LSP. Het stelsel van certificering & conformiteitsbeoordeling is gebaseerd op een beoordeling van de certificeringsdienstverlener zowel op technische competentie als op het kwaliteitsbewakings- en managementsysteem van de certificaatdienstverlener. Accreditatie draagt zorg voor een fundamentele waarborg dat de dienstverlening door certificeringsdienstverleners voldoet aan bepaalde minimumstandaarden en voldoende waarborgen biedt voor onafhankelijke certificering. Accreditatie is daarmee een cruciaal onderdeel van het rechtsverkeer en dit brengt met zich mee dat de afnemers van certificeringsdiensten en consumenten er op moeten kunnen vertrouwen dat de beoordeling verbonden aan accreditatie daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. De toepassing van de LSP zou betekenen dat deze beoordeling in sommige gevallen toch niet heeft plaatsgevonden, waardoor het vertrouwen in het stelsel van certificering en accreditatie fundamenteel wordt geschaad.

Artikel III

De vergunning betreft een accreditatie verleend door de Raad voor Accreditatie of een andere accreditatie-instelling die erkend is in een lidstaat van de Europese Unie. De periodieke controle op de kwaliteit van de gemeentelijke basisregistraties adressen en gebouwen als bedoeld in artikel 42 van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen dient te worden uitgevoerd door een bedrijf dat beschikt over een accreditatie voor het uitvoeren van een zodanige controle. De accreditatie wordt afgegeven overeenkomstig de NEN-EN-ISO/IEC 17020:2004. De accreditatieprocedure wijkt in sterke mate af van de reguliere vergunningenprocedures. De toepassing van LSP is uitgezonderd vanwege de bescherming van de afnemers van diensten van de controle-instellingen en het voorkomen van oneerlijke concurrentie onder controle-instellingen. Deze belangen verzetten zich tegen de toepassing van de LSP. Accreditatie is een cruciaal onderdeel van het rechtsverkeer en dit brengt mee dat de afnemers



van diensten van controle-instellingen er op moeten kunnen vertrouwen dat de beoordeling verbonden aan accreditatie daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. De toepassing van de LSP zou betekenen dat deze beoordeling in sommige gevallen toch niet heeft plaatsgevonden, waardoor het vertrouwen in het stelsel van accreditatie fundamenteel wordt geschaad.

Artikel IV

De vergunning betreft een accreditatie verleend door een bevoegde accreditatie-instelling. Bemonstering en analyse van waterige fracties mag alleen worden uitgevoerd door een laboratorium dat blijkt accreditatie door een daartoe bevoegde instelling in een lidstaat van de Europese Unie dan wel in een staat, niet zijnde een lidstaat van de Europese Unie, die partij is bij een daartoe strekkend of mede daartoe strekkend verdrag dat Nederland bindt aantoonbaar voldoet aan de norm NEN-EN-ISO/IEC 17025. De accreditatieprocedure wijkt in sterke mate af van de reguliere vergunningenprocedures. Accreditaties worden verleend door de Raad voor Accreditatie of een accreditatie-instelling uit een andere EU-lidstaat. De toepassing van LSP is uitgezonderd vanwege de bescherming van de afnemers van certificeringsdiensten, het voorkomen van oneerlijke concurrentie en het beschermen van de consument. Deze belangen verzetten zich tegen de toepassing van de LSP. Het stelsel van certificering & conformiteitsbeoordeling is gebaseerd op een beoordeling van de certificeringsdienstverlener zowel op technische competentie als op het kwaliteitsbewakings- en managementsysteem van de certificaatdienstverlener. Accreditatie draagt zorg voor een fundamentele waarborg dat de dienstverlening door certificeringsdienstverleners voldoet aan bepaalde minimumstandaarden en voldoende waarborgen biedt voor onafhankelijke certificering. Accreditatie is daarmee een cruciaal onderdeel van het rechtsverkeer en dit brengt met zich mee dat de afnemers van certificeringsdiensten en consumenten er op moeten kunnen vertrouwen dat de beoordeling verbonden aan accreditatie daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. De toepassing van de LSP zou betekenen dat deze beoordeling in sommige gevallen toch niet heeft plaatsgevonden, waardoor het vertrouwen in het stelsel van certificering en accreditatie fundamenteel wordt geschaad.

Artikel V

Dit artikel regelt inwerkingtreding op 1 januari 2012. Hoewel deze datum van inwerkingtreding conform het regime van de vaste verandermomenten is, wordt niet voldaan aan de eis van de minimale invoeringstermijn van twee maanden. De inwerkingtredingsdatum van deze regeling hangt samen met het feit dat de rechtsgrondslag van het Tijdelijk besluit per 1 januari 2012 vervalt. De uitzonderingen op de LSP die in het Tijdelijk besluit zijn opgenomen, dienen opgenomen te worden in een nieuwe regeling die op 1 januari 2012 in werking treedt. Latere inwerkingtreding van deze regeling heeft tot gevolg dat de LSP van toepassing is op de betreffende bepalingen. De inwerkingtreding van deze regeling kan derhalve niet worden doorgeschoven naar het eerstvolgende vaste verandermoment. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de uitzonderingsgrond 'publieke nadelen van vertraging van de invoering'.

Voorts heeft deze afwijking van de minimale invoeringstermijn van twee maanden geen gevolgen voor bedrijfsprocessen. De in deze regeling opgenomen uitzonderingen op de LSP zijn, met uitzondering van één regeling en één bepaling, reeds met het Tijdelijk besluit van 17 december 2009 bekend gemaakt.

*De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen.*