

Vergaderjaar 1997–1998

25 991

Wijziging van de Wet milieubeheer (toevoeging van bepalingen over internationale zaken)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave memorie van toelichting

Algemeen

1	Aanleiding voor het wetsvoorstel	1
2	Inhoud van deze toelichting	2
3	Inhoud van het wetsvoorstel	3
	3.1 Algemene opmerkingen	3
	3.2 EG-verordeningen	3
	3.3 EG-richtlijnen en andere internationale regels	4
4	Verschillen tussen de regeling voor enerzijds EG-verordeningen en anderzijds EG-richtlijnen en andere internationale regels	4
	4.1 Inleiding	4
	4.2 Verschillen in de regeling	4
	4.3 Motivering van deze verschillen	6
5	Het primaat van de wetgever en de controle op de uitoefening van de bevoegdheid tot regelgeving	7
6	Overwogen varianten	8
7	Handhaving	10

Artikelsgewijze toelichting

Algemeen

§ 1 Aanleiding voor het wetsvoorstel

De aanleiding voor dit wetsvoorstel is het advies van de Raad van State inzake het ontwerp-besluit beoordeling en beperking risico's bestaande stoffen. Dat besluit strekt ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 23 maart 1993 inzake de beoordeling en de beperking van de risico's van bestaande stoffen (PbEG L 84); het besluit bepaalt welke Nederlandse overheidsinstantie deze verordening zal toepassen en bevat daarnaast voorzieningen om de verordening in Nederland straf- en bestuursrechtelijk te handhaven. De Raad van State had twee principiële bezwaren tegen dit besluit. Ten

eerste worden er enkele bepalingen van de genoemde EG-verordening in overgenomen, hetgeen EG-rechtelijk niet is toegestaan (zie § 4.3 van het algemeen gedeelte van deze toelichting). Ten tweede achtte de Raad de wettelijke basis van het besluit niet toereikend. De Raad constateerde dat zijn bezwaren pas definitief weerlegd zouden kunnen worden door die wettelijke basis, de Wet milieugevaarlijke stoffen, te wijzigen, en adviseerde om daartoe zo spoedig mogelijk over te gaan. Omdat de genoemde EG-verordening bepaalt dat de noodzakelijke nationale maatregelen op 23 maart 1994 in werking hadden moeten treden, adviseerde de Raad – het advies dateert van 19 oktober 1994 – om het ontwerp-besluit, beperkt tot het strikt noodzakelijke, in afwachting van die wetswijziging in werking te laten treden.

In het nader rapport bij dit besluit is vermeld dat dit advies wordt gevolgd. Het gewijzigde Besluit beoordeling en beperking risico's bestaande stoffen is op 3 maart 1995 in werking getreden.¹

Met onderhavig wetsvoorstel wordt gevolg gegeven aan het advies om de wet te wijzigen, zij het dat het wetsvoorstel niet strekt tot wijziging van de Wet milieugevaarlijke stoffen, maar tot wijziging van de Wet milieubeheer. Als de wettelijke voorziening in de Wet milieugevaarlijke stoffen zou worden opgenomen, zou de reikwijdte van die voorziening worden beperkt tot regels inzake stoffen, preparaten en produkten die stoffen of preparaten bevatten. Dat is echter principieel noch praktisch wenselijk: de problematiek van uitvoering van EG-verordeningen in milieuwetgeving is een algemene. Zo betreffen reeds tot stand gekomen EG-milieuverordeningen naast stoffen ook afvalstoffen, het milieukeur en de milieu-audit. Daarnaast past wijziging van de Wet milieugevaarlijke stoffen minder goed bij het voornemen om deze wet over te hevelen naar de Wet milieubeheer (Actiepunt A 102c van het NMP-plus, uitgewerkt in de Notitie Instrumentarium, kamerstukken II 1989/90, 21 137, nrs. 20–22, zie ook de Nota Produkt en Milieu, kamerstukken II 1993/94, 23 562, nr. 1). Het zou weinig efficiënt zijn eerst de Wet milieugevaarlijke stoffen te wijzigen, om de bepaling later naar de Wet milieubeheer over te hevelen.

Bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal het huidige Besluit beoordeling en beperking risico's bestaande stoffen worden ingetrokken. In plaats daarvan zal een ministeriële regeling in werking treden waarmee geheel, en definitief, aan de bezwaren van de Raad van State tegemoet zal zijn gekomen.

Overigens dringt de Raad ook in zijn advies van 8 juni 1995, betreffende het Besluit inzake stoffen die de ozonlaag aantasten, waar deels dezelfde problematiek speelt als bij het Besluit beoordeling en beperking risico's bestaande stoffen, aan op een snelle oplossing.

§ 2 Inhoud van deze toelichting

In het vervolg van het algemeen gedeelte van deze toelichting zal achtereenvolgens worden ingegaan op:

- de inhoud van het wetsvoorstel (§ 3),
- de redenen voor het treffen van een delegatieregeling voor EG-verordeningen en niet voor EG-richtlijnen (§ 4),
- het primaat van de wetgever en de controle op de uitoefening van de bevoegdheid tot regelgeving (§ 5),
- enkele overwogen varianten (§ 6) en
- handhavingsaspecten (§ 7).

¹ Het advies van de Raad van State is gepubliceerd als bijvoegsel bij de Staatscourant van 11 april 1995, nr. 72.

§ 3 Inhoud van het wetsvoorstel

§ 3.1 Algemene opmerkingen

Met het wetsvoorstel wordt beoogd een voorziening te treffen ter vereenvoudiging en versnelling van de uitvoering van EG-verordeningen, en tevens een oplossing te bieden voor de specifieke problematiek van het Besluit beoordeling en beperking risico's bestaande stoffen. Voorgesteld wordt om deze voorziening op te nemen in hoofdstuk 3 van de Wet milieubeheer, internationale zaken. Dit hoofdstuk is gereserveerd voor dergelijke algemene bepalingen.

De voorgestelde bepaling brengt mee dat het huidige artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer op een ondergeschikt punt moet worden aangepast. Omwille van de overzichtelijkheid van de Wet milieubeheer wordt voorgesteld dat gewijzigde artikel eveneens in hoofdstuk 3 te plaatsen. Het huidige artikel 21.6, zesde lid, komt dan te vervallen.

§ 3.2 EG-verordeningen

Artikel 3.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer zal allereerst de bevoegdheid verlenen om bij ministeriële regeling regels te stellen ter bescherming van het milieu ter uitvoering van een EG-verordening. EG-verordeningen zijn EG-regels die per definitie een algemene strekking hebben, verbindend zijn in al hun onderdelen en rechtstreeks toepasselijk zijn in elke lid-staat.

Bij de ministeriële regeling kunnen bij of krachtens de wet gegeven bepalingen buiten werking worden gesteld voor de toepassing van de verordening, als deze regels strijden met de verordening (artikel 3.1, tweede lid). De buiten werking gestelde bepalingen gelden dan al niet meer omdat de verordening voorrang heeft; het buiten werking stellen is dus slechts een verduidelijking van een bestaande rechtstoestand. Niettemin is dit buiten werking stellen nodig omdat het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen eist dat met een EG-verordening strijdige nationale rechtsregels expliciet worden aangepast (HvJEG 15 oktober 1986, 168/85, Commissie v. Italië, Jur. 1986, 2945).

Indien bij ministeriële regeling bij of krachtens de wet gegeven bepalingen buiten werking worden gesteld, dient deze regeling wel te worden vervangen door een hogere regeling.

Als de regeling niet zou worden vervangen zou het primaat van de wetgever in het geding kunnen komen. Tevens wordt hiermee aangesloten bij de Aanwijzingen voor de regelgeving (34), waarin staat dat het in beginsel niet is toegestaan dat een hogere regeling bij een lagere regeling wordt gewijzigd. Indien bij de regeling regels buiten werking zijn gesteld die bij wet zijn gegeven, wordt ter vervanging van de regeling binnen een jaar na inwerkingtreding van de regeling een voorstel van wet ingediend. Indien bij de regeling regels buiten werking zijn gesteld die krachtens een wet zijn gegeven, wordt de voordracht ter vervanging van de regeling binnen zes maanden na inwerkingtreding gedaan.

Een nationale bepaling is strijdig met een bepaling uit een EG-verordening, als het voor de burgers of het bestuur niet mogelijk is om aan beide te voldoen. Een voorbeeld hiervan is het geval dat een nationale bepaling verplicht tot het hebben van een vergunning, terwijl een EG-verordening bepaalt dat de activiteit mag worden uitgevoerd als aan in de verordening neergelegde algemene regels is voldaan. Overigens zal het niet altijd even eenvoudig zijn om in abstracto uit te maken of een bepaling van nationaal recht strijdt met een EG-verordening. In dat geval zal er al snel aanleiding zijn de Staten-Generaal op de hoogte te stellen van de voorgenomen ministeriële regeling – waarbij zij opgemerkt dat de

wet hier niet toe verplicht – dan wel te kiezen voor de normale procedures tot wijziging van de wet of de algemene maatregel van bestuur.

In vereenvoudigde en versnelde uitvoering van EG-verordeningen wordt deels al voorzien door het huidige artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer. Die voorziening is echter in twee opzichten beperkt. Ten eerste is het artikel niet van toepassing als wordt afgeweken van een wet of een algemene maatregel van bestuur. Daarnaast biedt het artikel geen oplossing voor die gevallen waarin de Wet milieubeheer geen bevoegdheid verleent om een algemene maatregel van bestuur tot stand te brengen. Mits het gaat om uitvoering van een EG-verordening, biedt de regeling in artikel 3.1 van de Wet milieubeheer in beide gevallen een oplossing. Met een EG-verordening strijdige bepalingen in wetten of algemene maatregelen van bestuur kunnen immers buiten werking worden gesteld, terwijl op grond van artikel 3.1, eerste lid, een ministeriële regeling kan worden vastgesteld.

§ 3.3 EG-richtlijnen en andere internationale regels

De regeling voor de vereenvoudigde en versnelde implementatie van EG-richtlijnen en andere internationale regels die thans is neergelegd in artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer, wordt inhoudelijk niet aangepast. Dit artikel is bij amendement Van der Vaart/Koetje (kamerstukken II 1993/94, 22 690, nr. 11) opgenomen. De voorgestelde wijziging houdt slechts een toegankelijker redactie in, alsmede een afbakening met artikel 3.1.

Overigens speelt artikel 21.6, zesde lid, in de praktijk op dit moment nauwelijks een rol voor de implementatie van andere bepalingen van internationaal recht dan EG-regels. Het overgrote deel van in de Nederlandse milieuwetgeving te implementeren bepalingen van internationale oorsprong is eerst door de Europese Unie in een richtlijn of verordening opgenomen, en wordt uit dien hoofde in Nederland geïmplementeerd of uitgevoerd.

§ 4 Verschillen tussen de regeling voor enerzijds EG-verordeningen en anderzijds EG-richtlijnen en andere internationale regels

§ 4.1 Inleiding

In verband met de verschillen tussen EG-verordeningen en EG-richtlijnen is het inhoudelijk nieuwe deel van het wetsvoorstel (het voorgestelde artikel 3.1) beperkt tot EG-verordeningen. Hieronder wordt eerst uiteengezet welke verschillen er zijn tussen de regeling voor enerzijds EG-verordeningen en anderzijds EG-richtlijnen en andere internationale regels (§ 4.2). In § 4.3 wordt ingegaan op de motivering voor deze verschillen in de regeling.

§ 4.2 Verschillen tussen de regeling voor enerzijds EG-verordeningen en anderzijds de EG-richtlijnen en andere internationale regels

Er zijn belangrijke verschillen tussen de regeling voor EG-verordeningen en die voor EG-richtlijnen en andere internationale regels. Vandaar dat de artikelen in verschillende paragrafen van hoofdstuk 3 van de Wet milieubeheer zijn ondergebracht. Hieronder worden de drie belangrijkste verschillen uiteengezet.

Een eerste verschil betreft de grondslag van de regelgevende bevoegdheid.

Artikel 3.1 verleent regelgevende bevoegdheid voor het stellen van regels ten aanzien van de bescherming van het milieu ter uitvoering van EG-verordeningen. Het is dus niet nodig dat elders in de Wet milieubeheer een regelgevende bevoegdheid wordt verleend. In artikel 3.1 staat tevens dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld ter uitvoering van een verordening inzake onderwerpen waarop een wet als bedoeld in artikel 13.1, tweede lid, van toepassing is. Het gaat dan om verordeningen die zien op een onderwerp geregeld in de betreffende wetten dat betrekking heeft op de bescherming van het milieu. De regeling wordt ingevolge artikel 3.1, eerste lid, vastgesteld door Onze Minister wie het aangaat. De in deze wetten aangewezen ministers stellen derhalve de regeling vast.

De verwijzing naar de wetten, genoemd in artikel 13.1, tweede lid, is noodzakelijk vanwege de aanleiding van het wetsvoorstel, het ontwerp-besluit beoordeling en beperking risico's bestaande stoffen. De Raad van State achtte de wettelijke basis van het besluit (de Wet milieugevaarlijke stoffen) niet toereikend. Aangezien de problematiek van uitvoering van EG-verordeningen een algemene is, wordt derhalve tevens regelgevende bevoegdheid verleend voor het stellen van regels ten aanzien van de bescherming van het milieu inzake onderwerpen waarop een wet als bedoeld in artikel 13.1, tweede lid, van toepassing is. De verwijzing naar de wetten, genoemd in artikel 13.1, tweede lid, sluit aan bij de elders gevolgde systematiek in de Wet milieubeheer.

Voor regels ter implementatie van EG-richtlijnen en andere internationale regels daarentegen geldt dat artikel 3.2 niet zelf regelgevende bevoegdheid verleent: het artikel bepaalt slechts dat als de Wet milieubeheer een basis biedt om regels te stellen bij algemene maatregel van bestuur, deze regels in plaats daarvan bij ministeriële regeling worden vastgesteld. In artikel 3.1 betreft het een bevoegdheid om te implementeren bij ministeriële regeling en in artikel 3.2 gaat het om een verplichting.

Een tweede verschil betreft de mogelijke strijd met een wet of een algemene maatregel van bestuur.

Ter uitvoering van EG-verordeningen kunnen bij ministeriële regeling bepalingen van een wet of algemene maatregel van bestuur buiten werking worden gesteld voor de toepassing van die verordeningen. Deze regeling dient echter wel te worden vervangen door een regeling van hetzelfde niveau als die van de buiten werking gestelde, opdat wordt voldaan aan de Aanwijzingen voor de regelgeving (34).

Ter uitvoering van EG-richtlijnen of andere internationale regels kunnen echter geen regels bij ministeriële regeling worden gesteld als een wet of een algemene maatregel van bestuur moet worden aangepast (artikel 3.3, eerste lid).

Een derde verschil is dat voor een ministeriële regeling ter uitvoering van een EG-verordening geen parlementaire voorhangprocedure geldt, en voor een ministeriële regeling ter implementatie van EG-richtlijnen of andere internationale regels wel.

Hieronder worden deze verschillen in schema gezet. Ter vergelijking wordt tevens het huidige artikel 21.6, zesde lid, genoemd.

EG-verordeningen	EG-richtlijnen en andere internationale regels	Artikel 21.6, zesde lid
3.1, eerste lid: Verleent bevoegdheid om te implementeren bij ministeriële regeling voor onderwerpen waarop de Wet milieubeheer of een wet als bedoeld in art. 13.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer van toepassing is.	3.2, eerste lid: Legt verplichting op om te implementeren bij ministeriële regeling, mits de Wet milieubeheer regeling bij algemene maatregel van bestuur toelaat.	Eerste volzin: Identiek aan voorgestelde 3.2, eerste lid.
	3.2, tweede lid: De ontwerp-regeling wordt ten minste een maand voordat de regeling wordt vastgesteld, toegezonden aan de beide kamers der Staten-Generaal.	Derde volzin: Identiek aan voorgestelde 3.2, tweede lid.
3.1, tweede lid: Bij de ministeriële regeling kunnen bepalingen van een wet of algemene maatregel van bestuur buiten werking worden gesteld, mits deze bepalingen strijdig zijn met de verordening.	3.3, eerste lid: Geen implementatie bij ministeriële regeling als wijziging van een wet of algemene maatregel van bestuur noodzakelijk is.	Eerste volzin: Identiek aan voorgestelde eerste lid.
3.1, derde lid: Bij buitenwerkingstelling wordt de ministeriële regeling vervangen door een hogere regeling.	3.3, tweede lid: Als wijziging van een algemene maatregel van bestuur noodzakelijk is, wordt daarvan kennisgegeven aan de beide kamers der Staten-Generaal.	Tweede volzin: Identiek aan voorgestelde 3.3, tweede lid.

§ 4.3 Motivering van deze verschillen

De bovengenoemde verschillen houden verband met juridische en inhoudelijke verschillen tussen enerzijds EG-verordeningen, en anderzijds EG-richtlijnen en andere internationale regels. Deze verschillen zijn, voor zover relevant, de volgende.

Allereerst is van belang dat het rechtskarakter van EG-verordeningen van dat van EG-richtlijnen verschilt, hoewel er in een concreet geval soms weinig verschil kan lijken tussen deze rechtsfiguren, en ook de nationale uitvoeringsmaatregelen soms op elkaar lijken. Het verschil in rechtskarakter houdt in dat EG-richtlijnen «omzetting» behoeven in nationaal recht, terwijl EG-verordeningen rechtstreeks toepasselijk zijn. Zij gelden in de lid-staten als waren zij een nationale wettelijke bepaling. De rechtstreekse toepasselijkheid van EG-verordeningen brengt volgens het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen mee, dat het niet is toegestaan om bepalingen van verordeningen over te nemen in nationale algemeen verbindende voorschriften (o.a. HvJEG 7 februari 1973, 39/72, Commissie v. Italië, Jur. 1973, 101). Door het inhoudelijk overnemen van zo'n bepaling in een nationale regeling zou verwarring kunnen ontstaan omtrent de herkomst van de bepaling. Dat zou kunnen betekenen dat de voorrang van het EG-recht niet altijd is verzekerd, en dat de nationale rechter die de bepaling interpreteert, over het hoofd zou kunnen zien dat hij een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen zou mogen of moeten stellen. Bepalingen van EG-richtlijnen daarentegen mogen – en moeten soms – wel worden overgenomen in nationale algemeen verbindende voorschriften.

Een volgend relevant verschil hangt samen met de verschillende inhoud die EG-verordeningen en EG-richtlijnen in het algemeen hebben. Met verordeningen wordt veelal beoogd een communautair uniform voorschrift in te voeren, terwijl met richtlijnen vooral harmonisatie van beleid en wetgeving wordt beoogd.

Andere verschillen tussen richtlijnen en verordeningen hangen samen met de bovengenoemde verschillen. Zo laten EG-richtlijnen de lid-staten in het algemeen veel meer beleidsruimte dan EG-verordeningen, en kennen EG-richtlijnen meestal een (veel) langere implementatietermijn dan EG-verordeningen. De gemiddelde lengte van de implementatietermijn voor EG-richtlijnen ligt rond de vijftien maanden, waarbij moet worden aangetekend dat voor richtlijnen die naar verwachting een langdurig implementatieproces kennen, de termijn meestal langer is. In EG-verordeningen wordt soms – niet altijd – een termijn opgenomen, gedurende welke de lid-staten de tijd wordt gegeven het nationale stelsel aan de verordening aan te passen. Zo bepaalt de EG-verordening bestaande stoffen dat de lid-staten na aanneming van deze verordening een jaar de tijd hebben om hun nationale stelsel aan te passen. Als er in een EG-verordening een termijn is opgenomen, is deze meestal relatief kort: van enkele maanden tot een jaar.

Met name de korte uitvoeringstermijn van EG-verordeningen en de meestal geringe nationale beleidsruimte hebben een rol gespeeld bij de keuze om een aparte regeling te treffen voor EG-verordeningen. Voor de mogelijkheid om bij een ministeriële regeling ter uitvoering van een EG-verordening bepalingen in een wet of een algemene maatregel van bestuur buiten werking te stellen als deze strijden met de verordening, is gekozen om de in 3.1 genoemde redenen. Bepalingen van nationaal recht die strijden met een EG-verordening moeten al buiten toepassing worden gelaten vanwege de rechtstreekse toepasselijkheid van die verordening: het buiten werking stellen is een verduidelijking van een bestaande rechtstoestand. EG-richtlijnen daarentegen zijn in beginsel niet rechtstreeks toepasselijk en met de richtlijn strijdige nationale bepalingen vervallen dus niet «automatisch». Bovendien bevatten richtlijnen meestal een langere implementatietermijn dan verordeningen, zodat er in het algemeen meer tijd is om de «normale» procedures toe te passen.

Voor het ontbreken van een parlementaire voorhangprocedure bij uitvoering van EG-verordeningen is gekozen omdat verordeningen veelal weinig tot geen beleidsruimte laten. Er is dan ook geen reden om af te wijken van het in artikel 1:8 van de Algemene wet bestuursrecht neergelegde uitgangspunt dat voorhangprocedures niet gevolgd behoeven te worden bij EG-implementatie. Daarnaast zou het toepassen van deze procedure te lang kunnen duren, bijvoorbeeld als de verordening een uitvoeringstermijn van slechts enkele dagen kent. Dit neemt niet weg dat, als de uit te voeren EG-verordening een voldoende lange uitvoeringstermijn kent, het passend kan zijn het ontwerp van de regeling in een zo vroeg mogelijk stadium ter kennis te brengen van de volksvertegenwoordiging. Hiervoor zal in ieder geval aanleiding zijn als (de uitvoeringsregeling van) de verordening ingrijpende gevolgen voor Nederland zal hebben.

§ 5 Het primaat van de wetgever en de controle op de uitoefening van de bevoegdheid tot regelgeving

In verband met het primaat van de wetgever achtte de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten het niet wenselijk delegatiebepalingen vast te stellen, op grond waarvan uitvoering kan worden gegeven aan EG-regelgeving op een breed beleidsterrein (CTW 90/22, Implementatie

van EG-regelgeving in de nationale rechtsorde). Daarbij was van belang dat met name EG-richtlijnen nogal eens beleidsruimte laten aan de nationale overheden. Het kabinet heeft zich hierbij aangesloten (kamerstukken II 1990/91, 21 109, nrs. 34 en 43). In de nota Voortvarend wetgeven (kamerstukken II 1993/94, 23 462, nr. 1) heeft het kabinet zijn afwijzing van algemene delegatieconstructies opnieuw bevestigd met de motivering dat het bestaande pakket aan maatregelen ter versnelling van de implementatie van EG-richtlijnen voldoende vruchten lijkt af te werpen. Op langere termijn zou het evenwel wellicht passend kunnen zijn om een, eventueel beperkte, algemene delegatieconstructie op te nemen ter versnelling en vereenvoudiging van de implementatie van EG-richtlijnen. Wat betreft EG-verordeningen heeft noch de bovengenoemde commissie, noch het kabinet, een specifiek standpunt ingenomen.

Zoals in § 4.3 is uiteengezet, laten EG-verordeningen in het algemeen veel minder beleidsruimte toe dan EG-richtlijnen. In het overgrote deel van de gevallen is het primaat van de wetgever bij de uitvoering van EG-verordeningen dan ook niet aan de orde. Weliswaar zou het niettemin uit theoretisch oogpunt wenselijk zijn een wettelijk onderscheid aan te brengen tussen vrije (veel nationale beleidsruimte) en gebonden (weinig nationale beleidsruimte) uitvoering van EG-verordeningen, maar dit onderscheid zou weinig praktisch nut hebben. Immers, zoals reeds bij de totstandkoming van de artikelen 1:7 en 1:8 van de Algemene wet bestuursrecht is opgemerkt (kamerstukken II 1991/92, 22 690, nr. 4, pp. 4–5), zijn de grenzen van dergelijke uitvoeringsvormen veelal vloeiend, en kan een EG-verordening beide elementen in zich dragen.

De uitoefening van de regelgevende bevoegdheid, bedoeld in artikel 3.1, kan door diverse organen worden getoetst.

Allereerst blijft de betrokken minister uiteraard politiek verantwoordelijk voor de regeling. In artikel 3.1 is echter geen verplichting opgenomen om het ontwerp van de ministeriële regeling aan de Staten-Generaal te zenden. Hierop is reeds ingegaan in § 4.3.

Een andere vorm van toetsing kan door de burgerlijke rechter worden uitgevoerd, als tegen de regeling een actie uit onrechtmatige daad wordt ingesteld. De rechter zal niet de onverbindendheid van de EG-verordening zelf kunnen uitspreken. Eventueel kan hij wel een prejudiciële vraag over de rechtmatigheid van de verordening stellen en – in afwachting van het antwoord – de toepassing ervan schorsen (HvJEG 21 februari 1991, gevoegde zaken C-143/88 en C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, Jur. 1991, I-415).

§ 6 Overwogen varianten

In § 1 is al ingegaan op de reden om niet te kiezen voor wijziging van de Wet milieugevaarlijke stoffen.

Er is overwogen om een algemene voorziening op te nemen in de Algemene wet bestuursrecht. Op langere termijn zou dit wellicht passend zijn. Vanwege de concrete aanleiding – het Besluit beoordeling en beperking risico's bestaande stoffen – is thans gekozen voor een wijziging van de Wet milieubeheer.

Voorts is overwogen om niet naar een ministeriële regeling, maar naar een algemene maatregel van bestuur te delegeren. Een dergelijke delegatie zou in bepaalde gevallen onvoldoende tijdswinst opleveren. Daarnaast staat dit haaks op de systematiek van de Wet milieubeheer. Het bij amendement Van der Vaart/Koetje (kamerstukken II 1993/94, 22 690, nr. 11) opgenomen artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer, brengt immers mee dat bij EG-implementatie de voorkeur uitgaat naar de ministeriële regeling boven de algemene maatregel van bestuur.

Daarnaast zij opgemerkt dat in januari 1997 een rapport «Implementatie van EG-verordeningen» is opgesteld door een interdepartementale werkgroep, die is ingesteld door de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving (ICHW). In dit rapport worden een aantal praktijkproblemen geïnventariseerd die voorkomen bij de implementatie van EG-verordeningen. Deze problemen zijn geanalyseerd door de werkgroep en op basis hiervan zijn een aantal aanbevelingen gedaan. Het onderhavige wetsvoorstel vormde de aanleiding voor dit rapport.

In het rapport worden de bestaande praktijkproblemen bij implementatie van EG-verordeningen behandeld aan de hand van een aantal thema's. Voor onderhavig wetsvoorstel speelt het rapport met name een rol met betrekking tot het thema tijdige implementatie en delegatie van regelgevende bevoegdheid om tijdige implementatie te bevorderen.

Er kan een spanningsveld bestaan tussen enerzijds het belang van tijdige en juiste implementatie en anderzijds het traditionele primaat van de wetgever. In het rapport wordt echter gesteld dat Nederland in staat moet zijn om adequaat uitvoering te geven aan Europeesrechtelijke verplichtingen en dat derhalve een op implementatie van EG-verordeningen gerichte delegatiebevoegdheid onmisbaar is. Daarnaast wordt gesteld dat het kabinet een zeer hoge prioriteit toe kent aan tijdige implementatie van EG-verplichtingen.

De eerder genoemde interdepartementale werkgroep heeft een aantal varianten van delegatiebepalingen nader beschouwd en op basis daarvan een aantal conclusies getrokken.

Ten eerste wat betreft het niveau van delegatie. Aangezien EG-verordeningen vaak een zeer korte implementatietermijn hebben zou er moeten worden gedelegeerd naar het niveau van ministeriële regeling. Ten tweede zijn bepalingen die er louter toe strekken om hetgeen normaliter bij algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld in geval van implementatie van een EG-verordening bij ministeriële regeling te regelen in het algemeen niet aan te bevelen. Dit soort bepalingen biedt namelijk geen oplossing in gevallen waarin er geen delegatiebevoegdheid bestaat.

En tenslotte moet het afwijken van hogere regelgeving bij lagere regelgeving in een implementatiebepaling mogelijk zijn indien de hogere regeling strijdt met een bepaling uit een EG-verordening. Bij EG-verordeningen leidt inwerkingtreding van de EG-verordening ertoe dat nationale regelgeving die daarmee strijdig is haar rechtskracht verliest. Het buiten werking stellen is slechts een verduidelijking van een bestaande rechtstoestand. Hiermee wordt de strijdigheid onmiddellijk weggenomen.

Bovenstaande conclusies sluiten volledig aan bij artikel 3.1 van het wetsvoorstel.

Ingevolge het rapport beschikt de Nederlandse wetgeving reeds over een aantal delegatiebepalingen die op de implementatie van Europese regelgeving zijn toegeschreven. Deze voorzieningen zijn er voornamelijk op beleidsterreinen die vanaf oudsher onderwerp zijn van Europese regelgeving, zoals landbouw, douane en in- en uitvoer. Op relatief nieuwe EG-beleidsterreinen zoals milieu zijn die delegatiebepalingen ter implementatie van Europese regelgeving er in veel mindere mate. De werkgroep ziet geen aanleiding om een algemene wettelijke voorziening te treffen in de Algemene wet bestuursrecht. Op het terrein waar veel EG-verordeningen voorkomen functioneren de delegatiebepalingen. Deze bepalingen maken het in het algemeen mogelijk om tijdig en juist te implementeren. Wel zou er een soort vangnetbepaling in de Algemene wet bestuursrecht kunnen worden opgenomen ter

aanvulling op de delegatiebepalingen in de bijzondere wetten. De eerste reden hiervoor is dat soms niet voorzien kan worden dat op bepaalde beleidsterreinen een EG-verordening tot stand zal komen. De tweede reden is gelegen in het feit dat de wetgever soms geen delegatiemogelijkheid in een wet wil opnemen vanwege het bijzondere karakter van bepaalde wetgeving (zoals bijvoorbeeld het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Strafrecht).

§ 7 Handhaving

Artikel III van het wetsvoorstel brengt mee dat overtreding van het gestelde krachtens artikel 3.1 van de Wet milieubeheer een economisch delict is, als die overtreding als strafbaar feit is aangemerkt. Niet elke overtreding van een bepaling van een EG-verordening of van een uitvoeringsmaatregel daarvan behoeft als strafbaar feit te worden aangemerkt. Zo zullen bepalingen die zich niet tot particulieren richten, niet strafrechtelijk gesanctioneerd behoeven te worden. Voor bepalingen die zich wel tot particulieren richten, zal soms kunnen worden volstaan met uitsluitend bestuursrechtelijke of zelfs privaatrechtelijke handhaving. Voor de bestuursrechtelijke handhaving is van belang dat hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer van toepassing is op het bij of krachtens die wet bepaalde (artikel 18.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer).

Stel dat een ministeriële regeling op grond van artikel 3.1 van de Wet milieubeheer er als volgt uit zou zien:

Regeling van de Minister van, houdende (Regeling uitvoering verordening (EG) nr. x)

Artikel 1

Het is verboden te handelen in strijd met het bepaalde in artikel a of b van verordening (EG) nr. x.

Artikel 2

Degene, bedoeld in artikel c van verordening (EG) nr. x, verricht de in dat artikel bedoelde handelingen, binnen de in dat artikel bedoelde termijn.

Artikel 3

Overtreding van artikel 1 is een strafbaar feit.

Op deze ministeriële regeling is hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer van toepassing. Daardoor kunnen de artikelen 1 en 2 van de regeling – en daarmee de artikelen a, b en c van EG-verordening x – bestuursrechtelijk worden gehandhaafd.

Daarnaast kan artikel 1 van de regeling – en daarmee de artikelen a en b van EG-verordening x – strafrechtelijk worden gehandhaafd. Uiteraard zal bij de vaststelling van een dergelijke ministeriële regeling steeds moeten worden gezien of de bepalingen van de verordening waarnaar wordt verwezen, voldoende duidelijk zijn om straf- en/of bestuursrechtelijk gehandhaafd te kunnen worden.

Op grond van artikel 3.1 juncto 18.4 van de Wet milieubeheer kunnen tevens ambtenaren worden aangewezen die zijn belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde in de ministeriële regeling en daarmee de daarin aangewezen EG-verordening. Het zal van de inhoud van de te handhaven bepalingen afhangen welke handhavingsinstantie het meest geëigend zal zijn.

Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I

A

Artikel 3.1

De formulering in het eerste lid «door de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of de Commissie van de Europese Gemeenschappen» is gelijk aan die van de artikelen 1:7 en 1:8 van de Algemene wet bestuursrecht.

Met het begrip «verordening» wordt bedoeld op verordeningen die in EG- of Euratomverband worden vastgesteld. Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal gebruikt voor deze rechtsfiguur de term «algemene beschikking». Algemene EGKS-beschikkingen zullen naar alle waarschijnlijkheid geen uitvoering vergen in regels op grond van de Wet milieubeheer (juncto de in artikel 13.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer genoemde wetten). Derhalve is geen voorziening voor dergelijke beschikkingen getroffen.

Het tweede lid verleent de bevoegdheid om nationale bepalingen die strijden met een EG-verordening, voor de toepassing van die verordening buiten werking te stellen. De regeling dient echter wel vervangen te worden door een hogere regeling.

Artikelen 3.2 en 3.3

Deze artikelen zijn inhoudelijk vrijwel gelijk aan het huidige artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer.

D

Het tweede lid van artikel 10.44a van de Wet milieubeheer wordt overbodig met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. In het tweede lid staat dat Onze Minister regels kan stellen ter uitvoering van een aantal daar genoemde artikelen van de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen. In artikel 3.1, eerste lid, wordt nu een algemene bevoegdheid gecreëerd voor het stellen van regels ter uitvoering van een verordening.

E

Artikel 21.6, zesde lid komt te vervallen. De voorgestelde artikelen 3.1, vierde lid, en 3.2, derde lid, komen overeen met de laatste volzin van het huidige artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer.

ARTIKEL III

Als overtreding van een artikel van een EG-verordening in een ministeriële regeling op grond van artikel 3.1 van de Wet milieubeheer is aangemerkt als economisch delict, is de maximale strafmaat een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar en een geldboete van de vijfde categorie (artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten). Dit zal soms te hoog zijn; de rechter zal dan tot een passende straf moeten komen. Op grond van artikel 89, tweede lid, van de Grondwet, is het immers niet mogelijk om in een ministeriële regeling te differentiëren naar strafmaat.

Voor de overige handhavingsaspecten zij verwezen naar § 7 van het algemeen gedeelte van deze toelichting.

ARTIKEL V

De onderhavige wetswijziging zal zo snel mogelijk in werking treden in verband met de bezwaren van de Raad van State omtrent het Besluit beoordeling en beperking risico's bestaande stoffen. Aangezien met de wetswijziging geen invoeringslasten zijn gemoeid, is er ook niets tegen om de wijziging zo spoedig mogelijk in werking te laten treden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer