

Vergaderjaar 2020–2021

35 874

Wijziging van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 in verband met regeling van het vereiste van goedkeuring bij wet van een koninklijk besluit tot verlenging als bedoeld in artikel VIII, derde lid, van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding en strekking van het wetsvoorstel

Artikel VIII van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (hierna: Twm) bevat een vervalbepaling.

Uitgangspunt van deze bepaling is dat de bepalingen die met de Twm of latere wijzigingswetten tot stand zijn gebracht en in artikel VIII, eerste lid, van de Twm worden genoemd, drie maanden na het tijdstip van inwerkingtreding van de Twm vervallen. Bij koninklijk besluit kan deze termijn steeds ten hoogste drie maanden worden verlengd (artikel VIII, derde lid, Twm). Het ontwerp voor het koninklijk besluit wordt ten minste een week voorgehangen bij zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer (artikel VIII, vierde lid, Twm). Sinds de inwerkingtreding van de Twm per 1 december 2020¹ zijn alle in artikel VIII, eerste lid, van de Twm genoemde bepalingen twee keer verlengd met steeds drie maanden, dus eerst tot 1 juni 2021 en vervolgens tot 1 september 2021.²

Met dit wetsvoorstel krijgen beide Kamers van de Staten-Generaal het wettelijk recht om in de toekomst een bij koninklijk besluit vastgestelde verlenging ongedaan te maken en daarmee de werkingsduur van de Twm definitief te beëindigen. Overeenkomstig de door de Eerste Kamer uitgesproken voorkeur in de motie-De Boer c.s.³, wordt dit vormgegeven door in de Twm het vereiste op te nemen dat een koninklijk besluit tot verlenging is onderworpen aan goedkeuring bij wet. Deze procedure houdt kort gezegd in dat de regering onverwijld na de plaatsing van het koninklijk besluit tot verlenging in het Staatsblad, een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer moet indienen (waarbij advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State achterwege kan blijven) dat strekt tot goedkeuring van het koninklijk besluit. Indien de Tweede of de Eerste Kamer het wetsvoorstel verwerpt, vervallen met vrijwel onmiddellijke ingang alle bepalingen waarvan de werkingsduur werd verlengd.

¹ Zie Stb. 2020, 482.

² Zie Stb. 2021, 93 en Stb. 2021, 232.

³ Kamerstukken I 2020/21, 35 526, AK.

Verwerping van het goedkeuringswetsvoorstel heeft dus feitelijk tot gevolg dat de Twm ophoudt te bestaan en er geen wettelijke maatregelen meer kunnen worden getroffen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 of een directe dreiging daarvan. Aan de op dat moment geldende wettelijke maatregelen ontvalt dan de wettelijke basis. De desbetreffende ministeriële regelingen⁴ en het Tijdelijk besluit veilige afstand vervallen daarmee van rechtswege. In verband met de onwenselijkheid om een voorhang- en nahangprocedure te combineren, wordt in het wetsvoorstel voorgesteld om de thans in artikel VIII, vierde lid, van de Twm opgenomen voorhangprocedure voor het verlengingsbesluit te laten vervallen.

2. Aanleiding en voorgeschiedenis

In artikel VIII, vierde lid, van de Twm is thans bepaald dat de voordracht voor een koninklijk besluit dat er toe leidt dat bepaalde coronamaatregelen worden verlengd (hierna: verlengingsbesluit), niet eerder wordt gedaan dan een week nadat het ontwerp aan de Tweede en de Eerste Kamer is voorgelegd.

In de Tweede Kamer zijn verschillende amendementen ingediend om de Tweede Kamer of beide Kamers meer zeggenschap over verlengingsbesluiten te geven via een zware voorhangprocedure.

Bij de behandeling van het voorstel tot de Twm hebben de leden Van Haga en Baudet een amendement ingediend dat tot strekking had dat de Tweede Kamer verlenging van de Twm kon blokkeren.⁵ Een door het lid Hijink ingediende amendement kende dat recht zowel aan de Tweede Kamer als de Eerste Kamer toe.⁶ Beide amendementen zijn door de Tweede Kamer verworpen.⁷ Bij de behandeling van een ander wetsvoorstel heeft het lid Van Houwelingen bij wege van amendement getracht opnieuw zowel de Tweede als de Eerste Kamer via een zware voorhangprocedure meer zeggenschap toe te kennen.⁸ Echter, ook dat amendement is door de Tweede Kamer verworpen.

In de Eerste Kamer is de motie-Janssen c.s. ingediend.⁹ In deze motie is de regering verzocht om op de kortst mogelijke termijn mogelijk te maken dat over de verlenging van de Twm bepalende zeggenschap aan de Staten-Generaal toekomt. Na aanneming van deze motie op 27 oktober 2020¹⁰ heeft de voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Eerste Kamer de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) verzocht haar op de hoogte te stellen van de wijze van uitvoering van de motie en het beoogde tijdspad. Bij brief van 1 december 2020 heeft de Minister van VWS aangegeven dat een voorziening, zoals in de motie wordt verzocht, majeure implicaties heeft en dat voor de vormgeving van de verzochte voorziening verschillende modaliteiten denkbaar zijn. Vanwege de door de Tweede Kamer verworpen amendementen van de leden Van Haga en Baudet onderscheidenlijk Hijink hecht de Minister van VWS eraan om hierover in overleg met de Tweede Kamer te treden.¹¹ Na enkele verzoeken vanuit de Eerste

⁴ Naar de huidige stand zijn dit de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19, de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 Bonaire, de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 Sint Eustatius en de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 Saba.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 35.

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 36.

⁷ Handelingen TK 2020/21, nr. 13, item 23.

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 808, nr. 14.

⁹ Kamerstukken I 2020/21, 35 526, L.

¹⁰ Handelingen I 2020/21, nr. 7, item 7.

¹¹ Kamerstukken I 2020/21, 35 526, P.

Kamer¹² heeft de Minister van VWS bij brief van 28 januari 2021¹³ een overzicht gegeven van de mogelijke modaliteiten voor het creëren van parlementaire zeggenschap bij verlenging van de Twm (hierna: modaliteitenbrief). Na schriftelijke vragen hierover van zowel de Tweede als de Eerste Kamer¹⁴ is in de Eerste Kamer tijdens de behandeling van de twee verslagen van nader schriftelijk overleg op dit punt op 23 februari 2021¹⁵ de motie-De Boer c.s.¹⁶ aangenomen. In deze motie is voor wat betreft de bepalende zeggenschap van de Staten-Generaal bij verlenging van de Twm de voorkeur uitgesproken voor de modaliteit van delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet en is de regering verzocht dit oordeel van de Eerste Kamer over te brengen aan de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling, en deze optie nadrukkelijk met de Tweede Kamer te bespreken, en vervolgens de Eerste Kamer te berichten.¹⁷ Aan het deel van de motie om het oordeel van de Eerste Kamer aan de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling over te brengen, heeft de Minister van VWS bij brief van 20 april 2021 voldaan.¹⁸ De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer heeft vervolgens in een procedurevergadering besloten om de brief van 20 april 2021 voor kennisgeving aan te nemen. De Minister van VWS heeft de Eerste Kamer hierover bericht bij brief van 21 mei 2021¹⁹ en in die brief vermeld dat de Tweede Kamer zo spoedig mogelijk alsnog om de gewenste duidelijkheid zal worden gevraagd. Zover is het echter niet gekomen omdat tijdens een debat op 25 mei 2021 dit onderwerp opnieuw is besproken in de Eerste Kamer. Bij die gelegenheid is namens het kabinet uitgesproken dat, om meer recht te kunnen doen aan de wensen van de Eerste Kamer, het voortvarender kan worden aangepakt door zo snel mogelijk een wetsvoorstel voor te bereiden waarin de voorkeursvariant uit de motie-De Boer c.s. wordt geregeld. Naar aanleiding hiervan is voorliggend wetsvoorstel opgesteld.

3. Onderwerp van het wetsvoorstel

Zoals uit paragraaf 2 van deze toelichting blijkt, is de aanleiding voor dit wetsvoorstel de wens van de Eerste Kamer om de Staten-Generaal bepalende zeggenschap te laten hebben over koninklijke besluiten tot verlenging van de werkingsduur van de wettelijke grondslagen die met de Twm of latere wetten tot stand zijn gebracht, om maatregelen in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19 of een directe dreiging daarvan te kunnen treffen (hierna: verlenging van de Twm). Om hieraan tegemoet te komen, is in voorliggend wetsvoorstel bepaald dat het koninklijk besluit tot verlenging van de Twm aan wettelijke goedkeuring wordt onderworpen. Dit is een zogeheten nahangprocedure. In verband met deze wijziging wordt in het wetsvoorstel voorgesteld om de in de Twm opgenomen voorhangprocedure voor het verlengingsbesluit te laten vervallen. Het combineren van een voorhangprocedure en een nahangprocedure ten aanzien van het verlengingsbesluit zou namelijk leiden tot een doublure in parlementaire betrokkenheid, die bovendien met elkaar kunnen interfereren.

Belangrijkste betrokkenen bij de in dit wetsvoorstel voorgestelde goedkeuringswetsvoorstel zijn hiermee de Tweede en Eerste Kamer. Zij krijgen bepalende zeggenschap over de verlenging van de Twm.

¹² Kamerstukken I 2020/21, 35 526, X, Handelingen I 2020/21, nr. 17, item 3 en Kamerstukken I 2020/21, 35 526, AC, p. 2 en 3.

¹³ Kamerstukken I 2020/21, 35 526, AC.

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 60 en Kamerstukken I 2020/21, 35 526, AJ.

¹⁵ Handelingen I 2020/21, nr. 26, items 3 en 12.

¹⁶ Kamerstukken I 2020/21, 35 526, AK.

¹⁷ Zie ook Kamerstukken I 2020/21, 35 526, AR resp. AS resp. AZ.

¹⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 60.

¹⁹ Kamerstukken I 2020/21, 35 526, BD.

4. Wat is het probleem?

De wettelijke grondslagen die met de Twm en latere wetten tot stand zijn gebracht, vormen de grondslag voor de maatregelen in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19 of een directe dreiging daarvan. Besluiten over de verlenging van de Twm hebben een grote maatschappelijke betekenis. Immers, de op de wettelijke grondslagen gebaseerde maatregelen kunnen diep ingrijpen in het leven van burgers en kunnen vergaande gevolgen hebben voor bedrijven. Om deze reden is in artikel VIII, vierde lid, van de Twm voorzien in een voorhangprocedure voor zowel de Tweede als de Eerste Kamer over het verlengingsbesluit. Ook wordt ingevolge artikel 58t van de Wet publieke gezondheid (hierna: Wpg) de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling advisering) elke drie maanden gehoord over de krachtens hoofdstuk Va van de Wpg geldende maatregelen voorafgaand aan het verlengingsbesluit. Bovendien wordt op grond van artikel 58c, tweede lid, van de Wpg een krachtens hoofdstuk Va van de Wpg vastgestelde ministeriële regeling ten minste een week nagehangen bij de Tweede en Eerste Kamer en vervalt de ministeriële regeling van rechtswege, indien de Tweede Kamer binnen die week besluit niet in te stemmen met de ministeriële regeling. Echter, in al deze gevallen is er voor de Eerste Kamer geen sprake van bepalende zeggenschap, omdat het voorhangprocedures betreft waarbij de Eerste Kamer geen formele mogelijkheid heeft een verlengingsbesluit vooraf te blokkeren of achteraf ongedaan te maken. Ook heeft de Eerste Kamer, anders dan de Tweede Kamer, geen doorslaggevende zeggenschap bij de krachtens hoofdstuk Va van de Wpg vastgestelde ministeriële regelingen. Dit heeft met name in de Eerste Kamer tot onvrede geleid. De Eerste Kamer heeft de wens te kennen gegeven dat beide Kamers van de Staten-Generaal bepalende zeggenschap hebben bij de verlenging van de Twm.

5. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Om de modaliteit van delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet te introduceren, is wetgeving nodig. In de huidige wet is in een dergelijke procedure immers niet voorzien.

In de modaliteitenbrief worden verschillende manieren genoemd om deze bepalende zeggenschap vorm te geven. Een goedkeuringswet betreft de uitwerking van modaliteit 6, blokkeringsrecht via de wetsprocedure. Deze procedure wordt voorgesteld omdat hiermee zo veel mogelijk wordt aangesloten bij het bekende instrument van wetgeving en het meer voorkomende instrument van een goedkeuringswet. Ook wordt voor dit instrument gekozen omdat hiermee maximale zeggenschap aan de Staten-Generaal wordt gegeven. Om deze reden verdienen de modaliteiten 1 tot en met 5 uit de modaliteitenbrief, die zien op verschillende varianten van een blokkeringsrecht van de beide Kamers van de Staten-Generaal, dan wel één van beide Kamers, vóór de voordracht van een koninklijk besluit dan ook niet de voorkeur.

Modaliteit 9 (politieke toezegging in plaats van wettelijke regeling) had de voorkeur van het kabinet, en het kabinet is nog steeds van mening dat deze modaliteit op de snelste en meest laagdrempelige manier materieel zou leiden tot bepalende zeggenschap van beide Kamers der Staten-Generaal. Het kabinet heeft echter geconstateerd dat gelet op het debat met de Eerste Kamer op 25 mei 2021 en de door de Eerste Kamer aangenomen motie-De Boer c.s., een dergelijke toezegging naar het oordeel van de Eerste Kamer onvoldoende tegemoet zou komen aan de met name in de Eerste Kamer levende wens om deze bepalende zeggenschap ook formeel te regelen. Om deze reden is in voorliggend

wetsvoorstel toch voorgesteld een wettelijke voorziening te treffen die de beide Kamers een wettelijk recht toekent om verlenging van de Twm ongedaan te maken.

6. Inhoud van het wetsvoorstel

Om bepalende zeggenschap aan beide Kamers der Staten-Generaal te bieden inzake het verlengingsbesluit, wordt in voorliggend wetsvoorstel voorgesteld dat het verlengingsbesluit onverwijld moet worden gevolgd door de indiening van een wetsvoorstel voor een goedkeuringswet.

Overeenkomstig de door de Eerste Kamer uitgesproken voorkeur in de motie-De Boer c.s. wordt dit vormgegeven door – in een gewijzigd vierde lid van artikel VIII van de Twm – het vereiste op te nemen dat een koninklijk besluit tot verlenging is onderworpen aan goedkeuring bij wet. Deze procedure houdt kort gezegd in dat de regering onverwijld na de plaatsing van het koninklijk besluit tot verlenging in het Staatsblad, een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer moet indienen dat strekt tot goedkeuring van het koninklijk besluit.

De Afdeling advisering wordt ingevolge artikel 58t van de Wpg gehoord over de geldende maatregelen in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19 of een directe dreiging daarvan voorafgaand aan het verlengingsbesluit. De Afdeling advisering kan hiermee een opinie geven over de noodzaak van verlenging van de maatregelen in verhouding tot de inbreuk die deze maatregelen kunnen maken op de grondrechten. In de huidige praktijk wordt het concept-verlengingsbesluit aan de Afdeling advisering voorgelegd en wordt in de toelichting bij het ontwerpbesluit dat bij de Tweede en de Eerste Kamer wordt voorgehangen, ingegaan op het advies van de Afdeling advisering. Toepassing van artikel 58t van de Wpg maakt dat het advies van de Afdeling advisering vooraf kan worden betrokken bij de vraag of en, zo ja, welke maatregelen mogelijkerwijze moeten kunnen blijven worden genomen en welke grondslagen in de Twm daarvoor dus moeten blijven bestaan. Het wordt wenselijk geacht om deze vroegtijdige betrokkenheid van de Afdeling advisering te handhaven. De inmiddels twee op grond van artikel 58t van de Wpg door de Afdeling advisering uitgebrachte adviezen²⁰ zijn voor de regering van grote waarde gebleken bij de voorbereiding van de toen te nemen beslissingen over (verdere) verlenging van de Twm.

Het voorliggende wetsvoorstel voorziet erin dat op het verlengingsbesluit onverwijld een goedkeuringswetsvoorstel moet volgen. Voorts is bepaald dat over het goedkeuringswetsvoorstel het horen van de Afdeling advisering achterwege kan blijven. Artikel 73, eerste lid, laatste volzin, van de Grondwet maakt een uitzondering mogelijk op de hoofdregel dat de Afdeling advisering over wetsvoorstellen wordt gehoord. De regering benadrukt dat, gelet op de grondwettelijke positie van de Afdeling advisering bij de totstandkoming van wetgeving, terughoudendheid betracht dient te worden bij gebruikmaking van deze mogelijkheid. Maar in het onderhavige geval zijn daarvoor goede argumenten. In de eerste plaats is evident dat het wetsvoorstel moet worden ingediend; de wet schrijft dit immers dwingend voor. In de tweede plaats staat de inhoud van het wetsvoorstel volledig vast, namelijk de goedkeuring van het koninklijk besluit tot verlenging. De praktijk van advisering door de Afdeling advisering over wetsvoorstellen die strekken tot goedkeuring van gedelegeerde regelgeving op basis van de figuur van delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet laat dan ook zien dat de Afdeling

²⁰ Advies van 3 februari 2021, nr. W13.21.0017/III en advies van 21 april 2021, nr. W.13.210109/III.

hierover steeds een blanco advies uitbrengt.²¹ Een volgend argument is dat het niet de voorkeur heeft om de Afdeling advisering tweemaal over dezelfde materie te laten adviseren. Artikel 58t van de Wpg regelt immers dat de Afdeling advisering adviseert voorafgaand aan het verlengingsbesluit. In dit opzicht is de gemaakte uitzondering te vergelijken met de uitzondering die in artikel 19, aanhef en onder b, van de Wet op de Raad van State is gemaakt op het horen van de Afdeling advisering over wetsvoorstellen tot goedkeuring van een verdrag of van het voornemen tot opzegging van een verdrag, indien dit verdrag of dit voornemen eerder ter stilzwijgende goedkeuring aan de Staten-Generaal was voorgelegd. Ook die uitzondering is opgenomen om doublures te voorkomen. Ten slotte verplicht het voorgestelde artikel VIII, vierde lid, eerste zin, van de Twm tot «onverwijld» indiening. Hoe snel de Afdeling advisering ook zou kunnen adviseren, een advies en het nader rapport nemen toch enige tijd in beslag. Afzien van het horen is niet verplicht, maar betreft een bevoegdheid. Hiermee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt dat de Afdeling advisering over wetsvoorstellen wordt gehoord, maar is het niettemin mogelijk om daarvan af te zien als dat tot «onnodige doublures» zou leiden.

Het voorliggende wetsvoorstel strekt er voorts toe dat de voorhangprocedure, zoals geregeld in het huidige vierde lid van artikel VIII van de Twm, komt te vervallen in verband met de onwenselijkheid om een voorhang- en nahangprocedure te combineren. Hiervoor is gekozen omdat de voorgestelde nahangprocedure, anders dan de bestaande voorhangprocedure, aan de Tweede en Eerste Kamer juridisch bepalende zeggenschap geeft. Indien de Tweede of de Eerste Kamer het goedkeuringswetsvoorstel namelijk verwierpt, vervallen met vrijwel onmiddellijke ingang, op het eerst mogelijke moment dat praktisch haalbaar is, alle bepalingen waarvan de werkingsduur werd verlengd. Verwerping van het goedkeuringswetsvoorstel heeft dus feitelijk tot gevolg dat de Twm na een dag ophoudt te bestaan en er geen wettelijke maatregelen meer kunnen worden getroffen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 of een directe dreiging daarvan. Aan de op dat moment geldende wettelijke maatregelen ontvalt dan de wettelijke basis. De desbetreffende ministeriële regelingen en het Tijdelijk besluit veilige afstand vervallen daarmee van rechtswege. Dit is het wezenlijke verschil met de lichte voorhangprocedure van het verlengingsbesluit, waarbij de Tweede of de Eerste Kamer weliswaar bezwaren kenbaar kunnen maken tegen verlenging, maar stopzetting van de verlenging niet kunnen afdwingen. Om deze reden wordt voorgesteld de lichte voorhangprocedure te schrappen, nu deze wordt vervangen door een nahangprocedure.

In de tijd totdat een goedkeuringswetsvoorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer en gedurende de behandeling van dat wetsvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer, blijven de maatregelen die gebaseerd zijn op de wettelijke grondslagen die met de Twm of latere wetten tot stand zijn gebracht, gelden en zal hier ook op gehandhaafd kunnen worden. Het is onwenselijk als het verworpen van het goedkeuringswetsvoorstel gedurende de tijd waarin in verlenging is voorzien, ook gevolgen zou hebben voor de periode tussen de inwerkingtreding van het verlengingsbesluit en het verworpen van het wetsvoorstel tot goedkeuring. Een verwerping van een wetsvoorstel zal blijken uit de eindstemming in de Tweede of de Eerste Kamer. Om het hiervoor genoemde onwenselijke gevolg te voorkomen wordt voorgesteld om in voorliggend wetsvoorstel te regelen dat indien het goedkeuringswetsvoorstel wordt verworpen, de bepalingen of onderdelen daarvan die met het verlengingsbesluit waren

²¹ Vgl. T.C. Borman, Delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet, Regelmaat 2020, afl. 5, p. 375–376.

verlengd vanaf de tweede dag hierna – dus na het verwerpen – komen te vervallen. Hiermee komt vanaf dat moment de grondslag te vervallen van de op die bepalingen of onderdelen daarvan vastgestelde maatregelen in verband met de bestrijding van de epidemie van covid-19 of een directe dreiging daarvan. Voor deze regeling is gekozen zodat na het verwerpen van het goedkeuringswetsvoorstel enige tijd beschikbaar is om de nodige betrokkenen te informeren over de gewijzigde situatie. Zo kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat ten onrechte boetes worden opgelegd voor overtreding van maatregelen die inmiddels niet meer gelden. Uiteraard doet dit niet af aan de geldigheid van de maatregelen vóór dit moment.

Indien onverhoopt gedurende de periode waarop het verlengingsbesluit betrekking heeft, de goedkeuringswet niet tot stand komt maar het goedkeuringswetsvoorstel ook niet wordt verworpen, heeft dit geen gevolgen voor de geldigheid van het verlengingsbesluit. Immers, de goedkeuringswet is een instrument voor de Tweede en de Eerste Kamer om bepalende zeggenschap uit te kunnen oefenen op het verlengingsbesluit. Het uitblijven hiervan tast de geldigheid van dit verlengingsbesluit zelf niet aan. Voor een ordelijk wetgevingsproces is het wel van belang dat de verwerping van het goedkeuringswetsvoorstel na het verstrijken van de termijn waarop het verlengingsbesluit ziet, zonder gevolgen blijft. Dit is nu het geval, omdat in het voorgestelde vijfde lid van artikel VIII van de Twm is geregeld dat de verwerping van een goedkeuringswetsvoorstel alleen gevolgen heeft indien de verwerping geschiedt voordat de in het koninklijk besluit genoemde termijn waarop de daarin genoemde bepalingen of onderdelen daarvan vervallen is verstreken. Verwerping na deze termijn heeft geen gevolgen voor het met aan dit goedkeuringswetsvoorstel verbonden verlengingsbesluit, maar laat onverlet dat een volgend verlengingsbesluit geheel of gedeeltelijk dezelfde bepalingen of onderdelen kan betreffen, ten aanzien waarvan dan op grond van het voorgestelde artikel VIII, vierde lid, van de Twm weer een nieuw goedkeuringswetsvoorstel moet worden ingediend.

7. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Eén van de belangrijke gevolgen van voorliggend wetsvoorstel is dat de Tweede en de Eerste Kamer hiermee in staat worden gesteld om in korte tijd een einde te maken aan bestaande maatregelen in verband met covid-19 én aan de mogelijkheid om opnieuw maatregelen te treffen op grond van de Twm. Dit gebeurt indien een goedkeuringswetsvoorstel wordt verworpen. In het eerste geval is het van belang dat de uitvoerders en handhavers van de lopende maatregelen kennis kunnen nemen van de nieuwe situatie. De uitvoerders en handhavers op dit terrein zijn gewend aan snelle wisselingen van het beleid. Van belang is vooral dat zij hiervan kennis kunnen nemen. Daarom is voorgesteld in voorliggend wetsvoorstel om de gevolgen van het niet aannemen van een goedkeuringswetsvoorstel in te laten gaan op de tweede dag na verwerping. Er is dan altijd één gehele dag om de uitvoerders en handhavers te informeren. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van de bestaande informatiestructuren.

8. Toepassing in Caribisch Nederland

De Wpg en de Twm zijn ook van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze wetten beogen ook voor deze openbare lichamen een juridische basis te bieden voor maatregelen ter bestrijding van de epidemie of een directe dreiging daarvan. Er is sprake van een systematiek van centraal vastgestelde regels, waarbij onderscheid kan worden gemaakt binnen gemeenten, tussen gemeenten en met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (artikel 58e, eerste lid, onder a van de Wpg). Differentiatie tussen

Europees en Caribisch Nederland of tussen de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba kan nodig zijn vanwege verschillen in de lokale omstandigheden op de eilanden of vanwege de situatie in de omringende regio's. Met differentiatie is lokaal en regionaal maatwerk mogelijk en kunnen gerichte maatregelen per gebied worden getroffen, waardoor andere gebieden niet meer beperkingen ondervinden dan nodig is. De maatregelen dienen immers niet verder te gaan dan nodig is voor de bestrijding van de epidemie of een directe dreiging daarvan. Op grond van de Twm zijn er voor de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius afzonderlijke tijdelijke regelingen met maatregelen tot stand gebracht. Hiervoor is gekozen vanwege verschillen in de epidemiologische situatie. Met de verschillende regelingen kan er ook maatwerk toegepast worden. Ook over de verlenging van de maatregelen in Caribisch Nederland krijgen de beide Kamers der Staten-Generaal ingevolge dit wetsvoorstel bepalende zeggenschap. De eilandsbesturen van de openbare lichamen zijn over voorliggend wetsvoorstel geconsulteerd. Uit de ontvangen reacties is gebleken dat dit wetsvoorstel geen bezwaren ontmoet bij de openbare lichamen.

9. Regeldruk

Dit voorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft

10. Consultatie

Over dit wetsvoorstel heeft, afgezien van een consultatie van de eilandsbesturen van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, geen (internet)consultatie plaatsgevonden. Hiervan is afgezien omdat de belangrijkste betrokkenen bij dit wetsvoorstel – de Tweede en Eerste Kamer – zich hierover kunnen uitspreken bij de behandeling ervan.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

In dit artikel wordt delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet geregeld en wordt de lichte voorhangprocedure voor het verlengingsbesluit geschrapt. Hiervoor wordt artikel VIII, vierde lid, van de Twm, waarin deze lichte voorhangprocedure is opgenomen, vervangen door twee leden die betrekking hebben op het goedkeuringswetsvoorstel.

In het voorgestelde nieuwe vierde lid wordt bepaald dat een goedkeuringswetsvoorstel onverwijld na plaatsing van het verlengingsbesluit in het Staatsblad ingediend zal moeten worden. Het moment van plaatsing in het Staatsblad is een duidelijk en voor eenieder kenbaar moment. Gelet op de maximale duur van de verlenging van de Twm met ten hoogste drie maanden, is de gebruikelijke maximale termijn van acht weken een lange termijn. Het niet opnemen van deze termijn geeft aan dat de bedoeling is een goedkeuringswetsvoorstel juist sneller dan de gebruikelijke termijn van acht weken in te dienen. Daartoe wordt de regering mede in staat gesteld door het achterwege kunnen laten van het horen van de Afdeling advisering. De redenen hiervoor zijn vermeld in paragraaf 6 van het algemeen deel van deze toelichting.

In het vijfde lid is voorzien in de gevolgen van het verwerpen van het goedkeuringswetsvoorstel of de intrekking daarvan. Om de redenen zoals in paragraaf 6 van het algemeen deel van deze toelichting uiteengezet zijn, heeft een verwerping van het wetsvoorstel tot gevolg dat de met het

koninklijk besluit verlengde bepalingen met ingang van de tweede dag na de dag waarop het wetsvoorstel is verworpen, komen te vervallen mits de verwerping geschiedt voordat de in het verlengingsbesluit genoemde termijn waarop de daarin genoemde bepalingen of onderdelen daarvan vervallen is verstreken. Het verwerpen van het goedkeuringswetsvoorstel na de termijn waarvoor de maatregelen zijn verlengd, is dus zonder gevolgen. Er is niet voor gekozen om het koninklijk besluit zelf te laten vervallen. Dit omdat het verlengingsbesluit na het moment van verlenging materieel is uitgewerkt en het laten vervallen van het verlengingsbesluit dus geen gevolgen zou hebben. De standaardbepaling van delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet (aanwijzing 2.40 van de Aanwijzingen voor de regelgeving) verbindt aan intrekking van een goedkeuringswetsvoorstel hetzelfde rechtsgevolg als aan verwerping daarvan. Voor de goede wordt evenwel vermeld dat als de regering van oordeel zou zijn dat de Twm tussentijds moet worden beëindigd, dit zal dienen te geschieden door middel van de vaststelling van een koninklijk besluit tot wijziging van het eerdere verlengingsbesluit, gevolgd door een op grond van het voorgestelde artikel VIII, vierde lid, in te dienen wetsvoorstel dat strekt tot goedkeuring van dat wijzigingsbesluit. Vanzelfsprekend ligt intrekking van het goedkeuringswetsvoorstel gedurende de verlengingstermijn die genoemd is in het verlengingsbesluit waarop het goedkeuringswetsvoorstel betrekking heeft, niet in de rede.

Artikel II

Met dit artikel wordt artikel 58t van de Wpg op twee punten technisch aangepast. In artikel 58t is bepaald dat de Afdeling advisering elke drie maanden wordt gehoord over de krachtens hoofdstuk Va van de Wpg geldende maatregelen voorafgaand aan een besluit tot verlenging als bedoeld in artikel VIII, derde lid, van de Twm. De toevoeging «van de Twm» ontbreekt in de artikeltekst, deze wordt hierbij alsnog ingevoegd. Daarnaast wordt de zinsnede «elke drie maanden» geschrapt, omdat uit artikel VIII, derde lid, van de Twm volgt dat de werkingsduur van een verlengingsbesluit ook minder dan drie maanden kan bedragen.

Artikel III

Voorgesteld wordt dat dit wetsvoorstel de dag na publicatie in het Staatsblad in werking treedt. Hiermee wordt afgeweken van het kabinetsbeleid op het gebied van de vaste verandermomenten en invoeringstermijnen, zoals vastgelegd in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het eerstvolgende verlengingsbesluit moet, gelet op het laatstelijk vastgestelde koninklijk besluit tot verlenging tot 1 september 2021, vóór 1 september 2021 worden vastgesteld en in het Staatsblad worden gepubliceerd. Het is wenselijk, gelet op de door de Eerste Kamer aanvaarde motie-De Boer c.s., dat de procedure uit dit wetsvoorstel reeds van toepassing kan zijn op dit eerstvolgende verlengingsbesluit. Dit betekent dat dit wetsvoorstel tot wet moet zijn verheven en in werking zijn getreden voordat het eerstvolgende verlengingsbesluit in het Staatsblad wordt gepubliceerd. Om deze reden is gebruik gemaakt van de uitzonderingsgrond b van het vijfde lid van aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving betreffende spoed- of noodregelgeving. Of inwerkingtreding voor het eerstvolgende verlengingsbesluit haalbaar is, hangt uiteraard mede af van het verloop van de behandeling van dit wetsvoorstel in beide Kamers der Staten-Generaal.

Deze memorie van toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge