

Vergaderjaar 1992-1993

22 690

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

Nr. 7

### NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 16 juni 1993

#### Algemeen

Het verheugt ons dat de leden van zowel de CDA-fractie als de PvdA-fractie van oordeel zijn dat verplichte advisering bij wetgeving niet alleen bij de implementatie van EG-regelgeving, maar in alle gevallen ter discussie moet staan. Zoals aangekondigd, onder meer in de brief van de minister-president inzake het rapport «Raad op maat» (kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 31; zie ook reeds kamerstukken II 1992/93, 22 800 VI, nr. 2 blz. 31), is het kabinet voornemens in beginsel alle wettelijke adviesverplichtingen over algemene beleidsvoornemens van de rijks-overheid, voorgenomen wetgeving daaronder begrepen, af te schaffen. Een daartoe strekkend wetsvoorstel is onlangs aan de adviesorganen voorgelegd. Eenzelfde brede benadering spreekt uit het rapport «Raad op maat» van de Commissie-De Jong (kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 29). Wij zien dan ook met belangstelling uit naar het standpunt van de Kamer daarover.

De keuze voor het integraal afschaffen van adviesverplichtingen maakt het onderhavige wetsvoorstel echter niet overbodig. Juist omdat de implementatieproblematiek zo urgent is, is er voor gekozen met het aanpakken daarvan niet te wachten op de totstandkoming van de veel omvangrijker wetgeving die nodig is om de integrale afschaffing van adviesverplichtingen te realiseren. Uit het onlangs aan de adviesorganen voorgelegde wetsvoorstel blijkt, dat voor die integrale afschaffing honderden bepalingen in niet minder dan 160 wetten gewijzigd moeten worden.

Daarbij komt, dat het onderhavige wetsvoorstel zich niet beperkt tot adviesverplichtingen bij algemene beleidsvoornemens van de rijks-overheid, maar ook betrekking heeft op adviesverplichtingen bij andere voorgenomen besluiten, alsmede op overlegverplichtingen en voorhang-procedures. Reeds daarom heeft dit wetsvoorstel naast het nog in te dienen wetsvoorstel zelfstandige betekenis.

Dat de implementatieproblematiek nog altijd urgent is moge blijken uit het meest recente kwartaaloverzicht implementatie EG-regelgeving (kamerstukken II 1992/93, 21 109, nr. 63). Per 31 maart 1993 bedroeg

de achterstand van Nederland 80 richtlijnen. Op dezelfde datum liepen tegen Nederland 60 inbreukprocedures.

Weliswaar beginnen de reeds ingevoerde maatregelen uit het plan van aanpak vruchten af te werpen – van de in 1992 ontvangen richtlijnen werd 46% nog dat zelfde jaar geïmplementeerd, tegenover 23% in 1991, toen de maatregelen nog niet waren ingevoerd – , maar de achterstand is nog niet ingelopen.

Reeds hierom is er bepaald geen aanleiding om het onderhavige wetsvoorstel uit te stellen in afwachting van nadere resultaten van eerder genomen maatregelen. Bovendien is dit wetsvoorstel zelf een essentieel onderdeel van het plan van aanpak. Dat plan van aanpak is immers, zoals ook in de memorie van antwoord uiteengezet, gebaseerd op de gedachte dat de dringend noodzakelijke versnelling van het implementatieproces slechts bereikt kan worden indien in alle fasen van het wetgevingsproces maatregelen worden genomen.

De suggestie dat met dit wetsvoorstel de «weg van de minste weerstand» wordt gevolgd is dan ook ongegrond. Dit wetsvoorstel staat niet op zichzelf, maar is onderdeel van een veel breder plan van aanpak, waarvan ook maatregelen gericht op versterking van de Nederlandse inbreng in de voorbereidingsfase deel uitmaken. Deze maatregelen zijn opgesomd in de memorie van antwoord, waarnaar hier kortheidshalve zij verwezen.

### **Implementatietermijnen**

De leden van de CDA-fractie stelden dat de regering de lengte van de implementatietermijnen zelf in de hand zou hebben, omdat zij «er toch zelf bij zit» als een termijn wordt vastgesteld. Dit is naar ons oordeel een al te eenvoudige voorstelling van zaken. Niet alleen worden richtlijnen regelmatig met gekwalificeerde meerderheid vastgesteld, ook waar unanimitieit is vereist kan Nederland in de praktijk van het onderhandelingsproces met elf andere Lid-Staten en de Commissie natuurlijk niet steeds al haar wensen gerealiseerd zien. Daarbij speelt ook een rol, dat het wetgevingsproces in de meeste grotere Lid-Staten gemiddeld beduidend sneller verloopt dan in Nederland. Deze Lid-Staten hebben er dus in beginsel geen belang bij om een Nederlands pleidooi voor langere implementatietermijnen te steunen. Daarnaast heeft ook het krappe tijdschema voor het totstandbrengen van de interne markt in de afgelopen periode de implementatietermijnen onder druk gezet.

### **De positie van de Raad van State**

Ingevolge artikel 73 van de Grondwet kan slechts in bij de wet te bepalen gevallen het horen van de Raad van State over voorstellen van wet en ontwerp-algemene maatregelen van bestuur achterwege blijven. Blijkens de grondwetsgeschiedenis (kamerstukken II 1980/81, 16 040, nr. 8, blz. 8) is met de woorden «in bepaalde gevallen» bedoeld: bij bepaalde soorten wetgeving. Dit betekent naar ons oordeel dat ook het stellen van een fatale termijn – die immers impliceert dat bij overschrijding daarvan het horen achterwege blijft – slechts voor bij wet aan te geven soorten wetgeving mogelijk is.

Het is derhalve wel mogelijk bij wet een fatale termijn te stellen voor de advisering door de Raad van State over implementatiewetgeving, maar wij zijn daarvan thans geen voorstander. Zoals in de memorie van antwoord uiteengezet, verschilt de Raad van State van andere adviesorganen. De Raad van State is het finale en hoogste adviesorgaan van de regering, dat in zijn advisering vanouds vanuit een algemene optiek diepgaand aandacht aan de kwaliteit van wetgeving besteedt. Advisering vanuit die invalshoek, waartoe andere adviesorganen door hun beperking

tot een bepaald beleidsterrein of een bepaald facet van overheidsbeleid niet goed in staat zijn, blijft waardevol, ook wanneer advisering vanuit een specifieke beleidsmatige invalshoek geen zin meer heeft omdat de beleidskeuzen reeds in Brussel zijn gemaakt.

### **Voorhangprocedures**

De leden van de PvdA-fractie maakten bezwaar tegen het feit dat dat artikel 1.2.2 ook op implementatiewetgeving toegesneden voorhangprocedures doorbreekt. Kennelijk doelen deze leden op de procedures van artikel 21.6, zevende lid, Wet milieubeheer en artikel 33 Wet verontreiniging oppervlaktewateren, volgens welke ministeriële regelingen ter uitvoering van een voor Nederland bindend verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie een maand voor vaststelling aan de Staten-Generaal moeten worden voorgelegd.

Hoewel deze bepalingen naar de letter ook zien op implementatie van niet-communautaire internationale verplichtingen, hebben zij in de praktijk voornamelijk betekenis voor de implementatie van EG-regelgeving. Het gaat hier dus om gevallen, waarin de wetgever er nog onlangs bewust voor heeft gekozen om ook voor implementatiewetgeving een – lichte – voorhangprocedure te creëren, en de daaruit mogelijk voortvloeiende vertraging op de koop toe te nemen. Bij nader inzien zijn wij met de leden van de PvdA-fractie van mening, dat deze keuze van de bijzondere wetgever in het onderhavige wetsvoorstel gerespecteerd moet worden. Daarom stellen wij thans voor om deze specifiek voor implementatiewetgeving geschreven voorhangprocedures buiten het bereik van artikel 1.2.2 te brengen. Artikel 1.2.2 geeft derhalve niet langer de bevoegdheid om ook deze specifieke voorhangprocedures buiten toepassing te laten.

Het komt voor dat de voorhangtermijn wettelijk is verbonden met de termijn waarop een voorstel aan een adviesorgaan moet worden voorgelegd. Zo moet ingevolge artikel 21.6, vijfde lid, Wet milieubeheer het ontwerp van bepaalde algemene maatregelen van bestuur tegelijk met de toezending aan de Centrale raad milieubeheer worden overgelegd aan de Staten-Generaal. Dit leidt echter niet tot enigerlei inconsistentie in de wetgeving. Indien met toepassing van artikel 1.2.1 geen advies wordt gevraagd, behoeft het ontwerp ook niet te worden overgelegd. Maar ook bij een zelfstandige voorhangverplichting waarborgt artikel 1.2.2, dat wanneer geen advies wordt gevraagd ook van het voorhangen kan worden afgezien. Het ligt voor de hand dat in voorkomende gevallen van beide bevoegdheden gebruik wordt gemaakt, omdat anders geen tijdswinst zou worden geboekt.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
C. I. Dales

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
P. Dankert