

Vergaderjaar 2017–2018

34 848

Wijziging van de Wet voorkoming misbruik chemicaliën ter uitvoering van Verordening (EU) nr. 1258/2013, Verordening (EU) nr. 1259/2013, Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/1011 en Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1013

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 12 juli 2017 en het nader rapport d.d. 4 december 2017, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Medische Zorg. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 juni 2017, no.2017000973, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet, houdende wijziging van de Wet voorkoming misbruik chemicaliën ter uitvoering van Verordening (EU) nr. 1258/2013 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 273/2004, ter uitvoering van Verordening (EU) nr. 1259/2013 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 111/2005, ter uitvoering van de Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/1011 tot aanvulling van Verordening (EG) nr. 273/2004 en Verordening (EG) nr. 111/2005 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1277/2005 en ter uitvoering van Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1013 tot vaststelling van voorschriften met betrekking tot Verordening (EG) nr. 273/2004 inzake drugsprecursoren en Verordening (EG) nr. 111/2005 houdende voorschriften voor het toezicht op en de handel tussen de Europese Unie en derde landen in drugsprecursoren, met memorie van toelichting.

De Wet voorkoming misbruik chemicaliën geeft uitvoering aan enkele EU-verordeningen over precursoren, stoffen die gebruikt kunnen worden om verdovende middelen te maken. Die verordeningen zijn gewijzigd; met het wetsvoorstel wordt de Wet voorkoming misbruik chemicaliën aangepast aan die wijzigingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op twee onderdelen een

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

aanpassing van het voorstel aangewezen. Het betreft de mogelijkheid om verwijzingen in de wet naar latere wijzigingen van een verordening aan te passen bij algemene maatregel van bestuur, en een algemene bevoegdheid om regels ter uitvoering van (latere wijziging van) de verordeningen vast te stellen bij ministeriële regeling.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 14 juni 2017, no. 2017000973, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 juli 2017, no. W13.17.0159/III, bied ik U hierbij aan.

1. Wijziging van de wet bij algemene maatregel van bestuur

De Wet voorkoming misbruik chemicaliën stelt handelingen, omschreven in enkele EU-verordeningen, strafbaar. Om dat te bereiken bevat de wet gerichte verwijzingen naar artikelen en artikeleden van die verordeningen. Voorgesteld wordt te bepalen dat deze verwijzingen kunnen worden gewijzigd bij algemene maatregel van bestuur.² Volgens de toelichting is deze bepaling bedoeld om het mogelijk te maken wetstechnische wijzigingen van de verordeningen – zoals vernummering van artikelen – sneller aan te kunnen brengen, zodat sneller kan worden zorggedragen voor een goede aansluiting op de verordeningen.³

De Afdeling onderschrijft het belang van snelle aanpassing van de wet aan wetstechnische wijzigingen van verordeningen. Zij merkt echter op dat de voorgestelde bepaling in zijn formulering niet is beperkt tot wetstechnische wijzigingen. Een hogere regeling mag in beginsel niet worden gewijzigd bij lagere regeling. Uitzonderingen op dit beginsel zijn toegestaan, maar dienen te worden beperkt tot het volgens vaste systematiek aanpassen van bedragen, tarieven en percentages, en wetstechnische aanpassingen van verwijzingen naar bindende EU-rechtshandelingen en verdragen of onderdelen daarvan.⁴

De Afdeling adviseert de voorgestelde bepaling te beperken tot verwijzingen naar bepalingen van verordeningen die wijzigingen van wetstechnische aard inhouden.

1. Wijziging van de wet bij algemene maatregel van bestuur

Artikel I, onderdeel C, van het voorstel van wet waarmee een nieuw artikel 2a aan de wet wordt toegevoegd, is in die zin aangepast dat bij algemene maatregel van bestuur slechts aanpassingen kunnen plaats vinden van verwijzingen naar bindende EU-rechtshandelingen, voor zover de aanpassingen niet inhoudelijk van aard zijn. De memorie van toelichting is ook in die zin aangepast.

2. Het stellen van nadere regels bij ministeriële regeling

Het voorstel creëert een grondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen, voorzover een van de vier verordeningen die aan de wet ten grondslag liggen uitdrukkelijk een grondslag geeft voor het stellen van voorschriften door de lidstaten. Uit de toelichting blijkt dat bewust is gekozen voor een ruime delegatiegrondslag: indien de ministeriële bevoegdheid zou worden begrensd tot in de wet zelf genoemde artikelen uit de verordeningen, zou die bevoegdheid bij toekomstige wijzigingen in

² Voorgesteld artikel 2a.

³ Toelichting op artikel I, onderdeel C.

⁴ Zie ook aanwijzing 34, tweede lid, onderdeel b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

de verordeningen telkens gecreëerd moeten worden. Vanuit overwegingen van wetgevingseconomie is dit een onverkieslijke situatie. De noodzakelijke begrenzing is gevonden door te bepalen dat de relevante verordeningen uitdrukkelijk een grondslag moeten geven voor het stellen van voorschriften, aldus de toelichting.⁵

De Afdeling merkt op dat, ook met deze begrenzing, de delegatiegrondslag nog steeds te ruim is. Het is immers niet bij voorbaat duidelijk welke wijzigingen de verordeningen in de toekomst zullen ondergaan. De ministeriële regeling dient in het algemeen te worden beperkt tot administratieve voorschriften, details en voorschriften die vaak of met spoed gewijzigd moeten kunnen worden. Delegatie aan een Minister is ook toegestaan als het gaat om het verwerken van internationale regelingen in de Nederlandse wetgeving en die regelingen, behoudens op ondergeschikte punten, geen ruimte laten voor het maken van beleidsinhoudelijke keuzes.⁶ De voorgestelde delegatiegrondslag is daar echter niet toe beperkt.

De Afdeling adviseert de grondslag voor het stellen van voorschriften bij ministeriële regeling nader toe te spitsen.

2. Het stellen van nadere regels bij ministeriële regeling

Artikel I, onderdeel D, van het voorstel van wet is in die zin aangepast dat de delegatiegrondslag die is opgenomen in het nieuw voorgestelde tweede lid van artikel 3 van de wet voor het geval Verordening nr. 273/2004, Verordening nr. 111/2005, de Uitvoeringsverordening of de Gedelegeerde verordening uitdrukkelijk een grondslag geeft voor het stellen van voorschriften door de lidstaten, is beperkt tot het opstellen van uitvoeringsregels van ondergeschikte aard. De memorie van toelichting is ook in die zin aangepast.

3. Redactionele kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

3. Redactionele kanttekeningen

Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven.

4. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt het opschrift van de wet te vereenvoudigen.

De Afdeling advisering van 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,
J.P.H. Donner*

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 Minister voor Medische Zorg,
B.J. Bruins

⁵ Voorgesteld artikel 3, tweede lid; toelichting op artikel I, onderdeel D, onderdeel 2.

⁶ Zie ook aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W13.17.0159/III

- In de aanhef de vier verordeningen die worden uitgevoerd opnemen in een opsomming.
- In de transponeringstabel aangeven bij welke bepalingen van de verordeningen beleidskeuzes moesten worden gemaakt en waar in de toelichting die keuze wordt toegelicht (aanwijzing 338, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).