

Vergaderjaar 2017–2018

34 714

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

C

**BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE EERSTE KAMER DER
STATEN-GENERAAL**

Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Den Haag, 13 februari 2018

Uw brief van 13 december 2017 inzake de tijdige implementatie van Europese richtlijnen² is besproken in de vaste commissies voor Veiligheid en Justitie en Europese Zaken, op 16 januari 2018 en aan de orde gesteld in de plenaire vergadering van de Kamer op 13 februari 2018. Evenals de regering geeft de Kamer te kennen groot belang te hechten aan tijdige implementatie van richtlijnen. Niettemin wenst de Kamer enkele kanttekeningen te plaatsen bij de door u voorgestelde wijze van terugdringing van vertraging binnen implementatietrajecten.

Vertraging binnen implementatietrajecten

U schrijft in uw brief dat tijdige implementatie van richtlijnen doel voor elk kabinet is geweest en dat Nederland zelfs bij de koplopers hoort wat betreft tijdige implementatie. Binnen ministeries worden onder meer afspraken gemaakt over procedures en bij onderhandelingen wordt ingezet op realistische implementatietermijnen.³ Toch komt het weleens voor dat een implementatietermijn wordt overschreden, zo schrijft u. Omdat bij het wetgevingsproces meerdere actoren zijn betrokken, vraagt u ook aan de Eerste Kamer medewerking om dit te voorkomen.

In reactie hierop wil de Kamer u op het volgende wijzen. Gegeven de volgtijdelijkheid in het wetgevingsproces, is de Eerste Kamer als laatste aan zet. Regelmatig bereiken implementatiewetsvoorstellen deze Kamer vergezeld van het verzoek deze met grote spoed te behandelen, omdat de implementatietermijn al (bijna) verstreken is. Om tot oordeelsvorming te komen over een wetsvoorstel, mag de Eerste Kamer een zekere

¹ Zie dossier E170008 op www.europapoort.nl

² *Kamerstukken I* 2017/18, 34 714, B

³ Zie ook *Kamerstukken II* 2017/18, 22 112, nr. 2461.

doorlooptijd voor wetsvoorstellen niet miskend worden⁴. Uit een oogpunt van procesbewaking dient een zekere doorlooptijd bij deze Kamer ingecalculeerd te worden bij het in gang zetten van het implementatietraject.

In de praktijk blijkt dat de Eerste Kamer oog heeft voor de voorgeschreven implementatiedatum. De Kamer wijst daarbij op de door de regering aangeboden kwartaaloverzichten van het kalenderjaar 2017 over de laatste stand van zaken betreffende de implementatie van richtlijnen.⁵ Voor die richtlijnen waarbij sprake was van ingebrekestelling, blijkt namelijk dat de doorlooptijd in de Eerste Kamer doorgaans korter was dan de gemiddelde doorlooptijd van 12 à 14 weken.⁶ Derhalve wil de Kamer het beeld vermijden dat de Eerste Kamer zorgt voor vertraging binnen implementatietrajecten.

Niveau van regelgeving

U schrijft dat, wanneer het gaat om het implementeren van richtlijnen, het opnemen van een delegatiegrondslag in een wet in formele zin eerder wenselijk en toelaatbaar kan zijn dan bij wetgeving van zuiver nationale herkomst het geval is. U argumenteert daarbij dat het bij implementatie van richtlijnen van belang is te overwegen dat voor de meeste elementen daarvan het primaat bij de Europese wetgever ligt en de nationale wetgever niet ten volle in de beoordeling daarvan kan treden.

De Kamer wil graag opmerken dat deze zienswijze op gespannen voet staat met het beginsel van het primaat van de nationale wetgever. De onderscheidende betekenis van richtlijnen ten opzichte van verordeningen is nu juist dat ruimte wordt gelaten aan de nationale wetgever om bepaalde zaken naar eigen inzicht te regelen, zolang het doel van de richtlijn maar behaald wordt. Hierdoor is er nog wel degelijk een discussie mogelijk over de normstelling en ligt het opnemen van deze normstelling in een wet in formele zin meer voor de hand dan opname in lagere regelgeving, ook wanneer veelvuldige of snelle wijziging valt te voorzien. Door het opnemen van een algemene delegatiegrondslag wordt geen recht gedaan aan dit beginsel. De Staten-Generaal worden hiermee immers buitenspel gezet. Door het opnemen van een algemene delegatiegrondslag in een wet in formele zin, zal deze wet tot een lege huls verworden. De belangrijkste normstelling behoort volgens de Kamer in beginsel op het niveau van een wet in formele zin te liggen.

De Eerste Kamer heeft de afgelopen decennia bestendig in diverse moties uitgesproken dat implementatie van Europese wetgeving in een normaal constitutioneel proces zou moeten plaatsvinden, waarbij betrokkenheid van de Staten-Generaal ook bij een versnelde procedure verzekerd is, dat bij gedelegeerde regelgeving niet mag worden afgeweken van de geldende nationale wetgeving en dat te ruime delegatiegrondslagen onwenselijk zijn.

⁴ Statistieken over doorlooptijden zijn opgenomen bij «feiten en cijfers» over de Eerste Kamer: https://www.eerstekamer.nl/begrip/feiten_en_cijfers.

⁵ Deze brieven worden in de Eerste Kamer niet gedrukt. Daarom wordt hierna volstaan met het vermelden van de Kamerstuknummers van de Tweede Kamer: *Kamerstukken II* 2016/17, 21 109, nr. 228; *Kamerstukken II* 2016/17, 21 109, nr. 229; *Kamerstukken II* 2017/18, 21 109, nr. 230; *Kamerstukken II* 2017/18, 21 109, nr. 231.

⁶ Een uitzondering hierop vormt de behandeling van wetsvoorstel Veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en omkering van bewijslast bij schade binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk (*Kamerstukken* 34 041). De langere behandeling van dit wetsvoorstel had echter te maken met het feit dat in de Tweede Kamer amendementen zijn aanvaard, waarna de Minister van Economische Zaken ervoor heeft gekozen een novelle in te dienen na voorlichting door de Raad van State.

Dat het primaat bij de Europese wetgever ligt bij onderwerpen die bij richtlijn worden geregeld, en niet bij de nationale wetgever – zoals u in de brief verwoordt – is de Kamer dan ook principieel niet eens met de regering. Slechts wanneer de Europese wetgever ervoor kiest een onderwerp te regelen bij verordening, ligt het primaat volledig bij hem.

Terzijde merkt de Kamer nog het volgende op. In uw brief haalt u de Aanwijzingen voor de regelgeving (hierna: Awr) meerdere malen aan om uw argumenten kracht bij te zetten. De Kamer wil hierover opmerken dat zij uiteraard niet gebonden is aan de toepassing van de Awr. In de toelichting bij aanwijzing 1.2, eerste lid, van de Awr valt immers te lezen dat de aanwijzingen «zich naar hun aard niet richten tot niet onder het gezag van Ministers en staatssecretarissen werkzame participanten in het proces van regelgeving, zoals de Staten-Generaal [...]. De aanwijzingen kunnen deze organen dus niet binden.» Voor de leden prevaleert het behoud van de mogelijkheid van een zorgvuldige parlementaire toetsing van de gemaakte keuzes bij de implementatie van Europese beleidsdoelen in nationale regels.

Fase voor totstandkoming van Europese regelgeving

U geeft voorts aan dat de Kamer zich meer moet richten op de fase vóór totstandkoming van Europese regelgeving, omdat dan de meeste invloed uitgeoefend kan worden op de Europese regelgeving. De kamer is echter van mening dat de fase waarin een richtlijn tot stand komt nimmer de fase van de implementatie kan vervangen.

In deze fase kan inderdaad invloed uitgeoefend worden op het Europese wetgevingsproces, zij het primair door de Ministers in de Raad. De Raad van Ministers vormt immers een van de Europese instellingen met (mede)wetgevende bevoegdheid. De nationale parlementen van de lidstaten komt primair een rol toe bij de toetsing van het subsidiariteitsbeginsel en bij de controle van de bewindslieden op hun inbreng in de Raadsvergaderingen. Bij het vervullen van deze controlerende taak ziet de Kamer zich gesteld voor onvolkomenheden in de Europese institutionele architectuur die haar invloed wezenlijk beperkt houdt. In deze fase wordt slechts summier aandacht besteed aan de gevolgen van de lopende onderhandelingen op de implementatie in nationale wetgeving. Waar de Kamer al jaren aandringt op transparantie van het Europese wetgevingsproces, volhardt de Raad bovendien – in weerwil van uitspraken van het Europese Hof van Justitie – in het beschouwen van zijn onderhandelingen als internationale diplomatie. Hierdoor wordt de nationale parlementen – en de burgers en maatschappelijke organisaties al helemaal – het zicht onthouden op het krachtenveld, amendering van voorstellen en de concrete weerslag en uitvoerbaarheid van beoogde amendementen op (de beleidsruimte bij) de nationale implementatie van richtlijnen of de uitvoering van verordeningen.

Tot slot

De Kamer onderschrijft het grote belang van tijdige implementatie van richtlijnen, zoals in de praktijk ook blijkt uit de doorloopcijfers van implementatiewetsvoorstellen waarbij – blijkens kwartaaloverzichten – ingebrekestelling heeft plaatsgevonden. De remedie tegen vertraging is evenwel niet gelegen in het sneller toelaatbaar achten van een ruime delegatiegrondslag. Zij verzoekt u dan ook uitermate terughoudend te zijn met het opnemen van algemene delegatiegrondslagen in wetten in formele zin. Voorts verzoekt zij u tijdig en helder te communiceren over voorstellen van de Europese Commissie en de onderhandelingen in de Raad. Zij is ten slotte benieuwd of u in het kader van het gewijzigde handhavingsbeleid voornemens bent nog bijzondere aandacht te

besteden aan verbetering van de transparantie in het Europese wetgevingsproces.

De Kamer ziet uw reactie – bij voorkeur voor 9 maart 2018 – met belangstelling tegemoet.

Een brief van gelijke inhoud zend ik aan de Minister van Buitenlandse Zaken en Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en een afschrift aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

De Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal,
A. Broekers-Knol