

wetsvoorstel verleent de provincies desondanks beide bevoegdheden. De vernietigingen bij de Raad van State zijn dan ook slechts een kwestie van tijd. Tweede voorbeeld: in de genoemde VBA's is een verbod opgenomen tot uitvoer van afval uit de provincie, behoudens ontheffing. Dat dit laatste in strijd is met EG-recht, heeft Jans een tijd geleden ook al opgemerkt.⁴ Conclusie: decentralisatie is een onmisbaar element in het Nederlandse bestuur. Het is echter geen wondermiddel. Het leent zich goed voor rechtsgebieden die òn omvangrijk zijn, òn al voor een belangrijk deel zijn uitgekristalliseerd, waardoor er een duidelijke basis voor de verdere uitwerking is, òn waar regionale differentiatie – vanuit die basis – een noodzaak is. Op rechtsgebieden die de facto op relatief weinig personen van toepassing zijn, die relatief nieuw zijn en/of zijn aangestuurd vanuit EG-regelgeving, waar een hoge mate van specifieke deskundigheid is vereist en die regionaal nauwelijks tot differentiatie nopen, moet niet worden gedecentraliseerd. Dat leidt tot een onnodige versnippering, ongelijkheid bij de uitvoering, nog meer kans op strijd met EG-recht en tot ondoelmatig werken. Decentralisatie is dan alleen

maar een kreet, een verkeerd gebruikt instrument. Bij het (te) dogmatisch toepassen van het instrument decentralisatie wordt te weinig stilgestaan bij de vraag wat nu ook al weer het doel was, en of dat nu in alle gevallen wel wordt bereikt. Het milieu is een rechtsgebied waar daarmee zelden goed wordt gedaan. De decentralisatietrein moet daar dan ook zo snel mogelijk stoppen, en liefst weer een stuk achteruit gaan rijden.

Eddie Alders

(werkzaam bij de Vereniging FME, een werkgeversvereniging in de metaal- en elektrotechnische industrie.)

1. Decentralisatienota, TK 1980-1991, nr 16 492.
2. Kamerstukken zijn te vinden onder nr 22 608.
3. Dit zal naar verwachting op 1 jan. 1994 in werking treden, als onderdeel van de Wet milieubeheer.
4. Zie: Afvalstoffenrecht, onder red. van R.J.J. van Acht en J.H. Jans, p. 71.

Raad van State, terug naar Brussel!

Op weg naar het einde, of nader tot u?

Bijna vijfhonderd jaar na het vertrek uit Brussel¹, lijkt voor de Raad van State de tijd aangebroken zich eens nader te bezinnen op een nieuwe rol in de 'Lieu de Naissance'. Met de toenemende Europese integratie dreigt namelijk het belang van de advisering van de Raad af te nemen. Zo wordt de Raad weinig gevraagd over voorgenomen communautaire regels en kan de Raad in de meeste gevallen weinig toe of af doen aan regelgeving ter implementatie van Europese wetgeving. Daarbij wordt de Raad vaak ook nog eens onder tijdsdruk gezet: het advies moet er snel komen, want anders verloopt de implementatietermijn! Staat de Raad nu communautair nagenoeg buitenspel? Nee, zo'n vaart loopt het ook weer niet. Ook in EG-aangelegenheden blijkt de regering te hechten aan staatsradelijk advies.

De eerste afspraken tussen regering en Raad over spoedadviesering bij implementatieregelgeving zijn al gemaakt (*Kamerstukken II 1991/92*, 22 008, nr 5). Die afspraken behelzen slechts de termijnstelling bij het uitbrengen van een advies, *niet* een beperking van de adviestaak zelf. In het wetsvoorstel om advies- en overlegverplichtingen af te schaffen met betrekking tot voorgenomen regelgeving waarbij uitsluitend EG-regelgeving wordt geïmplementeerd, wordt een uitzondering gemaakt voor de Raad van State (*Kamerstukken II 1991/92*, 22 690, nr 1-2). Niettemin kan het belang van de adviezen van de Raad afnemen. Dat is, dunkt ons, gezien de Nederlandse constitutioneelrechtelijke verhoudingen, de klaarblijkelijke behoefte van de regering aan Raadsadviezen, en de informatie- en adviesbehoefte van het parlement, geen

goede zaak. De facto wordt met weinig nuttige adviezen ten aanzien van implementatieregelingen de positie en het gezag van de Raad zonder noodzaak verzwakt. Volgens ons is er iets voor te zeggen om bij implementatieregelingen in een aantal gevallen advisering door de Raad van State achterwege te laten. Vloeken in de kerk? Nee, want wij stellen voor om de Raad in sommige gevallen al in te schakelen op het moment dat een *EG-regeling* nog moet worden vastgesteld. In dat geval verschuift het vertragsmodel als het ware: de Raad wordt niet meer over de uitvoering van een EG-regel gehoord, maar over die EG-regel zelf. De advisering over de uitvoering blijft in deze opzet het domein van min of meer onafhankelijke, juridisch toetsende instanties zoals het Ministerie van Justitie en eventueel de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzingen 254-257). Indien de Raad in het 'voortraject' adviseert, kan daarmee, via de inbreng van de Nederlandse regering in Brussel, een kwaliteitsimpuls aan de Europese regelgeving worden gegeven. Dat past goed in het huidige streven naar kwaliteitsverbetering van EG-regelgeving (zie bijvoorbeeld resolutie van de Raad van 8 juni 1993, PbEG C 166). Bovendien kan het Nederlandse parlement zich, met behulp van de Raadsadviezen, intensiever bezighouden met de voorbereiding van het Nederlandse standpunt, dan nu via het zgn. fiche-systeem het geval is. Landen als Frankrijk en Groot-Brittannië kennen al een soortgelijke kwalitatief hoogwaardige nationale inbreng in het 'voortraject': in Frankrijk is daar de Conseil d'État bij betrokken, in Groot-Brittannië het Select Committee on the European Communities van het House of Lords.



De Franse *Conseil d'État* wordt namelijk geraadpleegd over alle voorstellen voor EG-regels, net als – sinds de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht – het Franse parlement over bepaalde voorstellen voor EG-regels (namelijk die voorstellen die tot het 'domaine législatif' behoren). De *Conseil* adviseert over de vraag of de voorstellen tot het 'domaine législatif' of tot het 'domaine réglementaire' behoren: in het laatste geval behoeven de voorstellen niet aan het parlement te worden voorgelegd. Gemiddeld brengt de *Conseil* binnen twaalf dagen advies uit. Het Britse Select Committee on the European Communities, een commissie uit het House of Lords, legt een inhoudelijker toets aan. De periode die nodig is om advies uit te brengen duurt dan ook veel langer dan de twaalf dagen van de *Conseil d'État*. De Nederlandse Raad van State kan van beide leren. Van de *Conseil d'État* kan worden geleerd dat snelle advisering belangrijk is, van het Select Committee van het House of Lords dat een inhoudelijke toets van de voorgenomen EG-regels zinvol is. Daarbij is van belang dat voldoende personele en financiële middelen ter beschikking worden gesteld.

De inschakeling van de Raad van State bij de voorbereiding van het Nederlandse standpunt ten aanzien van voorgenomen EG-regelingen zou als volgt kunnen worden georganiseerd. De regering en de Raad maken afspraken over de advisering omtrent voorgenomen EG-regelgeving (artikel 15 van de Wet op de Raad van State maakt dat mogelijk). Deze afspraken houden in dat de *fiches* die aan de Staten-Generaal worden gestuurd (Aanwijzing voor de regelgeving 332), ook aan de Raad van State worden gezonden. Deze beslist binnen tien dagen of al dan niet advies wordt uitgebracht en deelt dat aan de regering mee. Hierin zou de Raad het beleid kunnen voeren dat ten aanzien van voorgenomen EG-regels die, waren ze door de Nederlandse regering voorgesteld, zouden raken aan het primaat van de wetgever, inhoudelijke adviezen worden afgegeven; in andere gevallen zouden blanco of geen adviezen kunnen worden afgegeven. Van die melding van de Raad van State doet de regering op haar beurt

onmiddellijk verslag aan de Staten-Generaal. Het advies van de Raad over de voorgenomen EG-regel wordt zo snel mogelijk uitgebracht aan de regering (vergelijk het advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten over de wetsprocedure, p. 14-15). De regering zendt het onmiddellijk naar het parlement. In de periode dat het advies wel is aangekondigd, maar nog niet is uitgebracht, is de regering op zichzelf niet verplicht om de besluitvorming in de Raad van de EG op te houden, maar niets belet de *Eerste* of de *Tweede Kamer* om dat wel van de regering te eisen. Net zoals de huidige adviezen van de Raad van State kan het advies over voorgenomen EG-regelingen zowel de Nederlandse regering van dienst zijn, als de Staten-Generaal. Deze laatste hebben immers onder meer tot taak om het optreden van Nederlandse bewindslieden in de Raad te controleren (Kamerstukken II, 1992/93, 21 427, nr 40-41, p. 10); de adviezen van de Raad van State kunnen daarbij een nuttig hulpmiddel zijn. Kortom: inschakeling van de Raad van State in het 'voortraject' kan een positieve invloed hebben op de kwaliteit van EG-regels en het Nederlandse parlement helpen bij zijn controlerende taak. De onafhankelijke deskundigheid van de Raad en de mogelijkheden voor een institutioneel onderzoek en aansluitende waarborg op het punt van wetgevingskwaliteit lijken ons alleen maar redenen te meer om de mogelijkheden van dergelijke 'pre'adviezen eens serieus te onderzoeken.

Jacqueline Bonnes, Nico Florijn en Wim Voermans
(vakgroep Staatsrecht, bestuursrecht en bestuurskunde KUB)

1. Op 1 okt. 1531 werd de Raad van State opgericht bij de 'ordonnances et instructies' van Karel V. De toenmalige standplaats van de Raad was Brussel. Zie J.Ph. De Monthé VerLoren, J.E. Spruit, *Hoofdlijnen uit de ontwikkeling der rechterlijke organisatie in de Noordelijke Nederlanden tot de Bataafse omwenteling*, zesde druk, Deventer 1982, p. 198 e.v.