

Vergaderjaar 2001–2002

28 047

Wijziging van de Zaaizaad- en Plantgoedwet in verband met een flexibele implementatie van internationale en Europese regelgeving

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 3 augustus 2001 en het nader rapport d.d. 8 oktober 2001, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 30 mei 2001, no. 01.002642, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Zaaizaad- en Plantgoedwet in verband met een flexibele implementatie van internationale en Europese regelgeving.

Het wetsvoorstel strekt ertoe in de Zaaizaad- en Plantgoedwet (ZPW) een algemene basis op te nemen om in het belang van een goede uitvoering van de wet bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te kunnen stellen over de in de wet geregelde onderwerpen. Voorts wordt voorgesteld voorzover uit hoofde van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie een regeling van de in de wet geregelde onderwerpen noodzakelijk is, deze bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te doen plaatsvinden. De Raad van State maakt daarover de volgende opmerkingen en is van oordeel dat de memorie van toelichting aanvulling behoeft.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 mei 2001, nr. 01.002642, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 augustus 2001, no. W11.02.0240/V, bied ik U hierbij aan.

De opmerkingen van de Raad van State worden hieronder besproken.

1. Ingevolge het nieuwe artikel 94, eerste lid, wordt voorzien in de algemene bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur in het belang van een goede uitvoering van de wet nadere regels te stellen over de in de wet geregelde onderwerpen.

Hoewel een bepaling van deze strekking een enkele keer vaker voorkomt,² wordt in de toelichting niet aangegeven om welke reden hiertoe is besloten. Problemen vanuit de praktijk worden niet gemeld. Temeer nu de ZPW reeds een vrij groot aantal delegatiebepalingen³ bevat, is bij de Raad de vraag gerezen of hiermee niet kan worden volstaan en zo niet, aan welke situatie(s) dan moet worden gedacht.

In ieder geval dient de memorie van toelichting van een dragende motivering te worden voorzien.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Zie bijvoorbeeld artikel 61, eerste lid, van de Meststoffenwet.

³ Artikelen 38, 39, 40, vijfde lid, 41a, eerste lid, 47, 57, 68, 79, 81, tweede en derde lid, 82, 83, 84, 87, 89, 91, vierde lid, en 93. Hieronder zijn ook begrepen de artikelen met regelingen door de minister.

1. Het nieuwe artikel 94, eerste lid, voorziet in een algemene bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur in het belang van een goede uitvoering van de wet nadere regels te stellen over de in de wet geregelde onderwerpen. Achtergrond van deze bepaling is, dat zich in de uitvoeringspraktijk van wetgeving van tijd tot tijd situaties blijken voor te doen, die bij het opstellen van een wet niet zijn voorzien en waarbij het onverkort volgen van de letter van de wet tot ongewenste of ongerijmde uitkomsten zou leiden. Een algemene bepaling op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur in het belang van een goede uitvoering van de wet nadere regels kunnen worden gesteld over in de desbetreffende wet geregelde onderwerpen, kan in voorkomende situaties uitkomst bieden zonder de noodzaak van een wetswijziging. Uiteraard kan het bij een algemene maatregel van bestuur als hier bedoeld alleen gaan om aanvullende regels over onderwerpen die in de wet geregeld zijn en kunnen geen regels worden gesteld die strijdig zijn met de doelstelling en de systematiek van de wet. Doordat enkel in het belang van een goede uitvoering van de wet nadere regels kunnen worden gesteld, wordt bovendien voorkomen dat de bevoegdheid wordt gebruikt om nieuw beleid te formuleren. Deze beperkingen brengen met zich dat van de voorgestelde bepaling naar verwachting slechts spaarzaam gebruik gemaakt zal worden. Daarbij is door de keuze voor een algemene maatregel van bestuur gewaarborgd dat de Raad van State zich hierover te allen tijde inhoudelijk kan uitspreken. Anders dan de Raad door zijn bewoordingen lijkt te suggereren, komen bepalingen van deze strekking overigens regelmatig voor, ook in wetgeving van andere departementen.

Enkele voorbeelden hiervan zijn artikel 89 van de Wet inzake de luchtverontreiniging, artikel 62 van de Gezondheidswet en artikel 64, eerste lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel in lijn met het bovenstaande aangevuld.

2. De aanleiding voor de wetswijziging vormt de noodzaak om uiterlijk vóór 1 januari 2003 regels vast te stellen ter implementatie van richtlijn nr. 1999/105/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 december 1999 betreffende het in de handel brengen van bosbouwkundig teeltmateriaal (PbEG 2000 L11). In plaats van een specifieke aanpassing van de ZPW die alleen voor de implementatie van deze richtlijn een oplossing biedt, wordt in artikel 94, tweede lid, niet gekozen voor het opnemen van een algemene basis voor implementatie, waarmee een tijdige en adequate uitvoering van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties structureel kan worden gewaarborgd.

Als motivering wordt gewezen op de overeenstemming met het kabinetsstandpunt Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten.¹ In conclusie 2 daarvan wordt het volgende gesteld:

Het kabinet is voornemens aanwijzing 339 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) zodanig aan te passen dat duidelijker tot uitdrukking wordt gebracht dat:

- bij noodzakelijk gebleken delegatie van wetgevende bevoegdheden waarbij sprake is van weinig of geen nationale beleidsruimte, bij voorkeur gedelegeerd wordt naar het niveau van de ministeriële regeling;*
- ook bij een grotere mate van nationale beleidsruimte delegatie naar het niveau van de algemene maatregel van bestuur aanvaardbaar is.*

Daarnaast wordt gewezen op een aantal vergelijkbare bepalingen in reeds bestaande regelingen.

De gebezigde argumentatie geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

- a. Uitgaande van de te implementeren richtlijn nr.1999/105/EG is niet aangegeven dat voldaan is aan het vereiste van geen of van geringe nationale beleidsruimte, ingeval het delegatie naar het niveau van de ministeriële regeling betreft en van de grotere mate van nationale beleidsruimte bij delegatie naar het niveau van de algemene maatregel van bestuur. Dit vereist een nadere analyse van genoemde richtlijn, en deze ontbreekt in de toelichting.*

Dit klemt temeer nu de bepaling niet facultatief geformuleerd is («geschiedt» bij of krachtens algemene maatregel van bestuur) en voorts dermate algemeen geformuleerd is dat daarmee een basis wordt

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI, nr. 65, blz. 7.

geschapen voor alle nog te implementeren richtlijnen betreffende de in de wet geregelde onderwerpen.

- b. Voorts kan daarbij de vraag gesteld worden of de aangekondigde wijziging van aanwijzing 339 Ar op deze manier moet worden uitgelegd dat implementatie wordt mogelijk gemaakt ongeacht het onderwerp of dat bedoeld is implementatie binnen het kader van nader afgebakende artikelen en onderdelen van een wet mogelijk te maken, hetgeen op dit moment nog onduidelijk is omdat nog geen aanpassing heeft plaatsgevonden en een toelichting bij conclusie 2 van het kabinetsstandpunt ontbreekt.*
- c. Tenslotte dient ook de vraag beantwoord te worden of een zodanig algemene delegatie zich verdraagt met de reeds door de wetgever in de ZPW gemaakte keuze voor de onderscheiden niveaus van regelgeving. In ieder geval dient verzekerd te zijn dat voor een ministeriële regeling alleen zal worden geopteerd, indien de richtlijn geen keuzevrijheid laat. De Raad geeft in overweging de memorie van toelichting aan te vullen met een nadere motivering met betrekking tot de genoemde aspecten en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.*

2. In zijn advies maakt de Raad een aantal opmerkingen bij de voorgestelde bepaling voor het opnemen van een algemene basis voor implementatie van internationale en Europese regelgeving in relatie tot het kabinetsstandpunt Versnelde implementatie van EGen andere internationale besluiten.

- a. Doel van de voorgestelde bepaling is om in lijn met het kabinetsstandpunt een flexibele basis voor implementatie in de wet op te nemen, waarbij afhankelijk van de nationale beleidsruimte een delegatie van wetgevende bevoegdheden naar het niveau van de algemene maatregel van bestuur of naar dat van de ministeriële regeling plaatsvindt. Hierbij is bewust gekozen voor een zo algemeen mogelijke formulering. De beoordeling van de mate van nationale beleidsruimte en daarmee van het toegestane niveau van delegatie zal van geval tot geval moeten plaatsvinden, bij het opstellen van een algemene maatregel van bestuur ter implementatie van een concreet verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie. De vraag van de Raad van State kan derhalve in principe niet worden beantwoord in het stadium waarin een algemene implementatiebasis in de wet wordt opgenomen. Het feit dat het voorliggende wetsvoorstel mede is ingegeven door de noodzaak om uiterlijk vòòr 1 januari 2003 regels vast te stellen ter implementatie van richtlijn nr. 1999/105/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 december 1999 betreffende het in de handel brengen van bosbouwkundig teeltmateriaal (Pb EG 2000 L 11), verandert op zichzelf niets aan het uitgangspunt dat eerst bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur een concrete afweging wordt gemaakt met betrekking tot het vereiste niveau van delegatie. Niettemin is naar aanleiding van de opmerking van de Raad in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel op hoofdlijnen aangegeven welke nationale beleidsruimte de bovengenoemde te implementeren richtlijn biedt en wat dit naar verwachting zal betekenen voor het niveau waarop de uitvoeringsregelgeving wordt vastgesteld.
- b. Aanleiding voor de in het kabinetsstandpunt versnelde implementatie aangekondigde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving vormt een in de praktijk gebleken behoefte aan verruiming van delegatiemogelijkheden ten behoeve van een tijdige en juiste uitvoering van internationale en Europese regelgeving. De voorgenomen aanpassing van de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt in het kabinetsstandpunt zonder voorbehoud en zonder nadere inhoudelijke restricties aangekondigd; gelet hierop moet het ervoor worden gehouden dat delegatie van regelgevende bevoegdheid ter implementatie van internationale en Europese regelgeving mogelijk is ongeacht het specifieke onderwerp en zonder nadere afbakening naar bepaalde artikelen of onderdelen van de desbetreffende wet. In het geval van de Zaaizaad- en Plantgoedwet zou een dergelijk nader onderscheid overigens ook weinig zinvol zijn, omdat

nagenoeg alle hoofdstukken van de wet geheel of gedeeltelijk door internationale regelgeving worden bepaald.

- c. Het opnemen van een algemene delegatiebepaling in de Zaaizaad- en Plantgoedwet vormt een uitdrukkelijke keuze van de wetgever, ingegeven door moderne inzichten inzake de implementatie van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Aangezien in de Zaaizaad- en Plantgoedwet vaker is gekozen voor delegatie van regelgevende bevoegdheid, zoals de Raad ook zelf in zijn advies constateert, kan niet gezegd worden dat het opnemen van een – algemene – delegatiebepaling ter implementatie van Europese en andere internationale regelgeving strijdig is met de systematiek van de wet. De keuze voor een algemene delegatiebepaling betekent ook niet dat aan de reeds in de wet opgenomen specifieke delegatiebepalingen geen betekenis meer zou toekomen. Veeleer is het zo dat de algemene bepaling aanvullend is op de verschillende specifieke delegatiebepalingen en uitkomst kan bieden in situaties waarin die bepalingen niet uitdrukkelijk voorzien. De formulering «bij of krachtens algemene maatregel van bestuur» brengt met zich dat bij het opstellen van een algemene maatregel van bestuur op grond van de voorgestelde algemene delegatiebepaling, van geval tot geval moet worden gemotiveerd in hoeverre verdere delegatie naar het niveau van de ministeriële regeling in de rede ligt.

3. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

3. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt.

4. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de memorie van toelichting op een enkel onderdeel te verduidelijken of in te korten.

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 waarnemend Vice-President van de Raad van State,
J. J. M. S. Leyten*

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

De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
G. H. Faber

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 3 augustus 2001, no. W11.01.0240/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel II de vermelding van artikel 41, eerste lid, van de Zaaizaad- en Plantgoedwet wijzigen in: artikel 41 (in aansluiting op artikel 96, eerste en tweede lid van die wet).
- De ontbrekende passage in paragraaf 1 van de toelichting inzake het MDW-project «plantaardig uitgangsmateriaal» aanvullen (kamerstukken II 2000/01, 24 036, nr. 317).