

Vergaderjaar 1998–1999

26 200 VI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 1999

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State over het concept-kabinetsstandpunt «Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten» (zie kamerstukken II, 1998/99, 26 200 VI, nr. 65) d.d. 23 april 1999 en het nader rapport d.d. 26 juli 1999, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 maart 1999, no. 99.001100, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de adviesaanvraag inzake het concept-kabinetsstandpunt «Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten», met bijlage.

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 maart 1999, nr. 99.001100 machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde concept-kabinetsstandpunt rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 april 1999, nr. W03.99.0115/I, bied ik u hierbij aan.

1. Inleiding.

In het concept-kabinetsstandpunt wordt het uitgangspunt van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) (advies van 19 februari 1999) onderschreven dat implementatie van EG- en andere internationale besluiten via de gebruikelijke procedure en op het geëigende niveau van wetgeving moet geschieden, maar dat zich omstandigheden kunnen voordoen waarin verdergaande maatregelen nodig zijn. In die gevallen kan – zo wordt gesteld – het onder strikte voorwaarden toepassen van een bevoegdheid tot het bij lagere regeling tijdelijk buiten werking stellen van hogere regelgeving, waarbij in die lagere regeling gelijktijdig implementatiemaatregelen worden getroffen, een oplossing bieden. De Grondwet verzet zich hier volgens het concept-kabinetsstandpunt niet ten algemene tegen. De zeven door de ICER geformuleerde randvoorwaarden worden overgenomen.

2. Algemeen.

In het concept-kabinetsstandpunt wordt opgemerkt dat in de afgelopen jaren door het treffen van organisatorische voorzieningen ten behoeve van versnelling van implementatie grote winst is geboekt bij het tijdig implementeren van onder meer EG-richtlijnen. Terecht wordt gesteld dat op dit vlak nog meer te bereiken valt. Ook de Raad van State constateert dat met zekere regelmaat wetsvoorstellen en ontwerp-besluiten ter implementatie van EG-richtlijnen bij hem aanhangig worden gemaakt op een tijdstip waarop de

uiterste implementatiedatum zo niet reeds verstreken is, dan toch op zodanig korte termijn zal zijn verstreken dat het praktisch onmogelijk is nog tijdig te implementeren. Deze situatie doet zich overigens niet slechts voor bij (zeer) korte implementatietermijnen en bij (zeer) complexe implementatieregelingen, maar evenzeer bij (middel)lange implementatietermijnen en bij eenvoudige, beleidsarme implementatieregelingen.

De Raad betreurt het dan ook dat geen analyse is gemaakt van de thans nog bestaande knelpunten bij de implementatie, en meer in het bijzonder van de verschillen die zich op dit punt voordoen tussen de onderscheiden ministeries en onderdelen daarvan.

De Raad acht het van groot belang dat niet wordt overgegaan tot het creëren van de door de ICER voorgestelde implementatievoorziening zonder dat ook een oplossing voor deze knelpunten wordt gezocht. Voorkomen moet worden dat – ook daar waar wel een voldoende lange implementatietermijn bestaat – als gevolg van vertraging bij de voorbereiding van het implementatievoorstel bij de ministeries een tijdige implementatie via de gebruikelijke procedure en op het geëigende niveau van wetgeving onmogelijk wordt, waardoor het welhaast noodzakelijk wordt gebruik te maken van de implementatievoorziening. Naar het oordeel van de Raad dient daarom te worden gewaarborgd dat van een eventuele implementatievoorziening slechts gebruik kan en zal worden gemaakt indien de implementatietermijn op objectieve gronden voorzienbaar te kort is om tijdig een regeling op het geëigende niveau tot stand te brengen. Zo kan de Raad zich voorstellen dat – indien de regering voornemens is gebruik te maken van de voorziening – de beide kamers der Staten-Generaal reeds bij aanvang van de implementatietermijn van dit voornemen in kennis worden gesteld, onder vermelding van de redenen voor de afwijking van de gebruikelijke procedure, die overigens in alle gevallen gelegen zullen moeten zijn in de Europese regeling.

De Raad plaatst in dit verband voorts een kanttekening bij de derde in het ICER-advies genoemde randvoorwaarde, waaruit blijkt dat de implementatievoorziening bedoeld is voor gevallen waarin weinig of geen beleidskeuzen hoeven te worden gemaakt. Naar het oordeel van de Raad bestaat echter juist in dergelijke gevallen geen behoefte aan de voorziening, aangezien naarmate de beleidsvrijheid voor de lidstaten kleiner is, sneller – en naar mag worden aangenomen snel genoeg – duidelijk zal zijn hoe de te treffen implementatieregeling zal moeten luiden.

2. Algemeen

De Raad constateert dat in het concept-kabinetsstandpunt terecht wordt opgemerkt dat waar het gaat om het treffen van organisatorische voorzieningen in vergelijking met afgelopen jaren meer winst valt te boeken. In aanvulling op het aan de Raad aangeboden concept-kabinetsstandpunt kan meer concreet nog worden gewezen op het volgende. Een extra impuls mag worden verwacht van het interdepartementale Implementatie-overleg nu dit overleg door de ICER is gevraagd in versterkte mate toe te zien op de voortgang met betrekking tot de implementatie van EG-regelgeving, mede aan de hand van vastgestelde implementatieplannen. Ook wordt gewezen op departementale inspanningen om de intradepartementale coördinatie op Europees(rechtelijk) terrein te versterken. Hierna volgen in dit verband twee voorbeelden. Bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt de juridische functie in toenemende mate op een centraal niveau vorm gegeven. Bij het Ministerie van VROM is binnen de Centrale Directie Juridische Zaken een nieuw coördinatieveld Europees en Internationaal recht ondergebracht. Tenslotte wordt nog gewezen op de nu ruim een jaar functionerende Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER). Hiermee is een institutioneel kader gecreëerd waarbinnen in het algemeen Europeesrechtelijke vraagstukken aan de orde kunnen worden gesteld.

De Raad betreurt het dat er geen analyse is gemaakt van de thans nog bestaande knelpunten bij de implementatie, meer in het bijzonder van de verschillen die zich op dit punt voordoen tussen de onderscheiden ministeries en onderdelen daarvan. De constatering van de Raad dat er geen analyse is gemaakt van de thans nog bestaande knelpunten is in zoverre juist dat aan het kabinetsstandpunt niet een recente, alle departementen omvattende analyse van bestaande knelpunten ten grondslag ligt.

Wel kan in dit verband worden geconstateerd dat bij verschillende departementen, die zich in het recente verleden hebben geconfronteerd gezien met een hausse aan internationale regelgeving, vooral EG-richtlijnen, betrekkelijk recent dergelijke analyses zijn uitgevoerd. Deze departementen hebben door het treffen van – op de uitgevoerde analyse gebaseerde – organisatorische voorzieningen en voorzieningen van wetgevende aard hun werkwijze en wetgeving beter afgestemd op de implementatie van internationale regelgeving. Het kabinetsstandpunt dat door het optimaal gebruik maken van bestaande mogelijkheden nog winst kan worden bereikt, is mede ingegeven door de resultaten die in dit opzicht bij de betrokken departementen zijn geboekt. Recentelijk heeft ook het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, dat zich reeds geruime tijd ziet geconfronteerd met een implementatie-achterstand, een analyse gemaakt van de op dit punt bestaande knelpunten. Deze heeft geresulteerd in een plan van aanpak dat voorziet in het – met gebruikmaking van de thans bestaande mogelijkheden – op zo kort mogelijke termijn wegwerken van de bestaande implementatie-achterstand en het voorkomen van het ontstaan van nieuwe achterstanden. Bij een aantal departementen, waaronder het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, is echter geconcludeerd dat tijdige implementatie van internationale regelgeving niet in alle gevallen kan worden gerealiseerd via de gebruikelijke procedure en op het geëigende niveau van wetgeving. Aan het slot van deze paragraaf worden enkele van deze categorieën van gevallen aangeduid.

Het ligt voor de hand dat in situaties waarin wordt afgeweken van de gebruikelijke procedure het parlement hierbij nadrukkelijk wordt betrokken. Dit gaat echter niet zo ver dat het voorstel van de Raad wordt overgenomen om indien de regering voornemens is gebruik te maken van de voorziening beide kamers van de Staten-Generaal reeds bij aanvang van de implementatietermijn van dit voornemen in kennis te stellen. Gelet op de wijze waarop het parlement al betrokken zal worden indien het gebruik maken van de buitenwerkingstellingsvoorziening aan de orde is, wordt deze verzwarende procedure minder aangewezen geoordeeld. Deze betrokkenheid krijgt onder meer vorm via het ten aanzien van niet-rechtstreeks toepasselijke EG- of andere internationale besluiten voorschrijven van een voorhangverplichting voor een buitenwerkingstellings-amvb of -regeling (randvoorwaarde 4). De in het kabinetsstandpunt voorgestane variant is zodanig vorm gegeven dat de Staten-Generaal op een geëigend moment nog een serieuze inbreng kunnen hebben bij de totstandkoming van de buitenwerkingstellingsregeling. Daarnaast geldt meer in het algemeen nog dat de beide kamers van de Staten-Generaal ook al in een eerdere fase, namelijk bij de behandeling van het wetsvoorstel waarin de voorziening is opgenomen, betrokken zijn geweest en ingestemd hebben met het inbouwen van de nodige flexibiliteit in de wet. Dezerzijds wordt geoordeeld dat de opvatting van de Raad dat de reden van afwijking van wettelijke voorschriften uitsluitend gelegen zal moeten zijn in de Europese regeling, enige nuancering behoeft. Anders dan de Raad oordeelt, kan een Europese regeling, eenvoudig van opzet en inhoud, waarbij geen of weinig beleidskeuzen aan de orde zijn complexe implementatieproblemen met zich meebrengen, bijvoorbeeld omdat de invalshoek van deze regeling een andere is dan die van de bestaande nationale regelingen, die op een of meer nationale beleidsterreinen betrekking kunnen hebben. Ook kan een implementatietermijn objectief gezien zodanig kort zijn dat zelfs relatief eenvoudige implementatiewetgeving niet tijdig tot stand kan worden gebracht.

In het kabinetsstandpunt wordt thans aan bovengenoemde aspecten nadrukkelijker aandacht besteed.

3. Uitzonderlijke gevallen.

Het college is ervan overtuigd dat door het wegnemen van de hiervoor bedoelde knelpunten kan worden bewerkstelligd dat het gros van de implementatieregelingen via de gebruikelijke procedure en op het geëigende niveau van wetgeving kan plaatsvinden.

Dit neemt niet weg dat ook de Raad erkent dat zich omstandigheden kunnen voordoen waarin tijdige implementatie niet mogelijk is via de gebruikelijke procedure en op het geëigende niveau van wetgeving, zelfs als de departementale organisatie als zodanig geen problemen oplevert en er sprake is van gedelegeerde regelgevende bevoegdheden. De Raad wil er echter met nadruk

op wijzen dat het niet slechts uit een oogpunt van consistentie en eenheid van regelgeving onwenselijk is om van de gebruikelijke procedure af te wijken, bijvoorbeeld door de buitenwerkingstelling van hogere regelingen door lagere regelingen. Ook de controle op de regelgeving door de volksvertegenwoordiging is immers in het geding. Daarom is een afwijking van de gebruikelijke procedure naar het oordeel van de Raad slechts toelaatbaar in uitzonderlijke gevallen. De Raad onderschrijft daarom de opvatting van de ICER dat buitenwerkingstelling van hogere regelingen door lagere regelingen slechts toelaatbaar is als de implementatietermijnen zeer kort of zelfs afwezig zijn. Tegen deze achtergrond zal de Raad hierna ingaan op de door de ICER geformuleerde randvoorwaarden voor de toepassing van de implementatievoorziening in deze uitzonderlijke gevallen.

3. Uitzonderlijke gevallen

Met instemming wordt kennis genomen van het feit dat de Raad in het algemeen erkent dat zich omstandigheden kunnen voordoen waarin tijdige implementatie niet mogelijk is via de gebruikelijke procedures en op het geëigende niveau van wetgeving, zelfs als de departementale organisatie als zodanig geen problemen oplevert en er sprake is van gedelegeerde regelgevende bevoegdheden. In het bijzonder zal het dan gaan om de implementatie van internationale verplichtingen met een zeer korte of zelfs de afwezigheid van een implementatietermijn. In het concept-kabinetstandpunt wordt in dit verband bijvoorbeeld gewezen op richtlijnen en verordeningen die door de Commissie worden vastgesteld. Het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen is dan aan de Commissie gedelegeerd, met een lichter regime voor de vaststelling.

4. Beoordeling van de randvoorwaarden.

De Raad onderschrijft het uitgangspunt dat de bevoegdheid tot buitenwerkingstelling per bijzondere wet wordt geregeld (tweede randvoorwaarde). Aldus is immers gewaarborgd dat de reikwijdte van deze bevoegdheid van geval tot geval kan en zal worden beoordeeld.

De Raad onderschrijft ook het uitgangspunt dat besluiten tot buitenwerkingstelling en het vaststellen van een tijdelijke vervangende regeling in dezelfde regeling worden opgenomen (zevende randvoorwaarde). Voorzover daarvan sprake kan zijn gelet op hetgeen hierna (in de punten 4b en 4c) is opgemerkt, acht de Raad het voorts wenselijk dat indien de buitenwerkingstelling en indeplaatsstelling in een ministeriële regeling zijn opgenomen, deze regeling in het Staatsblad wordt gepubliceerd.

Bij de overige randvoorwaarden plaatst de Raad de volgende kanttekeningen.

- a. *Zoals hiervoor reeds bleek, is de ICER van mening dat het toepassen van een implementatievoorziening slechts toelaatbaar is in uitzonderlijke gevallen (paragraaf 3.1 van het ICER-advies). Het heeft de Raad dan ook verbaasd dat – in paragraaf 3.4 van het ICER-advies – bij de toelichting op de eerste randvoorwaarde bij wijze van richtsnoer de termijnen van ten hoogste zes en 18 maanden worden genoemd voor de buitenwerkingstelling van respectievelijk een algemene maatregel van bestuur en een wet in formele zin. De implementatietermijnen van EG-richtlijnen zijn over het algemeen niet zó kort dat het – wanneer de in hoofdstuk 8, en in het bijzonder in paragraaf 8.3 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, beschreven procedures worden gevolgd en duidelijke afspraken worden gemaakt met de overige actoren in het wetgevingsproces – onmogelijk is tijdig en correct binnen een termijn van zes maanden een algemene maatregel van bestuur en binnen een termijn van 18 maanden een wet in formele zin tot stand te brengen, zeker wanneer het gaat om een regeling die strekt tot een eenvoudige, beleidsarme implementatie. Nu het bovendien zeer gebruikelijk is dat in richtlijnen een implementatietermijn van 18 maanden wordt opgenomen, is naar het oordeel van het college onvoldoende gewaarborgd dat slechts zeer restrictief gebruik kan en zal worden gemaakt van de voorziening en komt het beoogde uitzonderlijke karakter van de voorziening al bij voorbaat onder druk te staan.*
- b. *Zoals hiervoor aan het slot van punt 2 reeds is opgemerkt, wordt in de derde randvoorwaarde zonder meer gesteld dat de bevoegdheid niet wordt gebruikt indien sprake is van aanzienlijke beleidsvrijheid voor de lidstaten.*

De Raad onderschrijft het standpunt dat in een dergelijk geval niet dient te worden geïmplementeerd op het niveau van ministeriële regeling. Tegen implementatie op het niveau van algemene maatregel van bestuur bestaat in een dergelijk geval naar het oordeel van de Raad echter geen overwegend bezwaar, zolang het gaat om een voor de implementatie noodzakelijke regeling, de implementatietermijn op objectieve gronden voorzienbaar te kort is om tijdig een wet in formele zin tot stand te brengen en het wetsvoorstel ter vervanging van de algemene maatregel van bestuur gelijktijdig wordt ingediend met de vaststelling van de algemene maatregel van bestuur.

- c. *In het voorafgaande punt is reeds opgemerkt dat de Raad van oordeel is dat buitenwerkingstelling van een wet in formele zin door een ministeriële regeling ontoelaatbaar is als het gaat om implementatie waarbij nog beleidskeuzen moeten worden gemaakt. Zoals de Raad reeds meermalen in zijn adviezen heeft opgemerkt, is hij meer in het algemeen van oordeel dat buitenwerkingstelling en andere vormen van afwijking van de wet door een ministeriële regeling in beginsel ontoelaatbaar zijn (adviezen inzake de nota van wijziging op het wetsvoorstel, houdende wijziging van de Wet op de accijns in verband met de afschaffing van de fiscale grenzen; kamerstukken II 1992/93, 22 697 en inzake het wetsvoorstel houdende wijziging van de Wet inzake bloedtransfusie; kamerstukken II 1994/95, 23 805). In zijn advies van 11 februari 1998 inzake de wijziging van de Wet milieubeheer (toevoeging van bepalingen over internationale zaken)(kamerstukken II 1997/98, 25 991, A), heeft de Raad het standpunt ingenomen dat het slechts in één, zeer bijzonder type geval is toegestaan een wet buiten werking te stellen bij ministeriële regeling, namelijk als het gaat om de uitvoering van een EG-verordening en er bovendien

 - a. in redelijkheid geen twijfel kan bestaan welke bij of krachtens de wet gestelde regeling buiten werking gesteld dient te worden,
 - b. geen inhoudelijke keuzen moeten worden gemaakt en
 - c. gelet op de spoed een voorziening bij algemene maatregel van bestuur geen gerede oplossing zou lijken.
 In alle andere gevallen, zelfs de gevallen die bij de vierde randvoorwaarde «uitzonderlijk» worden genoemd (een beleidsterrein dat duidelijk wordt beheerst door zeer veranderlijke internationale regelgeving met korte implementatietermijnen), is een dergelijke buitenwerkingstelling naar het oordeel van de Raad ontoelaatbaar.
 Voor de buitenwerkingstelling van een algemene maatregel van bestuur door een ministeriële regeling geldt, mutatis mutandis, hetzelfde. Ook dat is slechts in de hiervoor genoemde omstandigheden toelaatbaar.*
- d. *De Raad onderschrijft het uitgangspunt dat bij de versnelde implementatie van niet-rechtstreeks toepasselijke besluiten een voorhangprocedure wordt gevolgd, nu deze besluiten de lidstaten over het algemeen beleidsruimte laten. De Raad plaatst daarbij echter de kanttekening dat het – gelet op dit uitgangspunt – niet voor de hand ligt de voorhang categoriaal uit te sluiten waar het gaat om de uitvoering van verordeningen, aangezien deze de lidstaten in sommige gevallen ook – zij het beperkte – beleidsruimte laten. Voorts adviseert de Raad in de model-voorhangbepaling voor ministeriële regelingen (voorzover daarvan gelet op hetgeen hiervoor is opgemerkt nog sprake kan zijn) tot uitdrukking te brengen dat de ontwerp-regeling «in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad» aan de Staten-Generaal wordt overgelegd. Blijkens de eerste randvoorwaarde strekt het ICER-advies er immers toe het kabinet te laten beslissen over het gebruikmaken van de bevoegdheid.*
- e. *In de zesde randvoorwaarde wordt gesteld dat de definitieve voorziening zo spoedig mogelijk in procedure (wordt) gebracht. De Raad acht een dergelijke niet aan enige termijn gebonden inspanningsverplichting onvoldoende. Hoewel indiening van een wetsvoorstel bij de Staten-Generaal niet door een individuele minister geschiedt, verdient een meer op het resultaat gerichte verplichting de voorkeur. Nu op het moment waarop de implementatie-algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld duidelijk is welke formeelwettelijke bepalingen buiten werking moeten worden gesteld en welke regeling daarvoor in de plaats dient te*

*worden gesteld, kan naar het oordeel van de Raad in de model-bepaling worden bepaald dat het wetsvoorstel ter vervanging van de implementatie-
algemene maatregel van bestuur op dat moment wordt ingediend.*

4. Beoordeling van de randvoorwaarden

Met instemming wordt geconstateerd dat ook de Raad van oordeel is dat de bevoegdheid tot buitenwerkingstelling per bijzondere wet dient te worden geregeld, alsmede dat het besluit tot buitenwerkingstelling en het vaststellen van de tijdelijke vervangende regeling in dezelfde regeling worden opgenomen. Dezelfde instemming heeft betrekking op het oordeel van de Raad dat, voorzover daarvan in de ogen van de Raad sprake kan zijn, de buitenwerkingstelling en een indeplaatsstelling in een ministeriële regeling worden gepubliceerd in het Staatsblad.

a. termijnen

De verbazing van de Raad bij de toelichting van de eerste randvoorwaarde, waar termijnen worden gesuggereerd van ten hoogste zes en achttien maanden voor de buitenwerkingstelling van respectievelijk een algemene maatregel van bestuur en een wet in formele zin, was aanleiding om te bezien of het uitzonderingskarakter van de buitenwerkingstellingsbevoegdheid nog sterker dan aanvankelijk het geval was kon worden benadrukt door het verder inkorten van de genoemde termijnen. Dit heeft geleid tot aanpassing van het kabinetsstandpunt in die zin dat wordt uitgegaan van termijnen van vier en twaalf maanden.

De Raad geeft overigens aan dat het zeer gebruikelijk is dat in richtlijnen een implementatietermijn van achttien maanden wordt opgenomen. Dit laat onverlet dat er voldoende voorbeelden zijn te geven waarbij er nauwelijks of geen sprake is van implementatietermijnen, terwijl er wel sprake is van wetgeving die aanpassing behoeft. In eerste instantie wordt hier verwezen naar twee voorbeelden die zijn vermeld op bladzijde 15 van het ICER-advies.

- Richtlijn nr. 98/77/EG van de Commissie van 2 oktober 1998 houdende aanpassing aan de technische voorschriften van richtlijn nr. 70/220/EEG inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten met betrekking tot maatregelen tegen luchtverontreiniging door emissies van motorvoertuigen (PbEG L 286). Voor deze richtlijn gold een implementatietermijn van ruim twee maanden, voor een aanzienlijke wijziging van een amvb;
- Richtlijn nr. 98/25/EG van de Raad en richtlijn nr. 98/43/EG van de Commissie inzake havenstaatcontrole. Voor deze richtlijnen golden een termijn van twee en van drie maanden, terwijl voor implementatie wijziging van een formele wet noodzakelijk is.

Ook andere voorbeelden kunnen in dit verband worden genoemd.

- Richtlijn nr. 98/99/EG van 14 december 1998 houdende wijziging van richtlijn nr. 97/12 tot wijziging en bijwerking van richtlijn nr. 64/432/EEG inzake veterinaire rechtelijke vraagstukken op het gebied van inter-communautair handelsverkeer in runderen en varkens (PbEG L 358); deze richtlijn werd eind december 1998 in de laatste Landbouwrapport van dat jaar behandeld en aangenomen. De implementatiedatum was 1 januari 1999; de behandeling van de ontwerp-richtlijn in de Raad was overigens tamelijk onverwacht.
- Richtlijn 98/45 van 24 juni 1998, houdende wijziging van richtlijn 91/67/EEG inzake de veterinaire rechtelijke voorschriften voor het in de handel brengen van aquicultuurdieren en aquicultuurproducten; de implementatietermijn is 1 juli 1999. Ter uitvoering van de richtlijn dienen op het niveau van de Commissie nog uitvoeringsbepalingen te worden vastgesteld. Tot op heden is dat nog niet gebeurd.
- Tenslotte kan in meer algemene termen worden gewezen op de implementatie van de jaarlijkse vaststelling van quota en technische maatregelen op het gebied van de visserij. Jaarlijks wordt er op een tijdstip vlak voor Kerst door de Visserijraad een aantal EU-verordeningen vastgesteld. Het betreft zowel het vaststellen van de nieuwe visquota voor de lidstaten als de vaststelling van (aanvullende) technische maatregelen. Ter implementatie is nationale wetgeving noodzakelijk die nog vóór 1 januari van het volgende jaar moet zijn vastgesteld en gepubliceerd in de Staatscourant. Op deze problematiek wordt uitgebreider ingegaan op de bladzijden 17 en 18 van

b en c. beleidsvrijheid en buitenwerkingstelling bij ministeriële regeling
De Raad onderschrijft het kabinetsstandpunt dat ingeval van aanzienlijke beleidsvrijheid er tegen een buitenwerkingstellingsvoorziening – onder voorwaarden – geen overwegend bezwaar behoeft te bestaan, indien de buitenwerkingstelling en de zogenoemde indeplaatsstelling plaatsvinden op het naast-lagere regelgevingsniveau. Voorts geeft hij aan meermalen kenbaar te hebben gemaakt dat in het algemeen buitenwerkingstelling en andere vormen van afwijking van de wet door een ministeriële regeling in beginsel ontoelaatbaar zijn.

Er zijn echter situaties denkbaar ten aanzien waarvan naar het oordeel van het kabinet een verdergaande voorziening (buitenwerkingstelling bij ministeriële regeling van formeelwettelijke bepaling) dan de Raad raadzaam oordeelt, noodzakelijk kan zijn.

In dit verband kan worden verwezen naar punt 1d van het nader rapport bij de voorgestelde wijziging van de Wet milieubeheer (toevoeging van bepalingen over internationale zaken)(kamerstukken II 1997/98, 25 991, A). Daar wordt aangegeven dat een belangrijke overweging om buitenwerkingstelling bij ministeriële regeling mogelijk te maken kan zijn gelegen in de tijdswinst die van het grootste belang is. Als belangrijkste voorbeeld wordt dan de verordening genoemd, die vaak een zeer korte implementatietermijn kent. Daarbij is ook van belang dat verordeningen de lidstaten doorgaans nauwelijks of geen beleidsvrijheid gunnen. Tot slot vermeldt dat nader rapport dat de ministeriële verantwoordelijkheid ervoor borg staat dat een regeling met voldoende waarborgen is omkleed.

Onder omstandigheden kan buitenwerkingstelling van formeelwettelijke bepalingen bij ministeriële regeling dan ook aangewezen zijn, waar het de implementatie van een verordening betreft, maar ook bij richtlijnen. Het gebruik van de bevoegdheid zal echter zoveel mogelijk dienen te worden ingeperkt; meer dan in het ICER-advies, waar in dit verband slechts één voorbeeld wordt gegeven van wat onder een in dit verband uitzonderlijke situatie dient te worden verstaan: een beleidsterrein dat duidelijk wordt beheerst door zeer veranderlijke internationale regelgeving met korte implementatietermijnen. Dienaangaande zijn dan ook de drie door de Raad genoemde criteria in het kabinetsstandpunt opgenomen als een verdere uitwerking van hetgeen onder een uitzonderlijke situatie dient te worden verstaan.

d. voorhangprocedure

Na ampele overweging is afgezien van het voorstel van de Raad om ten aanzien van de implementatie van verordeningen het volgen van een voorhangprocedure niet categoriaal uit te sluiten. Gelet op de rechtstreekse, zelfstandige toepasselijkheid van een verordening binnen de Nederlandse rechtsorde hoeft vanuit staatsrechtelijk oogpunt tegen het niet overnemen van het voorstel van de Raad minder bezwaar te bestaan dan mogelijkerwijs het geval kan zijn bij richtlijnen die juist een volledige nationale bewerkingsslag dienen te ondergaan. Een praktisch gevolg van bovengenoemd standpunt is dat minder vaak de vraag aan de orde hoeft te komen van afwijking van de voorhangprocedure bij implementatiewetgeving, bedoeld in artikel 1:8, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Overgenomen wordt de suggestie van de Raad om in de model-voorhangbepaling voor ministeriële regelingen tot uitdrukking te brengen dat de ontwerp-regeling «in overeenstemming met het gevoel van de minis-terraad» aan de beide kamers van de Staten-Generaal wordt overgelegd.

e. definitieve voorziening

In het algemeen wordt ingestemd met de suggestie van de Raad om een wetsvoorstel ter vervanging van een implementatie-algemene maatregel van bestuur in te dienen, naar wordt aangenomen bij de Tweede Kamer, op het

moment van vaststelling van die algemene maatregel van bestuur. Wel is een punt van aandacht hierbij de procedurele gang van zaken. In deze constellatie is het bijna onvermijdelijk dat de Raad van State praktisch gelijktijdig advies uit zal brengen over zowel het ontwerp voor een algemene maatregel van bestuur als de definitieve voorziening in de vorm van een wetsvoorstel. Duidelijk zal zijn dat de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur niet vertraagd mag worden door het eveneens in procedure zijnde wetsvoorstel. Voor de situatie dat een ministeriële regeling dient te worden vervangen door een algemene maatregel van bestuur wordt in principe gekozen voor een gelijktijdige behandeling in de ministerraad van de ministeriële buitenwerkingstellingsregeling en het desbetreffend ontwerp voor een algemene maatregel van bestuur. Onder opgave van redenen kan behandeling in de ministerraad van de definitieve voorziening op een later moment plaatsvinden, echter in beginsel binnen een periode van een maand na de behandeling van de buitenwerkingstellingsvoorziening. Enig uitstel zal overigens wel eens noodzakelijk kunnen blijken, bijvoorbeeld omdat het inbouwen van een definitieve voorziening in een bestaand regelgevingscomplex door zijn complexiteit meer tijd vergt dan het vaststellen van een zelfstandige voorziening. Ook kan enig uitstel aangewezen zijn indien duidelijk is dat ten aanzien van hetzelfde onderwerp binnen een korte periode nog meer nieuwe – binnen een korte termijn te implementeren – internationale besluiten tot stand zullen worden gebracht. In het algemeen zal het overigens niet altijd zo zijn dat er sprake is van een één op één-vertaling. De hiervoor beschreven termijnen gelden eveneens in het geval dat een algemene maatregel van bestuur wordt vervangen door een formele wetswijziging, alsmede in het geval dat een ministeriële regeling dient te worden vervangen door een formeelwettelijke bepaling. Het kabinetsstandpunt is in deze zin aangepast.

5. Reeds bestaande regelgeving.

In het concept-kabinetsstandpunt wordt geconcludeerd dat tegen de achtergrond van het ICER-advies zowel artikel 18.2 van de Telecommunicatiewet, als het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (kamerstukken II 1997/98, 25 991) aanpassing behoeven. Ook het binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat voorbereide wetsvoorstel bevordering tijdige implementatie Verkeer en Waterstaat zal in overeenstemming worden gebracht met het advies.

De Raad adviseert om naast de wijziging van artikel 18.2 van de Telecommunicatiewet, ook de nota van wijziging in het kader van wetsvoorstel 25 991 en het aan het ICER-advies aangepaste wetsvoorstel bevordering tijdige implementatie Verkeer en Waterstaat aan hem ter advisering voor te leggen. Het valt de Raad overigens op dat wordt gezwegen over de overige in de bijlage bij het ICER-advies opgenomen, reeds bestaande, wettelijke implementatievoorzieningen. De Raad adviseert ook die bepalingen nader te bezien tegen de achtergrond van het advies.

5. Reeds bestaande regelgeving

Het advies van de Raad om de voorgenomen wijziging van artikel 18.2 van de Telecommunicatiewet, de nota van wijziging in het kader van wetsvoorstel 25 991 en het aan het kabinetsstandpunt aan te passen wetsvoorstel bevordering tijdige implementatie Verkeer en Waterstaat, aan hem ter advisering voor te leggen zal niet zonder meer worden gevolgd. Voorzover in het concept-kabinetsstandpunt is aangegeven op welke wijze de hier bedoelde bepalingen in overeenstemming zullen worden gebracht met dat standpunt zoals het komt te luiden na verwerking van het advies van de Raad, wordt nieuwe advisering minder opportuun geoordeeld. Anders is dit indien in de bepalingen wijzigingen worden aangebracht die niet direct volgen uit het kabinetsstandpunt.

Het valt de Raad op dat gezwegen wordt over de mogelijke gevolgen voor de in een bijlage bij het ICER-advies opgenomen, reeds bestaande, wettelijke implementatievoorzieningen. Het heeft echter altijd in de lijn der bedoelingen gelegen deze bepalingen nader te bezien tegen de achtergrond van het advies van de Raad. Voorzover naar aanleiding hiervan wijziging van een of meer bepalingen noodzakelijk wordt geoordeeld, zal van geval tot geval worden bezien wanneer en op welke wijze de wijziging ter hand zal worden genomen.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad schept het kabinetsstandpunt nu nadrukkelijk duidelijkheid op dit punt.

6. Samenvatting.

De Raad betreurt het dat er geen analyse is gemaakt van de thans nog bestaande knelpunten bij de implementatie, en meer in het bijzonder van de verschillen die zich op dit punt voordoen tussen de verschillende ministeries. Hij verwacht dat zolang deze knelpunten niet worden opgelost geen wezenlijke verbetering in de situatie is te verwachten van een bijzondere implementatievoorziening. Het opnemen van een dergelijke voorziening kan in de huidige situatie zelfs leiden tot oneigenlijk gebruik. Om dit te voorkomen zou moeten worden gewaarborgd dat van de voorziening slechts gebruik kan en zal worden gemaakt indien de implementatietermijn op objectieve gronden voorzienbaar te kort is om tijdig een regeling op het geëigende niveau tot stand te brengen. Slechts in uitzonderlijke situaties – als de implementatietermijnen zeer kort of zelfs afwezig zijn – acht de Raad toepassing van de voorziening toelaatbaar. Een termijn van zes respectievelijk 18 maanden kan in dit verband in ieder geval niet als zeer kort worden gekwalificeerd. In zo'n uitzonderlijke situatie kan de wet in beginsel slechts bij algemene maatregel van bestuur, en in slechts één zeer bijzonder – in punt 4c genoemd – geval bij ministeriële regeling, buiten werking worden gesteld. Voor de buitenwerkingstelling van een algemene maatregel van bestuur door een ministeriële regeling geldt, mutatis mutandis, hetzelfde. Het moet dan wel gaan om een voor de implementatie noodzakelijke regeling, terwijl de implementatietermijn op objectieve gronden voorzienbaar te kort moet zijn om tijdig een regeling op het geëigende niveau tot stand te brengen. Indien het gaat om implementatie van niet-rechtstreeks toepasselijke internationale besluiten dient het ontwerpbesluit of – in voorkomend geval – de ontwerp-ministeriële regeling bovendien te worden voorgehangen. Het wetsvoorstel ter vervanging van de algemene maatregel van bestuur dient – ten slotte – te worden ingediend op het moment waarop laatst genoemde maatregel wordt vastgesteld dan wel binnen een vaste termijn daarna. Tegen openbaarmaking van dit advies bestaat bij de Raad van State geen bezwaar.

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

Ik verzoek u goed te vinden dat het kabinetsstandpunt Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten aan de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal wordt gezonden.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals