

Vergaderjaar 1997–1998

25 991

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 11 februari 1998 en het nader rapport d.d. 6 april 1998, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 1 oktober 1997, no. 97.004701, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Wet milieubeheer (toevoeging van bepalingen over internationale zaken).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 1 oktober 1997, nr. 97.004701, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 februari 1998, nr. W08.97.0628, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

1a. Krachtens het voorgestelde artikel 3.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer (WMB) kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld die uitsluitend strekken ter uitvoering van EG-verordeningen. Het tweede lid bepaalt dat hierbij bij of krachtens een wet gestelde regels voorzover met een verordening strijdig buiten werking kunnen worden gesteld. Ter vervanging van een ministeriële regeling als bedoeld in het tweede lid draagt de minister er binnen de daarvoor gestelde termijn zorg voor – indien bij die regeling bij wet gegeven regels buiten werking zijn gesteld – dat een voorstel van wet, en – indien bij die regeling krachtens een wet gegeven regels buiten werking zijn gesteld – dat een voordracht van een algemene maatregel van bestuur wordt gedaan.

b. Het antwoord op de vraag of een bij of krachtens de wet gestelde regel in strijd is met een EG-verordening vereist uitleg van het Nederlandse recht en het gemeenschapsrecht. De Raad van State meent dat als uitgangspunt voor de hand ligt dat dit antwoord wordt gegeven op het niveau waarop de desbetreffende Nederlandse regeling is totstandgekomen.

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

1b. De Raad stelt dat het voor de hand ligt dat het antwoord op de vraag of bij of krachtens wet gegeven regels in strijd zijn met een verordening, wordt gegeven op het niveau waarop de betreffende Nederlandse regeling tot stand

is gekomen. Er zij op gewezen dat verordeningen een rechtstreekse werking hebben en automatisch voorgaan als zij in strijd zijn met Nederlandse regelgeving. Het bij ministeriële regeling buiten werking stellen van bij of krachtens wet gegeven regels die in strijd zijn met een verordening vormt slechts een verduidelijking van een bestaande rechtstoestand. Aldus kan op zeer korte termijn duidelijkheid worden geboden aan de rechtzoekenden. Bovendien is in het voorstel in artikel 3.1, derde lid, een bepaling opgenomen die ertoe strekt dat binnen een jaar een voorstel van wet wordt ingediend bij de Staten-Generaal of binnen zes maanden een voordracht van een algemene maatregel van bestuur wordt gedaan.

c. Sommige verordeningen laten weinig nationale beleidsruimte. Het is echter mogelijk dat een verordening nadere of aanvullende regeling vereist, bijvoorbeeld wanneer een uitvoeringsinstantie moet worden aangewezen of wanneer een beleidskeuze wordt opengelaten. In een dergelijk geval is naar het oordeel van de Raad uitvoering bij wet onderscheidenlijk algemene maatregel van bestuur wenselijk. De toelichting onderkent dat uit theoretisch oogpunt onderscheid kan worden gemaakt tussen gevallen waarin wel of geen beleidsvrijheid bestaat, maar wil daaraan geen gevolg verbinden, omdat een verordening beide elementen in zich kan dragen en de grenzen vloeiend kunnen zijn. De aangevoerde omstandigheden versterken volgens het college het oordeel dat uitvoering bij algemene maatregel van bestuur is aangewezen. Een overeenkomstige overweging geldt in het geval handelen in strijd met een bepaling van een verordening als strafbaar feit wordt gekwalificeerd.

1c. In theorie zou er een verschil kunnen bestaan tussen verordeningen die geen en verordeningen die wel nationale beleidsruimte laten. Echter, in de praktijk blijkt dat er in de meeste gevallen geen beleidsruimte bestaat bij verordeningen, juist door de rechtstreekse werking van verordeningen. De beleidskeuze bij verordeningen, voor zover zij al bestaat, is zo minimaal dat uitvoering bij ministeriële regeling gepast is.

d. De Raad beveelt dan ook aan (nu uit tijdsoverweging in die fase normaliter uitvoering bij wet niet wel mogelijk zou zijn), mede gelet op aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), om in artikel 3.1, eerste lid, in het algemeen uitvoering van een EG-verordening door middel van een algemene maatregel van bestuur voor te schrijven. De Raad onderkent dat het tot stand brengen van een algemene maatregel van bestuur meer tijd kan vergen dan het uitvaardigen van een ministeriële regeling. Het college adviseert het tijdsbeslag te analyseren en vertrouwt dat, als zich een knelpunt zou voordoen, dat in de praktijk oplosbaar zal blijken te zijn. De Raad adviseert in artikel 3.1, eerste lid, slechts subsidiair te bepalen dat uitvoering van een EG-verordening kan geschieden bij ministeriële regeling en in de toelichting uiteen te zetten dat die mogelijkheid slechts is geboden voor een bijzonder geval, zoals wanneer
i) volkomen duidelijk is dat er geen noodzaak is een bij of krachtens de wet gestelde regeling buiten werking te stellen of wanneer er in redelijkheid geen twijfel kan bestaan welke bij of krachtens de wet gestelde regeling buiten werking gesteld dient te worden,
ii) geen inhoudelijke keuzen moeten worden gemaakt en
iii) gelet op de geboden spoed een voorziening bij algemene maatregel van bestuur toch geen gerede oplossing zou lijken.

1d. De aanbeveling van de Raad om in het algemeen uitvoering van de EG-verordening door middel van een algemene maatregel van bestuur voor te schrijven wordt niet overgenomen. Hiervoor kan een aantal redenen worden gegeven. Ten eerste de tijdswinst, die juist bij de uitvoering van verordeningen met hun vaak zeer korte implementatietermijn, van het grootste belang is. Ten tweede gunnen verordeningen de lid-staten in het algemeen nauwelijks dan wel geen beleidsvrijheid. Tot slot staat de ministeriële verantwoordelijkheid ervoor borg dat een regeling met voldoende waarborgen omkleed is. Daarnaast zij erop gewezen dat in vervolg op het, in de memorie van toelichting besproken, rapport over de implementatie van EG-verordeningen onderzoek heeft plaatsgevonden met betrekking tot delegatiebepalingen. Er is in het kader van de ICHW een aantal richtsnoeren en modelbepalingen ontwikkeld. Het is de bedoeling dat deze in de Aanwijzingen voor de regelgeving worden opgenomen. Inhoudelijk sluit het wetsvoorstel hierbij aan. Tot

slot is de bepaling niet imperatief dus in een bijzonder geval kan uitvoering bij of krachtens wet plaatsvinden indien dat noodzakelijk, bijvoorbeeld indien overtreding van een verordening wordt aangemerkt als strafbaar feit, en gezien de gegeven tijdsduur mogelijk zou zijn.

2a. In het voorgestelde artikel 3.2, eerste lid, wordt bepaald dat hetgeen ingevolge de WMB bij algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld, in afwijking daarvan bij ministeriële regeling wordt geregeld, indien het uitsluitend gaat om uitvoering van een voor Nederland verbindend verdrag of een voor Nederland verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie, anders dan een EG-verordening (in de nota van toelichting wordt aangegeven dat het met name gaat om implementatie van EG-richtlijnen). Deze procedure kan niet worden gevolgd, indien voor een juiste implementatie wijziging van de algemene maatregel van bestuur of de wet noodzakelijk is (artikel 3.3). Dit is een beperkte herziening van artikel 21.6, zesde lid, WMB, dat voortkomt uit het amendement Van der Vaart/Koetje bij de wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Bekendmakingswet in verband met implementatie EG-regelgeving (kamerstukken II 1993/94, 22 690, nr.11).

b. De Raad merkt in dit verband op dat het argument dat destijds aanleiding vormde voor het opnemen van (wat nu is) artikel 21.6, zesde lid, te weten de overschrijding van implementatietermijnen, thans iets minder zwaar weegt dan toen. De termijnen voor implementatie van richtlijnen – volgens de toelichting gemiddeld vijftien maanden, waarbij wordt aangetekend dat voor een richtlijn die naar verwachting een langdurig implementatieproces kent, de termijn meestal langer is – zijn immers niet altijd zo strak, dat implementatie bij algemene maatregel van bestuur onhaalbaar is. De voorgeschreven implementatietermijn kan dan ook naar het oordeel van de Raad niet langer een dergelijke, imperatieve afwijking van de normale procedure rechtvaardigen, te minder omdat bij implementatie van een richtlijn vaak een beleidskeuze zal moeten worden gemaakt. De Raad meent dat het instrument van vereenvoudigde implementatie slechts dient te worden ingezet, indien de implementatietermijn hiertoe noodzaakt.

2b. Juist door het implementeren bij ministeriële regeling worden de termijnen minder vaak overschreden. Gezien de tendens bij de Europese Commissie om omwille van bespoediging van de besluitvorming (wat helaas soms het tegenovergestelde effect heeft), nu harde data te noemen in plaats van het aantal maanden na vaststelling van de richtlijn waarvoor moet zijn geïmplementeerd, is het aangewezen om bij ministeriële regeling te implementeren. Derhalve is een imperatieve afwijking van de procedure juist gewenst. Gezien de ervaring die met dit artikel is opgedaan zie ik geen aanleiding dit aan te passen. Overigens merk ik op dat implementeren door middel van een ministeriële regeling niet mogelijk is indien wijziging van een algemene maatregel van bestuur of wet noodzakelijk is voor juiste implementatie.

c. De Raad geeft dan ook, mede gelet op de aanwijzingen 26 en 34 Ar, in overweging om in het kader van de herziening van deze regeling de artikelen 3.2 en 3.3 zo aan te passen dat implementatie bij ministeriële regeling slechts kan plaatshebben, indien dat om reden van vereiste spoed onvermijdelijk is. Voorts verdient het aanbeveling daarbij, overeenkomstig artikel 3.3, derde lid, te bepalen dat binnen zes maanden daarna een voordracht voor een algemene maatregel van bestuur terzake wordt gedaan.

2c. De aanbeveling van de Raad om het voorstel zo aan te passen dat implementatie bij ministeriële regeling slechts kan plaats hebben indien dat om reden van vereiste spoed onvermijdelijk is, wordt gezien bovenstaande niet overgenomen.

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

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

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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