

26 200 VI, nr. 65

Notitie ten aanzien van de implementatie EG regelgeving

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Vastgesteld 11 juli 2000

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de reacties van de leden van de fracties van CDA, VVD en PvdA op het kabinetsstandpunt Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten. Met instemming constateerde ik dat de leden van de VVD-fractie het op prijs zeiden te stellen dat het kabinet benadrukt dat ook bij het implementeren van EG- en andere internationale besluiten het volgen van de gebruikelijke, koninklijke weg voorop staat en dat invoering en gebruikmaking van een buitenwerkingstellingsbevoegdheid slechts in specifiek aan te duiden gevallen en onder strikt omschreven voorwaarden toelaatbaar is. Vooruitlopend op de vragen van de leden van de verschillende fracties hecht ik er aan, voor een mogelijk beter begrip voor het kabinetsstandpunt, nog eens kort in te gaan op de kern van het voorstel.

Waar het om gaat is dat op sommige beleidsterreinen voorspelbaar is – op grond van Europeesrechtelijke ervaring of simpelweg op basis van de institutionele inrichting van internationale fora – dat zonder verdergaande voorzieningen tijdige implementatie volgens de gebruikelijke procedures illusoir wordt. In het kabinetsstandpunt wordt uitgeschreven onder welke omstandigheden hiervan sprake kan zijn. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om Europese regelgeving op de totstandkoming waarvan de lidstaten geen of nauwelijks invloed hebben. Voor wetgeving op een dergelijk beleidsterrein kan volgens het kabinetsstandpunt – in elke wet afzonderlijk – worden besloten tot introductie, enkel geldend voor dat beleidsterrein van een bevoegdheid tot tijdelijke buitenwerkingstelling van wettelijke of amvb-bepalingen bij lagere regeling, onder gelijktijdige vaststelling van de nodige implementatieregels bij die regeling. Een dergelijke tot één wet beperkte (wettelijke) voorziening kan bovendien slechts worden getroffen als voldaan is aan zeven, in het kabinetsstandpunt verder uitgewerkte randvoorwaarden. Het is dus niet zo dat in het kader van het kabinetsstandpunt zou worden gevraagd om in te stemmen met een voornemen om over te gaan tot het opstellen van een uitgewerkt voorstel voor een kaderwet. Bij ieder beleidsterrein waarbij zou worden overwogen de voorziening te introduceren, zal dit steeds specifiek bij wet worden geregeld.

De leden van de CDA-fractie verzochten het kabinet alsnog grondig in te gaan op de gevolgen voor de positie van de volksvertegenwoordiging en van de relatie tussen Nederlandse en Europese betrokkenheid bij de wetgeving. Hierbij tekenden zij onder meer aan dat de verhouding tussen wetgeving in formele zin en andere regelgeving in ons constitutionele bestel meer is dan een kwestie van pragmatiek. Daarnaast vroegen zij in dit kader ook om nog eens in te gaan op de opmerking van de Raad van State «dat het niet slechts uit een oogpunt van consistentie en eenheid van regelgeving onwenselijk is om van de gebruikelijke procedure af te wijken», omdat ook «de controle op de regelgeving door de volksvertegenwoordiging (...) in het geding» is.

Graag ben ik het eens met de leden van de CDA-fractie dat de verhouding tussen wetgeving in formele zin en andere wetgeving in ons constitutionele bestel meer is dan een kwestie van pragmatiek. Het primaat van de wetgever is een uitgangspunt dat prominent is uitgewerkt in eerdere kabinetsstandpunten en bijvoorbeeld ook in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

Evenzeer wordt dezerzijds gehecht aan een zorgvuldige besluitvorming ten aanzien van de wetgeving die in Europees (en nationaal) verband tot stand wordt gebracht. Het totstandbrengen van wetgeving op Europees niveau dient dan ook met een grote mate van zorgvuldigheid plaats te vinden, waarbij steeds nadrukkelijker de rol van het Europees Parlement in beeld komt.

Dit geldt vanzelfsprekend ook voor de implementatiewetgeving die vervolgens moet worden vastgesteld. De (uitzonderings)situatie kan zich echter voordoen dat besluiten worden vastgesteld die een voor Nederland onmogelijke implementatietermijn kennen. Deze besluiten moeten echter wel binnen de gestelde termijn zijn geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Uitsluitend voor deze situatie kan er onder omstandigheden een beroep worden gedaan op de bijzondere procedure die wordt voorgesteld in het kabinetsstandpunt. Zoals hiervoor al aangegeven worden daarbij bijzondere randvoorwaarden in acht genomen. Het parlement wordt zoveel mogelijk betrokken; in eerste instantie als medewetgever bij het creëren van de wettelijke bevoegdheid in een specifieke wet. Bij de feitelijke inzet van de bevoegdheid kan het parlement betrokken zijn in het kader van een voorhangprocedure.

Tenslotte zal het parlement betrokken zijn bij de normale wetgevingsprocedure in verband met het vaststellen van de definitieve regeling.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of het kabinet onder ogen heeft gezien dat bij de door de Europese Commissie vastgestelde uitvoeringsregelingen er evenmin sprake is van een medebeslissingsbevoegdheid van het Europese Parlement, wordt bevestigend beantwoord. Hierbij wijs ik erop dat het gegeven dat in het kader van het Europese besluitvormingstraject het Europese Parlement niet betrokken is geweest bij de totstandkoming van Commissieregelgeving onverlet laat het principe van de gemeenschapstrouw (artikel 10 EG). Dit vraagt van lidstaten dat EG-regelgeving tijdig en juist in nationale implementatiewetgeving moet zijn omgezet. Voor de implementatie van EG-regelgeving betekent dit dat een nationale wetgever bij de implementatie geen zeggenschap heeft over de vraag «of» en «wanneer» er wordt geïmplementeerd, maar enkel over de vraag «hoe»; waarbij de kaders worden gesteld door de te implementeren regelgeving.

Voor de beantwoording van de vragen over de hiërarchie van normen in het Europese recht mag ik verwijzen naar de behandeling van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in de Eerste Kamer (kamerstukken I 1999/2000, 25 922, nr. 62f).

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of het kabinet het risico onderkende dat een afwijkingsbevoegdheid een zeker gemak bij de bewaking van voldoende voortgang inzake de implementatie in de hand kan werken.

Naar mijn mening zal er zeker geen sprake zijn van gemak bij de bewaking van de voortgang. De voorgestelde voorziening wordt niet ingegeven door gemakzucht, maar veel meer door de verplichting om over de hele linie te komen tot tijdige implementatie. In dit verband wil ik nog eens benadrukken dat de buitenwerkingstellingsvoorziening zelf een hechte verankering in de wet vooronderstelt. Bij het introduceren van de bevoegdheid in de wet heeft het parlement als medewetgever bovendien zelf nog een allesbepalende bevoegdheid. Daarnaast kan het buitenwerkingstellen van een formeelwettelijke bepaling door een amvb («naast-lagere regeling») bijvoorbeeld slechts aan de orde komen bij een implementatietermijn van minder dan twaalf maanden. Het buitenwerkingstellen van een amvb door een ministeriële regeling («naast-lagere regeling») is slechts mogelijk bij een implementatietermijn van minder dan vier maanden. Wanneer het tenslotte in een concrete situatie noodzakelijk wordt geoordeeld van de wettelijke bevoegdheid tot buitenwerkingstelling gebruik te gaan maken, dient hierover allereerst overeenstemming te worden bereikt in de ministerraad. Daarnaast is met het inzetten van de voorziening slechts een tijdelijke stap voorwaarts in het implementatieproces gezet. De voorziening heeft een tijdelijk karakter. Dit betekent dat zo spoedig mogelijk ook de definitieve voorziening in procedure dient te worden gebracht.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich in dit verband af of er niet juist een grotere alertheid nodig was met betrekking tot de eisen van tempo en kwaliteit bij implementatie van EG-recht. Ook de leden van de PvdA gaven aan dat indien op een door hen aangegeven wijze tijdig wordt begonnen met de implementatiewerkzaamheden – dit gekoppeld aan maatregelen voor een goede voortgangscntrole op de ministeries – het merendeel van de problematiek kan worden ondervangen. Graag ben ik het in dit verband overigens eens met het pleidooi van de leden van de VVD-fractie om organisatorische verbeteringen met betrekking tot de EG- en andere internationale regelgeving en de mogelijkheden tot verruiming van reguliere delegatiebevoegdheden afdoende te benutten.

Ter beantwoording van de vragen van de leden van de fracties met betrekking tot de organisatorische aspecten, verbonden aan tijdige implementatie, ga ik hieronder nader in op de verschillende maatregelen die in dat verband zijn genomen.

In eerste instantie wordt verwezen naar de procedure zoals die wordt beschreven in Aanwijzing 329 en volgende van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Voorts rapporteert onder de paraplu van de interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) het zogenoemde (interdepartementale) Implementatie-overleg eens per kwartaal over de stand van zaken met betrekking tot implementatie. Dit kwartaaloverzicht wordt door de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer gezonden.

Wat de effecten van de monitoring (voortgangsbewaking) betreft kan worden vermeld dat het ministerie van Buitenlandse Zaken zowel formeel (via het implementatie-overzicht en -overleg), als informeel toezicht houdt op de stand van zaken van de implementatie. Het heeft daarbij een signalerende rol. Andere departementen worden zoveel mogelijk gestimuleerd te voldoen aan de verplichting tot tijdige implementatie. Door per departement aan te geven hoe het desbetreffende departement presteert op het terrein van implementatie vindt een zekere «peer

pressure» plaats. Het zenden van het overzicht aan de ministerraad en vervolgens aan de Tweede Kamer draagt bij aan het creëren van extra druk op de desbetreffende departementen om de verplichting tot tijdige implementatie ook daadwerkelijk serieus te nemen.

Ook de centrale wetgevingsafdelingen worden al in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken door degenen die betrokken zijn bij de onderhandelingen in Brussel, uiterlijk op het moment dat het fiche ten behoeve van de BNC dient te zijn ingevuld. Een fiche wordt ingevuld met betrekking tot elk aan Nederland toegezonden voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn of verordening. Bij het invullen van het fiche dient ook expliciet te worden ingegaan op de consequenties van het voorstel voor het nationale recht (Ar 330, 331, 332). Door wetgevingsjuristen op deze wijze te betrekken is het tevens mogelijk om vanuit het implementatieperspectief een inbreng te hebben in het onderhandelingsproces in Brussel. Uit deze schets kan blijken dat in de huidige procedures al wordt gewerkt conform de suggestie van de leden van de PvdA-fractie dat de voorbereiding al kan aanvangen op het moment dat de Commissie haar voorstel publiceert.

Deze leden zijn een voorstander van het verlenen van externe opdrachten om implementatiewetgeving vorm te geven, en deze wetgeving vervolgens in de ontwerpfase te publiceren in vakbladen. In reactie op deze zinvolle suggesties merk ik op dat ook thans in de ontwerp-fase van Europese regelgeving reeds is voorzien in mogelijke raadpleging van adviescolleges en representatieve organisaties van belanghebbenden (Ar 333). Raadpleging in die fase is bijvoorbeeld zinvol indien voorzienbaar is dat bij de latere implementatie geen of weinig ruimte meer zal bestaan voor het maken van keuzen. In deze fase kan de inbreng ook nog een rol spelen bij het besluitvormingsproces in Brussel. Raadpleging in de implementatiefase, zeker wanneer deze een gebonden karakter draagt, wordt in het algemeen echter minder aangewezen geoordeeld, omdat er praktisch geen speelruimte is (Ar 336). Overigens moet worden onderkend dat externe raadpleging kan leiden tot vertraging, die juist bij implementatiewetgeving zoveel mogelijk moet worden vermeden.

Het uitbrengen van het kabinetsstandpunt heeft niet geleid tot een «stand still-situatie». Zo zijn in het kader Implementatie-overleg over de implementatie van EG-richtlijnen eind 1999 nadere werkafspraken gemaakt om het toezicht op de implementatie van richtlijnen verder te verbeteren. De afspraken hebben betrekking op het gehele Europese wetgevingstraject vanaf het moment dat een gemeenschappelijk standpunt door de Raad van de EU wordt vastgesteld tot en met de melding aan de Europese Commissie. Zij zijn er vooral op gericht te bevorderen dat de vakdepartementen implementatietermijnen zoveel mogelijk nakomen. Daartoe houdt het ministerie van Buitenlandse Zaken strikter dan tot nu toe toezicht op de termijnbewaking. Ook zijn de procedure-afspraken verduidelijkt en geconcretiseerd.

Vanzelfsprekend is daarbij ook de rol van andere betrokkenen bij het wetgevingsproces belangrijk. In het kabinetsstandpunt wordt daartoe onder meer gewezen op de voorstellen van de algemene commissie voor Europese Zaken, die ten doel hebben de Tweede Kamer greep te geven op de Europese besluitvorming. Voorts zijn daarbij van belang de inspanningen van de Raad van State om adviestermijnen voor implementatiewetgeving te beperken. Duidelijk is in elk geval dat alle betrokken partijen een bijdrage kunnen leveren aan het versnellen van de implementatie. Met genoegen stel ik overigens vast dat de leden van de VVD-fractie bereid zijn om te komen tot nadere afspraken in het kader van de behandeling van implementatievoorstellen.

De leden van de CDA-fractie wezen op de voetnoot bij het kabinetsstandpunt. Hierin wordt gesteld dat de vaak lange periode tussen aanneming van het besluit en publicatie in het Publicatieblad van de EG nog al eens tot een ongewenste inkorting van de implementatietermijn leidt. Zij vroegen zich af of hieruit kon worden geconcludeerd of met de wetgevende arbeid ter implementatie pas wordt begonnen na de officiële publicatie: kunnen het overleg daarover en de opstelling van concepten niet al beginnen op het moment waarop Nederland bij de Europese besluitvorming betrokken raakt.

Dat is niet het geval. Niet de publicatie in het Publicatieblad, maar de vaststelling van een gemeenschappelijk standpunt is normaal gesproken het vertrekpunt voor het implementerende ministerie om een opzet van wetgeving te maken. Wel is het zo dat een lange periode van onderhandelingen tussen het eerste voorstel voor een richtlijn en de uiteindelijke vaststelling daarvan in veel gevallen betekent dat er in het oorspronkelijke voorstel veel en soms aanzienlijke wijzigingen worden aangebracht. Het boeken van tijdswinst door in een eerder stadium te beginnen met voorbereiding van wetgeving wordt in een dergelijk geval tenietgedaan door de noodzaak van het doorvoeren van wijzigingen. Verder is door de uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement (EP) met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam het aantal gevallen van medebeslissing door het EP toegenomen. Dit heeft tot gevolg dat er vaker wijzigingen in het oorspronkelijke voorstel worden aangebracht na de vaststelling van het Gemeenschappelijk standpunt door de Raad. Dit werkt tevens door naar de voorbereidingen op de implementatie. Het is dus in het algemeen niet zo dat met de wetgevende arbeid ter implementatie pas wordt begonnen na de officiële publicatie. Wel is het zo dat de wijzigingen in het voorstel na aanvaarding van het gemeenschappelijk standpunt het noodzakelijk maken, soms vergaande, aanpassingen door te voeren in de opzet van wetgeving.

De leden van de verschillende fracties gaan er terecht vanuit dat met het op een juiste wijze uitvoering geven aan de hierboven geschetste procedure-afspraken het aantal knelpunten zeer beperkt zal moeten zijn. In het kabinetsstandpunt is echter uiteengezet dat knelpunten hiermee niet kunnen worden uitgesloten. Toch zal Nederland aan zijn Europeesrechtelijke verplichtingen dienen te voldoen. De buitenwerkingstellingsvoorziening kan dan toelaatbaar zijn, vooral als er een zeer korte, of geen implementatietermijn geldt. Ik wijs er wel op dat in het voorbereidings-traject de mogelijkheden om een ruimere termijn te bewerkstelligen vaak zeer beperkt zijn. Verderop in deze nota wordt hier nog nader op ingegaan.

De leden van de CDA-fractie wezen er op dat uit de cijfermatige overzichten, behorend bij het ICER-advies voor de jaren 1996–1998 een aanzienlijke vermindering van het aantal te implementeren regelingen kon worden afgeleid, vergeleken met de periode 1992–1994, met uitzondering van het terrein van Verkeer en Waterstaat. Zij verzochten om opheldering waarop het kabinet in het nader rapport de mening baseert dat verschillende departementen geconfronteerd zouden zijn met een hausse aan internationale regelgeving, vooral EG-richtlijnen.

De hausse aan internationale regelgeving waaraan wordt gerefereerd dient te worden beschouwd in het licht van de totale periode waarover in de bijlage bij het ICER-advies wordt gerapporteerd, zonder onderscheid te maken in zo te noemen tussenperiodes. Het illustratiemateriaal in de bijlage geeft overigens geen totaalbeeld van de implementatieproblematiek. De bijlage heeft enkel betrekking op richtlijnen. In het kabinetsstandpunt is uiteengezet dat de problematiek ook op andere terreinen betrekking heeft. In dit verband wordt kort volstaan met een verwijzing naar implementatieproblemen met verordeningen en Commissie-

richtlijnen en -verordeningen. Ook al zou bij de reguliere richtlijnen de achterstand kunnen worden weggewerkt, dan nog kan bij laatstgenoemde soorten regelgeving gelden dat daar nogal eens implementatietermijnen gelden die zo kort zijn dat tijdige implementatie volgens de gebruikelijke procedures illusoir kan worden. Hetgeen vervolgens aanleiding kan geven om de introductie van verdergaande maatregelen te overwegen.

Naar aanleiding van de laatste vraag van de leden van de CDA-fractie om de voorbeelden in paragraaf 3 van het kabinetsstandpunt te verduidelijken zal hierna een verdere uitwerking van die voorbeelden worden gegeven. Het gaat bijvoorbeeld om 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. Wat betreft Commissierichtlijnen kunnen in elk geval de volgende vier, recente voorbeelden worden genoemd, die zich op het beleidsterrein van de ministeries van VROM en van Verkeer en Waterstaat bevinden (motorvoertuigen: vermogen, emissies en geluidsniveau). Deze richtlijnen werden 15 december 1999 vastgesteld en 28 december gepubliceerd (PbEG L 334). Drie van deze richtlijnen (1999/99/EG, 1999/100/EG en 1999/102/EG) dienden uiterlijk 31 december 1999 geïmplementeerd te zijn. De vierde (1999/101/EG) kent een in dit licht betrekkelijk ruim te noemen termijn van drie maanden: 31 maart 2000. Concreet betreft het:

- *Richtlijn 1999/99/EG* van de Commissie van 15 december 1999 tot aanpassing aan de technische vooruitgang van Richtlijn 80/1269/EEG van de Raad inzake het motorvermogen van motorvoertuigen (PB L 334 van 28 december 1999);
- *Richtlijn 1999/100* van de Commissie van 15 december 1999 tot aanpassing aan de technische vooruitgang van richtlijn 80/1268 inzake de emissie van kooldioxide en het brandstofverbruik van motorvoertuigen (PB L 334 van 28 december 1999);
- *Richtlijn 1999/101/EG* van de Commissie van 15 december 1999 tot aanpassing aan de technische vooruitgang van Richtlijn 70/157/EEG van de Raad betreffende het toegestane geluidsniveau en de uitlaat-inrichting van motorvoertuigen (PB L 334 van 28 december 1999), en
- *Richtlijn 1999/102/EG* van de Commissie van 15 december 1999 houdende aanpassing aan de technische vooruitgang van Richtlijn 70/220/EEG van de Raad betreffende maatregelen tegen luchtverontreiniging door emissies van motorvoertuigen (PB L 334 van 28 december 1999).

Tenslotte worden in het kabinetsstandpunt bepaalde besluiten genoemd van internationale organisaties, op de totstandkoming waarvan de lidstaten beperkte invloed hebben. Bij deze categorie zal vooral gedacht moeten worden aan de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) en de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR) ingesteld op grond van de Herzene Rijnvaartakte. Beide zijn relatief zelfstandig opererende organisaties die politiek en beleidsmatig door Nederland ondersteunde doelstellingen trachten te verwezenlijken. Enkel vanwege implementatieproblemen kan Nederland zich in de besluitvormingsfase moeilijk tegen een desbetreffend voorstel uitspreken. Het probleem wordt overigens vergroot omdat de EG in richtlijnen vaak versneld IMO-regelgeving overneemt.

Daarnaast kan meer tijd nodig zijn vanwege de betrokkenheid van de Nederlandse Antillen en van Aruba bij de totstandkoming van rijks-wetgeving ter zake.

De leden van de VVD-fractie uitten hun zorg over de mate waarin richtlijnen tot stand komen waarbij er nauwelijks of geen sprake is van implementatietermijnen. Zij wezen hierbij naar richtlijn nr. 98/77/EG van

de Commissie van 2 oktober 1998 houdende aanpassing aan de technische voorschriften van richtlijn nr. 70/220/EEG inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten met betrekking tot maatregelen tegen luchtverontreiniging door emissies van motorvoertuigen (PbEG L 286), met een implementatietermijn van niet meer dan twee maanden. Een ander voorbeeld met korte termijnen betrof richtlijn 98/25/EG van de Raad en richtlijn 98/42/EG van de Commissie inzake havenstaatcontrole, waarvoor termijnen van twee en drie maanden golden, terwijl voor implementatie zelfs wijziging van een formele wet noodzakelijk was. De voorbeelden leidden tenslotte tot de vraag van de leden van de VVD-fractie waarom de Europese en internationale besluitvorming zo vaak zulke onmogelijke uitkomsten te zien geeft.

Deze vraag laat zich moeilijk in algemene termen beantwoorden. Voorop staat dat het beeld dat deze leden schetsen niet de normale situatie betreft. De genoemde onmogelijke uitkomsten, het gehele terrein beschouwend, zijn toch meer uitzonderingssituaties. Maar indien zo'n uitzonderingssituatie zich voordoet, kan dit wel aanmerkelijke nadelen met zich meebrengen. Vanuit de BNC wordt in elk geval nadrukkelijk aandacht besteed aan mogelijke implementatieproblemen wanneer uit een voorstel blijkt dat een, naar het oordeel van de regering, te korte implementatietermijn wordt voorgesteld. Het standpunt van de BNC wordt ook aan de Nederlandse onderhandelaars meegegeven. Indien desalniettemin wordt geconstateerd dat de besluitvorming tendeert naar, in de woorden van de leden van de VVD-fractie, onmogelijke uitkomsten, is het voor de lidstaat Nederland lang niet in alle gevallen mogelijk om met succes bezwaar te maken tegen korte implementatietermijnen. Het betreft dan vooral uitvoeringsrichtlijnen en -verordeningen van de Commissie. Op de totstandkoming hiervan hebben de lidstaten geen of veel minder invloed dan op de totstandkoming van reguliere verordeningen en richtlijnen. Deze uitvoeringsrichtlijnen en -verordeningen kennen vaak zeer korte implementatietermijnen. Bezwaar maken tegen dergelijke termijnen is niet of nauwelijks mogelijk. De Commissie beschouwt het tot stand brengen van deze richtlijnen namelijk als een exclusieve bevoegdheid die haar is toegekend op basis van artikel 211 van het EG-Verdrag. De zogenoemde Commissiebesluiten worden thans vastgesteld volgens besluit nr. 99/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PbEG L 184). Hierbij vindt besluitvorming bijvoorbeeld plaats bij meerderheid van stemmen. Inhoudelijk kan ook meespelen het feit dat de Commissie, bijvoorbeeld bij de motorvoertuigenregelgeving, verplicht is om op grond van internationale afspraken of op grond van eerdere richtlijnen binnen een bepaalde termijn met uitvoeringsmaatregelen te komen. In een dergelijke situatie is het praktijk dat de Commissie die termijn aanhoudt, ook als de totstandkoming van de nadere regelgeving om welke reden dan ook langer duurt dan voorzien.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich voorts af of het verlagen van de implementatietermijnen naar vier en twaalf maanden (voor respectievelijk amvb's en wetten in formele zin) voldoende is om een zeer restrictief-gebruik te garanderen. Dit is naar mijn oordeel het geval. In eerste instantie wil ik in dit verband nog eens op wijzen op dat deze aanscherping naar aanleiding van het advies van de Raad van State in het kabinetsstandpunt is aangebracht, juist om het uitzonderingskarakter van de buitenwerkingstellingsbevoegdheid sterker dan aanvankelijk te benadrukken. In het nader rapport is dit ook aldus verwoord. Daarnaast is de implementatietermijn niet de enige factor om te bepalen of in een specifieke wet een buitenwerkingstellingsbevoegdheid kan worden opgenomen. In het kabinetsstandpunt is aangegeven dat voldaan moet worden aan alle zeven voorwaarden die daar zijn uitgewerkt. Voor de

goede orde merk ik op dat ook vanuit een oogpunt van efficiënte benutting van de wetgevingscapaciteit de mogelijkheid van buitenwerkingstelling en indeplaatsstelling niet aantrekkelijk is. Het werk moet in feite tweemaal worden gedaan. Na het gebruik maken van de voorziening dient immers zo spoedig de definitieve voorziening te worden getroffen. Bij het gebruik maken van de voorziening zal dus steeds de vraag dienen te worden beantwoord of het dubbele werk, dat ook dubbel beslag legt op – soms toch al schaarse – wetgevingscapaciteit, opweegt tegen de tijdwinst die ermee wordt geboekt.

Het oordeel van de leden van de VVD-fractie dat het kabinet zou neigen naar oplossingen voor de langere termijn (stilzwijgende goedkeuring, vangnetbepaling in de Algemene wet bestuursrecht), waarmee een premie zou dreigen te worden gesteld op het hanteren van veel te korte implementatietermijnen vloeit niet voort uit het kabinetsstandpunt. Uitgangspunt is dat met het pakket aan implementatievoorzieningen dat met inbegrip van de voorgestelde buitenwerkingstellingsvoorziening ter beschikking staat aan eventuele implementatieproblemen op overtuigende wijze het hoofd kan worden geboden. De ogen mogen echter niet worden gesloten voor de werkelijkheid. Dit betekent dat in het kabinetsstandpunt volledigheidshalve ook verdergaande alternatieve oplossingen worden geschetst voor een situatie waarin zich stelselmatig problemen blijven voordoen.

Duidelijk wil hier echter gesteld zijn dat het kabinet op zich geen voorstander is van het realiseren van deze oplossingen voor de langere termijn. Een in dat kader voor een stilzwijgende goedkeuringsprocedure, waarin een wetsvoorstel gelijktijdig aan beide Kamers ter stilzwijgende goedkeuring wordt voorgelegd, noodzakelijke wijziging van de Grondwet is nu dan ook nadrukkelijk niet aan de orde. Onverkort geldt nog steeds hetgeen is aangegeven in het kabinetsstandpunt Voortvarend wetgeven (kamerstukken II 1993/94, 23 462, nr. 1, blz. 19–20). Het kabinet oordeelt de procedure als interessant, maar ziet nog steeds geen aanleiding om op dit punt een grondwetswijziging in gang te zetten. Dit kan eerst anders worden indien mocht blijken dat maatregelen binnen het raam van de Grondwet – waartoe ook de buitenwerkingstellingsvoorziening behoort – geen soelaas blijken te bieden.

In het ICER-advies is op bladzijde 13 aangegeven dat «op zich niet onbelangrijke zaken» bij ministeriële regeling kunnen worden geregeld. De leden van de VVD-fractie vroegen zich af hoe zij dit standpunt van de ICER moesten verstaan in het licht van de constitutionele aspecten van de onderhavige problematiek. Ik lees het ICER-advies aldus, dat ondanks het algemene uitgangspunt dat uitwerking van het primaat van de wetgever dat de belangrijkste elementen van een regeling in de wet moeten worden opgenomen, dit onverlet laat dat zaken die niet hieronder vallen toch zeker van belang kunnen zijn.

Blijkens de aanwijzingen voor de regelgeving kan het gaan om voorschriften van administratieve aard, de uitwerking van details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld. Daarnaast is ministeriële regelgeving toegestaan indien het gaat om het verwerken in de Nederlandse wetgeving van internationale regelingen die de Nederlandse wetgever, behoudens op ondergeschikte punten, geen ruimte laten voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard. Meer in het bijzonder kan ten aanzien van implementatievraagstukken nog worden gewezen op aanwijzing 339 waarin wordt aangegeven wanneer delegatie van regelgevende bevoegdheid daarbij eerder in aanmerking komt dan in «normale» gevallen.

De leden van de VVD-fractie wilden tenslotte graag weten of de problematiek van korte implementatietermijnen zich ook in andere bij de besluitvorming betrokken landen voordoet en hoe deze landen daarmee omgaan. Uit navraag blijkt dat ook andere lidstaten in een aantal gevallen implementatietermijnen als (te) kort ervaren. Uit het meest recente jaarverslag van de Commissie over de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht (1998) blijkt dat Nederland waar het gaat om de tijdige implementatie van richtlijnen bovengemiddeld scoort met een zesde plaats. In overleg over de totstandkoming van EG-besluiten speelt tegenwoordig de implementatietermijn steeds vaker een belangrijke rol. Niet alleen Nederland, maar ook andere bij de besluitvorming betrokken lidstaten dringen in toenemende mate aan op reële implementatietermijnen.

Overigens worden andere EU-lidstaten in vergelijkbare mate als Nederland geraakt door problemen in verband met korte implementatierichtlijnen. Dit geldt vooral EG-verordeningen, die rechtstreeks toepasselijk zijn in het nationale recht, en uitvoeringsrichtlijnen en verordeningen van de Commissie.

Bezwaar maken tegen deze korte implementatietermijnen is slechts dan zinvol als aangetoond kan worden dat de Commissie ten onrechte gebruik wenst te maken van een uitvoeringsrichtlijn, terwijl het in feite geen uitvoering betreft. In dat geval zou de richtlijn op reguliere wijze tot stand moeten worden gebracht, waarbij de lidstaten niet alleen invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van de richtlijn, maar ook op de implementatietermijn. Daarnaast speelt een rol dat de desbetreffende materie soms een korte implementatietermijn vereist. Ook in die gevallen heeft bezwaar maken door Nederland of door een ander bij de besluitvorming betrokken land veelal geen zin.

De leden van de PvdA-fractie wezen nog op een bijzonder geval, gevormd door besluiten van volkenrechtelijke organisaties welke onmiddellijk moeten worden geïmplementeerd (bijvoorbeeld besluiten van de Veiligheidsraad van de VN) dan wel directe werking hebben en dus geen implementatie behoeven (bijvoorbeeld verordeningen van de EG-Commissie of Raad van Ministers).

Ten aanzien van deze wel in het rapport genoemde categorie misten zij een oplossing.

Naar mijn oordeel lijkt er in dezen sprake van een misverstand. Het kabinetsstandpunt heeft namelijk ook betrekking op de hier bedoelde categorie van gevallen. Het gaat hierbij zowel om het in het kabinetsstandpunt geschetste kader voor implementatie binnen de huidige kaders, als voor de voorwaarden die in acht moeten worden genomen wil de rechtsfiguur van de buitenwerkingstelling en de indeplaatsstelling in een specifieke wet kunnen worden opgenomen. Een specifieke oplossing voor deze categorie is dus niet aan de orde.

Wat de constitutionele aspecten in het kader van de onderhavige problematiek betreft, vroegen de leden van de PvdA-fractie zich af of – ook als de Grondwet nadere regelgeving door een lagere regelgever toestaat – de inhoud van die delegatie zo ver kan gaan dat de grondwettelijke attributie van competentie aan de wetgever zelf in het geding komt. En of, als de wetgever een materie zelf in de wet heeft geregeld – en daarmee heeft aangegeven dat hij die bij wet wilde regelen – een lagere regel daarvoor in de plaats kan worden gesteld op initiatief van een lagere regelgever.

Graag ga ik nog eens ten principale in op deze aspecten. In een hogere regeling wordt in beginsel niet toegestaan dat deze wordt gewijzigd bij lagere regeling. Dit uitgangspunt is neergelegd in Aanwijzing 34 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Wetgeving vindt in Nederland op rijksniveau plaats via wetten, amvb's en ministeriële regelingen. Een wet

kan als hoogste regeling op basis van deze aanwijzing dus in beginsel niet bij amvb of ministeriële regeling worden gewijzigd.

Een wet heeft de status van hoogste regeling niet zonder reden. Na behandeling in de ministerraad en advisering door de Raad van State wordt deze in gezamenlijk overleg tussen regering en Staten-Generaal tot stand gebracht. De Grondwet laat er dan ook door allerlei specifieke opdrachten geen twijfel over bestaan dat voor de burgers belangrijke zaken bij wet worden geregeld. Ook als de Grondwet het niet met zoveel woorden zegt, wordt op basis van het zogenoemde primaat van de wetgever geoordeeld dat de hoofdzaken van een regeling in de wet hun plaats dienen te vinden. De directe betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging bij de totstandkoming van die wetten is daarbij essentieel. Niet altijd worden onderwerpen bij wet geregeld, maar via delegatie in lagere wetgeving. In de onderhavige discussie gaat het echter veel meer om de vraag of en zo ja wanneer de wetgever de bevoegdheid om de regering of betreffende minister toe te staan om, in afwachting van de noodzakelijke definitieve wettelijke voorziening, tijdelijk van een wettelijke bepaling afwijkende regels vast te stellen. Het gaat bovendien om tijdelijke regels, waarvan de inhoud feitelijk vaststaat, in het perspectief van de definitieve voorziening die spoedig tot stand dient te worden gebracht. In de Grondwet wordt immers gesteld dat de vaststelling van wetten enkel kan geschieden door regering en Staten-Generaal. Formeel kan bij amvb of ministeriële regeling de wet dus niet worden gewijzigd. Als bijvoorbeeld een in een wet opgenomen bedrag bij amvb kan worden herzien, impliceert dit niet dat de wet op dat punt wordt gewijzigd. Het oude bedrag blijft daarin staan, ook als een amvb tot stand is gebracht waarin een ander bedrag is vastgesteld.

De wet is in het hier gegeven voorbeeld wel bij lagere regeling in materiële zin gewijzigd. De Grondwet verzet zich daar niet tegen. De Grondwet zegt wanneer een regeling een wet is. Wat in de wet regeling moet vinden en wat niet, is niet in algemene zin in de Grondwet geregeld. Evenmin is er een constitutionele regel dat een onderwerp dat in de wet (al dan niet gedeeltelijk) is geregeld, niet ook nog bij lagere regeling nader of zelfs in afwijking van de wet kan worden geregeld. De beperkingen die in een dergelijk geval wel gelden zijn gelegen in de vraag in hoeverre onderwerpen hoe dan ook volgens de Grondwet bij lagere regeling dan de wet kunnen worden geregeld.

Hierbij komt het vraagstuk van de delegatie aan de orde. In de Grondwet zijn immers wel de gevallen aangegeven waarin delegatie uitdrukkelijk niet is toegestaan. Sinds 1983 is uit onze Grondwet gemakkelijk af te leiden of delegatie is toegestaan. Slechts als een bepaling in enigerlei vorm het werkwoord «regelen» of de woorden «regels» of «regeling» bevat dan wel de term «bij of krachtens» gebruikt, is delegatie toegestaan. De bekende uitzonderingen op deze hoofdregel zijn, naast de beperking van grondrechten, het onderwijsartikel (artikel 23 Gw) en het belastingartikel (artikel 104 Gw). Op het eerste gezicht moet dus vastgesteld worden dat er constitutioneel geen absolute belemmeringen zijn behoudens de delegatieverboden, wanneer de wetgever zelfde bevoegdheid geeft om bij lagere regeling af te wijken van de wet. Daarnaast kan het parlement zonodig gebruik maken van zijn reguliere controlebevoegdheden als het zich niet kan verenigen met de wijze waarop van die bevoegdheid gebruik wordt gemaakt.

Een nuancering is echter wel op zijn plaats. Vanuit het belang van de democratische rechtsstaat, die mede ten grondslag ligt aan het primaat van de wetgever, zou het wel een constitutioneel ongewenste ontwikkeling zijn als dit soort bepalingen met regelmaat in wetten zou worden opgenomen. Bij de totstandkoming van amvb's is het parlement in beginsel niet betrokken. In ieder geval is er geen sprake van gemeen

overleg. Bij ministeriële regelingen ontbreekt bovendien nog de adviseerende rol van de Raad van State, terwijl in beginsel ook niet is voorzien in een behandeling in de ministerraad. Dit leidt ertoe dat niet dan met grote terughoudendheid en omgeven met de nodige voorwaarden tot het opnemen in wetten kan worden overgegaan van bepalingen die afwijking mogelijk maken van diezelfde wetten. Juist daarop ziet ook het kabinetsstandpunt.

Dezelfde leden wilden voorts vernemen in hoeverre de in bijlage 3 van het ICER-advies genoemde wetsartikelen bij de respectieve parlementaire behandelingen voorwerp van specifieke discussie zijn geweest. Op basis van de parlementaire stukken kan worden geconcludeerd dat slechts enkele van de in bijlage 3 genoemde artikelen tijdens de parlementaire behandeling aanleiding hebben gegeven tot het stellen van vragen. Na beantwoording werd hier van de zijde van het parlement vervolgens niet meer op terug gekomen. Meer specifiek betrof het de volgende voorschriften.

- *artikel 23 van de Scheepvaartverkeerswet.* Het artikel was destijds in precies dezelfde vorm opgenomen in het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel en is – afgezien van een vraag naar de reden van opneming, waarbij door de minister van Verkeer en Waterstaat in haar reactie de memorie van toelichting is herhaald – bij de behandeling niet aan de orde geweest. Blijkens de memorie van toelichting werd destijds veel meer aan IMO- of Herziene Rijnvaartakten zaken gedacht dan aan EG-richtlijnen. Op het beleidsterrein waarop de Scheepvaartverkeerswet betrekking heeft, waren deze zeldzaam.
- *artikel 49 van de Diergeneesmiddelenwet.* In het voorlopig verslag werd de regering door de leden van de VVD-fractie gevraagd naar de wijze waarop onder meer het voorgestelde artikel 49 zou worden uitgevoerd (kamerstukken II 1983/84, 17 764, nr. 4, blz. 8). In reactie werd feitelijk verwezen naar hetgeen eerder in de memorie van toelichting was aangegeven: het artikel kan slechts worden gebruikt ter uitvoering van verplichtingen die op Nederland, als lid-staat van de EEG, rusten (kamerstukken II 1983/84, 17 764, nr. 5, blz. 6).
- *artikel 23 van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962.* In de memorie van antwoord wordt ingegaan op bezwaren van de leden van de GPV-fractie tegen de voorgestelde constructie waarbij via een algemene maatregel van bestuur wettelijke bepalingen terzijde kunnen worden gesteld (kamerstukken II 1993/94, 23 177, nr. 5, blz. 19). Bovendien was de vraag aan de orde of op deze manier niet te kort werd gedaan aan de rechten van de beide Kamers der Staten-Generaal als medewetgever. Een andere vraag had betrekking op mogelijke problemen met de kenbaarheid van de wetgeving. Onderkend werd dat er een spanningsveld kan ontstaan tussen het uitgangspunt dat aanvullingen en afwijkingen van de wet de noodzaak met zich brengen deze ook bij de zelf te regelen en de noodzaak door de toenemende en veelal gedetailleerde regelgeving vanuit «Brussel» de wetgeving snel en adequaat aan te passen. Gelet op dit spanningsveld is dan ook maar een beperkte en welomschreven mogelijkheid voorgesteld om bij amvb van de wet af te kunnen wijken. Gelet hierop werd de voorgestelde mogelijkheid aanvaardbaar geoordeeld. Problemen met de kenbaarheid werden niet verwacht. Uiteraard zal de betreffende regelgeving in het Staatsblad worden geplaatst.
- *artikel 30a van de Vleeskeuringswet.* Het wetsvoorstel werd voorjaar 1965 behandeld in de Tweede Kamer. In de memorie van toelichting werd de bepaling zonder veel omhaal van woorden aldus toegelicht:

«Op deze wijze zal op soepele en snelle wijze aan de voor Nederland bindende voorschriften uitvoering gegeven kunnen worden» (kamerstukken II 1964/65, 8051, nr. 3). De bijzondere commissie die het wetsvoorstel voorbereidde sprak nadrukkelijk haar begrip uit voor de grote delegatie (voorlopig verslag; kamerstukken II 1964/65, 8051, nr. 4). Het zal niet verbazen dat de verantwoordelijke Staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid oordeelde als volgt: «het verheugt de ondergetekende dat de commissie er begrip voor heeft dat de delegatie, die in het ontwerp wordt voorgesteld, gewenst is» (memorie van antwoord; kamerstukken II 1964/65, nr. 5).

De leden van de PvdA-fractie constateerden dat er geen grondwettelijke regeling bestaat die een bijzondere (spoed)procedure vaststelt om te zorgen dat het Nederlands recht in overeenstemming wordt gebracht met hogere regels. Daarvoor geldt immers nog steeds het systeem dat teruggaat op de Grondwetten van 1815 en 1848. Zij koppelden hieraan de vraag of het kabinet een grondwetswijziging wil bevorderen die deze materie regelt.

Voor zover deze leden doelen op een aanpassing van de Grondwet met betrekking tot de wetgevingsprocedure heeft de regering thans niet de behoefte om een initiatief in die richting te nemen. Op de daaraan ten grondslag liggende redenen is eerder in deze nota ingegaan op vragen van de leden van de VVD-fractie over de oplossingen op langere termijn die de regering zou nastreven.

In hoeverre de ontwikkelingen op Europees(rechtelijk) terrein in meer algemene zin gevolgen hebben voor ons constitutionele bestel en welke gevolgen dat voor dat bestel zou kunnen hebben is een van de onderwerpen die mogelijk aan de orde kunnen komen in het kader van de door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vorm te geven constitutionele agenda voor de komende jaren.

De laatste vraag van de leden van de PvdA-fractie of met «monitoring» toezicht of voortgangsbewaking kan zijn bedoeld of gewoon «volgen», en of «grip houden op» hetzelfde is als gewoon greep houden op, wordt bevestigend beantwoord.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals