Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1991–1992

22 690 Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Bekendmakingswet in verband met implementatie EG-regelgeving

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

§ 1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe wettelijke advies-, overleg- en voorpublicatieverplichtingen alsmede verplichtingen tot vertraagde inwerkingtreding buiten toepassing te stellen indien er sprake is van implementatie van EG-regelgeving. Nederland ondervindt toenemende problemen om tot tijdige en juiste implementatie van EG-regelgeving te komen. Derhalve is het dringend noodzakelijk dat verbetering wordt gebracht in de procedure van implementatie. Sedert het arrest van 19 november 1991 (C-9/90 en C-6/90, HJEG, [Francovich en Bonifaci]) staat bovendien vast dat Lid-Staten in beginsel aansprakelijk kunnen zijn voor eventuele schade die particulieren als gevolg van niet-tijdige implementatie van richtlijnen lijden.

Het beleid van het kabinet is in dit verband gericht op een versnelling van de behandeling van implementatiewetgeving in alle fasen van het wetgevingsproces.

Voor de fase van de departementale voorbereiding is een aantal organisatorische maatregelen getroffen en in voorbereiding (zie Kamerstukken II 1990/91, 21 109, nrs. 34 en 43 en Kamerstukken II 1991/92, 22 008, nr. 6, punt 4). In onderdeel 4.2 van de laatstgenoemde brief is een maatregel aangekondigd inzake tijdige aanbieding van ontwerp-implementatiewetgeving aan de ministerraad. Teneinde te verzekeren dat implementatie van EG-regelgeving steeds binnen de vastgestelde implementatietermijn plaatsvindt, heeft het kabinet tevens besloten dat, voor wat betreft de implementatie van richtlijnen, een daartoe strekkend voorstel in beginsel binnen een maand na aanvang van de implementatietermijn van de desbetreffende richtlijn aan de ministerraad moet worden voorgelegd. Indien de EG-richtlijn enige ruimte ten aanzien van de nationale regelgeving laat, zal de termijn van een maand niet altijd kunnen worden gehaald. Dat laat uiteraard onverlet dat steeds in een zo vroeg mogelijk stadium met de voorbereiding van nationale implementatieregelingen zal worden begonnen en concrete teksten zullen worden opgesteld zodra de definitieve tekst van de richtlijn duidelijke vormen begint aan te nemen.

Daarnaast zijn met de Raad van State constructieve afspraken

213884F
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgeverij Plantijnstraat
's-Gravenhage 1992

gemaakt over de advisering bij implementatiewetgeving (zie Kamerstukken II 1991/92, 22 008, nr. 5).

Deze integrale aanpak van het wetgevingsproces heeft het kabinet in een aantal actiepunten neergelegd (Kamerstukken II 1990/91, 21 109, nr. 34). Actiepunt 4 luidt:

«Wettelijke advies- en overlegverplichtingen bij implementatie zullen, door middel van een algemene regeling, worden omgezet in bevoegdheden. Justitie bereidt hiertoe een wetsvoorstel voor, waarbij ook de somtijds verplichte voorpublicatie en verplichte vertraagde inwerkingtreding kritisch zullen worden bezien.»

Het thans voorliggende wetsvoorstel geeft uitwerking aan dit actiepunt. Het horen van adviesorganen, voeren van overleg over en kennisgeven van ontwerp-besluiten wordt hiermee facultatief. Met het facultatief stellen van het horen van adviesorganen bij implementatie geeft het wetsvoorstel tevens uitvoering aan actiepunt 12 van de nota «Zicht op wetgeving» (Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nr. 2).

Ten aanzien van implementatiewetgeving is het in veel gevallen onvoldoende doelmatig en zinvol om advies te vragen: richtlijnen laten immers veelal weinig beleidsruimte bij implementatie. Daar komt bij dat de vraag of advisering zinvol is, niet afhankelijk is van het adviesorgaan dat wordt ingeschakeld of de wettelijke bepaling op grond waarvan dit gebeurt, maar van de mate van keuzevrijheid die de te implementeren richtlijn de Lid-Staten nog laat. Deze keuzevrijheid verschilt per richtlijn. Een verplichting om over alle wetgevende maatregelen op een bepaald terrein of van een bepaalde strekking advies te vragen is wat implementatiewetgeving betreft derhalve ongewenst.

In het licht van de aanpak van alle schakels van het wetgevingsproces voor zover het implementatiewetgeving betreft, is niet primair de mate van vertraging van de advies- en overlegfase, alsmede verplichte voorpublicatie en vertraagde inwerkingtreding van belang ten opzichte van andere schakels in dat proces. Nodeloze vertraging moet in alle schakels van het wetgevingsproces worden voorkomen, ook als zij relatief gering is.

In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op de keuze voor een algemene regeling in plaats van aanpassing van alle desbetreffende bijzondere wetten. Daarna wordt de inpassing van het onderhavige voorstel de Algemene wet bestuursrecht (Stb. 1992, 315) en de Bekendmakingswet (Stb. 1988, 18) nader toegelicht. In de vierde paragraaf zal de gehanteerde terminologie aan de orde komen, waarna een dereguleringsparagraaf volgt. Ten slotte is een artikelsgewijze toelichting opgenomen.

§ 2. Algemene regeling

In het in paragraaf 1 geciteerde actiepunt is reeds aangegeven dat gekozen is voor het laten vervallen van de verschillende verplichtingen bij een algemene regeling. Het belangrijkste voordeel van een dergelijke algemene regeling boven aanpassing van de desbetreffende afzonderlijke wetten is de relatief eenvoudige wetgevingsoperatie en de daarmee samenhangende tijdwinst.

Aanpassing van alle relevante bijzondere wetgeving zou moeten geschieden door het opnemen van een uitzonderingsclausule op eerderbedoelde verplichtingen, indien het implementatie zou betreffen. Een dergelijke operatie zou een omvangrijke wetgevende inspanning met zich meebrengen en zou leiden tot een aanzienlijke vertraging in de totstand-

koming van een vereenvoudigde procedure voor implementatie van EG-regelgeving. Naast het risico dat bepalingen over het hoofd worden gezien, zou onvermijdelijk zijn dat zekerheidshalve uitzonderingsclausules in bijzondere wetgeving worden opgenomen, die in de praktijk niet zullen worden gebruikt omdat de betreffende wetgeving een beleidsterrein bestrijkt dat buiten de EG-kaders valt.

Nadeel van een algemene voorziening is evenwel dat de precieze reikwijdte van een bepaalde verplichting niet meer blijkt uit de bijzondere regelgeving. De inperking van de verplichting voor zover het implementatie betreft moet immers worden afgeleid uit een andere wet dan de regeling waarin de desbetreffende verplichting is opgenomen.

Dit nadeel weegt echter niet op tegen de voordelen, verbonden aan een algemene regeling.

§ 3. Inpassing in de Algemene wet bestuursrecht en de Bekendmakingswet

Het in de vorige paragraaf geschetste nadeel wordt in belangrijke mate ondervangen door de regeling op te nemen in bestaande algemene wetgeving.

In de nota naar aanleiding van het eindverslag bij het wetsvoorstel Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 1990/91, 21 221, nr. 8) is opgemerkt dat ervan moeten worden uitgegaan dat nieuwe wettelijke regels die eenzelfde algemeen bereik hebben als de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in de Awb worden opgenomen. Zouden naast de Awb andere algemene wetten op het terrein van het bestuursrecht tot stand worden gebracht, dan gaat de met deze codificatie nagestreefde overzichtelijkheid weer gedeeltelijk verloren.

Vanuit de wetssystematiek ligt het in de rede bepalingen met betrekking tot advies-, overleg- en voorpublicatieverplichtingen op te nemen in de Awb en een bepaling inzake inwerkingtredingsverplichtingen in de Bekendmakingswet.

De Awb bevat tal van bepalingen over de voorbereiding van besluiten, waaronder ook advisering, overleg en inspraak worden begrepen. Daar komt bij dat het begrip «besluit» in de Awb tevens omvat besluiten van algemene strekking waartoe ook algemeen verbindende voorschriften behoren, tenzij deze afkomstig zijn van de wetgever in formele zin (artikelen 1.3, onderdeel a, jo. 1.1, tweede lid, onderdeel a, Awb). In de artikelsgewijze toelichting zal hier nader aandacht aan worden besteed.

Uit wetssystematisch oogpunt is er voor gekozen om de algemene regels met betrekking tot advies-, overleg- en voorpublicatieverplichtingen op te nemen in hoofdstuk 1 van de Awb.

De Bekendmakingswet bevat onder andere een specifieke bepaling – artikel 7 – met betrekking tot de inwerkingtreding van vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften. Het ligt in de rede om de voorgestelde uitzondering op wettelijke verplichtingen tot vertraagde inwerkingtreding hieraan toe te voegen. Anders dan bij advies-, overleg- en voorpublicatieverplichtingen hebben verplichtingen ter zake van vertraagde inwerkingtreding steeds betrekking op algemeen verbindende voorschriften.

§ 4. Terminologie

In alle voorgestelde bepalingen is vermeld dat voor besluiten die uitsluitend strekken tot implementatie, bepaalde wettelijke verplichtingen geen toepassing behoeven te vinden. Indien deze besluiten echter tevens «extra» nationaal beleid bevatten, zullen voor die bepalingen de wettelijke verplichtingen uiteraard wel gelden. De noodzaak tot ontkoppelen,

reeds verwoord in het nadere kabinetsstandpunt van 12 juni 1991 (Kamerstukken II 1990/91, 21 109, nr. 43), wordt hiermee nog eens nadrukkelijk onderstreept.

Evenwel kan het soms noodzakelijk zijn enkele aanvullende nationale bepalingen op te nemen, opdat een juiste implementatie tot stand wordt gebracht. Ook in dat geval behoeven eerdergenoemde wettelijke verplichtingen geen toepassing te vinden. Belangrijk is dat een juiste uitvoering van EG-regelgeving wordt bereikt; indien dergelijke additionele nationale bepalingen in een regeling noodzakelijk zijn, strekken ook die regelingen «uitsluitend» tot implementatie.

In de voorgestelde bepalingen is tevens opgenomen dat het moet gaan om een nationaal besluit dat strekt tot uitvoering van een bindend besluit van de Raad of de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Met laatstbedoeld begrip «besluit» in deze context wordt niet een besluit in de zin van de Awb bedoeld, doch een besluit in het licht van de desbetreffende EG-verdragen.

Deze redactie sluit aan bij de redactie van delegatiebepalingen in bijzondere wetten inzake de uitvoering van communautaire regelgeving (zie bijvoorbeeld artikel 2, vierde lid, van de In- en uitvoerwet, Stb. 1988, 228)

Bindende besluiten van Raad of Commissie kunnen voortvloeien uit het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG-Verdrag), maar ook uit het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS-Verdrag) en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom-Verdrag). Ingevolge de artikelen 189 EEG-Verdrag en 161 Euratom-Verdrag zijn bindende besluiten de door Raad of Commissie vastgestelde richtlijnen, verordeningen en beschikkingen, echter niet de door die instellingen vastgestelde aanbevelingen en adviezen. Wat het EGKS-Verdrag betreft zijn bindende besluiten de op basis van artikel 14 EGKS-Verdrag door de Commissie vastgestelde beschikkingen en aanbevelingen, echter niet de adviezen.

Indien sprake is van een Nederland regarderend arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen waarin vastgesteld is dat een richtlijn, verordening of beschikking niet of niet juist is uitgevoerd, kunnen ter uitvoering van een dergelijk arrest ook advies-, overleg- en voorpublicatieverplichtingen alsmede verplichtingen tot vertraagde inwerkingtreding buiten toepassing worden gelaten. Een dergelijk arrest betreft immers de implementatie van een bindend besluit van de Raad of de Commissie, terwijl bovendien vaak alsdan de redenen voor het buiten toepassing laten van voormelde verplichtingen des te klemmender kunnen zijn. Voorwaarde blijft uiteraard wel steeds dat de betreffende nationale regeling uitsluitend strekt tot implementatie.

In de voorgestelde bepalingen wordt geen onderscheid gemaakt tussen «gebonden» en «vrije» implementatie. De grenzen van dergelijke implementatievormen zullen veelal vloeiend zijn. Bovendien kan een richtlijn beide elementen in zich dragen. De nationale bestuursorganen dienen in beginsel te beoordelen in hoeverre het te implementeren besluit wezenlijke nationale beleidskeuzen openlaat. Alleen indien dit het geval is kan er reden zijn toch over de uitvoering advies te vragen, overleg te voeren of inspraak te organiseren. Het ontbreken van een uitdrukkelijke verplichting ontslaat de bestuursorganen immers niet van de verplichting om besluiten zorgvuldig voor te bereiden. Het bestuursorgaan zal in zo'n geval hetzij de implementatie zo moeten inrichten dat advisering, overleg of inspraak daarin kunnen worden opgenomen, hetzij reeds voordat de EG-regelgeving tot stand komt de gelegenheid moeten bieden tot advisering, overleg of inspraak over de te maken beleids-

keuzen. Mocht een bestuursorgaan van zijn bevoegdheden om advies te vragen, overleg te voeren of inspraak te organiseren geen gebruik maken, dan zal het in de toelichting bij het besluit zijn beweegredenen nader moeten toelichten.

Naarmate de implementatie echter meer gebonden van karakter is, zal er in beginsel minder reden zijn voor het vragen van advies, voeren van overleg of organiseren van inspraak.

§ 5. Deregulering

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot vereenvoudiging van de implementatie van EG-regelgeving. Voor de uitvoering van de regeling worden geen nieuwe organen of bestuursinstrumenten in het leven geroepen. Voorts brengt het voorstel geen lasten voor overheid en particulieren met zich mee. Veeleer kan worden gesteld dat het voorstel een -geringe- lastenverlichting voor bepaalde adviesorganen betekent, nu deze wat ontwerpen van besluiten die uitsluitend strekken tot implementatie van EG-regelgeving betreft niet verplicht om advies behoeven te worden gevraagd. In die gevallen is tevens sprake van een vermindering van bestuurslasten, aangezien dan geen adviezen behoeven te worden bestudeerd en verwerkt.

§ 6. Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I

Algemeen:

Overeenkomstig het begrippenkader van de Awb wordt in de voorgestelde artikelen 1.2.1 en 1.2.2 gesproken over het ontwerp van een «besluit». Allereerst zal moeten worden gedacht aan ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Voor zover andere dan wettelijke instrumenten ten behoeve van implementatie van belang mochten zijn, zoals beleidsregels, zij vooropgesteld dat de hoofdeis die het EG-recht aan instrumenten ten behoeve van implementatie stelt is dat zij voldoende waarborgen bevatten voor een daadwerkelijke en deugdelijke naleving van de EG-regeling in kwestie en dat de openbaarheid deugdelijk verzekerd is, zoals in het advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten over implementatie van EG-regelgeving in de nationale rechtsorde wordt opgemerkt (Kamerstukken II 1990/91, 21 109, nr. 33). Wel zij aangetekend dat de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG in het algemeen tot terughoudendheid noopt bij het gebruik van alternatieve implementatietechnieken.

Het spreekt voor zich dat advies-, overleg- of voorpublicatieverplichtingen uitsluitend buiten toepassing blijven indien het een besluit betreft dat direct uitvoering geeft aan EG-regelgeving. Vergunningen, ontheffingen of soortgelijke besluiten, gebaseerd op een implementatiebesluit, behoren daar uiteraard niet toe. Voor dergelijke individuele besluiten gelden de in of bij de wet vastgestelde verplichtingen onverkort.

Wat het begrip «bindend besluit van de Raad of de Commissie van de Europese Gemeenschappen» betreft, zij kortheidshalve verwezen naar hetgeen daarover in paragraaf 4 aan de orde is gekomen.

Hoewel de Awb in het algemeen geen regels geeft over de voorbereiding van wetsvoorstellen wordt hierop een uitzondering gemaakt met betrekking tot de onderhavige verplichtingen. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat wat de vereenvoudiging van de uitvoering van EG-regelgeving betreft, het noodzakelijk is amvb's en wetsvoorstellen op één lijn te stellen. Ook ten aanzien van implementatie bij formele wet

dient de mogelijkheid te bestaan advies-, overleg- en voorpublicatievereisten plichtingen buiten toepassing te laten.

De term «enig wettelijk voorschrift» in de artikelen 1.2.1 en 1.2.2 houdt rekening met de mogelijkheid dat ook in lagere regelgeving advies-, overleg- en voorpublicatieverplichtingen zijn opgenomen.

Artikel 1.2.1

Door het eerste lid vervallen de daar bedoelde, elders gecreëerde advies- en overlegverplichtingen. Bevoegdheden tot het vragen van advies en voeren van overleg worden hierdoor niet aangetast.

Onder het vragen van advies moet in ieder geval worden verstaan het vragen van advies aan adviesorganen in de zin van artikel 9 van de Wet openbaarheid van bestuur (Stb. 1991, 703). Echter ook andere organen jegens welke een wettelijke adviesverplichting bestaat worden bestreken door de gehanteerde redactie.

Overlegverplichtingen hebben veelal betrekking op te voeren overleg met andere bestuursorganen of representatieve belangenorganisaties. Een voorbeeld van een dergelijke overlegverplichting kan gevonden worden in artikel 2, zevende lid, van de Prijzenwet (Stb. 1965, 646). Het spreekt vanzelf dat interdepartementale afstemming met betrekking tot voorgenomen regelgeving niet tot de overlegverplichtingen in de zin van deze bepaling moet worden gerekend. Nu EG-regelgeving niet altijd is toegesneden op de Nederlandse departementale structuur en bindende EG-besluiten veelal meer dan één departement raken, is vroegtijdig overleg tussen de desbetreffende departementen een van de voorwaarden voor een juiste en tijdige implementatie.

Het tweede lid handhaaft de verplichte advisering door de Raad van State inzake wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur. Een beperking van de adviestaak van de Raad van State ligt, gelet op de algemene rol van de Raad in het wetgevingsproces, niet in de rede.

Artikel 1.2.2

Het eerste lid heeft betrekking op alle wettelijke verplichtingen op grond waarvan een ontwerp-besluit of wetsvoorstel eerst moet worden voorgepubliceerd, toegezonden aan bepaalde personen of organen, ter inzage moet worden gelegd en dergelijke, met het doel inspraak of inbreng van commentaar te bewerkstelligen. Een voorbeeld van een dergelijke verplichting is te vinden in artikel 173, eerste lid, van de Wet geluidhinder (Stb. 1979, 99). De zinsnede «kennis moet worden gegeven» beoogt al dit soort verplichtingen te omvatten.

Het tweede lid ziet op een specifiek geval: de wettelijke verplichting om van een ontwerp-besluit mededeling te doen aan het parlement, in gevallen waarin de wet voorziet in de mogelijkheid dat het parlement de wens te kennen geeft om het desbetreffende onderwerp bij wet te regelen. Een voorbeeld treft men aan in artikel 52, eerste en derde lid, van de Scheepvaartverkeerswet (Stb. 1988, 352). Het zou te ver voeren om binnen het bestek van het onderhavige voorstel het parlement dergelijke uitdrukkelijk toegekende bevoegdheden te ontnemen.

Het tweede lid ziet uitdrukkelijk niet op de gevallen waarin slechts is voorgeschreven dat een ontwerp-besluit aan het parlement wordt overgelegd zonder dat een der kamers of een aantal leden tevens wettelijk de mogelijkheid is geboden de wens te kennen te geven om het desbetreffende onderwerp bij wet te regelen, zoals bijvoorbeeld in artikel 21.6, vijfde lid, van de ontwerp-Wet Milieubeheer (Kamerstukken I

1990/91, nr. 335). Deze verplichting wordt ingevolge het eerste lid afgeschaft.

Artikel 1.2.3

Uitdrukkelijke wettelijke verplichtingen tot het vragen van advies of voeren van overleg over dan wel kennisgeving of mededeling doen van concept-wetsvoorstellen komen niet veelvuldig voor. Een voorbeeld wordt aangetroffen in artikel 74, tweede lid, van de Woningwet (Stb. 1991, 439). Dergelijke verplichtingen zijn soms echter impliciet geregeld, bijvoorbeeld indien is voorgeschreven dat een adviesorgaan wordt gehoord over alle belangrijke aangelegenheden aangaande een bepaald onderwerp. Zie voor dit laatste onder andere artikel 41, tweede lid, van de Wet op de bedrijfsorganisatie (Stb. 1950, K22). Het concipiëren van een wetsvoorstel kan zo'n aangelegenheid zijn. In deze gevallen gelden dezelfde argumenten voor het buiten toepassing laten van advies-, overleg- en kennisgevingsverplichtingen. Het is daarom dat de artikelen 1.2.1 en 1.2.2 van overeenkomstige toepassing zijn verklaard op voorstellen van wet.

Artikel 9:4

Teneinde te bewerkstelligen dat het onderhavige wetsvoorstel zo mogelijk in werking kan treden voor de beoogde inwerkingtredingsdatum van de eerste en tweede tranche van de Awb, is het nodig de inwerkingtredingsbepaling van de Awb daartoe aan te passen. Zie voorts ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel IV.

ARTIKEL II

Artikel 7a

Dit artikel sluit qua redactie aan bij de overige artikelen van de Bekendmakingswet. In de regel zien wettelijke verplichtingen tot vertraagde inwerkingtreding op een uitstel van ten minste één maand of ten minste twee maanden, gerekend vanaf de datum van bekendmaking. Zie hiertoe bijvoorbeeld artikel 1c van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Stb. 1981, 573). Teneinde de beoogde versnelling van het implementatieproces ook daadwerkelijk te verwezenlijken, ligt het in de rede dergelijke verplichtingen op te heffen voor implementatieregelgeving.

Bedacht moet worden dat in de implementatieregeling zelf de inwerkingtreding moet worden geregeld – bijvoorbeeld met ingang van de dag na de datum van bekendmaking –, omdat anders door de werking van artikel 7 van de Bekendmakingswet de inwerkingtreding alsnog ten minste één maand en ten hoogste twee maanden zou worden opgeschort.

ARTIKEL IV

Volgens het door het kabinet beoogde tijdschema moet de Awb op een tijdstip tussen 1 juli 1993 en 1 januari 1994 in werking treden. Uiterlijk op dat tijdstip, maar zo mogelijk eerder, zou het onderhavige voorstel in werking moeten treden.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. I. Dales

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
P. Dankert