

Vergaderjaar 1998–1999

26 200 VI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 1999

Nr. 65

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 12 augustus 1999

Hieronder treft u aan het kabinetsstandpunt Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten.

1. Aanleiding

Naar aanleiding van een wetsvoorstel van de Minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) heeft het kabinet besloten de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) advies te vragen over de toelaatbaarheid van tijdelijke buitenwerkingstelling van wettelijke of amvb-bepalingen bij besluit van de verantwoordelijke minister onder gelijktijdige vervanging van de buiten werking gestelde regels door een ministeriële regeling. Een dergelijk instrument werd noodzakelijk geoordeeld om aan de verplichting tot tijdige implementatie van EG- en andere internationale besluit te voldoen. Het kabinet heeft in zijn beschouwingen ook andere voorgestelde en vastgestelde wetgeving betrokken, in het bijzonder het voorstel tot wijziging van de Wet milieu-beheer (internationale zaken)(kamerstukken II 1997/98, 25 991, nrs. 1–3) en artikel 18.2 van de Telecommunicatiewet. Dit laatste vanwege een toezegging van de Staatssecretaris van V&W aan de Eerste Kamer dat een kabinetsstandpunt wordt voorbereid waarin in het algemeen wordt ingegaan op de toelaatbaarheid van bevoegdheden tot versnelde implementatie (kamerstukken I 1998/99, 25 533, nr. 11b en Handelingen I 1998/99, blz. 16–69). Dit kabinetsstandpunt strekt mede ter uitvoering van die toezegging.

De oorspronkelijke versie van dit kabinetsstandpunt is tezamen met het daaraan ten grondslag liggend advies van de ICER voor advies voorgelegd aan de Raad van State. Het advies van de Raad, het nader rapport, het advies van de ICER, alsmede het concept-kabinetsstandpunt, treft u aan als bijlage bij dit kabinetsstandpunt.¹

¹ Het advies van de ICER en het concept-kabinetsstandpunt zijn ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Naar het oordeel van het kabinet behoeft het belang van het tijdig en juist implementeren van EG- en andere internationale verplichtingen in de

Nederlandse wetgeving geen betoog. Hoewel naar de mening van het kabinet ook bij het implementeren van EG- en andere internationale besluiten het volgen van de gebruikelijke, koninklijke weg voorop staat, meent het kabinet dat in nader aan te duiden gevallen en onder strikt omschreven voorwaarden het invoeren en gebruiken van een buitenwerkingstellingsbevoegdheid toelaatbaar kan zijn.

2. Implementatie binnen de huidige kaders

Uitgangspunt is dat implementatie van internationale verplichtingen volgens de gebruikelijke procedures moet plaatsvinden en op het geëigende niveau van wetgeving. Tot ongeveer 1994 was de nationale regelgeving niet voldoende op orde, gelet op het grote aantal richtlijnen dat blijkens door Buitenlandse Zaken opgestelde overzichten niet tijdig is geïmplementeerd. Het Francovich/Bonifaci-arrest in december 1991 (Jur. 1991, blz. I-5357) maakte duidelijk dat dit probleem een structurele oplossing behoeft. Strikt genomen verplicht enkel al het principe van de gemeenschapstrouw hiertoe (artikel 10, voorheen artikel 5, EG-Verdrag). Twee sporen zijn toen gevolgd, namelijk het treffen van organisatorische voorzieningen en het benutten van delegatiemogelijkheden, waarbij de gebruikelijke wetgevingssystematiek in stand wordt gehouden.

2.1 Organisatorische voorzieningen

Geconstateerd kan worden dat met organisatorische maatregelen veel is bereikt. De betrokkenheid van wetgevingsjuristen in de ontwerpfasen van EG- en internationale besluiten werpt vruchten af. Extra aandacht in het internationale onderhandelingsproces voor reële implementatietermijnen blijft echter op zijn plaats. Een steun in de rug voor de onderhandelaars in Brussel biedt daarbij het op 22 december 1998 gesloten Interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Commissie van de Europese Gemeenschappen betreffende richtsnoeren voor de kwaliteit bij het ontwerpen van communautaire regelgeving (PbEG 1999, C 73).

Naar de mening van het kabinet is de afgelopen jaren door het treffen van organisatorische voorzieningen ten behoeve van versnelling van implementatie, door het voorzien in een goede monitoring van het implementatieproces, alsmede door het benutten van delegatiemogelijkheden in wetgeving (zie hierna onder 2.2), grote winst geboekt bij het tijdig implementeren van EG- en andere internationale regelgeving. De bijlagen bij het advies van de ICER geven hiervan blijk. Het is hierbij vooral van belang tijdig te beginnen met de voorbereiding van de implementatiewetgeving, aan de hand van een goed implementatieplan. Dit helpt bij het structureren van de werkzaamheden en het houden van grip op de planning. Ook de rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij het monitoren van het implementatietraject is daarbij van belang. Voor de toekomst kan via organisatorische voorzieningen binnen het betrokken ministerie – met name een goed management van de processen en een duidelijke prioriteitsstelling – het proces nog verder gestroomlijnd worden. De bestaande interdepartementale monitorstructuur kan impulsen bieden tot het waar nodig inrichten of bevorderen van een adequate voortgangsbewaking binnen de ministeries.

Verschillende departementen, die zich in het recente verleden geconfronteerd hebben gezien met een hausse aan internationale regelgeving, vooral EG-richtlijnen, hebben op basis van desbetreffende analyses door organisatorische voorzieningen en voorzieningen van wetgevende aard hun werkwijze en wetgeving beter afgestemd op de implementatie van internationale regelgeving. Gelet op de resultaten die zijn geboekt mag

worden verwacht dat door het optimaal gebruik maken van bestaande mogelijkheden nog verdere winst kan worden bereikt. Recentelijk heeft ook het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, dat zich reeds geruime tijd ziet geconfronteerd met een implementatie-achterstand, een analyse gemaakt van de op dit punt bestaande knelpunten. Deze analyse heeft geresulteerd in een plan van aanpak dat voorziet in het – met gebruikmaking van de thans bestaande mogelijkheden – op zo kort mogelijke termijn wegwerken van de bestaande implementatie-achterstand en het voorkomen van het ontstaan van nieuwe achterstanden.

Concreet kan in dit verband nog worden gewezen op departementale inspanningen om de intradepartementale coördinatie op Europees- (rechtelijk) terrein te versterken. Zo wordt bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de juridische functie steeds meer op centraal niveau vorm gegeven. Een ander voorbeeld is het Ministerie van VROM waar binnen de Centrale Directie Juridische Zaken een nieuw coördinatieveld Europees en Internationaal recht is ondergebracht.

Tenslotte wordt nog gewezen op de nu ruim een jaar functionerende Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER). Hiermee is er een institutioneel kader gecreëerd waarbinnen in het algemeen Europees-rechtelijke vraagstukken in brede zin aan de orde kunnen worden gesteld.

Het kabinet heeft kunnen constateren dat de aandacht voor de kwaliteit van de implementatie van EG-regelgeving in Nederland niet beperkt blijft tot de ministeries, maar ook de aandacht heeft van andere betrokkenen bij het wetgevingsproces. Het kabinet wijst op het evaluatieverslag van de algemene commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer over de zittingsperiode 1994–1998 (kamerstukken II 1997/98, 26 054, nr. 1). Het acht de voorstellen in dat verslag waardevol. Deze hebben betrekking op de ontwikkeling en verfijning van de procedures die de Tweede Kamer grip moeten geven op Europese besluitvorming. Ook de inspanningen die de Raad van State levert om adviestermijnen voor implementatiewetgeving verder te beperken mogen hier niet onvermeld blijven.

Het kabinet acht het in dit verband denkbaar afspraken te maken over de mogelijkheden om het wetgevingstraject in de latere fasen verder te versnellen. Wellicht zijn afspraken mogelijk over adviestermijnen voor implementatievoorstellen, of over directe agendering voor de mondelinge behandeling daarvan.

2.2 Delegatie van regelgevende bevoegdheid

Naast organisatorische maatregelen zijn oplossingen gezocht in verruiming van delegatiemogelijkheden bij implementatie. In verschillende wetten is van die mogelijkheden gebruik gemaakt (zie de bijlagen bij het advies van de ICER). Het wetgevingsproces kan hierdoor aanmerkelijk worden versneld. Deze delegatiebevoegdheden kennen een duidelijke inkadering in de Aanwijzingen voor de regelgeving, met name in Ar 339. Al naar gelang de omstandigheden kan delegatie plaatsvinden naar het niveau van algemene maatregel van bestuur of van ministeriële regeling. Beide niveaus van regelgeving bieden minder procedurele waarborgen dan het niveau van de formele wet. In de praktijk zijn instrumenten ontwikkeld om hieraan tegemoet te komen, bijvoorbeeld in de vorm van voorhangprocedures, voorpublicaties of gefaseerde of geconditioneerde inwerkingtreding. Het zal duidelijk zijn dat vergaande delegatiebevoegdheden alleen aan de orde kunnen zijn indien er een beperkte nationale beleidsruimte is bij implementatie.

In dit verband kan ook worden gewezen op titel 1.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarin regels zijn gesteld over de uitvoering van bindende besluiten van de instellingen van de Europese Gemeenschappen. Artikel 1:7 Awb bepaalt dat voor implementatiewetgeving geen

advies- en overlegverplichtingen gelden. Deze zijn omgevormd tot een facultatieve bevoegdheid, die gebruikt kan worden als dat wenselijk wordt geoordeeld. Dit kan het geval zijn als er sprake is van meer vrije implementatie. Voorts kan in de hier bedoelde categorie van gevallen een eventuele voorhang- of voorpublicatieverplichting buiten toepassing worden gelaten (artikel 1:8 Awb).

In het kader van de discussie over de toelaatbaarheid van vergaande delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een minister komt regelmatig de vraag aan de orde in hoeverre een dergelijke constructie verenigbaar is met de Grondwet. Meer in het bijzonder is bij de totstandkoming van de Telecommunicatiewet in de Eerste Kamer gediscussieerd over de constitutionele aspecten van een buitenwerkingstellingsbevoegdheid. Mede op basis van het ICER-advies komt het kabinet tot de conclusie dat de Grondwet zich niet ten algemene verzet tegen deze vorm van delegatie. Waar uit de Grondwet concrete delegatieverboden voortvloeien, kan deze bevoegdheid uiteraard niet worden gebruikt.

3. Buitenwerkingstelling en indeplaatsstelling

Zoals uit bijlage 5 bij het ICER-advies blijkt, is de achterstand bij implementatie van EG-regelgeving belangrijk verminderd door adequaat gebruik te maken van de hiervoor vermelde organisatorische voorzieningen en delegatiebevoegdheden. De vraag is of deze instrumenten toereikend zijn om ten algemene te voorkomen dat implementatieachterstanden ontstaan, ofwel ten aanzien van EG-regelgeving, ofwel ten aanzien van andere internationale besluiten. Met name indien sprake is van korte implementatietermijnen zouden verdergaande instrumenten nodig kunnen zijn om termijnoverschrijdingen te voorkomen.

Enkele voorbeelden van EG- en internationale besluiten met korte implementatietermijnen zijn:

- EG-verordeningen (vastgesteld door de Raad), die rechtstreeks toepasselijk zijn in het Nederlandse recht en vaak een kortere termijn voor implementatie kennen, vaak met een gefixeerde einddatum¹;
- uitvoeringsrichtlijnen en verordeningen van de Commissie, op de totstandkoming waarvan de lidstaten geen of veel minder invloed hebben dan bij reguliere verordeningen en richtlijnen en die vaak zeer korte implementatietermijnen kennen (vaak ook met gefixeerde einddatum);
- bepaalde besluiten van internationale organisaties, op de totstandkoming waarvan de lidstaten beperkte invloed hebben.

Indien blijkt dat EG- of andere internationale regelgeving van grote invloed is op een concreet beleidsterrein, en de implementatietermijnen daarbij vaak zo kort zijn dat tijdige implementatie volgens de gebruikelijke procedures illusoir wordt, kan naar de mening van het kabinet worden voorzien in een verdergaande maatregel in de vorm van een bevoegdheid tot tijdelijke buitenwerkingstelling van wettelijke of amvb-bepalingen bij lagere regeling, onder gelijktijdige vaststelling van de nodige implementatieregels bij die regeling. Uit een oogpunt van rechtsstatelijke kwaliteit van wetgeving dient van deze bevoegdheid slechts zeer terughoudend gebruik te worden gemaakt.

Het kabinet is van oordeel dat het opnemen van deze figuur in wetgeving eerst mogelijk is wanneer is voldaan aan de zeven hierna genoemde voorwaarden. Naar het oordeel van het kabinet is op deze wijze voldoende verzekerd dat deze figuur ook aan rechtsstatelijke eisen voldoet

1. Er bestaat een aantoonbare noodzaak voor het opnemen van een

¹ In dit verband is het opvallend dat in punt 20 van het Interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Commissie van de Europese Gemeenschappen betreffende richtsnoeren voor de kwaliteit bij het ontwerpen van communautaire regelgeving (PbEG 1999, C 73) wordt aangegeven dat voor de implementatietermijn een specifieke datum wordt opgenomen, uitgedrukt in dag/maand/jaar. Een concrete datum zorgt bijvoorbeeld, vanwege de vaak lange periode tussen aanneming van het besluit en publicatie in het Publicatieblad van de EG (hetgeen de inwerkingtreding bepaalt), nog al eens voor een ongewenste inkorting van de implementatietermijn. De vraag is of de in hetzelfde punt opgenomen bepaling dat implementatietermijnen voor verordeningen zo worden geformuleerd dat zij een adequate implementatieperiode garanderen, de nadelen van een concrete datum voldoende compenseert.

buitenwerkingstellings- en indeplaatsstellingsbevoegdheid in een wet, en voor het gebruik maken van deze bevoegdheid. Alleen indien de implementatietermijn minder dan vier maanden bedraagt mogen amvb-bepalingen buiten werking worden gesteld. Alleen indien de implementatietermijn korter dan twaalf maanden is, mag een wet buiten werking worden gesteld. Het kabinet beslist over het voornemen om van een buitenwerkingstellings- en indeplaatsstellingsbevoegdheid gebruik te maken.

2. De buitenwerkingstellings- en indeplaatsstellingsbevoegdheid wordt per bijzondere wet geregeld. Dit maakt maatwerk mogelijk, en zorgt ervoor dat de eisen die het primaat van de wetgever stelt, goed kunnen worden bewaakt. De buitenwerkingstellingsbevoegdheid heeft een niet te beperkte reikwijdte, met het oog op niet te voorziene EG- of andere internationale regelingen.
3. De bevoegdheid gaat niet verder dan noodzakelijk is voor de implementatie. De terzake te hanteren formulering sluit aan bij die van titel 1.2 Awb. De bevoegdheid wordt bovendien niet gebruikt indien er bij de implementatie sprake is van aanzienlijke beleidsvrijheid voor de lidstaten. De bevoegdheid wordt uiteraard evenmin toegepast indien zich een grondwettelijk delegatieverbod voordoet.
4. De buitenwerkingstellingsregeling en de vervangende regeling worden in beginsel getroffen op het «naast-lagere» niveau, dus een amvb in plaats van een wet, en een ministeriële regeling in plaats van een amvb. Alleen in uitzonderlijke situaties kan in buitenwerkingstelling en vervanging van de wet bij ministeriële regeling worden voorzien. Of er sprake is van een uitzonderlijke situatie dient te worden bepaald aan de hand van de volgende drie voorwaarden, die zijn ontleend aan het advies van de Raad van State bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (internationale zaken):
 - er bestaat in redelijkheid geen twijfel welke bij of krachtens wet gestelde regel buiten werking gesteld dient te worden;
 - er worden geen beleidsinhoudelijke keuzen gemaakt, en
 - gelet op de spoed is een voorziening bij algemene maatregel van bestuur geen gereede oplossing.
5. Bij buitenwerkingstelling ten behoeve van implementatie van rechtstreeks toepasselijke internationale besluiten (met name EG-verordeningen) behoeft geen voorhangprocedure te worden gevolgd. Bij niet-rechtstreeks toepasselijke internationale besluiten wordt wel een voorhangprocedure toegepast. Gekozen wordt voor een beperkte vorm van gecontroleerde delegatie: regelingen houdende buitenwerkingstelling en indeplaatsstelling worden gedurende vier weken in ontwerp aan de Staten-Generaal overgelegd, in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad.
6. De buitenwerkingstellings- en indeplaatsstellingsregeling zijn tijdelijk, in afwachting van de definitieve voorziening in de vorm van een aanpassingswet of aanpassingsamvb.

Voor de situatie dat een ministeriële regeling dient te worden vervangen door een algemene maatregel van bestuur wordt gekozen voor een gelijktijdige behandeling in de ministerraad van de ministeriële buitenwerkingstellingsregeling en het desbetreffend ontwerp voor een algemene maatregel van bestuur. Onder opgave van redenen kan behandeling in de ministerraad van de definitieve voorziening op een later moment plaatsvinden, in beginsel echter binnen een periode van een maand na de behandeling van de buitenwerkingstellings-

regeling. Enig verder uitstel is overigens niet uit te sluiten, wanneer bijvoorbeeld het één op één-vertalen van een internationale regeling in de definitieve wettelijke voorziening niet mogelijk is. In dat geval vergt het inbouwen van die voorziening in een bestaand regelgevings-complex door zijn complexiteit meer tijd dan het vaststellen van de tijdelijke zelfstandige regeling. Enig verder uitstel kan voorts aange-wezen zijn indien duidelijk is dat ten aanzien van hetzelfde onderwerp binnen een korte periode nog meer nieuwe – binnen een korte termijn te implementeren – internationale besluiten tot stand zullen worden gebracht.

De hiervoor beschreven termijnen gelden eveneens in het geval dat een algemene maatregel van bestuur wordt vervangen door een formele wetwijziging, alsmede in het geval dat een ministeriële regeling dient te worden vervangen door een formeelwettelijke bepaling.

7. De tijdelijke regeling bevat zowel het besluit tot buitenwerkingstelling van een wet of amvb als de inhoud van de regeling die daarvoor in de plaats komt. Indien de buitenwerkingstelling en indeplaatsstelling in een ministeriële regeling zijn opgenomen, wordt deze regeling gepubliceerd in het Staatsblad.

Het is duidelijk dat de mogelijkheid van buitenwerkingstelling en indeplaatsstelling dubbel werk oplevert. De buitenwerkingstellings- en indeplaatsstellingsregeling moet immers zo spoedig mogelijk worden gevolgd door wijziging van de oorspronkelijke wet of amvb. Het kabinet is zich ervan bewust dat het bij gebruik van deze voorziening zal moeten afwegen of dit dubbele werk, dat ook dubbel beslag op – soms toch al schaarse – wetgevingscapaciteit met zich brengt, opweegt tegen de tijdwinst die ermee wordt geboekt.

4. Oplossingen voor de lange termijn

Bij de hiervoor genoemde varianten wordt ruimte gezocht binnen de bestaande wetgevingsprocedures. Mocht op termijn blijken dat deze voorzieningen onvoldoende soelaas bieden, in de zin dat bestaande problemen bij tijdige implementatie blijven bestaan, of daarbij nieuwe problemen rijzen, dan kan aan verdergaande maatregelen worden gedacht. Bij voortdurende problemen met korte implementatietermijnen zou een procedure als die voor stilzwijgende goedkeuring van verdragen een oplossing kunnen bieden. Bij nieuwe, andersoortige problemen (bijvoorbeeld voor de situatie dat veelvuldig internationale besluiten tot stand komen voor de implementatie waarvan in Nederland überhaupt geen wettelijke basis bestaat) kan een vangnetbepaling ten behoeve van implementatie in de Algemene wet bestuursrecht nuttig zijn.

De optie van een vangnetbepaling in de Awb is ook door de ICHW genoemd in haar rapport over implementatie van EG-verordeningen (januari 1997). Naar aanleiding van dit rapport is deze optie voorgelegd aan de Commissie Wetgeving algemene regels van bestuursrecht (Commissie-Scheltema). Tot concrete voorstellen heeft dit nog niet geleid.

5. Conclusies

Samenvattend komt het kabinet tot de volgende conclusies:

1. In de in aanmerking komende gevallen zal worden bezien of met de Tweede en Eerste Kamer kan worden gekomen tot verdere afspraken over mogelijke versnelling van het wetgevingsproces, bijvoorbeeld

door voorstellen die «uitsluitend strekken ter implementatie» direct na aanhangigmaking te agenderen voor openbare behandeling.

Met de Raad van State zal worden overlegd of de gedragslijn voor voortvarende behandeling van implementatievoorstellen die de Raad nu al hanteert, tot een heldere en voor alle partijen kenbare advies-termijn kan leiden.

2. Het kabinet is voornemens aanwijzing 339 van de Aanwijzingen voor de regelgeving zodanig aan te passen dat duidelijker tot uitdrukking wordt gebracht dat:
 - a. 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;
 - b. ook bij een grotere mate van nationale beleidsruimte delegatie naar het niveau van de amvb aanvaardbaar is.
3. Het kabinet is voornemens in de Aanwijzingen voor de regelgeving de voorwaarden op te nemen waaronder sprake kan zijn van een bevoegdheid tot buitenwerkingstelling van een wet of amvb bij amvb respectievelijk ministeriële regeling onder gelijktijdige vaststelling van de desbetreffende implementatieregels bij amvb respectievelijk ministeriële regeling. Deze voorwaarden worden eveneens opgenomen in de desbetreffende delegerende wet.
4. De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht zal worden verzocht te bezien of artikel 1:8 Awb zodanig kan worden aangepast dat bij het creëren van een buitenwerkingstellingsbevoegdheid ten aanzien van niet-rechtstreeks toepasselijke EG- of andere internationale besluiten, gezien het ingrijpend karakter daarvan, toch wordt voorzien in een voorhangprocedure.
5. Het kabinet is voornemens het wetsvoorstel bevordering tijdige implementatie van Verkeer en Waterstaat, het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (internationale zaken) en artikel 18.2 van de Telecommunicatiewet aan te passen in overeenstemming met het kabinetsstandpunt. Voorzover naar aanleiding van dit kabinetsstandpunt wijziging van een of meer andere bestaande bepalingen met een buitenwerkingstellingsvoorziening noodzakelijk wordt geoordeeld, zal van geval tot geval worden bezien wanneer en op welke wijze de wijziging ter hand zal worden genomen.
6. Indien zich implementatieproblemen blijven voordoen, zal een onderzoek worden ingesteld naar mogelijke oplossing via een procedure van stilzwijgende goedkeuring van implementatievoorstellen. Ook kan dan de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht worden verzocht te bezien of het voorstel voor een vangnetbepaling in de Awb, dat reeds bij de commissie voorligt, verder kan worden uitgewerkt.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals