

Vergaderjaar 1996–1997

25 319 (R1592)

Aanpassing van enkele rijkswetten aan de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Aanpassingswet rijkswetten derde tranche Awb)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

In Nederland wordt, ter uitvoering van artikel 107, tweede lid, van de Grondwet, reeds geruime tijd gewerkt aan de codificatie van het algemeen deel van het bestuursrecht in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De eerste en de tweede tranche van de Awb zijn op 1 januari 1994 in werking getreden (Stb. 1994, 1). Inmiddels is de derde tranche Algemene wet bestuursrecht vastgesteld (Stb. 1996, 333). Deze wet vult de Awb aan met regels inzake vijf nieuwe onderwerpen:

- subsidies;
- beleidsregels;
- handhaving (toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften, bestuursdwang en bestuurlijke dwangsom);
- mandaat en delegatie;
- toezicht op bestuursorganen (goedkeuring, schorsing en vernietiging).

Daarnaast voorziet de derde tranche Awb in een tweetal kleine aanvullingen van de bekendmakingsbepalingen, en worden de bepalingen inzake motivering verplaatst van hoofdstuk 4 naar hoofdstuk 3 van de Awb. Het inhoudelijke gevolg van deze verplaatsing is dat de motiveringsbepalingen, die tot dusver alleen voor beschikkingen gelden, nu ook voor besluiten van algemene strekking gaan gelden.

Inwerkingtreding van de derde tranche is voorzien voor 1 januari 1998. Een ruime periode tussen plaatsing in het Staatsblad en inwerkingtreding is gewenst, opdat de praktijk zich tijdig op de nieuwe wetgeving kan instellen. Daarnaast is de invoeringstermijn nodig voor het totstandbrengen van de benodigde aanpassingswetgeving.

Om de doelstellingen van de Awb – het harmoniseren, vereenvoudigen en systematiseren van de bestuursrechtelijke wetgeving en het codificeren van bestuursrechtelijke jurisprudentie – te bereiken, is het totstandbrengen van de Awb zelf niet voldoende. Daarnaast is het noodzakelijk, dat de bestaande wetgeving inhoudelijk, maar ook qua systematiek, begrippenkader en terminologie met de Awb in overeenstemming wordt gebracht. De beoogde eenheid van wetgeving zou immers niet worden

bereikt, als bijzondere wetten hun eigen, afwijkende regels en begrippen zouden (blijven) hanteren.

Om deze reden is de invoering van de eerste en tweede tranche van de Awb gepaard gegaan met een omvangrijke aanpassingswetgeving, waarbij in totaal ruim 400 wetten en nog eens ruim 400 algemene maatregelen van bestuur aan de Awb zijn aangepast. Voor de invoering van de derde tranche is opnieuw aanpassingswetgeving noodzakelijk.

Bij de invoering van de eerste en de tweede tranche van de Awb is onder ogen gezien wat deze invoering betekent voor de rijkswetgeving. De Awb is géén rijkswet en geldt dus niet in de Nederlandse Antillen en in Aruba. Dat betekent echter niet, dat de Awb voor de rijkswetgeving geen gevolgen heeft. Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting bij de Rijkswet van 22 december 1993 tot aanpassing van een aantal rijkswetten aan de eerste en tweede tranche van de Algemene wet bestuursrecht, (Stb. 1993, 692; kamerstukken 23 252 (R 1477), verder aan te duiden als: Rijkswet van 22 december 1993) geldt de Algemene wet bestuursrecht voor Nederlandse bestuursorganen ook wanneer zij optreden ter uitvoering van rijkswetten. Het komt dus voor dat op het optreden van een Nederlands bestuursorgaan zowel bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht als bepalingen van een rijkswet van toepassing zijn. In de praktijk doet zich dit bijvoorbeeld – maar niet uitsluitend – voor bij de uitvoering van wetten als de Rijkswet op het Nederlandschap, de Paspoortwet, de Schepenwet en de Rijksoctrooiwet. Derhalve is onderlinge afstemming van de rijkswetgeving en de Algemene wet bestuursrecht gewenst.

Bij deze onderlinge afstemming dient echter rekening te worden gehouden met het feit dat de Algemene wet bestuursrecht niet geldt voor Antilliaanse en Arubaanse bestuursorganen, ook niet wanneer deze optreden ter uitvoering van rijkswetgeving. Bepalingen in rijkswetten, die voor Nederlandse bestuursorganen niet langer nodig zijn omdat daarvoor de meer algemene bepalingen van de Awb in de plaats treden, kunnen dus niet zonder meer vervallen, omdat zij soms ook van belang zijn voor Antilliaanse en Arubaanse bestuursorganen.

De aanpassing van rijkswetten dient derhalve te geschieden op een wijze die zowel recht doet aan de situatie in de Nederlandse Antillen en in Aruba als aan de situatie in Nederland. In de memorie van toelichting bij de Rijkswet van 22 december 1993 is uiteengezet hoe dit doel kan worden bereikt. Kort samengevat komt de destijds gehanteerde methodiek op het volgende neer.

Allereerst is er voor gekozen om ook in rijkswetgeving zoveel mogelijk de terminologie van de Awb te hanteren. Dat bleek in het algemeen zonder bezwaar te kunnen. Wanneer een rijkswet bepalingen bevat over onderwerpen die ook, maar dan in algemene zin, in de Awb worden geregeld, is nagegaan of de bepalingen van de rijkswet alleen betrekking hebben op Nederlandse bestuursorganen, of ook op Antilliaanse en Arubaanse bestuursorganen. In het eerste geval kunnen de bepalingen uit de rijkswet worden geschrapt; voor Nederlandse bestuursorganen geldt in plaats daarvan dan immers de Awb. In het tweede geval is schrappen niet mogelijk, maar dient niettemin te worden voorkomen dat voor Nederlandse bestuursorganen een conflict ontstaat tussen de rijkswetbepalingen en de bepalingen van de Awb. Dit is bereikt door in deze gevallen de rijkswetbepalingen zodanig te herformuleren, dat zij alleen nog gelden voor Antilliaanse en Arubaanse bestuursorganen. Voor de Antilliaanse en Arubaanse bestuursorganen verandert er dus materieel niets.

Bij de aanpassing van de rijkswetgeving aan de eerste en tweede tranche bleek deze methodiek goed hanteerbaar. Het spreekt dan ook vanzelf dat zij ook in het onderhavige voorstel van rijkswet is gehanteerd

voor de aanpassing aan de derde tranche. Dat bleek opnieuw zonder bezwaar te kunnen.

Meer in het algemeen is gebleken dat de derde tranche slechts een beperkt aantal aanpassingen van rijkswetten noodzakelijk maakt. Dit hangt samen met de aard van de in de derde tranche geregelde onderwerpen. Veruit het meest omvangrijke en ingrijpende onderdeel van de derde tranche is de regeling inzake subsidies. In de rijkswetgeving blijken echter niet of nauwelijks bepalingen over subsidies voor te komen. Ook bepalingen over beleidsregels zijn in de rijkswetgeving niet aangetroffen, terwijl de bepalingen over mandaat en delegatie veelal niet tot aanpassingen nopen. De meeste aanpassingen in de rijkswetgeving vloeien voort uit de onderdelen toezicht op bestuursorganen (vooral goedkeuring) en toezicht op de naleving.

Ten slotte is van de gelegenheid gebruikgemaakt om een aantal omissies en onvolkomenheden in eerdere wijzigings- en aanpassingswetten weg te nemen.

2. Artikelsgewijze toelichting

HOOFDSTUK I KABINET VOOR NEDERLANDS-ANTILLIAANSE EN ARUBAANSE ZAKEN

Artikel I Reglement voor de Gouverneur van de Nederlandse Antillen

In artikel 23 wordt de term «goedkeuring» vervangen door de term toestemming, aangezien de inhoud van het hier gebruikte begrip niet overeenkomt met hetgeen blijktens afdeling 10.2.1 van de Awb onder goedkeuring moet worden verstaan.

Het object van de «goedkeuring» is blijkens de parlementaire geschiedenis van het Reglement (memorie van antwoord bij de wijziging van het Reglement in 1985, kamerstukken II 1985/86 19 109, nr. 7, blz. 7) de landsverordening waarbij bevoegdheden worden verleend aan de Gouverneur. Deze landsverordening is echter geen besluit in de zin van de Awb, aangezien de verordening door de wetgevende macht (regering en Staten gezamenlijk) wordt vastgesteld. Hier is derhalve geen sprake van goedkeuring van een besluit in de zin van artikel 10:25 Awb.

Artikel II Reglement voor de Gouverneur van Aruba

Deze wijziging is gelijk aan die in het Reglement voor de Gouverneur van de Nederlandse Antillen. Voor een toelichting wordt daarnaar verwezen.

HOOFDSTUK 2 MINISTERIE VAN JUSTITIE

Enig artikel Rijkswet vrijwillige zetelverplaatsing van rechtspersonen

A tot en met I

Aangezien in deze wet sprake is van goedkeuring van een wijziging van de akte van oprichting van een vennootschap en dus niet van goedkeuring van een besluit in de zin van de Awb, wordt de term goedkeuring telkens vervangen door toestemming.

Tevens is in het tweede lid van artikel 8 een omissie uit de aanpassingswetgeving eerste tranche Awb rechtgezet.

HOOFDSTUK 3 MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Enig artikel Paspootwet

A

Artikel 8 van deze wet betreft een mandaatverlening aan buitenlandse autoriteiten. Aangezien het geen mandaat aan ondergeschikten betreft, is de mandaatverlening expliciet tot uitdrukking gebracht conform de terminologie van afdeling 10.1.1 Awb.

B

De aanpassing van artikel 64 herstelt een omissie uit de aanpassingswetgeving eerste tranche Awb.

HOOFDSTUK 4 MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Artikel I Schepenwet

A

In de Rijkswet van 12 april 1995 houdende wijziging van de Schepenwet (Stb. 301, verder aan te duiden als: de Rijkswet van 12 april 1995) waren de wijzigingen die bij de Rijkswet van 22 december 1993 daarin ter aanpassing aan de Awb waren aangebracht, niet verwerkt. Daardoor werden onbedoeld enkele aanpassingen ongedaan gemaakt. Dit wordt rechtgezet met deze aanpassing.

Omwille van de duidelijkheid is de tekst van artikel 2bis in zijn geheel opnieuw vastgesteld. Hierbij is tevens van de gelegenheid gebruik gemaakt om een en ander duidelijker te laten aansluiten bij de Awb. Daartoe is de term «vergunning» gebruikt waar voorheen werd gesproken over een schriftelijke verklaring, inhoudende dat geen bedenkingen tegen de voorgenomen reis bestaan. Met deze wijziging worden geen materiële veranderingen teweeggebracht voor wat betreft de inhoud of procedure van de beslissing.

De motiveringsplicht van besluiten vloeit voor Nederland rechtstreeks voort uit de Awb, evenals het schriftelijkheidsvereiste van besluiten en de gelijkstelling van een weigering om te besluiten met een besluit (zie respectievelijk de artikelen 3:46, 1:3 en 6:2 van de Awb). Voor de Nederlandse Antillen en voor Aruba is een en ander in het derde lid wel expliciet geregeld overeenkomstig de terminologie van de Awb.

B

Het ingevolge de Awb geldende uitgangspunt dat bevoegdheden kunnen worden gemandateerd, brengt met zich dat de wetgever in het normale geval niets hoeft te regelen. Artikel 6 is in deze zin aangepast.

C en K

Bij de Rijkswet van 12 april 1995 was wel in artikel 4, onder n, «vee» vervangen door lading, maar abusievelijk niet tevens in de artikelen 9 en 67. Dat wordt nu rechtgezet.

D en E

Het oorspronkelijke artikel 13 was geformuleerd als een tot de eigenaars, de kapiteins en de leden der bemanning gerichte medewerkingsplicht ten aanzien van het verstrekken van inlichtingen. In artikel 14 was een medewerkingsplicht opgenomen voor de eigenaar of kapitein van het schip bij gelegenheid van het onderzoek van een schip.

De Awb bevat thans in afdeling 5.2 een meer algemene regeling van de bevoegdheden van toezichthouders en de daarmee verband houdende medewerkingsplicht. Er is voor gekozen de specifieke bepalingen in de Schepenwet te laten vervallen ten faveure van de algemene regeling in de Awb. Voor de Nederlandse Antillen en voor Aruba is een met de Awb overeenstemmende regeling neergelegd in de artikelen 13 en 14.

De aanpassing in het tweede lid van artikel 14 is redactioneel van aard. Door de formulering van de medewerkingsplicht in het eerste lid vervalt daarin het woord schip. Hierdoor zou in het tweede lid niet direct duidelijk meer zijn dat het hierbij om het onderzoek van het schip gaat.

F

De wijziging in het tweede lid van artikel 16 houdt verband met de wijzigingen in de artikelen waarnaar dit lid oorspronkelijk verwees.

Het zesde lid is ingevoegd omdat aanhouding een vorm van quasi-bestuursdwang is: een schip dat is aangehouden mag pas uitvaren als de geconstateerde gebreken (bijvoorbeeld: ontbreken van certificaten, technische gebreken, mankementen aan de uitrusting) zijn hersteld.

G

Zie de toelichting bij het derde lid van artikel 2bis in onderdeel A.

H

Deze wijziging betreft een terminologische aanpassing aan de Awb.

I

De terminologische aanpassing van de artikelen 52, eerste lid, en 53 vloeit voort uit de wijziging van artikel 2bis.

J

De terminologie in artikel 63, eerste lid, is aangepast aan de modelbepalingen voor aanwijzing van opsporingsambtenaren.

L

Zie de toelichting bij het zesde lid van artikel 16 in onderdeel F.

Artikel II Wet behoud scheepsruimte 1939

A

Met de wijziging in artikel 4 wordt aangesloten bij de terminologie zoals die onder vigeur van de Awb wordt gebruikt.

B

De term «het Rijk in Europa» is verouderd. Van de gelegenheid is gebruikgemaakt deze te vervangen door de gangbare aanduiding Nederland.

C

De terminologie van artikel 7, eerste lid, is aangepast aan de gebruikelijke modelbepalingen voor de aanwijzing van opsporingsambtenaren.

D

Voor de formulering van de specifieke bevoegdheden van opsporingsambtenaren in Nederland op grond van deze wet, wordt verwezen naar de overeenkomende bepalingen voor toezichthouders in de Algemene wet bestuursrecht. De terminologie wordt zo op de eenvoudigste wijze afgestemd. Voor de Nederlandse Antillen en voor Aruba zijn deze bevoegdheden wel expliciet geregeld, overeenkomstig de formulering van de artikelen 5:13, 5:17 en 5:20 van de Awb.

Artikel III Rijkswet Noodvoorzieningen Scheepvaart

A

In artikel V van de Rijkswet van 5 december 1990 tot aanpassing van onder meer deze wet aan Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek (Stb. 593), is abusievelijk tweemaal een onderdeel c ingevoegd. Van de gelegenheid wordt gebruikgemaakt om deze vergissing recht te zetten.

B

De wijziging van artikel 5, tweede lid, betreft een omissie bij de aanpassing van deze wet aan de eerste tranche van de Awb.

C, D, E

Op de bekendmaking van de vordering, bedoeld in artikelen 6, vierde lid, 9, eerste lid, en 16, tweede lid, is in Nederland artikel 3:41 Awb van toepassing. Dit artikel geeft aan dat bekendmaking geschiedt door uitreiking aan de belanghebbende(n). Aan artikel 3:41 is bij het wetsvoorstel derde tranche een tweede lid toegevoegd dat aangeeft dat indien de bekendmaking door uitreiking onmogelijk is, deze op andere geschikte wijze geschiedt. Teneinde het systeem van bekendmaking in de Nederlandse Antillen en in Aruba zoveel mogelijk gelijk te schakelen, is dit nu ook voor de bekendmaking aldaar bepaald.

Bij de aanpassing van de Rijkswet Noodvoorzieningen Scheepvaart aan de eerste tranche Awb is in artikel 16 een fout geslopen waardoor de tweede volzin twee keer is opgenomen in het artikel. De vergissing wordt hierbij rechtgezet door vervanging van de overbodige zin door de bepaling omtrent bekendmaking in de Nederlandse Antillen en in Aruba.

F

Artikel 20 is in overeenstemming gebracht met de terminologie van de Awb bij mandaatverlening.

G

Artikel 32 is aangepast aan de thans gebruikelijke terminologie bij de aanwijzing van opsporingsambtenaren.

Artikel IV Rijkswet Vaarplicht

A

Van de gelegenheid wordt gebruikgemaakt om een vergissing bij aanpassing van deze wet aan Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek recht te zetten. In de omschrijving van schip werd namelijk nog de werknummering van artikel 2, eerste lid, van Boek 8 gehanteerd. Tevens is een kleine typografische fout in een eerdere wijziging gecorrigeerd.

B

Uit artikel 6:2 van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat, met het oog op bezwaar en beroep, aan een besluit gelijk is de schriftelijke weigering om een besluit te nemen en het niet tijdig nemen van een besluit. Alleen voor de Nederlandse Antillen en voor Aruba dient dit nog uitdrukkelijk te worden bepaald. Voor het overige is de terminologie van het artikel aangepast aan de Awb.

C

Het eerste lid van artikel 8 is aangepast aan de delegatie-terminologie van de Awb.

HOOFDSTUK V SLOTBEPALINGEN

Hoewel het een wijzigingswet betreft, is er toch voor gekozen de wet een citeertitel te geven, aangezien te verwachten valt dat de wet regelmatig zal worden aangehaald. Hiermee wordt vooruitgelopen op een wijziging van aanwijzing 184 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin nu nog is voorgeschreven dat wijzigingsregelingen geen citeertitel hebben. Deze aanwijzing zal worden verruimd zodat ook wijzigingsregelingen in bijzondere gevallen (zoals in dit geval) van een citeertitel kunnen worden voorzien.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
J. Kohnstamm