

Vergaderjaar 2006–2007

29 383

Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving

Nr. 75

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 februari 2007

In het kader van de herijkingsoperatie die de Minister van VROM deze kabinetsperiode uitvoert, is aandacht besteed aan belemmeringen in het wetgevingsproces en de wijze waarop deze kunnen worden weggenomen. Op 7 november 2005 en op 8 maart 2006 heeft de Tweede Kamer brieven van de minister en staatssecretaris van VROM ontvangen waarin voor het VROM-terrein voorstellen terzake worden gedaan (Kamerstukken II 2004/05, 29 383, nrs. 35 en 44). De voorstellen zijn inmiddels uitgewerkt in een wetsvoorstel dat in december bij de Tweede Kamer is ingediend (Kamerstukken II 2006/07, 30 930, nrs. 1–3).

Bij de voorbereiding van genoemde brieven is de gedachte ontstaan dat het goed zou zijn meer in den brede met het parlement van gedachten te wisselen over bijzondere totstandkomingsprocedures voor gedelegeerde regelgeving, in het bijzonder die omtrent parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving. Dit met het oog op het mogelijk verder stroomlijnen en vereenvoudigen van die procedures. Dat draagt bij aan het vlot op orde brengen en houden van het wetgevingsbestand. In deze brief wordt achtereenvolgens ingegaan op delegatie van regelgevende bevoegdheden en de wijze waarop daarvan gebruik wordt gemaakt, de rol van het parlement bij gedelegeerde wetgeving en de wenselijkheid van veranderingen in de geldende procedures.

Delegatie van regelgevende bevoegdheid

De mogelijkheden voor delegatie van regelgevende bevoegdheid worden bepaald door het primaat van de wetgever. In Ar 22 tot en met 24 van Aanwijzingen voor de regelgeving zijn met het oog hierop bepalingen opgenomen voor de verdeling van voorschriften over de wet en lagere regelgeving¹. De Grondwet is bepalend voor de mogelijkheid van delegatie waar deze uitdrukkelijke delegatieverboden bevat, maar ook de aard van de voorschriften speelt een rol bij de ruimte die bestaat voor delegatie. Ar 24 noemt een aantal categorieën bepalingen waarvan opneming in de wet zelf in de rede ligt, bijvoorbeeld vergunningstelsels, voor-

¹ Deze aanwijzingen zijn gebaseerd op het terzake van delegatie geformuleerde wetgevingsbeleid in het rapport Orde in de regelgeving van de Commissie wetgevingsvraagstukken, Sdu, Den Haag 1985.

schriften over rechten en verplichtingen van burgers jegens elkaar, voorschriften over rechtsbescherming, voorschriften inzake sancties en waarbij toezichts- en opsporingsbevoegdheden worden toegekend. Indien delegatie aan de orde is, moet de wetgever bewerkstelligen dat de bevoegdheid in de delegerende wet zo nauwkeurig mogelijk wordt begrensd door concretisering van de omstandigheden waarin van de gedelegeerde bevoegdheid gebruik gemaakt mag worden en de te regelen onderwerpen.

Deze eisen aan delegatie zijn ingegeven door het feit dat de (mede-) wetgever zijn bevoegdheid uit handen geeft en het stellen van regels overlaat aan de regering. Indien aan deze eisen wordt voldaan, bestaan voldoende waarborgen om parlementaire controle op de te stellen regels achterwege te laten. Om deze reden schrijven de Aanwijzingen voor de regelgeving dan ook terughoudendheid voor ten aanzien van formele betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving. Betrokkenheid van het parlement wordt alleen aangewezen geacht in de gevallen die voor de respectieve vormen van parlementaire betrokkenheid omschreven zijn in de Ar 36, 38, 40 en 42 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Gebruik van delegatiebevoegdheden

Het kan niet worden ontkend – het kabinet steekt daarbij de hand in eigen boezem – dat tussen de formele eisen die aan delegatie worden gesteld en de feitelijke invulling daarvan licht zit. De wens om met regelgeving snel te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen bepaalt vaak de mate waarin de wetgever zich van delegatiebevoegdheden bedient en de ruimte die daarbij gecreëerd wordt. Dit leidt tot ruime en open geformuleerde delegatiegrondslagen, waarbij de mogelijkheid van subdelegatie wordt geboden en in sommige gevallen zelfs afwijking van de wet mogelijk wordt gemaakt. In reactie hierop wordt dan voorzien in parlementaire betrokkenheid bij de gedelegeerde regelgeving, ofwel op initiatief van de regering, ofwel op initiatief van de Tweede Kamer via amendering van een wetsvoorstel.

Gelet op de geldende staatsrechtelijke verhoudingen is dit een minder gewenste ontwikkeling. Delegatie van regelgevende bevoegdheid moet met voldoende wettelijke waarborgen omgeven zijn, zodat het parlement het stellen van regels inderdaad aan de regering kan overlaten.

De rol van het parlement bij gedelegeerde regelgeving

Door de ministeries is een globale inventarisatie gemaakt van bepalingen omtrent parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving in hun wetten en van de wijze waarop hiervan gebruik wordt gemaakt door de beide Kamers. Verder worden deze korthedshalve aangeduid als «voorhang» (waar het betreft toezending van een ontwerp-amvb aan de Kamers) en «nahang» (waar het betreft toezending van een vastgestelde amvb aan de Kamers).

Het beeld dat uit de inventarisatie naar voren komt, is divers. Op een aantal beleidsterreinen (bijv. landbouw, milieu, sociale zekerheid, onderwijs, scheepvaart) komen voorhangbepalingen veelvuldig voor, soms zelfs in combinatie met nahang. Veelal worden de varianten en modellen gevolgd die de Aanwijzingen voor de regelgeving voorschrijven, maar bijvoorbeeld op het terrein van onderwijs komen veel varianten op deze modellen voor, met name ten aanzien van voorwaardelijke delegatie. De wijze waarop door het parlement wordt gereageerd op voorgelegde amvb's is wisselend. Sommige Vaste Commissies beleggen in de regel een algemeen overleg over zo'n amvb, andere geven in het algemeen een

schriftelijke reactie. Overleg en reacties leiden niet vaak tot aanpassing van de amvb zelf of tot het verzoek om de materie op wetsniveau te regelen; meestal wordt gevraagd om nadere informatie te verstrekken of om in de nota van toelichting zaken nog te verhelderen. Soms wordt de voor- of nahangprocedure benut om andere onderwerpen aan de orde te stellen dan de voorgelegde regeling.

In de meeste gevallen wordt door de Tweede Kamer gereageerd op regelingen die in het kader van een voorof nahangprocedure zijn voorgelegd. Van de Eerste Kamer wordt minder vaak een reactie ontvangen.

Voor- of nahangprocedures lijken de totstandkomingsprocedure van amvb's wel te verlengen, met name wanneer een deel in een recesperiode van de Kamers valt (waardoor verlenging van de termijn optreedt) of een algemeen overleg wordt georganiseerd (wat in de regel niet binnen de voorhangtermijn te agenderen valt). Afhankelijk van de geldende procedure is met het voldoen aan voor- of nahangbepalingen vier weken tot drie maanden gemoeid.

Wenselijkheid van verandering in de geldende procedures

Mede gelet op de beschreven praktijkervaringen is er naar de mening van het kabinet geen reden om wijziging aan te brengen in het uitgangspunt van terughoudendheid met parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving, zoals neergelegd en uitgewerkt in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Toepassing van dit uitgangspunt leidt ertoe dat door de regering voorhang slechts zal worden voorgesteld in de gevallen, omschreven in de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Dat laat onverlet dat het wenselijk kan zijn om over de wijze waarop toepassing zal worden gegeven aan delegatiebepalingen in een wetsvoorstel met de Kamers van gedachten te wisselen. Dat behoeft echter niet op grond van een formele regeling. Het staat de Kamers vrij om toezending van ontwerp-amvb's te vragen en het kabinet om deze uit eigen beweging toe te zenden aan het parlement. De laatste jaren gebeurt dit regelmatig, naar mijn indruk tot tevredenheid van alle partijen. Een dergelijke informele werkwijze biedt ook meer flexibiliteit ten aanzien van te hanteren termijnen, wijze van reageren door de Kamers etc. Een gedachtewisseling met het parlement over gedelegeerde regelgeving is echter geen randvoorwaarde om behandeling van een wet mogelijk te maken. Parlement en regering moeten nut en noodzaak van parlementaire betrokkenheid bij uitvoeringsregelgeving ook in zo'n informele procedure steeds zorgvuldig afwegen.

Indien formele parlementaire betrokkenheid wel nodig is, moet deze plaatsvinden in een stadium waarin de mening van de Kamers nog van wezenlijke invloed kan zijn op de inhoud of vorm van de gedelegeerde regelgeving. Het voorhangen van een ontwerp-amvb bij de Kamers voordat deze bij de Raad van State voor advies aanhangig wordt gemaakt biedt daarvoor de beste mogelijkheid (zie Ar 37). Een nahangprocedure, waarbij een vastgestelde amvb aan de Kamers wordt voorgelegd voordat deze in werking kan treden, is in dat licht minder wenselijk. Uiteraard kunnen opmerkingen en wensen van de Kamers nog wel worden verwerkt in een vastgestelde amvb, maar het tijdsverlies dat met wijziging van de amvb gepaard gaat en de nadelen die daaraan verbonden zijn, zijn evident. Deze variant komt in de Aanwijzingen voor de regelgeving dan ook niet (meer) voor¹. In de visie van het kabinet is het wenselijk nog bestaande nahangbepalingen in wetgeving kritisch te bezien en af te wegen of parlementaire betrokkenheid in die gevallen noodzakelijk is. Zo dat het geval is, zou die betrokkenheid de vorm moeten krijgen van een voorhang conform Ar 37.

¹ Zie de vierde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving d.d. 1 december 2000 (Stcrt. 191).

Wel komt in de Aanwijzingen nog de figuur van de bijzondere nahangprocedure voor, waarbij de Kamers met een bepaald aantal stemmen regeling van de in een amvb opgenomen materie of de inwerkintreding daarvan bij wet kunnen vragen. Deze zogenoemde voorwaardelijke delegatie is geregeld in Ar 42 en 43. Ook hier geldt dat indien de Kamers regeling van een onderwerp bij wet aangewezen achten, het juist van belang is om hiervan in een zo vroeg mogelijk stadium van totstandkoming van de regeling kennis te nemen. Dat voorkomt vertraging bij de totstandkoming en daarmee onzekerheid voor degenen die door de regeling geraakt worden en hem moeten uitvoeren of handhaven. Voorgesteld wordt derhalve om de bijzondere nahangprocedure af te schaffen, en bestaande bijzondere nahangbepalingen – ook weer na afweging van de noodzaak van parlementaire betrokkenheid – te vervangen door een voorhangprocedure conform Ar 37.

Dit kan ook bijdragen aan voortvarende implementatie van EG-regelgeving nu ingevolge 1:8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een voorhang achterwege kan blijven bij wetgeving die uitsluitend strekt ter uitvoering van een communautair besluit. Een bijzondere nahangprocedure moet ingevolge artikel 1:8, tweede lid, van de Awb, wel gevolgd worden.

Voorts wordt voorgesteld om voorhangprocedures te beperken tot de eerste vaststelling van een amvb. Voorhang zou dan niet langer verplicht zijn voor iedere wijziging van een amvb. Is een wijziging wel van inhoudelijk belang, dan ligt in de rede dat het ontwerp ter kennis wordt gebracht aan de beide Kamers der Staten-Generaal voordat het aan de Raad van State wordt voorgelegd voor advies (vgl. Ar 37). Of een wijziging van inhoudelijk belang is, zal beoordeeld moeten worden door de betrokken bewindspersoon. Voorafgaand aan behandeling van de ontwerp-amvb in de ministerraad zal aan dat aspect aandacht worden besteed in de wetgevingstoetsing door Justitie.

Vervolg

De lijn van terughoudendheid met het regelen van bijzondere procedures voor parlementaire betrokkenheid zoals in deze brief verwoord, wordt door de Raad van State onderschreven. In zijn advies op het ontwerp voor een nieuwe Drinkwaterwet merkte de Raad op:

«Bij de modernisering van onder andere de VROM-wetgeving en het streven van de regering naar het stroomlijnen van het proces van wet- en regelgeving is een beleid geformuleerd inzake het aanpassen van bijzondere totstandkomingsprocedures in de VROM-regelgeving (o.a. criteria voor het hanteren van een voorhangprocedure en afschaffing van bestaande nahangprocedures). Dat beleid verdient navolging, ook buiten het VROM-domein»¹. Op het eerdergenoemde wetsvoorstel tot vereenvoudiging en harmonisatie van voor- en nahangprocedures op het gebied van VROM bracht de Raad van State een blanco advies uit.

Ik stel het op prijs om met uw Kamer van gedachten te wisselen over de materie en voorstellen in deze brief. Indien hiervoor de steun van het parlement bestaat, zullen de ministeries hieraan voor hun eigen wetgeving uitvoering geven. Voorts zullen de voorstellen worden meegenomen in de volgende wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

¹ Zie Kamerstukken II 2006/07, 30 895, nrs. 1–4.