

Vergaderjaar 1997–1998

25 991

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 30 juni 1998

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

ALGEMEEN

§ 1 Aanleiding voor het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennis genomen van dit wetsvoorstel. Op het eerste gezicht doet het vrij technisch aan. Toch hebben deze leden enkele opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Deze leden zijn, vooral gezien het kritische advies van de Raad van State, nog niet geheel overtuigd van de noodzaak om ter uitvoering van EG-verordeningen in het algemeen te kiezen voor ministeriële regelingen. In dit verband hebben zij de navolgende vragen en suggesties.

Deze leden vragen of inmiddels wordt gewerkt aan een oplossing voor vergelijkbare problemen bij het «Besluit inzake stoffen die de onzonlaag aantasten» (bladzijde 2 memorie van toelichting).

De leden van de D66-fractie hebben kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel dat beoogt 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. Deze leden onderschrijven de noodzaak om te komen tot een meer efficiënte uitvoering van EG-verordeningen- en richtlijnen en daarom over te gaan tot de toevoeging van bepalingen over internationale zaken aan de Wet milieubeheer. Echter, over de wijze van uitvoering hebben deze leden nog een aantal vragen en opmerkingen.

¹ Samenstelling:

Leden: Te Veldhuis (VVD), fungerend voorzitter, Scheltema-de Nie (D66), Van Middelkoop (GPV), Van Gijzel (PvdA), Van Heemst (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Duivesteijn (PvdA), Crone (PvdA), Essers (VVD), Klein Molekamp (VVD), Meijer (CDA), Van Wijmen (CDA), Stroeken (CDA), De Boer (PvdA), Van der Knaap (CDA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), Rietkerk (CDA), Oplaat (VVD), Albayrak (PvdA) en Van der Staaij (SGP).

Plv. leden: Van Beek (VVD), Ter Veer (D66), Stellingwerf (RPF), Van Zuijlen (PvdA), Van Zijl (PvdA), Valk (PvdA), Geluk (VVD), De Wit (SP), Koenders (PvdA), Duijkers (PvdA), Niederer (VVD), Hofstra (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Biesheuvel (CDA), Eisses-Timmerman (CDA), Bos (PvdA), Van den Akker (CDA), Giskes (D66), Vos (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Leers GBM (CDA), Belinfante (PvdA) en Van Boxtel (D66).

Bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal het huidige Besluit beoordeling en beperking risico's bestaande stoffen worden ingetrokken en in plaats daarvan een ministeriële regeling van kracht worden, aldus de leden van de D66-fractie. Zijn er nationale regels bij of krachtens een wet die in strijd zijn met de verordening die ten grondslag ligt aan voornoemd besluit en derhalve buiten werking worden gesteld? Zo ja, welke regels betreft het en wanneer kan de Kamer als vervanging een voorstel van wet of een voordracht van een algemene maatregel van bestuur verwachten? In zijn advies betreffende het hierboven beschreven besluit dringt de Raad van State er bij de regering op aan op korte termijn te komen met een oplossing voor het Besluit inzake stoffen die de ozonlaag aantasten. De Raad stelt ook dat hier voor een deel dezelfde problematiek speelt als bij het Besluit beoordeling en beperking risico's bestaande stoffen. Wat zijn de precieze oorzaken van de vertraging van een juiste uitvoering van de EG-verordening die ten grondslag ligt aan het Besluit inzake stoffen die de ozonlaag aantasten en waarom is voor dit besluit geen voorziening getroffen in het voorliggende wetsvoorstel? Is de conclusie juist dat, zodra dit wetsvoorstel in werking is getreden, de EG-verordening die ten grondslag ligt aan het Besluit inzake stoffen die de ozonlaag aantasten zich voor de uitvoering kan beroepen op de bepalingen over internationale zaken? Zo ja, wanneer kan de Kamer een dergelijke juiste uitvoering verwachten?

De leden van de fracties van GPV en RPF onderkennen de noodzakelijkheid van de voorgestelde aanpassing van de nationale milieuwetgeving aan de eisen die voortvloeien uit de Europese regelgeving. Over één onderdeel wensen zij een nadere verduidelijking.

§ 2 Inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de aanvaarding van deze wet de besluitvorming rondom de Nederlandse milieuwetgeving steeds meer doet plaatsvinden in «Brussel» en andere internationale gremia. Veel van deze gremia kennen geen of onvoldoende democratische controle. Hoe is de democratische legitimatie verzekerd? Is de regering met de leden van de VVD-fractie van mening dat de procedure, zoals door haar voorgesteld, alleen kan worden toegepast als de internationale besluitvorming een goede democratische legitimatie kent? In hoeverre kent het Europees parlement voldoende bevoegdheden om deze democratische controle effectief uit te voeren?

De leden van de D66-fractie merken op dat in artikel 3.1, derde lid wordt geregeld dat bij buitenwerkingstelling de ministeriële regeling wordt vervangen door een hogere regeling (opdat wordt voldaan aan de Aanwijzingen voor de regelgeving 34). Wat zijn de consequenties hiervan? Op welke wijze wordt vervolgens zorg gedragen voor het treffen van aanvullende voorzieningen die nodig zijn bij het uitvoeren van verordeningen?

Terecht is acht geslagen op het primaat van de wetgever, aldus de leden van de fracties van GPV en RPF. Er is derhalve in voorzien dat, indien wettelijke regels door verordeningen buiten werking zijn gesteld, binnen een jaar een voorstel van wet moet worden ingediend. Aangezien het een zelfstandig belang is dat de nationale wetgeving zo veel en snel mogelijk bij de tijd is, doet zich de vraag voor waarom een voordracht voor een algemene maatregel van bestuur (AMvB) binnen zes maanden moet zijn gedaan en voor het indienen van een wetsvoorstel een jaar mag worden genomen. Kan voor het laatste ook geen termijn van zes maanden gelden? Immers, zal de verwachte wetgeving doorgaans niet eenvoudiger en minder gedetailleerd zijn dan regeling bij AMvB?

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

In de memorie van toelichting staat op bladzijde 7 dat het passend kan zijn het ontwerp van een regeling op basis van artikel 3.1. ter kennis te brengen van de volksvertegenwoordiging, mits de verordening een voldoende lange uitvoeringstermijn kent. De leden van de PvdA-fractie vragen wat er op tegen is om een dergelijke regeling te allen tijde aan de Kamer ter kennisneming mede te delen.

In de memorie van toelichting staat dat een ministeriële regeling in elk geval zo snel mogelijk ter kennis van de volksvertegenwoordiging wordt gebracht, indien er sprake is van ingrijpende gevolgen van de desbetreffende verordening voor Nederland. Wat moet in dit verband onder «ingrijpend» worden verstaan, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Licht het niet voor de hand om ook in dit soort gevallen in de wet vast te leggen dat uitvoering geschiedt bij of krachtens wet?

De leden van de D66-fractie merken op dat EG-verordeningen een rechtstreekse werking hebben en daardoor weinig ruimte laten voor eigen beleid. Vandaar dat de regering heeft gekozen voor uitvoering met behulp van een ministeriële regeling, opdat de procedure eenvoudig en snel doorlopen kan worden. Consequentie van deze keuze is dan wel dat aan een parlementaire voorhangprocedure voorbij wordt gegaan. De regering zet in de memorie van toelichting uiteen dat, als sprake is van een ontwerp van regeling dat ingrijpende gevolgen kan hebben voor Nederland, het passend kan zijn de ontwerp-regeling in een zo vroeg mogelijk stadium ter kennis te brengen van de volksvertegenwoordiging. Welke procedure heeft de regering hierbij in gedachten? Kan zij een reactie geven op de opmerking dat, als de regeling wordt gehandhaafd zoals deze in het voorliggende wetsvoorstel is opgenomen en Nederland wordt geconfronteerd met een EG-verordening die ingrijpende gevolgen kan hebben, de beoordelingsverantwoordelijkheid of het werkelijk een verordening van die zwaarte is bij de desbetreffende minister ligt, hier een keuze wordt gemaakt door de minister van wel of niet voorleggen aan de Kamer, terwijl deze keuze van zo'n politieke zwaarte kan zijn dat het passend is deze beoordelingsverantwoordelijkheid vanaf het begin bij de Kamer te leggen?

Naast de voorzieningen die worden getroffen voor de uitvoering van EG-verordeningen, zijn in de artikelen 3.2 en 3.3 bepalingen opgenomen die handelen over de implementatie van EG-richtlijnen. Ook hier wordt over het algemeen gekozen voor een regeling bij ministeriële regeling, in afwijking van wat bij deze wet bij algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld. Een richtlijn kan worden gekenschetst als een regeling die veel ruimte laat tot het maken van eigen beleidskeuzen. De leden van de D66-fractie vragen of, gezien het maken van deze beleidskeuzen, het niet passender zou zijn de Kamer vanaf het begin hier door middel van een algemene maatregel van bestuur bij te betrekken.

Het informatierecht van de Kamer op Europese wet- en regelgeving is niet grondwettelijk verankerd. De regering is wel verplicht de Kamer te informeren over de inwerkingtreding van een Europese regeling, zodra dit betekent dat de nationale wetgeving moet worden gewijzigd of aangepast. Tevens hebben alle burgers, en zo ook de Kamer, toegang tot nieuwe Europese regelgeving via het Publicatieblad. Is de regering niet van mening dat als uitvoering en implementatie van EG-verordeningen en richtlijnen algemeen zou geschieden via algemene maatregelen van bestuur, dit de betrokkenheid van de Kamer bij Europese regelgeving zou vergroten, wat een betere bekendheid, uitvoer en handhaving op de lange termijn zou kunnen bevorderen?

Vervolgens vragen de leden van de fracties van GPV en RPF wat in voorkomende gevallen materieel het primaat van de wetgever zal voorstellen. Om welke type wetgeving zal het gaan? Het is niet toegestaan bepalingen van verordeningen over te nemen in algemeen verbindende voorschriften (bladzijde 6 memorie van toelichting). Impliceert dit dat een wetsvoorstel ex artikel 3.1, derde lid, onder a slechts het karakter zal hebben van het verschaffen van een nationale wettelijke status aan een Europese verordening? Zal dit als consequentie hebben dat de beide Kamers der Staten-Generaal als medewetgevende organen bij de behandeling van een desbetreffend wetsvoorstel slechts de ruimte hebben om inlichtingen te vragen over de uitwerking van de niet meer te wijzigen bepalingen van de verordening en wellicht nog een wettechnisch oordeel over de aanpassing van de nationale wet?

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

Bij implementatie van Europese rechtsregels bij ministeriële beschikking kan de vraag worden gesteld of de volksvertegenwoordiging en bepaalde adviescolleges als de Raad van State niet te zeer buiten spel worden gezet, aldus de leden van de PvdA-fractie. Dit speelt in het bijzonder als de te implementeren rechtsregels een niet-technisch en niet-procedureel karakter dragen, maar een inhoudelijke normstelling zullen inhouden. (zie ook mr. J.H. Jans in «Europees Mileurecht in Nederland» 1991). Uit het wetsvoorstel blijkt niet wat voor soort regelgeving de regering verwacht op grond van artikel 3.1. eerste lid. Wel merkt de regering op in de memorie van toelichting (bladzijde 8) dat verordeningen in het algemeen weinig beleidsruimte toelaten. «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.» Volgens de regering is een onderscheid tussen gebonden en vrije verordeningen van weinig praktisch nut. Dit wagen de leden van de PvdA-fractie te betwijfelen. Overigens heeft ook de Raad van State kritiek op dit punt. Graag willen deze leden een nader gemotiveerde uitleg van deze keuze.

De keuze voor uitvoering door middel van ministeriële regeling hangt volgens de regering onder meer samen met de doorgaans geringe beleidsruimte die EG-verordeningen bieden. Bij welk percentage van de verordeningen is dat inderdaad het geval, vragen de leden van de CDA-fractie. Zou het niet aanbeveling verdienen om in de wet expliciet vast te leggen dat implementatie bij of krachtens wet geschiedt in geval er in de verordening ruimte voor nationaal beleid wordt geboden en/of er voldoende tijd voor implementatie is? Hoe gaan andere lidstaten om met de implementatie van EG-verordeningen? Is in deze landen wel of niet sprake van tijdige implementatie?

De Raad van State maakt in zijn advies bezwaar tegen het opnemen van een ministeriële regeling, zoals in artikel 3.1, eerste lid is voorgesteld, aldus de leden van de D66-fractie. Volgens de Raad zou het passender zijn dat, als er bij de uitvoering van een verordening een beleidskeuze wordt opengelaten, wordt gehandeld volgens een algemene maatregel van bestuur. Het antwoord van de regering op deze opmerking van de Raad is dat er in de praktijk in de meeste gevallen geen sprake is van beleidsvrijheid. Kan de regering toelichten hoe behoort te worden gehandeld in de uitzonderingsgevallen waarbij sprake is van een open beleidskeuze?

§ 5 Overwogen varianten

Kan de regering uiteenzetten waarom de suggestie van de Raad van State niet is overgenomen, om het voorstel zo aan te passen dat implementatie bij ministeriële regeling slechts kan plaatsvinden indien dat om redenen van vereiste spoed onvermijdelijk is, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Ervaart de regering het niet als een belemmering dat zorgvuldige wetgevingsprocedures worden ingeruild voor een veel minder zorgvuldige procedure?

Hoe beoordeelt de regering het eventueel opnemen van een vangnetbepaling in de Algemene wet bestuursrecht ter aanvulling van de delegatiebepalingen in de bijzondere wetten? (bladzijde 7/8 memorie van toelichting), zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de D66-fractie merken vervolgens op dat de Raad van State in zijn advies tevens de aanbeveling heeft gedaan in het algemeen uitvoering van een EG-verordening door middel van een algemene maatregel van bestuur voor te schrijven. De Raad onderkent hierbij dat een dergelijke maatregel meer tijd kan vergen dan het uitvaardigen van een ministeriële regeling maar dat, als zich een knelpunt zou voordoen, dat in de praktijk oplosbaar zal blijken te zijn. De leden van de D66-fractie vragen of de regering een indicatie kan geven van de duur van de vertraging als de procedure van een algemene maatregel van bestuur wordt gevolgd ten opzichte van de procedure van een ministeriële regeling? Welke praktijkoplossing zou de regering eventueel in gedachten hebben als, zoals door de Raad wordt voorgesteld, een algemene maatregel van bestuur wordt gevolgd die een langere uitvoeringstermijn dan toegestaan, tot gevolg heeft? In zijn aanbeveling de uitvoering van een EG-verordening in het algemeen voor te schrijven door middel van een maatregel van bestuur, stelt de Raad voor artikel 3.1, eerste lid, aan te passen. Uitvoering door middel van een ministeriële regeling is dan nog slechts subsidiair mogelijk als i) volkomen duidelijk is dat er geen noodzaak is een bij of krachtens wet gestelde regeling buiten werking te stellen of als er geen twijfel bestaat welke regeling buiten werking wordt gesteld, ii) geen inhoudelijke keuzen moeten worden gemaakt en iii) als bij geboden spoed een algemene maatregel van bestuur geen gereede oplossing kan bieden. De leden van de D66-fractie interpreteren deze aanbeveling als zodanig, dat door middel van de voorbehouden die zijn neergelegd in i), ii) en iii), in bijzondere gevallen sprake kan zijn van uitvoering door middel van een ministeriële regeling. Vooral iii) wordt aangehaald dat, als spoed geboden is en een algemene maatregel van bestuur geen oplossing blijkt te zijn, uitvoering door middel van een ministeriële regeling mogelijk is. In haar reactie noemt de regering tijdwinst als één van de belangrijkste argumenten dat een ministeriële regeling passend is voor de uitvoering van een EG-verordening. Kan de regering een nadere reactie geven op de opening tot tijdwinst die punt iii) in de aanbeveling van de Raad biedt?

De regering oppert in de memorie van toelichting de mogelijkheid, als blijkt dat delegatiebepalingen in reguliere wetgeving niet afdoende zijn voor de uitvoering van Europese regelgeving, eventueel een vangnetbepaling op te nemen in de Algemene wet bestuursrecht. De bestaande delegatiebepalingen blijken voorlopig voldoende te zijn, maar de regering stelt dat soms niet kan worden voorzien op welke beleidsterreinen een EG-verordening tot stand zal komen. Wat zal volgens de regering de doorslag moeten geven, om te besluiten over te gaan tot het opnemen van een dergelijke vangnetbepaling?

Wat zijn de toekomstverwachtingen met betrekking tot gebruik van de bepalingen over internationale zaken? Zijn er op het terrein van milieu veel verordeningen en richtlijnen in ontwikkeling? Zullen deze bepalingen

voldoende opvang kunnen bieden, als wordt overgegaan tot de uitbouw van de Wet milieubeheer als integrale kaderwet?

De fungerend voorzitter van de commissie,
Te Veldhuis

De griffier van de commissie
De Gier