

Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER)

Aan:

Alle Ministers

Datum
9 juni 2000

Doorkiesnummer
(070) 370 6703

Onderwerp
Vergunningen en algemene regels in EG-rechtelijk kader

Inleiding

Eén van de belangrijkste instrumenten die de nationale wetgever ten dienste staan om zijn beleidsdoelen te realiseren is het verbod om een bepaalde handeling te verrichten behoudens vergunning. Zoals bekend is veel materie in Nederland op deze wijze gereguleerd, variërend van het gebruik van wapens tot het lozen van stoffen en het exploiteren van kansspelautomaten. Wanneer wordt overwogen om een verbod behoudens vergunning in te voeren, danwel dit instrument juist niet of niet langer te hanteren, moet het voornemen hiertoe overeenstemmen met EG-besluiten betreffende dezelfde materie. Zowel bij de implementatie van richtlijnen en verordeningen via – nieuwe of bestaande – nationale regelgeving als bij autonome nationale initiatieven is het van belang dat het nationale instrumentarium strookt met hetgeen hieromtrent in de relevante EG-besluiten is voorgeschreven.

Bij de ICER is de vraag gerezen of er voldoende aandacht bestaat voor EG-rechtelijke aspecten wanneer in nationaal verband typen, vorm en inhoud van beleidsinstrumenten worden overwogen. Dit speelt met name nu, gelet op het kabinetsstreven naar vermindering en vereenvoudiging van voor burgers en bedrijven onnodig belastende regels, minder vaak een vergunningenstelsel en vaker algemene regels worden gebruikt (MDW-operatie).¹ Ook naar aanleiding van het rapport ‘Vergunningen’ van de Algemene Rekenkamer, waarin door de AR de heroverweging van vergunningenstelsels werd bepleit, heeft het kabinet als algemene beleidslijn aangegeven dat algemene regels de voorkeur verdienen boven vergunningen.² Dat niet altijd voldoende aandacht bestaat voor EG-rechtelijke aspecten wanneer, in plaats van een vergunningenstelsel, wordt besloten tot (globale) algemene regels moge blijken uit een recent advies van de Raad van State.³ In dit advies is de principiële vraag aan de orde, of het voorgenomen stelsel van algemene regels wel in overeenstemming is met een bepaalde, reeds lang bestaande, richtlijn op het desbetreffende terrein, die een vergunningenstelsel voorschrijft.

¹ TK 1994-1995, 24 036 nr. 1.

² TK 1997-1998, 24 656 nr. 7.

³ Advies no. W09.00.0322/V inzake het ontwerp-Lozingenbesluit open teelt en veehouderij; besluit van de ministeries van V&W, VROM, VWS, LNV en SZW.

Het is derhalve naar de mening van de ICER zinvol om EG-rechtelijke aandachtspunten te formuleren die beleidsmakers en wetgevers, wanneer zij voornemens zijn meer algemene regels en minder vergunningen te hanteren, hulp kunnen bieden om ook op dit punt tot een zorgvuldige besluitvorming te kunnen komen. Dergelijke aandachtspunten zijn van belang wanneer het voornemen bestaat *bestaande* vergunningenstelsels te vervangen door een stelsel van algemene regels, maar ook wanneer voor *nieuw* te reguleren materie het voornemen bestaat tot invoering van algemene regels in plaats van een vergunningenstelsel. Bovendien is het van belang om, wellicht nog meer welbewust dan nu het geval is, in de onderhandelingen bij de totstandkoming van nieuwe EG-regelgeving, ook de gevolgen van het EG-besluit voor het nationaal te hanteren instrumentarium mee te wegen.

Dit advies is als volgt opgezet. In de eerste plaats wordt gezien wat de EG-rechtelijke kenmerken zijn van de instrumenten vergunningenstelsel en algemene regels (1) alsmede waardoor deze instrumenten nationaalrechtelijk worden gekenmerkt (2). Vervolgens wordt ingegaan op de vraag of een lidstaat algemene regels kan gebruiken indien en voorzover een EG-besluit terzake een vergunning voorschrijft, en zo ja, onder welke voorwaarden dit mogelijk is (3). Het advies wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen (4).

Waar in dit advies wordt gesproken over “vergunning”, wordt bedoeld op een (verbod behoudens) individueel overheidsbesluit op aanvraag. Het vergunningenbegrip wordt in dit advies derhalve breed opgevat; het omvat tevens ontheffingen, erkenningen, toelatingen en dergelijke.

1. Vergunningen en algemene regels in EG-rechtelijk kader

Voorop gesteld moet worden dat er geen algemene EG-rechtelijke definities bestaan van de begrippen algemene regels en vergunningen. Ook gelden er geen criteria voor de hantering van het ene danwel het andere instrument door de gemeenschapswetgever. Directe aanknopingspunten voor beantwoording van de vraag wat in EG-verband onder “algemene regels” en “vergunningen” moet worden verstaan ontbreken derhalve. Echter: meer indirect zijn uit het gebruik van deze instrumenten door de gemeenschapswetgever en uit de rechtspraak van het Hof aanknopingspunten af te leiden voor het antwoord op de vraag, wat de kenmerkende elementen van deze instrumenten zijn.

a. Gemeenschapswetgever

Voor beantwoording van de vraag wat in EG-rechtelijk kader wordt verstaan onder de begrippen “vergunning” en “algemene regels” moet in de eerste plaats worden gekeken naar de hantering van deze instrumenten door de gemeenschapswetgever. Hiertoe is een groot aantal (willekeurig gekozen) EG-besluiten op diverse beleidsterreinen bestudeerd, waarbij zowel ordenende als meer sectorspecifieke besluiten zijn meegenomen. Hoewel de in deze EG-besluiten gehanteerde instrumenten niet los van hun context kunnen worden gezien, blijkt in alle gevallen het individuele karakter van het instrument vergunning. De gemeenschapswetgever lijkt, als ze in vergunningverlening voorziet, ‘maatwerk’ te beogen. Een bepaalde gedraging of handeling wordt niet zonder meer verboden, maar gereguleerd; de aanvrager van de vergunning moet aan bepaalde eisen voldoen. De beoordeling of aan deze eisen wordt voldaan en de vergunning verleend kan worden moet door de bevoegde autoriteit voorafgaand aan de desbetreffende gedraging of handeling geschieden. Dit volgt in alle onderzochte besluiten met zoveel woorden uit de aanhef, definiëring en tekst van het EG-besluit. Vele EG-besluiten voorzien daarnaast in de voorwaarden voor verlening, weigering en intrekking van een vergunning en de op te nemen vergunningvoorschriften.

Een aantal voorbeelden ter verduidelijking.

- Ingevolge de richtlijnen inzake (gevaarlijke) afvalstoffen (75/442/EEG en 91/689/EEG) moeten, uit een oogpunt van milieubescherming, degenen die bepaalde handelingen met afvalstoffen verrichten over een vergunning beschikken. Tevens is voorzien in mogelijke vrijstelling van de vergunningplicht in bepaalde gevallen. Voorwaarde voor die vrijstelling is dat de lidstaat terzake algemene regels heeft gesteld. Uit het feit dat een lidstaat in bepaalde, door de richtlijn aangegeven, gevallen kan kiezen voor algemene regels als alternatief voor de vergunning, kan worden afgeleid dat het om verschillende typen instrumenten gaat. Buiten de aangegeven gevallen is vervanging van de vergunningplicht door algemene regels immers niet toegestaan.
- Ingevolge de richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (96/61/EG) is voor de exploitatie van een installatie die milieugevolgen kan hebben een voorafgaande vergunning vereist. Slechts onder bepaalde omstandigheden kunnen voor bepaalde categorieën installaties bijzondere verplichtingen worden vastgesteld in algemene regels en niet in de vergunningvoorwaarden, onverminderd de verplichting tot instelling van een vergunningprocedure. Ook hier geeft het feit, dat de instrumenten vergunning en algemene regels in een specifiek voorgeschreven geval naast elkaar van toepassing kunnen zijn, aan dat het om verschillende instrumenten gaat.
- Richtlijn 94/33/EG betreffende de bescherming van jongeren op het werk kent, uit een oogpunt van bescherming van veiligheid en gezondheid van werknemers, een verbod op kinderarbeid behoudens vergunning in bijzondere gevallen. Kinderen mogen met het oog op het optreden in sportieve, culturele, artistieke of reclameactiviteiten pas in dienst worden genomen nadat daarvoor vooraf een vergunning is verkregen die door de bevoegde autoriteit in individuele gevallen wordt afgegeven. De lidstaten dienen de procedureregels voor de vergunning vast te stellen. Daarnaast moeten de lidstaten voorzien in allerlei algemene wettelijke en bestuursrechtelijke arbeidsrechtelijke maatregelen.
- Verordening 684/92/EEG inzake internationaal vervoer van personen met touringcars en autobussen bepaalt, uit een oogpunt van toegang tot de markt en veiligheid, dat voor pendelvervoer een vergunning nodig is die gesteld is op naam van de vervoerder en niet overdraagbaar is aan derden. De verordening voorziet in nauwkeurige voorwaarden voor aanvraag, verlening en afwijzing van de vergunning, inspraak en op te nemen vergunningvoorschriften. Het model van de vergunning is door de Commissie vastgesteld. De vergunningeis mag echter niet voor pendelvervoer met logies gesteld worden; hiervoor geeft de verordening zelf algemene voorschriften.
- Verordening 900/92/EEG inzake het voorkomen dat bepaalde stoffen worden misbruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen kent, uit een oogpunt van bescherming van de volksgezondheid, een vergunningplicht voor de uitoefening van activiteiten van bepaalde deelnemers aan het handelsverkeer. Het bevoegd gezag moet bij de beslissing of een vergunning wordt verleend o.m. rekening houden met de competentie en de integriteit van de aanvrager. De verordening voorziet in nauwkeurige voorwaarden voor aanvraag, verlening, weigering en intrekking van een vergunning. Voor het overige bepalen de lidstaten de procedures voor de afgifte van vergunningen, inclusief de eventuele oplegging van specifieke voorwaarden.

- Richtlijn 95/18/EG betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen voorziet, uit een oogpunt van toegang tot de markt en betrouwbare dienstverlening, in uitgebreide criteria voor de verlening, actualisering, verlenging, wijziging, schorsing of intrekking van vergunningen door een lidstaat aan spoorwegondernemingen. Verkrijging van een vergunning is met name afhankelijk van specifieke kenmerken van de aanvrager zoals beroepsbekwaamheid, financiële positie, integriteit, organisatie, ervaring en draagkracht. Voor het overige bepalen de lidstaten de procedures voor verlening van vergunningen. Gewaarborgd moet worden dat de besluiten van de vergunningverlenende autoriteiten onderworpen zijn aan een rechterlijke toetsing.

Conclusie:

Bij gebreke aan een algemene definiëring van de begrippen “vergunning” en “algemene regels” door de gemeenschapswetgever, kan uit de bovenstaande voorbeelden worden afgeleid dat, hoewel EG-rechtelijk voorgeschreven vergunningenstelsels zeer divers zijn geformuleerd en ingericht, ze altijd worden gekenmerkt door ‘maatwerk’.

Wanneer in een EG-besluit een vergunningenstelsel wordt voorgeschreven, beoogt de gemeenschapswetgever kennelijk een aan de desbetreffende handeling of gedraging voorafgaande individuele beoordeling en een uitdrukkelijk (schriftelijk) besluit van het bevoegde gezag. Dit ligt anders in twee gevallen. In de eerste plaats is, in plaats van een stelsel van individuele vergunningen, een stelsel van algemene regels toegestaan indien het desbetreffende EG-besluit dit zelf expliciet mogelijk maakt. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de – hierboven reeds genoemde – richtlijnen inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (96/61/EG) en (gevaarlijke) afvalstoffen (75/442/EEG en 91/689/EEG). In de tweede plaats is een stelsel van individuele vergunningen niet mogelijk, wanneer een EG-besluit verplicht tot categorale vergunningen, branchevergunningen of algemene machtigingen. In dergelijke gevallen schrijft het EG-besluit uitdrukkelijk voor dat vergunningverlening aan een groep van ondernemers moet geschieden. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in richtlijn 73/239/EEG inzake de toegang tot het verzekeringsbedrijf en richtlijn 97/67/EG inzake ontwikkeling van de markt voor postdiensten. Deze vergunningtypen, die als een soort besluiten van algemene strekking moeten worden beschouwd, komen weinig voor; ze worden in het vervolg van dit advies verder buiten beschouwing gelaten.

b. Hof van Justitie

Hierboven is geconstateerd dat geen algemene communautaire definities bestaan van de begrippen algemene regels en vergunningen, maar dat uit het gebruik van deze instrumenten in concrete EG-besluiten wel aanknopingspunten kunnen worden afgeleid terzake van aard en kenmerken ervan. Ook in de rechtspraak van het Hof worden geen algemene definities van de instrumenten algemene regels en vergunningen gegeven.

De vraag of, in plaats van een EG-rechtelijk voorgeschreven vergunningenstelsel, een lidstaat een stelsel van algemene regels mag hanteren, is nog nooit expliciet door het Hof beantwoord. Echter: ook hier geldt dat uit de rechtspraak van het Hof kan worden afgeleid, dat het instrument vergunning de meest concrete wijze van normstelling betreft en dat terzake een voorafgaande en individuele beoordeling van de voorgenomen activiteit door het bevoegde gezag verondersteld wordt. Deze rechtspraak heeft weliswaar tot op heden vooral betrekking op het milieurecht, doch naar de mening van de ICER is er geen reden om aan te nemen dat de stelling, dat een vergunning de meest concrete wijze van normstelling is en een voorafgaande en individuele handeling door het bestuur veronderstelt, niet ook voor andere beleidsterreinen zou gelden.

Zo bepaalde het Hof terzake van de vergunningplicht voor het verwerken van afval uit de kaderrichtlijn afvalstoffen (75/442/EEG) dat, waar de deze richtlijn verplicht tot een door de bevoegde instantie af te geven vergunning, dit niet kan worden vervangen door de toestemming van de eigenaar of de bezitter van het terrein waarop de afvalstoffen worden gestort.⁴ Dat het Hof de mening lijkt toegedaan dat 'een vergunning een vergunning is', volgt tevens uit rechtspraak inzake de grondwatterrichtlijn (80/68/EEG). Hierin stelde het Hof dat, wanneer een richtlijn voorziet in een vergunningplicht, dit niet kan worden vervangen door de regel dat bij stilzitten van het bevoegd gezag een vergunning geacht wordt (automatisch) te zijn verleend. De aangesproken lidstaat in kwestie betoogde nog dat een dergelijk stelsel van stilzwijgende vergunningen verenigbaar was met het door de richtlijn nagestreefde doel, aangezien de lidstaten de bevoegdheid hebben om de manier te kiezen waarop zij de richtlijn uitvoeren. Het Hof verwierp dit argument:

"Hieromtrent moet worden opgemerkt, dat volgens de richtlijn de weigering, verlening of intrekking van vergunningen moet geschieden bij een *uitdrukkelijke handeling* (curs. ICER) en met inachtneming van nauwkeurige procedureregels, die aan een aantal noodzakelijke voorwaarden voldoen waarvan de rechten en verplichtingen van particulieren afhangen."

Bijgevolg was de stilzwijgende vergunning niet in overeenstemming met de richtlijn, te meer niet daar, zoals de Commissie eerder had opgemerkt, een dergelijk instrument noch voorafgaande, noch latere onderzoeken en evenmin controles mogelijk maakt. Overwegingen van rechtszekerheid nopen aldus tot een uitdrukkelijke voorafgaande handeling van het bevoegde gezag.⁵ Tenslotte zij gewezen op een recente uitspraak inzake de richtlijn inzake de bescherming van het aquatisch milieu (76/464/EEG).

Deze richtlijn bepaalt dat een ieder die gevaarlijke stoffen in het oppervlaktewater loost een voorafgaande – en tijdelijke – vergunning van de bevoegde autoriteit moet hebben. Het betoog van het Hof komt er op neer, dat een systeem van aanvraag en afgifte van vergunningen slechts zin heeft indien de lozing aan (een handeling van) een persoon kan worden toegeschreven. Ook uit deze uitspraak valt af te leiden dat een individuele voorafgaande handeling door het bestuur inherent is aan een vergunningensysteem.⁶

Voorts is het in het algemeen van belang dat uit de rechtspraak van het Hof – ook buiten het milieurecht – volgt, dat in nationaal verband moet zijn voorzien in rechtsbescherming wanneer een EG-besluit rechten en plichten voor particulieren beoogt. Van tal van verplichtingen in EG-besluiten heeft het Hof reeds aangenomen dat deze rechten en plichten voor particulieren, zoals exploitanten, producenten en derden-belanghebbenden, met zich brengen. Zo is reeds meermalen vastgesteld, dat richtlijnbevestigingen inzake vergunningen rechten en verplichtingen voor particulieren doen ontstaan en derhalve in rechte door deze personen moeten kunnen worden afgedwongen.⁷ Overigens had het Hof reeds eerder bepaald, dat er beroep in rechte mogelijk moet zijn tegen iedere beslissing van een nationale instantie terzake van de uitoefening van een fundamenteel EG-recht.⁸ Kortom, wanneer het EG-recht voorziet in rechten voor particulieren moet een doeltreffende bescherming van die rechten gewaarborgd zijn.

⁴ Gevoegde HvJ zaken 372 t/m 374/85, Jur. 1987, p. 2141 o. 11-12.

⁵ HvJ zaak C-360/87, Jur. 1991, p. I-791 o. 28-32.

⁶ HvJ zaak C-232/97, Jur. 1999, p.

⁷ HvJ zaak C-131/88, Jur. 1991, p. I-867 o. 6; zaak C-360/87, Jur. 1991 p. 819 o. 30.

⁸ HvJ zaak 222/86, Jur. 1987, p. 4097 o. 14-16.

Conclusie:

Ook uit de rechtspraak van het Hof kan worden afgeleid dat een EG-rechtelijk voorgeschreven vergunningenstelsel wordt gekenmerkt door 'maatwerk'. Inherent hieraan is een individuele, uitdrukkelijke en voorafgaande handeling door het bestuur terzake van de voorgenomen activiteit en de mogelijkheid van onderzoeken en controles achteraf. Daarnaast moet er rechtsbescherming open staan tegen de beslissing van de bevoegde autoriteit om een vergunning wel of juist niet te verlenen.

2. Vergunningen en algemene regels in nationaalrechtelijk kader

Naar nationale opvattingen wordt een vergunningenstelsel gekenmerkt doordat sprake is van een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan op individuele aanvraag ("beschikking" in de zin van artikel 1:3, tweede lid, Awb), een transparante voorbereiding en inspraak van belanghebbenden, preventief en repressief toezicht en adequate rechtsbescherming. Hiermee lijkt ten minste te worden aangesloten bij wat EG-rechtelijk onder een vergunningenstelsel wordt verstaan.

Steeds vaker wordt gepleit voor minder vergunningen en meer algemene regels. Met name bij veelvoorkomende en gelijksoortige activiteiten, waar vergunningen veelal een standaardinhoud hebben, zou moeten worden overgegaan tot uniforme regulering van rijkswege. 'Confectie' in plaats van 'maatwerk' dus. Als voordelen van algemene regels worden doorgaans genoemd rechtsgelijkheid (gelijke gevallen worden gelijk behandeld), rechtszekerheid (men weet van te voren waar men aan toe is), verminderde bestuurlijke lasten en kosten (vergunningverlening is tijd- en geldrovend), waardoor bovendien ruimte ontstaat voor intensievere handhaving. Algemene regels zouden naar de mening van het kabinet moeten worden ingezet wanneer een vergunning een te zwaar en inefficiënt instrument is. Kortom: voor activiteiten waarvoor geen individuele benadering noodzakelijk is kan worden volstaan met (globale) algemene regels, op de naleving waarvan repressief toezicht wordt uitgeoefend. Uitgangspunt bij dit streven is het inzetten van doeltreffende en doelmatige instrumenten en, in het verlengde daarvan, het voorkomen van onnodige belasting bij bestuur en burgers. Dit dient te resulteren in het selectief inzetten van het vergunninginstrument. Dit kabinetsstreven sluit aan bij lopende Europese initiatieven om regelgeving te vereenvoudigen en administratieve lasten te verkleinen (o.a. simpler legislation for the internal market (SLIM)).

Geconcludeerd moet worden dat, anders dan in EG-verband, in Nederland de instrumenten algemene regels en vergunningen in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden uitwisselbaar zijn. Bovendien kan een stelsel van algemene regels zo worden vorm gegeven, dat het een vergunningenstelsel benadert. Zo kunnen algemene regels (toch) gepaard gaan met een voorafgaande individuele handeling door het bestuur, wanneer ze gekoppeld worden aan een voorafgaande meldingsplicht. Ook kan worden voorzien in de mogelijkheid van het stellen van nadere eisen door het bestuur in individuele gevallen.

3. Kunnen nationale algemene regels een EG-vergunningenstelsel vervangen?

Hoewel Nederland tot op heden niet door de Commissie is aangesproken op het beleid om minder vergunningen en meer algemene regels te hanteren, en er ook nog geen rechtspraak van het Hof bestaat over de vraag of een EG-rechtelijk voorgeschreven vergunningenstelsel vervangen kan worden door een nationaal stelsel van algemene regels, is de ICER van mening dat het vervangen van een EG-rechtelijk vereiste vergunning door een nationaal instrument met andere kenmerken problematisch kan zijn. Wanneer, alvorens een bepaalde handeling te kunnen verrichten, een handeling van

het bevoegde gezag noodzakelijk is, mag een lidstaat niet een instrument hanteren dat de elementen van een vergunningenstelsel (individuele beoordeling, controle achteraf, rechtsbescherming) ontbeert. Naast overwegingen inzake milieu, gezondheid, veiligheid en dergelijke zijn hier overwegingen ter voorkoming van concurrentiedistorsies van belang. Het maakt immers verschil of een bepaalde activiteit in de lidstaten al dan niet onderworpen is aan een vergunningplicht, met alle daaraan verbonden (financiële) consequenties.

Niettemin voert het naar de mening van de ICER te ver om te stellen, dat wanneer EG-rechtelijk in een vergunningenstelsel is voorzien, in nationaal verband nooit algemene regels kunnen worden gesteld. In de eerste plaats zijn algemene regels toelaatbaar indien het desbetreffende EG-besluit hiertoe zelf, in plaats van vergunningen, de mogelijkheid biedt. Daarnaast moet het hanteren van algemene regels toelaatbaar worden geacht indien dit *materieel* aan dezelfde eisen voldoet die het betreffende vergunningenstelsel beoogde te waarborgen, en het door het desbetreffende EG-besluit beoogde resultaat derhalve ten volle wordt verzekerd. Dit betekent dat de waarborgen waarmee een vergunningenstelsel omkleed is, ook moeten gelden bij het stelsel van algemene regels. Nader uitgewerkt betekent dit het volgende:

- Voorzover EG-rechtelijk voorwaarden voor verlening, weigering en intrekking van de vergunning, procedureregels, vergunningvoorschriften e.d. zijn voorgeschreven moeten de algemene regels daarmee stroken;
- De algemene regels moeten gepaard gaan met een voorafgaande, uitdrukkelijke en individuele handeling door het bestuur. Hiertoe is een melding door degene die het voornemen voor een activiteit heeft noodzakelijk alsmede een bestuurlijke reactie hierop;
- Bij algemene regels moet het voor het bestuur mogelijk zijn om in een later stadium onderzoeken en controles te verrichten;
- Er moet zijn voorzien in (enige vorm van) rechtsbescherming tegen de bestuurlijke reactie op de melding. In dit verband moet worden opgemerkt, dat tegen algemene regels op zichzelf geen administratieve rechtsbescherming open staat. Ook (het uitblijven van) de reactie van het bestuur op een melding is niet in alle gevallen een appellabel besluit.⁹

4. Conclusies en aanbevelingen

Naar de mening van de ICER kunnen nationale ontwikkelingen in de richting van het vaker hanteren van algemene regels in plaats van vergunningen op gespannen voet (komen te) staan met EG-recht. Wanneer in nationaal verband in algemene regels wordt voorzien, terwijl EG-rechtelijk op het desbetreffende terrein een vergunningenstelsel is voorgeschreven, kan dit problematisch zijn.

De ICER is van mening dat, wanneer EG-rechtelijk in een vergunningenstelsel is voorzien, in twee gevallen in plaats daarvan nationale algemene regels kunnen worden gesteld. In de eerste plaats zijn algemene regels toelaatbaar indien het desbetreffende EG-besluit hiertoe zelf, in plaats van vergunningen, de mogelijkheid biedt.

In de tweede plaats acht de ICER het hanteren van algemene regels toelaatbaar indien dit *materieel* aan dezelfde eisen voldoet die het betreffende vergunningenstelsel beoogde te waarborgen. Dit betekent dat de waarborgen waarmee het betreffende

⁹ Naar de laatste stand van de jurisprudentie staat tegen de bestuurlijke reactie op een melding in het kader van vergunningplicht vervangende algemene regels niet altijd administratief bezwaar en beroep open. Vgl. o.m. ABRS 16/10/1997, AB 1997/439. Vgl. ook CBB 1/6/1999, AB 1999/315.

vergunningenstelsel omkleed is, ook moeten gelden bij het stelsel van algemene regels.

De ICER onderkent dat het ‘aankleden’ van algemene regels met genoemde waarborgen onwenselijk kan zijn. De voordelen van een stelsel van algemene regels worden dan immers belangrijk ingeperkt, waardoor de vraag rijst of niet toch een vergunningenstelsel in de rede ligt. Worden algemene regels niettemin overwogen, dan is een ‘aangekleed’ stelsel van algemene regels de enige manier (uiteraard naast het instellen van een vergunningenstelsel) waarop de door een EG-besluit beoogde elementen van een vergunningenstelsel kunnen worden verzekerd.

In dit verband doet de ICER de volgende aanbevelingen:

- Bij de voorbereiding van een EG-besluit waarin wordt voorzien in een vergunningenstelsel, moeten onderhandelaars alert zijn op het (bestaande en voorgenomen) nationale stelsel dienaangaande. De Nederlandse inbreng moet, indien nodig, gericht zijn op het expliciet opnemen van de mogelijkheid om, in plaats van vergunningen, een stelsel van algemene regels te hanteren.
- Wanneer een EG-besluit in een vergunningenstelsel voorziet en het niet de mogelijkheid geeft om, in plaats daarvan, algemene regels te hanteren, dient in beginsel een nationaal vergunningenstelsel te worden ingevoerd. Algemene regels kunnen slechts worden overwogen, wanneer deze gepaard gaan met de volgende waarborgen:
 - (I) Voorzover EG-rechtelijk voorwaarden voor verlening, weigering en intrekking van de vergunning, procedureregels, vergunningvoorschriften e.d. zijn voorgeschreven moeten de algemene regels daarmee stroken;
 - (II) De algemene regels moeten verplichten tot een voorafgaande melding en een bestuurlijke reactie hierop;
 - (III) De algemene regels moeten latere onderzoeken en controles mogelijk maken;
 - (IV) In alle gevallen moet rechtsbescherming open staan tegen (het uitblijven van) de bestuurlijke reactie op de melding.

Namens de Interdepartementale Commissie Europees Recht,

Th.J.A.M. de Bruijn,
eerste voorzitter

G.N. Roes
tweede voorzitter

*Postadres Secretariaat ICER:
Kamer 4A63
Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG
fax: (070) 348 5128*