

# VRIJ VERKEER VAN GOEDEREN EN DIENSTEN

Rechtspraak

## Onduidelijke afbakening tussen het vrij verkeer van kapitaal en van diensten

Mr. J.C.M. van der Beek

**In een recent arrest waarin een Zwitserse onderneming een beroep deed op het vrij verkeer van kapitaal om leningen in Duitsland te kunnen aanbieden, heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat niet getoetst moest worden aan deze Verdragsbepalingen, maar aan die betreffende het vrij verkeer van diensten. Het criterium dat het Hof daarbij aanlegt voor de afbakening tussen deze vrijheden is niet duidelijk en lijkt niet geheel in overeenstemming met de bestaande jurisprudentie.**

*Arrest Fidium Finanz AG / Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (C-452/04 van 3 oktober 2006, n.n.g.; zie <http://curia.europa.eu/>)*

### Feiten

Fidium Finanz is een Zwitserse vennootschap die het grootste deel (90 procent) van haar leningen verstrekt aan in Duitsland wonende personen.<sup>1</sup> De kredieten worden via een vanuit Zwitserland beheerde website aangeboden. De cliënten kunnen daarvan de nodige documenten downloaden en deze ingevuld per post aan Fidium toesturen. Fidium beschikte niet over een Duitse vergunning om in Duitsland banktransacties en financiële diensten te verrichten op basis van de Gesetz über das Kreditwesen (hierna: KWG). Voor een dergelijke vergunning is, althans voor niet binnen de EU gevestigde ondernemingen, vereist dat zij in Duitsland een vestiging hebben. De Bundesanstalt, de Duitse federale autoriteit voor toezicht op de financiële dienstverrichtingen, heeft in een besluit Fidium, als onderneming gevestigd buiten de EU, verboden om krediettransacties te verrichten omdat zij zich doelgericht tot in Duitsland wonende cliënten richt. Fidium is tegen dit besluit in beroep gegaan en heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat het verbod in strijd is met de EG-bepalingen inzake het vrij verkeer van kapitaal in artikel 56 EG e.v.

De Duitse rechter besluit vervolgens een aantal prejudiciële vragen te stellen. De vraag die in deze zaak met name speelt is of het bedrijfsmatig verstrekken van kredieten onder de bepalingen inzake het vrij verkeer van kapitaal valt, dan wel (al dan niet mede) onder die van het vrij verrichten van diensten. Dat maakt in het onderhavige geval vooral verschil omdat dienstverrichters die in derde landen buiten de EU gevestigd zijn zich *niet* op de bepalingen inzake het vrij verkeer van diensten kunnen beroepen.<sup>2</sup> Dit is anders bij de bepa-

lingen inzake het vrij verkeer van kapitaal; in artikel 56 lid 1 EG is bepaald dat in het kader van de bepalingen van het hoofdstuk in het EG-Verdrag dat het vrij verkeer van kapitaal en betalingen betreft, alle beperkingen van het kapitaalverkeer tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en *derde landen* verboden zijn.

### Het arrest

Ter inleiding op de beantwoording van de prejudiciële vragen merkt het Hof op dat het mogelijk is dat een nationaal voorschrift zowel de vrijheid van dienstverrichting, als de vrijheid van kapitaalverkeer kan betreffen en kan beperken. Dit neemt niet weg dat uit de bewoordingen van de artikelen 49 EG (vrij verkeer van diensten) en artikel 56 EG (vrij verkeer van kapitaal) en uit de context in het EG-Verdrag blijkt dat deze vrijheden weliswaar nauw met elkaar zijn verbonden, maar verschillende situaties beogen te regelen en elk hun eigen werkingssfeer hebben. Indien een nationale regel verband houdt met beide vrijheden, moet volgens het Hof onderzocht worden of de uitoefening van beide vrijheden wordt beperkt en of een van die vrijheden voorrang heeft boven de ander. In dit kader was in de prejudiciële procedure aangevoerd dat met name uit de definitie van 'dienst' in artikel 50 lid 1 EG zou volgen dat de bepalingen inzake het vrij verkeer van diensten subsidiair gelden ten opzichte van die betreffende het vrij verkeer van kapitaal.<sup>3</sup> Het Hof meent echter dat uit deze definitie niet een rangorde van de vrijheden mag worden afgeleid. Het Hof wijst erop dat een nationale regel die verband houdt met twee vrijheden in beginsel slechts in het kader van uitsluitend één van die vrijheden zal onderzoeken, indien uit de omstandigheden van de zaak blijkt dat de andere vrijheid volledig ondergeschikt is aan de eerste en daarmee kan worden verbonden.

Bij de beantwoording van de vraag of bij het bedrijfsmatig verstrekken van kredieten door een niet EU-instelling een beroep kan

<sup>1</sup> Om die reden behoefde zij niet in het bezit te zijn van een Zwitserse vergunning. Tijdens de zitting was door de raadsman van Fidium naar voren gebracht dat Fidium inmiddels sinds maart 2005 in het bezit was van een Zwitserse vergunning voor het verstrekken van consumptief krediet. Deze omstandigheid was echter in de prejudiciële vragen niet meegenomen.

<sup>2</sup> Zie advies 1/94 van HvJ van 15 november 1994, Jur. p. I-5267, ro.81.

<sup>3</sup> In de definitie van het begrip 'diensten' in artikel 50 lid 1 EG is bepaald dat het gaat om verrichtingen waarop 'de bepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen, kapitaal en personen [...] niet van toepassing zijn'.

De auteur is advocaat en partner bij Kennedy Van der Laan.

worden gedaan op de bepalingen van het vrije verkeer van kapitaal, of dat deze activiteit alleen onder de bepalingen van het vrij verkeer van diensten valt, stelt het Hof vast dat deze activiteit zowel verband houdt met het vrij verkeer van diensten als met het vrij verkeer van kapitaal. Immers, volgens vaste jurisprudentie is het verstrekken van kredieten door een kredietinstelling een dienst in de zin van artikel 49 EG. Het feit dat Fidium geen kredietinstelling is, doet aan deze kwalificatie niet af. Daarnaast houdt de activiteit verband met het kapitaalverkeer; het begrip kapitaalverkeer wordt bepaald door de opsomming in de bijlage bij de oude kapitaalverkeerrichtlijn 88/361. In deze opsomming is opgenomen 'de door niet-ingezetenen (van de EU) aan ingezetenen verstrekte leningen en kredieten'.

Na deze vaststelling onderzoekt het Hof of de nationale maatregel (het verbod om zonder vergunning deze activiteiten uit te oefenen) de uitoefening van de beide vrijheden belemmert.

Wat betreft de vrijheid van dienstverrichting merkt het Hof op dat in het licht van de vaste jurisprudentie moet worden aangenomen dat de Duitse regeling, het vergunningsvereiste, een beperking van deze vrijheid vormt; het vereiste van een vaste inrichting is een ontkenning van die vrijheid (en is slechts aanvaardbaar indien vaststaat dat het onmisbaar is om het beoogde doel te bereiken<sup>4</sup>). Het Hof laat daar onmiddellijk op volgen dat een onderneming met een zetel buiten de EU, zoals Fidium, zich echter niet kan beroepen op deze vrijheid.

Wat betreft het vrije verkeer van kapitaal erkent het Hof dat de Duitse regel de door niet-EU instellingen aangeboden financiële diensten minder toegankelijk zal maken voor in Duitsland wonende cliënten en dat daardoor de met die diensten verband houdende grensoverschrijdende financiële stromen zullen verminderen. Het Hof meent echter dat in de omstandigheden van deze zaak het aspect van de vrijheid van dienstverrichting de voorrang heeft boven het aspect van het vrije kapitaalverkeer. De reden daarvoor is dat, nu de regeling tot gevolg heeft dat in derde landen gevestigde ondernemingen moeilijker toegang krijgen tot de Duitse markt, voornamelijk inbreuk wordt gemaakt op de vrijheid van dienstverrichting. De beperkende werking van de Duitse regel voor het vrij verkeer van kapitaal is volgens het Hof een onvermijdelijk gevolg van de beperking van het vrij verrichten van diensten. Als gevolg daarvan behoeft volgens het Hof de verenigbaarheid van de regel met de bepalingen inzake het vrij verkeer van kapitaal (artikel 56 EG e.v.) niet te worden onderzocht.

## Commentaar

### Eerdere jurisprudentie

Het arrest betreft met name de afbakening van de werkingsfeer van de Verdragsbepalingen inzake twee (of meer) verschillende vrijheden indien een nationale maatregel effect kan hebben voor de uitoefening van meer vrijheden. In eerdere jurisprudentie heeft het Hof ook al moeten beoordelen aan welke vrijheden-bepalingen moest worden getoetst indien bijvoorbeeld door een bepaalde maatregel zowel het vrij verkeer van goederen werd beperkt, als het vrij

verkeer van diensten. Het Hof leidt uit deze jurisprudentie de regel af dat een nationale maatregel in principe aan de regels van alle betrokken vrijheden wordt getoetst, tenzij 'uit de omstandigheden van de zaak blijkt dat één van de vrijheden volledig ondergeschikt is aan de andere en daarmee kan worden verbonden'. Voorbeelden uit de jurisprudentie die het Hof in dit verband noemt zijn onder andere de zaken Schindler<sup>5</sup>, Omega<sup>6</sup> en Bachmann<sup>7</sup>. In de zaak Schindler ging het om de verkoop in het VK, in strijd met een aldaar geldend verbod, van loten en de verspreiding van reclamemateriaal door agenten van een Duitse organisator van loterijen. Het Hof oordeelde dat deze verkoop van loten slechts de 'concrete vormgeving van de organisatie of de werking van een loterij' vormde die 'niet los kan worden gezien van de loterijactiviteit waaraan zij gekoppeld is. De invoer en de verspreiding van voorwerpen is geen doel op zich, maar dient enkel om het de bewoners der Lid-Staten waarin die voorwerpen worden ingevoerd en verspreid, mogelijk te maken aan de loterij deel te nemen. Loterijactiviteiten zijn derhalve geen activiteiten in verband met "goederen", die als zodanig onder artikel 30 EEG-Verdrag vallen. Zij moeten daarentegen worden beschouwd als "dienstverrichtingen" in de zin van het Verdrag'. Relevant voor de afbakening was derhalve de vraag of de invoer en de verspreiding van de loten en het reclamemateriaal 'een doel op zich was' of diende om het mogelijk te maken om aan een loterij deel te nemen.

In de zaak Omega ging het om het in het VK geldende verbod om in een 'laserdrome' een bepaald spelmodel te exploiteren. Voor dit spel was een bepaalde uitrusting nodig. In de procedure werd betoogd dat het verbod op exploitatie van het desbetreffende spelmodel (tevens) leidde tot een beperking op het vrij verkeer van goederen, namelijk de noodzakelijke uitrusting. Het Hof herhaalt zijn bekende criterium, namelijk dat: 'wanneer een nationale maatregel zowel de vrijheid van dienstverrichting als het vrije verkeer van goederen beperkt, het Hof de maatregel in beginsel slechts uit het oogpunt van een van deze twee fundamentele vrijheden onderzoekt, indien uit de omstandigheden van de zaak blijkt dat een van de vrijheden volledig ondergeschikt is aan de andere en daarmee kan worden verbonden'.<sup>8</sup> Het Hof concludeerde dat in de omstandigheden van de desbetreffende zaak de vrijheid van dienstverrichting belangrijker was dan het vrije verkeer van goederen. De maatregel beperkte slechts de invoer van goederen met betrekking tot de specifiek voor de verboden laserspelvariant ontworpen uitrusting, wat een 'onvermijdelijk gevolg' was van de beperking van de desbetreffende diensten (het verbod op exploitatie van het spelmodel). De verenigbaarheid met de Verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen behoeft volgens het Hof dus niet afzonderlijk te worden onderzocht.

De zaak Bachmann betrof een regel uit de belastingwetgeving van België op grond waarvan het aan de heer Bachmann niet was toegestaan om de premies die hij in Duitsland had betaald in verband met een ziekte en invaliditeitsverzekering in mindering te brengen op zijn inkomen, vanwege het feit dat de premies niet in België waren betaald. Het Hof achtte deze bepaling in strijd met de bepalingen inzake de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten. De vraag kwam aan de orde of de regeling ook gezien moest worden als een beperking van het vrij verkeer van kapitaal en van betalingen. Het Hof beantwoordde deze vraag ontkennend: 'dat artikel 67 (nu: artikel 56 EG) niet de beperkingen verbiedt die niet op de overmakingen van kapitaal zijn gericht, maar die indirect voortvloeiën uit beperkingen ten aanzien van de andere fundamentele vrijheden, en dat bepalingen als die welke voor de nationale rechter in geding zijn, geen beletsel vormen voor de betaling van premies aan in een andere Lid-Staat gevestigde ver-

<sup>4</sup> Zie onder andere arrest C-222/95 (Parodi), Jur. 1997, p. I-3899.

<sup>5</sup> Arrest C-275/92, Jur. 1994, p. I-1039

<sup>6</sup> Arrest C-36/02, Jur. 2004, p. I-9609.

<sup>7</sup> Arrest C-204/90, 1992, Jur. p. I-249.

<sup>8</sup> Zie onder andere arrest Schindler, C-275/92, Jur. 1994, p. I-1039.

zekeringsmaatschappijen en evenmin voor de betaling in de valuta van de Lid-Staat waar die maatschappij is gevestigd'.<sup>9</sup> Hier is tevens relevant dat het Hof overweegt dat de bepalingen inzake het vrij verkeer van kapitaal niet beperkingen verbiedt die niet op overmakingen van kapitaal zijn gericht (met andere woorden beperkingen van activiteiten waarbij het kapitaal verkeer 'een doel op zich' is), maar die 'indirect voortvloeien' uit beperkingen van de uitoefening van andere fundamentele vrijheden.

Uit deze jurisprudentie moet derhalve afgeleid worden dat wanneer er verschillende vrijheden in het geding zijn, in principe aan de bepalingen van alle desbetreffende vrijheden moet worden getoetst. Dit is alleen anders indien vastgesteld moet worden dat een activiteit die samenhangt met een vrijheid (bijvoorbeeld de invoer van goederen) geen 'doel op zich' is, maar louter auxiliair of ondergeschikt is aan een andere activiteit (diensten, zoals een loterij of de exploitatie van een spelmodel) die geregeerd wordt door een andere vrijheid. De Verdragsbepalingen met betrekking tot een vrijheid verbieden uitsluitend beperkingen die als zodanig op die vrijheid zijn gericht, en niet die beperkingen die indirect voortvloeien uit beperkingen waarop andere vrijheden hoofdzakelijk betrekking hebben en die daaraan volledig ondergeschikt zijn.

### Onjuiste toetsing door het Hof

Naar mijn mening kan in de onderhavige zaak, wanneer men van deze in de jurisprudentie ontwikkelde criteria uitgaat, betwijfeld worden of de beperkingen op het vrij verkeer van kapitaal die het gevolg waren van de Duitse regeling zoals het Hof meent wel 'volledig ondergeschikt' waren aan de beperkingen op het vrij verkeer van diensten. Het verlenen van kredieten wordt, zoals vermeld, genoemd als voorbeeld in de Nomenclatuur van kapitaalverkeer in de bijlage I bij Richtlijn 88/361.<sup>10</sup> Deze bijlage bij de oude en inmiddels niet meer geldende EG-richtlijn op het gebied van het vrij verkeer van kapitaal bevat een niet-limitatieve lijst van activiteiten die onder het begrip kapitaalverkeer vallen. Het EG-Verdrag bevat geen definitie van het begrip 'kapitaalverkeer'. In de jurisprudentie is het Hof, ook nu de Richtlijn door de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht niet meer van toepassing is, uit blijven gaan van de indicatieve waarde van de lijst voor het begrip 'kapitaalverkeer'.<sup>11</sup> Het is mijns inziens zeker verdedigbaar dat in de onderhavige zaak het verlenen van kredieten door Fidium 'een doel op zich' was in de zin van de eerdere jurisprudentie. De bepalingen inzake het vrije verkeer van kapitaal verbieden juist beperkingen die op het overmaken van kapitaal zijn gericht, zowel tussen de lidstaten als tussen de lidstaten en derde landen.

De motivering van het Hof ter zake van de niet-toepasselijkheid van de bepalingen inzake het vrij verkeer van kapitaal is niet duidelijk en lijkt niet geheel in overeenstemming met de criteria van het Hof in de eerdere hierboven aangehaalde jurisprudentie. Als motivering merkt het Hof op dat de regeling tot gevolg zal hebben dat Duitsers minder vaak van de financiële diensten van ondernemingen als Fidium gebruik zullen kunnen maken zodat de met die dienstverrichtingen samenhangende grensoverschrijdende financiële stromen zullen verminderen. Het Hof acht dit slechts een 'onvermijdelijk gevolg' van de beperking van het vrij verrichten van diensten. Nog afgezien van het feit dat getwijfeld kan worden aan de juistheid van deze conclusie, past het Hof hiermee niet de door hem ontwikkelde criteria voor afbakening toe. Indien meerdere vrijheden in het spel zijn moet het, volgens de vaste jurisprudentie, voor toetsing aan slechts één van de vrijheden, duidelijk zijn dat sprake is van een subsidiaire activiteit

die geen 'doel op zich' vormt, maar uitsluitend dient om een andere activiteit mogelijk te maken. De vrijheid waaraan de subsidiaire activiteit raakt, moet 'volledig ondergeschikt' zijn aan de andere vrijheid waaraan getoetst wordt. Het zou volgens deze jurisprudentie niet voldoende moeten zijn dat de vermindering van de financiële stromen slechts een 'onvermijdelijk gevolg' is van de beperking van het vrij verrichten van diensten. In veel situaties zullen activiteiten met elkaar samenhangen en zal moeilijk te bepalen zijn of een beperking van de ene activiteit onvermijdelijk een beperking van de andere activiteit tot gevolg heeft of juist andersom. Zo zou men in het onderhavige geval net zo goed hebben kunnen redeneren dat het verbod op het verlenen van kredieten door buitenlandse ondernemingen, een activiteit die onder de definitie van kapitaalverkeer valt, als onvermijdelijk gevolg heeft dat het vrij verrichten van diensten, het aanbieden van de kredieten, door deze ondernemingen wordt beperkt. Het Hof gaat in de onderhavige uitspraak derhalve te kort door de bocht en past een ten opzichte van de eerdere jurisprudentie vager criterium toe.

### Andere mening van de AG

Het valt op dat het Hof met deze summier motivering weinig overwegingen (namelijk slechts één) besteedt aan de afbakening tussen de bepalingen inzake het vrij verkeer van kapitaal en die betreffende het vrije verkeer van diensten. Een groot contrast hiermee vormt de conclusie van AG Stix-Hackl. De AG komt na een uitgebreide analyse tot de vaststelling dat de Duitse regeling in het onderhavige geval (hoewel het aanbieden van kredieten volgens vaste jurisprudentie gezien moet worden als een dienst) niet valt onder het vrij verkeer van diensten omdat (rechts)personen buiten de EU geen beroep op deze vrijheid kunnen doen.

De AG motiveert vervolgens zeer uitvoerig waarom naar haar mening in de onderhavige zaak wel getoetst moet worden aan de bepalingen inzake het vrij verkeer van kapitaal. Ten eerste valt het verlenen van leningen en kredieten onder het begrip kapitaalverkeer volgens de Nomenclatuur in bijlage I bij de hierboven genoemde Richtlijn 88/361. Daarnaast valt uit onder meer de arresten Svensson en Gustavsson<sup>12</sup> en Parodi<sup>13</sup> (welke twee arresten eveneens betrekking hadden op het verlenen van kredieten) af te leiden dat de bepalingen inzake het vrij verkeer van kapitaal naast die van het vrij verkeer van diensten van toepassing kunnen zijn.<sup>14</sup> De AG bestrijdt dat uit het arrest Bachmann af te leiden zou zijn dat, wanneer het vrij verkeer van kapitaal en het vrij verkeer van diensten beide potentieel van toepassing zijn, maar er sprake is van een 'indirecte beperking' van het vrij verkeer van kapitaal, uitsluitend aan de regels inzake het

<sup>9</sup> Arrest C-204/90, 1992, Jur. p. I-249, ro. 34.

<sup>10</sup> Richtlijn 88/361 van 24 juni 1988 voor de implementatie van artikel 67 EG-Verdrag, Pb. EG 1988, L178/5.

<sup>11</sup> Zie onder andere arrest Trummer en Mayer, C-222/97, Jur. 1999, p. I-1661 en arrest Commissie/ Italië, C-174/04, Jur. 2005, n.n.g.

<sup>12</sup> Zaak C-484/93, Jur. 1995, p. I-3955.

<sup>13</sup> Zaak C-222/95, Jur. 1995, p. I-3899.

<sup>14</sup> AG Tesouro was overigens een geheel andere mening toegedaan in zijn conclusie in de zaak Safir (C/118-96, Jur. 1998, I/1897). Hij meende dat de bepalingen inzake het vrij verkeer van kapitaal zien op geheel andere situaties dan die inzake het vrij verkeer van diensten en dat deze bepalingen op een wederzijdse exclusieve basis zouden moeten worden toegepast (zie ov. 9).

vrij verkeer van diensten toepassing zou moeten worden gegeven. Het criterium 'indirecte beperking' is naar haar mening een te vaag criterium om als afbakening te kunnen gelden. De AG concludeert dat Fidium als een onderneming gevestigd buiten de EU, zich in principe kan beroepen op de bepalingen inzake het vrij verkeer van kapitaal.

Ten aanzien van de vraag of de Duitse regeling het vrije verkeer van kapitaal beperkt voor ondernemingen in derde landen, oordeelde de AG dat daarvan inderdaad sprake is bij een verplichting om vooraf in het bezit te zijn van een vergunning voor het verlenen van kredieten.<sup>15</sup> Dit wordt volgens de AG nog versterkt door het feit dat als eis voor het verkrijgen van een vergunning geldt dat de desbetreffende onderneming een vestiging heeft in Duitsland.

Na een uitvoerige analyse van de rechtvaardigingsgronden van artikel 58 lid 1 onder b EG, komt de AG tot de conclusie dat de vergunningsplicht van de Duitse regel voldoet aan de eisen voor een beroep op de relevante rechtvaardigingsgrond van artikel 58 lid 1 onder b EG<sup>16</sup> (namelijk een maatregel die noodzakelijk is met het oog op het voorkomen van inbreuken op nationaal recht op het gebied van toezicht op financiële instellingen). De AG gaat zover dat zij zelfs de verplichting om een vestiging in Duitsland te hebben in dit geval proportioneel en geoorloofd acht in het licht van de rechtvaardigingsgrond van laatstgenoemd artikel. Dit in tegenstelling tot de oordelen van het Hof over verplichtingen tot vestiging in eerdere jurisprudentie. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat er in dit geval geen afdoende toezicht op Fidium bestaat in het land, Zwitserland, waar zij gevestigd is en er ook geen samenwerkingsverplichtingen bestaan op het gebied van toezicht voor de Duitse en de Zwitserse autoriteiten. De vestigingseis is dus volgens de AG niet disproportioneel en moet als noodzakelijk worden beschouwd.

## Conclusie

Het eindresultaat is voor Fidium derhalve bij de AG hetzelfde als in het arrest van het Hof: aan haar mag de eis van een vergunning en een vestiging in Duitsland worden gesteld. Vanuit een oogpunt van toezicht gezien is dit waarschijnlijk een wenselijk resultaat. In de NRC van 13 januari jl., werd in dit verband gewezen op het recente rapport van de AFM waaruit blijkt dat leningen in Nederland te soepel worden verstrekt waardoor personen met het resterende inkomen onder het bijstandsniveau kunnen uitkomen. De weg waarlangs de AG tot dit resultaat komt lijkt mij echter te prefereren boven die van het Hof. Zoals gezegd, past het Hof in dit arrest een ten opzichte van de eerdere jurisprudentie vager criterium voor de afbakening tussen de bepalingen van verschillende vrijheden van het Verdrag toe. Het wachten is op een volgende zaak waar de afbakening van de werkingssfeer van de EG-bepalingen inzake het vrij verkeer door het Hof duidelijker gemotiveerd zal zijn.

<sup>15</sup> De AG verwijst hierbij wederom naar de zaak Parodi. Zie ook zaak Ospelt, C-452/01 Jur. 2003, p. I-9473 en de noot op dit arrest in *Common Market Law Review* 42:1133-1149, 2005.

<sup>16</sup> Ook in het arrest Ospelt accepteerde het Hof op grond van dit artikel een vergunningsplicht.