3
Verzamelwet Brexit

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van enige wetten en het treffen van voorzieningen in verband met de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie (Verzamelwet Brexit) (35084).**

De **voorzitter**:
Aan de orde is de behandeling van wetsvoorstel 35084, Wijziging van enige wetten en het treffen van voorzieningen in verband met de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie, oftewel de Verzamelwet Brexit.

Ik heet de minister van Buitenlandse Zaken van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**:
Ik geef het woord aan mevrouw Faber.

□

Mevrouw **Faber-van de Klashorst** (PVV):
Dank u, voorzitter. Aangezien u al heeft aangegeven vanmiddag het woord te zullen voeren over de gebeurtenissen van gisteren, zal ik daar nu verder over zwijgen.

Voorzitter. Menigeen herinnert zich de legendarische woorden van Margaret Thatcher: "I want my money back!" Zij stond voor de Britse belangen. Zij stond haar mannetje en het verhaal gaat dat de onbuigbare Thatcher de Duitse premier Helmut Schmidt dusdanig tot wanhoop bracht dat hij met meubels begon te gooien. Een slechte verliezer dus.

Nu heeft het Britse volk middels een referendum gesproken: wij willen onze vrijheid terug. Een gruwel voor de Europese politieke elite, met D66 voorop. Wellicht wilde D66 als vazal van de Europese Unie Britse taferelen voorkomen en lieten ze uit voorzorg hun eigen minister het raadgevend referendum door het putje spoelen. Maar het Britse volk kreeg wel een referendum en greep de kans om zijn afkeer inzake het afstaan van soevereiniteit aan de Brusselse dictators vorm te geven en deze om te zetten in een brexit.

In plaats van dat de Europese Unie de wens van het Britse volk respecteert en redt wat er te redden valt, werden alle voorstanders van de brexit door de voorzitter van de Europese Raad Donald Tusk naar een speciale plek in de hel verwenst. Hiermee werd een deel van het Britse volk en een deel van de democratisch gekozen volksvertegenwoordigers in het Europese vagevuur afgefikt. De voorzitter van de Europese Commissie, Juncker, deed er nog eens een schepje bovenop. Hij trachtte de Britse premier May belachelijk te maken, niet door gênant eens lekker door haar haar te kroelen, maar door liederlijk een dansje na te doen. Deze beelden gingen de hele wereld over, waarin hij niet alleen zichzelf en de hele Europese Unie belachelijk maakte, maar de Britse premier én het Britse volk schoffeerde.

Men gaat er compleet aan voorbij dat het Verenigd Koninkrijk nog altijd een van de toonaangevende landen in de wereldpolitiek is. Het zou getuigen van moed en respect voor de democratie om de stem van het Britse volk serieus te nemen en over te gaan op een scenario van een ordentelijke brexit. Want hoe je het ook wendt of keert, het Verenigd Koninkrijk is nog altijd de vijfde economie ter wereld. Het is toch te gek voor woorden dat je als Europese Unie de hele wereld afschuimt voor handelsverdragen en dat er een balletje wordt opgegooid om zelfs Afrika de vrijhandelszone in te rommelen, om vervolgens je Britse buurman uit rancune het leven zuur te maken? Blijkbaar heeft de Europese Unie meer met de Amerikaanse warlords dan met de Britse lords.

Voorzitter. Ondertussen wordt ons een beeld voorgehouden van chaos zodra de brexit een feit zou zijn. Maar de vraag is: stoppen we dan met handeldrijven met het Verenigd Koninkrijk? Dat deden we toch ook al voor het bestaan van de Europese Unie? Het havenhoofd van Calais heeft al aangegeven, geen grote problemen te verwachten bij een harde brexit. Blijkbaar gaat de Amerikaanse oneliner "everyone loves your dollar" hier ook op, alleen betreft het nu Britse ponden. Eigenlijk ziet de Europese Unie het Verenigd Koninkrijk liever niet vertrekken. Zelfs Eurocommissaris Frans Timmermans geeft aan de vlag uit te hangen als de Britten blijven. Als een echte socialist is hij dol op het spenderen van andermans geld en wil hij net als de rest van de Europese elite de Britse nettobetaler binnen de Europese familie houden. Daarnaast speelt het Verenigd Koninkrijk ook nog een grote rol op het gebied van veiligheid, waaronder defensie en terrorismebestrijding.

Om de Britten op de knieën te dwingen, speelt de EU de smerige troef van de backstop die is opgenomen in het uittredingsverdrag. Hierdoor wordt een ordentelijke uittreding heel erg moeilijk. De Britten krijgen in feite nog maar twee gerechten op het menu: of een harde brexit of totdat de EU uiteenvalt gevangen zitten in een douane-unie. Dit laatste wordt veroorzaakt door de grens met Noord-Ierland die openblijft tot er een handelsakkoord is gesloten waar alle lidstaten mee moeten instemmen. De kans is groot dat Ierland zomaar een pion wordt op het Brusselse schaakbord en volhardt in een veto dat het kan inzetten bij een nog te sluiten verdrag tussen de Europese Unie, het Verenigd Koninkrijk en de arme Ieren die van euro's houden.

Blijkbaar is de Europese Unie doodsbang voor een succesvolle brexit en dat de vonk van de vrijheid overslaat op andere lidstaten. Het is opvallend dat in het voorliggende wetsvoorstel de commerciële belangen wel goed in beeld zijn gebracht zodat er maatregelen worden getroffen om deze zo goed mogelijk door de brexit te loodsen. Ik doel dan onder andere op de belangen van TenneT, de Gasunie en Fluxys dat Russisch gas transporteert. Dit in tegenstelling tot zaken die een deel van de Britse en een deel van de Nederlandse burgers direct in hun portemonnee raken, zoals pensioenafspraken tussen Britten en Nederlanders. Hier treuzelt de Europese Unie om haar gedeelde bevoegdheid uit te oefenen. Blijkbaar heeft de Europese Unie minder oog voor haar burgers dan zij hen dikwijls voorspiegelt.

Door dit getreuzel en door het loyaliteitsbeginsel zit de regering ingesnoerd in de Europese dwangbuis en zijn zowel de Britten als de Nederlanders overgeleverd aan de grillen van Brussel. Kortom, de minister zit muurvast en is

verworden tot een marionet van Brussel. Op zijn beurt zet de minister het parlement dan maar met de rug tegen de muur met een ministeriële regeling. Met artikel X in de hand krijgt de minister de bevoegdheid om voorzieningen te treffen middels een AMvB of een ministeriële regeling, die kunnen afwijken van de wet zonder beperkingen voor het beleidsveld waarbinnen die voorzieningen liggen. Dit zouden maatregelen betreffen die nodig zijn voor onder andere een goede tenuitvoerlegging van een bindende EU-rechtshandeling. Zijn dit bestaande bindende EU-rechtshandelingen of ook nieuw te maken bindende EU-rechtshandelingen? Graag een reactie van de minister.

Maatregelen zouden ook nodig zijn ter voorkoming van onaanvaardbare en onomkeerbare gevolgen. De vraag is wat onaanvaardbaar is. Dit is op verschillende manieren te interpreteren. Dit alles geldt zowel bij een harde brexit als bij terugtrekking met een terugtrekkingsakkoord tot zes maanden na het moment van terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie.

Voorzitter. Indien het parlement een getroffen voorziening in de vorm van een reeds lopende ministeriële regeling afkeurt, kan deze weer worden ingetrokken door middel van een intrekkingsregeling. Bij bezwaar van een der Kamers wordt de ministeriële regeling binnen één week ingetrokken. Op papier lijkt het dat het parlement controle houdt over de te verlenen toestemmingen en vergunningen die onder deze regeling vallen. Echter, er ontstaat in de praktijk een hiaat vanaf het moment van de inwerkingtreding van de ministeriële regeling tot aan het moment van de intrekking van de regeling. Hierdoor wordt het parlement glashard buitenspel gezet. In die periode staat de deur open voor het verlenen van toestemmingen en vergunningen die niet gedragen worden door gekozen volksvertegenwoordigers. Reeds verstrekte toestemmingen en vergunningen zullen lastig terug te draaien zijn in verband met het gestelde vertrouwen van de belanghebbenden in de periode dat de regeling loopt. Zo kan de minister buiten het parlement om de Brusselse agenda uitrollen.

Ik rond af. Het Britse volk heeft zich uitgesproken voor een brexit en die keuze moeten wij respecteren, ongeacht wat je ervan vindt. De handelwijze van de Europese Unie en dit kabinet getuigt niet van respect voor democratie. Weer wordt pijnlijk duidelijk dat Nederland is overgeleverd aan de dictators van Brussel. De PVV-fractie wil dan ook zeker stemmen over dit voorliggende wetsvoorstel.

Dank u wel.

De **voorzitter**:
Dank u wel, mevrouw Faber. Ik geef het woord aan de heer Van Apeldoorn.

□

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Voorzitter. Vandaag spreken we in dit huis voor het eerst gedurende een heel debat over de brexit, die zich al enkele jaren voor onze ogen ontrolt. Mijn fractie betreurt het uitreden van het Verenigd Koninkrijk en constateert dat de Britse politieke klasse er een puinhoop van heeft gemaakt, maar wij vinden ook dat we moeten blijven erkennen dat er reële zorgen aan de Britse stem voor het vertrek uit de EU ten grondslag lagen. De lidstaten en nationale parlementen hebben zich te veel laten ontmachten door een bovenstatelijke Europese Unie. Daarmee zijn wij allen medeverantwoordelijk voor het feit dat het vertrouwen in de Europese Unie, in de Europese samenwerking, niet alleen aan de overzijde van de Noordzee, maar ook bij grote delen van de bevolking in de rest van EU ernstig ondermijnd is. Hopelijk leren wij, en leert ook deze regering, alsnog deze les van de brexit. Want met een andere EU — niet de nodeloos ingewikkelde, ingrijpende en uniformerende en vervreemdende EU die we nu hebben, maar een flexibelere EU die meer ruimte laat voor nationale variatie — was de brexit misschien wel te voorkomen geweest en dan hadden wij hier nu niet gestaan.

Maar nu staan we hier wel en is een no-dealscenario nog steeds een hele reële mogelijkheid, zij het waarschijnlijk na uitstel. Niemand weet hoe het nu gaat aflopen, maar wat we wel weten is dat de brexit zich al in het najaar van 2016 aankondigde met het tot nu enige referendum en dat er twee jaar onderhandeld is tussen het Verenigd Koninkrijk en de EU-27. Wat dat betreft is het geen verrassing dat die brexit er nu aankomt. Hoe het ook zij, we behandelen nu wel met onbehoorlijke spoed dit voorstel genaamd "Verzamelwet Brexit". En daar staat toch wel een en ander in dat als een verassing kwam, namelijk dat de regering in de risico’s van de brexit, ook met een uittredingsakkoord, kennelijk aanleiding ziet om gedurende een halfjaar — in het oorspronkelijk wetsvoorstel was het zelfs een heel jaar — zichzelf bevoegdheden te geven die ook de Raad van State als zeer onwenselijk heeft bestempeld.

Voorzitter. Ik zie dat mijn tijd nu begint te lopen, dus ik heb nog even.

De **voorzitter**:
Of ik trek er twee minuten af. Hoe vindt u dat?

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Ho, ho. U bent in een goed bui vandaag.

Wij vinden het als SP-fractie uiteraard een goede zaak dat de regering zich voorbereidt op de brexit en wat die voor Nederland betekent en daarbij ook rekening houdt met allerlei mogelijke scenario's. Echter is het hierbij ook de Tweede Kamer juist opgevallen dat openbare departementale doorlichtingen en gedetailleerde analyses van scenario's, in het bijzonder in het geval van een no deal, ontbreken. De Tweede Kamer heeft in een motie de minister opgeroepen die alsnog te publiceren. Dus hoe staat het daarmee, zo vragen wij de minister.

Dit wetsvoorstel bevat ook een aantal zaken waarvan wij zeggen dat het logisch en goed is dat die nu zo op deze manier geregeld worden. Maar dan is er ook artikel X, dat stelt dat alles wat dit wetsvoorstel nog niet regelt in het kader van de brexit en waarvan we nu nog niet kunnen voorzien dat we dat moeten regelen, dan alsnog geregeld kan worden en wel terstond en desnoods per de facto ministerieel decreet, waarbij afgeweken kan worden van de geldende wet- en regelgeving. Het is om deze reden dat de Verzamelwet Brexit ook wel de brexitnoodwet wordt genoemd. Nood breekt wet dus, en dat wordt dan per wet geregeld. Maar wat voor nood dan? Dat wordt in hele wetsvoorstel noch in de memorie van toelichting nader omschreven.

In de memorie van toelichting komt de term "nood" überhaupt niet voor. Dat is toch op zijn minst bevreemdend? Kan de minister ons uitleggen waarom hij dit niet nodig vond? Wat dat betreft vinden wij dit wetsvoorstel gewoon slecht onderbouwd. In de schriftelijke beantwoording van onze vraag om een nadere definiëring van "nood" stelt de minister dat "van nood sprake is wanneer een ongewenste situatie voorkomen of beëindigd moet worden en de bestaande wegen om een voorziening te treffen niet toereikend zijn om dit te bereiken binnen de termijn die de omstandigheden van het concrete geval vereisen."

Laat deze woorden even goed tot u doordringen. Van nood is dus sprake als er een ongewenste situatie dreigt die niet voorkomen kan worden met gebruik van de reguliere democratische procedures. Maar er is zo veel ongewenst, bijvoorbeeld — ik noem maar een ding — de enorme werkdruk in de publieke sector of de tweedeling in de samenleving, enzovoort. Dat zijn ongewenste situaties die al jaren terug zijn ontstaan en al jaren voortduren. Dus die kunnen we hoogstens terugdraaien. Ik vind het een nogal vage en erg ruime definitie van "nood". Het is niet waar ik aan denk bij het woord "nood": ongewenst.

In de beantwoording verwijst de minister ook naar de criteria van onaanvaardbare en onomkeerbare gevolgen. Op zich klinkt dit al meer als "nood": onaanvaardbaar en onomkeerbaar. Maar als je de definitie van die twee begrippen in de beantwoording leest, klinkt het toch weer heel anders en lijkt deze minister er een hele ruime definitie van "nood" op na te houden. Wat ons betreft stelt dat weinig gerust. De regering stelt zelf dat "onaanvaardbaar" een subjectief begrip is en om een politiek oordeel vraagt en dat het aan de regering is dit te geven. Dit vraagt wat ons betreft wel om heel veel vertrouwen van de kant van het parlement ten opzichte van deze of een eventueel volgende regering. Al helemaal als we lezen dat voor deze minister "onaanvaardbaar" gedefinieerd wordt als: "een situatie die afwijkt van wat in de gegeven omstandigheden het meest wenselijk zou zijn". Werkelijk? Meent de minister dat nu echt, zo vragen wij hem, dat "onaanvaardbaar" een situatie is die afwijkt van het meest wenselijke. Dus alles wat minder dan ideaal is, is onaanvaardbaar?

Ja, je kan het een subjectief begrip noemen, maar dit is volgens mij de boel wel heel erg oprekken, en het is zeker niet waar de meeste mensen thuis aan denken bij het begrip "onaanvaardbaar". De subjectiviteit van mij en die van de minister lopen in ieder geval ver uiteen. We moeten het dus maar aan de subjectiviteit van de regering overlaten om te bepalen wat "onaanvaardbaar" is, maar we zijn dus wel gewaarschuwd: voor de regering is alles onaanvaardbaar wat afwijkt van het meest wenselijke. Wat mijn fractie betreft is dit een onaanvaardbare definitie van "onaanvaardbaar".

Maar waarom, zo vragen sommigen zich misschien af, zou je kiezen voor het minder wenselijke als het meest wenselijke ook te realiseren is? Het punt is natuurlijk dat het hier ook weer de minister is die bepaalt wat het meest wenselijk is en wat niet, en op basis daarvan een noodvoorziening kan treffen die én afwijkt van bestaande wet- en regelgeving, én niet vooraf wordt voorgelegd aan het parlement. De vraag is dus of dat aanvaardbaar is, en of een dergelijk zwaar middel dan proportioneel is. Nergens komt de minister met een afweging van de zwaarte van de nood in relatie tot de zwaarte van het in te zetten bestuurlijke middel. Graag horen wij alsnog hoe de minister dit eigenlijk ziet.

Voorzitter. Zo blijven wij zitten met een wetsvoorstel dat met een beroep op noodsituaties verregaande bevoegdheden aan de regering geeft zonder dat dat begrip "nood" ergens ook maar fatsoenlijk gedefinieerd wordt. De criteria van "onomkeerbaar" en "onaanvaardbaar", die er overigens pas later zijn bijgehaald, zijn zo vaag en ruim dat ze geen inhoudelijke beperkingen opleggen aan de verregaande machtiging die artikel X aan elke individuele minister geeft. De regering heeft er bewust voor gekozen geen limitatieve lijst op te stellen van mogelijke noodsituaties — oftewel situaties die het gebruik van artikel X zouden kunnen rechtvaardigen — met als argument dat het hier om de zogenaamde "unknown unknowns" gaat. Ja, die zijn er natuurlijk altijd in het leven, de toekomst laat zich nu eenmaal lastig voorspellen en er kunnen altijd zich zaken voordoen die niemand van tevoren had kunnen bedenken. Maar, zoals ook professor Voermans, hoogleraar staatsrecht te Leiden, het heel helder verwoordde in het gesprek dat hij voerde met leden van de Tweede Kamer over dit wetsvoorstel: "De regels met betrekking tot ons constitutionele recht zijn juist verzonnen om ervoor te zorgen dat zelfs als het nood en spoed wordt we nog volgens de regels handelen". De vraag is of dat dan vooraf om wetgeving vraagt die de minister zulke ruime bevoegdheden geeft, just in case, want de keerzijde van het niet maken van een lijst van gebieden en situaties waarin artikel X toegepast kan en mag worden, is dat dit artikel dus op elk denkbaar en nu nog ondenkbaar terrein en in elke denkbare en nog ondenkbare situatie ingezet kan worden. Kan de minister bevestigen dat elke minister in elke situatie en op elk beleidsterrein, zolang dit voorkomt uit de brexit, waarin dat nodig wordt geacht gebruik kan maken van de door artikel X aan individuele ministers gegeven bevoegdheden? Kan de minister ook maar één voorbeeld geven uit de Nederlandse wetsgeschiedenis waarin er ooit eerder sprake is geweest van een dergelijk ruime bevoegdheid, een bevoegdheid die alleen in de tijd beperkt is, namelijk een half jaar, maar verder onbeperkt is voor elke minister? Geven wij hiermee niet een carte blanche zonder precedent, maar daarmee wel een gevaarlijk precedent scheppend? Graag een reactie van de minister.

Voorzitter. De eerste vraag is dus of het beroep op nood wel gerechtvaardigd is, en zo ja wat voor soort nood wij dan mogelijk kunnen verwachten. De tweede, minstens zo belangrijke vraag, is of als er zich al zulke nood zal voordoen, het dan nodig en proportioneel is langs deze weg dergelijke verregaande bevoegdheden te creëren voor de regering. Ook in tijden van nood, en juist dan, zullen we de beginselen van onze democratische rechtsstaat overeind moeten houden. Democratie is voor goede én slechte tijden. Ik zou bijna zeggen: de democratie is een teer vaasje. Die kan zomaar breken als je die ook maar even loslaat.

Wat is democratie? In de kern betekent het dat het volk zichzelf bestuurt. Government for the people maar ook government by the people. In Nederland hebben we dat vormgegeven middels een parlementaire democratie, hetgeen betekent dat het volk zichzelf indirect bestuurt via gekozen volksvertegenwoordigers. Die zijn daarom in ons bestel niet alleen controleur van de macht, maar ook zelf wetgevende macht, medewetgever. Belangrijke beginselen daarbij zijn het legaliteitsbeginsel en het primaat van de

wetgever. Dat wil dus zeggen dat het bestuur van dit land, en alle daarbij uitgevaardigde regels, moeten voortkomen uit een besluit van de wetgever, de regering en de Staten-Generaal, zoals vastgelegd in artikel 81 van de Grondwet. Dit uitgangspunt dient, zoals ook juist door deze Kamer meerdere malen bekrachtigd, zo uitgelegd te worden dat beide Kamers dienen te besluiten over de centrale elementen van ons wettelijk stelsel, en hierover in het openbaar kunnen debatteren, de voors en tegens afwegend. De regering mag hoogstens in opdracht van die door het parlement aangenomen wetgeving, de nadere details uitwerken. Een dergelijke gedelegeerde bevoegdheid moet dus volgens de staatsrechtelijke regels, altijd heel beperkt zijn. Een blanco delegatie mag dus nooit en te nimmer, want druist in tegen het primaat van de wetgever als centraal beginsel van onze parlementaire democratie. Ik neem aan dat de minister het daarmee eens is, maar voor de zekerheid vraag ik het toch nog maar even zodat wij elkaar goed verstaan.

Voorzitter. Naar het oordeel van mijn fractie staat artikel X op gespannen voet met deze beginselen. De delegatiegrondslag is hier niet zo maar een beetje ruim, maar bijna alomvattend. De minister kan op basis van artikel X van dit wetsvoorstel, per ministeriële regeling afwijken van de wet op elk denkbaar terrein en in elke situatie, met als feitelijk enige criterium dat hij dat in de omstandigheden nodig acht. Het kan ook per algemene maatregel van bestuur en daarbij is nog wel de mogelijkheid van beoordeling door het parlement vooraf, zo lezen wij in het derde lid van artikel X. Maar dit roept wel de vraag op waarom het dan ook niet meteen via formele wetgeving kan. Graag een reactie van de minister.

Maar bij "spoedeisendheid", wederom een niet nader ingevuld begrip waarbij het oordeel van wat spoedeisend is of niet per definitie alleen aan de minister is, kan dit dus ook per ministeriële regeling. Dan wordt het dus niet eens voorgelegd aan de collega's in de ministerraad, noch aan de Raad van State.

Kan de minister nog een keer uitleggen hoezo dit niet in strijd is met het primaat van de wetgever? Het lijkt mij toch evident dat er, als het parlement slechts achteraf, nadat de regeling in afwijking van de wet al van kracht is, de regering kan terugfluiten, wel degelijk sprake is van een inperking van de rol van het parlement als wetgever.

De heer **Postema** (PvdA):
Collega Van Apeldoorn richt zich uiteraard op de bewindspersoonsverdediger van het wetsvoorstel, maar ik voel me toch ook als collega-lid van deze Kamer aangesproken als hij zich zo puristisch opstelt voor wat betreft het primaat van de wetgever. Ik zou hem willen voorleggen, is hij dan niet op de hoogte van alle noodvoorzieningen die we in de bestaande wetgeving hebben? In de Wet op het financieel toezicht, de wet op de geneesmiddelen, de Waterwet, om in nogal wat situaties per direct en per decreet noodmaatregelen te treffen?

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Jazeker, ik ben er uiteraard van op de hoogte dat er noodvoorzieningen zijn opgenomen in bepaalde wetten. De wetten die u noemde, zijn mij wel bekend. Het grote verschil is dat in die wetten de noodvoorzieningen betrekking hebben op één bepaald terrein, namelijk die specifieke wet waarin van tevoren gezegd is: om deze wet goed te kunnen uitvoeren zou het noodzakelijk kunnen zijn dat bepaalde voorzieningen getroffen worden om goed uitvoering te kunnen geven aan die wet. Dat is iets anders dan een praktisch blanco delegatie, waarbij je zegt: in alle denkbare en ondenkbare situaties die uit een brexit in dit geval zouden kunnen voortvloeien, op elk denkbaar en nu nog ondenkbaar terrein kan de minister, nota bene per ministeriële regeling, feitelijk het land besturen en kan het parlement alleen achteraf daar nog iets over zeggen. Ik noem dat een situatie waarin het parlement buitenspel gezet wordt. En er is volgens mij een principieel verschil met de voorbeelden die genoemd werden door de heer Postema.

De heer **Postema** (PvdA):
Het zou zeker kunnen zijn dat het een verschil is, want daarom behandelen we deze wet vandaag ook. Maar ik haak toch nog even aan op die primaatrol van het parlement. Ik wil u toch nog een keer uitdagen om uit te leggen waar die rol dan is bij die noodwetgeving, in de wetgeving die er al is. Waar zit dan die primaatrol?

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Het primaat van de wetgever bestaat ...

De **voorzitter**:
"... in die wetten, in die noodwetten", dat vult meneer Postema even aan zonder de microfoon te gebruiken.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Dank u, voorzitter. Het primaat van de wetgever is er in algemene zin in gelegen dat de wetgever, dat wil zeggen de regering en de Staten-Generaal, besluiten over de centrale elementen van de wetgeving. Dat is in dit geval ook het geval geweest en het gaat om centrale elementen van die wetgeving waarvan we kunnen zeggen: "dit zijn de hoofdlijnen van de wet. Dan kunnen er onvoorziene situaties optreden; om de wet dan goed uit te kunnen voeren zou het mogelijk kunnen zijn dat in lagere regelgeving dan op die manier dat geschiedt." Dat is iets anders — ik zal dat ook in de rest van mijn betoog nog duidelijker maken — dan dat je zegt: via lagere wetgeving maken wij het mogelijk om op tot nog toe onbekende terreinen eigenlijk in strijd te handelen met hogere wetgeving.

Voorzitter. Ik vervolg mijn betoog. Het lijkt me evident dat als het parlement slechts achteraf de regering kan terugfluiten, er wel degelijk sprake is van een inperking van de rol van het parlement als medewetgever. Er kan dan niet vooraf en publiekelijk over gesproken worden door het parlement. Er vindt geen publieke weging van de maatregel plaats. De Tweede Kamer kan niet amenderen. Er is geen enkele gekozen volksvertegenwoordiger die in de gelegenheid wordt gesteld om te zeggen: misschien is dit toch niet zo'n goed idee, misschien moeten we dit toch niet doen, althans niet op deze manier. Ik vraag me toch echt af, ook gezien zijn eerdere beantwoording in de Tweede Kamer, of de minister dit überhaupt een probleem vindt. Ik bedoel, we kunnen concluderen dat hij deze bezwaren niet voldoende zwaarwegend vindt, maar ziet hij de bezwaren wel? Is dit

überhaupt een punt van discussie, een punt van afweging geweest bij het maken van dit wetsvoorstel? Graag een reactie van de minister.

Voorzitter. Vooraf staat bij een ministeriële regeling het parlement dus buitenspel. Dankzij een amendement van de Tweede Kamer kan een van beide Kamers wel achteraf, en wel binnen een dag na plaatsing in de Staatscourant, bezwaar maken. En dan moet de regeling worden ingetrokken. Dat klinkt mooi, maar het blijft slechts achteraf en dus speelt het parlement hier niet de normale rol van medewetgever. Hoe ziet de controle achteraf er in de praktijk uit?

De heer **Backer** (D66):
Ik zat nog even na te denken over de interventie van collega Postema en uw antwoord daarop, want u heeft daar natuurlijk wel een punt. Maar zou je bij de beoordeling van deze regeling niet moeten meewegen dat de remedie die u verderop in uw tekst bespreekt, daar ook de balans brengt? De bevoegdheid die de delegatie heeft, is ruimer, maar de noodrem is ook ruimer en effectiever dan in andere wetgeving waarbij dit mogelijk is gemaakt zonder dat de Kamer haar vinger kan opsteken en kan zeggen: dit moet zo niet.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Ja, ik dank de heer Backer voor deze vraag. De noodrem is aanwezig, overigens dankzij een amendement van de Tweede Kamer. Wij zijn daar blij mee. Dat laat onverlet dat er geen sprake is van betrokkenheid van het parlement vooraf. Dat is een principieel punt. Voor ons is het dan de vraag: wordt dat gecompenseerd door die noodrem? Ons antwoord is: nee. Die compensatie is er wel, maar die is onvoldoende, omdat de rol van het parlement als medewetgever nog altijd sterk wordt beperkt. Als de heer Backer het mij toestaat, zal ik nu mijn betoog vervolgen, want dan maak ik precies ook dat punt.

De **voorzitter**:
Maar de heer Ester heeft eerst nog een vraag.

De heer **Ester** (ChristenUnie):
Ik heb goed geluisterd naar de heer Van Apeldoorn. Ik moet zeggen dat het een beetje een theoretisch betoog is, terwijl het hier natuurlijk gaat om hele praktische situaties die een enorme impact kunnen hebben, maar laat ik daarvan abstraheren. Komt de heer Van Apeldoorn nog toe aan het oordeel van de Raad van State dat ons eind vorige week bereikt heeft? De Raad van State heeft, alles afwegend, gezegd dat het zeer acceptabel is. Als ik het mij goed herinner, heeft de raad zelfs gezegd dat het noodzakelijk is om dat machtigingsbesluit te hebben. Kunt u nog eens reageren op het oordeel van de Raad van State?

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Zeker, zeg ik tegen de heer Ester, maar ik zou toch graag nog even willen reageren op uw eerste opmerking. U zegt dat het een theoretisch betoog is, maar ik zou zeggen dat het een principieel betoog is. U zegt dat het hier gaat over hele concrete zaken, maar het punt is nu juist dat we niet weten over welke concrete zaken het gaat en wat eventueel per ministeriële regeling geregeld zou kunnen worden. Daarom hebben wij dit principiële punt ten aanzien van het primaat van de wetgever.

Uiteraard hebben wij kennisgenomen van de adviezen van de Raad van State, die wij te allen tijde zeer serieus nemen. Dat wil niet zeggen dat wij het altijd eens moeten zijn en zullen zijn met de Raad van State. Dat geldt ook voor andere fracties in dit huis. Wij constateren dat de Raad van State zowel in haar eerste advies als in haar tweede advies aan deze Kamer naar aanleiding van vragen van dit huis heeft geconcludeerd dat de bevoegdheden die worden voorgesteld, in principe op gespannen voet staan met het primaat van de wetgever en daarom als zeer ongewenst bestempeld kunnen worden. Maar de heer Ester wijst er terecht op dat de Raad van State ook heeft geconcludeerd dat het in dit geval, gegeven de onvoorspelbaarheid van de gevolgen van de brexit, toch noodzakelijk of gerechtvaardigd kan zijn. Met die laatste conclusie zijn wij het niet eens. In de rest van mijn betoog — ik heb er al wat over gezegd — zal ik proberen duidelijk te maken waarom we het daar niet mee eens zijn. Omdat de Raad van State, net als deze regering, verzuimt te onderbouwen om wat voor soort nood het zou kunnen gaan en verzuimt om in ieder geval ons ervan te overtuigen dat die nood van een dergelijke aard zou kunnen zijn dat hij deze bevoegdheden buiten de normale democratische procedures om zou kunnen rechtvaardigen. En dat is voor ons het springende punt.

De heer **Ester** (ChristenUnie):
Maar dan constateer ik toch dat de mening van de fractie van de SP afwijkt van het oordeel van de Raad van State die zegt dat het machtigingsbesluit wel noodzakelijk is. De Raad neemt daarin een zeer principieel en afgewogen standpunt in.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Die constatering is juist. Wij komen met ons eigen afgewogen principiële standpunt dat in die zin afwijkt van de conclusie van de Raad van State.

Ik vervolg mijn betoog. Als zo'n ministeriële regeling eenmaal van kracht is en ook wordt uitgevoerd met het creëren van rechten van belanghebbenden en al, dan zal het in de praktijk toch niet zo makkelijk zijn voor een meerderheid van een van beide Kamers om in het geval van sterke twijfels over de maatregel te zeggen dat die dan maar binnen een week moet worden teruggedraaid. Bovendien is het dan mogelijk al te laat. Het eventuele leed als gevolg van een verkeerd soort ministeriële regeling is dan al geschied. Graag hoor ik van de minister hoe hij daartegen aankijkt. Ziet hij het principiële verschil tussen de betrokkenheid vooraf en betrokkenheid achteraf? Als hij dit wel ziet, verbaas ik mij over het gemak waarmee hij daarover heenstapt in de schriftelijke beantwoording. Graag een reactie.

Het primaat van de wetgever hangt ook samen met het beginsel dat hogere wetgeving niet mag toestaan dat lagere wetgeving in strijd is met hogere wetgeving. Ik heb het over de hier in 2006 met algemene stemmen aangenomen motie-Jurgens waarmee oud-PvdA-senator Erik Jurgens terecht in de geschiedenisboeken van het Nederlandse staatsrecht terecht is gekomen. Maar dit is niet slechts geschiedenis, deze motie behoort ook tot het levend staatsrecht. De motie

komt voort uit een in deze Kamer gevoerde discussie over de delegatiegrond bij de implementatie van Europese richtlijnen die vanaf 1998 is gevoerd. Daarbij is door deze Kamer meerdere malen, ook na het aannemen van de motie-Jurgens, het belang van het legaliteitsbeginsel en primaat van de wetgever bevestigd. Dit betekent dus dat het niet de bedoeling is dat wij tegen de regering zeggen: u kunt zelf zonder betrokkenheid vooraf per ministerieel decreet en op welk terrein dan ook regels uitvaardigen, ook al zijn die regels in strijd met bestaande wetten. Oud-senator Jurgens verwoordde het destijds heel helder. "Elke de burger bindende regel moet ergens berusten op een beslissing van de wetgever, de regering en de Staten-Generaal. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat dat niet mag worden ondermijnd door blanco delegatie. Daarbij wordt namelijk de positie van de wetgever in formele zin ondermijnd, in dat geval door hemzelf."

In hetzelfde debat uitte ook een andere senator de zorg dat, en ik citeer, "de grondwettelijke positie van het parlement als medewetgever wordt ondermijnd wanneer bij lagere regeling kan worden afgeweken van een wet in formele zin of als die lagere regeling de mogelijkheid opent om de wet in formele zin zelfs buiten werking te stellen", aldus de toenmalige justitiewoordvoerder van de VVD-Eerste Kamerfractie, onze huidige Voorzitter. Welnu, artikel X van het voorliggende wetsvoorstel maakt nu precies datgene mogelijk waar onze Voorzitter zich destijds zo'n zorgen over maakte. Ik denk dat we dat als Eerste Kamer niet moeten willen meemaken.

De heer **Postema** (PvdA):
Ik zal zeker niet trachten voor de toenmalige woordvoerder van de VVD te spreken, want dat kan zij zelf. De heer Van Apeldoorn weet echter ook dat de principiële stellingname van oud-senator Jurgens brede steun had in deze Kamer. In de vervolgdiscussies is ook naar de praktische gang van zaken gekeken. Ook door deze Kamer is heel duidelijk uitgesproken dat er altijd sprake kan zijn van noodsituaties. In de Aanwijzingen voor de regelgeving is zelfs een apart artikel opgenomen, ook met brede steun van dit huis, om dat mogelijk te maken. U koppelt hier een heel principieel en ik denk ook heel wijs standpunt aan een situatie waarin er juist aanvullende voorzieningen zijn getroffen. Dat vergeet u echter te vertellen. Zou u daarop willen reageren?

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Zeker, zeg ik tegen de heer Postema. Maar als u mij toestaat, voorzitter, vervolg ik mijn betoog, waarin ik precies antwoord geef op de net gestelde vraag. Ik ben hem dus niet vergeten, maar het antwoord zit in mijn volgende alinea. Mocht hij het antwoord niet bevredigend vinden, dan hoor ik dat graag.

Ik vervolg mijn betoog. Ik denk dat we dat als Eerste Kamer niet moeten willen meemaken en dat we niet, zoals de heer Jurgens het stelde, onze eigen grondwettelijke positie zelf op die manier moeten ondermijnen. Nu stelt de minister in zijn beantwoording — en ook de heer Postema komt daar nu mee — dat artikel X weliswaar in strijd zou zijn met de in de motie-Jurgens neergelegde beginselen, ware het niet dat in aanwijzing 2.31 ter uitwerking van de in de motie-Jurgens opgenomen aanwijzingen voor de regelgeving een uitzondering is gemaakt ten behoeve van noodsituaties.

Maar zoals professor Voermans in zijn factsheet ten behoeve van de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel in de Tweede Kamer ook overtuigend heeft betoogd, geeft deze uitzondering — ik citeer professor Voermans — "géén open delegatie, maar alleen een afwijkingsbevoegdheid in een nauwkeurig omschreven noodsituatie".

Als voorbeeld geldt hier artikel 35 van de Noodwet financieel verkeer. De heer Postema refereerde daar volgens mij net ook al aan. Maar in het geval van het voorstel dat we hier vandaag behandelen is dus helemaal niets nauwkeurig omschreven op dit punt, ook niet in de toelichting. Overigens stelt de toelichting bij aanwijzing 2.31 voorts dat, ik citeer: "bij noodsituaties gedacht kan worden aan rampen, oorlogsituaties of anderszins bedreiging van de veiligheid". Dit zijn de woorden van het ministerie van Justitie. Denkt de minister daar ook aan bij de onvoorziene gevolgen van de brexit? Wacht ons dan werkelijk zulke rampspoed? Het verschilt in ieder geval nogal met de door de minister gekozen formulering van onaanvaardbare gevolgen, gedefinieerd als "minder dan de meest wenselijke situatie". Dat, zo vraag ik de minister, kan je toch werkelijk met de beste wil van de wereld geen "nood" noemen? Als de minister werkelijk meent dat artikel X toch onder de genoemde uitzonderingsgrond bij de aanwijzing 2.31 ter uitvoering van de motie-Jurgens valt, moet hij wat onze fractie betreft wel met een beter verhaal komen en zijn huiswerk overdoen.

Voorzitter. Hierbij blijft het onze fractie verbazen dat de minister tot nog toe werkelijk geen enkel mogelijk noodscenario heeft kunnen schetsen en dat hij niet alleen geen lijst heeft kunnen geven van mogelijke noodsituaties waarop artikel X toegepast kan worden, maar zelfs geen hypothetische voorbeelden kan geven. Nou, eentje dan, namelijk — en ik citeer — "wanneer levende have of bederfelijke waar verloren dreigt te gaan". Dan zou er sprake zijn van onomkeerbare en onaanvaardbare gevolgen en dus van spoedeisendheid en daarmee de noodzakelijkheid om te handelen via ministerieel decreet. Ook in de Tweede Kamer kwam het voorbeeld van vee op de kade langs. Is dit werkelijk het enige voorbeeld dat de minister kan bedenken? Vindt hij het zelf eigenlijk een sterk voorbeeld?

Voorzitter. Moeten wij hiervoor dan het instrument van de ministeriële regeling in strijd met het legaliteitsbeginsel en het primaat van de wetgever billijken? Is dat dan zo'n noodsituatie, die een uitzondering op de motie-Jurgens rechtvaardigt? Moeten wij ons hiervoor als parlement buitenspel laten zetten? Ons dunkt van niet. De prangende vraag is of de bestaande wet- en regelgeving hierbij niet ook al voldoende soelaas biedt. In onze schriftelijke inbreng hebben wij deze vraag ook gesteld. Zou bijvoorbeeld de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit hier niet gewoon binnen de huidige wettelijke kaders kunnen optreden en dat levend vee van die kade kunnen weghalen? Daar heb je toch helemaal geen brexitnoodwet voor nodig? Maar deze vraag is helaas niet beantwoord. Dus stellen we hem nogmaals. Is de NVWA in een dergelijk scenario niet gewoon handelingsbevoegd?

Het probleem is, wat onze fractie betreft, dat de minister zich beroept op nood en spoed, maar dat nooit hard kan maken en alleen met dit voorbeeld komt. Voor echte rampen is er ook al het staatsnoodrecht, in het bijzonder de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. De minister stelt terecht

dat dat in dit geval niet van toepassing is, omdat het gericht is op de handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid. Die staat met de brexit niet op het spel. Van een dergelijke nood zal dus geen sprake zijn, maar kennelijk wel — mogelijk zelfs als het alsnog tot een brexit met een uittredingsakkoord komt — van dusdanige nood dat daarvoor de grondbeginselen van onze democratische rechtsstaat opzij gezet kunnen worden, of althans dat daar een uitzondering op gemaakt kan worden. Onze fractie overtuigt dat niet.

Voorzitter. Als er dan al sprake zou zijn van noodsituaties, is het nog maar zeer de vraag of je het niet gewoon mét de Staten-Generaal in plaats van buiten het parlement om kunt regelen. Als het moet — en dat hebben wij eerder gezien — kunnen wij binnen een dag een wet aannemen. Als het moet, kunnen wij op iedere dag van de week vergaderen, zelfs op zaterdag. Als het moet, kan de Raad van State ook heel snel handelen en nog sneller dan hij in dit geval gedaan heeft. Desnoods kan zo'n wet dan met terugwerkende kracht ingevoerd worden, maar dan hebben wij ons er als parlement wel over kunnen buigen. Dan hebben we onze rol als medewetgever wel kunnen waarnemen. De minister en deze regering denken kennelijk dat wij daar als parlement niet toe in staat zullen zijn. Waarom denkt de minister dat eigenlijk? Is dat niet een motie van wantrouwen richting de Staten-Generaal?

De heer **Schaap** (VVD):
Voorzitter. Ik wil toch nog even terugkomen op de noodvoorziening die de SP voorstelt. Als ik het goed begrepen heb, dan zegt u: als zich een situatie voordoet waarin de huidige wet- en regelgeving niet voorziet, dan zou de NVWA het recht moeten krijgen om in te grijpen. Betekent dit dus dat hier een situatie wordt gecreëerd waarin de NVWA buiten de wetgeving om van bevoegdheden gebruik mag maken?

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Nee, dan heeft de heer Schaap mij totaal verkeerd begrepen. Het was een vraag aan de minister, een vraag die wij ook schriftelijk hadden gesteld, maar waar we geen antwoord op hebben gekregen. Wij vroegen of, zoals wij vermoeden, de NVWA hier niet handelingsbevoegd is, op basis van de huidige wet- en regelgeving binnen de huidige wettelijke kaders. Ons punt was: de minister kan geen enkel voorbeeld geven van een mogelijke noodsituatie die bijvoorbeeld het regeren per ministeriële regeling zou kunnen rechtvaardigen. Het enige voorbeeld dat gegeven is in de schriftelijke uitwisseling met de Kamer, is dat van levend vee en bederfelijke waar op de kade. Dan is onze vraag of we dan niet uit de voeten kunnen en adequaat uitgerust zijn met de huidige wet- en regelgeving, en ik verwijs naar het voorbeeld van de NVWA. Ik hoor graag het antwoord van de minister daarop.

De heer **Schaap** (VVD):
Doordat u deze vraag opwerpt, ben ik eigenlijk wel benieuwd hoe de SP zich de situatie voorstelt. Er doet zich een unknown voor. De huidige regelgeving voorziet daar niet in, maar er moet worden ingegrepen. Dan krijg ik het gevoel dat u zegt: de minister mag niet ingrijpen, maar laat de NVWA dat dan maar doen.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Ik weet helemaal niet of de huidige regelgeving daar niet in voorziet. Dat is nu net onze vraag. De minister zegt in zijn antwoord op vragen van GroenLinks zelf dat in de meeste gevallen — en dan gaat het bijvoorbeeld over dierenleed — de huidige wet- en regelgeving toereikend is. Nou, dat dunkt mij ook, en dat dunkt mij ook in het geval van het voorbeeld — de levende have en de bederfelijke waar op de kade — dat de minister heeft gegeven in de Tweede Kamer en in zijn beantwoording van onze vragen. Het lijkt mij dat we dan ook toe kunnen met de huidige wettelijke regeling, de huidige wet- en regelgeving en dat bijvoorbeeld een autoriteit als de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit dan adequaat kan handelen. Als dat niet zo is, dan hoor ik dat graag van de minister. Dan hoor ik het ook graag gespecificeerd. Dat is de vraag die wij hadden voorgelegd.

De heer **Postema** (PvdA):
Ik vrees dat we met collega Van Apeldoorn in een ernstige catch 22 terecht dreigen te komen. Er moeten voorbeelden komen waaruit blijkt dat de nood zo hoog is dat er per ministeriële regeling moet worden ingegrepen, maar het eerste wat er natuurlijk gebeurt als er een goed voorbeeld wordt genoemd, is de verwijtende vraag waarom dat dan niet in deze verzamelwet is geregeld. Daarnaast is het ook nog eens zo dat u, als u zelf vaststelt dat het een dusdanig ernstige zaak is dat het niet door de minister mag worden opgelost, maar alleen maar door deze Kamer, het gevaar loopt dat deze Kamer een veel te grote verantwoordelijkheid op zich neemt, die zij niet waar kan maken. U zegt heel makkelijk: we hebben weleens vaker iets in één dag goedgekeurd. Nou, dat zijn dan vaak wel zaken die letterlijk om één regel gingen. Als het wat ingewikkelder in elkaar zit, zou u dan als Kamer de verantwoordelijkheid op u willen nemen om pas te kunnen reageren op dat soort unknown unknowns als wij dat hier in meerderheid onze zegen gegeven hebben?

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Tegen de heer Postema zou ik willen zeggen: in de eerste plaats zie ik die catch-22-logica niet. Ik begrijp niet wat u daarmee bedoelt. In meer algemene zin zegt u: "dan geeft de minister een goed voorbeeld". Nee, de minister geeft géén goed voorbeeld. Dat is nu precies mijn betoog.

Ik zie dat de heer Postema iets zegt vanuit de bankjes, maar ik kan hier niet horen wat hij daar zegt. Wij vinden het als fractie geen goed voorbeeld, omdat niet duidelijk wordt dat de huidige wet- en regelgeving niet toereikend zou zijn. Onze vraag is nu juist: kan de minister hardmaken of in ieder geval onderbouwen dat er uit de brexit nood zou kunnen ontstaan, die dermate vergaande bevoegdheden zou rechtvaardigen? Wij zijn van mening dat de minister ons dat tot nu toe niet overtuigend heeft laten zien, want hij omschrijft "nood" heel vaag en heel ruim, en als hij al een concreet voorbeeld geeft, vinden wij dat een voorbeeld dat ons niet overtuigt en dat weinig sterk op ons overkomt.

De heer **Postema** (PvdA):
Toch even terug naar de staande praktijk van noodvoorzieningen in bestaande wet- en regelgeving, zoals bijvoorbeeld de Wet op het financieel toezicht. Daarin zijn, gelukkig maar,

noodvoorzieningen opgenomen. Als je de minister vraagt om aan te geven wanneer er sprake is van zo'n noodvoorziening, dan is natuurlijk het eerste wat er gebeurt, dat deze Kamer vraagt: waarom zit dat dan niet in de wet? Dus het gaat echt om onvoorziene omstandigheden. Dat is de basis van artikel X. En mijn catch 22 is dat u de minister vraagt om voorbeelden te geven van die unknown unknowns. Dat is per definitie inderdaad niet mogelijk, dus dat zou gek zijn. Maar als de minister daar à bout portant toe gedwongen wordt, ridiculiseert u dat en geeft u aan: ja, maar dat is een slecht voorbeeld van iets wat we met bestaande wet- en regelgeving ook hadden kunnen oplossen. Dat is eigenlijk de catch 22 waar ik op doel. Wanneer is het dan wel goed voor de SP?

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Waar het ons om gaat is het primaat van de wetgever. Het is mogelijk dat wij van bepaalde wetten — daar zijn ook voorbeelden van, u geeft die zelf ook — zeggen: er kunnen situaties optreden die voortvloeien uit deze wet of die met deze wet te maken hebben, waarin de minister dan moet optreden. Maar nogmaals, dan gaat het om nauw omschreven noodsituaties. Daar is hier nu geen sprake van. Dit is een hele brede formulering, waarbij nota bene gezegd wordt: nood doet zich dan voor als er een situatie is, waarin iets gebeurt wat afwijkt van het meest wenselijke. Dat vinden wij niet overtuigend. Daarbij is ook onze vraag: kunt u nu onderbouwen dat er zich situaties kunnen voordoen — u noemt het ook unknown unknowns — waarin het echt niet anders kan, omdat de nood zo hoog is en het zo spoedeisend is, dat de minister op deze wijze handelt? Wat ons betreft, wordt dat op geen enkele manier overtuigend duidelijk gemaakt door de minister.

Nog even terugkomend op uw eerdere vraag of wij de rol van het parlement, de capaciteit van de Staten-Generaal niet overschatten. Ik zou de wedervraag willen stellen aan de heer Postema: onderschat u niet de capaciteit van ons parlement? Ik denk, nogmaals, dat zich allerlei noodsituaties kunnen voordoen ten gevolge van de brexit of ten gevolge van wat dan ook, in theorie. We kunnen de toekomst niet voorspellen. Op dit moment zijn wij er, op basis van hoe de minister nu de wet motiveert, niet van overtuigd dat dat noodsituaties zouden kunnen zijn ten gevolge van de brexit, ook bij een no-deal scenario, die deze verregaande bevoegdheden zouden kunnen rechtvaardigen. Maar wij nodigen de minister ertoe uit om nog met een nadere specificatie te komen. Als dat niet het geval is en er zouden zich wel onverwachte situaties voordoen, dan zie ik niet in waarom wij niet in staat zouden zijn om binnen een dag bijeen te komen en op basis van iets wat door de minister wordt voorgelegd, daarover te delibereren en te besluiten.

Voorzitter. Als u mij toestaat, vervolg ik mijn betoog. Zoals u als geen ander weet, voorzitter, behoren wij als Eerste Kamer allereerst de kwaliteit van de voorgestelde wetgeving te beoordelen. Welnu, vanuit dat perspectief rammelt naar het oordeel van onze fractie artikel X van dit wetsvoorstel aan alle kanten. Dit artikel staat op gespannen voet met het in de Grondwet verankerde primaat van de wetgever, een centraal beginsel van onze parlementaire democratie, terwijl voor de geclaimde uitzonderingsgrond van "noodsituaties" een degelijke onderbouwing ontbreekt dan wel zo ruim en vaag gedefinieerd is dat zij niet overtuigt.

Wij dienen daarom reeds in eerste termijn, zodat de minister de tijd heeft om erover na te denken, de volgende motie in.

De **voorzitter**:
Door de leden Van Apeldoorn, Lintmeijer, Teunissen, Overbeek, Kox, Meijer, Reuten en Gerkens wordt de volgende motie voorgesteld:

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat artikel X van het wetsvoorstel verregaande regelgevende bevoegdheden geeft aan onze minister, waarin de regelgeving kan afwijken van het bepaalde bij of krachtens de wet;

overwegende dat het legaliteitsbeginsel en het primaat van de wetgever kernbeginselen zijn van ons democratische bestel;

overwegende dat volgens artikel 81 van de Grondwet het vaststellen van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk en dat dus ook een afwijking van de wet in formele zin een besluit van beide behoort te zijn;

overwegende dat het primaat van de wetgever ook inhoudt, zoals verwoord in de door deze Kamer met algemene stemmen aangenomen motie-Jurgens, dat een delegatie van een wetgevende bevoegdheid bij wet aan een lagere regelgever die lagere regelgever niet mag machtigen af te wijken van de wet in formele zin;

overwegende dat de onder artikel X voorgestelde bevoegdheden op gespannen voet staan met de hierboven genoemde beginselen, en met de motie-Jurgens;

overwegende dat de regering bij deze inperking van het primaat van de wetgever en de uitzondering op de in de motie-Jurgens vervatte regel, zich beroept op mogelijk uit de uittreding van het Verenigd Koninkrijk voortvloeiende nood, in casu de in Aanwijzing 2.31 geformuleerde uitzonderingsgrond van noodsituaties;

van mening dat de precieze gevolgen van de uittreding van het Verenigd Koninkrijk, in het bijzonder in het geval van een no-dealscenario, weliswaar slecht te voorspellen zijn maar dat het wetsvoorstel en de toelichting niet specificeren tot wat voor soort nood dit zou kunnen leiden, noch onderbouwen hoe dit tot noodsituaties zou kunnen leiden welke de door artikel X voorgestelde verregaande bevoegdheden zouden rechtvaardigen;

van mening dat bij ontstentenis van een nadere definitie van nood en noodsituaties artikel X een blanco delegatie aan de minister geeft en daarmee het primaat van de wetgever ondermijnt;

verzoekt de regering de noodsituaties waarop zij artikel X van toepassing acht nader te specificeren, en artikel X niet in werking te laten treden voordat zij deze nadere invulling heeft voorgelegd aan beide Kamers,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter H (35084).

De heer **Schaap** (VVD):
Ik heb geprobeerd om goed te luisteren naar die zeer lange tekst. Wat zegt deze motie nu eigenlijk anders dan dat deze wet verworpen moet worden?

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
De wet bevat elf artikelen. Wij zijn van mening dat de meeste artikelen of eigenlijk alle overige artikelen van die wet in grote lijnen juist en correct zijn en nodig zijn. Ons gaat het om artikel X. Het is heel goed denkbaar dat deze wet wordt aangenomen, maar dat wij als Kamer uitspreken dat artikel X niet toegepast kan worden — de wet stelt ook in artikel XI dat verschillende onderdelen ervan bij koninklijk besluit op verschillende data in kunnen gaan — zolang de minister niet teruggekomen is naar beide Kamers met een nadere specificering van de begrippen "nood" en "noodsituaties" die de verregaande bevoegdheden die artikel X stelt zouden rechtvaardigen.

De heer **Schaap** (VVD):
Is deze motie dan niet een verkapte amendering van deze wet?

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Deze motie vraagt namens de ondertekenaars en, als zij aangenomen mocht worden, namens de Kamer dat de minister nog een keer terug moet komen naar beide Kamers. U kunt daar de kwalificatie aan geven die u wilt, maar het is ons recht om te vragen aan de minister om nog een keer terug te komen op dit voor ons springende punt en dat dan voor te leggen aan de beide Kamers, en de minister heeft de mogelijkheid om zolang artikel X niet in werking te laten treden.

De **voorzitter**:
Meneer Schaap, tot slot op dit punt.

De heer **Schaap** (VVD):
Ik probeer het nog een keer. Als de minister dus zijn eigen wet niet amendeert, gaat u tegen stemmen?

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Ik ga niet vooruitlopen op hoe wij gaan stemmen, maar voor ons is deze motie zeer zwaarwegend.

Mevrouw **Faber-van de Klashorst** (PVV):
Ik begrijp dat meneer Van Apeldoorn erg kritisch is op artikel X. Dat zijn wij ook. Wij willen dat ook helemaal niet. Stel nou dat de motie wordt aangenomen. De minister kan een motie naast zich neerleggen. Dan moet u toch eigenlijk de minister terugsturen voor een novelle?

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Ik zou eerst graag de reactie van de minister op deze motie willen afwachten. Ik denk dat deze motie heel helder is in haar dictum. We gaan kijken wat andere fracties daarvan vinden en eerst gaan we maar eens kijken wat de minister ervan vindt. Het is denkbaar dat de minister met een reactie komt op deze motie die ons in die zin tevreden zou stellen en dat dan een novelle niet nodig is, maar ik laat eerst graag het antwoord aan de minister.

Mevrouw **Faber-van de Klashorst** (PVV):
Dan lijkt het toch een beetje op windowdressing, of begrijp ik dat dan verkeerd?

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Nee. Dat begrijpt mevrouw Faber verkeerd. Het is geen windowdressing, want de motie vraagt heel expliciet om artikel X, waar het ons nu om te doen is, niet in werking te stellen zolang de minister niet terug is gekomen naar beide Kamers met een lijst van heldere criteria op basis waarvan je zou kunnen zeggen: hier is sprake van een noodsituatie die deze verregaande bevoegdheden wel zou rechtvaardigen. Dan kunnen we ook als Kamer hier ons oordeel daarover vellen. Ik denk dat dat niet slechts windowdressing is.

Voorzitter. Ik rond mijn betoog af, met uw welnemen. Als parlement zouden wij ons niet zo buitenspel moeten zetten, ook niet bij wat de regering "een grote stelselwijziging als de brexit" noemt. Laten we bovenal vertrouwen hebben in de kracht van onze parlementaire democratie, ook bij ramp en spoed. Laten we vertrouwen op onze eigen handelingsvaardigheid en, indien nodig, ook snelheid van handelen, in plaats van onze rol als medewetgever uit handen te geven en tegen de regering te zeggen: doet u maar wat u goed dunkt en nodig acht en wij kijken er achteraf nog wel een keer naar. Laten we ons zelf niet een dergelijke brevet van onvermogen geven. Laten we in plaats daarvan onverkort vasthouden aan de juist door ons als Eerste Kamer zo gekoesterde constitutionele beginselen van onze parlementaire democratie: het legaliteitsbeginsel en het primaat van de wetgever. Laat de brexit, met alle negatieve gevolgen van dien, geen excuus zijn om een gevaarlijk precedent te scheppen door de macht van het parlement tijdelijk in te perken. Alhoewel wij ten zeerste betwijfelen dat de minister ons oordeel over artikel X kan doen veranderen, zien wij zoals altijd uit naar zijn beantwoording.

De **voorzitter**:
Dank u wel, meneer Van Apeldoorn. Ik geef het woord aan de heer Postema.

□

De heer **Postema** (PvdA):
Voorzitter. Naar aanleiding van het inroepen van artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie door het Verenigd Koninkrijk zullen de EU-verdragen niet meer van toepassing zijn op het VK met ingang van de datum van het in werking treden van het terugtrekkingsakkoord of, wanneer dat er niet is, met ingang van 30 maart 2019, tenzij de Europese Raad met instemming van het VK met eenparigheid van stemmen tot verlenging van deze termijn besluit. In het ontwerpterugtrekkingsakkoord van 14

november 2018 is onder andere een overgangsperiode overeengekomen, namelijk dat het gehele EU-acquit tot 1 januari 2021 voor het grootste deel voor het VK zal blijven gelden. In het geval dit of een aangepast terugtrekkingsakkoord onverhoopt niet wordt aanvaard en er ook geen termijnverlenging is overeengekomen, houdt het VK per 30 maart 2019 op lid van de EU te zijn en zal het als derde land moeten worden aangemerkt. In die laatste situatie gelden de WTO-regels als basis voor de handelsbetrekkingen tussen beide landen en voorts de multilaterale regimes zoals de verdragen van de Raad van Europa en de Verenigde Naties. Het moge duidelijk zijn dat dit een enorme beperking betekent voor het verkeer tussen de EU, inclusief Nederland, en het Verenigd Koninkrijk.

Voorzitter. Reeds daags na de uitslag van het Britse referendum dat ten grondslag lag aan het besluit tot het inroepen van artikel 50, zijn voorbereidingen gestart om, rekening houdend met meerdere scenario's, de gevolgen hiervan beheersbaar te houden. Dit is gebeurd door de rijksoverheid, maar evenzeer door de medeoverheden, burgers, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, instellingen en uitvoeringsorganisaties. Kan de minister hiervan een actuele beoordeling geven? Is Nederland brexit prepared?

Uiteraard zijn ook voorbereidingen door de EU zelf ter hand genomen, hetgeen parallel aan de gevoerde onderhandelingen door Barnier cum suis heeft geleid tot wetgevende voorstellen op EU-niveau. In sommige gevallen zullen deze vallen onder de medebeslissingsprocedure, zodat ook het Europees Parlement en de Raad zich hierover nog hebben uit te spreken. Kan de minister een actuele stand van zaken geven over dit wetgevingsproces? Is de EU brexit prepared? Kan de minister de Kamer toezeggen haar proactief op de hoogte te houden van de ontwikkelingen in zowel de zogeheten "EU-only"-wetgevingstrajecten als in de medewetgevingstrajecten ter zake?

Op nationaal niveau ligt vandaag de Verzamelwet Brexit voor. Deze verzamelwet beoogt te voorzien in noodzakelijke aanpassingen van de Nederlandse wetgeving in verband met de brexit, of dit nu op basis van het terugtrekkingsakkoord geschiedt of zonder een dergelijk akkoord. Daartoe is geïnventariseerd welke wetten in formele zin aanpassing of aanvulling behoeven. Hieruit is gebleken dat in veel gevallen de bestaande wetgevingskaders voldoende handelingsvrijheid bieden om snel en adequaat te kunnen optreden. Een en ander heeft geleid tot een groot aantal voorgenomen en, waar dat kon, ook voorbereidende maatregelen ten behoeve van de burgers, de zorg, grenscontroleprocessen, logistiek en transport, veiligheid en dataverkeer, markttoegang en handel en overige onderwerpen, zoals financiële markten, fiscale regelingen, klimaat, energie, visserij, telecom en cultuur. Ik noem dit omdat het wat mijn fractie betreft verwijst naar een toch behoorlijk zorgvuldige voorbereidingsperiode op deze zo vervelende toestand.

Daar waar is gebleken dat bestaande wetgevingskaders geen of onvoldoende ruimte bieden, is in het voorliggende voorstel voor een Verzamelwet Brexit een beperkt aantal formeel-wettelijke bepalingen opgenomen. Deze hebben betrekking op de Wet op de formeel buitenlandse vennootschappen, de Wegenverkeerswet, de Gaswet, de Wet goedkeuring en uitvoering van de Markhan-overeenkomst, de Wet bescherming oorspronkelijke topografieën van halfgeleiderprodukten, de Tijdelijke delegatiegrondslag met betrekking tot socialezekerheidswettten, de Wet langdurige zorg en de Zorgverzekeringswet. Dat is een hele mond vol. Ik noem ze expliciet om aan te geven dat het er toch op lijkt dat de regering ook wat dat betreft uitvoerig huiswerk heeft verricht. Uiteindelijk betreft het, als je het tezamen neemt en je naar het hele brexitproces kijkt, een relatief gering aantal formele wetswijzigingen en aanvullende bepalingen.

Daarnaast is in de verzamelwet een artikel X opgenomen, dat voorziet in regelgevende bevoegdheden waarmee voorzieningen kunnen worden getroffen teneinde een goed verloop van de terugtrekking te waarborgen. Het is een op de bijzondere situatie van de brexit toegesneden vangnetbepaling. Het is dus niet een algemene noodvoorziening, maar een voorziening toegesneden op de brexit en wat dat betreft eigenlijk qua segmentering net zo specifiek als eerdere voorbeelden in dit debat genoemd. Daarmee is het ook onderscheidend van het reeds beschikbare staatsnoodrecht in de zin van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden en, nogmaals, de wetgeving die eerder is vastgesteld en die eerder in dit debat al aan de orde is geweest.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
De heer Postema zegt: toegesneden op de brexit. Maar erkent de heer Postema met mij dat artikel X betrekking kan hebben op elk denkbaar en ondenkbaar beleidsterrein en elke denkbare en ondenkbare situatie? Wat vindt hij daar dan toegesneden aan in vergelijking met andere wetten die hij noemt?

De heer **Postema** (PvdA):
Het is wat mij betreft toegesneden omdat het altijd zal gaan om zaken die voortvloeien uit de uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de EU.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Ik begrijp uit zijn antwoord dat de heer Postema het met ons eens is dat dat betrekking kan hebben op alle denkbare zaken, zolang ze maar voortkomen uit de brexit.

De heer **Postema** (PvdA):
Ik zou zeggen dat het betrekking moet hebben op alle ondenkbare zaken. Ik heb het hier over artikel X.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Dan zijn we het eens over die interpretatie.

De heer **Postema** (PvdA):
Aangezien de coördinatiewet gericht is op de handhaving van de uitwendige en inwendige veiligheid, is mijn fractie van oordeel dat het opnemen van een voorziening zoals vormgegeven in artikel X van de Verzamelwet Brexit, passend is. De Raad van State is ook in zijn nadere advies waar onze Kamer om had gevraagd van oordeel dat een voorziening zoals opgenomen in artikel X noodzakelijk is; collega Ester verwees er al naar. De raad stelt dat de grote onzekerheid over het proces van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie en de onvoorspelbare gevolgen die een brexit voor de nationale wetgeving zal hebben, nopen tot het bij wijze van uitzondering treffen van

een wettelijke voorziening zoals in artikel X geboden, waarmee zo nodig in afwijking van een hogere regeling snel hoogstnoodzakelijke voorzieningen kunnen worden getroffen.

Voorzitter. Het daadwerkelijk treffen van noodmaatregelen kan gebeuren bij algemene maatregel van bestuur of, indien dit noodzakelijk wordt geacht in verband met de spoedeisendheid van de voorziening, bij ministeriële regeling. Daarbij kan worden afgeweken, aldus artikel X, van het bepaalde bij of krachtens de wet voor zover dit nodig is voor een goede tenuitvoerlegging van een bindende EU-rechtshandeling met betrekking tot de terugtrekking van het VK, of ter voorkoming van onaanvaardbare gevolgen daarvan. In geval dit een structurele afwijking van de wet betreft, wordt zo spoedig mogelijk een wetswijziging ingediend, zodat de voorziening bij aanvaarding niet langer noodzakelijk is.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Misschien komt de heer Postema er nog op. Hij had het erover dat naar het oordeel van zijn fractie de minister zijn huiswerk zorgvuldig had gedaan. Wij denken daar toch een beetje anders over als het gaat om hoe de minister "nood" en "noodsituaties" definieert. De heer Postema refereert daar nu ook aan en verwijst naar de wet en de toelichting en ook het advies van de Raad van State. Brexit zou een dergelijke nood kunnen doen ontstaan dat dit gerechtvaardigd zou zijn. Wat vindt de heer Postema van de definitie van "nood" zoals de minister die hanteert?

De heer **Postema** (PvdA):
Mijn fractie heeft er begrip voor dat het definiëren van "nood" bijna per definitie met de nodige abstracties gepaard zal gaan, zeker waar het nood betreft die voortvloeit uit omstandigheden die onvoorzien zijn. Natuurlijk gaat het in noodgevallen altijd om gevallen van daadwerkelijke urgentie. Er zijn ook — zo hebben wij gelezen — noties van onomkeerbaarheid en onevenredigheid. Ik snap zelf dat dit als onbevredigend kan worden ervaren, maar wij begrijpen ook dat, gezien de onvoorzienbaarheid van omstandigheden, er weinig anders op zit.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
De heer Postema zegt dat gegeven de omstandigheden er weinig anders op zit dan een abstracte omschrijving te geven van het begrip "nood". Maar laat ik dan even bij die abstractie blijven. De heer Postema heeft het over onomkeerbare en onevenredige — de minister gebruikt de formulering "onaanvaardbare" — gevolgen. Zoals ik in mijn betoog heb gezegd, formuleert de minister "onaanvaardbaar" als: die situaties die afwijken van het meest wenselijke. Dat zou dan het gebruik van ook de ministeriële regeling als instrument rechtvaardigen. Is de heer Postema het daarmee eens?

De heer **Postema** (PvdA):
Ik heb goed naar de bijdrage van collega Van Apeldoorn geluisterd, juist ook op dit punt waar hij de minister dit zo in de mond legt. Ik heb het zelf niet paraat ...

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Ik leg de minister niks in de mond. Het is een letterlijk citaat uit zijn beantwoording van onze vragen.

De heer **Postema** (PvdA):
Ik zeg de heer Van Apeldoorn in alle eerlijkheid dat ik het zelf niet paraat heb, vandaar dat woordgebruik. Ik wacht wat dat betreft de beantwoording van de minister af. Ik kan me zelf heel goed voorstellen dat wij er met z'n allen maar al te blij om zullen zijn als wij op het moment dat zich noodsituaties voordoen voor burgers, voor dieren, voor de samenwerking, voor de veiligheid, voor de relatie met andere landen en noem maar op, een adequaat instrumentarium voorhanden hebben. Gelukkig hebben wij dat, zo blijkt uit analyses, al vanuit bestaande wet- en regelgeving. Maar ik zou het niet op mijn geweten willen hebben als wij straks een gebrekkig instrumentarium hebben op het moment dat dat soort dingen zich voor onze burgers zouden voordoen.

De **voorzitter**:
Tot slot op dit punt, meneer Van Apeldoorn.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Dat zou ik ook niet op mijn geweten willen hebben. De vraag is of daar nu artikel X voor nodig is. Maar toch nog even. De heer Postema heeft mijn vraag nog niet beantwoord — misschien komt hij er later nog op terug — wat hij vindt van de definitie van "onaanvaardbaar" van de kant van de minister. Geeft hem dat voldoende vertrouwen om te zeggen: ja, minister, u kan wat ons betreft in afwijking van bestaande wet- en regelgeving buiten het parlement om, zonder het vooraf aan het parlement voor te leggen, maatregelen treffen die u nodig acht? Dat was mijn vraag en daar heb ik nog geen antwoord op gekregen.

De heer **Postema** (PvdA):
Dan herhaal ik dat ik wat dat betreft de specifieke bewoordingen van de minister niet paraat heb en dat ik zijn reactie afwacht.

Voorzitter. In geval dit een structurele afwijking van een vigerende algemene maatregel van bestuur betreft die bij ministeriële regeling is ingevoerd, wordt zo spoedig een ontwerpbesluit in procedure gebracht dat ertoe strekt de algemene maatregel van bestuur zodanig te wijzigen dat de voorziening bij ministeriële regeling niet langer noodzakelijk is. Betreft het een in afwijking van de wet getroffen voorziening die geen structureel karakter heeft, dan voorziet artikel X in een bepaling dat in zo'n geval een voorstel van wet tot goedkeuring van getroffen maatregel aan het parlement wordt voorgelegd, en wel binnen een termijn van acht weken. Dit kan ook, omdat een dergelijk voorstel niet meer behelst dan een bepaling dat de daarbij aangewezen maatregel wordt goedgekeurd. Mede naar aanleiding van de schriftelijke vragen van mijn fractie heeft de minister helderheid geboden over wat de gang van zaken zal zijn in geval een van beide Kamers zich in meerderheid uitspreekt tegen een getroffen algemene maatregel van bestuur dan wel een ministeriële regeling, namelijk dat de betreffende regeling dan onverwijld wordt ingetrokken. Dat geldt ook voor de situatie waarin een van de beide Kamers zich bij

meerderheid uitspreekt tegen een wetsvoorstel dat voorziet in het zodanig wijzigen van de wet dat een middels een algemene maatregel van bestuur dan wel een ministeriële regeling getroffen voorziening niet langer noodzakelijk is. Wel verneemt mijn fractie graag welke maximale termijn de minister in gedachten heeft, en waar we dus ook van uit mogen gaan, wanneer er sprake is van aanpassingswetgeving in geval een algemene maatregel van bestuur een structurele afwijking van een wet betreft en in geval een ministeriële regeling een structurele afwijking van een wet of een algemene maatregel van bestuur betreft.

Voorzitter. Het moge op grond van voorgaande duidelijk zijn dat het voorliggende wetsvoorstel met name procedureel van karakter is. De wijzigingen in bestaande wetgeving zijn als zodanig beperkt. Als zodanig acht mijn fractie de gekozen insteek dan ook verstandig. Hoewel er, indien hiervoor aanleiding is, het nodige via algemene maatregelen van bestuur en in bijzonder urgente gevallen zelfs bij ministeriële regeling zal worden geregeld, is er voorzien in een heldere informatieplicht en heldere termijnen richting het parlement. Ook is de regering volstrekt duidelijk over het aanpassen of zo nodig terugdraaien van maatregelen indien er geen sprake blijkt te zijn van voldoende steun van het parlement. Dit alles overwegend is mijn fractie positief over het voorliggende wetsvoorstel, beschouwen we ook deze Kamer brexit prepared en zien we uit naar de gevraagde actuele stand van zaken van de brexitvoorbereidingen.

Dank u wel, voorzitter.

De **voorzitter**:
Dank u wel, meneer Postema. Ik geef het woord aan de heer Lintmeijer.

□

De heer **Lintmeijer** (GroenLinks):
Dank u wel, voorzitter. Nog tien dagen plus een nog onbekend aantal dagen, weken of maanden uitstel te gaan en dan raakt de EU voor het eerst een lidstaat kwijt: een ongekend moment in het 60-jarig bestaan van de EU en haar voorgangers. Tot nog toe was uitbreiding het parool en nog altijd zijn er meer landen die op de deur kloppen dan landen die willen vertrekken. Het vertrek van het Verenigd Koninkrijk levert een ongekend schouwspel op. Je lidmaatschap opzeggen is één ding, op een ordentelijke manier vertrekken blijkt uiterst complex. Het Britse politieke landschap kunnen we alleen maar met verbazing, verwondering en soms ook ergernis bekijken. De interne Britse verdeeldheid over de wijze waarop de brexit gestalte moet krijgen, maakt het land in zichzelf gekeerd en leidt tot eisenlijstjes in plaats van onderhandelingen en een gebrek aan vermogen om zich in de Europese positie en omgekeerd in te leven.

De Britse verdeeldheid staat in schril contrast met de eensgezindheid waarmee de overige 27 EU-lidstaten de onderhandelingen met het VK hebben gevoerd. Dat lijkt op zich sterk, maar tegelijkertijd is het wel droevig dat er een vertrekkende lidstaat voor nodig is om meer eenheid dan ooit te etaleren in de EU. Al met al betreurt mijn fractie het vertrek van het Verenigd Koninkrijk. Daarbij gaat het GroenLinks niet om de veelal eenzijdige neoliberale ideologie van louter vrijhandel en verder niks, waar zowel het VK als ons eigen land de laatste decennia in zijn doorgeslagen. Voorop staan voor ons de veel bredere gemeenschappelijke waarden waar de EU voor moet staan: eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en de eerbiediging van mensenrechten. Meer dan ooit is het van belang dat Europa zich sterk maakt voor deze gemeenschappelijke waarden. Ook is het van belang dat we die veel meer naar onze samenleving uitdragen dan we tot nog toe geneigd zijn te doen. De internationale rechtsorde en de parlementaire democratie zoals wij die kennen, zijn ongeveer Europese uitvindingen, die we moeten koesteren.

De EU heeft bijgedragen aan ruim 60 jaar samenwerken in plaats van oorlog voeren. Met alle gebreken die er zijn, is het pad van Europese samenwerking wat ons betreft nog lang niet af. Klimaat, migratie, veiligheid: het zijn vraagstukken die geen enkel land meer in zijn eentje kan aanpakken en die nopen tot Europese samenwerking waarvoor de EU geen onfeilbaar maar wel een onmisbaar platform is. Er groeit nu een generatie op — die van mijn kinderen en kleinkinderen — voor wie vrij bewegen over landsgrenzen heen bijna vanzelfsprekend is, op reis, op vakantie of op school. De succesvolle Erasmusbeurzen brengen jongeren uit vele Europese landen samen in verband met opleidingen en stages en daarmee dichter bij elkaar. Om deze en nog veel meer redenen is het meer dan betreurenswaardig dat een grote lidstaat, een buurland waarmee we ook veel waarden delen, afhaakt. Los van deze Brexitwet is onze eerste vraag aan de minister dan ook hoe hij, en met hem Nederland en de EU, ook na 29 maart of wanneer dan ook als de losmaking een feit is, wil investeren in een blijvende samenwerking met het VK op basis van de waarden die we delen.

Dat de EU ook een gezamenlijke economische markt is die je niet zomaar ontvlecht, zien we elke dag. De economie van vandaag bestaat niet meer uit natiestaten die elk met hun eigen producten de markt opgaan en tegen elkaar concurreren. Het is een complex netwerk van aan elkaar toeleveren, assembleren, produceren en vermarkten. Een auto die in Born gemaakt wordt, krijgt bij wijze van spreken het ontwerp uit Beieren, het plaatstaal uit IJmuiden, de wielen uit Roemenië, de motor uit Engeland en het dashboard uit Japan. Het is niet altijd ons idee van de economie dat die zo werkt, maar er zijn voorbeelden te over van hoe op het gebied van samenwerking en grensoverschrijding economische processen sterk met elkaar samenhangen. Dat geldt ook voor toekomstige zaken als een smart grid voor wind uit Denemarken, waterkracht uit Scandinavië en zonne-energie uit Spanje, om maar aan de positieve kant te blijven zitten van wat er op ons af kan komen.

Kortom, ontvlechten is op allerlei manieren complex. Na het besluit gisteren van de Speaker van het Lagerhuis om geen nieuwe stemming toe te staan over het onderhandelingsakkoord tussen May en de EU is de onzekerheid alleen maar toegenomen. Terecht dat het kabinet nu en ook de afgelopen twee jaar al veel doet om voorbereid te zijn op welke wijze van uittreding van het VK uit de EU dan ook. De hiervoor geschetste verdeelde Britse politiek die leidt tot een verstarde opstelling, maakt het ook niet gemakkelijk om te anticiperen op wat komt. Het wetsvoorstel dat we behandelen past in die anticipatie. Of het ook het goede wetsvoorstel is, daarover hebben we nog wel een aantal vragen aan de minister.

Mijn fractie is zich ervan bewust dat in de voorbereiding al heel veel schriftelijke vragen zijn gesteld. Ik spits mijn bijdrage dan ook toe op een aantal voor onze afweging nog relevante kanttekeningen en meer fundamentele vragen. Dat daarbij artikel X zwaar weegt, zal u niet verbazen. Als de parlementaire democratie een waarde met Europese wortels is die de EU beschermt, dan moeten we niet licht tillen aan wetsvoorstellen waarin het parlement naar de bijwagen verhuist. We moeten juist niet door de brexit eigen parlementaire democratische elementen op de tocht zetten.

Het kabinet onderscheidt in deze verzamelwet verschillende klassen vraagstukken. Op de eerste plaats zijn er zaken die op ons afkomen waarvoor wij nu geen wetgeving hoeven te regelen, zoals het landbouwbeleid, omdat op die terreinen de bestaande wetgeving volstaat dan wel naar het Europese niveau is gedelegeerd en nationale wetgeving daar niets meer aan afdoet. Overigens laat dit volgens het kabinet onverlet dat er wel maatregelen moeten worden genomen, maar daarvoor is er dus al wel een wettelijke grondslag of wij gaan er niet direct over. Dat snappen we, maar of onze vissers — om maar eens een voorbeeld te noemen — daar iets aan hebben, is natuurlijk de vraag. Kan de minister iets zeggen over de vraag hoe de EU zich voorbereidt op een toekomst waarin EU-vissers geen toegang meer hebben tot Britse wateren en wat dat betekent voor de Nederlandse visserij?

De tweede categorie gaat over wettelijke aanpassingen die sowieso nodig zijn door het vertrek van de VK ongeacht het hoe of wanneer. Wat dan in het wetsvoorstel volgt, is een ogenschijnlijk nogal willekeurige lijst met wijzigingsvoorstellen voor een beperkt aantal onderwerpen: van de Wet op de formeel buitenlandse vennootschappen, via de connectoren op zee voor gas en elektra tot het beschermen van halfgeleiderproducten. Mijn fractie knipperde bij dit lijstje van zes onderwerpen toch even met de ogen. Kan de minister toch nog eens ondubbelzinnig uitleggen hoe deze lijst tot stand is gekomen? Het lijken heel erg specifieke onderwerpen waarvan je je afvraagt of dit daadwerkelijk de gehele oogst is van nu voorzienbare aanpassingen of slechts een eerste prioriteitenlijst. Hoe consistent en systematisch is de inventarisatie van problemen en van noodzakelijke oplossingen eigenlijk geweest? Welke kaders heeft het kabinet gehanteerd bij zijn analyses en oplossingsrichtingen die tot zulk een specifieke uitkomst leiden? De Markhamovereenkomst over het winnen van bitumina op zee moet wel worden voorzien van een vangnet bij uittreding, maar het ORCA- en het Sillimaniteveld niet. Waarom zijn de eigendomsrechten van halfgeleide topografie anders dan die van vele andere duizenden patenten? Om hem gerust te stellen, of misschien niet: ik verwacht geen technisch antwoord van de minister, maar ik noem dit als voorbeelden van hoe willekeurig de lijst oogt. Ik krijg graag een reactie en een toelichting hoe dit zo gekomen is en welke analytische kaders zijn gehanteerd.

Mijn fractie kan zich meer voorstellen bij de derde categorie die de memorie van toelichting noemt. Die gaat over gevallen waarin wij kunnen voorzien dat er wettelijke maatregelen nodig zijn, alleen weten wij nu nog niet precies welke. Het kabinet noemt hier met name socialezekerheidswetten, en de langdurige zorg en de Zorgverzekeringswet. Op deze onderwerpen kunnen wij volgen wat het kabinet doet. Het gaat hier om generieke vraagstukken waardoor veel burgers bij een brexit tussen de wal en het schip kunnen raken. Het is terecht dat het kabinet daarop anticipeert. Verschillende vragen over deze en aanverwante onderwerpen acht mijn fractie voldoende beantwoord.

Het meest ingewikkelde deel gaat, zoals gezegd, over de vierde categorie ofwel artikel X: het regelen van wat is gaan heten het "unknown unknown"; in de volksmond ook wel: "wat je niet weet, dat weet je niet". Mijn fractie zou die termen liever vermijden. Wij hebben het liever over het "verwachte onvoorziene". Wij weten immers al twee jaar dat er veranderingen op ons afkomen waar wij op moeten anticiperen, maar wij weten niet bij alles hoe het precies uitpakt.

Het kabinet krijgt de bevoegdheid om in geval van nood, de heer Van Apeldoorn wees daar ook al op, bestaande wetgeving opzij te zetten om per AMvB of per ministeriële maatregel snel actie te ondernemen. De beide Kamers komen pas achteraf aan de beurt. Lagere wetgeving overrulet dan hogere wetgeving zonder tussenkomst van de Staten-Generaal. De TK heeft via amendementen de handrem op de toepassing van artikel X steviger aangetrokken en sterke waarborgen in de tijd aangebracht. Toch vond een meerderheid in deze Kamer dit betreffende artikel X en de daarbij behorende ministeriële bevoegdheden zodanig glad ijs dat een extra spoedvoorlichting aan de Raad van State is gevraagd. In zijn snelle antwoord, waarvoor dank, concludeert de Raad op het fundamentele genoemde punt dat slechts beperkt en bij bijzondere redenen via lagere regelgeving kan worden afgeweken van hogere regelgeving, ook als daar in een specifieke wet geen grondslag voor is.

De brexit kan door de uniciteit van de gebeurtenis als een dergelijke bijzondere reden worden beschouwd, oordeelt de Raad van State. Dat geeft een zeker houvast, maar het biedt lang geen antwoord op alle vragen. In de memorie van toelichting en in de memorie van antwoord geeft de minister aan, zonder het woord als zodanig zelf te gebruiken, dat hij alleen in geval van nood de mogelijkheden die artikel X biedt, zal gebruiken om te handelen. Maar wat is dan die nood als die in het betreffende wetsvoorstel niet sluitend wordt beschreven? Als dat niet gedefinieerd is, ontstaat een vrije interpretatie of een blanco cheque met hooguit achteraf "sorry" of "laat maar weer zitten" als de Kamers echt gaan sputteren.

Mijn fractie vraagt de minister dringend, al is het maar voor de wetsgeschiedenis, nog eens helder te omschrijven wat de definitie van het begrip "nood" in de zin van dit wetsvoorstel is, want ook in de memorie van antwoord op onze en andere schriftelijke vragen wordt dit niet helder. Het gaat volgens het kabinet in ieder geval niet om de noodrechtelijke voorzieningen die de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden definieert. Die wet is, lezen wij in de memorie van antwoord, feitelijk te zwaar en te grof geschut voor het door de brexit verwachte onvoorziene. Als het misgaat met het financieel stelsel of er dreigt een watersnood, dat is misschien niet helemaal brexitgerelateerd, of er ontstaat een ernstige gevaar voor de volksgezondheid, misschien door medicijnen, dan bieden bestaande wetten een grondslag om maatregelen te nemen, zegt de minister. Maar om welke concrete situaties kan het dan nog wel gaan?

In de debatten in de Tweede Kamer, het kwam hier ook al even langs, en ook in de memorie van antwoord wordt gesproken over wagens met levend vee of rottend voedsel aan de grens, maar juist over deze veelgenoemde voorbeelden zegt de memorie van antwoord op onze vragen dat er bestaande wettelijke bevoegdheden zijn om op te treden,

zowel in de Wet dieren als in verschillende Europese verordeningen.

De minister geeft ook nog als reden spoed op; soms zijn maatregelen binnen 24 of 48 uur nodig en wetsbehandeling is dan een te langdurig proces. Ook daar zijn wel kanttekeningen bij te plaatsen. Bij de problemen op Sint-Eustatius en bij de aankoop van Marten en Oopjen hebben wij in deze zittingsperiode van de Eerste Kamer laten zien dat het heel snel kan.

Voor mijn fractie blijven daarmee de fundamentele vragen van proportionaliteit — wanneer is de nood hoog genoeg om artikel X in werking te laten treden? — en subsidiariteit — is er niet elders een wettelijke grondslag? — nog niet overtuigend toegelicht. Wij geven de minister echter nog graag een kans.

Tot slot. Wij snappen met alle vragen die wij nog hebben, de eventuele functionaliteit van artikel X bij een no-deal-brexit, althans wij kunnen de regering volgen in haar redenering, met alle kanttekeningen die ik hiervoor plaatste. Bij een gereguleerde uittreding gaat dat ons echt een brug te ver. Dan verlaat het Verenigd Koninkrijk de Europese Unie immers op grond van een internationaal geldend verdrag. Het is in onze ogen een ongewenst precedent om bij de uitvoering van een internationaal verdrag, want dat is het dan gewoon, een dergelijk vangnet met een zo zwaar open mandaat aan het kabinet te geven. Graag ook hierop een reactie van de minister.

Wij zijn meer dan ooit benieuwd naar zijn antwoorden.

De **voorzitter**:
Dank u wel, meneer Lintmeijer. Ik geef het woord aan de heer Ester.

□

De heer **Ester** (ChristenUnie):
Voorzitter. Ik mag tot mijn genoegen deze tekst mede namens de fractie van de SGP uitspreken.

Het zijn trieste dagen. De slachtoffers en de nabestaanden van de aanslag gisteren en in Christchurch zijn in onze gedachten en gebeden.

De brexitstemmingen vorige week in het Britse Lagerhuis boden een beeld van politieke ontreddering. Tot tweemaal toe werd de brexitdeal weggestemd, keerden de volksvertegenwoordigers zich met krap vier stemmen tegen een no-deal, werd een nieuw referendum van de hand gewezen en stemde uiteindelijk een grote meerderheid voor uitstel. Of er nog een derde stemming komt voor de komende Europese top is tot op dit tijdstip onduidelijk. Een wat onthutsend schouwspel dat het trieste gevolg is van politieke stuurloosheid en parlementaire besluiteloosheid. Een schouwspel ook met nauwelijks verholen ondertonen van politieke muiterij. De Britse media konden zich amper bedwingen in hun oordeel over dit politieke drama en spraken van chaos, drama, politieke vernedering en van een "brexit meltdown". Een EU-onderhandelaar vatte de taferelen samen als: "the Titanic voting for the iceberg to get out of the way".

Het donderdagavond binnen het Lagerhuis overeengekomen uitstel van de brexit is nu volop onderwerp van staatsrechtelijke fijnslijperij, ook aan EU-zijde. Onze fracties horen graag van de minister hoe hij deze uitkomst duidt en welke reële opties nu overblijven. Mocht de EU akkoord gaan met uitstel, dan lijkt het ons verstandig als randvoorwaarden te stellen dat er van Britse zijde volstrekte helderheid wordt gegeven over het beoogde concrete resultaat van uitstel, er sprake is van afdwingbaar commitment en het Lagerhuis heeft ingestemd met dit resultaat. Kan de minister eens op deze randvoorwaarden reageren?

Het is een open deur, voorzitter, dat de onderhandelingen tussen Londen en Brussel verre van voorspoedig zijn verlopen. Het Brusselse werkbezoek van een delegatie van de commissies Europese Zaken en Financiën eerder deze maand, maakte duidelijk dat er in de afgelopen anderhalf jaar van Britse zijde nauwelijks sprake is geweest van serieuze onderhandelingen. "Talks but no negotiations", zo kregen wij mee. Het beeld dat onze beide fracties hebben, is dat van een Verenigd Koninkrijk dat eigenlijk niet zo goed wist wat het wilde; een beeld van gebrekkig politiek leiderschap en parlementaire koersloosheid. Noch de Tories, noch Labour hadden en hebben een heldere post-referendumkoers en een realistische brexitstrategie. En dat breekt hen, en eigenlijk ook ons, nu op.

Hoe begrijpelijk het ook is om geharnast te reageren op deze Britse brexittragedie, we moeten uiteindelijk — binnen of buiten EU-verband — met elkaar verder en we moeten daarom een compromis zien te vinden. De fracties van de ChristenUnie en de SGP roepen onze minister-president op een verbindende rol te spelen op het Europese brexittoneel, achter en voor de schermen. Verbinden en bemiddelen zit in ons politieke DNA en dit zijn de tijden waarop het verschil gemaakt kan worden. We moeten een vernederingsstrategie richting het Verenigd Koninkrijk voorkomen. We blijven buren, we blijven handelspartners. Juist nu is wijsheid geboden, ook aan Europese zijde.

Over twee dagen komt de Europese Raad bijeen en dat is het moment voor de collectieve reactie van de Europese regeringsleiders op het gevraagde Britse uitstel van uittreding. Hoewel we gezien de turbulente voorgeschiedenis het woord "eindspel" nauwelijks durven te gebruiken, lijkt dit nu, tien dagen voor de formele exit-datum, toch in zicht. Onze fracties horen graag van de minister wat de opstelling van Nederland gaat worden. Kan hij de contouren daarvan schetsen? Uitstel van uittreding behoeft unanimiteit aan EU-zijde en vereist ook instemming van het Europees Parlement. Hoe schat de minister dit in, zo vragen onze beide fracties. Wat kan een kort uitstel in redelijkheid aan oplossingen naderbij brengen? Ziet hij een creatieve regeling voor het backstopprobleem, voor het voorkomen van een harde grens tussen Ierland en Noord-Ierland? Een grens die — we moeten er niet aan denken — oude gewelddadige conflicten kan doen oplaaien. Kan hij daarin ook het voorstel van Donald Tusk meewegen om het Verenigd Koninkrijk langduriger uitstel te geven? Mocht dit laatste navolging krijgen, wat betekent dit dan voor het wetsvoorstel dat we vandaag bespreken? Het gaat bij dit alles, gezien artikel 50 van het Europees Verdrag, om complexe materie die politieke stuurmanskunst vereist.

Voorzitter. Hoe het ook zal gaan, we moeten ons nu veiligheidshalve op vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie instellen en voorbereiden. In dat licht zien

wij ook dit wetsvoorstel. Dit vertrek na bijna 40 jaar zal diepe economische, politieke en maatschappelijke sporen nalaten. Het betekent een reset van het Europese speelveld en een herontwerp van handelsbetrekkingen. De brexit is een historische scheuring die de Europese betrekkingen ingrijpend herdefinieert waarbij ook grote economische belangen op het spel staan. Dat geldt voor burgers, voor bedrijven en voor overheden. De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP betreuren het vertrek uit de Europese Unie van zo'n belangrijke bondgenoot waarmee we als Nederland een lange geschiedenis hebben en fundamentele sociale en politieke waarden delen. Het is dan ook een droevig feit dat we ons vandaag, bij alle turbulentie die de brexit met zich brengt, moeten beraden op de praktische afwikkeling van de Britse uittreding en de gevolgen ervan voor ons land, onze bedrijven en onze burgers.

Wat ons nu als Nederland rest, is het hoofd koel houden, ons zo goed mogelijk voor te bereiden en noodmaatregelen te treffen. Dat geldt voor de burger, dat geldt voor het bedrijfsleven en dat geldt voor de overheid. Benjamin Franklin zei het al: "By failing to prepare, you are preparing to fail". Het is tegen deze achtergrond dat we het wetsvoorstel hebben te beoordelen; een wetsvoorstel dat ons in een hoogst onzeker situatie moet wapenen tegen onvoorziene maar ingrijpende gevolgen van de brexit. De fracties van de ChristenUnie en de SGP vinden dit een verstandige benadering. Het moet ons wel van het hart dat het wetsdossier zoals dat aan het parlement werd aangereikt, wat mager gevuld was. Zo ontbraken de departementale risicoverkenningen van de gevolgen van de brexit. Dat benam het zicht op de impact van de Britse uittreding. Gelukkig heeft de Tweede Kamer dit kunnen corrigeren. Uit de gemaakte analyses blijkt overigens hoezeer het beleid rond mogelijke calamiteiten en overgangssituaties op Europees niveau belegd is. Daar ligt de centrale regie.

Een no deal-scenario betekent hier dat het Verenigd Koninkrijk terugvalt naar het niveau van een derde land waarvoor multilaterale verdragen gelden. Dan gaat het om beleidsterreinen als de douane, landbouw, visserij, fiscaliteit, financiële markten, geneesmiddelen, medische technologie en luchtvaart. Wat overblijft is een lijst van wat willekeurig overkomende beleidsterreinen waar snelle maatregelen geboden zijn. Collega Postema noemde ze al: rijbewijzen, beroepskwalificaties, interconnectoren voor gas en elektriciteit, halfgeleiders, sociale zekerheidswetten en zorgverzekeringen.

Kan de minister aangeven hoe die coördinatie tussen Brussel en Den Haag is geregeld rond mogelijk optredende calamiteiten? Hoe zijn die verantwoordelijkheden en de onderlinge communicatie eigenlijk vastgelegd? Biedt deze context voldoende ruimte voor eigen beleid en snel ingrijpen van Nederlandse kant waar dat nodig is?

En hoe verhouden zich de onderlinge noodbevoegdheden? Onze fracties hebben de vrees dat bij eventuele noodsituaties de eigen regie van Nederland onder druk komt te staan. Kan de minister deze vrees wegnemen? Onze fracties tekenen daarbij aan dat op tal van beleidsterreinen Europees recht weliswaar leidend is, maar dat ook bij Brusselse regie de effectiviteit van dit Europese recht uiteindelijk afhangt van de effectiviteit van nationaal calamiteitenbeleid, van snel en doortastend optreden. Deelt de minister deze argumentatie?

Voorzitter. We kunnen ons nauwelijks een beeld vormen van de gebeurtenissen direct na een brexit. En dat maakt het ook moeilijk om de proportionaliteit van het wetsvoorstel klip-en-klaar vast te stellen. We kunnen immers de waarschijnlijkheid niet becijferen van onbekende gebeurtenissen met een buitengewone impact. De mate van onvoorspelbaarheid is groot. Hoe zullen financiële markten reageren? Zal er snelle schaarste optreden op de geneesmiddelenmarkt? Zullen bedrijven hun eigen exit-scenario's plots uit de kast halen? Komen er opstoppingen bij douanecontroles? Dreigen er conflicten tussen vissers? Het is allemaal denkbaar, maar de kans daarop kunnen we heel moeilijk berekenen.

Maar de collectieve psychologie van het moment kan dan grote gevolgen hebben. Nu zal dat allemaal, gezien de transitieperiode, misschien wel meevallen, maar het vereist een voorbereide overheid. Kan de minister onze beide fracties een laatste stand van zaken geven? Hoe goed zijn de overheden, ook de lagere overheden, en onze bedrijven die van handel met het Verenigd Koninkrijk afhankelijk zijn, opgelijnd en geprepareerd? Wat is hier het samenvattende oordeel van de minister, ook als hij kijkt naar de beschikbare operationele infrastructuur om eventuele problemen het hoofd te bieden?

Voorzitter. Het hete hangijzer — we hebben daar uitvoerig over gesproken — bij een noodwet als deze brexit-wet is de parlementaire controle op de regering die zich grotere bevoegdheden toe-eigent via AMvB's en ministeriële regelingen. Het betreft enerzijds de ruimte die de regering moet hebben om snel en adequaat op nood- en overgangssituaties te reageren en anderzijds mag het parlement als wetgevende en controlerende macht niet buitenspel geplaatst worden. Het oorspronkelijke voorstel, zoals verwoord in artikel X, was naar het oordeel van onze beide fracties niet goed in balans, maar de Tweede Kamer heeft hier goed werk geleverd. De aangenomen amendementen hebben het wetsvoorstel wat betreft het primaat van het parlement sterker gemaakt. Zo is de geldigheid van de wet teruggebracht van twaalf naar zes maanden, gaat het om terstond intredende onaanvaardbare en onomkeerbare gevolgen, mag er niet afgeweken worden van de Grondwet en zijn er extra parlementaire waarborgen rond AMvB's en ministeriële regelingen.

Op verzoek van de Eerste Kamer — ik gaf het net al aan in mijn interruptie — is het geamendeerde wetsvoorstel voorgelegd aan de Raad van State, die kort voor het weekend met een reactie kwam. Het antwoord van de Raad is helder: de grote onzekerheden en de onvoorspelbare gevolgen die brexit voor de nationale wetgeving zullen hebben, maken dat de machtigingsbepaling zoals opgenomen in artikel X van het wetsvoorstel noodzakelijk is. Dat geldt zowel voor een situatie mét en zónder een terugtrekkingsakkoord. Dit oordeel is voor de fracties van de ChristenUnie en de SGP cruciaal in hun meningsvorming over dit wetsvoorstel.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Dan wil ik nog even teruggaan naar een eerder moment in het betoog van de heer Ester. Hij had het erover dat het, gegeven de onvoorspelbaarheid van de brexit, ook moeilijk is om een oordeel te geven over de proportionaliteit van de voorgestelde wet. Dat heb ik goed begrepen. Heeft dat ook betrekking op artikel X en moet ik daaruit afleiden dat

de heer Esther het eigenlijk niet weet, maar dat hij dan toch maar veiligheidshalve ervoor kiest dat het proportioneel is?

De heer **Ester** (ChristenUnie):
De kern van het hele verhaal zijn die "great unknown unknowns". Daar hebben we hier mee te maken, daar heeft u ook in het dagelijks leven mee te maken. Daar hebben we ons op te prepareren. Alleen, we kunnen daar geen getallen aan vastplakken. De mathematiek laat ons daar in de steek. Het is een hele elementaire vorm van risicoberekening die u waarschijnlijk ook wel kent. Dat maakt een klip-en-klaar oordeel zoals ik zei over die proportionaliteit ingewikkeld, maar het is eigen aan de kern van het voorstel dat we die onvoorziene — het woord zegt het al — gevolgen niet kennen, dus dat is iets waar we mee moeten leren leven. We hebben dat uitgesproken. U heeft er ook uitvoerig over gesproken, maar het is voor ons absoluut geen reden om ons tegen dit wetsvoorstel te keren. Integendeel, het is de kern van het wetsvoorstel om ons te wapenen tegen onvoorziene omstandigheden die een enorme impact zouden kunnen hebben.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Maar zou het dan ook kunnen dat achteraf blijkt, naar het oordeel van de heer Ester, dat het niet proportioneel is geweest?

De heer **Ester** (ChristenUnie):
Daar kom ik zo op terug, als u het goed vindt, voorzitter.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Ik had nog één ander punt naar aanleiding van wat de heer Ester heeft gezegd; u komt daar straks op terug, dat hoor ik dan graag. Naar aanleiding van wat u zei over het advies van de Raad van State dat kennelijk erg zwaar weegt of zelfs doorslaggevend is voor uw fractie. De Raad van State was ook gevraagd of hij alternatieven ziet voor de in artikel X voorgestelde voorzieningen of bevoegdheden die aan de minister gegeven worden. In mijn lezing van dat advies is de Raad van State er eigenlijk niet expliciet op ingegaan. Ik zou de heer Ester willen vragen hoe hij daar tegenaan kijkt, of hij bijvoorbeeld ook de mogelijkheid ziet — die ik zelf in mijn betoog heb genoemd, terwijl collega Lintmeijer ook concrete voorbeelden noemde — dat wij zelf als Staten-Generaal als het nodig is, als toch die nood groter blijkt te zijn dan misschien sommigen van ons verwachten, dan zelf kunnen handelen. Hoe kijkt hij en zijn fractie daar tegenaan?

De heer **Ester** (ChristenUnie):
Ik begrijp wat u zegt, via de voorzitter, maar het gaat hier nogmaals om het optreden van calamiteiten waar we ons niet goed een voorstelling van kunnen vormen maar waarvan we weten — ik noemde straks al een aantal voorbeelden — dat áls ze optreden, het leed niet te overzien is. Dat vereist een geprepareerde overheid die anticipeert op dit soort dingen. Ik zei al, de Tweede Kamer heeft via amendementen voldoende zekerheden ingebouwd om het parlement ook een duidelijke stem te geven in het wetdossier. Dus daar zijn, denk ik, voldoende zekerheden ingebouwd. Maar voor ons blijft — dat heeft u heel goed geconstateerd — het advies van de Raad van State in onze beleving bepalend voor ons uiteindelijke oordeel over dit wetsvoorstel.

De heer **Lintmeijer** (GroenLinks):
De heer Ester had het net over "the great unknown unknown" en hij gebruikte net nog de overtreffende trap. Zijn we niet een beetje dat onvoorziene aan het mystificeren? En is daarmee de weging van de proportionaliteit van dit wetsvoorstel niet helemaal iets uit het ongerijmde aan het worden? Ik heb in mijn bijdrage geprobeerd om af te pellen waar we het over hebben. Dan blijkt het eigenlijk om relatief onbekende, maar toch te voorziene dingen te gaan. Het taalgebruik dat ook in de memorie van toelichting zit — de heer Ester neemt dat een beetje over — maakt het tot een soort mystificatie waarin de dingen alleen maar groter worden.

De heer **Ester** (ChristenUnie):
Voorzitter. Dat laatste is uiteindelijk niet de bedoeling, maar het gaat over dingen waar we geen beeld van hebben. Ik noemde straks in mijn betoog al een aantal calamiteiten die zouden kunnen optreden. Bijvoorbeeld de reactie van de monetaire markt, de financiële markten. Dat kan een enorme impact hebben. Ik kan niet zeggen: de waarschijnlijkheid dat dat optreedt, is 99%, wél dat ook áls het optreedt en het is 5%, de gevolgen enorm zijn. Dat is elementaire risicobeleving. En dat is de kern van dit wetsvoorstel. Ik maak het niet groter dan het is, maar we moeten het ook zeker niet kleiner maken.

De heer **Lintmeijer** (GroenLinks):
Dan één keer het voorbeeld dat u noemt, dat financiële voorbeeld. In onze financiële wetgeving is daar nou juist alweer een voorziening voor getroffen. Dus daar gaat het subsidiariteitsbeginsel spelen. Ik hoor weinig voorbeelden, ook niet van uw kant, waar al dan niet al een voorziening staat, of de proportionaliteit toch in het geding is.

De heer **Ester** (ChristenUnie):
Voorzitter. Ik ga mijn bijdrage maar niet herhalen. Er is ook nadrukkelijk door verschillende partijen aan de minister gevraagd om zich daarover uit te spreken. Ik zal me daar graag in voegen.

Die zelfgekozen Britse vrijmaking is een unieke gebeurtenis en we kunnen derhalve niet terugvallen op eerdere ervaringen. Dat is ook zo'n contextelement, zeg ik ook in de richting van de heer Lintmeijer. Dat maakt ook onderdeel uit van die ongewisse wiskunde op dit terrein. We kunnen niet terugvallen op eerdere ervaringen. Er zijn geen precedenten. Via deze brexit-wet en aanvullend beleid proberen we ons te wapenen tegen die onvoorziene problemen, overgangssituaties en calamiteiten. Juist daarom is het van belang — ik kom nu richting de heer Van Apeldoorn — om die wet ook grondig en omvattend te evalueren, ook als het gaat om de parlementaire controle op de verruimde bevoegdheden van de regering.

We kunnen onze wetten op orde hebben, maar dat is nog niet hetzelfde als slagvaardige crisisbeheersing. In de dagen direct na de brexit zal blijken hoe robuust onze voorberei-

dingen en calamiteitenoefeningen zijn. We moeten, liefst met de andere lidstaten, lering trekken hoe te handelen in een crisissituatie als de brexit. Hoe zijn we omgegaan met de — ik noem ze nog maar een keer —"unknown unknowns"? Kan de minister een dergelijke omvattende evaluatie toezeggen?

Voorzitter, ik sluit af.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Interessante gedachte, maar om die evaluatie even te preciseren: Wanneer en hoe ziet de heer Ester deze evaluatie voor zich? Na de termijn van een halfjaar, of tussentijds? Of een evaluatie die dan gedeeld gaat worden met deze Kamer?

De heer **Ester** (ChristenUnie):
Dat zal tussen een halfjaar en een jaar moeten. Je moet dat ook een beetje tijd geven. Ik zou een omvattende evaluatie willen, dus ook niet alleen als het gaat om de economische of juridische aspecten ook om de maatschappelijke aspecten. Hoe goed waren we nou eigenlijk voorbereid op de brexit? Die resultaten moeten we, zeker als de minister dat zou kunnen toezeggen, ook bespreken met dit huis, absoluut.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Nog even voor de helderheid, die evaluatie vindt dan plaats op het moment dat de regering, of de minister, niet langer de bevoegdheid heeft die nu artikel X aan de minister geeft voor zes maanden na uittreding van het VK? Dat heb ik toch goed begrepen?

De heer **Ester** (ChristenUnie):
Dat vind ik uitwerking. Ik vind het feit dat die evaluatie plaatsvindt belangrijker dan het exacte moment ervan.

Voorzitter. Ik sluit af. De ChristenUnie- en SGP-fracties steunen de inzet van dit wetsvoorstel om de regering extra bevoegdheden te geven rond het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie. De kans dat er iets misgaat is wellicht klein, ik herhaal het nogmaals, maar áls er iets misgaat, zijn de gevolgen groot.

We wensen het kabinet veel wijsheid en zegen in deze ongekend spannende tijden en zien uit naar de antwoorden van de minister op onze vragen.

De **voorzitter**:
Dank u wel, meneer Ester. Ik geef het woord aan mevrouw Oomen.

Mevrouw **Oomen-Ruijten** (CDA):
Voorzitter. Het ontwerp van wet dat wij vandaag behandelen, heeft een politieke context, waarover ik aan het begin enkele opmerkingen zal maken.

Mevrouw de voorzitter. U heeft vorige week dinsdag in de commissie Europese Zaken verslag gedaan van het bezoek dat u bracht aan het Verenigd Koninkrijk en ook de gesprekken die u daar had. Ik ben het zozeer eens met de analyse die u daar gemaakt hebt, de analyse over de verdeeldheid van het land, de verschillen tussen arm en rijk, de Britten in de grote metropolen die op 23 juni 2016 voor remain stemden en de minder welvarende regio die voor brexit heeft gestemd, en ook de verschillen tussen jong en oud, de jeugd, die overigens veelal thuis bleef, maar die op het Europese continent een toekomst ziet, en de oudere generatie, die het VK graag wil blijven zien als 'ruling the waves'.

Het referendum met 51,9% van de stemmen voor een leave en een opkomst van 72% laat zien dat het jarenlang zaaien van onweersproken feitelijkheden in de media, leidt tot deze uitslag. Een uitslag waarvan we de moeizame voltrekking nu iedere dag aanschouwen. Een uitslag — ik zeg dat heel nadrukkelijk — die overigens niet alleen het Verenigd Koninkrijk treft maar elk EU-land.

Mevrouw de voorzitter. Er is een hele lange geschiedenis op te tekenen vanaf het moment van toetreding van de Britten in wat toen nog de EEG genoemd werd. Vanaf die toetreding in 1973 was de strategie voor het VK om toegang te krijgen tot de voordelen van de vrije markt, en dat zonder enige politieke integratie, die daar naar mijn gevoel toch onlosmakelijk bij hoort. Het was deregulering, volkomen liberalisering en een opt-out voor de munt, maar ook — ik zeg dat ook tegen de collega's van de SP — een opt-out voor de sociale politiek; dat alles was hun inzet. Ik zou graag verder uitweiden daarover. Ik heb de Britten te lang in mijn andere functie meegemaakt. Maar ik beperk mij tot de wet die vandaag voorligt.

Het ontwerp van de Brexitwet geeft de regering instrumenten en bevoegdheden om zowel bij een onordelijk uittreden alsook bij een uittreden met akkoord tussen het VK en de EU maatregelen te treffen om verstoringen in onze Nederlandse samenleving te voorkomen en, waar nodig, adequaat te reageren. Het instrumentarium dat de regering in het eerste ontwerp van wet voorstelde, waarop ook door de Raad van State zeer kritisch is gereageerd, is door amendering — ik complimenteer de Tweede Kamer daarmee — en door nota's van wijziging fors bijgesteld. Desondanks bleven wij ook als CDA-fractie fundamentele vragen houden. Ondanks het korte tijdsbestek dat ons voor de behandeling van dit ontwerp van de wet gegeven was, hebben wij toch gemeend dat het goed zou zijn wanneer de Kamer een voorlichtingsaanvraag bij de Raad van State zou indienen. Ik wil graag mijn complimenten uitspreken aan het adres van de Raad van State voor het adequate, heel gedegen en snelle antwoord in deze procedure.

Onze eerste vraag was naar een brexit mét c.q. een brexit zonder een terugtrekkingsakkoord. Bij een brexit met een terugtrekkingsakkoord is het VK, op enkele institutionele aspecten na — de heer Postema heeft dat al gemeld — en met het bestendigen van de opt-outs die het VK altijd al had, te behandelen als zou het nog deel uitmaken van de Europese Unie. De redenering die de Raad van State neerlegt is dat, ondanks een dergelijke rechtstreekse toepasselijkheid van het conceptterugtrekkingsakkoord en het gelden van Unierecht in de transitieperiode, de noodzaak er toch kan zijn voor aanvullende nationale regelgeving. Bovendien kan niet uitgesloten worden dat aanvullende nationale regelgeving nodig zal zijn om de afspraken die gemaakt zijn in het terugtrekkingsakkoord, direct dan wel naar aan-

leiding van de uitvoeringsmaatregelen nader effectief te maken in Nederland. Die redenering van de Raad van State kan ik volgen. Ziet de minister dat ook zo?

Overigens, op onze vraag om aan te geven of bij een ordelijke terugtrekking, dus met een terugtrekkingsakkoord, nationale maatregelen niet gecoördineerd zouden moeten worden in de EU, ook in het belang van Nederland, geeft de minister een afwijkend antwoord. "Ik deel die mening niet", zegt de minister. Als ik dan verder kijk naar antwoord nummer 6 dat de heer Postema van de fractie van de Partij van de Arbeid kreeg, zegt de minister — ik citeer — "De praktijk laat zien dat de Europese Commissie het niet nalaat om procedures voor het Europees Hof van Justitie te starten bij vermeende schendingen van de bevoegdheidsverdeling." Moet ik — ik hoop dat het niet zo is — daaruit afleiden dat de minister van mening is dat ook bij een terugtrekkingsakkoord Nederland maatregelen kan nemen die indruisen tegen de gemaakte EU-afspraken c.q. EU-recht? Hoe ziet de minister dan de Europese Commissie als hoedster van de verdragen?

Mevrouw de voorzitter. De door ons gevraagde voorlichting van de Raad van State heeft bij de CDA-fractie echt heel veel zorgen weggenomen over de invulling van met name artikel X. In de voorlichting zien wij ook door de Raad van State bevestigd dat onvoorziene noodmaatregelen in beginsel in alle gevallen bij algemene maatregel van bestuur moeten worden genomen.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Ik constateer dat ook mevrouw Oomen-Ruijten erg blij was met het in de ogen van haar fractie zorgvuldige advies van de Raad van State. Ik wil graag de volgende vraag stellen, die ik ook aan de minister heb gesteld. Dit geldt voor het wetsvoorstel van de minister maar ook voor het advies van de Raad van State. De Raad van State stelt in eerste instantie dat het primaat van de wetgever een heel belangrijk beginsel is en dat in afwijking daarvan opereren, wat in feite het geval is, zeer ongewenst is, maar — hier volgt de komma en het woordje "maar" — dat er situaties zijn waarin dat toch gerechtvaardigd zou kunnen zijn, en dat de brexit daar een van is. Vindt mevrouw Oomen-Ruijten dat de Raad van State in zijn zorgvuldige advies onderbouwt waarom het in dit geval wel noodzakelijk zou kunnen zijn en waarom er een gerechtvaardigde uitzonderingsgrond zou zijn?

Mevrouw **Oomen-Ruijten** (CDA):
Ja. Als ik het goed gelezen heb, staat in het advies van de Raad van State dat er een uitzonderlijke situatie is en dat er acuut ingegrepen moet worden. Er moet ingegrepen worden omdat de situatie spoedeisend, noodzakelijk, onomkeerbaar en onaanvaardbaar is; al dat soort termen worden gebruikt. Aangezien wij op dit moment niet weten wat er zou kunnen gebeuren — het onbekende is immers niet bekend — is artikel X te zien als een vangnetbepaling.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Hoe weet de Raad van State of mevrouw Oomen-Ruijten dat hier sprake is van — ik herhaal haar woorden — een situatie waarin acuut ingegrepen moet worden? Waar is dat op gebaseerd?

Mevrouw **Oomen-Ruijten** (CDA):
Als we dat zouden weten, hadden we artikel X niet nodig.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Ik constateer dat het gebaseerd is op een vermoeden dat u deelt met de Raad van State, namelijk het vermoeden dat het nodig is om acuut in te grijpen.

Mevrouw **Oomen-Ruijten** (CDA):
Nee ...

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
U had het ook over onaanvaardbare gevolgen, zeg ik via de voorzitter tegen mevrouw Oomen-Ruijten. De Raad van State geeft volgens mij ook geen definitie van "onaanvaardbare gevolgen". Wat vindt u eigenlijk van de definitie van "onaanvaardbare gevolgen" die door de minister gegeven is? Hoe zou u zelf tegen dat begrip "onaanvaardbare gevolgen" aankijken?

Mevrouw **Oomen-Ruijten** (CDA):
We hebben een regering die verantwoordelijkheid draagt en die van mening is dat er een onaanvaardbare situatie is, waarbij niet alleen bij AMvB, wat de voorkeur verdient, maar zelfs bij ministeriële regeling acuut een besluit genomen moet worden dat goed is voor de Nederlandse samenleving. Op dat moment treden alle procedures in werking, waarbij dat besluit ook meteen aan beide Kamers voorgelegd moet worden. Als wij vinden dat het niet onomkeerbaar is, kunnen we dat besluit terugdraaien. Dat is de situatie. Als we zouden weten op welke situatie de minister concreet zou moeten handelen, dan had de Tweede Kamer dat per amendement in de wet kunnen neerleggen. Maar het feit dat we het niet weten, maakt het nodig dat we artikel X hebben.

De **voorzitter**:
Tot slot op dit punt, meneer Van Apeldoorn.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Tot slot, voorzitter. Ik begrijp het betoog van mevrouw Oomen-Ruijten zo dat zij zegt: we hebben een regering aan wie we dat oordeel in dit geval moeten laten; die zal dan moeten beoordelen of het spoedeisend en urgent is en of het niet anders kan dan bij ministeriële regeling. Maar mevrouw Oomen-Ruijten zegt ook: dan kunnen wij als parlement achteraf misschien toch nog constateren dat het niet om onomkeerbare gevolgen gaat. Erkent zij dat er dan wel een situatie is waarin een ministeriële regeling reeds van kracht is, met alle gevolgen van dien? Misschien zijn er rechten gecreëerd, lopen er claims en is er van alles gaande. Dan kan het parlement of een van beide Kamers wel achteraf zeggen dat de gevolgen toch niet onomkeerbaar of onaanvaardbaar waren, maar dan zijn de gevolgen van de ministeriële regeling zelf misschien al onomkeerbaar.

Mevrouw **Oomen-Ruijten** (CDA):
Ja. Dat betekent in uw redenering dat de regering het wel heel goed zal overwegen, alvorens zij tot een dergelijk ministerieel besluit komt.

Mevrouw **Faber-van de Klashorst** (PVV):
Volgens mij zijn de getroffen maatregelen helemaal niet altijd omkeerbaar, want je zit natuurlijk ook met het vertrouwen dat belanghebbenden stellen in een regering. Dan kom je toch met de broek tussen de ketting te zitten, want dan moet je dingen terugdraaien, terwijl mensen erop hebben vertrouwd dat het door zou gaan.

Mevrouw **Oomen-Ruijten** (CDA):
Nee. Ik ga ervan uit dat artikel X het mogelijk maakt om een noodmaatregel zelfs bij ministerieel besluit te nemen. Daar wordt goed over nagedacht. Het wordt alleen maar gedaan wanneer de regering denkt dat het anders hele nare gevolgen zou hebben voor de Nederlandse samenleving.

Mevrouw **Faber-van de Klashorst** (PVV):
U kunt er wel van uitgaan, maar feit blijft wel dat er al vergunningen verstrekt kunnen zijn en dat er al toezeggingen kunnen zijn gedaan. Die zijn heel moeilijk terug te draaien, en daar hebben wij dan totaal niks over te zeggen gehad. Dat feit blijft. Dat hiaat is er gewoon.

Mevrouw **Oomen-Ruijten** (CDA):
Beide Kamers kunnen binnen een week het ministeriële besluit terugdraaien. Als ik het goed begrijp, zegt u: op grond van het ministeriële besluit kunnen er al zaken zijn afgesproken die leiden tot schade in de samenleving. Dat zou kunnen. Ik vertrouw de regering. Bij het nemen van een dergelijk ministerieel besluit zal de regering zich ook realiseren wat de verstrekkendheid zou kunnen zijn voor de Nederlandse samenleving.

De **voorzitter**:
Tot slot, mevrouw Faber.

Mevrouw **Faber-van de Klashorst** (PVV):
Bent u het met mij eens dat er, op het moment dat de ministeriële regeling van kracht wordt tot het moment waarop zij wordt ingetrokken, een hiaat is waar het parlement geen zeggenschap over heeft? In de praktijk gaat er, denk ik, wel langer dan een week overheen.

Mevrouw **Oomen-Ruijten** (CDA):
Binnen een week kan het teruggetrokken worden. Ja, er is een hiaat; dat realiseer ik mij. Maar omdat we niet weten wat we niet weten, hebben wij als wetgever deze bepaling als een soort vangnet aan de regering gegeven.

De **voorzitter**:
Dat moeten we nog doen, hè. Er moet nog besloten worden over de wet. U zegt "hebben gegeven", maar dat moeten we nog doen.

Mevrouw **Oomen-Ruijten** (CDA):
Als het aan mij ligt, voorzitter, zouden wij deze bevoegdheid aan de regering moeten geven.

Waar was ik gebleven? In de voorlichting hebben we dus door de Raad van State bevestigd gezien dat noodmaatregelen in beginsel in alle gevallen bij AMvB moeten worden genomen. Als ze afwijken van bestaande wetten, zijn deze maatregelen niet alleen maar tijdelijk geldig, maar moeten ze ook onverwijld, zoals ik net heb uiteengezet, een vervolg krijgen in wetgeving, zodat het parlement daarover kan meebeslissen. De ministeriële regeling die voorzien is en die dus ook kan afwijken van de hogere regelgeving, is slechts gerechtvaardigd in zeer uitzonderlijke situaties, indien de tijd voor het maken van een AMvB te kort is, uitstel niet mogelijk is en er sprake is van spoedeisendheid en acuut ingrijpen gevraagd is. Zo heb ik, zo heeft mijn fractie, de uitleg van de Raad van State begrepen. Kan de minister toezeggen dat die uitleg ook juist is?

Mevrouw de voorzitter, ik hoop dat de minister onze vragen beantwoordt. Ik denk dat we, als we aan het einde komen van deze wetsbehandeling, het motto "better be safe dan achteraf een sorry" hier zwaar moeten laten meewegen.

Dank u wel.

De **voorzitter**:
Dank u wel, mevrouw Oomen. Ik geef het woord aan de heer Backer.

□

De heer **Backer** (D66):
Dank u wel, voorzitter. Ter bespreking ligt een wetsvoorstel voor dat — het is al eerder gezegd — uniek is in zijn soort. Het anticipeert op een unieke gebeurtenis — althans, dat hoop ik — namelijk het uittreden van een lidstaat uit de Europese Unie. Het is het type wetgeving dat ook uitzonderlijk is voor ons als wetgever omdat ons gevraagd wordt in te stemmen met een zeer vergaande delegatiebevoegdheid. Wij hebben voorlichting gevraagd aan de Raad van State. Het antwoord is tijdig ontvangen. Voor het beoordelen van de rechtmatigheid had mijn fractie het niet echt nodig, maar het is goed en zorgvuldig en ik onderschrijf de complimenten van mevrouw Oomen voor de snelle en gedegen beantwoording door de Raad.

Voorzitter. Het gaat bij de behandeling om de anticipatie op een brexit zonder akkoord, een no-dealbrexit. Maar dit voorstel is ook relevant voor het scenario waarin er wel een akkoord komt. Ik geef toch even kort een appreciatie van de brexit als fenomeen. Sommige woordvoerders hebben dat ook gedaan. De inzet van D66 is om te werken aan een wereld waarin wij internationaal denken en handelen en waarin wij streven naar convergentie in plaats van confrontatie, en zo u wilt broederschap, door vreedzame conflictoplossing in plaats van dominantie en overheersing. Wij streven naar het zoeken naar samenwerkingsvormen die het bestaan van grondrechten en gedeelde waarden het beste garanderen. In onze ogen — maar daar wordt verschillend over gedacht — is de Europese Unie een belangrijke hoeksteen van dat streven. Ik hoorde de heer Lintmeijer ook in die richting spreken en dat sprak mij aan. De Europese Unie is voor de toekomst van ons en onze kinderen

niet alleen een belofte, maar na al die jaren ook het bewijs dat een deel van de doelstellingen in elk geval kan worden gerealiseerd: vrede en welvaart. Dezer dagen zijn de brieven van Johan de Witt digitaal uitgekomen en er is ook een mooie druk van. Daarin kunnen we lezen — net viel het woord "muiterij" al — hoe in die jaren conflicten tussen ons en Engeland werden opgelost, namelijk gewapenderhand. Dat doen wij niet meer. Dat is vooruitgang, met al haar gebreken want de Europese Unie, en wij zijn de eerste om dat te bespreken, heeft gebreken. Maar wij willen ervoor strijden dat we die verminderen en uiteindelijk elimineren.

Voorzitter. De verdere uitweiding over de toekomst van de EU zullen we doen bij het debat over de Staat van de Unie, maar er zijn al wel termen gevallen als "vazal", "D66 als vazal". Als daarmee wordt bedoeld "getrouw in het werken aan, en op basis van de fundamenten van de Europese Unie", dan is het in die betekenis juist. Wij werken aan de verbetering en de implementatie daarvan. Hoe anders is dat bij de conservatieve partij aan de overkant van het Kanaal. Hoe anders zijn zij omgegaan met de verworvenheden. Theresa May liet niet na het mantra te herhalen "Brexit means Brexit". Maar er was, zo blijkt, geen plan A, geen plan B en ook, zo enkele dagen voor de datum, geen plan C. Dat is natuurlijk gewoon onverantwoordelijk bestuur. De wereld is getuige van een eindspel van een serie onverantwoordelijke politieke beslissingen en dat heeft een heel eigen dynamiek gekregen. Het is onmogelijk te voorspellen, zoals andere collega's al zeiden, hoe dit gaat eindigen. Met een zeer opmerkelijke rol voor de Speaker, die kan teruggaan op precedenten tot 1604, kunnen wij ...

De **voorzitter**:
1603, stond in de krant.

De heer **Backer** (D66):
1603. Voorzitter, als u het zegt, zal het 1603 zijn.

De **voorzitter**:
De krant zei het, hè.

De heer **Backer** (D66):
Dat is waar, daarom ga ik liever op u af.

De **voorzitter**:
Ik citeer de krant.

De heer **Backer** (D66):
Oei ... Dat gaan we nazoeken!

Collega Ester maakte een grapje over de Titanic. Het is ernstige materie, maar de Engelsen maken voortdurend grappen over deze situatie, dus misschien mag ik er een variant aan toevoegen. Ik bedoel die Engelsman die op het dek een whiskey heeft besteld en tegen zijn vrouw zegt: I ordered ice, but this is ridiculous!

Voorzitter. Met het voorstel beoogt de regering terecht dat ons land zo goed en zo kwaad is voorbereid op elke wending die dit schouwspel kan nemen. Er is bij de opstelling van het Verdrag van Lissabon met een artikel 50 rekening gehouden met een uittreding, maar het is heel summier. Het zijn vijf artikelen en eigenlijk wordt er niet veel meer gezegd dan dat er richtsnoeren moeten komen. Die zijn uiteindelijk ook gegeven aan de heer Barnier. In overleg met de Commissie en het Europees Parlement heeft hij gewerkt aan een uittredingsakkoord en een politieke verklaring. Maar die is niet aanvaard, we weten niet wat de status is en er zijn nog tal van varianten die wij niet hebben voorzien. Ik denk dat het uiteenvallen van het VK niet eens ongeloofwaardig zou zijn.

Voorzitter. Bij het doornemen van het voorstel moest ik ook denken aan de technische briefing, waarvoor ik de minister ook dankzeg. Ik was onder de indruk van het monnikenwerk dat verricht is op de departementen. Vanwege die indruk had mijn fractie meer hoofdstukken verwacht dan we in de hoofdstukken tot artikel X tegenkomen; het kwam net al even ter sprake bij de heer Lintmeijer. Dat artikel X is toegevoegd, de ratio ervan, kan ik begrijpen. Bij het onvoorstelbare moet je iets kunnen doen, een noodvoorziening. De vraag over proportionaliteit is in de schriftelijke voorbereiding gesteld, net als de vraag over de hiërarchie ten opzichte van de EU-wetgeving. Ik wou mij eerst concentreren op het te dienen belang.

Nederlandse onderdanen en EU-burgers in ons land en Nederlandse burgers in het VK zullen onevenredig hard getroffen worden door welke brexit dan ook, maar in het no-dealscenario natuurlijk het meest. Dat is denk ik echt de ratio van het voorstel. Spiegelbeeldig aan de proportionaliteitsvraag die hier aan de orde is gekomen en met name door de heer Van Apeldoorn heel sterk is benadrukt, is de vraag of het voorstel robuust genoeg is. Heeft de regering de overtuiging dat zij de primaire taak die zij heeft om de burger tegen een externe belangrijke discontinuïteit te beschermen, waar kan maken? Dat is het begin van een vraag op het punt dat de heer Van Apeldoorn opbracht, namelijk de noodvoorziening. Ook de executieve heeft een plicht om te handelen voor de burger en daarvoor voorzieningen te treffen.

Ik kijk bijvoorbeeld naar de hoofdstukken IV en V, waarvan sociale zekerheid en zorg de kern vormen. Ik begrijp dat we hier wetgevende arbeid doen in een stukje niemandsland tussen overgedragen EU-bevoegdheden en nationale bevoegdheden waar derde landen bij betrokken zijn en waarbij we dus moeten handelen. Dat zijn in mijn beleving, maar ik vraag dat de minister, niet "EU-only"-bevoegdheden. Maar ik heb daar nog wel een toelichting op nodig. Mevrouw Oomen sprak er ook over. Ik vind die afgrenzing ingewikkeld.

Waarom tref ik geen anticipatie aan op vraagstukken op het domein van justitie en veiligheid — ik heb wel de brief aan de Tweede Kamer van minister Grapperhaus gezien — de financiële wereld en de fiscaliteit? Gaat het dan inderdaad om de analyse die collega Postema maakte dat op al die domeinen er eigenlijk al voorzieningen zijn en dit niet meer nodig is?

Voorzitter. We hebben net als een aantal andere collega's met instemming vastgesteld dat door het amendement-Van der Graaf/Verhoeven de hiërarchie tussen de artikelen I tot en met IX en het noodverband is hersteld en gespecificeerd. Eerst de koninklijke route en dan artikel X. Net kwam ter sprake de invulling van de nood en spoedeisendheid.

Voordat de heer Van Apeldoorn mij interrumpeert, zeg ik even aan zijn adres dat nood en spoedeisendheid — de minister wordt voortdurend bevraagd op wat het moet zijn — altijd een weging van omstandigheden van het geval moeten zijn, waarbij er twee routes zijn, als ik het goed zie. Eén is een noodcorrectie door het parlement; mevrouw Oomen sprak er al over. Maar er is ook de route naar de bestuursrechter, misschien niet zozeer om de voorziening buiten werking te stellen maar in individuele gevallen bij onevenredige benadeling en schade. Ik zou de minister graag willen horen over de twee punten die ik hier aanstip, want die zijn nog niet ter sprake geweest en ik heb er eigenlijk ook weinig over gelezen. Het lijkt mij een logische constructie.

Voorzitter. Ik zei net dat we de uittredingsovereenkomst hier niet op de agenda hebben staan en dat die wellicht ook niet op de agenda komt te staan.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Nog even over het vorige, want u verwees meerdere malen naar mijn betoog. U zegt: het is aan de minister — ik hoor dat vaker vandaag; we hebben vertrouwen in de regering — om in elk afzonderlijk geval te bepalen over de situatie en de ernst van de gevolgen of het spoedeisend is en of het nodig is al dan niet per ministeriële regeling te regeren. Ik begrijp op zich wel wat de heer Backer zegt, maar toch nog een keer de vraag: zou het geen goede zaak zijn als de minister ook in abstracto zou specificeren wat hij dan onder "nood" verstaat? Dan kan vervolgens de afweging daarbinnen plaatsvinden. Nogmaals, in de algemene beantwoording aan onze Kamer stelt de minister dat "nood" gedefinieerd kan worden als: een situatie die afwijkt van het meest wenselijke. Dan zou gehandeld moeten worden, mits er een handelingsalternatief is en mits de voordelen opwegen tegen de nadelen. Als ik aan "nood" denk, denk ik aan ernstige situaties waarvan je zegt: daar moet urgent, acuut ingegrepen worden, om de woorden van mevrouw Oomen-Ruijten nog eens aan te halen. Dan denk ik niet aan iets wat afwijkt van het meest wenselijke. Dat geeft in mijn visie een soort carte blanche. Dan kan de minister zeggen: dit achten wij minder wenselijk, het is onomkeerbaar en dus moeten wij nu ingrijpen per ministerieel decreet. Ik vraag dus ook de heer Backer wat hij vindt van die bewoordingen. Of zegt hij dat "nood" iets zou moeten zijn dat van ernstiger aard is, misschien levensbedreigend; ik noem maar een mogelijke invulling? Hoe kijkt de D66-fractie daartegen aan?

De heer **Backer** (D66):
Ik probeer met u mee te denken. Dit onderwerp is nu vanochtend een aantal keer aan de orde geweest. Hoe kijken wij ernaar? Aan de ene kant is er de vraag van nood en de wetgevingsconstructie die hier gekozen is met een artikel X, waarvan de legitimiteit aan onzer eigen beoordeling is, maar die is wel geholpen door de conclusie van de Raad van State. Die zegt dat de grote onzekerheden over het proces van de brexit en de onvoorspelbare gevolgen voor de nationale wetgeving nopen tot het treffen van een wettelijke voorziening, zoals artikel X die biedt. Dat gaat over de wetgevingsconstructie. Nu de invulling: wanneer is dat dan aan de orde? Dat ligt naar mijn idee veel meer in de sfeer van ordentelijk bestuur, van wat de regering geacht wordt te doen. Daar ging ook mijn vraag over. Wordt voldoende ingegrepen voor de Nederlands burger waar dat nodig is? Bij de afweging of dat met een ministeriële regeling of met een AMvB moet, is het in beide gevallen een beoordeling die aan de bestuurskant bij de executieve ligt. Dan zijn er twee correctiemogelijkheden en die constructie acht mijn fractie legitiem. Ik ben natuurlijk uiterst benieuwd naar het antwoord van de minister. Misschien zie ik het helemaal verkeerd en dan zullen wij hier in de tweede termijn over moeten doorgaan.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
De heer Backer heeft het over de executieve die de burger moet beschermen. Ik denk dat wij in ieder geval zo veel mogelijk moeten vasthouden aan artikel 81 van de Grondwet en aan onze rol als medewetgever. De executieve handelt voortdurend en gelukkig ook maar, maar het is de vraag of de executieve ook mag handelen in afwijking van de wet in formele zin zonder dat het parlement vooraf bij dat besluit is betrokken. Is het bij de afweging van de proportionaliteit van artikel X dan niet van belang hoe de executieve, de regering in dit geval, aankijkt tegen het begrip "nood" of hoe zij noodsituaties omschrijft, ook in abstracte zin? Of is dit niet van belang voor de heer Backer bij de afweging van de proportionaliteit van artikel X?

De heer **Backer** (D66):
Met alle respect, ik meen dat de heer Van Apeldoorn de twee onderwerpen door elkaar haalt. Ik heb net mijn visie daarop gegeven en ik ben zeer benieuwd naar het antwoord van de minister. Laat ik er nog dit over zeggen. Het zou mij zeer verbazen als de betreffende minister op welk departement dan ook bij de bestuurlijke verantwoordelijkheid die hij zal nemen, niet zou meewegen dat er een urgente maatregel moet worden genomen die niet op een andere manier kan worden genomen doordat dat te veel tijd kost. Of je dat "nood" noemt of een onmiddellijke voorziening? Het begrip "voorlopige voorziening" in het recht, zowel in het bestuursrecht als in het burgerlijk recht, vraagt elke keer weer een afweging van de president in kort geding: is dit wel spoedeisend? Soms wordt het afgewezen omdat het niet zo is. Ik zie het ook een beetje in die gedachtegang. Bij de beoordeling door de betreffende bewindsman zal natuurlijk goed moet worden onderbouwd dat hij deze route volgt. Daar zitten het nood- en het spoedelement in.

De **voorzitter**:
Meneer Van Apeldoorn, tot slot op dit punt.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):
Als de minister dan motiveert "Wij hebben dit noodzakelijk geacht omdat wij constateren dat als wij niet handelen, de uitkomst een andere is dan onder ideale omstandigheden de meest wenselijke zou zijn", is dat dan voldoende motivatie voor de heer Backer om te zeggen: in dit geval was het urgent en nodig?

De heer **Backer** (D66):
Laat ik er dit over zeggen. Ik denk dat elke verstandige bewindsman zal motiveren waarom hij iets niet wenselijk vindt. "Wenselijk" is natuurlijk een politieke beoordeling. Het kan schade zijn, het kan leed zijn, het kunnen hoge kosten zijn. Over de vraag of die wenselijkheid uiteindelijk

ook door iedereen politiek wordt gedeeld, zouden wij nog wel eens van mening kunnen verschillen. Maar goed, dat zal dan beoordeeld worden in de noodremprocedure.

Voorzitter. Ik wou nog een ding zeggen. Wij hebben ook bilaterale verdragen met het VK; die lopen gewoon door, lijkt mij. Het zou natuurlijk kunnen zijn dat het Verenigd Koninkrijk op enig moment over gunstiger arrangementen met Nederland wil onderhandelen, omdat het in een nieuwe situatie zit. Is mijn veronderstelling correct dat dat waarschijnlijk een teleurstelling zal worden, omdat ook in dat geval de bevoegdheid voor de handelsakkoorden bij de EU ligt? Waar de mogelijkheid er wel zal zijn, zou er geen gunstiger begunstiging van het VK mogen zijn dan van andere Europese landen. Een van de problemen die het VK nu natuurlijk ontmoet bij de onderhandelingen met derde landen, is precies dit probleem. Daarom zijn er volgens mij bijna ook nog geen andere handelsakkoorden gesloten. Misschien kan de minister mij daarin nog bijlichten?

Voorzitter. Ik concludeer dat de regering met artikel X uiteindelijk voor een procedurele oplossing heeft gekozen die door de Tweede Kamer is bijgesteld. Dat lijkt mij ook goed. In beginsel gaat het dus om een restcategorie. Daarvoor gelden waarborgen. Wij hebben ze net besproken: vooraf, parlementaire betrokkenheid achteraf. De Raad van State kan dat billijken. Ik heb net het citaat herhaald. Daarom afrondend: de fractie van D66 ziet geen aanleiding om tot een andere conclusie te komen dan de Raad van State over de legitimiteit en is in beginsel positief over het voorstel van de regering. Wij kijken niettemin natuurlijk wel zeer uit naar de beantwoording door de minister, zeker ook op het punt dat net in de interruptie aan de orde is geweest.

Dank u wel, voorzitter.

De **voorzitter**:
Dank u wel, meneer Backer. Ik kijk toch even naar de klok. Ik zie meneer Schaap al staan. U heeft voor een kwartier ingeschreven, maar ik wil toch schorsen, want als er interrupties komen, komt de agenda in de war. Dat wil ik liever niet. Dus ik schors de vergadering voor de lunchpauze tot 13.30 uur.

De vergadering wordt van 12.29 uur tot 13.32 uur geschorst.