

26 200 VI

Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 1 februari 2000

Het voorbereidend onderzoek over de notitie «Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten» (Kamerstukken II, **26 200 VI, nr. 65**) heeft aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de **CDA**-fractie zeiden met een gevoel van teleurstelling kennisgenomen te hebben van het kabinetsstandpunt versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten. Weliswaar is het kabinet nu terughoudender dan voorheen inzake het openen van de mogelijkheid om wetten en algemene maatregelen van bestuur (amvbs) bij een regeling van lager niveau buiten werking te stellen en daarvoor andere regels in de plaats te stellen, maar zowel op het punt van de principiële vragen als op het punt van de praktische noodzaak hadden de leden van deze fractie meer verwacht. Zij achtten dan ook een nadere gedachtewisseling met het kabinet vereist.

Wat de principiële vragen betreft brachten zij in herinnering dat de verhouding tussen wetgeving in formele zin en andere regelgeving in ons constitutionele bestel meer is dan een kwestie van pragmatiek. Weliswaar staat «naar de mening van het kabinet ook bij het implementeren van EG- en andere internationale besluiten het volgen van de gebruikelijke, koninklijke weg voorop», maar een bespreking van de gevolgen voor de positie van de volksvertegenwoordiging en van de relatie tussen Nederlandse en Europese parlementaire betrokkenheid bij de wetgeving ontbreekt. De leden van de CDA-fractie verzochten het kabinet hier alsnog grondig op in te gaan. Zij wezen in dit verband ook op de opmerkingen die de Raad van State in paragraaf 3 van zijn advies van 23 april 1999 «met nadruk» hierover maakte. In de desbetreffende paragraaf van het nader rapport van 26 juli 1999 wordt deze kritische opmerking van de Raad van State in feite buiten beschouwing gelaten en als het ware geconverteerd in instemming met de erkenning van «uitzonderlijke omstandigheden» waardoor de «gebruikelijke procedures» niet kunnen worden gevolgd. Kan alsnog uitdrukkelijk worden ingegaan op de opmerking van de Raad van State «dat het niet slechts uit een oogpunt van consistentie en eenheid van regelgeving onwenselijk is om van de

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Jurgens (PvdA), Le Poole (PvdA), Hirsch Ballin (CDA) (*voorzitter*), Ruers (SP), Ladders-Elfferich (CDA), Rosenthal (VVD) (*plv. voorzitter*), Kohnstamm (D66), Kneppers-Heijntert (VVD), Timmerman-Buck (CDA), De Wolff (GL).

* De eerder verschenen stukken inzake dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder EK nrs. 89 t/m 89e, vergaderjaar 1998–1999.

gebruikelijke procedure af te wijken», omdat ook «de controle op de regelgeving door de volksvertegenwoordiging (...) in het geding» is? Heeft het kabinet trouwens onder ogen gezien dat bij door de Europese Commissie vastgestelde uitvoeringsregelingen in paragraaf 3 van het nader rapport als voorbeeld genoemd – er evenmin sprake is van medebeslissingsbevoegdheid van het Europese Parlement? Verscherpt dit niet de principiële bedenkelijkheid van het ter zijde stellen van formele wetgeving? Waarom heeft het kabinet trouwens de vragen van de Eerste Kamer van 19 april 1999 over de hiërarchie van normen in het Europese recht (Kamerstukken Eerste Kamer 1998–1999, 25 922, nr. 62e) na negen maanden nog niet beantwoord?

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts de aandacht voor het door de Raad van State gesignaleerde (en in het nader rapport erkende) ontbreken van een analyse van de thans nog bestaande knelpunten bij de implementatie. Dit bemoeilijkt een goede beoordeling van de noodzaak, methoden te volgen die vragen oproepen in het licht van de constitutionele uitgangspunten voor de rol van de formele wetgever. Onderkent het kabinet het risico dat een afwijkingsbevoegdheid een zeker gemak bij de bewaking van voldoende voortgang inzake de implementatie in de hand kan werken? Is niet juist een grotere alertheid nodig met betrekking tot de eisen van tempo en kwaliteit bij implementatie van EG- en internationaal recht? In dit verband hadden de leden van de CDA-fractie een vraag over de voetnoot bij het kabinetsstandpunt. Daar wordt gesuggereerd dat vertraging bij de publicatie van communautaire regelgeving in het Publicatieblad van de EG tijdige implementatie bemoeilijkt. Betekent dit dat met de wetgevende arbeid ter implementatie pas wordt begonnen na de officiële publicatie? Kunnen het overleg daarover en de opstelling van concepten niet al beginnen op het moment waarop Nederland bij de Europese besluitvorming betrokken raakt? Wijst dit niet eens te meer erop dat tijdige implementatie vooral een kwestie is van goede planning en organisatie van het wetgevingsproces?

In dit verband namen de leden van de CDA-fractie met belangstelling kennis van de mededeling van het kabinet dat «de afgelopen jaren door het treffen van organisatorische voorzieningen ten behoeve van de versnelling van implementatie, door het voorzien in een goede monitoring van het implementatieproces, alsmede door het benutten van delegatiemogelijkheden in wetgeving (...), grote winst (is) geboekt bij het tijdig implementeren». Sinds wanneer rapporteren de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de minister van Justitie aan het kabinet periodiek aan de ministerraad over de stand van zaken bij de implementatie? Welke effecten heeft deze monitoring ten opzichte van andere (en hun eigen) departementen? In hoeverre geeft de bespreking van deze rapportage aanleiding tot nadere afspraken in de ministerraad?

De leden van de CDA-fractie verzochten om opheldering waarop het kabinet de mening in het ander rapport baseert dat «verschillende departementen» geconfronteerd zouden zijn met een «hausse aan internationale regelgeving, vooral EG-richtlijnen». Is het niet zo dat de cijfermatige overzichten behorende bij het ICER-advies juist op een aanzienlijke vermindering van het aantal te implementeren regelingen in de jaren 1996–1998 wijzen, vergeleken met de periode 1992–1994, met uitzondering van het terrein van Verkeer en Waterstaat?

Tenslotte verzochten de leden van de CDA-fractie het kabinet om de drie «voorbeelden» in paragraaf 3 van het kabinetsstandpunt te verduidelijken met enkele (bijvoorbeeld telkens drie) concreet aangeduide EG- en internationale besluiten en de daaruit voortgevloeide termijnen.

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het kabinetsstandpunt. Zij zeiden het op prijs te stellen dat het kabinet benadrukt dat ook bij het implementeren van EG- en andere internationale besluiten het volgen van de gebruikelijke, koninklijke weg voorop staat en dat invoering en gebruikmaking van een buitenwerkingstellingsbevoegdheid slechts in specifiek aan te duiden gevallen en onder strikt omschreven voorwaarden toelaatbaar is. Zij vroegen zich af of organisatorische verbeteringen met betrekking tot de EG- en internationale regelgeving en de mogelijkheden tot verruiming van reguliere delegatiebevoegdheden wel afdoende benut worden. Daarbij zouden wat de leden van de VVD-fractie betreft zeker afspraken mogelijk zijn over advies- en overlegtermijnen voor implementatievoorstellen.

Dit neemt niet weg dat de leden van de VVD-fractie zich zorgen zeiden te maken over de mate waarin, behoudens in werkelijk spoedeisende situaties, richtlijnen tot stand komen waarbij er nauwelijks of geen sprake is van implementatietermijnen. Wat zijn bijvoorbeeld de diepere achtergronden voor een implementatietermijn van niet meer dan twee maanden bij de richtlijn inzake emissies van motorvoertuigen (PbEG L 286)? En waarom wordt in richtlijnen ten aanzien van de havenstaatcontrole een implementatietermijn bepaald van slechts twee-drie maanden? De vraag dringt zich dan vooral op waarom de Europese en internationale besluitvorming zo vaak zulke onmogelijke uitkomsten te zien geeft. Ligt het aan de besluitvorming in de internationale fora, aan de wijze waarop Nederland ermee omgaat of aan beide?

De leden van de VVD-fractie vroegen zich wat betreft zulke vergaande instrumenten als de buitenwerkingstelling en indeplaatsstelling af of de verlaging van de termijnen met betrekking tot de buitenwerkingstelling van zes naar vier maanden voor AmvBs en van achttien naar twaalf maanden voor wetten in formele zin ver genoeg gaat om een zeer restrictief gebruik te garanderen. Zij vestigen er de aandacht op dat het kabinet verwacht dat de snelle ontwikkelingen op een aantal beleids-terreinen, zoals de telecommunicatie, de Europese en internationale wetgevingstrajecten hoe dan ook steeds meer onder druk zullen zetten. Daarbij komt dat het kabinet neigt naar oplossingen voor de lange termijn (stilzwijgende goedkeuring, vangnetbepaling Awb) die weliswaar vanuit rechtsstatelijk gezichtspunt minder bezwaren oproepen, maar daarmee een premie dreigen te stellen op het hanteren van veel te korte implementatietermijnen. Leidt dit niet tot nodeloze voortdoring en zelfs verergering van de problemen van te korte implementatietermijnen?

De leden van de VVD-fractie wilden graag vernemen hoe zij in het kader van de constitutionele aspecten van de onderhavige problematiek het standpunt van de Interdepartementale Commissie Europees Recht moeten verstaan dat op «zich niet onbelangrijke zaken» bij ministeriële regeling kunnen worden geregeld (Advies ICER, februari 1999, blz. 13).

De leden van de VVD-fractie wilden tenslotte graag weten of de problematiek zich evenzeer in andere bij de besluitvorming betrokken landen voordoet en hoe die landen daarmee omgaan.

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie stelden met voldoening vast dat het kabinet met deze notitie een toezegging aan de Kamer gestand heeft gedaan. De minister van Verkeer en Waterstaat stelde immers tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Telecommunicatiewet in het vooruitzicht dat zij het daartoe zou leiden dat het kabinet het in dat wetsvoorstel voorgestelde artikel 18.2 opnieuw zou bekijken in de bredere context van een snellere implementatie van verdragsverplichtingen. Thans concludeert het kabinet dat artikel 18.2 – welk artikel in afwachting

van nader overleg met de Kamers niet in werking is getreden – inderdaad niet voldoet aan te stellen voorwaarden, voorwaarden welke zij thans zelf formuleert aan vormen van versnelde implementatie door ministeriële regeling.

Het kabinet beschrijft in de notitie, zulks mede op grond van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER), een aantal organisatorische maatregelen die versnelling van implementatie tot gevolg kunnen hebben. Zij komt ook met voorstellen hoe via delegatie van wetgevende bevoegdheden het probleem zou kunnen worden opgelost. Beide elementen wekten bij de leden behorende tot de PvdA-fractie vragen op.

De leden behorende tot de PvdA-fractie ontbrak het aan inzicht over het moment waarop ten departemente begonnen wordt met voorbereiding van implementatie-wetgeving. De notitie verschaft dat inzicht ook niet. Het kwam deze leden voor dat deze voorbereiding, bijvoorbeeld bij EG-richtlijnen, reeds kan aanvangen op het moment dat de Commissie haar voorstel publiceert. Immers vanaf dat moment werken betrokken nationale ambtenaren in werkgroepen van de EU-Raad van ministers o.l.v. van COREPER aan de vaststelling van het uiteindelijke besluit, inclusief de codecisie van het Parlement. Hetzelfde geldt bij verdragen: reeds voor het tekenen daarvan zou de voorbereiding van de uitvoering ter hand kunnen worden genomen.

Juist in deze voorfase kunnen allerlei problemen bij de implementatie in ons nationaal recht, inclusief gestelde termijnen, worden voorzien en veelal voorkomen. Voorts kunnen, eventueel externe, opdrachten worden verstrekt om implementatiewetgeving vorm te geven. Deze ontwerp-wetgeving kan zelfs alvast worden gepubliceerd in vakbladen, zodat daarop commentaar kan worden geleverd.

Deze leden meenden dat wanneer aldus tijdig wordt begonnen en er ook in bredere kring dan alleen de betrokken ambtenaren er aan wordt gewerkt, gekoppeld aan de maatregelen op de ministeries voor een goede voortgangscntrole, het gros van de problematiek kan worden ondervangen.

Een bijzonder geval vormen, zo meenden deze leden, besluiten van volkenrechtelijke organisaties welke onmiddellijk moeten worden geïmplementeerd (b.v. besluiten van de Veiligheidsraad van de VN) dan wel directe werking hebben en dus geen implementatie behoeven (b.v. verordeningen van de EG-Commissie of Raad van Ministers). Deze categorie wordt wel in het ICER-rapport genoemd, zonder dat dit aanleiding geeft tot bijzondere voorstellen. Deze leden misten in de notitie een oplossing voor deze problematiek.

De leden behorende tot de PvdA-fractie hadden met name uitgezien naar het antwoord van het kabinet op de vragen die bij de behandeling van artikel 18.2 Telecommunicatiewet in de Kamer hadden gespeeld ten aanzien van de constitutionele toelaatbaarheid van delegatie door de wetgever aan een lagere regelgever (in casu de minister). In deze delegatie wordt de bevoegdheid gegeven aan die lagere regelgever om een hogere regel buiten werking te stellen en/of te vervangen.

Op eerste gezicht kwam een dergelijke delegatie deze leden als ongrondwettig voor omdat een regel, volgens ons constitutionele bestel, alleen kan worden vervangen door een regel van dezelfde of van hogere rang. Het «contra legem» regel geven door een minister zou in deze visie niet mogelijk zijn, ook niet als de wet de minister daartoe een algemene delegatie geeft.

De wetgever heeft, om Duits staatsrecht aan te halen, naar het zich

voordoet geen «Kompetenz Kompetenz». Hij kan niet de attributieregel van art. 81 Grondwet veranderen waarin zijn eigen competentie is geregeld («De vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal»).

Het kabinet, zo constateerden deze leden, gaat in de notitie op dit vraagstuk in het geheel niet in. «Mede gezien het ICER-advies komt het kabinet tot de conclusie dat de Grondwet zich niet ten algemene verzet tegen deze vorm van delegatie» zo stelt het kabinet (blz. 4). Dat is de hele argumentatie. Deze leden werden daarom nieuwsgierig naar wat het ICER-advies als motivering aanvoert.

Dat advies doet de vraag op een enkele bladzijde af. Delegatie van wetgevende bevoegdheid is toegestaan tenzij de Grondwet dit verbiedt, zo luidt het op blz. 13.

En voorts: «De vraag of een delegatiebevoegdheid constitutioneel is toegestaan moet vooral in het licht van het primaat van de wetgever worden beantwoord...Daarom kan ook niet in het algemeen worden gezegd of versnelde implementatie bij ministeriële regeling wel of niet strijdig is met onze constitutionele regels. De ICER constateert dat onder specifieke, nauw omschreven voorwaarden dergelijke delegatie (daarmee) verenigbaar is».

Deze «constatering» wordt verder niet onderbouwd. Bovendien gaat deze wel erg sobere motivering voorbij aan de gestelde vraag.

Deze is of – ook als de Grondwet nadere regelgeving door een lagere regelgever toestaat – de inhoud van die delegatie zo ver kan gaan dat de grondwettelijke attributie van competentie aan de wetgever zelf onderuit kan worden gehaald. En of, als de wetgever een materie zelf in de wet heeft geregeld – en daarmee heeft aangegeven dat hij dit bij wet wilde regelen – een lagere regel daarvoor in de plaats kan worden gesteld op initiatief van een lagere regelgever.

De leden behorende tot de PvdA-fractie zouden deze vraag alsnog ten principale beantwoord willen zien.

Het genoemde ICER-rapport gaf deze leden ook overigens aanleiding tot enige bezorgdheid, nu de departementale ambtenaren, in de ICER verenigd, in bijlage 3 van het rapport een overzicht verstrekken van elf bestaande wetten (merendeels op het terrein van V&W en Milieu) waarin aan ministers een soortgelijke bevoegdheid reeds gegeven is. Deze leden zeiden zich bewust te zijn dat de Kamer aan de totstandkoming van deze wetten kennelijk haar medewerking heeft gegeven. Zij meenden echter dat alsnog bij deze bepalingen vraagtekens kunnen worden gezet. Zij wilden daarom vernemen in hoeverre deze vorm van delegatie in een van beide Kamers voorwerp van specifieke discussie is geweest bij de totstandkoming van deze wetten. Voorts vroegen zij in hoeverre deze bepalingen – gezien met name de zeven voorwaarden die het kabinet thans aan een dergelijke delegatie wil stellen – naar de mening van het kabinet aanvaardbaar zijn.

De leden behorende tot de PvdA-fractie merkten op dat de Grondwet, hoewel in 1983 nog herzien, geen blijk geeft van het besef dat het in Nederland geldende recht in toenemende mate wordt vastgesteld op grond van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Wel regelt de Grondwet in de artikelen 90 tot 94 de relatie van dit bindend supranationaal recht tot het nationaal recht, maar er bestaat geen grondwettelijke regeling die een bijzondere (spoed)procedure vaststelt om te zorgen dat het Nederlands recht in overeenstemming wordt gebracht met hogere regels. Daarvoor geldt nog steeds het systeem dat op de

Grondwetten van 1815 en 1848 teruggaat. Deze leden vroegen daarom of het kabinet een grondwetswijziging wil bevorderen die deze materie regelt.

De leden behorende tot de PvdA-fractie aan wie de Nederlandse taal lief is, vroegen of op blz. 2 met het woord «monitoring» toezicht of voortgangsbewaking kan zijn bedoeld of gewoon «volgen», en of «grip houden op» (blz. 2 en blz. 3) hetzelfde is als gewoon greep houden op. Vertrouwende, dat deze vragen tijdig zullen worden beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over de onderhavige notitie voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Hirsch Ballin

De griffier van de commissie,
Hordijk