

Vergaderjaar 2003–2004

29 607

Wijziging van diverse wetten ter uitvoering van de op 21 juni 1999 te Luxemburg tot stand gekomen Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen en tot aanpassing van de Wet op de architectentitel aan een uitspraak inzake vrijheid van vestiging van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 3 november 2003 en het nader rapport d.d. 17 mei 2004, aangeboden aan de Koningin door de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, de Minister van Verkeer en Waterstaat, de Minister van Economische Zaken, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 24 oktober 2003, no.03.004386, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, de Minister van Verkeer en Waterstaat, de Minister van Economische Zaken, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van tot wijziging van diverse wetten ter uitvoering van de op 21 juni 1999 te Luxemburg totstandgekomen Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen en tot aanpassing van de Wet op de architectentitel aan een uitspraak inzake vrijheid van vestiging van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.

Dit wetsvoorstel beoogt de aanpassing van de Nederlandse wetgeving aan het voor Nederland op 1 juni 2002 in werking getreden verdrag dat de vrije toegang van onderdanen van de Europese Gemeenschap en Zwitserland tot elkaars grondgebied en economische activiteiten regelt. Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, Trb. 2000, nr. 16. en aan een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.² Het verdrag maakt deel uit van een pakket van zeven verdragen met Zwitserland die beogen de onderlinge betrekkingen van de Europese Gemeenschap en Zwitserland op een aantal deelreinen te intensiveren.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij een kanttekening met betrekking tot de beperking van het voorstel tot slechts één van de overeenkomsten en plaatst een vraag bij de onvolledigheid van de aanpassing van de Nederlandse wetgeving aan het verdrag over het vrije verkeer van personen en maakt een opmerking over de late voorbereiding van het wetsvoorstel.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² HvJ EG 22 januari 2002, zaak C-31/00.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 oktober 2003, nr. 03 004386, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 november 2003, nr. W03.03 0394/I, bied ik U hierbij aan.

De Raad geeft u in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer nadat aan de opmerkingen van de Raad aandacht is geschonken.

1. Het verdrag maakt deel uit van een pakket van zeven verdragen met Zwitserland. De overige zes betreffen niet-gemengde akkoorden over vervoer, overheidsopdrachten, wetenschappelijke en technologische samenwerking, wederzijdse erkenning van overeenstemmingsbeoordelingen en landbouwproducten. Deze onderwerpen vallen weliswaar onder de bevoegdheid van de Gemeenschap, maar dat wil niet zeggen dat in Nederland in het geheel geen uitvoeringsregelgeving nodig zou zijn. Uit de toelichting blijkt niet dat dit aspect is gezien. Geadviseerd wordt dit alsnog te doen.

1. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is een passage van bedoelde strekking aan de memorie van toelichting toegevoegd en wordt een tweetal extra wijzigingen voorgesteld.

2. Het wetsvoorstel regelt de uitbreiding van het vrij verkeer van personen voor onderdanen van de Zwitserse Bondsstaat op een aantal gebieden zoals toegang tot ziektekostenverzekeringen en toegang tot het beroep van advocaat. Blijkens de considerans van het verdrag is het uitgangspunt bij het verdrag geweest overname van het acquis met betrekking tot het personenverkeer. In de artikelen 16 en 17 van het verdrag wordt uitdrukkelijk naar het acquis verwezen, inclusief de jurisprudentie van het Hof van Justitie, en wordt in een mechanisme voorzien om blijvend een koppeling daarmee te bewerkstelligen. Dit betekent naar het oordeel van de Raad dat daar waar op grond van het vrije verkeer rechten moeten worden verleend aan – kort gezegd – burgers uit EU/EER staten, ervan uit mag worden gegaan dat die rechten ook aan Zwitserse onderdanen moeten worden verleend. In het bijzonder geldt dit voor de wederzijdse erkenning. Dat betekent dat overal waar in de Nederlandse wetgeving daartoe voorzieningen zijn getroffen, deze ook voor Zwitserland gelden. Een en ander brengt naar het oordeel van de Raad met zich dat er meer bepalingen in de Nederlandse wetgeving zijn die moeten worden aangepast aan het verdrag, bijvoorbeeld artikel 2.2 van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en artikel 2.1 van het Besluit vluchtige organische stoffen Wet milieugevaarlijke stoffen. De Raad adviseert een en ander nader te bezien.

2. De considerans (en artikel 1) van het Verdrag geven in tamelijk algemene bewoordingen de doelstelling van het Verdrag weer. De Raad paraphraseert deze doelstelling terecht als «overname van het acquis met betrekking tot het personenverkeer». Anders dan de Raad meen ik echter dat uit deze algemene bewoordingen en uit de strekking van de artikelen 16 en 17 van het Verdrag niet zonder meer volgt dat het Verdrag bewerkstelligt dat Zwitserse onderdanen in alle gevallen dezelfde rechten aan het vrij verkeer beginsel kunnen ontleenen als onderdanen uit EU/EER staten. Het Verdrag bevat immers bijzondere bepalingen die – meestal door verwijzing in de bijlagen naar bestaande EU richtlijnen en verordeningen – beogen de concrete voorschriften vast te leggen waarmee de algemene doelstelling behaald moet gaan worden. Aan die voorschriften kunnen vervolgens direct of indirect aanspraken worden ontleend. Artikel 16, eerste lid, en de bijlagen II en III van het Verdrag beschrijven deze systematiek ook met zoveel woorden. «de desbetreffende jurisprudentie» in artikel 16, tweede lid, is in deze visie niet de jurisprudentie van het Hof met betrekking tot het vrij verkeer van personen in zijn algemeenheid, maar de jurisprudentie die het gevolg is van de concrete richtlijnen en verordeningen waarnaar dit Verdrag verwijst.

Dat brengt voor de onderwerpen waarvoor wordt verwezen naar concrete richtlijnen en verordeningen mee dat alleen daar waar in de Nederlandse wetgeving voorzieningen zijn getroffen ter uitvoering van een dergelijke richtlijn of verordening, uitbreiding van de werkingssfeer tot Zwitserse onderdanen is aangewezen. Op deze wijze bezien zijn er geen extra bepalingen

in de wetgeving in formele zin aangetroffen die ook nog aanpassing zouden behoeven. De goedkeuringswet (Stb. 2001, 432) voorzag eerder in de aanpassingen die nodig zijn ter uitvoering van de onderwerpen waarvoor het Verdrag geen gebruik maakt van de verwijzingstechniek (met name de artikelen 3 en 4 en bijlage I).

Wat betreft het oordeel van de Raad dat artikel 2.2 van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) moet worden aangepast aan het Verdrag, kan het volgende worden opgemerkt. In de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen hebben zich ten aanzien van het vrij verkeer van werknemers en de daaraan gerelateerde studiefinanciering ontwikkelingen voorgedaan, die aanleiding waren om de Wet studiefinanciering 2000 en de WTOS aan te passen. Dit is geschied bij wet van 22 oktober 2003 tot wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 en van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten in verband met aanpassing aan het Europese recht (Stb. 2003, 469). Bij die gelegenheid is in artikel 2.2, eerste lid, onder b en tweede lid, WTOS tegelijk een mogelijkheid opgenomen om op een adequatere manier op dergelijke Europese ontwikkelingen te kunnen inspelen. De huidige redactie van artikel 2.2. van die wet houdt dan ook reeds voldoende rekening met uit verdragen als deze voortvloeiende aanspraken.

Wat betreft het oordeel van de Raad dat artikel 2.1. van het Besluit vluchtige organische stoffen Wet milieugevaarlijke stoffen moet worden aangepast aan het verdrag, kan worden opgemerkt dat wordt voorzien in een wijziging van dat besluit. Die wijziging leidt ertoe dat het verkrijgen van het milieucertificaat verfen lakspuiten onder de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) wordt gebracht. In het wetsvoorstel is voorzien in een aanpassing van de Algemene wet erkenning EG-beroepsopleidingen. In artikel 7.4.7 van de WEB wordt, wat de internationale diplomawaardering betreft, verwezen naar de Algemene wet erkenning EG-beroepsopleidingen. Op die manier is na het van kracht worden van de voorgenomen wijziging van het Besluit vluchtige organische stoffen Wet milieugevaarlijke stoffen voorzien in uitvoering van het Verdrag.

Volledigheidshalve is in de Memorie van Toelichting aangegeven dat ook algemene maatregelen van bestuur op verdragsconformiteit worden gezien en waar nodig worden aangepast.

3. Artikel IX van het wetsvoorstel verleent aan de wet terugwerkende kracht. Nu de wet voor Zwitserse onderdanen begunstigende bepalingen inhoudt, die bovendien naar hun inhoud thans reeds toepassing vinden, bestaat tegen terugwerkende kracht in beginsel geen bezwaar. De memorie van toelichting noemt echter terecht in paragraaf 2 de kenbaarheid en rechtszekerheid als rechtswaarborgen die implementatie van het verdrag wenselijk maken, terwijl in de toelichting op artikel IX wordt gesproken over het uitsluiten van twijfel. Met het oog op die rechtswaarborgen rijst de vraag, waarom deze implementatiewet niet eerder is voorbereid, nu het een in juni 2002 in werking getreden, maar door Nederland reeds in september 2001 goedgekeurd verdrag betreft. De Raad acht het wenselijk dat op deze vraag in de toelichting wordt ingegaan.

3. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is een passage aan de Memorie van Toelichting toegevoegd.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

4. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn verwerkt.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Minister van Verkeer en Waterstaat, de Minister van Economische Zaken, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde Memorie van Toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 3 november 2003, no. W03.03 0394/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Memorie van toelichting

- Voetnoot 5 laten aansluiten bij de tekst.
- In de toelichting op artikel II in de vierde regel tussen «Unie» en «en van Zwitserland» invoegen: van de andere staten die partij zijn bij de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte.