

Vergaderjaar 2017–2018

34 714

EU-voorstel: Commissiemededeling EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing C(2016)8600¹

D

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 april 2018

Bij brief van 13 februari jl. reageerde u op onze brief van 13 december 2017 inzake de tijdige implementatie van Europese richtlijnen.² Mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken bericht ik u als volgt.

In deze brief wil ik nader ingaan op de rol van uw Kamer in de implementatie van Europese richtlijnen in het licht van de gehanteerde strikte implementatietermijnen, en op het belang van grotere transparantie van het Europese wetgevingsproces met het oog op de rol van uw Kamer in het wetgevingsproces en het bewaken van het subsidiariteitsbeginsel.

De eerder verstuurde kabinetsbrief had de strekking tot uitdrukking te brengen dat het belang van tijdige implementatie groter is geworden als gevolg van het aangescherpte boetebeleid van de Europese Commissie. Consequentie van dat beleid is dat het van groter belang wordt om vertraging te voorkomen.

Het risico van termijnoverschrijding komt het meest nijpend in beeld gedurende de slotfase van het wetgevingsproces, zijnde de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer. Zoals u terecht aangeeft wil dat echter niet zeggen dat uw Kamer aangesproken zou mogen worden op vertragingen die reeds in het voortraject zijn ontstaan. Het is onze intentie geweest om te bezien welke middelen beschikbaar zijn om vertraging te voorkomen.

We hebben er daarbij niet voor gepleit om een algemene delegatiegrondslag voor implementatie mogelijk te maken. Wel willen wij bij implementatie van een richtlijn meer proactieve aandacht geven aan de vraag op welke manier latere wijzigingen daarvan geïmplementeerd moeten worden. Dat zou in voorkomend geval tot het voorstel kunnen leiden om elementen in het implementatievoorstel waarbij te voorzien valt

¹ Zie dossier E170008 op www.europapoort.nl

² Kamerstukken I 2017/18, 34 714, B

dat bij toekomstige wijziging daarvan het primaat van de nationale wetgever niet of nauwelijks aan de orde is, in gedelegeerde wetgeving neer te leggen opdat dit door middel van gedelegeerde regelgeving (eventueel na voorhang) kan plaatsvinden. Op die manier wordt enerzijds de mogelijkheid geschapen om volgende wijzigingen van die richtlijn sneller te kunnen implementeren, terwijl anderzijds voorkomen wordt dat voor die gevallen beslag wordt gelegd op de schaarse capaciteit binnen het formele wetgevingstraject.

In uw reactie stelt u dat de onderscheidende betekenis van richtlijnen ten opzichte van verordeningen nu juist is dat ruimte wordt gelaten aan de nationale wetgever om bepaalde zaken naar eigen inzicht te regelen, zolang het doel van de richtlijn maar behaald wordt. Hierdoor is er nog wel degelijk een discussie mogelijk over de normstelling en ligt het opnemen van deze normstelling in een wet in formele zin meer voor de hand dan opname in lagere regelgeving, ook wanneer veelvuldige of snelle wijziging valt te voorzien. Slechts wanneer de Europese wetgever ervoor kiest een onderwerp te regelen bij verordening, ligt het primaat volledig bij hem, zo stelt u.

Wanneer de Europese wetgever voor een richtlijn in plaats van een verordening kiest, impliceert dat niet automatisch dat bij de implementatie daarvan wezenlijke beleidskeuzes aan de nationale wetgever worden gelaten. Het kan inderdaad voorkomen dat een richtlijn nog bepaalde inhoudelijke beleidskeuzes aan de lidstaten laat (bijvoorbeeld over een te stellen termijn binnen de door die richtlijn geboden bandbreedte, of tussen opties over de wijze van uitvoering daarvan). Het spreekt vanzelf dat bij een dergelijke keuze het beginsel van het primaat van de nationale wetgever ten volle aan de orde is. Als dan op voorhand, tijdens de wetgevingsprocedure, duidelijk is dat er meer tijd nodig is voor omzetting van richtlijnen, kan het ook zinvol zijn in de richtlijn zelf nadere afspraken te maken over implementatietermijnen, die dan afwijken van de gebruikelijke standaard implementatietermijn van twee jaar als bedoeld in punt 42 van het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven.³

Veelal blijft de aan de nationale wetgever gelaten keuzevrijheid echter beperkt tot wetstechnische keuzes over de wijze waarop de richtlijn in nationale regelgeving wordt omgezet. De keuze voor het instrument van een richtlijn in plaats van een verordening is dan ingegeven door de wens om de lidstaten in staat te stellen zelf de meest efficiënte en effectieve inbedding in de nationale rechtsorde daarvan te realiseren. Bij wijzigingsrichtlijnen die normen of procedures in een eerdere richtlijn wijzigen zonder dat daarmee structurele wijzigingen worden geïntroduceerd ten aanzien van het eerder door die richtlijn in het leven geroepen stelsel, zijn ook deze wetstechnische vragen vaak niet meer aan de orde.⁴ Dit was met name de situatie waarop ons voornemen het oog heeft: in zo'n geval is het wenselijk direct bij de eerste implementatie te bezien welke elementen van het voorstel beter op lager niveau dan dat van de formele wet vastgelegd kunnen worden, met het oog op de snelle implementeerbaarheid van mogelijke toekomstige aanpassingen daarvan.

Wij verwezen naar de Aanwijzingen van de regelgeving omdat daarin een aantal van de hier aan de orde zijnde bestendige beleidsregels over

³ Publicatieblad van de Europese Unie 2016, L 123.

⁴ Daarbij mede in acht nemend het vaste beleid dat, om vertraging te voorkomen, aangesloten dient te worden bij instrumenten waarin de bestaande regelgeving reeds voorziet, zie Aanwijzingen voor de regelgeving nr. 9.7.

delegatie en instrumentkeuze zijn neergelegd, in bepaalde gevallen ook als neerslag van een discussie met het parlement. Wanneer het kabinet een delegatiegrondslag in een implementatiewetsvoorstel opneemt, is het vanzelfsprekend ter keuze van de kamers om daar al dan niet mee in te stemmen. De Aanwijzingen zijn voor die keuze niet rechtstreeks relevant, maar de achterliggende ratio daarvan wel. Wij vragen u daarom om in zo'n geval het voorstel tot het opnemen van een delegatiegrondslag op zijn eigen merites te bezien binnen de concrete context van het implementatiewetsvoorstel. Mede in het licht van het toegenomen belang van tijdige implementatie en de financiële consequenties die een overschrijding kan hebben, is het naar onze mening in ieder geval niet wenselijk dit vooraf en in algemene zin als ontoelaatbaar aan te merken.

In uw brief uit u tenslotte nog onvrede over de beperkte invloed die uw Kamer kan uitoefenen op het Europese wetgevingsproces, en vraagt u om aandacht voor de verbetering van de transparantie daarvan. Evenals uw Kamer acht het kabinet een optimale EU-informatievoorziening aan het parlement van groot belang. Dit is immers onmisbaar voor een goede uitoefening van de controlerende taak van het parlement alsmede voor de rol van de Kamer heeft in het Europese wetgevingsproces. Over deze informatievoorziening zijn afspraken gemaakt met de Tweede Kamer, die onverkort van toepassing zijn voor uw Kamer.⁵ Via deze afspraken kan uw Kamer invloed uitoefenen op de inzet van het kabinet in de onderhandelingen over wetgevingsdossiers in Brussel. Daarnaast heeft uw Kamer directe invloed op het Europees wetgevingsproces via protocol 2 bij het Verdrag van Lissabon betreffende de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid en artikel 4 van de Goedkeuringswet bij het Verdrag van Lissabon waarin het parlementair voorbehoud wordt geregeld.

Het kabinet is het met uw Kamer eens dat de verbetering van de transparantie in het EU-wetgevingsproces aandacht blijft vragen. Het kabinet heeft dan ook met veel genoegen kennisgenomen van het recente COSAC-paper «Opening up closed doors: Making the EU more transparent for its citizens» van de Eerste en Tweede Kamer. Het kabinet deelt het belang dat het parlement hecht aan de versterking van transparantie in het Europese besluitvormingsproces, inclusief wetgeving. Ik verwijs hierbij ook naar de kabinetsreactie van 23 februari j.l. op het COSAC-paper⁶ waarin onze acties naar aanleiding van dit rapport beschreven zijn. Nederland heeft de afgelopen jaren in Brussel een proactieve transparantieagenda gevoerd en is voornemens deze proactieve agenda voort te zetten.⁷

Mede dankzij de Nederlandse inzet zijn er belangrijke stappen gezet om het Europese wetgevingsproces transparanter, inclusiever en effectiever te maken, o.a. door sluiting van het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven tijdens het Nederlands Voorzitterschap in 2016. Het slagen van een ambitieuze Europese transparantieagenda is alleen mogelijk wanneer transparantie door alle EU-instellingen en lidstaten als een gedeelde verantwoordelijkheid wordt beschouwd. Een actieve opstelling van de nationale parlementen zoals u heeft gedaan in onder andere het eerdergenoemde COSAC-paper dat het parlement voorbereidde, is daarbij onmisbaar. Meer transparantie zorgt voor een betere informatiepositie van het parlement en stelt het parlement in staat om zijn rol in het wetgevingsproces en als bewaker van het subsidiariteitsprincipe ten volle uit te oefenen.

⁵ Kamerstukken I 2016/17, 34 648, E.

⁶ Kamerstukken II 2016/17, 22 112 nr. 2498.

⁷ Kamerstukken II 2016/17, 22 112, nr. 2205.

Ik vertrouw er op u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker