

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 mei 2000

Hiërarchie der normen

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering bereid is op het vereiste politieke niveau – dus ook dat van de Europese Raad – voldoende aandacht te vragen voor het onderwerp «hiërarchie van normen», zodat aan deskundigen een mandaat kan worden gegeven om met een uitgewerkt voorstel te komen. Ook vroegen zij of het daarbij dienstig zou zijn een andere terminologie voor het onderwerp te kiezen, nu «hiërarchie der normen» bij niet in de thematiek ingevoerde personen verkeerde associaties blijkt op te roepen.

De regering merkt op dat, zoals ook in de notitie van 22 februari 1999 gesteld, het verloop van de onderhandelingen over de invoering van een algemene indeling van communautaire besluiten tijdens de twee laatste IGC's weinig hoop gaf dat op dit punt in een volgende conferentie meer zou kunnen worden bereikt. De tot dusverre gevoerde besprekingen, voorafgaand aan en bij aanvang van deze IGC, bevestigden dit beeld.

De regering wijst er daarbij op dat een hiërarchie van normen tot een wijziging van de Verdragen zal moeten leiden. Zoals bekend heeft Nederland al voor de Europese Raad van Keulen om verschillende redenen gepleit voor een brede IGC-agenda. Op basis van deze brede agenda zouden verderreikende hervormingen overeen kunnen worden gekomen die de Unie beter in staat stellen de gevolgen van de uitbreiding op te vangen. Veel lidstaten wilden echter een IGC die zo kort mogelijk zou duren en die alleen de meest urgente problemen zou aanpakken. Daartoe werden aanvankelijk alleen de omvang en samenstelling van de Commissie, de stemmenweging in de Raad en de toepassing van de gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming gerekend. Nederland heeft samen met enige gelijkgezinde landen en de Commissie aangedrongen op toevoeging van andere institutionele vraagstukken. Dit heeft ertoe geleid dat institutionele vraagstukken die verband houden met de drie bovengenoemde onderwerpen en die voor de goede uitvoering van het Verdrag van Amsterdam van belang zijn in Helsinki door de Europese

¹ De eerder verschenen stukken inzake deze Notitie zijn gedrukt onder EK nrs. 62d en 62e, vergaderjaar 1998–1999.

Raad aan de agenda zijn toegevoegd. Verder concludeerde de Europese Raad dat het Voorzitterschap ook nog tijdens de onderhandelingen onderwerpen zou kunnen voorstellen. Deze mogelijkheid tot agendering van andere onderwerpen lijkt het Portugese Voorzitterschap, mede op basis van de eerste besprekingen in de IGC, te willen beperken tot het grondrechtenhandvest en het EVDB. Ook een thema als de splitsing van de Verdragen in een soort basisverdrag met de fundamentele bepalingen van de Europese Unie en geconsolideerde teksten met de overige bepalingen (onder andere voorgesteld door Dehaene, Von Weizsäcker en Simon) zal in deze IGC niet aan de orde komen.

De regering acht een eventuele Nederlandse interventie om het vraagstuk van de hiërarchie van normen alsnog aan de IGC-agenda toe te voegen daarom niet meer zinvol.

Overigens vormde niet de terminologie, maar de grote mate van verdeeldheid over de wenselijkheid van een nieuwe indeling van de communautaire besluiten de oorzaak van het tot dusverre uitblijven van resultaat wat betreft de hiërarchie van normen. Het is niet waarschijnlijk dat een andere terminologie tot andere, betere resultaten zou hebben geleid.

De leden van de CDA-fractie stelden de vraag of ik de zienswijze deel dat artikel 23, tweede lid VEU, en artikel 34, tweede lid VEU, een hiërarchie van normen suggereren.

Naar mijn mening geven beide artikelen een regeling van de besluitvormingsprocedures zoals deze moet plaats vinden ter realisering van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid respectievelijk inzake politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. De artikelen geven aan welk type van maatregelen kunnen worden genomen en volgens welke besluitvormingsprocedure deze maatregelen kunnen worden vastgesteld. Een hiërarchie van normen kan hieruit echter niet worden afgeleid. Het Verdrag bepaalt immers, zoals ook in mijn brief van 22 februari 1999 aangegeven, geen hiërarchie tussen de verschillende rechtsinstrumenten, ook niet ten aanzien van rechtsinstrumenten genoemd in de titels V en VI EU. De zienswijze dat deze artikelen wel een hiërarchie van normen zouden suggereren, deel ik dan ook niet.

De hier opgebrachte vragen zijn overigens ook aan de orde geweest bij de goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam. De herziening van de genoemde bepalingen uit het EU-Verdrag in Amsterdam kwam vooral voort uit de behoefte de besluitvorming in de zogenoemde tweede pijler te vergemakkelijken. Artikel 23 tweede lid is met dat oogmerk in het EU-Verdrag opgenomen. Van hiërarchisering van de in dit artikel genoemde rechtsinstrumenten is in strikt juridische zin geen sprake.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of deze bepalingen een herziening van de instemmingprocedure vergen en aanknopingspunten bieden voor een precisering welke besluiten de instemming van de Staten-Generaal behoeven.

Opgemerkt kan worden dat de Staten-Generaal, ingevolge de goedkeuringswet bij het Verdrag van Amsterdam, ten aanzien van besluitvorming van de Raad op grond van titel IV EG (asiel, visum en migratie) en titel VI EU (politieke en justitiële samenwerking) een instemmingsrecht heeft. Met betrekking tot Titel IV EG heeft dit instemmingsrecht overigens een tijdelijk karakter. Krachtens artikel 67 lid 4 EG wordt na een periode van vijf jaar immers automatisch de co-decisieprocedure van toepassing op de daarin genoemde aangelegen-

heden, terwijl het tweede lid de Raad opdraagt om een besluit te nemen over de toepassing van deze besluitvormingsprocedure op alle of een aantal onderwerpen van Titel IV.

Een nadere precisering welke besluiten de instemming van de Staten-Generaal behoeven acht ik vooralsnog niet noodzakelijk.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering onderkent dat de richtsnoeren voor de kwaliteit van communautaire wetgeving en de codificering van juridische teksten ten achter blijven bij de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek, thans de Aanwijzingen voor de regelgeving, die al decennia lang in Nederland worden gehanteerd. Voorts stelden zij de vraag of de in de richtsnoeren aangekondigde handleiding hier wel in zal voorzien. Tenslotte vroegen zij naar de stand van zaken met betrekking tot de codificatie van Europese regels.

In antwoord hierop kan worden gesteld dat, vergeleken met de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) de richtsnoeren die op EU-niveau worden gehanteerd, bescheiden van opzet zijn. Een vergelijking zonder meer is echter niet op zijn plaats. Waar in Nederland gedurende vele jaren aan de invulling van de Ar is gewerkt, is bij de instellingen van de EU pas sinds kort meer structureel aandacht voor verbetering van de kwaliteit van de regelgeving door het hanteren van uniforme richtsnoeren bij de opstelling van ontwerp-regelgeving. Vanuit de traditie die Nederland met wetgevingskwaliteit heeft probeert de regering de aandacht voor de kwaliteit van EU-regelgeving onverminderd op de agenda te houden. Begin 2001 zullen de instellingen het gebruik van de richtsnoeren evalueren. Daarbij zal ook aan de orde moeten komen welke wijzigingen cq aanvullingen de richtsnoeren behoeven.

Evenals voor de Ar geldt ook voor de richtsnoeren dat deze hun weg moeten vinden naar de bureaus van diegenen die daadwerkelijk ontwerp-regelgeving opstellen. In het interinstitutioneel akkoord betreffende de gemeenschappelijke richtsnoeren voor de redactionele kwaliteit van de communautaire wetgeving is besloten dat de instellingen intern organisatorische maatregelen nemen voor een juiste toepassing van deze richtsnoeren. Onder meer dienen de instellingen een handleiding op te stellen ten behoeve van de betrokkenen bij het Europese wetgevingsproces. Deze handleiding wordt op dit moment door de instellingen voorbereid. Ook de werking van de handleiding zal voorwerp zijn van de eerder genoemde evaluatie.

In de nota «De wetgeving verbeteren» van 1995 kondigde de Commissie afschaffing van 250 EG-besluiten aan via de versnelde codificatieprocedure. Hoewel wel degelijk bepaalde stukken regelgeving zijn gecodificeerd (bijvoorbeeld de Notificatierichtlijn), is de praktijk helaas vooralsnog achtergebleven bij het ambitieniveau van de Commissie.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts welke problemen ertoe hebben geleid dat de besluitvorming over de modaliteiten van bevoegdheden tot uitvoering door de Commissie in de Raad nog niet is afgerond en welk standpunt daarbij van Nederlandse zijde is ingenomen.

Ik merk op dat besluitvorming hierover inmiddels is afgerond. Het besluit van de Raad tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (1999/468) dateert van 28 juni 1999.

Naar aanleiding van een vraag afkomstig van de leden behorende tot de PvdA-fractie of de regering uit gêne niet verwezen heeft naar een voorstel in de voorfase van het Verdrag van Maastricht, waarin sprake was van een

vorm van kaderwetgeving, merk ik op dat de reden om niet te verwijzen naar bedoeld voorstel is dat de notitie van 22 februari 1999, op verzoek van de Eerste Kamer, beoogde met name aandacht te schenken aan de onderhandelingen over de hiërarchie van normen tijdens de intergouvernementele conferentie die leidde tot het Verdrag van Amsterdam. Er is daarom niet in detail ingegaan op de intergouvernementele conferentie voorafgaand aan het Verdrag van Maastricht.

Beantwoording van de vraag waarom bij de Britten een «sovereignty» onbespreekbaar zou zijn van wetgevende besluiten van de Raad genomen in co-decisie met het Parlement valt, nu deze stelling in de notitie van 22 februari 1999 niet naar voren is gebracht, buiten het bestek van deze nota.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen