

Vergaderjaar 1998–1999

26 685

Procedurele voorzieningen voor de aanpassing van regelgeving in verband met de vervanging van de gulden door de euro (Tijdelijke wet regelgevingsprocedures euro)

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Aanleiding

In verband met de komende vervanging van de gulden door de euro zal voor 1 januari 2002 een zeer groot aantal regelingen moeten worden aangepast. Over de noodzaak en aanpak van dit omvangrijke wetgevingsproces hebben wij de Staten-Generaal bij brief van 7 april 1999 (kamerstukken II 1998/1999, 25 107, nr. 32) geïnformeerd. Thans is gebleken dat enige nadere procedurele voorzieningen nodig zijn om een goede voortgang en een efficiënt verloop van dit proces te bevorderen. Met name is het wenselijk om de vele uiteenlopende «voorhangprocedures» voor de totstandkoming van lagere regelgeving voor de euroaanpassingswetgeving buiten toepassing te laten.

Voorhangprocedures zijn in de wet neergelegde procedures die voorzien in parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van gedelegeerde regelgeving (zie paragraaf 2.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). De Aanwijzingen voor de regelgeving geven daarvoor vijf verschillende modelbepalingen (Aanwijzingen 37, 39, 41 en 43), maar in de praktijk komen daarop allerlei varianten voor, vooral in wetgeving die dateert van voor de totstandkoming van de desbetreffende Aanwijzingen. Soms moet het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling een aantal weken of maanden voordat de regeling kan worden vastgesteld in de Staatscourant worden gepubliceerd en aan de Staten-Generaal worden voorgelegd. Soms ook moet het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur worden gepubliceerd voordat zij ter advisering aan de Raad van State kan worden voorgelegd. Daarnaast komt het nogal eens voor dat een regeling wel kan worden vastgesteld en bekendgemaakt, maar pas enige weken of maanden daarna in werking kan treden. Tenslotte is er een veel kleiner aantal gevallen waarin een lagere regeling bij wet moet worden goedgekeurd, dan wel de beide kamers der Staten-Generaal of een aantal leden daarvan kunnen eisen dat het onderwerp, dan wel de inwerkingtreding, van de regeling bij wet wordt neergelegd.

Zoals uiteengezet in eerder genoemde brief van 7 april 1999, bestaat het voornemen om de in verband met de invoering van de euro noodzakelijke

aanpassingen zoveel mogelijk bijeen te brengen in een rijksbrede verzamel-amvb en verzamelregelingen per ministerie. Zonder nadere voorziening zouden deze verzamel-amvb en verzamelregelingen vrijwel alle hiervoor geschetste varianten op het fenomeen voorhangprocedure moeten doorlopen. Immers, de wettelijke voorhangprocedure geldt veelal voor alle wijzigingen van de desbetreffende regeling, ook als die wijziging wordt opgenomen in een verzamelregeling. Dat zou betekenen dat de – naar verwachting zeer omvangrijke – verzamel-amvb eerst in de Staatscourant zou moeten worden gepubliceerd, waarna enige maanden moet worden gewacht voordat zij ter advisering aan de Raad van State kan worden voorgelegd. Nadat het advies van de Raad van State is verwerkt en de verzamel-algemene maatregel van bestuur is vastgesteld, zou dan wederom enige maanden moeten worden gewacht alvorens zij in werking kan treden. Tenslotte is dan nog denkbaar dat een wetsvoorstel zou moeten worden ingediend ter goedkeuring van enkele onderdelen van de amvb. Voor de verzamel-ministeriële regelingen geldt iets soortgelijks. Het is duidelijk dat een dergelijke opeenhoping van procedures onnodig tijdrovend en kostbaar en bovendien niet functioneel is. Dit geldt temeer nu de betrokken aanpassingsregelgeving een technisch karakter zal dragen, en de Staten-Generaal volgens de in meergenoemde brief van 7 april 1999 geschetste procedure reeds eerder in de gelegenheid zijn geweest om aan de hand van een beleidsbrief een oordeel te geven over voorgenomen aanpassingen met budgettair of beleidsmatig relevante gevolgen.

Gelet op het voorgaande stellen wij voor om, uitsluitend voor de aanpassingswetgeving in verband met de invoering van de euro, alle bestaande voorhangprocedures buiten werking te stellen. Naast voorhangprocedures worden in dit wetsvoorstel ook verplichte overlegprocedures buiten werking gesteld. Zulks is naar ons oordeel met het oog op een goede voortgang van het aanpassingsproces wenselijk en gelet op het technisch karakter van de aanpassingsregelgeving ook verantwoord. Een en ander verhindert vanzelfsprekend niet, dat over aanpassingen met een meer inhoudelijk karakter desondanks overleg wordt gevoerd waar dat uit een oogpunt van behoorlijke regelgeving gewenst is. Een en ander geldt mutatis mutandis ook voor adviesprocedures, uiteraard met uitzondering van de advisering door de Raad van State. Weliswaar behoren sedert de inwerkingtreding van de Wet afschaffing adviesverplichtingen (Stb. 1995, 335) in de wetgeving geen verplichte adviesprocedures voor regelgeving meer voor te komen, maar het kan niet geheel worden uitgesloten dat destijds een enkele verplichting over het hoofd is gezien.

De buitenwerkingstelling geldt slechts, als de betreffende regeling uitsluitend strekt tot het treffen van voorzieningen in verband met de invoering van de euro. Als de euro-aanpassingen worden «meegenomen» bij een wijziging die uit anderen hoofde plaatsvindt, dan gelden de gewone procedures. Dit «meenemen» bij andere wijzigingen zal overigens slechts bij uitzondering geschieden, indien daarvoor een bijzondere reden is. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als de desbetreffende regeling per 1 januari 2002 geheel opnieuw wordt vastgesteld.

De gewone procedures gelden ook voor de vaststelling voor het jaar 2002 van regelingen die ieder jaar opnieuw worden vastgesteld of gewijzigd. Daarbij zal het immers veelal niet alleen gaan om een aanpassing in verband met de invoering van de euro, maar ook om een jaarlijkse beleidsmatige aanpassing.

2. De verhouding tot titel 1.2 Awb

Titel 1.2 van de Algemene wet bestuursrecht regelt thans reeds, dat advies-, overleg- en voorhangprocedures kunnen worden overgeslagen bij regelgeving die uitsluitend strekt tot implementatie van – kort gezegd –

een bindend besluit van een instelling van de Europese Unie. Derhalve kan de vraag rijzen, of dit wetsvoorstel daarnaast nog nodig is. Wij menen dat dit wel het geval is. Titel 1.2 Awb ziet uitsluitend op verplichtingen tot implementatie van EU-regelgeving. Bij de invoering van de euro is geen sprake van implementatie in strikte zin. De op artikel 109L, vierde lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gebaseerde verordening bepaalt dat de euro de munteenheid van de deelnemende Lid-Staten wordt, maar verplicht op zichzelf niet tot uitdrukkelijke omzetting van alle guldensbedragen in eurobedragen. Er is integendeel zelfs een voorziening getroffen, inhoudende dat na 1 januari 2002 nog in wetgeving voorkomende bedragen in nationale valuta van rechtswege worden gelezen als eurobedragen, waarbij wordt omgerekend tegen de vastgestelde koers. Het is dus de Nederlandse wetgever die er, op de praktische gronden uiteengezet in meergenoemde brief van 7 april 1999 voor kiest tot uitdrukkelijke omzetting over te gaan. Daarbij zal de omzetting, zoals eveneens in genoemde brief uiteengezet, niet in alle gevallen beperkt kunnen blijven tot omrekening tegen de vastgestelde koers. Gelet hierop lijkt het aangewezen, een afzonderlijke regeling te treffen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Het eerste lid regelt de buitenwerkingstelling van de bestaande procedures voor alle regelingen of voornemens daartoe die uitsluitend strekken tot het treffen van rekeneenheid door de euro. De woorden «of een andere geld- of rekeneenheid» zijn opgenomen omdat in de regelgeving sporadisch ook verwijzingen naar andere binnenkort verdwijnende valuta dan de gulden voorkomen. Het begrip «regeling» dient in de ruimste zin te worden opgevat en omvat dus ook voorstellen van wet.

Onderdeel a betreft de advies- en overleg procedures. Ook deze begrippen dienen ruim te worden opgevat; zij omvatten mede verplichte uitvoerings-toetsen en verplichtingen tot overleg met een bepaalde sector van het bedrijfsleven. Dit laat vanzelfsprekend onverlet, dat bij sommige omzettingen een uitvoeringstoets juist zeer aangewezen kan zijn (bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag of de geautomatiseerde systemen het nieuwe euro-bedrag kunnen verwerken). Die toets dient dan echter niet pas plaats te vinden als het nieuwe bedrag formeel in de regelgeving wordt vastgelegd, maar al veel eerder, als de materiële beslissing over het nieuwe bedrag wordt genomen. Volgens de in de brief van 7 april 1999 geschetste procedure zal dit veelal reeds in de eerste helft van 1999 zijn. Het herhalen van de toets bij de totstandkoming van de regelgeving heeft dan geen zin.

Onderdelen b en c betreffen de voorhangprocedures in engere zin. Onderdelen d en e tenslotte zien op de twee zwaarste vormen van parlementaire betrokkenheid, de goedkeuring bij wet en de mogelijkheid om regeling bij wet te verlangen. Deze onderdelen zijn opgenomen, omdat niet kan worden uitgesloten dat op 1 januari 2002 regelingen gelden waarvoor één van deze beide procedures geldt, terwijl het goedkeuringsproces of de regeling bij wet nog niet is afgerond. In dat geval blijft de bestaande procedure gelden voor de inhoudelijke regeling zelf, maar moet het wel mogelijk zijn om hangende die procedure eventuele guldensbedragen in die regeling te vervangen door eurobedragen.

Het tweede lid, dat overeenkomt met artikel 1:7, tweede lid, Awb, waarborgt dat de verplichting om over een algemene maatregel van

bestuur het advies van de Raad van State in te winnen door de onderhavige voorziening niet wordt aangetast.

Artikel 2

Het eerste lid regelt de inwerkingtreding. De onderhavige regeling dient zo spoedig mogelijk in werking te treden; zij moet immers gelden op het moment waarop de regelgeving in verband met de invoering van de euro wordt vastgesteld.

Het tweede lid bepaalt dat de onderhavige regeling op 1 januari 2003 vervalt. Het betreft immers een eenmalige voorziening voor een eenmalig project. Dat project moet op 1 januari 2002 zijn afgerond, maar het kan niet geheel worden uitgesloten dat in de loop van 2002 blijkt dat nog een enkele aanvullende aanpassing nodig is. Daarom is er voor gekozen de in het wetsvoorstel vervatte voorzieningen nog gedurende een jaar na 1 januari 2002 te laten voortbestaan.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals