

Vergaderjaar 2005–2006

30 600

Uitbreiding en wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de uitvoering van EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH) en de overheveling van de bepalingen van de Wet milieugevaarlijke stoffen naar de Wet milieubeheer, alsmede daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (Uitvoeringswet EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH))

4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 24 maart 2006 en het nader rapport d.d. 15 juni 2006, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 december 2005, no. 05004720, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet, houdende uitbreiding en wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de uitvoering van EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (Reach) en de overheveling van de bepalingen van de Wet milieugevaarlijke stoffen naar de Wet milieubeheer en daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (Uitvoeringswet EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (Reach), met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 december 2005, no. 05 004720, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 maart 2006, nr. W08.050568/V, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting wenselijk is.

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

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 [http://register.consilium.eu.int/pdf/nl/05/st15/st15921.nl_05.pdf].

1. Inleiding

a. Inhoud Reach

«Reach» is de korte benaming voor een concept EG-verordening waarin de belangrijkste bestaande verordeningen en richtlijnen op het gebied van chemische stoffen worden geïntegreerd.² Reach beoogt een regime te bieden

waarin de bescherming van mens en milieu wordt gecombineerd met het voorkómen van onnodige proeven, en een eerlijke concurrentie. Een belangrijk uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor chemische stoffen verschuift van de overheid naar degene die deze stof produceert of in de handel brengt. Ook moeten de verschillende actoren in de keten elkaar informeren over onder meer ervaringen met het gebruik van een stof. Deze ervaringen dragen weer bij aan de kennis over de effecten van een stof, waardoor risico's voor mens en milieu beter kunnen worden beoordeeld.

De taken van de lidstaten, die thans nog zijn belast met taken waaraan zij in de praktijk onvoldoende toekomen, zoals onderzoek en registratie, worden beperkt. Veel taken gaan over naar het nieuw op te richten Europees Chemicaliënagentschap (ECA). Het ECA krijgt het beheer over databanken van chemische stoffen en wordt het belangrijkste beslissingsbevoegde orgaan. Het ECA zal beslissen op aanvragen om vergunning voor zeer zorgwekkende stoffen. De lidstaten moeten meerjarenplannen maken voor onderzoek naar stoffen en deze voorleggen aan het ECA. De producenten moeten hun stoffen laten registreren en voornemens om proeven te nemen vooraf melden bij het ECA. Op die manier ontstaat een gecoördineerde aanpak waarbij uiteindelijk de door het ECA beheerde databanken een compleet overzicht bieden van alle gegevens over chemische stoffen. Voor de Nederlandse wetgeving heeft Reach tamelijk ingrijpende gevolgen, die in het voorliggende wetsvoorstel worden geregeld. Het voorstel voorziet onder meer in intrekking van de Wet milieugevaarlijke stoffen (WMS). Veel bepalingen van de WMS moeten als gevolg van Reach vervallen; de bepalingen die worden gehandhaafd, worden opgenomen in de Wet milieubeheer. Verder wordt voorzien in het aanwijzen van de instanties die Reach moeten uitvoeren en in het regelen van het sanctiestelsel.

b. De totstandkoming van Reach en de voorbereiding van het wetsvoorstel
De totstandkoming van Reach heeft veel tijd geveerd en doet dat nog. Daarnaast bevat Reach korte uitvoeringstermijnen. De regering hecht terecht aan een tijdige uitvoering. Verwarring over de geldende regels (als gevolg van het naast elkaar bestaan van Reach en nationale regels) moet worden voorkomen. Daarnaast zou bij niet-tijdige uitvoering en daaruit voortvloeiende aanpassing van de bestaande wetgeving, een handhavingsvacuüm kunnen ontstaan. Dit kan het geval zijn wanneer Reach in werking is getreden maar niet kan worden gehandhaafd omdat de daarvoor noodzakelijke nationale regels nog niet zijn vastgesteld. Om een tijdige uitvoering van Reach mogelijk te maken, was het onvermijdelijk dat voorbereiding en indiening van het voorstel van de uitvoeringswet plaatsvinden voordat Reach in werking is getreden. Daarover heeft tijdig overleg plaatsgehadt met de Staten-Generaal. In de brief van de staatssecretaris aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, gedateerd 2 mei 2005,¹ wordt onder meer opgemerkt: «Uitgangspunt is dat indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer niet eerder zal plaatsvinden dan nadat de Raad in eerste lezing een gemeenschappelijk standpunt heeft vastgesteld. Voorts zal indiening bij de Eerste Kamer niet eerder plaatsvinden dan nadat a) de Raad in tweede lezing de amendementen van het Europees Parlement in tweede lezing heeft aanvaard, dan wel – indien de Raad de amendementen van het Europees Parlement verwerpt – b) Raad, Parlement en Commissie in conciliatie overeenstemming bereiken. Pas dan bestaat namelijk definitieve zekerheid over de inhoud van de REACH-verordening. De periode die daarna nog is gemoeid met bekendmaking van de REACH-verordening in het Publicatieblad van de EU is naar verwachting voldoende voor behandeling van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer.»

Een en ander betekent ook dat het voorstel dat aan de Raad om advies is voorgelegd, niet kon zijn gebaseerd op de definitieve versie van Reach en dat er rekening mee moet worden gehouden dat een of meer nota's van wijziging nodig zullen zijn om het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel aan te passen aan de eindversie van de verordening.

Onder deze omstandigheden gaat de Raad ervan uit dat deze nota's van wijziging, voorzover nodig in afwijking van aanwijzing 277, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, aan de Raad zullen worden voorgelegd. Hij zal dan een spoedige behandeling daarvan bevorderen.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 21 501-08 en 21 501-32, nr. 200, bijlage 3.

1 onder b. De Raad constateert terecht dat het voorstel van wet dat aan de Raad voor advies is voorgelegd, niet is gebaseerd op de definitieve versie van REACH zodat er rekening mee moet worden gehouden dat een of meer nota's van wijziging nodig zullen zijn om het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel aan te passen aan de eindversie van REACH. Overeenkomstig de Aanwijzingen voor de regelgeving zullen ingrijpende wijzigingen van het wetsvoorstel aan de Raad van State worden voorgelegd. In overleg met de Raad zal bepaald worden of ook niet-ingrijpende nota's van wijziging, voorzover die verband houden met een aanpassing van het wetsvoorstel aan de definitieve versie van REACH, voor advies zullen worden voorgelegd.

2. «Menselijke gezondheid en milieu»

Reach beoogt schadelijke effecten van stoffen te voorkomen te beperken. Met schadelijke effecten wordt bedoeld: schadelijk «voor de menselijke gezondheid of voor het milieu».¹

In het wetsvoorstel wordt met betrekking tot het te beschermen object in het criterium voor schadelijkheid van een stof in de meeste gevallen de uitdrukking «mens en milieu» of «mens of milieu» genoemd, die is ontleend aan de WMS.² Dat is verdedigbaar voor zover het bepalingen betreft die niets van doen hebben met Reach, maar voor de bepalingen die wel met de uitvoering daarvan te maken hebben – in het bijzonder de voorgestelde artikelen 9.2.2.1 en 9.2.2.6 Wm³ – is het van belang de Reach-terminologie zo nauwkeurig mogelijk te volgen. Daarom adviseert de Raad, in de genoemde artikelen te spreken van «die een risico voor de menselijke gezondheid of voor het milieu vormen» (artikel 9.2.2.1, eerste lid, aanhef) onderscheidenlijk van «het risico ... voor de menselijke gezondheid of voor het milieu» (artikel 9.2.2.6, eerste lid).

Nu het inhoudelijke verschil tussen de in het wetsvoorstel gebruikte uitdrukkingen en de Reach-terminologie gering is, adviseert de Raad om vergelijkbare wijzigingen door te voeren in de overige bepalingen waarin het probleem speelt; dat komt de consistentie van de Wet milieubeheer ten goede.

2. De Raad adviseert voor de bepalingen in het wetsvoorstel die te maken hebben met de uitvoering van REACH de REACH-terminologie zo nauwkeurig mogelijk te volgen voor wat betreft de verwijzing in REACH naar «het risico voor de menselijke gezondheid of het milieu». Dit advies is overgenomen, in die zin dat in het gehele wetsvoorstel het begrip «mens» is vervangen door «de gezondheid van de mens». Dit houdt verband met het feit dat in de Nederlandse vertaling van het gemeenschappelijk standpunt van de Raad ten aanzien van REACH de term «menselijke gezondheid» is vervangen door «gezondheid van de mens».

3. Uitvoering Reach en andere regelingen

Het wetsvoorstel bevat twee nieuwe titels die in hoofdstuk 9 van de Wm moeten worden opgenomen, waarvan er één (titel 9.3) uitsluitend bepalingen bevat ter uitvoering van Reach.

Titel 9.2 bevat bepalingen met een nationale achtergrond alsmede bepalingen die strekken ter uitvoering van andere Europese regels dan Reach. Twee artikelen uit deze titel moeten blijkens de toelichting⁴ echter tevens een grondslag bieden voor uitvoering van Reach, en wel van artikel 126.⁵ Het betreft de voorgestelde artikelen 9.2.2.1 en 9.2.2.6 Wm. Artikel 9.2.2.1 biedt een grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur geven van regels «indien een redelijk vermoeden is gerezen dat door handelingen met stoffen (...) ongewenste effecten voor mens of milieu zullen ontstaan.» Artikel 9.2.2.6 bepaalt dat dergelijke regels spoedshalve tijdelijk ook bij ministeriële regeling kunnen worden gegeven.

De artikelen 9.2.2.1 en 9.2.2.6 zijn afkomstig uit de geldende WMS.⁶ Daarin waren ze opgenomen ter implementatie van Europese regels die voornamelijk betrekking hebben op genetisch gemodificeerde organismen.

Artikel 126 Reach bepaalt dat «wanneer een lidstaat gegronde redenen heeft om aan te nemen dat een stof (...) weliswaar aan de voorschriften van de verordening voldoet, maar niettemin een risico voor de gezondheid van de mens of het milieu vormt, die lidstaat passende voorlopige maatregelen kan nemen.» Indien wordt beoogd de artikelen 9.2.2.1 en 9.2.2.6 tevens toe te

¹ Dit komt onder meer tot uitdrukking in artikel 1, derde lid (voorzorgsbeginsel), artikel 43 bis, tweede lid (communautair actieplan), en in artikel 126 Reach (vrijwaringsbepaling).

² Bijvoorbeeld in de voorgestelde artikelen 9.2.2.1, 9.2.2.3, 9.2.2.6 en 9.2.2.7 Wm.

³ Zie punt 3 van dit advies.

⁴ Onder meer in de paragrafen 3.5, 6.1 en 7.5 van het algemeen deel.

⁵ De bepalingen kunnen tevens worden gebruikt voor de uitvoering van artikel 47 Reach (memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.1, zesde tekstblok).

⁶ Art. 24 respectievelijk 31 WMS.

passen om uitvoering te geven aan artikel 126 Reach, dient dit naar het oordeel van de Raad niet alleen uit de toelichting te blijken.

Uit een oogpunt van duidelijkheid moet uit de wet zelf blijken wat de reikwijdte van een bepaling is. Nu de beoogde «dubbele reikwijdte» van genoemde artikelen niet blijkt uit de titel waarin ze zijn opgenomen, zal de tekst van de bepalingen de nodige duidelijkheid dienen te verschaffen. Het is van belang om de bepalingen die geheel of mede strekken tot uitvoering van Europees-rechtelijke regels, duidelijk te onderscheiden van andere, die daarvoor niet zijn bedoeld. Een eerste reden is dat de uitoefening van bevoegdheden in communautair verband meebrengt dat aan die bevoegdheid specifieke eisen en grenzen worden gesteld; zo verplicht artikel 126 Reach de lidstaten om het ECA alsmede andere lidstaten op de hoogte te stellen, indien men het voornemen heeft op grond van dit artikel maatregelen te nemen. In de tweede plaats geldt voor bepalingen welke dienen der uitvoering van een communautaire verordening, dat ze verordeningsconform moeten worden uitgelegd. Ten slotte acht de Raad het van belang dat per geval een afgewogen keuze wordt gemaakt tussen de verschillende bevoegdheden ter uitvoering van Reach. Dit wordt bevorderd indien duidelijk is wat het toepassingsbereik is van de onderscheiden bevoegdheden.

De Raad adviseert daarom om – gegeven de voorgestelde plaatsing van de bepalingen – in de tekst van de artikelen 9.2.2.1 en 9.2.2.6 tot uitdrukking te brengen dat zij óók kunnen worden gehanteerd ter uitvoering van Reach.

3. Het belang dat de Raad hecht aan een duidelijk onderscheid tussen de bepalingen die geheel of mede strekken tot uitvoering van Europese regels en andere bepalingen die daarvoor niet zijn bedoeld, wordt op zichzelf onderschreven. Hierdoor wordt duidelijk kenbaar welke bepalingen van nationaal recht een Europeesrechtelijke achtergrond hebben. Het zou echter naar mijn mening te ver voeren om als uitgangspunt bij het opstellen van een delegerende bepaling te hanteren dat steeds uitdrukkelijk zal moeten worden aangegeven dat de delegerende bevoegdheid waarin de bepaling voorziet, ook kan worden gebruikt ter implementatie van Europese regels. Een bestaande gedelegeerde bevoegdheid tot regelgeving zou dan immers nooit voor de implementatie van toekomstige Europese regels kunnen worden gebruikt.

Het advies van de Raad om in de tekst van de artikelen 9.2.2.1 en 9.2.2.6 tot uitdrukking te brengen dat die artikelen óók kunnen worden gehanteerd ter uitvoering van REACH is ook om een andere reden niet overgenomen. Artikel 128 van REACH biedt de mogelijkheid tot het nemen van nationale maatregelen die niet de uitvoering van REACH betreffen. Artikel 128 ziet dus juist op die gevallen die niet door REACH worden gedekt. In die zin wordt derhalve geen uitvoering aan REACH gegeven en is er geen sprake van een «dubbele reikwijdte» van de artikelen 9.2.2.1 en 9.2.2.6, zoals de Raad stelt. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor artikel 48 van REACH. De toelichting van het wetsvoorstel is dienaangaande verduidelijkt.

4. Algemene delegatiebepaling

Artikel 9.3.1 bepaalt dat bij ministeriële regeling «ter uitvoering van de EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen» regels kunnen worden gesteld. Daarnaast bevat het voorstel diverse specifieke delegatiebepalingen.

De Raad is van oordeel dat voor een algemeen-aanvullende delegatiebepaling als hier wordt voorgesteld, alleen plaats kan zijn indien uit de toelichting blijkt dat aannemelijk is dat daaraan behoefte bestaat. In de toelichting¹ wordt echter opgemerkt dat «de uitvoering van Reach thans niet het gebruik van de bevoegdheid tot vaststelling van een ministeriële regeling (...) vereist.» Op grond hiervan lijkt de bepaling vooral opgenomen te zijn «voor het geval dat» zich een bepaalde noodzaak tot nadere regeling zou kunnen voordoen. Delegatie van de bevoegdheid tot het stellen van regels ter uitvoering van Europese regelingen aan het niveau van de ministeriële regeling moet, zoals door de Raad in eerdere adviezen is uiteengezet,² beperkt blijven tot gevallen waarin – behoudens op ondergeschikte punten – geen ruimte is voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijk aard; dit overeenkomstig aanwijzing 26, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Omdat in dit geval niet tevoren vaststaat dat het louter om geheel gebonden uitvoering zou gaan,

¹ Paragraaf 4.3.

² Bijvoorbeeld advies nr. W13.05 0264 over het Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen, bijvoegsel Stcrt. van 8 november 2005, nr. 217.

is de Raad van oordeel dat – indien al nodig – slechts delegatie naar het niveau van de algemene maatregel van bestuur, met de mogelijkheid van subdelegatie, in de rede ligt. De Raad adviseert allereerst na te gaan of de noodzaak van een algemeen-aanvullende delegatiebepaling aanwezig is. Mocht dat zo zijn – het zal uit de toelichting moeten blijken –, dan adviseert hij artikel 9.3.1 te vervangen door een bepaling volgens welke bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de nodige regels kunnen worden gesteld.

4. Het advies om artikel 9.3.1 te vervangen door een bepaling volgens welke bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de nodige regels kunnen worden gesteld is overgenomen. Het is inderdaad juist om op het niveau van een algemene maatregel van bestuur, indien bekend is welk onderwerp ter implementatie van REACH geregeld moet worden, te besluiten dat de regelgevende bevoegdheid voor dat specifieke onderwerp naar het niveau van ministeriële regeling wordt gedelegeerd, dan hiertoe reeds bij voorbaat op wetsniveau te besluiten. Het onderwerp van regeling bepaalt immers in overwegende mate welk niveau van regelgeving passend is. Tevens is de toelichting dienovereenkomstig aangepast. REACH vereist thans niet het gebruik van de bedoelde bevoegdheid tot vaststelling van regels ter uitvoering van REACH. Niet kan worden uitgesloten dat het in de toekomst niettemin nodig is ter uitvoering van REACH of ten gevolge van toekomstige wijzigingen van REACH van deze bevoegdheid gebruik te maken. De bepaling is dus inderdaad, zoals de Raad veronderstelt, bedoeld «voor het geval dat».

5. Aanwijzing bevoegde instanties

Op grond van artikel 118 van Reach moeten de lidstaten de bevoegde instantie of instanties aanwijzen die verantwoordelijk is of zijn voor de uitvoering van de bij de verordening toegekende taken.

In het voorgestelde artikel 9.3.2 Wm wordt hieraan uitvoering gegeven. In het eerste lid wordt de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: VROM) aangewezen als bevoegde instantie. Het tweede lid bevat een regeling voor onderdelen van de verordening die betrekking hebben op beleid dat behoort tot de verantwoordelijkheid van een andere minister; in zo'n geval kan die andere minister worden aangewezen bij regeling van die minister, in overeenstemming met de Minister van VROM. Het nadeel van deze opzet is dat verschillende ministeriële regelingen noodzakelijk zijn, hetgeen afbreuk doet aan de overzichtelijkheid en daarmee aan de rechtszekerheid.

De Raad adviseert daarom de andere ministers aan te wijzen bij regeling van de Minister van VROM, in overeenstemming met de betrokken andere minister. Zo kan met één ministeriële regeling worden volstaan.

5. De Raad adviseert de andere ministers als bevoegde instantie aan te wijzen bij regeling van de Minister van Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, in overeenstemming met de betrokken andere minister. Dit advies is overgenomen.

6. Aanwijzing strafbare Reach-verboden

Op grond van artikel 123, eerste lid, Reach moeten de lidstaten sancties op overtreding van Reach vaststellen die doeltreffend, evenredig en ontmoe-digend zijn. Hieraan wordt in het voorgestelde artikel IV uitvoering gegeven door artikel 9.3.3 Wm en door wijziging van de Wet op de economische delicten (WED). Artikel 9.3.3, eerste lid, bepaalt dat het verboden is handelingen te verrichten in strijd met «bij ministeriele regeling aangewezen bepalingen die bij of krachtens [Reach] zijn gesteld» omtrent een aantal, in artikel 9.3.3 opgesomde handelingen. Als reden voor deze delegatie aan de minister wordt in de toelichting gewezen op de omstandigheid dat «de tekst en de nummers van de bepalingen pas in de laatste fase van de totstandkoming van de verordening worden vastgesteld».¹

De Raad merkt hierbij het volgende op.

Voor het bij de Tweede Kamer in te dienen, oorspronkelijke wetsvoorstel zal moeten worden uitgegaan van de versie van Reach van 19 december 2005 (het politiek akkoord), vermeld in noot 1.

¹ Paragraaf 4.2.

De Raad gaat ervan uit dat stemming in de Tweede Kamer niet eerder zal plaatshebben dan nadat de tekst van Reach definitief is vastgesteld, zodat aanpassingen aan de uiteindelijke redactie en nummering van de verordening in het wetsvoorstel kunnen zijn verwerkt.

Dit leidt tot de conclusie dat de in het wetsvoorstel voorgestelde methode van delegatie aan de minister niet nodig is. De bepalingen van Reach waarop straffen zijn gesteld (thans bij wege van toelichting opgenomen in bijlage 4 bij de memorie van toelichting), kunnen – op basis van een in het lichaam van de Wm op te nemen bepaling – in een bijlage bij de Wm worden opgenomen en tijdens de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer, zo nodig worden aangepast.

De Raad adviseert het voorstel aan te passen.

6. De Raad adviseert artikel 9.3.3 van het wetsvoorstel zodanig aan te passen dat de voorgestelde methode van delegatie aan de minister niet nodig is. Dit advies is overgenomen. In verband met de aanwijzing van de strafbare REACH-verboden zijn er twee onderwerpen aan het wetsvoorstel toegevoegd. In de eerste plaats is in artikel XI geregeld dat de nummers van de strafbaar te stellen bepalingen van REACH die in artikel 9.3.3 worden genoemd door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voorafgaand aan publicatie van de wet in het Staatsblad, in overeenstemming worden gebracht met de definitieve nummers van deze bepalingen. Dit is nodig omdat de Tweede Kamer met het oog op de tijdige uitvoering van REACH reeds over het wetsvoorstel zal stemmen voordat de bepalingen van REACH hun definitieve nummers hebben gekregen. De nummering van de bepalingen van REACH zal na de stemming over het wetsvoorstel door de Tweede Kamer nog veranderen omdat in REACH met een voorlopige nummering wordt gewerkt zal deze na de vaststelling van deze verordening worden vervangen door een definitieve nummering. In de tweede plaats is geregeld dat andere bepalingen van REACH dan in artikel 9.3.3, eerste en tweede lid, genoemd, bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden aangewezen als strafrechtelijk handhaafbare bepalingen. Dit is nodig omdat er nog overleg tussen de Europese Commissie en de andere lidstaten plaatsvindt over de handhaving en sanctionering van overtredingen van REACH. Uit dat overleg kan naar voren komen dat nog andere dan de in artikel 9.3.3 reeds genoemde bepalingen strafrechtelijk gehandhaafd moeten kunnen worden. Dit is in het bijzonder van belang omdat er bij REACH sprake is van één gemeenschappelijke markt met één Europees bevoegd gezag, zodat het wenselijk is dat de lidstaten bij de sanctionering van overtredingen niet totaal verschillend te werk gaan. Indien bij algemene maatregel van bestuur strafrechtelijk handhaafbare bepalingen van REACH worden aangewezen, zullen die vervolgens krachtens het eerste of tweede lid van artikel 9.3.3 worden aangewezen. De werkingsduur van een dergelijke algemene maatregel van bestuur zal dan ook tijdelijk zijn, namelijk ten hoogste een jaar of, indien in die tijd een wetsvoorstel is ingediend om de strafbaarstelling van die bepalingen te regelen, totdat het wetsvoorstel na tot wet te zijn verheven, in werking is getreden dan wel het wetsvoorstel is verworpen.

7. Artikelsgewijs

Artikel 9.2.2.3

Het voorgestelde artikel 9.2.2.3 Wm komt grotendeels (het eerste tot en met het vierde lid) overeen met artikel 26 WMS. Het vijfde lid is echter anders geformuleerd. Het betreft hier de bevoegdheid om de vergunning te wijzigen of in te trekken.

Op grond van artikel 26, vijfde lid, WMS kan de vergunning worden gewijzigd of ingetrokken «[v]oor zover zulks bij algemene maatregel van bestuur is bepaald». Wat intrekking betreft, bepaalt het zesde lid vervolgens in welke twee gevallen dit slechts kan geschieden; het gaat – kort gezegd – om het niet naleven van voorschriften of om een handeling die gevaar oplevert, terwijl wijziging van de voorschriften geen soelaas kan bieden. Materieel komt het vijfde lid van artikel 9.2.2.3 overeen met het huidige artikel 26, zesde lid, WMS. Op zichzelf behoeft tegen het vervallen van het bestaande vijfde lid (tussenkomen van een algemene maatregel van bestuur) geen bezwaar te bestaan. Een onbedoeld gevolg is echter dat de voorgestelde bepaling nu zwijgt over de

vraag wanneer een vergunning kan worden gewijzigd. Dat dit niet de bedoeling is geweest, kan worden afgeleid uit het zesde lid, waarin sprake is van «de voorbereiding van een wijziging of intrekking als bedoeld in het vijfde lid».

De Raad adviseert de bepaling aan te vullen met een voorziening voor het wijzigen van de vergunning.

Artikel 9.2.2.6

Het voorgestelde artikel 9.2.2.6 Wm komt overeen met artikel 31 WMS.

De Raad adviseert in de opsomming van bepalingen die van overeenkomstige toepassing worden verklaard (eerste lid, slotzin) ook artikel 9.2.2.1, tweede lid, aanhef en onder i (de bepaling die overeenkomst met artikel 28 WMS, dat in artikel 31 WMS wordt genoemd) op te nemen, dan wel toe te lichten wat de reden is van deze wijziging ten opzichte van artikel 31 WMS.

Artikel 9.2.3.4

Het voorgestelde artikel 9.2.3.4 Wm komt overeen met artikel 38 WMS. Het tweede lid betreft echter, anders dan artikel 38 WMS, ook genetisch gemodificeerde organismen. De Raad adviseert de reden voor deze uitbreiding van het bereik toe te lichten.

Artikel 9.2.3.5

Het voorgestelde artikel 9.2.3.5 Wm komt overeen met artikel 39, vierde en vijfde lid, WMS.

De Raad adviseert in de opsomming in de aanhef van het eerste lid artikel 9.2.3.4 (het artikel dat overeenkomt met artikel 38 WMS, dat in artikel 39, vierde lid, WMS wordt genoemd), op te nemen, dan wel toe te lichten wat de reden is van deze wijziging ten opzichte van artikel 39 WMS.

7. Artikelsgewijs

Artikel 9.2.2.3

Het advies van de Raad om artikel 9.2.2.3 aan te vullen met een voorziening voor het wijzigen van de vergunning is overgenomen. Aan artikel 9.2.2.3 is toegevoegd dat wijziging van de vergunning mogelijk is voorzover dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald.

Artikel 9.2.2.6

Aan het advies van de Raad om in artikel 9.2.2.6, eerste lid, slotzin, ook artikel 9.2.2.1, tweede lid, aanhef en onder i, op te nemen, is geen gevolg gegeven. Immers, artikel 9.2.2.6 bepaalt dat spoedshalve bij ministeriële regeling regels gesteld kunnen worden als bedoeld in artikel 9.2.2.1, eerste lid. Deze regels kunnen daarmee ook de inhoud hebben van de in het tweede lid, onderdelen a tot en met m, genoemde onderwerpen.

Artikel 9.2.3.4

Anders dan de Raad veronderstelt, is artikel 38 WMS ook van toepassing op genetisch gemodificeerde organismen. Immers, zoals ook blijkt uit paragraaf 6.1 van de memorie van toelichting, zijn in de WMS de handelingen met genetisch gemodificeerde organismen onder de handelingen met stoffen begrepen. In dit wetsvoorstel worden chemische stoffen, voor zover nodig, expliciet van genetisch gemodificeerde organismen onderscheiden en er is dus geen sprake van een uitbreiding van het bereik.

Artikel 9.2.3.5

Het advies om het voorgestelde artikel 9.2.3.4 Wm in de opsomming in de aanhef van het eerste lid van artikel 9.2.3.5 op te nemen, is overgenomen. Tevens is artikel 9.2.3.4 ook opgenomen in de opsomming van het tweede lid van artikel 9.2.3.5. Dit tweede lid komt overeen met het vijfde lid van artikel 39 WMS, waarin artikel 38 WMS ook in de opsomming is opgenomen.

8. Memorie van toelichting

Met betrekking tot de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel plaatst de Raad kanttekeningen bij vijf onderwerpen:

- a. de opzet van de memorie,
- b. de aan de toelichting toe te voegen versie van Reach,
- c. het belang van een duidelijker presentatie van de functie van het ECA, en
- d. de noodzaak van toelichting op enkele inwerkingstredingsbepalingen.

a. In de memorie van toelichting wordt uitvoerig stilgestaan bij de verschillende aspecten van de uitvoering van Reach. Hierbij is een thematische aanpak gehanteerd. Het artikelsgewijze gedeelte is vergeleken hierbij beperkt. Op zichzelf behoeft tegen een dergelijke opzet geen bezwaar te bestaan, mits de toelichting zo is opgezet dat de in het algemene deel opgenomen toelichting op de artikelen gemakkelijk terug te vinden is en dat niet teveel versnippering optreedt.

In casu moet worden vastgesteld dat de toelichting veel doublures bevat, die afbreuk doen aan de overzichtelijkheid. Een belangrijke oorzaak hiervoor is, naast de thematische aanpak, paragraaf 7, «Overheveling WMS-bepalingen». In die paragraaf worden alle WMS-bepalingen opgesomd die worden «overgeheveld» naar de Wet milieubeheer. Het gevolg is dat bepalingen als bijvoorbeeld de zorgplicht (artikel 9.2.1.2) op drie verschillende plaatsen worden besproken, waarbij telkens verschillende aspecten aan de orde zijn: in subparagraaf 7.1 als «overgeheveld» bepaling, in subparagraaf 7.3 als «begrip» en ten slotte in het artikelsgewijze gedeelte. Dat geldt ook voor de toelichting op veel andere bepalingen.

Aangezien de memorie van toelichting bedoeld is als toelichting op voorgestelde artikelen, is de «herkomst» van deze artikelen (paragraaf 7) later niet meer van groot belang.¹ Verschillen met de WMS kunnen, voor zover voor een goed begrip van het artikel noodzakelijk, worden vermeld in het artikelsgewijze gedeelte, waar de lezer deze gegevens ook allereerst zal zoeken.

De Raad adviseert de overzichtelijkheid van de memorie, en de vindbaarheid van die onderdelen van de toelichting welke van belang zijn voor de afzonderlijke artikelen, te vergroten, onder meer door de thematische onderdelen te beperken tot essentiële thema's, doublures zoveel mogelijk te vermijden en paragraaf 7 te schrappen.

b. De memorie van toelichting, die in de aan de Raad voorgelegde vorm nog was afgestemd op het Commissievoorstel van 29 oktober 2003, zal moeten worden aangepast aan de nieuwere versie van Reach (nr. 15 921/05) van 19 december 2005. De Raad gaat ervan uit dat bij de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal de laatstgenoemde versie van Reach als bijlage bij de memorie van toelichting zal worden gevoegd.

c. Het ECA vormt een belangrijk onderdeel van Reach. De toekenning van uitgebreide bevoegdheden aan dit agentschap onderstreept ook de nieuwe aanpak van de communautaire stoffenregulering. In de toelichting worden de belangrijke taken van het ECA slechts betrekkelijk terloops aangestipt. Weliswaar vergen de Reach-bepalingen die het ECA betreffen als zodanig geen uitvoeringsregels, kennis van de taken en bevoegdheden van het ECA is niettemin van groot belang voor het inzicht in de bevoegdhedenstructuur van Reach.

De Raad adviseert daarom, een afzonderlijk onderdeel van de memorie van toelichting te wijden aan de belangrijkste bevoegdheden van het ECA.

d. De artikelen IX (intrekking WMS) en XI (inwerkingtreding) zijn niet toegelicht.

De Raad wijst erop dat een toelichting op deze artikelen niet kan worden gemist, gezien de samenhang tussen deze twee artikelen en de afstemming op het complexe inwerkingstredingsregime van Reach.

8. Memorie van toelichting

- a. Het advies om de overzichtelijkheid van de memorie van toelichting en de vindbaarheid van de toelichting over de verschillende artikelen te vergroten is

¹ Er is ook nog bijlage 1 bij de toelichting, «Overhevelingstabel WMS».

opgevolgd. In de aangepaste memorie van toelichting zijn de doublures zoveel mogelijk geschrapt en is de toelichting op artikelen gebundeld. In paragraaf 6 (voorheen paragraaf 7) zijn niet meer alle WMS-bepalingen opgesomd die worden «overgeheveld» naar de Wet milieubeheer. De memorie van toelichting is zodanig aangepast dat alleen de belangrijkste onderdelen die uit de WMS worden overgeheveld naar de Wet milieubeheer, thematisch zijn toegelicht.

b. Bij de indiening van het wetsvoorstel zal het gemeenschappelijk standpunt van REACH van de Raad ten aanzien van REACH aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal worden gezonden.

c. Het advies van de Raad om een afzonderlijk onderdeel van de memorie van toelichting te wijden aan de belangrijkste bevoegdheden van het Europees Chemicaliën Agentschap (ECA) voor het inzicht in de bevoegdhedenstructuur van REACH is niet overgenomen. Zoals de Raad zelf al aangeeft, is daartoe geen strikte noodzaak omdat de REACH-bepalingen die het ECA betreffen als zodanig geen uitvoeringsregels vereisen, zodat er geen noodzaak is tot een nadere toelichting bij dit wetsvoorstel. Overigens bevat REACH terzake reeds een uitvoerige toelichting en zal in het kader van voorlichting over de invoering van REACH aan de taken en bevoegdheden van het ECA uitvoerig aandacht worden besteed.

d. Overeenkomstig het advies van de Raad zijn de artikelen inzake de intrekking van de WMS en de inwerkingtredingsbepaling uit het wetsvoorstel nader toegelicht.

9. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

9. Ten aanzien van de redactionele kanttekeningen van de Raad, zoals vermeld in de bijlage bij het advies, merk ik op dat deze zijn overgenomen met uitzondering van de volgende onderdelen:

- de opmerking genoemd bij het tweede gedachtenstreepje ten aanzien van artikel I, onderdeel A, onder 5, is niet overgenomen, omdat de gekozen vormgeving naar mijn mening overeenkomstig de Aanwijzingen voor de regelgeving is;
- de opmerking ten aanzien van de handeling «aan een ander ter beschikking stelt» in het eerste lid van artikel 9.2.1.4 Wm is niet overgenomen. Dat zou immers een zeer omvangrijke en niet-bedoelde uitbreiding van de reikwijdte betekenen van de huidige administratieve verplichting ingevolge artikel 32 WMS, die zich uitsluitend richt tot producenten en importeurs;
- de opmerking bij het vierde gedachtenstreepje is overgenomen, met dien verstande dat naast «en verdere» ook «nadere» uit het vierde lid van artikel 9.2.3.3 is geschrapt. Ten onrechte was de formulering van het vierde lid zodanig dat de bevoegdheid tot het stellen van regels met betrekking tot de verpakking en sluiting beperkt was tot de onderwerpen, genoemd in het eerste tot en met derde lid van artikel 9.2.3.3; ten aanzien van de laatste redactionele opmerking wordt nog vermeld dat per abuis artikel 9.2.3.6 wordt genoemd. Bij deze opmerking wordt echter artikel 9.2.2.6 bedoeld.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel op de volgende punten aan te passen:

- In het gemeenschappelijk standpunt van de Raad ten aanzien van REACH is opgenomen om in specifieke gevallen bepaalde stoffen als zodanig of in een preparaat of product, vrij te stellen van REACH indien dat noodzakelijk is in het belang van defensie. In het wetsvoorstel is vanwege die mogelijkheid in REACH aan artikel 9.2.1.5 de mogelijkheid toegevoegd om in het belang van de landsverdediging ontheffing of vrijstelling te verlenen van het in artikel 9.3.3. opgenomen verbod om niet in strijd met REACH te handelen.
- Ten aanzien van de intrekking van de WMS (artikel IX) is het wetsvoorstel aangevuld. In het gemeenschappelijk standpunt van de Raad ten aanzien van REACH is de inwerkingtreding van deze verordening nader ingevuld. REACH zal gefaseerd in werking treden. Niet elke verplichting uit REACH

geldt vanaf de datum van inwerkingtreding daarvan. De meeste onderdelen uit REACH zullen pas twaalf maanden na de dag van inwerkingtreding van REACH van toepassing zijn. De onderwerpen uit de WMS die door REACH geregeld zullen worden, zijn opgenomen in die onderdelen uit REACH die twaalf maanden na de inwerkingtreding van REACH van toepassing zijn. In artikel X is bepaald dat voor kennisgevingen gedaan op grond van artikel 3 van de WMS de WMS en de daarop gebaseerde regelgeving tot twee maanden na de intrekking van die wet, van toepassing blijven. In de periode tussen de twaalfde en veertiende maand na de datum van inwerkingtreding van REACH blijft de nationaal bevoegde instantie alle bevoegdheden houden om een besluit te nemen over de ontvankelijkheid van de kennisgeving. Voor meldingen overeenkomstig 13, eerste lid, WMS en nadere gegevens overeenkomstig artikel 14, eerste lid, WMS of artikel 15, eerste lid, WMS die voor de twaalfde maand na de inwerkingtreding van REACH zijn ingediend, geldt hetzelfde.

- Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om het vierde lid van artikel 17.6 uit het wetsvoorstel aan te passen. Ten onrechte was in artikel 17.6 niet de verplichting uit het vierde lid van artikel 40 WMS overgenomen om de maatregel zo spoedig mogelijk ter kennis van betrokkenen te brengen. Het nemen van een maatregel kan ook bestaan uit feitelijk handelen. Het zo spoedig mogelijk informeren van betrokkenen hierover wordt in dat geval niet voorgeschreven door de Algemene wet bestuursrecht.
- Tenslotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de memorie van toelichting op een aantal plaatsen te actualiseren en onvolkomenheden te corrigeren.

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 gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W08.050568/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In het opschrift van het wetsvoorstel de woorden «en daarmee samenhangende wijzigingen» vervangen door: , alsmede daarmee samenhangende wijzigingen.
- In artikel I, onderdeel A, onder 1, «worden in de alfabetische rangschikking de volgende begrippen en de daarbij behorende wijzigingen ingevoegd» vervangen door: wordt in de alfabetische rangschikking het volgende begrip en de daarbij behorende omschrijving ingevoegd.
Aldaar in de onderdelen 3 en 4 het slotwoord «andere» telkens vervangen door: : andere .
Aldaar in onderdeel 5, aanhef, «en twaalfde lid» vervangen door «en het twaalfde lid» en in de tekst van het nieuwe elfde lid «hetgeen» vervangen door: wat.¹
- In het voorgestelde artikel 9.2.1.4, eerste lid, Wm na «bewerkt of verwerkt» invoegen: of aan een ander ter beschikking stelt.
In het tweede lid «Bij de maatregel» vervangen door «Bij of krachtens de maatregel», nu het ook om voorschriften kan gaan van louter technische of administratieve aard. Tevens ter wille van de duidelijkheid de woorden «worden opgenomen» vervangen door: dienen te worden opgenomen.
- In het voorgestelde artikel 9.2.3.3, vierde lid, Wm «en verdere» schrappen, nu die toevoeging geen betekenis heeft naast «nadere».
- In het voorgestelde artikel 9.3.1 Wm de aanhef laten luiden als volgt: Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld ter uitvoering van ... (enz.).
- In het voorgestelde artikel 9.3.2, eerste lid, Wm «instantie als» vervangen door: instantie, .
- In het voorgestelde artikel; 9.3.3, eerste lid, Wm niet naast «handelingen» (eerste lid) ook «gedragingen» gebruiken (tweede lid) maar voor één term kiezen (aanwijzing 58 Ar).
- In het voorgestelde artikel 18.1a, tweede lid, «18.4» vervangen door: 18.3.
- In artikel VIII, tweede lid, in de opsomming van artikelen toevoegen «artikel 9.2.3.6», en «dat hoofdstuk» vervangen door: die titel.

¹ «Hetgeen» betekent: dat wat.