

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA 's-GRAVENHAGE

**Directie Algemene
Economische Politiek**

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Factuuradres
Postbus 16180
2500 BD Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ez

Ons kenmerk
AEP / 15079841

Bijlage(n)
1

Datum 20 juli 2015
Betreft Ruimte voor vernieuwing door toekomstbestendige wet- en regelgeving

Geachte Voorzitter,

Tijdens de afgelopen behandeling van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken heb ik met uw Kamer gesproken over de toekomstbestendigheid van wet- en regelgeving in relatie tot technologische ontwikkelingen en nieuwe verdienmodellen. Ik heb toen toegezegd om voor concrete casussen te bezien of wet- en regelgeving als gevolg van deze ontwikkelingen overbodig is, belemmerend is of tekortschiet en hoe dat kan worden aangepakt¹.

In deze brief ga ik, mede namens de minister van Veiligheid en Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, nader in op de door het kabinet gehanteerde aanpak voor deze thematiek. Hierbij zal tevens worden ingegaan op de motie van het lid Van Tongeren² waarin wordt verzocht een arbeidsmarktverkenning uit te voeren naar de deeleconomie en de toezeggingen die aan het lid Van Tongeren zijn gedaan met betrekking tot de deeleconomie.

Groeien vraagt om vernieuwen

Het kabinet streeft ernaar om het structurele groeivermogen van Nederland te vergroten. Het proces van vernieuwing en innovatie levert hier een belangrijke bijdrage aan: oude technologieën, kennis, concepten en verdienmodellen maken plaats voor productievriendelijke, nieuwe vondsten. Dit leidt tot nieuwe verdienmodellen en nieuwe producten en diensten. Denk alleen al aan alles wat het internet en slimme apparaten zoals de smartphone ons de afgelopen jaren hebben gebracht. Vernieuwing is niet alleen nodig voor vergroten van onze welvaart maar ook om tot oplossingen te komen voor maatschappelijke uitdagingen zoals de verduurzaming van onze productie en energievoorziening en het kunnen blijven bieden van zorg aan onze (vergrijzende) bevolking.

Het proces van vernieuwing vraagt om ambitieuze ondernemers, om ondernemers die in staat worden gesteld nieuwe technologieën en verdienmodellen toe te passen. Deze ondernemers vragen om hoogwaardig personeel, een goede (digitale) infrastructuur, toegang tot kapitaal maar vooral ook om ruimte om

¹ Handelingen II 2014-2015, vergadernummer 15

² Tweede kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34000-XIII, nr. 39

innovatief te kunnen ondernemen. Dit zijn zaken waar het kabinet zich voor inzet, onder meer door te investeren in onderwijs, onderzoek, innovatie en kredietverlening.

Het zijn ondernemers zelf die ervoor zorgen dat het proces van vernieuwing op gang komt. De tot Nationale Iconen benoemde bedrijven illustreren dit. Zo draagt één van deze bedrijven via het op een vernieuwende manier veredelen van aardappelen bij aan de toekomstige wereldvoedselproductie. Een ander voorbeeld is de Bioneedle waardoor kinderen op een efficiëntere wijze worden gevaccineerd en ziekte kan worden teruggebracht. Deze twee voorbeelden illustreren de goede uitgangspositie van Nederland op het gebied van innovatie die ook wordt bevestigd door diverse ranglijsten. Zo bezet Nederland de vijfde positie in de Global Innovation Index en is Nederland volgens de Network Readiness Index van het World Economic Forum de vierde digitale economie van de wereld.

Het kabinet ziet tegelijkertijd ook uitdagingen om deze goede uitgangspositie te kunnen behouden. Het tempo van vernieuwing versnelt, evenals de uitrol van nieuwe technologieën. Het duurde 75 jaar tot de in 1878 uitgevonden telefoon wereldwijd 100 miljoen gebruikers had. De mobiele telefoon, die een eeuw later werd uitgevonden had na 16 jaar al 100 miljoen gebruikers. Het internet bereikte dit aantal in 7 jaar en de appstore van Apple had na 2 jaar al 100 miljoen gebruikers. Als ondernemers concurrerend willen blijven, zullen zij mee moeten in het steeds sneller wordende tempo van vernieuwing en zullen ze zich aan moeten passen aan de veranderende omgeving.

Ondernemers mogen hierin ook een rol van de overheid verwachten, bijvoorbeeld wat betreft de wendbaarheid van wet- en regelgeving en het aanpassen van regels aan veranderende economische en maatschappelijke omstandigheden. Wet- en regelgeving kunnen een belangrijke stimulans zijn voor vernieuwing, bijvoorbeeld door maximumeisen te stellen aan het energieverbruik. Echter, regels kunnen ook een vertragende of verhinderende werking hebben op innovatie en verouderd raken door technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Dit komt doordat wet- en regelgeving vaak is ingericht op bestaande processen terwijl innovatieve producten en diensten juist een nieuwe manier van werken introduceren. De commerciële introductie van de zelfrijdende auto bijvoorbeeld zal om andere regels vragen dan we nu hebben. Als we niet actief kijken naar de mogelijkheden om in te spelen op deze ontwikkelingen kan regelgeving een rem vormen voor innovatie en vernieuwing.

Het kabinet vindt het belangrijk dat wet- en regelgeving voldoende ruimte bieden aan innovatie, vernieuwing en ondernemerschap, met inbegrip van de publieke belangen en waarden die door regelgeving geborgd moeten worden. Dit vraagt van de overheid om na te denken over hoe regels wendbaarder en toekomstbestendiger gemaakt kunnen worden, als antwoord op de veranderende economische en maatschappelijke dynamiek. Naast het schrappen en aanpassen van regels kan dit ook betekenen dat er nieuwe regels nodig te zijn om innovatie en nieuwe verdienmodellen in goede banen te leiden. Het kabinet laat zich bij

deze ontwikkelingen onder meer inspireren door het wetsvoorstel Omgevingswet. Dit wetsvoorstel ligt momenteel ter behandeling voor in het parlement. Het brengt 26 wetten, 60 algemene maatregelen van bestuur en 60 ministeriële regelingen over de fysieke leefomgeving bijeen in één coherent wettelijk stelsel. Het stelsel is gericht op ruimte voor ontwikkeling en waarborgen voor kwaliteit in de fysieke leefomgeving.

In deze brief gaat het kabinet nader in op de vraag hoe wetgeving toekomstbestendiger kan worden gemaakt. Deze aanpak valt uiteen in twee delen. Ten eerste wordt op basis van actuele moderniseringsvraagstukken gekeken waar wetgeving in de weg zit of nieuwe regels nodig zijn. De uitdaging ligt hierbij in het formuleren van regels die zowel ruimte bieden aan innovatie en nieuwe technologische ontwikkelingen, als een gelijk speelveld creëren voor nieuwe en bestaande spelers en zekerheid geven voor de borging van publieke belangen zoals veiligheid en kwaliteit. Ten tweede wordt gekeken hoe wet- en regelgeving op structurele basis toekomstbestendiger kunnen worden gemaakt, zodat snel en adequaat kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden. Ook hier is van belang om zowel invulling te geven aan het borgen van publieke belangen en waarden en ook nieuwe ontwikkelingen te faciliteren die bijdragen aan onze welvaart en welzijn. De volgende twee paragrafen gaan nader in op de uitwerking van deze twee lijnen.

1. Actuele moderniseringsvraagstukken

Hieronder wordt voor een aantal actuele moderniseringsvraagstukken weergegeven op welke wijze het kabinet invulling wil geven aan het wegnemen van concrete belemmeringen voor vernieuwing. De focus ligt op technologische innovatie. Gezien de snelle ontwikkelingen op dit terrein is het aannemelijk dat juist hier de context waarbinnen wet- en regelgeving tot stand is gekomen snel verandert. Er wordt een aantal categorieën onderscheiden: de opkomst van digitale platformen die nieuwe vormen van consumptie faciliteren zoals de deeleconomie, de economische potentie van data, slimme apparaten en het stimuleren van nieuwe verdienmodellen. Tevens wordt ingegaan op de lijst met casussen die door D66 is aangedragen na de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Economische Zaken³. De volledige lijst, inclusief toelichting, is opgenomen in de bijlage. De aanpak sluit tevens aan bij de motie van het lid de Liefde, die eerder aandacht heeft gevraagd voor het moderniseren van wet- en regelgeving op het terrein van telecommunicatie, media, privacy en auteursrecht⁴.

2.1 De opkomst van digitale platformen

De opkomst van de deeleconomie en digitale platformen zoals Snappcar, Airbnb en Thuisafgehaald leidt in toenemende mate tot veranderingen in de wijze waarop we consumeren. Digitale platformen stellen consumenten in staat om producten en diensten met elkaar te delen en te beoordelen. Een voordeel is dat bestaande goederen en diensten beter worden benut. De opkomst van platformen levert ook

³ Handelingen II 2014-2015, vergadernummer 15.

⁴ Kamerstukken, vergaderjaar 2013-2014, 33750 XIII nr. 18.

spanningen op, bijvoorbeeld op het terrein van marktordening en de relatie met bestaande aanbieders. Gezien de economische potentie van deze ontwikkelingen is het als overheid van belang vernieuwing te faciliteren en te kijken hoe om te gaan met mogelijke risico's.

In dit kader heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aangekondigd voor de *taximarkt* toe te werken naar een stelsel waarin regelgeving meer op doelniveau wordt geborgd, en waarbij de aanpak om dat doel te bereiken steeds meer aan de markt wordt gelaten⁵. Het voorstel is om op korte termijn hiertoe alvast een aantal eisen te schrappen of te wijzigen waardoor het bijvoorbeeld mogelijk wordt om prijzen vast te stellen via een 'app' in plaats van via de taximeter. Met deze maatregelen wordt het voor nieuwe aanbieders van taxidiensten makkelijker om toe te treden tot de taximarkt.

Bij *particuliere woningverhuur aan toeristen* zullen de minister voor Wonen en Rijksdienst en ik verkennen hoe de opkomst van digitale platformen als Airbnb en Wimdu in goede banen kan worden geleid. Het uitgangspunt is dat vernieuwing wordt gefaciliteerd en dat uitwassen zoals overlast en ongewenste onderverhuur worden tegengegaan. Hierbij wordt ook gekeken naar bestaande oplossingen, zoals de regels voor particuliere vakantieverhuur van gemeente Amsterdam. Voor het einde van het jaar wordt de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.

Bovenstaande casussen illustreren dat digitale platformen niet altijd binnen bestaande kaders passen en van invloed zijn op de ordening van en het toezicht op diverse markten. Daarom laat ik *onderzoek* uitvoeren met als doel om te komen tot een samenhangend analysekader voor vraagstukken *aangaande digitale platformen*. Dit moet de overheid in staat stellen om de kansen die platformen bieden te kunnen benutten en beter om te gaan met de mogelijke risico's. Voor het einde van het jaar verwacht ik de Tweede kamer te informeren over de uitkomsten.

2.2 De economische potentie van data

ICT ontwikkelt zich razendsnel en de economie wordt steeds meer datagedreven door ontwikkelingen als Internet of Things en het gebruik van mobiele netwerken. De snelgroeiende stroom aan gegevens, vaak aangeduid met de term big data, kan steeds beter worden ingezet voor nieuwe toepassingen, zoals betere behandelmethoden in de zorg en efficiëntere logistieke processen. Vraagstukken die hierbij opkomen zijn 'welke onbenutte data is er nog beschikbaar', 'van wie is deze data' en 'onder welke condities kunnen we die delen'? De beantwoording van deze vragen zal veelal plaatsvinden daar waar economische voordelen behaald kunnen worden, bijvoorbeeld binnen een bedrijf of branches.

Een gedeelte van deze 'big data' betreft persoonsgegevens, dat wil zeggen gegevens die direct of indirect zijn te herleiden tot personen. Het verwerken van deze gegevens raakt aan de privacy van mensen en valt hiermee onder wettelijke

⁵ Kamerstukken II 2014/15, 31 521, nr. 88.

regels. Deze regels worden door veel bedrijven als complex ervaren en kunnen hen ervan weerhouden de kansen die innovatief gebruik van data biedt te benutten.

Om bedrijven praktisch toepasbare kennis te bieden over hoe om te gaan met wettelijke kaders op het terrein van *privacy* zal ik een *expertgroep 'Big Data en privacy'* installeren. Het is van belang dat er meer duidelijkheid komt over de relatie tussen bescherming van persoonsgegevens en mogelijkheden voor het gebruik van data voor de ontwikkeling van innovatieve datagedreven producten en diensten. Het streven is de resultaten voor het einde van het jaar aan uw Kamer te zenden.

2.3 Slimme apparaten

Door geavanceerde ICT-technologieën komen er steeds meer slimme apparaten beschikbaar zoals drones en zelfrijdende auto's. Deze apparaten kenmerken zich door het feit dat ze nieuwe functies en toepassingen introduceren waar voorheen geen technologische oplossingen voor bestonden. Om deze ontwikkelingen in goede banen te leiden zal bestaande wet- en regelgeving moeten worden herzien of zal in sommige gevallen zelfs nieuwe regelgeving nodig zijn.

Samen met de ministers van Veiligheid en Justitie en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heb ik begin dit jaar een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin is aangegeven dat er meer ruimte komt voor het gebruik van *drones*⁶. Drones, oftewel onbemande luchtvaartuigen, hebben veel potentieel voor publiek en commercieel gebruik. Op 1 juli 2015 treedt er regelgeving in werking voor het beroepsmatig gebruik van drones. Deze regelgeving biedt kansen voor bedrijven en overheden, waarbij telkens een goede balans moet worden gezocht met publieke belangen zoals veiligheid en *privacy*. Ook ga ik de commerciële toepassing van drones voor het agro domein verder operationaliseren. Deze verkenning zal begin 2016 gereed zijn.

Gezien de potentie van *zelfrijdende auto's* streeft het kabinet ernaar Nederland voorop te laten lopen in de ontwikkeling ervan, onder andere door ruimte te creëren in wet- en regelgeving. Sinds begin 2015 is het mogelijk om grootschalige testen te starten waarmee wordt gekeken hoe het toekomstige kader wat nodig is voor de ontwikkeling van de zelfrijdende auto er uit zou moeten zien⁷.

Op het terrein van *intellectuele eigendomsrechten* (IE) ga ik met relevante betrokkenen de dialoog aan over de invloed van de technologische ontwikkelingen zoals 3d-printing op de toekomstbestendigheid van het huidige IE-systeem. De ontwikkelingen op dit terrein gaan namelijk snel en het is daarom belangrijk vroegtijdig na te denken over de mogelijke gevolgen.

⁶ Kamerstuk 30 806, nr. 28.

⁷ Kamerstuk 31 305, nr. 212.

2.4 Stimuleren van nieuwe verdienmodellen

Bedrijven kunnen door de opkomst van nieuwe technologieën nieuwe verdienmodellen ontwikkelen die aan consumenten meerwaarde kunnen bieden door het leveren van betere producten en diensten, veelal tegen lagere prijzen. Soms staat wet- en regelgeving in de weg om deze nieuwe concepten toe te passen. Op een aantal specifieke terreinen wil het kabinet ruimte geven aan ondernemers met nieuwe ideeën.

Het kabinet zal bij de evaluatie van de *Drank en Horecawet* in 2016 verkennen of bestaande belemmeringen voor het combineren van detailhandel en horeca, waaronder mengvormen waarbij men ook alcohol wil schenken, kunnen worden weggenomen. De belangen van volksgezondheid, openbare orde en veiligheid zullen hierbij als uitgangspunt dienen.

Een uniform regelgevend kader op Europees niveau is belangrijk voor de schaalbaarheid van innovaties en om nieuwe verdienmodellen een kans te geven. Op 6 mei jl. heeft de Europese Commissie een *digitale interne markt strategie* gepresenteerd waarover het kabinet de Tweede Kamer reeds heeft geïnformeerd⁸. Vanuit het oogpunt van toekomstbestendigheid van regelgeving wil het kabinet zich hierbij in het bijzonder inzetten voor modernisering van het *auteursrecht*, onder meer door te pleiten voor een flexibeler en meer toekomstbestendig systeem van uitzonderingen en beperkingen. Ook zal het kabinet zich inzetten voor het harmoniseren van de tarieven voor fysieke en digitale media, waaronder *e-books*, om zo digitale en fysieke media een gelijke kans te geven. Op het terrein van *grensoverschrijdende elektronische handel* kan winst behaald worden door een aantal regels op het gebied van consumentenbescherming en contractenrecht verder te harmoniseren en te vereenvoudigen. Het kabinet vindt het belangrijk dat de Commissie deze zaken op korte termijn oppakt en beoogt om tijdens het Nederlands voorzitterschap deze onderdelen op de agenda te zetten en ook voortgang te boeken.

De casuïstiek binnen de vier aangegeven categorieën laat zien dat het vernieuwen van regelgeving op diverse terreinen actueel is, dwars door sectoren heen speelt en vaak gaat over het aanpassen van bestaande processen en werkwijzen aan nieuwe innovaties en verdienmodellen. Oplossingen zitten bijvoorbeeld op het herijken van regelgeving voor een gehele sector, zoals bijvoorbeeld bij de taximarkt, als ook op het creëren van maatwerkregelgeving zoals bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam doet bij particuliere vakantieverhuur. Daarnaast is het van belang om na te blijven denken over de innovaties van de toekomst en hier vanuit het perspectief van regelgeving tijdig en adequaat op in te spelen, zoals nu gebeurt bij de zelfrijdende auto en drones. Bij complexe wetgeving, bijvoorbeeld op het gebied van privacy, is het bovendien van belang om duidelijkheid te bieden aan gebruikers over de ruimte die er is voor innovatie.

⁸ Kamerstukken II (2014 - 2015), 22112, nr. GZ.

2.5 Blijvende inzet om belemmeringen voor innovatie weg te nemen

Het kabinet vindt het van groot belang om nieuwe technologische ontwikkelingen tijdig te signaleren en na te denken over de mogelijkheden om in regelgeving actief op deze ontwikkelingen in te spelen. Ik wil aanspreekbaar zijn op de rol die het Rijk hierin kan nemen, onder meer door het wegnemen van belemmeringen in beleid en in wet- en regelgeving. Ik vind het daarom van belang dat ondernemers belemmeringen die zij ervaren bij technologische innovaties en nieuwe verdienmodellen kunnen melden, maar dan wel concreet en duidelijk.

Er zijn reeds diverse initiatieven en loketten die zich richten op het oplossen van belemmeringen die ondernemers ervaren, zoals Ruimte in Regels, Startup Delta, de maatwerkaanpak regeldruk en de Agenda Stad. Daarnaast wil ik er voor zorgen dat het Meldpunt Regelgeving, het algemene loket voor ondernemers die een belemmering ervaren in wet- en regelgeving, beter wordt gepositioneerd om deze belemmeringen te inventariseren. De vindbaarheid van het meldpunt op het Ondernemersplein zal worden verbeterd evenals de intakeprocedure om die belemmeringen te selecteren die om aandacht vragen. Daarnaast zal er door samenwerking met diverse belanghebbenden, waaronder de Vereniging Nederlandse Gemeenten, meer aandacht komen voor het breed ophalen en ontsluiten van belemmeringen die ondernemers ervaren.

2. Naar een structurele aanpak voor toekomstbestendige wet- en regelgeving

Naast het per dossier maken van een afweging hoe vernieuwing kan worden gefaciliteerd is het ook van belang om wet- en regelgeving op structurele basis toekomstbestendiger te maken. Hiertoe starten de ministers van Veiligheid en Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ik een gezamenlijke aanpak. Ik stuur u deze brief dan ook mede namens beide andere ministers. Enkele onderwerpen die in deze gezamenlijke aanpak aan bod komen zijn de mogelijkheden voor het in regelgeving creëren van ruimte voor innovatie, het zorgen voor een open regelgevingsproces met participatie van belanghebbenden, het beter leren van de uitvoering van wetgeving en het toewerken naar een efficiënter en effectiever wetgevingsproces. Wat betreft het in regelgeving creëren van ruimte voor innovatie zullen hieronder alvast enkele elementen verder worden uitgewerkt (zie ook de tekstboxen).

Allereerst is een belangrijk element bij regelgeving die ruimte biedt aan innovatie dat publieke belangen en inherent ook risico's anders worden geborgd⁹. Juist innovatieve ondernemers en burgerinitiatieven nemen risico's en acteren

Reputatiemechanisme

Regelgeving is er om bepaalde publieke belangen te borgen. Indien deze belangen al voldoende vanzelf tot stand komen, is wetgeving niet nodig. Zo werkt de laatste jaren het reputatiemechanisme in sommige gevallen beter als gevolg van digitalisering. Digitalisering kan ervoor zorgen dat een klant beter kan inschatten welk product wordt gekocht of welke dienst wordt afgenomen, waardoor de mogelijkheid kan ontstaan om regelgeving te verminderen. Dit zijn zaken die aan de orde komen in de policy brief die het CPB voor de zomer wil publiceren over hoe de overheid om kan gaan met doorbraaktechnologieën en hoe wet en regelgeving beter kan inspelen op deze technologische veranderingen.

⁹ Zie ook het Nationaal actieplan gereguleerde beroepen (Kamerstukken II 2014/2015, 24 036, nr. 409).

buiten de gebaande wegen. Regels zijn bedoeld om publieke belangen en waarden te beschermen en maatschappelijke risico's te voorkomen of te beperken, maar kunnen daardoor soms ook kansen voor innovatie en mogelijkheden voor innovatieve ondernemers en burgerinitiatieven beperken. De uitdaging is om in regelgeving een goed evenwicht te vinden tussen het geven van ruimte en het borgen van publieke belangen en waarden zoals kwaliteit en veiligheid. Belangrijk is daarom dat bij de voorbereiding van regelgeving de juiste vragen worden beantwoord: waar zijn regels voor nodig, welke regels kunnen bijdragen aan het voorkomen van toekomstige incidenten en welke regels kunnen, alle gevolgen overziend, een positieve bijdrage leveren. Door teveel of te beperkende regels te stellen worden maatschappelijke risico's wellicht beperkt, maar ook kansen voor innovatie en mogelijkheden voor innovatieve ondernemers en burgerinitiatieven. Tegelijkertijd is dan van belang te bewaken dat het verminderen van regels niet leidt tot verplaatsing of toename van regels op een ander terrein of niveau.

Als gekozen wordt voor het maken van regels is het van belang om te kijken naar de mogelijkheden en wenselijkheid dat regels ruimte voor innovatie bevatten. De overheid kan lastig bepalen hoe toekomstige innovaties eruitzien, maar kan wel ruimte inbouwen in wet- en regelgeving om te kunnen inspelen op innovaties die zich voordoen. Hiertoe zijn verschillende instrumenten beschikbaar, zoals *doelregulering*. Doelregulering zorgt ervoor dat in regelgeving welomschreven doelen worden gesteld en wordt aangegeven tot wie het voorschrift zich richt. De wijze waarop aan deze doelen moet worden voldaan wordt vrij gelaten. Regelgeving wordt zo niet verder ingevuld dan nodig is voor het effectief borgen van de publieke belangen en de verantwoordelijkheid van een deugdelijke naleving komt meer bij het bedrijf of de professional te liggen. Indien het mogelijk is om op deze wijze de publieke belangen goed in wetgeving te verankeren dan is dit de meest efficiënte vormgeving van regels en worden bepaalde (innovatieve) mogelijkheden niet bij voorbaat uitgesloten. De maximale fijnstofuitstoot is bijvoorbeeld goed in wetgeving vast te leggen, terwijl de veiligheid van een kerncentrale zich minder leent voor doelregulering. Een ander voorbeeld is dat de staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu van plan is om de regelgeving op de taximarkt op termijn meer op doelniveau te willen formuleren. Doelregulering is daarentegen niet wenselijk als de doelstelling slecht objectiveerbaar of meetbaar is of indien de toegenomen toezichtslasten en onzekerheid (de mate waarin zeker is dat een alternatief ook voldoet aan de wettelijke eisen) niet opwegen tegen de toegenomen innovatieruimte. Een vorm van doelregulering is bijvoorbeeld ook *techniekneutrale regelgeving*, die ervoor zorgt dat regelgeving zich goed blijft verhouden tot innovatieve technieken die in de toekomst beschikbaar komen.

Een ander innovatiebevorderend instrument is de *Right to challenge* (RTC) ofwel het *gelijkwaardigheidsbeginsel*. Dit is een vorm van regulering waarbij op voorhand één wijze om aan de doelstelling te voldoen wordt beschreven en vastgelegd. Op basis van RTC krijgen partijen de mogelijkheid om indien zij een volwaardig alternatief hebben deze ook uit te voeren. Dit principe wordt bijvoorbeeld toegepast in het Bouwbesluit 2012. Als een bouwplan afwijkt van de geldende normen, dan wordt de vergunning toch verleend als de aanvrager kan aantonen dat de alternatieve oplossing ten minste gelijkwaardig is aan de gestelde eisen. Geaccepteerde alternatieven worden in dit geval gepubliceerd zodat ook anderen er gebruik van kunnen maken. Op deze manier wordt enerzijds ruimte gegeven voor verschillende regimes met behoud van zekerheid voor degenen die geen energie willen steken in de ontwikkeling van een alternatief. Dit laatste kan bijvoorbeeld wenselijk zijn als specifieke (technische) regels gewenst zijn. Bij toepassing van dit principe dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan: een transparant en gedegen beoordelingskader, het alternatief leidt niet tot een ander niveau van borging van publieke belangen en de ruimte die ontstaat voor innovatie in naleving, product- en procesinnovaties en keuzevrijheid weegt op tegen de toezichtslasten en de technische expertise die bedrijven hiervoor moeten hebben. Aan de zijde van de overheid vergt dit de capaciteit, deskundigheid en bereidwilligheid om gelijkwaardigheid in concrete gevallen te beoordelen.

Nieuwe verdienmodellen en het gelijk speelveld

Huidige regelgeving is gebaseerd op de in het verleden gedefinieerde publieke belangen en de door de overheid toen als maatschappelijk ongewenst gedefinieerde risico's. Vaak is de huidige regelgeving nog actueel, maar met de opkomst van nieuwe spelers ontstaat in sommige gevallen discussie over in hoeverre de regelgeving nog voldoet in het effectief borgen van publieke belangen en in hoeverre het speelveld gelijk is. Voor het kabinet is sprake van een gelijk speelveld indien voor vergelijkbare partijen dezelfde regels gelden. Voorwaarde daarbij is dat ook door toezichthouders gelijke gevallen gelijk worden behandeld en dat wordt gehandhaafd op bestaande regels. Indien regels worden overtreden, zelfs indien sprake is van innovatieve technieken, kan het level playing field worden aangetast en kunnen publieke belangen in het geding komen. De toezichthouder moet hier dan tegen optreden om het gelijke speelveld te borgen. Het borgen van een gelijk speelveld betekent echter niet dat regels nooit kunnen veranderen en dat doelregulering, Right to Challenge en experimenteerbepalingen niet kunnen worden ontwikkeld. Als iedere partij aanspraak kan maken op deze bepalingen en als het toetsingskader helder is dan is er sprake van een gelijk speelveld en kan tevens ruimte worden gegeven aan modernisering.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om in wet- en regelgeving *experimenteerbepalingen* op te nemen om ten behoeve van een of meer experimenten te kunnen afwijken van regelgeving. Zo kan worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen. Hierbij is een gedegen toetsingskader van belang; niet alleen om te bepalen welke experimenten worden uitgevoerd, maar ook wanneer deze worden beëindigd, verlengd of permanent mogelijk worden. Experimenteerbepalingen maken het mogelijk om ervaring op te doen met het effectief reguleren van nieuwe ontwikkelingen waarvan nog niet zeker is hoe die in de praktijk zullen uitwerken. Op lange termijn ontstaat zo de meest passende wet- en regelgeving. Er zijn al diverse voorbeelden van succesvolle experimentenwetgeving zoals de crisis- en herstelwet. Daarnaast heeft de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een experiment

'regelluwe scholen' aangekondigd, waarin scholen met aantoonbaar goede kwaliteit ruimte krijgen om met het oog op verbetering van kwaliteit of doelmatigheid af te wijken van regelgeving. Het doel van dit experiment is om te onderzoeken of deze ruimte leidt tot innovaties¹⁰. En de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werkt aan een 'experimentenwet gemeenten', op grond waarvan een aantal specifiek aangewezen gemeenten gedurende een vooraf vastgestelde periode met een alternatieve regeling kunnen experimenteren¹¹. Experimenteerbepalingen kunnen goed worden ingezet wanneer er veel onzekerheid is over de toekomst en de vraag of, en zo ja welke regelgeving nodig en werkbaar is. Zo worden innovatieve oplossingen niet bij voorbaat uitgesloten, maar ook niet bij voorbaat goedgekeurd. Wederom is een belangrijke afweging of de baten van het toepassen van experimentbepalingen in wet- en regelgeving opwegen tegen de toegenomen risico's en de inbreuk die dit kan maken op bijvoorbeeld het gelijkheidsbeginsel. Een afwijkend wettelijke regime is vanzelfsprekend tijdelijk van karakter, tenzij na evaluatie algemene invoering wenselijk blijkt.

Het kabinet zal de drie genoemde instrumenten verder onderzoeken, tezamen met de andere voornoemde elementen voor toekomstbestendige wet- en regelgeving. Voor het einde van het jaar wordt uw Kamer hierover per brief geïnformeerd. In deze brief zullen onder meer handvatten worden gegeven voor de gevallen waarin deze instrumenten kunnen worden toegepast, welke overwegingen daarbij spelen en hoe deze instrumenten kunnen worden vormgegeven. Hierbij zal ook de rol van de toezichthouder worden betrokken. De opstelling van de toezichthouder bepaalt immers mede de ruimte die aan innovatieve diensten en producten wordt geboden. Tevens wil ik nagaan op welke wijze het bestaande toetsingskader rondom wet- en regelgeving, waaronder het Integraal Afwegingskader, de Bedrijfseffectentoets, de Aanwijzingen voor de Regelgeving en eventuele modelbepalingen hierop kan worden aangepast. Het kabinet ziet namelijk dat bredere toepassing van de drie genoemde instrumenten positieve effecten kan hebben op de toekomstbestendigheid van regelgeving.

Tot slot is ook een betere duiding van innovatieruimte in wet- en regelgeving essentieel. De ervaring leert namelijk dat een groot deel van de ervaren belemmeringen kan worden weggenomen door een betere uitleg van wet- en regelgeving. De toezegging die ik tijdens het Algemeen Overleg Ondernemen, bedrijfsfinanciering en regeldruk van 1 april jl. heb gedaan om de toepassing van regelhulp een verdere impuls te geven past binnen deze lijn¹².

3. Tot slot

Met deze brief heb ik invulling gegeven aan mijn toezegging om zowel een aantal actuele moderniseringsvraagstukken te bezien en ook aan te geven hoe het kabinet wil werken aan het structureel verbeteren van de toekomstbestendigheid

¹⁰ Vermindering regeldruk OCW, TK 2014-2015, 29 515, nr. 357.

¹¹ Agenda lokale democratie, bijlage bij Tk 2014-2015, 34 000 VII, nr. 36.

¹² <http://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vjt1f12d86wv>.

van wet- en regelgeving. Gezien het steeds toenemende tempo van vernieuwing blijft dit vraagstuk de komende tijd naar verwachting actueel. Het bieden van ruimte aan vernieuwing en innovatie zal in de praktijk een andere benadering vergen. Een benadering waarbij we kiezen voor een toekomstbestendige wet- en regelgeving door minder te redeneren vanuit risico's en gevestigde belangen, maar meer aandacht te hebben voor de kansen van nieuwe technologische ontwikkelingen zonder onnodig afbreuk te doen aan publieke belangen en waarden. Zo kunnen we voorop lopen in het ruimte bieden aan nieuwe innovaties en bieden we consumenten en ondernemers de kans te profiteren van nieuwe verdienmodellen.

Bij de verdere uitwerking zal ik ook kijken naar de inbedding in het reguliere regeldrukbeleid. Op deze wijze wil ik, naast het verlagen van de directe kosten van regels, er ook voor zorgen dat we als overheid regels toekomstbestendiger maken, als antwoord op een veranderende economische en maatschappelijke dynamiek. Daarnaast is het structureel verbeteren van de toekomstbestendigheid van wetgeving voor het kabinet een belangrijk onderdeel van het wetgevingskwaliteitsbeleid en het beleid voor een open overheid en burgerparticipatie.

Met interesse kijk ik naar de 'Better Regulation' agenda van eurocommissaris Timmermans, waarin ook aandacht is voor het aanpakken van innovatiebelemmerende wet- en regelgeving en de toekomstbestendigheid van regels in algemene zin, onder andere op het terrein van innovatie. Gunstige randvoorwaarden voor innovatie, waaronder toekomstbestendige wet- en regelgeving, zorgen ervoor dat het innovatieve (mkb-) bedrijfsleven zich in Nederland en Europa blijft vestigen en verder kan ontwikkelen. Ik zal de in deze brief genoemde casuïstiek en instrumenten daarom inbrengen in de discussie op Europees niveau.

(w.g.) H.G.J. Kamp
Minister van Economische Zaken

Bijlage

In de brief werd op hoofdlijnen al ingegaan op de veranderingen die in gang zijn gezet bij de diverse actuele moderniseringsvraagstukken. Onderstaand wordt uitgebreider ingegaan op alle casuïstiek en de dilemma's die hierbij spelen op het toekomstbestendiger formuleren van wet- en regelgeving.

1. De opkomst van digitale platformen

De taximarkt

Op de taximarkt bestaan de nieuwe ontwikkelingen met name uit de opkomst van apps zoals Uber, Taxify en Yeller. Deze apps brengen de vraag naar en het aanbod van taxidiensten op een gemakkelijke manier bij elkaar en bieden de mogelijkheid om dienstverlening transparanter te maken.

Met name de dienst UberPop loopt onder de huidige wetgeving tegen problemen aan, omdat zij aan veel regels niet voldoet.

Naar aanleiding van deze ontwikkelingen en de evaluatie van de Wet personenvervoer 2000 heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu voorgesteld een aantal eisen al op korte termijn te schrappen of te wijzigen. Hiermee wordt de ruimte voor nieuwe initiatieven en innovaties vergroot en tegelijkertijd de regeldruk verminderd. Zo is het voorstel om het examen voor vakbekwaamheid als onderdeel van de ondernemingsvergunning te schrappen; hoeven taxichauffeurs niet langer te beschikken over een vergunningsbewijs in de taxi; worden digitale alternatieven voor de verplicht fysiek aanwezige tariefkaart mogelijk gemaakt; mag de verplichte ritbon ook digitaal worden aangeboden en wordt de taxameterplicht geschrapt bij vaste prijsafspraken in het taxivervoer, bijvoorbeeld via een app. Tevens wordt onderzocht of en in welke vorm de taxameter en Boordcomputer Taxi (BCT) in de toekomst wenselijk en noodzakelijk zijn.

Daarnaast wordt onderzocht of verdere vernieuwing ook vanuit de overheid gestimuleerd kan worden. Vóór de zomer van 2015 wordt in overleg met provincies en gemeenten daarom gestart met een onderzoek naar mogelijke verbeteringen in de taxi- en OV-regelgeving, daar waar een deur tot deur reis vanuit het reguliere OV niet meer rendabel te maken is. Specifiek voor deze situaties wordt experimenteeruimte gecreëerd. Resultaten uit zo'n experiment hebben voorspellende waarde en kunnen mogelijk bijdragen aan een minder gereguleerde markt in de toekomst.

Particuliere woningverhuur aan toeristen

De opkomst van digitale platformen zoals Airbnb en Wimdu hebben de drempel voor particulieren om hun woning tijdelijk te verhuren aan toeristen substantieel verlaagd. Als gevolg hiervan is een sterke toename van particulier aanbod voor toeristen waarneembaar, die past binnen de bredere trend van de opkomst van de deeleconomie. De opkomst van particuliere verhuur aan toeristen via platformen biedt kansen, zowel voor aanbieders als voor toeristen. Daarnaast vergroot een groter en diverser toeristisch aanbod de aantrekkelijkheid van Nederland en kan

zo een impuls worden gegeven aan de gastvrijheidseconomie. Het kabinet juicht deze ontwikkelingen dan ook van harte toe.

Echter, de opkomst van digitale platformen kan ook tot problemen leiden, bijvoorbeeld omdat verhuur gepaard kan gaan met overlast voor omwonenden of indien woningen tegen de wens van de eigenaren worden onderverhuurd. In het bijzonder in de betaalbare corporatiehuursector kunnen problemen ontstaan aangezien dit de beschikbaarheid van betaalbare huurwoningen voor de lagere inkomens onder druk kan zetten. Omdat wet- en regelgeving niet in alle gevallen is toegesneden op de situatie van particuliere woningverhuur aan toeristen, kan dit tot onduidelijkheid leiden over de wijze waarop aan regelgeving kan worden voldaan. Dit kan een aanzuigende werking hebben op professionele partijen, die gebruik kunnen maken van deze onduidelijkheid om op structurele basis woningen te verhuren aan toeristen en zo de regels voor de reguliere hotelbranche ontwijken.

Deze uitwassen leiden tot spanningen tussen de mogelijkheden voor innovatie en de te beschermen publieke belangen zoals veiligheid en de positie van derden. Deze spanningen kunnen op termijn de verdere ontwikkeling van particuliere verhuur aan toeristen in de weg staan. Het is daarom van belang om vernieuwing te faciliteren en uitwassen tegen te gaan. Samen zullen de minister voor Wonen en Rijksdienst en ik daarom nader verkennen hoe de opkomst van platformen als Airbnb en Wimdu in goede banen kan worden geleid. Hierbij zal ook worden gezien of wet- en regelgeving moet worden aangepast. Hiertoe worden gesprekken gevoerd met verschillende belanghebbenden. Voor het einde van het jaar ontvangt uw Kamer hierover nadere informatie.

Samenhangend analysekader voor digitale platformen

Digitale platformen ontwikkelen zich razendsnel en spelen een steeds belangrijker rol in onze samenleving. Zoals bovenstaande casussen uit de taxi- en verhuurmarkt illustreren brengen deze platformen kansen en uitdagingen met zich mee. De ontwikkelingen rond digitale platformen roepen de vraag op of het beleidsinstrumentarium van de overheid nog wel goed aansluit bij de snelheid van de digitale ontwikkelingen. Daarom ben ik een onderzoek gestart naar de rol die platformen spelen in het internetwaardeweb¹³. Het doel van dit onderzoek is om te komen tot een samenhangend analysekader voor vraagstukken aangaande digitale platformen. Dit moet de overheid in staat stellen om de kansen die platformen bieden te benutten en beter om te kunnen gaan met de mogelijke risico's. Voor het einde van het jaar verwacht ik de Tweede Kamer te informeren over de uitkomsten.

Naar aanleiding van mijn toezegging aan het lid Van Tongeren tijdens de begrotingsbehandeling van Economische Zaken¹⁴ heb ik in mijn reguliere overleg met de Autoriteit Consument en Markt (ACM) aandacht gevraagd voor de

¹³ Kamerstukken II 2014/15, 26 643, nr. 345.

¹⁴ Handelingen II 2014-2015, vergadernummer 15.

mogelijke consequenties van dominante posities van platforms in de deeleconomie. De ACM heeft mij gemeld dat zij de opkomst van digitale platforms nauwlettend volgt en hierbij ook aandacht schenkt aan eventuele mededingingsaspecten. Tevens betrek ik de ACM bij het onderzoek naar de opkomst van digitale platformen waar dit punt ook in wordt meegenomen. Daarnaast heb ik van het Verbond van Verzekeraars vernomen dat de deeleconomie ook hun aandacht heeft. Om individuele verzekeraars meer inzicht te geven in de risico's van de deeleconomie, inclusief de wijze waarop deze verzekerd kunnen worden, heeft het Verbond een position paper geschreven. Inmiddels komen er ook steeds meer verzekeringen beschikbaar die dekking bieden aan risico's in de deeleconomie.

Daarnaast is tijdens de begrotingsbehandeling van Economische Zaken een motie aangenomen van het lid Van Tongeren, die de regering verzoekt een arbeidsmarktverkenning uit te voeren naar de deeleconomie, bijvoorbeeld door de Sociaal Economische Raad te vragen dit mee nemen in de al aangevraagde studie naar de circulaire economie¹⁵. In reactie op deze motie heb ik aangegeven dat naar aanleiding van de motie Van Ojik¹⁶ het kabinet reeds een brief zou sturen aan de Kamer waarin wordt ingegaan op de mogelijke effecten van nieuwe technologie op de arbeidsmarkt. Deze brief is eind vorig jaar aan uw Kamer gestuurd¹⁷. Tevens heb ik in reactie op de motie Van Tongeren aangegeven dat ik het graag aan de SER laat om te bezien of en hoe zij dit aspect willen betrekken in het onderzoek naar circulaire economie dat al wordt uitgevoerd. Het lid Van Tongeren heeft aangegeven zich te kunnen vinden in deze uitleg van de motie. Ik heb daarom de SER op de hoogte gebracht van hetgeen is gewisseld tussen mij en uw Kamer.

2. De economische potentie van data

De ontwikkeling van ICT en het internet zorgen voor een snelgroeiende stroom aan gegevens. Deze gegevens, vaak aangeduid met de term big data, kunnen steeds beter worden geanalyseerd en worden gebruikt voor tal van nieuwe toepassingen, zoals betere behandelmethoden in de zorg en efficiëntere logistieke processen. Een vraag die hierbij opkomt is of het verzamelen en verwerken van al deze data leidt tot ongewenste verspreiding van persoonsgegevens. Burgers willen er bij nieuwe toepassingen namelijk op kunnen vertrouwen dat hun privacy wordt gerespecteerd en dat ze op grond van hun persoonsgegevens niet worden gediscrimineerd. De wet biedt daartoe bescherming, maar sluit niet aan op alle vormen van gebruik van data. Dit kan het vertrouwen van burgers ondermijnen en bedrijven ervan weerhouden de kansen die innovatief gebruik van data biedt, te benutten.

Het kabinet vindt het van belang dat er meer duidelijkheid komt over de relatie tussen de bescherming van persoonsgegevens en de mogelijkheden voor het gebruik van data voor de ontwikkeling van innovatieve datagedreven producten

¹⁵ Tweede kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34000-XIII, nr. 39.

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 27406, nr. 212.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 29544, nr. 581.

en diensten. Daarom heb ik een expertgroep 'Big data en privacy' opgericht¹⁸, met vertegenwoordiging uit de wetenschap, bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. De expertgroep zal aan de hand van een verzameling casussen uit de private sector onderzoeken waar er spanning ontstaat met wettelijke kaders en hoe dit vertaald kan worden in praktisch toepasbare kennis voor bedrijven, in de vorm van na te streven en na te laten acties. Daarbij wordt gepoogd te anticiperen op de bepalingen in de nieuwe Algemene Verordening gegevensbescherming waarover thans nog in Brussel onderhandeld wordt. Het streven is het resultaat van de expertgroep voor het einde van het jaar aan uw Kamer te zenden.

3. Slimme apparaten

Drones

De afgelopen jaren hebben drones, oftewel onbemande luchtvaartuigen, een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt en zijn deze voor een steeds breder publiek beschikbaar gekomen. Drones kennen brede toepassingsmogelijkheden en hebben daarmee veel potentieel voor commercieel gebruik, bijvoorbeeld bij de inspectie van landbouwgewassen en windmolens of voor mediadoeleinden. Daarnaast zien veel veiligheidsdiensten potentie in het gebruik van drones. Een wettelijk kader dat aansluit bij het toenemende gebruik van drones ontbrak voorsnog echter nog. De minister van Veiligheid en Justitie, de staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu en ik hebben daarom begin maart gezamenlijk een brief aan de Tweede Kamer gestuurd over de noodzaak tot het ontwikkelen van specifiek beleid ten aanzien van drones, waarbij veiligheid, economische kansen en privacy centraal staan. Een van de zes uitgangspunten is dat de overheid innovatieve ontwikkelingen door bedrijven en kennisinstellingen graag wil faciliteren, bijvoorbeeld door ruimte te geven aan test- en oefenlocaties. De nadere uitwerking volgt later dit jaar.

Het voornemen van het kabinet is er op gericht om op korte termijn de regelgeving zodanig aan te passen dat de mogelijkheden voor beroepsmatig gebruik van drones worden verruimd. Voor het gebruik van lichtere drones zullen eenvoudiger eisen gaan gelden dan voor zwaardere drones. Het is de bedoeling om met de nationale regelgeving zo veel mogelijk aan te sluiten bij eventuele Europese regelgeving, die naar verwachting pas in 2017 tot regels zal leiden. Op deze manier ontstaat er een gelijk speelveld voor de Nederlandse industrie ten opzichte van andere Europese spelers.

Daarnaast worden er verschillende verkenningen gestart, onder meer in het agrodomein, om de commerciële toepassing van drones verder te operationaliseren. Deze verkenning zal begin 2016 gereed zijn.

¹⁸ Kamerstukken, vergaderjaar 2014-2015, 32761 nr. 78.

De zelfrijdende auto

Nederland wil met het mogelijk maken van zelfrijdende voertuigen op de openbare weg inspelen op innovatieve ontwikkelingen die op korte en lange termijn helpen bij het verbeteren van de doorstroming van het verkeer, het verbeteren van verkeersveiligheid en het zuiniger rijden. In de verre toekomst hebben zelfrijdende auto's mogelijk een nog grotere maatschappelijke impact. Denk aan het anders besteden van reistijd, meer- en betere mobiliteit voor ouderen of mensen met een beperking, ander ruimtegebruik in de stad omdat auto's zichzelf kunnen parkeren en veranderingen in het mobiliteitssysteem.

Gezien deze potentie van zelfrijdende auto's streeft het kabinet ernaar Nederland voorop te laten lopen in de ontwikkeling ervan, onder andere door ruimte te creëren in wet- en regelgeving. Sinds begin 2015 is het mogelijk om grootschalige testen te starten. Hiermee kan de Rijksdienst voor Wegverkeer op basis van maatwerk ontheffingen gaan verlenen en kunnen we als overheid meegroeien met de technologische ontwikkelingen. Dit omdat op dit moment nog geen beoordelingscriteria of uitvoeringswetgeving voorhanden is. Op langere termijn zijn aanvullende aanpassingen nodig, in regelgeving, (digitale) infrastructuur, rijvaardigheidseisen en mogelijk ook op het terrein van aansprakelijkheid.

Een toekomstbestendig kader voor intellectuele eigendomsrechten

Intellectuele eigendomsrechten (hierna: IE-rechten) zijn voor bedrijven van groot belang bij het versterken van hun concurrentiekracht. Ondernemingen kunnen beter profiteren van innovatie als zij gebruikmaken van IE-rechten. Actuele technologische ontwikkelingen zoals e-commerce en 3d-printing hebben effect op traditionele productie- en distributiemodellen en daarmee op intellectuele eigendomsaspecten. Informatie is altijd, overal en direct beschikbaar en consumenten maken graag gebruik van zeer gemakkelijk verkrijgbare nieuwe diensten, ook als dat illegaal is. Deze ontwikkelingen kunnen gevolgen hebben voor de inhoud, het gebruik en de handhaving van IE-rechten. Voor al dan niet commerciële gebruikers is het niet altijd duidelijk of, en zo ja welke intellectuele eigendomsrechten kunnen rusten op nieuwe werkwijzen, zoals bijvoorbeeld 3d-printing. Tegelijkertijd is het voor een rechthebbende lastig om zicht te krijgen op degenen die (vaak ook zonder toestemming) gebruik maken van de beschermde innovaties, te meer omdat aanbieders van producten en diensten in de interneteconomie vaak op verschillende markten tegelijk opereren en nauwelijks gebonden zijn aan fysieke landsgrenzen.

Momenteel staat niet vast of deze ontwikkelingen belemmeringen opleveren voor het gebruik van het IE-systeem of dat de huidige (IE-)regelgeving wellicht belemmerend werkt voor de verdere groei van markten waarin dergelijke innovaties een grote rol spelen. De ontwikkelingen in deze sectoren gaan echter snel en het is daarom belangrijk vroegtijdig na te denken over de gevolgen die dit kan hebben voor het IE-systeem als geheel. Via dialogen met relevante betrokkenen oriënteer ik me momenteel op de invloed van technologische ontwikkelingen op de toekomstbestendigheid van het huidige IE-systeem. Het is namelijk van groot belang dat dit systeem toegankelijk blijft voor innovatieve

bedrijven, dat het een goede rechtszekerheid biedt, transparant is en de balans met maatschappelijke belangen in het oog houdt. Na afloop van deze oriëntatie onder stakeholders wordt het resultaat met hen gedeeld en zal ik dit gebruiken voor een nadere standpuntbepaling.

Medische technologie

Innovatieve medische technologieën zoals bijvoorbeeld 3d geprinte schedel- of heupimplantaten, hebben de potentie om de kwaliteit van de zorg te verbeteren en de zorgkosten omlaag te brengen. Voorafgaand aan de (Europese) markttoelating moet voor dergelijke technologen zorgvuldig gekeken worden naar mogelijke risico's en het medisch nut. Zorg die zichzelf nog niet bewezen heeft moet daarnaast in Nederland nog een traject te doorlopen alvorens een vergoeding ten laste van de zorgverzekering een feit is.

De Nederlandse regelgeving voor geneeskundige zorg biedt in beginsel voldoende ruimte voor vergoeding van toepassingsvormen van dergelijke nieuwe medische technologieën. In de Nederlandse regelgeving is bepaald dat er aanspraak op vergoeding van geneeskundige zorg bestaat indien een persoon daar redelijkerwijs op aangewezen is, het een behandeling betreft zoals medisch specialisten die plegen te bieden en voldoet aan de stand van de wetenschap en praktijk, en bij ontbreken van een zodanig maatstaf, door hetgeen in het betrokken vakgebied geldt als verantwoorde en adequate zorg en diensten. Indien een bepaalde behandeling of medische technologie daaraan voldoet, bestaat er in principe ruimte voor een vergoeding. De bewijslast ligt hierbij bij de innoverende aanbieder.

Het is voor de patiënt van belang dat in alle stadia zorgvuldig wordt gekeken naar verantwoorde en adequate zorg. Tegelijkertijd kan in Nederland veelbelovende, innovatieve zorg, met het instrument van de 'voorwaardelijke toelating' in sommige gevallen sneller beschikbaar komen.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zal na ontvangst van het rapport en advies van Actal over medische hulpmiddelen bekijken of sprake is van ongerechtvaardigde belemmeringen in dit proces en overwegen hoe deze kunnen worden aangepakt.

4. Stimuleren van nieuwe verdienmodellen

Nieuwe retailconcepten

Gemeenten willen ruimte bieden aan ondernemers die inspelen op de behoefte aan nieuwe winkelconcepten, waaronder mengvormen van horeca, detailhandel, cultuur en dienstverlening. Gemeenten juichen deze ontwikkelingen toe omdat het naast nieuwe werkgelegenheid ook bijdraagt aan de diversiteit en leefbaarheid van (binnen)steden. De mogelijkheden van nieuwe mengvormen kunnen worden beperkt door zowel lokale regels als landelijke wettelijke kaders. Zo worden mengvormen waarbij men ook alcohol wil schenken beperkt door de regels in de Drank- en Horecawet.

Het kabinet heeft in de Retailagenda¹⁹ aangegeven samen met lokale partijen te verkennen welke mogelijkheden er zijn voor functiemenging binnen de bestaande wettelijke kaders, waaronder de Drank- en Horecawet en het Omgevingsrecht. Daarnaast zal met lokale partijen worden geïnventariseerd welke belemmeringen er zijn voor het combineren van detailhandel en horeca die niet binnen de huidige kaders passen.

Het kabinet zal bij de evaluatie van de Drank- en Horecawet in 2016 verkennen of bestaande belemmeringen voor het combineren van detailhandel en horeca, waaronder mengvormen waarbij men ook alcohol wil schenken, kunnen worden weggenomen. De belangen van volksgezondheid, openbare orde en veiligheid zullen hierbij als uitgangspunt dienen.

Insecten als grondstof voor diervoeding

Het gebruik van insecten als grondstof voor diervoeders (en humane consumptie) biedt interessante kansen voor innovatie en nieuwe verdienmogelijkheden voor Nederlandse ondernemers. Insecten vormen door hun hoge eiwitgehalte een duurzame nieuwe bron van eiwitten.

De toepassing van dierlijke eiwitten, waaronder insecten, in diervoeders is vanwege voedselveiligheids- en dierenwelzijnsregels niet toegestaan. Dit is voornamelijk te herleiden naar de BSE-crisis, waar dierlijke eiwitten in diervoeders een risico bleken te vormen voor het ontstaan van gevaarlijke dierziektes. Bovendien is deze wet- en regelgeving tot stand gekomen voordat insecten in beeld kwamen als nieuwe eiwitbron. Bij gebruik van insecten zijn de risico's nog niet goed bekend. Wet- en regelgeving lijken daarmee dus niet aan te sluiten bij de toenemende wens om insecten als grondstof voor diervoeders te kunnen toepassen.

Het toelaten van insecten in diervoeders vergt aanpassing van Europese regels. Op dit moment wordt de Nederlandse inzet hiervoor vormgegeven. Vooruitlopend daarop ben is de Green Deal Insecten voor Feed, Food en Farma gestart²⁰, waarin in overleg met ondernemers wordt gekeken hoe een toekomstige aanpassing van wet- en regelgeving eruit kan zien en welke wet- en regelgeving wel passend is voor het kweken van insecten.

De Europese digitale interne markt

Een uniform regelgevend kader op Europees niveau is belangrijk voor de schaalbaarheid van innovaties en om nieuwe verdienmodellen een kans te geven. Een veel gehoorde klacht van vernieuwende ondernemers is namelijk dat zij te maken hebben met verschillende regelgevende kaders waaraan hun innovaties moeten voldoen. Op 6 mei jl. heeft de Europese Commissie een digitale interne

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 27 838, nr. 13.

²⁰

http://www.ondernemendgroen.nl/greendeals/Pages/Green_Deal_Insecten_voor_Feed_Food_en_Farma_97.aspx

markt strategie gepresenteerd, waarmee zij de optimale randvoorwaarden wil creëren voor een digitale interne Europese markt. Een aantal van deze maatregelen ziet specifiek toe op de toekomstbestendigheid van regelgeving, bijvoorbeeld om deze geschikt te maken voor digitale technologieën zoals het streamen van video's.

Modernisering van het auteursrecht

Vorig jaar is in Brussel Richtlijn 2014/26/EU betreffende het collectieve beheer van auteursrechten en naburige rechten en de multiterritoriale licentieverlening van rechten voor onlinegebruik van muziekwerken tot stand gekomen. Deze richtlijn versimpelt de uitgifte van multiterritoriale licenties door collectieve beheersorganisaties voor onlinegebruik van muziek binnen de EU. Daardoor kunnen met nieuwe innovatieve online diensten muziekwerken ook grensoverschrijdend aangeboden worden. De richtlijn treedt in april 2016 in werking. Het wetsvoorstel om deze richtlijn uit te voeren ligt voor advies bij de Raad van State.

Nieuwe technologische ontwikkelingen houden niet op bij de grens. De Nederlandse inzet in Brussel is daarom altijd geweest om het auteursrecht aan te passen aan de ontwikkelingen in het digitale tijdperk. Daarom is Nederland ook verheugd dat de Commissie recent in haar digitale interne markt strategie heeft aangekondigd eind 2015 met moderniseringsvoorstellen te komen voor het auteursrecht. Nederland heeft al gepleit voor een flexibeler en meer toekomstbestendig systeem van uitzonderingen en beperkingen. Daarbij moet er een juiste balans zijn tussen de gerechtvaardigde belangen van rechthebbenden enerzijds en die van gebruikers anderzijds.

Gelijke tarieven voor fysieke en digitale media

De toenemende digitalisering van de economie biedt ook kansen voor de media. Denk hierbij bijvoorbeeld aan e-books en de digitale krant. Het verlaagde btw-tarief voor fysieke media zorgt voor een kostenvoordeel ten opzichte van digitale media, die gezien de aard van het product lastig is uit te leggen. In een recente brief aan de Kamer heeft het kabinet haar standpunt op deze zaak verduidelijkt²¹. Het kabinet kan zich niet vinden in een onderscheid tussen fysieke en digitale media, dat nu wordt gemaakt in de btw. Een verruiming van de mogelijkheden om hetzelfde btw-tarief toe te passen vergt echter aanpassing van de Europese btw-wetgeving. Het kabinet is blij dat dit onderwerp inmiddels op de EU-agenda staat. In haar mededeling over de Digital Single Market heeft de Commissie aangegeven nader te kijken naar de btw-behandeling van fysieke en digitale media. Het kabinet zal blijven aandringen op aanpassing van de btw-richtlijn op dit punt.

Kansen voor eCommerce

Het kabinet steunt het uitgangspunt om de online toegang tot goederen en diensten in heel Europa te verbeteren. Op het terrein van grensoverschrijdende elektronische handel kan winst behaald worden door een aantal regels op het

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 002, nr. 93.

gebied van consumentenbescherming en contractenrecht verder te harmoniseren en vereenvoudigen. Hierbij vind het kabinet het van belang dat een hoog niveau van consumentenbescherming wordt geboden, zonder dat innovatie wordt belemmerd en onnodige lasten voor handelaren worden veroorzaakt.

Ruimte voor innovaties door innovatiegericht inkopen

Een klacht die soms naar voren wordt gebracht is dat de aanbestedingsregels onvoldoende ruimte zouden bieden aan het inkopen van innovaties. Uit de evaluatie van de wet blijkt dat de Aanbestedingswet 2012 deze ruimte in voldoende mate biedt, echter dat van deze ruimte niet altijd gebruik wordt gemaakt. Aanbestedende diensten maken namelijk zelf de afweging of zij innovatieve producten of diensten inkopen. Om hen te stimuleren innovatiegericht aan te besteden bestaan diverse initiatieven. Zo voer ik het programma 'Inkoop Innovatie Urgent' uit, waarin aan aanbestedende diensten kennis, instrumenten en een netwerk worden geboden. Ook kunnen aanbestedende diensten bij PIANOo, het expertisecentrum aanbesteden, informatie verkrijgen over hoe zij innovatiegericht kunnen inkopen. Daarnaast bevatten de nieuwe Europese Aanbestedingsrichtlijnen, die uiterlijk in het voorjaar van 2016 in de Aanbestedingswet 2012 geïmplementeerd moeten worden, een nieuwe procedure voor het inkopen van innovaties: het innovatiepartnerschap. Deze procedure maakt het mogelijk dat een aanbestedende dienst die een behoefte heeft waarvoor in de markt geen oplossing beschikbaar is, samen met een of meer ondernemers een nieuw product ontwikkelt en na die ontwikkeling dat product direct aankoopt. De procedure van het innovatiepartnerschap biedt innovatieve bedrijven dus meer kansen om hun ideeën uit te werken tot een bruikbare oplossing.

Wet Markt en Overheid

De Wet Markt en Overheid heeft als doel het creëren van gelijke concurrentievoorwaarden tussen overheden en bedrijfsleven. Het uitgangspunt van deze wet is dat overheden economische activiteiten mogen uitvoeren, waarbij ze zich aan een aantal gedragsregels moeten houden, zoals het doorberekenen van integrale kosten. Overheden kunnen op dit uitgangspunt een uitzondering maken, indien de uitvoering van de economische activiteit in het algemeen belang plaatsvindt. Een voorbeeld is de verhuur van een sporthal of de toegang tot een gemeentelijke parkeergarage. Dit zijn economische activiteiten die een gemeente kan uitvoeren en waarbij de gemeente een publiek belang hoger kan inschatten dan het belang van gelijke concurrentievoorwaarden voor marktpartijen. In dat geval kan de betreffende overheid een algemeen belang besluit maken. Daarmee wordt de economische activiteit uitgezonderd van de toepassing van de gedragsregels. Het signaal dat deze uitzondering regelmatig door overheden wordt gebruikt is mij bekend. In de reactie op de evaluatie van de Wet Markt en Overheid, die ik deze zomer aan uw Kamer zal sturen, zal ik hier nader op ingaan.

Wet Vaste Boekenprijs

Innovaties in de boekenmarkt roepen ook vragen op over de vaste boekenprijs, die Nederland reeds kent vanaf 1923 en die sinds 2005 is neergelegd in de Wet op

de vaste boekenprijs. In haar brief van 6 februari 2015 heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap uw Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van de tweede evaluatie van de Wet op de vaste boekenprijs. Uit deze evaluatie volgt dat diverse marktontwikkelingen, zoals de toegenomen digitale verkoop van boeken en nieuwe online diensten en verdienmodellen, het debat voeden over het nut, de noodzaak en de werking van de Wet op de vaste boekenprijs. Ook de opkomst van e-books, waarvoor de vaste boekenprijs niet geldt, draagt bij aan deze discussie. Zo steeg het aantal verkochte e-books tussen 2009 en 2013 van 110.000 naar 1,7 miljoen en is nu ruim 40% van de leverbare titels ook als e-book beschikbaar. In haar brief van 6 februari 2015 licht de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap toe, gelet op het belang van een divers en breed beschikbaar aanbod van boeken, de komende vier jaar de Wet op de vaste boekenprijs te continueren. Na twee jaar zal de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap uw Kamer tussentijds informeren, onder meer over de stand van zaken bij de digitalisering met het oog op de functionaliteit van de wet. Over vier jaar zal de Wet op de vaste boekenprijs opnieuw worden geëvalueerd.

Postdiensten

In de afgelopen jaren hebben zich aanzienlijke veranderingen voorgedaan in het gedrag en de behoeften van gebruikers van postdiensten. Als gevolg van de opkomst van elektronische alternatieven, zoals e-mail, is het traditionele postverkeer een minder belangrijk communicatiemiddel geworden en is door de afname in de vraag naar postdiensten een trend ontstaan van volumedalingen. De structurele volumedalingen hebben druk gezet op de financiële houdbaarheid van de universele postdienst (UPD), een verplichting waarmee wordt beoogd een kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke basispostvoorziening voor burgers en kleinzakelijke gebruikers te waarborgen. Op 26 mei 2015 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel tot modernisering en flexibilisering van de UPD aangenomen, waarin maatregelen zijn opgenomen om een rendabele uitvoering van de UPD te kunnen waarborgen en daarmee de continuïteit van een kwalitatief goede, betaalbare en toegankelijke basispostvoorziening die is ingericht op de huidige wensen van burgers en kleinzakelijke gebruikers. Zo worden de eisen inzake postvestigingen en brievenbussen aangepast, opdat de kosten van de UPD kunnen verminderen en toekomstige tariefstijgingen kunnen worden beperkt. Ook wordt een periodieke evaluatie van de UPD wettelijk verankerd. Tijdens deze periodieke evaluatie zal aandacht worden besteed aan verwachtingen ten aanzien van toekomstige postvolumes en ontwikkelingen en kunnen specifieke maatregelen aan de orde zijn om de continuïteit van de UPD te waarborgen.