

## De Wolff

echt overtuigd geraakt door hetgeen de minister in zijn eerste termijn daarover naar voren heeft gebracht, maar ik wacht graag zijn beantwoording in tweede termijn af.

□

Minister **Korthals**: Voorzitter! Ik heb gezegd dat wij hebben gekozen voor een strafmaat van acht jaar op grond van onze bevindingen en niet omdat er vervolgens een CID-regeling van toepassing is. De heer Hirsch Ballin heeft gevraagd of het niet beter zou zijn om eerst te bekijken of voor dergelijke zaken een CID-regeling nodig is en vervolgens bijvoorbeeld de strafmaat aan te passen. Anders gezegd, is het niet beter om in artikel 67 Sv te zeggen dat op dit delict de CID-regeling van toepassing behoort te zijn? In de laatste jaren is het argument wel meer gebruikt voor een strafverhoging. Als wij het verhogen naar vier jaar, is bijvoorbeeld voorlopige hechtenis mogelijk; als wij het verhogen naar acht jaar, is de CID-regeling mogelijk. Misschien is het inderdaad waar, zoals de heer Hirsch Ballin zegt, dat wij op een gegeven moment per delict zullen moeten bekijken of de CID-regeling van toepassing is. Ik zeg toe dat ik dat zal bekijken. Het toeval wil dat het nu geen probleem is, want door de strafmaat is de CID-regeling van toepassing.

De heer Hirsch Ballin kwam wederom met het voorbeeld van de lekkende flat waar toevalligerwijs een wapenarsenaal werd gevonden. Is een straf van vier jaar dan niet gering? In feite pleit hij voor een hogere strafbedreiging. Ik vind dat niet. In de situaties waarin zoveel wapens worden gevonden, zal wel degelijk door het openbaar ministerie worden bekeken of er sprake is van handel in wapens. Ik denk dat niet veel mensen zullen proberen om zoveel wapens te bezitten.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Voorzitter! Ik heb niet gepleit voor een zwaardere bestraffing, maar gevraagd naar de consistentie. Daarbij heb ik de vergelijking gemaakt tussen het verhandelen van een enkel sportwapen en het bezit van een flinke voorraad wapens waarvan duidelijk is dat die extreem levensbedreigend zijn en ook als zodanig zijn bedoeld.

Minister **Korthals**: De regeling in de

wet van de strafbaarstelling van het illegaal wapenbezit en de illegale wapenhandel is niet bedoeld om een ander soort strafwaardigheid te suggereren. Daarin heeft de heer Hirsch Ballin op zichzelf volledig gelijk.

Het WODC-onderzoek zal uiteraard uitgaan van de zogeheten nulmeting. De bestaande situatie zal dus het uitgangspunt zijn.

Welk effect beoogt de regering te bereiken met de verhoging van de strafmaat voor illegaal wapenbezit en illegale wapenhandel? Bij mevrouw De Wolff zijn er aarzelingen over het feit of dit nu wel die afschrikwekkende werking heeft die het zou moeten hebben. Daar zijn wij het namelijk op zichzelf wel over eens. Ik denk dat de verhoging op zichzelf wel een preventieve werking zal hebben. Bovendien vind ik het ongelooflijk belangrijk dat het wel degelijk een signaal aan de maatschappij is, dat het hebben van wapens onaanvaardbaar is en dat wij daar behoorlijk tegen willen optreden. Daarom ben ik in eerste termijn ingegaan op wat wij verder nog doen, op wat de politie doet, wat de internationale aanpak is en hoe het openbaar ministerie zal reageren. Daarmee geef ik aan dat het voor de Nederlandse overheid niet aanvaardbaar is. Met de vuurwapenactie van 1 tot 12 november geven wij nog een keer de mogelijkheid aan mensen om vrijwillig hun vuurwapen in te leveren. Zij krijgen voor het hebben van dat wapen als zodanig dan een soort pardon, tenzij het vuurwapen in een misdrijf is gebruikt. Vervolgens is er ook de internationale actie, waarbij wij daadwerkelijk bekijken of wij mensen met wapens kunnen opsporen. Er is dus een breed scala van acties die wij willen ondernemen. Het gaat dus niet alleen om de verhoging van de strafmaat. Op deze manier proberen wij dat ernstige kwaad, dat steeds meer ingang vindt in onze samenleving, te bestrijden.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **de notitie inzake de implementatie van EG-regelgeving (26200-VI, nr. 65).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Er is alle reden om hier in de Eerste Kamer met de regering van gedachten te wisselen over de implementatie van EG-regelgeving. Juist vanuit deze Kamer is zeer kritisch gereageerd op voorstellen van de regering om de implementatie te vergemakkelijken via een gedelegeerde bevoegdheid tot buitenwerkingstelling van formele wetten. Dit soort bepalingen, zoals artikel 18.2 van de Telecommunicatiewet, ontmoette niet alleen bezwaren wegens de onbepaaldheid van de delegatie, hetgeen ook in strijd is met de algemene uitgangspunten van wetgevingsbeleid, maar ook omdat in de praktijk vaak in discussie is wat precies ter implementatie vereist is. Gegeven deze onbepaaldheid van de machtiging achtten wij de gedelegeerde bevoegdheid tot buitenwerkingstelling een inconstitutionele inbreuk op de bevoegdheid van de wetgevende macht. Zowel de CDA-fractie als andere fracties – collega Jurgens heeft in deze discussie met verve de toon gezet – hebben aangegeven dat niet of hoogstens onder strikte voorwaarden een bevoegdheid tot buitenwerkingstelling ten opzichte van de wet in formele zin bij gedelegeerde regelgeving acceptabel zou kunnen zijn. Die strikte voorwaarden waaronder dat hoogstens acceptabel zou kunnen zijn, kunnen in drie punten worden samengevat.

Ten eerste mag het niet om meer gaan dan een tijdelijke voorziening bij hoge en hoogst noodzakelijke uitzondering ter overbrugging van de periode tussen het einde van een objectief te korte implementatietermijn en de redelijkerwijs vroegst mogelijke datum van wetswijziging. Dat betekent dus ook dat zoiets strikt tijdelijk zou moeten zijn. Ik wil nu alvast de vraag stellen of de minister wil komen tot een grotere precisering van het moment waarop een tijdelijke regeling die een wet buiten werking stelt, wordt gevolgd door een definitieve op hetzelfde legislatieve niveau. Daarover worden wat uitgangspunten aangegeven, maar gegeven de ingrijpendheid van de bevoegdheid blijft dat naar ons oordeel te veel in het vage.

## Hirsch Ballin

Ten tweede zou de bevoegdheid niet bij ministeriële regeling, maar bij algemene maatregel van bestuur moeten worden uitgeoefend, in die bij hoge uitzondering, in de hoogst noodzakelijke gevallen te aanvaarden buitenwerkingstelling. Dan is in ieder geval advisering door de Raad van State verzekerd en wordt daarmee het risico van oneigenlijk gebruik of van discrepanties met de latere, definitieve wetgeving beperkt. Daarom zien wij ook weinig tot niets in een mogelijkheid om een algemene maatregel van bestuur weer bij ministeriële regeling buiten werking te stellen. Daar is ook weinig reden voor, gegeven de mogelijkheid om een spoedadvies te vragen aan de Raad van State.

Ten derde moet de inhoud van de afwijkende regeling eenduidig herleidbaar zijn tot de te implementeren EG-regeling. In de praktijk wordt die eenduidigheid soms overschat, zo blijkt ook uit de notitie van de Raad van State die de minister ons bij brief van 4 oktober heeft toegezonden en waarin een aantal gevallen wordt genoemd – waarschijnlijk kunnen wij er in deze Kamer nog meer noemen – waarbij sprake is van implementatie van internationaal of Europees recht maar er nog mogelijkheden zijn ter beoordeling. Dat betekent dat deze uitzondering alleen in heel specifieke gevallen op een heel duidelijke manier gerelateerd kan worden aan de Europese regelgeving.

Ik wijs erop dat deze drie punten door ons naar voren worden gebracht met uiterste terughoudendheid en met een aantal condities die ik zo-even kort heb aangeduid. Ik wil op deze manier proberen om in het kader van een soort preventie in het debat aan te geven dat wij absoluut niet bedoelen hiermee een soort korte samenvatting te geven van wat het kabinet in de notitie naar voren heeft gebracht. Daarin wordt weliswaar ook gesproken van uitzondering, tijdelijkheid en dergelijke, maar die formuleringen zijn veel onbepalder en nodigen naar ons inzicht veel te veel uit tot een ruime toepassing ervan. En dat is eigenlijk ook ons hoofdbezwaar tegen het opnemen van dit alles in de aanwijzing voor de regelgeving. Daarvan gaat een suggestie uit van normaliteit die juist hier ongewenst is. Er zijn dus helaas nog steeds verschillen tussen het kabinetstandpunt en onze opvatting

betreffende de noodzaak, waarvan wij tot nu toe niet zijn overtuigd.

Voorzitter! Uit de stukken van regeringszijde blijkt te weinig hoe vaak een legitieme behoefte aan zo'n regeling voor buitenwerkingstelling zou bestaan en nog veel minder vloeit hieruit voort dat zo'n voorziening hét antwoord op implementatieproblemen vormt. De minister zal dat laatste vast en zeker beamen, maar dat zo zijnde, willen wij hem wel erop aanspreken er werk van te maken dat de onderliggende problemen worden weggenomen. Dat is enerzijds een kwestie van verbeteringen in de Europese wetgeving, waar de regering in het voorbereidende overleg en in de fases van besluitvorming door de Raad van de Europese Unie, dus de Raad van ministers, en het voorportaal, Coreper, toch zelf bij is; anderzijds is het een kwestie van Nederlands wetgevingsbeleid.

Wij gaan allereerst in op de Europese verordeningen en richtlijnen; veel van wat daarover te zeggen valt, geldt trouwens ook voor andere te implementeren normen van supranationale en internationale herkomst. Het zit ons dwars dat het kabinet zijn, in ons rechtstelsel toch vergaande, voorstellen baseert op zo'n vage schets van de problemen met Europese wetgeving. Er wordt gesproken van een "hausse" aan te implementeren Europese regels, maar als onze fractie de minister confronteert met zijn eigen cijfers, waaruit blijkt dat het na 1994, behalve op het gebied van Verkeer en Waterstaat, juist veel minder druk is geworden, heet het dat de hausse – ik citeer nu uit de nota naar aanleiding van het verslag – "dient te worden beschouwd in het licht van de totale periode waarover (...) wordt gerapporteerd, zonder onderscheid te maken in zo te noemen tussenperiodes".

Tsja, als je maar wat vrijheid neemt in de keuze van referentieperiodes is de statistiek altijd behulpzaam. Waar het ons om gaat en waar we graag alsnog een serieus antwoord op krijgen, is de vraag of de knelpunten uit het verleden – daarom wezen wij ook op het verschil tussen de cijfers van 1992-1994 in vergelijking met de recente jaren – niet voor een belangrijk deel verklaard moeten worden uit de totstandkoming van de "binnenmarkt" en een aantal naijlende effecten daarvan en de

toen nog dramatisch geringe bekendheid van de departementale juristen met het EG-recht, terwijl in deze jaren Verkeer en Waterstaat het extra zwaar voor de kiezen krijgt in verband met de liberalisering van de onder dat ministerie ressorterende transport- en communicatiebedrijvigheid. Wij pretenderen niet hiermee van onze kant alles voldoende in beeld te hebben gebracht, maar hebben wel een dringende behoefte nu eindelijk een analyse van de implementatieproblematiek te krijgen die de dimensies van beleidstermijn en beleidscyclus hanteert. Pas dan kan de vraag worden gesteld en beantwoord hoe de wetgevende capaciteit op deze factoren kan worden afgestemd.

De Europese wetgeving krijgt snel de "schuld". Soms is dat terecht. Het ontwerp "communautaire richtlijnen voor het waterbeleid" van juli 2000 bevat talloze procedurevoorschriften met vage doelstellingen. Veel woorden worden vuil gemaakt aan bepalingen zonder duidelijk normerende functie. Een veel gehoorde klacht is dat te weinig aandacht wordt besteed aan de manier waarop nationale instanties aan richtlijnen en verordeningen uitwerking moeten geven. Wij willen echter niet aannemen dat dat nu voor al die Europese richtlijnen en verordeningen geldt, aangezien zich achterstanden bij de implementatie voordoen, en nog veel minder dat het voor de Europese wetgeving in het algemeen zou gelden. Of bij ons de nationale wetgevende instanties altijd voldoende oog hebben voor de implementatie door bijvoorbeeld gemeenten en provincies, is natuurlijk weer een andere vraag. Maar iets van het pot-en-ketel-syndroom is hier toch wel waarneembaar. Een zinvolle aanpak zou in onze ogen zijn, aan de terugkoppeling van uitvoering van de Europese wetgeving op nationaal niveau of subnationaal niveau naar het Europese wetgevingsproces systematisch vorm te geven. Hier wreekt zich vermoedelijk het ontbreken van een gedeelde Europese bestuurscultuur en de daarbij behorende uitwisseling van ervaringen, waardoor degenen die de geïmplementeerde regels moeten toepassen als het ware in een andere wereld leven dan degenen die het voortouw hebben bij het ontwerpen van de richtlijnen en verordeningen.

## Hirsch Ballin

Het zou in de ogen van de CDA-fractie in elk geval verkeerd zijn, ongenoegen over sommige aspecten van de Europese wetgeving te vertalen in meer barrières en blokkades. Je komt dat soms tegen als er ongenoegen is over de Europese regelgeving. Laten wij dan echter niet nog een barrière inbouwen voordat de Raad daarmee in kan stemmen. Wij zouden meer de nadruk willen leggen op de rol van het Europees Parlement en op normale terugkoppelingsprocessen tussen wetgeving en uitvoering van wetgeving. Er zijn tenslotte eerder aanwijzingen dat gebreken in de regelgeving terug moeten worden gevoerd op de noodzaak om de bestaande blokkades in de procedure te omzeilen en barrières te passeren.

Het is intussen minstens zo belangrijk dat we ons hier, bij een debat in het Nederlandse parlement, de vraag stellen of er aan Nederlandse kant iets te verbeteren valt. Het zou al te gemakkelijk zijn als we alleen maar met de vinger wijzen naar de lastige eisen die vanuit Brussel worden gesteld. Volgens het kabinetsstandpunt is er inzake de implementatie in de Nederlandse wetgeving "grote winst geboekt". Enige precisering van de winst- en verliesrekening is wenselijk. Merkwaardigerwijs zijn voor veel juristen – ook na de Securitel-affaire en de onderzoeken naar de Europeesrechtelijke deskundigheid bij wetgevingsafdelingen – het Europese en het internationale recht van een andere wereld. In personeelsadvertenties voor departementale juristen en trouwens ook voor RAIO's pleegt men te vragen naar afgestudeerden in het Nederlands recht, terwijl er toch dankzij een aantal juridische faculteiten groeiende mogelijkheden zijn, afgestudeerden in het internationale en Europese recht te werven. Afhankelijk van studieprogramma's kunnen dezen ook voldoen aan de eisen voor de juridische beroepen. De Raad van State betreurt in zijn advies van 22 april 1999 "dat geen analyse van de knelpunten bij de implementatie, en meer in het bijzonder van de verschillen die zich op dit punt voordoen tussen de onderscheiden ministeries en onderdelen daarvan is uitgevoerd". Wij nodigen de minister uit, dit onderwerp niet langer met de mantel der interdepartementale en intradepartementale liefde te bedekken en op basis van onafhan-

kelijk onderzoek de Kamer over de knelpunten te rapporteren.

Uit de kwartaaloverzichten van de implementatie van EG-richtlijnen blijkt dat er altijd wel een verklaring voor vertraging is, bijvoorbeeld de noodzaak van interdepartementaal of ander overleg. Maar niet alles wat een bewindspersoon kan "uitleggen", is onvermijdelijk. Een vergelijking van de staat van dienst van verschillende ministeries en ook van verschillende lidstaten zal van nut zijn. Zo kan men beter inzicht krijgen in de wijze waarop adequate en tijdige implementatie georganiseerd moet worden. Dit is en blijft het hoofddoel. Organisatieadviseurs noemen dat "benchmarking" als "tool" voor het "management". Zolang de knelpunten alleen in vage termen worden beschreven, zijn wij er niet voor te winnen, noodprocedures tot een nieuwe standaard te verheffen.

Daarin ligt dus het kernpunt van onze zorgen en bezwaren: opnemings van de uitzondering in de aanwijzingen voor de regelgeving verlegt, ook met de beste bedoelingen, de aandacht naar het verkeerde punt. Het kwantitatieve criterium van een implementatietermijn van een jaar of minder wettigt niet vanzelf de conclusie dat er te weinig tijd is voor de koninklijke weg, die constitutioneel ook de rechte weg is. Soms is een jaar ruim voldoende, soms is 14 maanden krap aan. Bovendien blijkt uit de ons op 4 oktober toezonden notitie van de Raad van State dat zijn adviezen regelmatig nodig zijn om implementatiefouten aan het licht te brengen. Daarom voelen wij niets voor het creëren van een afwijkingsbevoegdheid bij ministeriële regeling.

Er is nog een ander punt dat de aandacht vraagt en dat op den duur ook voor de implementatie van betekenis zal zijn. Wij hebben onlangs met de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken gediscussieerd over de wenselijkheid van een betere systematiek in de Europese wetgeving. Dit onderwerp is bekend als dat van de hiërarchie van normen. De staatssecretaris was het met ons eens dat een betere systematiek van belang is, waarbij Europese kaderwetten van een erkend hogere rang zijn dan uitvoeringsregelingen. De korte of te korte implementatietermijnen worden in de notitie van het kabinet vooral toegeschreven aan

uitvoeringsregelingen van de Europese Commissie. Het verdient naar ons oordeel aandacht dat er discrepanties bestaan tussen de mate waarin onderwerpen Europees vatbaar worden geacht voor delegatie en de mate waarin dat hier te lande het geval is. Moet het niet in beginsel zo zijn dat hetgeen Europees van zodanig gewicht wordt geacht dat het in de procedure voor gezamenlijke besluitvorming van Commissie, Raad en Parlement aan de orde komt, bij ons bij formele wet wordt geïmplementeerd en dat hetgeen vatbaar wordt geacht voor delegatie aan de Commissie te onzent krachtens die formele wet bij algemene maatregel van bestuur of andere uitvoeringsregelingen wordt gepreciseerd? Als er meer harmonisatie tussen Europese wetgeving en die van de lidstaten is, zal wellicht een niet onbelangrijk deel van de problemen die de minister noemt, kunnen worden weggewonnen. Ik heb het dan met name over het probleem dat hij omschrijft als de noodzaak de implementatie van gedelegeerde Europese wetgeving te doen geschieden bij een formele wet, die er niet tijdig kan zijn omdat de materie te ingewikkeld is om deze snel in een formele wet neer te leggen. Zo'n systematiek zal geen wet van Meden en Perzen kunnen zijn, maar zal wel kunnen bijdragen aan een constitutioneel ordelijk antwoord op de problemen die ook bij een goede organisatie mogelijk resteren.

Net als indertijd in de nota Voortvarend wetgeven ziet de minister van Justitie nog geen aanleiding een grondwetswijziging voor te stellen. Wij zouden hier uitdrukkelijk willen uitspreken dat een grondwetswijziging niet het karakter zou moeten dragen van een bevoegdheid om de Staten-Generaal buiten spel te zetten bij onderwerpen die op het niveau van de formele wetgever geregeld horen te worden. Het zou dan, zoals indertijd ook is overwogen, niet om een buitenwerkingstelling kunnen gaan maar wellicht om een procedure van stilzwijgende aanvaarding. Voor ons is en blijft echter het hoofdpunt dat, voordat bijzondere dingen worden overwogen en zeker voordat dingen normaal worden verklaard die constitutioneel niet de rechte weg zijn, er systematisch met goed en openhartig onderzoek moet worden gewerkt aan het wegnemen van de

## Hirsch Ballin

knelpunten. Er zou meer helderheid moeten bestaan over die knelpunten en er zou een betere aansluiting qua delegatiesystematiek moeten worden gevonden tot de Europese regelgeving.

Voorzitter! Al met al is onze fractie niet overtuigd van de wenselijkheid van een algemene uitnodiging in de aanwijzingen voor de regelgeving om bij implementatietermijnen van relatief korte duur een bevoegdheid te creëren die afwijkt van de gewone staatsrechtelijke verhoudingen. Wij hopen dat dit debat ook aan regeringszijde tot meer ingetogenheid zal leiden.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Ingetogenheid van regeringszijde is inderdaad zeer wenselijk. Het is onze taak om die te bevorderen.

Voorzitter! Een van de bijzondere dingen van het onderwerp dat vandaag aan de orde is, is dat het vanuit deze Kamer aan de orde gesteld is. De minister was toen nog afgevaardigde aan de overzijde. Wij hebben hier toen de Telecommunicatiewet behandeld die hij als lid van de Tweede Kamer mede had goedgekeurd. In die wet stond in artikel 18.2 een bepaling waarbij de minister de bevoegdheid kreeg om ter uitvoering van Europese regels op het terrein van de Telecommunicatiewet wetten buiten gebruik te stellen en andere bepalingen daarvoor in de plaats te stellen. Toen ik de betrokken bepaling binnen mijn fractie voorlas – ik behandelde toevallig de Telecommunicatiewet en ik heb een beroepsafwijking op dat punt – ging er een rilling door de fractie heen, dat een minister een besluit van regering en Staten-Generaal buiten werking zou kunnen stellen en iets daarvoor in de plaats zou kunnen stellen. Dat heeft geleid tot een discussie in de commissie. Er is bij uitzondering in deze Kamer een wetgevingsoverleg geweest met staatssecretaris J.M. de Vries. Daaruit bleek dat door de hele Kamer heen grote aarzeling bestond. Er werd aandrang uitgeoefend op de staatssecretaris om dit artikel niet in werking te laten treden. Daar stond een dreiging achter dat deze Kamer anders gedwongen zou zijn om een novelle te vragen. Het betrokken artikel is inderdaad niet ingevoerd. De minister spreekt in zijn debat aan

de overzijde nog over het aanpassen van een artikel. Maar het artikel hoeft niet te worden aangepast, want het is niet ingevoerd. Hij hoeft het hoogstens in te trekken.

Dat is de aanleiding tot dit debat. Er komt nu iets zeer vreemds. Dat is de relatie tussen de beide Kamers der Staten-Generaal. De regering heeft de toezegging van staatssecretaris J.M. de Vries gestand gedaan. Zij heeft op 12 augustus 1999 de notitie ingediend die nu bij ons voorligt. Er is geen enkel overleg geweest tussen de overzijde en deze zijde over hoe wij de notitie zouden behandelen. Daardoor ontstond de merkwaardige situatie dat op 1 februari van dit jaar de Eerste Kamer een vrij omvangrijk en zeer kritisch voorlopig verslag indiende. Op 7 maart, dus ruim een maand later, kwam de Tweede Kamer bijeen om met de minister te spreken, zonder enige kennis te hebben van het voorlopig verslag van de Eerste Kamer.

De Tweede-Kamerleden lezen zelden de Handelingen van de Eerste Kamer. Daar is ook meestal geen aanleiding toe, omdat zij geen zaken na ons behandelen. Er zijn onderwerpen waarbij dat wel het geval is. Bij een Grondwetsherziening is er een behandeling in eerste instantie in de Eerste Kamer, waarbij het zinnig kan zijn dat de Tweede Kamer zich in tweede lezing bewust is van mogelijke problemen die bij de eerste lezing in de Eerste Kamer hebben geleefd. Dit is een soortgelijk geval. Wij hadden om die notitie gevraagd. Het ligt voor de hand dat deze dan eerst in deze Kamer met de minister wordt besproken en dat men dan even informeert hoe wij erover denken.

Wij lezen de Handelingen van de overzijde soms met grote waardeering, soms met onverschilligheid en soms zelfs met afgrijzen. Ik moet zeggen dat in dit geval de laatste categorie het meest in aanmerking komt, want uit dat debat is niets zinnigs tevoorschijn gekomen. Dat komt er ook van, als je een notitie die door een andere Kamer is gevraagd, zomaar gaat bespreken, zonder nader overleg.

Daar komt nog bij de idiote nummering van de stukken, waar ik de voorzitter reeds per brief op heb gewezen. Als een stuk van de Tweede Kamer naar de Eerste Kamer gaat, krijgt het een ander nummer en verdwijnt ongeveer in het systeem. Ik

hoor van buitenstaanders nogal eens dat zij Eerste-Kamerstukken niet kunnen vinden in de gangbare registratie. Hier heeft de Tweede Kamer zelf twee verschillende nummers gebruikt. Om die reden waren de Tweede-Kamerleden niet in staat om te zien dat er ook een stuk van ons voorlag.

Hoe het ook zij, artikel 18.2 is niet ingevoerd zoals wij hier gevraagd hadden. De kritische geluiden over een al te gemakkelijke spoedprocedure om beslissingen ten uitvoer te leggen van een internationaal niveau waar wij aan gebonden zijn, zijn intussen versterkt, zij het niet aan de overzijde. De heer Hirsch Ballin gaf in zijn betoog al aan op welke punten men kritisch moet zijn. Het is ook een beetje de gewetensfunctie van deze Kamer om met name op constitutionele problemen te letten. Mijn fractie erkent volledig dat de procedures ter uitvoering van onze verplichtingen, vooral op het gebied van de EG en de Europese Unie, in de praktijk op allerlei punten achterlopen en dat versnelde procedures noodzakelijk kunnen zijn, maar dan moeten wij het wel met elkaar eens zijn of die procedures behoorlijk zijn binnen onze constitutie.

Alle fracties hebben in hun schriftelijke bijdrage gesteld dat vooral de anticiperende activiteiten van ambtenaren in de voorfase veel beter georganiseerd moeten zijn, zodat er op departementaal niveau voorbereidingen worden getroffen voor de teksten die moeten worden voorgelegd aan de Staten-Generaal, zodra de Commissie een ontwerp publiceert dat in behandeling komt bij de raad en waarover overleg plaatsvindt met het Europees Parlement.

De nota naar aanleiding van het verslag aan deze Kamer is drie keer zo dik als de oorspronkelijke brief van de regering. Daaruit blijkt wel hoe moeilijk de vragen waren die door deze Kamer zijn gesteld. De regering vindt ook dat anticiperende activiteiten een grote rol kunnen spelen. Ik denk dat de nadruk daarop moet blijven liggen. Het moet niet zo zijn dat die spoedprocedures een échappatoire zijn om tekortkomingen van de normale procedure goed te maken.

De regering heeft zeven punten genoemd die een beperking moeten zijn van de mogelijkheid om die spoedprocedure toe te passen. Deze

## Jurgens

aanscherping heeft mede op advies van de Raad van State plaatsgevonden, heb ik begrepen. Reeds op grond van die zeven punten kan artikel 18.1 van de Telecommunicatiewet niet worden ingevoerd. Er heeft dus kritische zelfreflectie plaatsgevonden bij de regering, waar ik de regering voor prijs.

Die zeven punten luiden als volgt. Er wordt ten eerste gezegd dat de noodzaak aantoonbaar moet zijn. Het tweede punt behelst dat het telkens per bijzondere wet moet geschieden. Het derde punt is dat het niet verder moet gaan dan nodig is. Het vierde punt is dat het door het naastlagere niveau moet geschieden. Op dat punt kan ik meegaan met de heer Hirsch Ballin, die heeft gezegd: zou het niet altijd bij AMvB moeten, en niet bij ministeriële regeling? Het vijfde punt is de mogelijkheid van een voorhangprocedure bij de Staten-Generaal bij buitengebruikstelling of vervanging van een wet. In het zesde punt wordt gezegd dat het van tijdelijke aard moet zijn en de buitenwerkingstelling moet ten slotte tevens een nieuwe tekst bevatten.

Dat zijn zinnige bepalingen. Het is echter de vraag of die de ruimte om aldus het oude recht van de Koning van voor 1879, het recht om algemeen verbindende regels te stellen, in ere te herstellen, voldoende inperken. Zoals de minister weet, is daar een fors gevecht over gevoerd. De hooggeleerde Buijs heeft het voor elkaar gekregen, mede door zijn publicaties, dat de Hoge Raad daar in 1879 een stokje voor stak. Eigenlijk wordt die zelfstandige wetgevende bevoegdheid van de regering hier langs een omweg weer ingevoerd. Ik heb daar overigens niet ten principale problemen mee. Ik kan mij zelfs voorstellen, gewoon staatsrechtelijk-theoretisch sprekend, dat wij veel meer zaken bij AMvB zouden regelen, mits dat in de Grondwet is geregeld. Ik kan mij voorstellen dat er kaderwetten zijn waaraan AMvB's moeten voldoen en aldus de inhoud van de AMvB beperken. De heer Hirsch Ballin stelde terecht dat wat de Europese Commissie uitvoert in delegatie van een lagere orde is en in overeenstemming moet zijn met de beslissing van Raad en parlement. Dan zou je die beslissingen van de Commissie bij ons wellicht ook via AMvB kunnen laten uitvoeren. Ik

vond dat een zinnige suggestie waar ik mij in ieder geval in theoretisch-staatsrechtelijke zin graag bij zou willen aansluiten. Ik kan daar nog geen politieke uitspraak over doen, want daarover zal ik mijn fractie moeten raadplegen.

De regering zegt een- en andermaal dat het niet gaat over de gewone richtlijnen van de raad. Dat verbaast mij enigszins, want de zaak die aanleiding gaf tot het geheel, was de Telecommunicatiewet. Daarbij ging het wel om een richtlijn van de Raad. De regering zegt dat het ten eerste gaat om verordeningen van de Raad en van de Commissie. Die verordeningen hoeven echter niet geïmplementeerd te worden, want die gelden rechtstreeks. Je moet er alleen, technisch gezien, voor zorgdragen dat de wet in overeenstemming is. Maar ze gelden, ook al is de wet niet veranderd. Je kunt het woord "implementatie" er dus niet voor gebruiken. Je kunt er wellicht "opschoning van Nederlandse wetsteksten" voor gebruiken, maar er bestaat dus al anders en geldend recht.

Dat is niet het geval bij richtlijnen van de Commissie, de tweede categorie die de minister aanvoert. Die uitvoeringsrichtlijnen zijn inderdaad een probleem. Die kunnen overigens reeds voor 80% al op het niveau van AMvB en ministeriële regeling worden uitgevoerd. Het is misschien zelfs wel een hoger percentage. De wetgever hoeft er dus niet zo verschrikkelijk vaak aan te pas te komen. Maar blijkbaar is er in bepaalde sectoren – vooral bij Verkeer en Waterstaat en bij telecommunicatie – behoefte aan een versnelde procedure.

Nu moet je dus de vraag stellen of dit, grondwettelijk gezien, mogelijk is. En dat is de kernvraag, ook na het betoog van de heer Hirsch Ballin, waar ik mij op veel punten bij kan aansluiten. Voor mij is het volgende een centraal punt. Ik lees artikel 81 van de Grondwet en verzoek de minister, met mij mee te lezen. Daarin staat: de vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal. Die geschiedt dus niet door ministers en niet door de ministerraad via een AMvB. Het argument dat ik in de schriftelijke gedachteswisseling hierop terugkrijg, luidt dat het een geval van delegatie is. Maar dat zou juist bestreden kunnen worden! Normaal wordt

onder delegatie verstaan dat aan een lagere wetgever de bevoegdheid wordt gegeven om nadere regels te stellen. Maar dat wil helemaal niet vanzelf tot gevolg hebben dat die nadere regels daarin bestaan dat de hoofdregelgever zelf door die lagere regelgever opzij wordt gezet. De gemiddelde leek, niet-jurist, zegt: hé, wat raar. Hij vindt het niet raar dat je een bevoegdheid geeft om nadere regels te stellen, dus binnen het kader van die hogere regel nadere regels te stellen. Daaruit bestaat immers 90% van onze hele regelgeving. Hij vindt het raar dat die lagere regelgever kan zeggen: ik ga nu de wet zelf, die mij de bevoegdheid gegeven heeft, opzijzetten. Dat heet in de staatsrechtelijke discussie: heeft de wetgever "Kompetenz Kompetenz". Heeft de wetgever de competentie om een lagere instantie de competentie te geven om zijn eigen besluiten opzij te zetten? Ik lees dan opnieuw artikel 81 van de Grondwet en zie dat de vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal en niet door ministers en niet door de ministerraad. Deze formele stelling is noodzakelijkerwijs een strakke stelling. Als de medewetgever, de beide Kamers der Staten-Generaal, de vaststelling van de wet uit handen geeft, blijft er immers niets over. In de negentiende eeuw is het gevecht gevoerd om mede te mogen beslissen over het budget alsmede over verdragen. Wij vinden die goedkeuringwet dan ook buitengewoon belangrijk.

Ik heb bij de behandeling in dit huis van de Sanctiewet vóór de zomer jongstleden niets gezegd. Dat zou de discussie van vandaag immers naar voren hebben gehaald. Toen is echter opnieuw een bevoegdheid aan de regering uitgedeeld om de wet opzij te zetten. De vraag is of de wetgever daarmee ongrondwettelijk heeft gehandeld. Volgens mijn theorie is dat inderdaad het geval. Maar in het Nederlandse recht doet zich tevens de buitengewoon interessante situatie voor dat de uitleg van de wetgever van de Grondwet de authentieke uitleg is. Iedereen dient zich daaraan te houden. Het enige dat daar doorheen kan fietsen zijn hogere, verdragsrechtelijke regelingen. Wij spreken nu echter over de wetgever bindende, nationale rechtsorde. De wetgever bepaalt dus in feite hoe de Grondwet moet worden uitgelegd.

## Jurgens

Ik heb in de memorie van antwoord een lijst gezien van wetten waarbij de Kamers deze "delegatie" reeds hebben goedgekeurd. De regering heeft daarbij, op ons verzoek, uitgezocht of bij die gelegenheden de beide Kamers er iets van hebben gezegd. Dat blijkt, zoals wij reeds vermoedden, inderdaad niet het geval. Wij hebben het over het hoofd gezien. Dat komt omdat de onderwerpen op de bedoelde terreinen: landbouw, telecommunicatie en zo, niet door mensen met een juridische beroepsafwijking worden behandeld. Een en ander is gebeurd en deze wetten zijn dus geldend recht. De wetgever heeft gesproken. Bij elke volgende beslissing, als de regering weer met een bijzondere wet komt, zullen de Tweede en de Eerste Kamer echter moeten bekijken of wij de bevoegdheid willen geven. De tweede voorwaarde van de notitie is immers dat er sprake moet zijn van een bijzondere wet. Het kan best zijn dat de Kamers in een dergelijk geval die bevoegdheid niet willen geven. Men kan zich immers afvragen of het wel de taak van een lagere overheid is om een wetstekst opzij te zetten. Zeker in de context van een bepaalde voorgestelde wet kan het een veel te grote bevoegdheid betekenen voor de AMvB-gever of voor de minister. Op grond daarvan kan de wet afgekeurd worden.

Een en ander heeft tot gevolg dat onduidelijk is wat de zwaarte is van de door de regering ingediende notitie. Daarin stelt de regering voor om in artikel 339 van de aanwijzingen voor de regelgeving, vlees en inhoud te geven aan de notitie. Dat is de plek waar het moet gebeuren, althans als het gaat om aanwijzingen die bij het opstellen van een wet voor de regering en de ambtenaren leidinggevend zijn. Ik benadruk overigens dat de aanwijzingen voor de regelgeving niet gelden voor de beide Kamers der Staten-Generaal. Deze aanwijzingen gelden voor de ministers en voor hun ondergeschikten. Het gaat om beleidsregels. Wij mogen de minister aan die regels houden, maar hij mag ons er niet aan houden. Als wij het een onzinnige aanwijzing voor de regelgeving vinden, hoeven wij die niet te volgen. Als de heer Hirsch Ballin aangeeft dat een wet hooguit bij AMvB maar zeker niet bij een ministeriële regeling opzij kan worden gezet, heeft hij niets te

maken met het feit dat in de aanwijzingen staat dat het is toegestaan. Daarover bestaat tussen ons geen verschil van mening.

Blijft de vraag wat er moet gebeuren met de besluitvorming die in de notitie aan de orde is gesteld. Het is een wezenlijke en belangrijke besluitvorming. Wij praten niet over iets toevalligs. De totale implementatie van EG-recht, zo heb ik mij laten vertellen, begint 50% van alle regelingen te benaderen. Wij praten over een zeer wezenlijk deel van voor Nederland bindende regels die via implementatie tot stand worden gebracht. Slechts een klein deel betreft de spoedprocedures. Maar het onderwerp implementatie is een centraal probleem van het Nederlandse staatsrecht. Mijn fractie heeft er problemen mee dat wij dat doen langs de weg van een échappatoire. Het wordt dan telkens bij wet goedgekeurd, maar eigenlijk zou de wetgever dat niet moeten doen want de wet moet door de wetgever zelf worden veranderd. Wij zouden wensen dat de regering aanstuurt op een grondwetswijziging, waarbij een behoorlijke procedure wordt ingebouwd voor implementatie, inclusief een mogelijkheid van spoedprocedure met inschakeling van beide Kamers of de Staten-Generaal. Wij hebben in de stukken aan de regering de vraag gesteld of zij een dergelijke grondwetswijziging wil bevorderen. Het antwoord was ontkennend. Ik betreurt dat. Ik denk dat het verstandig is dit soort zaken niet bij opneming in de aanwijzingen te regelen. We praten over een notitie waarvan de Kamerstukken moeilijk vindbaar zijn. Het niveau van de discussie is aan beide kanten van het Binnenhof niet hetzelfde. In het kader van een grondwetsherziening moet dit daarom worden besproken. Wij kunnen dan tevens bekijken of in onze Grondwet het lidmaatschap van de EU moet worden opgenomen. De wezenlijkste constitutionele verandering sinds de laatste 50 jaar is het toetreden tot de Europese gemeenschap en later de Europese Unie. Als je dat eenmaal hebt gedaan kun je zonder al te veel problemen tevens de procedure voor het nakomen van de daaruit voortvloeiende verplichtingen opnemen. Ik weet dat het maar een deel is van de onderwerpen van deze notitie. Deze gaat over implementatie van alle internationale besluiten die dwingend zijn. In het nationale recht

moeten de verplichtingen worden nagekomen. Het is wel vooral bij de EU aan de orde. Daar zou een behoorlijke regeling gemaakt moeten worden. Als de minister afwijzend blijft staan tegenover de mogelijkheid om bij de grondwetswijziging van 2002 een voorstel te betrekken, waarbij het lidmaatschap van Nederland van de EU in de Grondwet wordt erkend en regels worden geformuleerd voor de implementatie van EU-besluiten in Nederlandse wetgeving, waarbij de betrokkenheid van de Staten-Generaal, ook bij een versnelde procedure is verzekerd, dan dien ik een motie in. De vraag is of de minister een dergelijke mogelijkheid bij zijn collega van Binnenlandse Zaken wil bevorderen. Als dat niet gebeurt wordt het voor onze fractie erg moeilijk om ons neer te leggen bij de spoedprocedure die de regering nu voorstelt. Dat zal een eigen leven gaan leiden, zonder dat het geïncorporeerd wordt in ons constitutioneel bestel. Als de regering zegt: wij moeten de kant op van een grondwetswijziging, dan kan ik mij voorstellen dat mijn fractie intussen de minder fraaie procedure die nu wordt voorgesteld, als uitzondering aanvaardt.

□

De heer **Rosenthal** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de minister voor de uitvoerige beantwoording van de vragen die door de fractie van de VVD zijn gesteld. Onze fractie meent dat het kabinet terecht heeft gekozen voor het uitgangspunt dat bij implementatie van EG- en andere internationale besluiten de koninklijke weg voorop dient te staan. De buitenwerkingstellingsbevoegdheid is slechts in zeer specifieke gevallen en onder stringente voorwaarden toelaatbaar. Opname in de aanwijzing voor de regelgeving is toch iets dat op dit moment voor de VVD-fractie reëel is.

Onze fractie kiest een wat andere richting dan collega Jurgens die vooral op de grondwettelijke aspecten is ingegaan. Voor ons blijft wat in het vage in hoeverre wij het hier nu hebben over een problematiek die verder reikt dan een van de voorbeelden die hier ter tafel liggen en die te maken hebben met de spanning tussen de nationale en de internationale besluitvorming en regelgeving. Onze schriftelijke inbreng ging vooral daarover. Op dit

## Rosenthal

punt, het zij gezegd, stelt de beantwoording door de minister van onze vragen terzake ons niet echt gerust. In de beantwoording door de minister komt voortdurend naar voren – het is een van de diepere kwesties die hierachter liggen – dat hij kiest voor de context van de gegevens die nu eenmaal in de Europese en de internationale besluitvorming besloten zouden liggen. Alsof wij daarop vanuit de nationale lijn geen enkele invloed zouden kunnen uitoefenen. Het is wat Europa-experts wel noemen het "out there-syndroom": Brussel is daar en komt op ons af; wij kunnen er weinig tegenover stellen; wij kunnen er moeilijk op anticiperen.

Voorzitter! Wij menen dat dit in de beantwoording van de minister op twee punten nadrukkelijk naar voren komt. De eerste situatie doet zich voor waar de minister wijst op het probleem van de institutionele inrichting van de internationale fora. Die zou op sommige beleidsterreinen – zonder dat er verdergaande voorzieningen zouden zijn – tijdige implementatie volgens de gebruikelijke procedures illusoir maken, in de zin van: daar kunnen we niets aan doen. Letterlijk wordt in dit verband gesteld: "Het kan bijvoorbeeld gaan om Europese regelgeving op de totstandkoming waarvan de lidstaten geen of nauwelijks invloed hebben." Dat mag zo zijn, zo meent onze fractie, maar is het voor de nationale overheid dan geen zaak om daarop zo tijdig en zo veel mogelijk te anticiperen?

Ik geef een tweede voorbeeld. De fractie van de VVD heeft gevraagd waarom de Europese en de internationale besluitvorming nogal eens tendeert naar onmogelijke uitkomsten, bijvoorbeeld implementatietermijnen voor richtlijnen van slechts twee of drie maanden. De minister zegt dat dit eerder uitzondering dan regel is. Ook onderstreept hij dat, wanneer het om dergelijke uitzonderlijke gevallen gaat, een en ander nauwelijks vatbaar is voor bezwaren van Nederlandse zijde. In de reactie van de minister lezen wij, dat dit vooral komt doordat het gaat om "vooral uitvoeringsrichtlijnen en -verordeningen van de Commissie". De Commissie kan daarvoor op grond van artikel 211 van het EG-verdrag haar eigen weg gaan. Bezwaren zouden dan alleen nog in te brengen zijn als aangetoond kan worden, dat de Commissie ten

onrechte gebruik wil maken van de uitvoeringsrichtlijn.

De notitie Adviestaken implementatie regelgeving geeft op zichzelf al aan, dat de zaken niet altijd zo duidelijk zijn. Ik citeer uit de notitie: "Het zal niet altijd eenvoudig zijn om vast te stellen of sprake is van een regeling die uitsluitend strekt tot uitvoering van een bindend besluit van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Commissie van de Europese Gemeenschappen." Dan gaat het verder over de kale implementatie, aanwijzing 337 van de aanwijzingen regelgeving. Er zit dus toch meer rek in en men hoeft zich niet terug te trekken op het feit, dat aan uitvoeringsrichtlijnen en -verordeningen van de Commissie niets te doen zou zijn. Bovendien – dat is de kwintessens van de ongerustheid die zich op dit punt meester maakt van de VVD-fractie – is ook dit niet een nogal formele benadering? Valt ook hier niet door vroegtijdige bemoeienis begrip, en misschien zelfs meer dan dat, te kweken voor reële implementatietermijnen? Er wordt verwezen naar het voortreffelijke werk van de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen. Wij zouden ons ook de vraag kunnen stellen of niet veel eerder al, bijvoorbeeld door proactief optreden van de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel, het nodige te doen zou zijn, waardoor tijdige bekendstelling veel meer zou meespelen.

Ik kom tot een punt van een wat andere orde. De fractie van de VVD vroeg hoe het ligt in de andere lidstaten van de Europese Unie. Zitten die met hetzelfde probleem? De minister zegt dat ook andere lidstaten in toenemende mate aandringen op reële interpretatietermijnen. Worden daartoe nu gezamenlijke initiatieven ontwikkeld? Wat mogen wij op dat punt verwachten?

Laat gezegd zijn, dat ook de fractie van de VVD zeer beducht is voor "oplossingen voor de langere termijn", of dat nu gaat om stilstwijgende goedkeuring of om een vangnetbepaling in de AWB, omdat men daarmee als het ware een premie stelt op de te korte implementatietermijnen. Je voorziet ze op die manier van een soort blijvend stempel van goedkeuring. Vandaag wordt nog duidelijker, dat de

minister die kant terecht niet op wil. Maar hij heeft het toch "volledigheidshalve" over verdergaande alternatieve oplossingen voor "een situatie waarin zich stelselmatig problemen blijven voordoen". Daar betreden wij natuurlijk het domein waar collega Jurgens het ook over heeft gehad. Voor de VVD-fractie geldt hier in eerste instantie dat, als de materie van een richtlijn om een korte implementatietermijn vraagt, tijdig anticiperen op wat uit Brussel gaat komen heel wel mogelijk moet zijn. In elk geval moet daar alles op alles worden gezet. Het moet uitzondering blijven. Het moet gaan om stringente voorwaarden. Het moeten zeer specifieke gevallen zijn.

Mijnheer de voorzitter! Alles bij elkaar is de fractie van de VVD op zichzelf tevreden met het standpunt van het kabinet. Ze aanvaardt de lijn van bijvoorbeeld de interdepartementale commissie Europees recht waar het de voorwaarden betreft. In het kader van het anticiperen op wat uit Brussel komt geldt voor de fractie van de VVD, dat zij wil aandringen op een "tandje hoger", om in Brussel reële implementatietermijnen te bewerkstelligen. Uitzonderingen moeten echt uitzonderingen blijven. In Brussel mag niet de gedachte postvatten, dat ons land als het ware lijdelijk zou toezien om Brussel toch maar ter wille te zijn. Wij zijn benieuwd welke initiatieven het kabinet zal ontplooien. Ook waar het gezamenlijke initiatieven met de andere lidstaten betreft, stellen wij concrete toezeggingen zeker op prijs.

De vergadering wordt van 17.16 uur tot 17.30 uur geschorst.

□

Minister **Korthals**: Voorzitter! Met belangstelling heb ik de inbreng van de verschillende leden aangehoord. Het lijkt mij goed, net als de heren Jurgens en Rosenthal nog even in te gaan op wat hieraan voorafging.

Als basis voor het kabinetsstandpunt heeft inderdaad gediend een advies van de interdepartementale commissie Europees recht (ICER) van februari 1999 over de toelaatbaarheid van tijdelijke buitenwerkingstelling van wettelijke of AMvB-bepalingen bij besluit van de verantwoordelijke minister, onder gelijktijdige vervanging van die bepalingen door een ministeriële regeling. De directe aanleiding tot de

## Korthals

opstelling van dit advies was een "verzamelwetsvoorstel" van Verkeer en Waterstaat waarmee deze bevoegdheid werd geïntroduceerd voor 29 wetten op het beleidsterrein van Verkeer en Waterstaat. Bij haar advisering betrok de ICER ook artikel 18.2 van de Telecommunicatiewet, dat een vergelijkbare bevoegdheid bevat. Zij deed dit vanwege een toezegging van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat bij de parlementaire behandeling van de Telecommunicatiewet in de Eerste Kamer. Deze Kamer wilde slechts met deze wet instemmen na de toezegging van de staatssecretaris dat artikel 18.2 niet in werking zou treden voordat er met beide Kamers der Staten-Generaal overleg zou hebben plaatsgevonden over een kabinetsstandpunt waarin in het algemeen zou worden ingegaan op de toelaatbaarheid van voorstellen om versnelde implementatie mogelijk te maken.

In maart 1999 heeft het kabinet vervolgens ingestemd met een conceptstandpunt inzake versnelde implementatie. Het leek het kabinet echter de aangewezen weg, over dit standpunt advies te vragen aan de Raad van State. Het advies van deze raad was aanleiding om het oorspronkelijke standpunt aan te scherpen en het gewijzigde stuk op 12 augustus aan te bieden aan zowel de Tweede als de Eerste Kamer. De aanscherping betrof vooral het verder inperken van het bereik van de buitenwerkingstellingsvoorziening – nu kan er slechts bij een zeer korte implementatietermijn van deze voorziening gebruikgemaakt worden, aanvankelijk was een ruimere termijn voorgesteld – en een striktere regeling voor de wijze waarop de definitieve voorziening in procedure dient te worden gebracht.

Waarvoor is dit nodig? Ondanks alle genomen maatregelen blijft het mogelijk dat in EG-verband besluiten tot stand komen die een zeer korte of geen implementatietermijn kennen. De gebruikelijke voorzieningen kunnen dan wel eens onvoldoende zijn. Het gaat hierbij in het bijzonder om EG-verordeningen, vastgesteld door de Raad, die rechtstreeks toepasbaar zijn in het Nederlandse recht, maar die nadere regels behoeven om op een aantal specifieke punten te kunnen werken, bijvoorbeeld in de sfeer van de handhaving. Het gaat ook om uitvoeringsrichtlijnen en verordenin-

gen van de Commissie op de totstandkoming waarvan de lidstaten geen of nauwelijks invloed hebben. Ook dergelijke regelgeving dient echter binnen de gestelde termijn te zijn geïmplementeerd, conform het in het EG-verdrag neergelegde principe van de Gemeenschaps-trouw. Het niet tijdig nakomen van deze verplichting kan uiteindelijk leiden tot een veroordeling door het Europese Hof en tot schadevergoedingsacties van direct belanghebbenden.

Bij het implementeren van EG-regelgeving staat in principe de thans reeds gebruikelijke "koninklijke weg" voorop: volgens de gebruikelijke procedures en op het daarvoor geschikte niveau van wetgeving. Nu is er van verschillende kanten gevraagd of er niet actiever zou kunnen worden opgetreden. Dat kan. Betrek juristen al in de fase waarin richtlijnen in Brussel worden ontworpen. Streef bij het onderhandelingsproces naar een reële implementatietermijn, opdat de benodigde internationale wetgeving op een normale wijze kan worden voorbereid. Binnen een maand na het vaststellen van een gemeenschappelijk standpunt in de Raad van de Europese Unie wordt door het betrokken ministerie een implementatieplan voorgelegd aan het interdepartementaal implementatie-overleg. Indien de termijn niet wordt gehaald, wordt hiervan onder opgave van redenen mededeling gedaan aan de ministerraad. Binnen een maand na het vaststellen van de Europese regelgeving wordt, indien noodzakelijk, een ontwerp-AMvB of wetsvoorstel aanhangig gemaakt bij de ministerraad. Indien de termijn niet wordt gehaald, wordt hiervan onder opgave van redenen mededeling aan de ministerraad gedaan.

In het kabinetsstandpunt is al aangegeven dat met inachtneming van de eerdergenoemde koninklijke weg, die ook is beschreven in de aanwijzing voor de regelgeving, een behoorlijk resultaat kan worden geboekt. Juist met het oog op een tijdige implementatie bestaan er in de Nederlandse wetgeving voldoende delegatiemogelijkheden om binnen de wettelijke kaders tijdig te implementeren.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Voorzitter! De minister straalt een groot vertrouwen uit dat met deze, overigens bestaande, procedures de

implementatie in de regel tijdig zal kunnen plaatsvinden. Wij hebben een aantal kritische vragen gesteld over de termijn van 12 maanden in het voorstel. Gaat de minister ervan uit dat, als de implementatietermijn 12 maanden of korter is, met deze organisatorische voorzieningen en voldoende mensen die van willen weten een implementatie via de staatsrechtelijk normale weg niet mogelijk is?

Minister **Korthals**: Niet te allen tijde, maar in sommige omstandigheden zal dat het geval zijn. Daarom moet het worden voorgelegd aan de ministerraad en zal op grond daarvan een besluit moeten worden genomen.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Als die termijn van 12 maanden zou indiceren dat het mogelijk is dat er soms een bijzondere procedure moet worden gevolgd in plaats van de normale, mogen wij dan aannemen dat er bij een implementatietermijn van meer dan 12 maanden tijdig zal zijn geïmplementeerd?

Minister **Korthals**: In beginsel is dat het uitgangspunt. Wij doen er alles aan om te komen tot een tijdige implementatie.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Is er dan een grauwe zone, bijvoorbeeld tussen de 12 en 14 maanden, waarin het excusabel is als dat niet wordt gehaald en een termijn van 14 maanden waarover het kabinet zegt: voortaan willen wij ervoor instaan dat dan tijdig is geïmplementeerd?

Minister **Korthals**: Je moet natuurlijk altijd een grens trekken. Aanvankelijk hadden wij de grens getrokken bij 18 maanden. Vervolgens is die grens op grond van het advies van de Raad van State teruggebracht naar 12 maanden. Dat betekent wel degelijk een extra inspanning voor degene die wil implementeren.

Hoe moet nu die versnelling plaatsvinden? Slechts indien de gebruikelijke koninklijke weg onbegaanbaar blijkt, kan in de spreekwoordelijke uitzonderings-situatie worden besloten tot het inzetten van de buitenwerkingstellingsbevoegdheid, uiteraard slechts voorzover deze bevoegdheid in de desbetreffende specifieke wet is opgenomen. De procedure is dan als



## Korthals

volgt. Een voorgenomen besluit tot buitenwerkingstelling en tot het vaststellen van vervangende regels wordt in de ministerraad aan de orde gesteld. Het voorgenomen besluit wordt gedurende vier weken voorgelegd aan de Staten-Generaal, indien het de implementatie van een richtlijn betreft. De definitieve voorziening wordt in principe gelijktijdig met de buitenwerkingstellingsvoorziening in procedure gebracht. Slechts onder opgave van redenen kan niet meer dan een maand uitstel worden verkregen, bijvoorbeeld indien er sprake is van een gecompliceerd regelgevingscomplex. De tijdelijke voorziening vervalt op het tijdstip van inwerking-treding van de definitieve voorziening.

De garanties om oneigenlijk gebruik van de buitenwerkingstellingsvoorziening te voorkomen kunnen in feite worden afgeleid uit de procedure die bij het realiseren van de voorziening dient te worden gevolgd. Een voorgenomen besluit tot buitenwerkingstelling dient aan de orde te worden gesteld in de ministerraad. Het ontwerp van de definitieve voorziening dient in principe gelijktijdig met het buitenwerkingstellingsbesluit in procedure te worden gebracht. Het buiten werking stellen van een algemene maatregel van bestuur door een naastlagere ministeriële regeling is slechts mogelijk bij een implementatietermijn van minder dan vier maanden. Het buiten werking stellen van een wettelijke bepaling door een algemene maatregel van bestuur is slechts mogelijk bij een implementatietermijn van minder dan 12 maanden. Naleving van de procedure door de departementen zal niet zozeer via de strikt juridische weg, maar anderszins gestalte krijgen. Besluitvorming vindt plaats in de ministerraad. Er kan eenvoudig navraag worden gedaan naar de stand van zaken. Er gelden objectieve vaste termijnen. De minister kan in het parlement worden aangesproken op het uitblijven van de benodigde implementatiewetgeving. Het parlement is in elk geval betrokken in het kader van de voorhang-procedure.

Voor de volledigheid wil ik de zeven voorwaarden nog even samenvatten. Het introduceren van de voorziening wordt per bijzondere wet steeds afzonderlijk geregeld. De

buitenwerkingstellingsbevoegdheid kan enkel worden ingezet in de volgende gevallen: bij een wet indien de implementatietermijn minder dan 12 maanden bedraagt en bij een AMvB indien de implementatietermijn minder dan 4 maanden bedraagt. Het besluit over het inzetten van de voorziening wordt genomen in de ministerraad. De bevoegdheid gaat niet verder dan nodig is voor de implementatiedoel-einden. De buitenwerkingstellings-regeling en de vervangende regeling worden in beginsel getroffen op het naastlagere niveau: AMvB in plaats van wet, ministeriële regeling in plaats van AMvB. Bij een buiten-werkingstelling ten behoeve van de implementatie van een verordening hoeft niet de voorhangprocedure te worden gevolgd vanwege de directe werking van de verordening in de Nederlandse rechtsorde. Dan is er dus ook weinig keuzevrijheid meer voor de nationale wetgever. Voorts heeft de voorziening een tijdelijk karakter in afwachting van de definitieve voorziening in de vorm van een aanpassing of aanpassings-AMvB. De tijdelijke regeling bevat zowel het besluit tot buitenwerking-stelling als de inhoud van de regeling die daarvoor tijdelijk in de plaats komt.

Het CDA voelt weinig voor de mogelijkheid van afwijken bij een ministeriële regeling, zo begreep ik van de heer Hirsch Ballin. Twee varianten doen zich voor om versneld te kunnen implementeren. Allereerst is dat de reguliere procedure, waarbij de voorziening op het naastlagere niveau geldt. Dat betreft de mogelijkheid bij ministeriële regeling van een AMvB af te wijken. Voor de noodzaak van deze afwijkingsbevoegdheid gelden dezelfde voorwaarden als in het geval bij AMvB wordt afgeweken van de wet. Daarnaast is er de spreekwoordelijke uitzondering, dat de wet tijdelijk buiten werking kan worden gesteld door een ministeriële regeling. Het betreft dan een situatie waarin bovendien drie extra voorwaarden worden gesteld, wil deze variant kunnen worden toegepast. Ten eerste moet in redelijkheid geen twijfel bestaan over de vraag welke bij of krachtens wet gestelde regel buiten werking gesteld dient te worden. Ten tweede worden geen beleidsinhoudelijke keuzen gemaakt. Ten derde is, gelet op de spoed, een voorziening bij algemene

maatregel van bestuur geen gereede oplossing. Naar mijn mening is hiermee voldoende voorzien in kwalitatieve waarborgen om tijdig de implementatiewetgeving te kunnen realiseren.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Ik begreep niet helemaal wat het "spreekwoordelijke" zo-even was. Het kan aan de duidelijkheid bijdragen als de minister een geval uit de praktijk kan noemen waarin dat uiterst uitzonderlijke, dat hij net probeerde te schetsen, optreedt.

Minister **Korthals**: Dat geval is er. Als de heer Hirsch Ballin het goed vindt, wil ik dat voorbeeld in tweede termijn geven.

Er is gesteld dat het in het kabinetsstandpunt vaag is wat nu tijdelijk is bij de buitenwerking-stellingstermijn. Ik meen dat dit niet het geval is. De regel is dat binnen een maand na behandeling in de ministerraad van de tijdelijke voorziening het onderwerp voor de definitieve voorziening moet voorliggen, tenzij dat in bijzondere gevallen niet mogelijk is. Dit is, dacht ik, een extra waarborg. Wat dat betreft, is het wel degelijk minder vaag dan het lijkt.

Voorzitter! De heer Hirsch Ballin vroeg of de knelpunten in het verleden bij Verkeer en Waterstaat niet vooral veroorzaakt zijn door het feit dat dit departement het in die periode extra zwaar voor de kiezen kreeg in verband met de liberalisering van de transport- en telecom-municatiesector. Ongetwijfeld is het juist dat liberalisering van die sector de afgelopen jaren een zware druk heeft gelegd op de wetgevings-capaciteit van Verkeer en Waterstaat, maar wat betreft de implementatie-wetgeving bij dit departement is met name de stroom uitvoerings-richtlijnen van de Europese Commissie op het terrein van de technische eisen voor de zee-scheepvaart en de wegvoertuigen niet afgenomen.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): In hoeverre is dat dan bij formele wet aan de orde?

Minister **Korthals**: Wij spreken nu in het algemeen. Ook wanneer er zaken bij algemene maatregelen van bestuur zijn geregeld, moet bijvoorbeeld via een uitvoerings-richtlijn van de Europese Commissie

## Korthals

weer snel geïmplementeerd worden. Dan moet dat bij ministeriële regeling kunnen. Dat geldt in de gevallen die ik zo-even aangaf

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Dan was het dus gewoon een probleem van te weinig mensen bij Verkeer en Waterstaat.

Minister **Korthals**: Neen, ook het probleem dat het sneller moet dan het in werkelijkheid gaat.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): De technische voorschriften op het gebied van de zeescheepvaart en de wegvoertuigen zijn bij mijn weten in Nederland in gedelegeerde wetgeving vervat. Dan begrijp ik niet goed hoe dit voorbeeld adstrueert dat er een buitenwerkingstellingsbevoegdheid zou moeten zijn.

Minister **Korthals**: Als dat allemaal geregeld is bij AMvB en de termijn voor de implementatie te kort is, dan dient dat te geschieden bij ministeriële regeling.

Voorzitter! De heer Hirsch Ballin vroeg verder hoe men een beter inzicht kan krijgen in integrale en tijdige implementatie. Hij noemde in dit verband de benchmarking als tool voor het management; dit is de moderne terminologie waarmee ook ik dagelijks word lastig gevallen op het departement, voorzitter. Door middel van kwartaaloverzichten geeft het kabinet aan wat de stand van zaken en de voortgang is met betrekking tot de implementatie van de Brusselse regelgeving. Hier is sprake van zogenaamde peer pressure, waarbij de ministers elkaar de maat kunnen nemen. Ik kan verzekeren dat dit ook regelmatig gebeurt. Op deze wijze wordt er wel degelijk gekeken naar de tijdige implementatie van Europese regelgeving of misschien wel internationale regelgeving van andere orde.

De **voorzitter**: Ik weet dat het Reglement van orde mij zeer strikte grenzen oplegt bij het ingrijpen in het debat, maar ik zou er toch bij de minister op willen aandringen dat hij zijn best doet om al die Engelse termen te vertalen in het Nederlands, al was het alleen maar opdat hij zichzelf rekenschap geeft van wat hij zegt.

Minister **Korthals**: Dat zal ik in het vervolg doen, voorzitter.

De heer Hirsch Ballin stelde de interessante gedachte aan de orde dat er betere overeenstemming zou kunnen zijn tussen de mate waarin op Europees niveau delegatie geoorloofd wordt geacht en de mate waarin dat in Nederland zou kunnen. Als ik hem goed heb begrepen, wil hij de Europese systematiek daarbij leidend maken voor de Nederlandse praktijk. Op dit moment lijkt mij dit echter nog een stap te ver. De Europese rechtsorde komt stapsgewijs tot stand. Hoe zaken geregeld worden bij gezamenlijke besluitvorming of worden gedelegeerd aan de Commissie, is voortdurend in debat. Ook in het kader van de voorbereiding van de IGC in december liggen er diverse voorstellen op tafel over deze kwestie. Wij hebben in Nederland ten aanzien van het primaat van de wet en de mogelijkheid van delegatie onze eigen normen en regels. Zo kent de Grondwet een aantal delegatieverboden waar wij ook bij implementatie van de EG-regelgeving niet omheen kunnen.

Natuurlijk ben ik het graag met de heer Hirsch Ballin eens dat meer orde in de Europese regelgeving geboden is. Wij zullen daar in Brussel, zowel bij de voorbereiding van richtlijnen en dergelijke, als bij de voorbereiding van verdragswijzigingen – ik denk hierbij aan IGC – zeker op blijven aandringen. De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken heeft dit ook al eerder uitvoerig met deze Kamer besproken.

Volgens de heer Jurgens zou er bij een verordening geen noodzaak zijn voor implementatie bij wetgeving. Waarom zou een buitenwerkingstellingsvoorziening ook nog noodzakelijk kunnen zijn voor verordeningen, gelet op hun zogenoemde directe werking? Verordeningen zijn rechtstreeks toepasbaar in de nationale rechtsorde. Ze hoeven in beginsel dus inderdaad niet in nationale regelgeving te worden omgezet. Dit is in beginsel ook niet toegestaan. Wanneer ten tijde van de inwerkingtreding van een verordening met de verordening strijdige regelgeving bestaat, verliest die regelgeving automatisch haar kracht. Toch is voor de praktische werking van verordeningen vaak nationale regelgeving of implementatie nodig. Dan gaat het daarbij vooral om het concretiseren en aanvullen van de

materiële normen, strafrechtelijke sanctionering en het aanwijzen van nationale uitvoeringsinstanties. Voor de rechtszekerheid is het voorts noodzakelijk met een verordening strijdige nationale bepalingen aan te passen.

Ik kom nu op een belangrijke vraag van de heer Jurgens. Hoe verdraagt van de wet afwijkende lagere regelgeving zich met het Grondwettelijke voorschrift dat wetten worden vastgesteld door regering en Staten-Generaal? Er zit een zekere spanning tussen het belang dat wij hechten aan vaststelling van wetten door de formele wetgever en vaststelling van lagere regelgeving die afwijkt en in de plaats komt van bij wet vastgestelde regels. Uitgangspunt van ons wetgevingsbeleid is dat alle belangrijke onderwerpen die gevolgen hebben voor de positie van de burgers, bij wet worden geregeld. Voor hetgeen uit Brussel komt en vervolgens moet worden geïmplementeerd geldt dit beginsel evenzeer. Een ander beginsel is dat EG-regelgeving juist en tijdig moet worden geïmplementeerd. Soms leiden deze beide uitgangspunten tot strijdige uitkomsten. De regering doet hiervoor nu voorstellen. Vandaar dat ik zeg dat er spanning is, maar er is naar het oordeel van de regering geen sprake van strijd met de Grondwet. De Grondwet geeft immers uitsluitend in formele zin aan hoe wetten tot stand komen, te weten door het gemeen overleg van regering en Staten-Generaal, aldus parafraseer ik artikel 81 van de Grondwet. Dit sluit ook aan bij het betoog van de heer Jurgens. De Grondwet laat zich niet in algemene zin uit over wat er precies in wetten moet worden geregeld. Slechts bij bepaalde onderwerpen geeft de Grondwet aan dat zij bij wet moeten worden geregeld en dan kunnen die onderwerpen ook alleen maar of in ieder geval bij hoofdzaak bij wet worden geregeld. Voor alle andere onderwerpen geldt dat de Grondwetgever geen uitspraak doet over het niveau van de regelgeving. Evenmin kan uit de Grondwet worden afgeleid dat wanneer een onderwerp eenmaal bij wet wordt geregeld dat op geen enkele wijze meer door een lagere regelgever kan gebeuren. Dat is een zaak van de wetgever zelf en zoals wij weten, heeft de wetgever daarover in het verleden al vaak per geval een uitspraak gedaan. Dat is al

## Korthals

35 jaar geleden begonnen, in 1965. Daarna is het telkenmale herhaald. Naar mijn mening zijn de heer Jurgens en ik het over artikel 81 Grondwet niet echt oneens, terwijl hij wel beweert dat het hoe dan ook betekent dat er geen delegatiebepaling in de wet zou kunnen worden opgenomen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! De minister herhaalt welsprekend de argumentatie die hij eerder schriftelijk en ook in de Tweede Kamer heeft gegeven. Als bij AMvB of bij ministeriële regeling een wet buiten gebruik wordt gesteld en een andere bepaling daarvoor in de plaats komt, wordt de wet gewijzigd. Je moet wel zeer spitsvondig juridisch redeneren om dit binnen artikel 81 van de Grondwet te laten vallen. In dit artikel staat namelijk dat wetten worden vastgesteld door regering en Staten-Generaal. Een deel van de inhoud van de desbetreffende wet wordt dus vastgesteld bij AMvB of ministeriële regeling en dat is in strijd met artikel 81. De algemene staatsrechtelijke leer is inderdaad dat in de Grondwet niet wordt aangegeven wat in de wet geregeld moet zijn, maar daar gaat het niet om. Het gaat om hetgeen de wetgever gewild heeft. De wetgever heeft iets bewust bij wet geregeld en daaraan is niet toegevoegd dat deze wet bij lagere regelgeving gewijzigd kan worden. Wetswijziging kan naar mijn mening niet gedelegeerd worden. Op dit punt verschillen de minister en ik duidelijk van mening. Het is altijd gevaarlijk om te zeggen dat er eigenlijk geen verschil van mening is, want dat maakt de aangesprokene juist extra alert.

Minister **Korthals**: De wetgever bepaalt zelf dat in bijzondere omstandigheden delegatie mogelijk is. De heer Jurgens kan niet ontkennen dat van die mogelijkheden tientallen keren gebruik is gemaakt. Nu zal hij ongetwijfeld zeggen dat hij daar nooit bij is geweest.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik ben erbij geweest. Mea culpa, mea maxima culpa, maar wij moeten beoordelen of de Grondwet op juiste wijze wordt toegepast. Als een dergelijke bepaling in een wet wordt voorgesteld – zoals onlangs nog bij het sanctiebesluit – hebben wij het recht,

ons af te vragen of dat wel juist is. Dat doe ik dus.

Minister **Korthals**: Ik ontken niet dat u iedere keer die afweging kunt maken. Feit is dat meermalen wetgeving de Eerste Kamer heeft gepasseerd die delegatie mogelijk maakte. Eerlijk gezegd vind ik dat het argument dat u het onderwerp niet behandeld heeft, niet sterk. U heeft ervoor gestemd, dus bent u daarvoor verantwoordelijk. Het is overigens zeer interessant om deze discussie te voeren.

Voorzitter! De heer Jurgens vroeg zich af in hoeverre de in discussie zijnde vorm van buitenwerkingstellingsdelegatie in één van beide Kamers onderwerp van specifieke discussie is geweest. Uit onderzoek van de parlementaire stukken blijkt dat de inbreng van de zijde van het parlement over het algemeen nogal praktisch was. De vragen gaan bijvoorbeeld meer over het soort gevallen waarop de bevoegdheid betrekking moet hebben dan over de principiële toelaatbaarheid van de voorziening. Staatsrechtelijke bezwaren werden wel eens genoemd, maar lijken bij de desbetreffende wetgevingstrajecten geen doorslaggevende rol te hebben gespeeld. Ik geef een saillant voorbeeld. In artikel 30a van de Vleeskeuringswet wordt bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur met het oog op de nakoming van internationale overeenkomsten regelen kunnen worden gesteld waarbij van de voorgaande bepalingen kan worden afgeweken. Het wetsvoorstel werd 35 jaar geleden, in het voorjaar van 1965, behandeld in het parlement. In de memorie van toelichting werd de bepaling zonder veel omhaal van woorden toegelicht, namelijk dat op deze manier op een soepele en snelle wijze aan de voor Nederland bindende voorschriften uitvoering kon worden gegeven. De Kamercommissie die het wetsvoorstel voorbereidde had nadrukkelijk begrip voor de grote delegatie. Het zal niet verbazen dat staatssecretaris Bartels van Sociale Zaken en Volksgezondheid als volgt oordeelde: "Het verheugt de ondergetekende dat de Commissie er begrip voor heeft dat de delegatie die in het ontwerp is voorgesteld, gewenst is." Ik moet toegeven, voorzitter, dat het, waar het om de Vleeskeuringswet ging,

niet de Justitiecommissie maar de Landbouwcommissie is geweest.

Voorzitter! De heer Jurgens sprak over de wenselijkheid van grondwetswijziging in relatie tot het onderwerp waarover wij vandaag spreken. Ik heb bij de beantwoording van de schriftelijke vragen aangegeven dat de minister van Binnenlandse Zaken in het kader van de constitutionele agenda nadenkt over de vraag of en zo ja, in hoeverre het lidmaatschap van de EU ook in onze Grondwet tot uitdrukking moet komen. Ik twijfel er niet aan dat deze Kamer daar nog nader over hoort. Niet voor niets wordt in dit verband gesproken over de EU als vierde bestuurslaag. Bij een dergelijke discussie zou men eventueel de vraag mee kunnen nemen of bijzondere procedures wenselijk of nodig zijn voor implementatie van de EG-regelgeving. Ook wat de huidige implementatiepraktijk betreft blijft echter de normale wetgevingsprocedure voor het kabinet het uitgangspunt.

Voorzitter! De heer Rosenthal vroeg of door proactief optreden van de permanente vertegenwoordiging begrip kan worden gekweekt voor de reële implementatietermijnen. Dit gebeurt nu al zo veel mogelijk. Ik zal in overleg met de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken bezien hoe deze proactieve opstelling kan worden versterkt, hoewel ik ervan overtuigd ben dat er al op deze wijze gewerkt wordt. Voor alle duidelijkheid: ik onderschrijf de wenselijkheid van een actief optreden in Brussel en zal me daarvoor blijven inzetten.

Voorzitter! Tot slot. De regering heeft haar onderhandelaars in Brussel opgedragen om te allen tijde van reële invorderingstermijnen een hard punt te maken. Ik wijs erop – maar daar wees de heer Rosenthal zelf ook al op – dat er een interdepartementale werkgroep Beoordeling nieuwe commissievoorstellen is. Daarin wordt aandacht besteed aan de mogelijke implementatieproblemen, wanneer uit een voorstel blijkt dat een naar de mening van de regering te korte implementatietermijn wordt voorgesteld. Het standpunt van die commissie wordt vervolgens meegegeven aan de onderhandelaars. Zoals al in het kabinetsstandpunt is gesteld, moet aan dit punt overigens nog meer aandacht worden besteed dan tot dusver is gebeurd. Ik wil er duidelijk over zijn dat dit niet alleen een zaak

## Korthals

is voor Justitie maar dat hier duidelijk ook een taak ligt voor de vakdepartementen, die hun onderhandelaars op het grote belang van de reële implementatietermijn moeten wijzen.

□

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! We hadden dit debat graag afgesloten met de constatering dat we nader tot elkaar waren gekomen, maar het antwoord van de minister in eerste termijn maakt dat niet gemakkelijk. Er wordt in deze notitie van het kabinet een zeer algemene ingang voorgesteld voor een probleem dat bij verder doorvragen zeer specifiek blijkt te zijn, wellicht ook teruggaat op zeer specifieke omstandigheden en bovendien van dien aard is dat het – althans in zeer hoge mate – vermeden moet kunnen worden. Onze fractie heeft in eerste termijn en ook bij eerdere gelegenheden niet gezegd dat er helemaal geen situaties kunnen zijn waarin er aanleiding kan bestaan om een specifieke, tijdelijk duidelijk begrensde bevoegdheid te creëren om wettelijke regels te maken die afwijken van de wettelijke hoofdregel.

De benadering van de minister hinkt naar ons gevoel op twee gedachten. Hij wijst op het oude voorbeeld van de Vleeskeuringswet. In die situatie hadden de vleeskeuringsspecialisten duidelijk voor ogen dat er een aantal technische voorschriften zouden worden vastgesteld, maar naar huidige opvattingen was dat wellicht op een wat te hoog niveau van regelgeving. Daarvan moest kunnen worden afgeweken in het kader van de Europese integratie. Als wij het hebben over een meer algemene benadering van de implementatieproblematiek, is er wellicht meer reden om te denken aan de benadering van "Voortvarend wetgeven". Daarin is de mogelijkheid onder ogen gezien dat een vereenvoudigde wetgevingsprocedure met betrokkenheid van de Staten-Generaal wordt gecreëerd.

Er wordt nu een ongelukkige combinatie voorgesteld van de twee negatieve kanten hiervan. Er wordt iets algemeen aangereikt in de aanwijzingen voor de regelgeving. Wij roepen over ons af dat bewindslieden met een beroep op die

aanwijzingen voor de regelgeving zeggen dat zij in verband met de Europese rechtsontwikkeling een algemene voorziening moeten creëren. Er wordt niet gedaan wat met "Voortvarend wetgeven" werd beoogd, waarover ook in deze Kamer is gesproken door collega Jurgens, namelijk een vereenvoudigde betrokkenheid van de Staten-Generaal. Daar wringt iets.

De Raad van State heeft in zijn advies over deze notitie van het kabinet gezegd dat hij het buiten werking stellen slechts in uitzonderlijke gevallen aanvaardbaar acht. De terminologie "slechts in uitzonderlijke gevallen" werd vervolgens overgenomen in het nader rapport, maar in het kabinetsstandpunt staat dat de buitenwerkingstellingsbesluiten "nodig" kunnen zijn. Die bewoordingen klinken toch iets ruimer. In de nota naar aanleiding van het verslag van juli jongstleden staat dat het volgens de minister "voorspelbaar" is dat het nodig is. Dat klinkt wéér iets minder uitzonderlijk.

Wij hebben gevraagd naar voorbeelden van situaties. De minister heeft in tweede termijn het alleruitzonderlijkste voorbeeld beloofd. Ik zie dat hij daarover inmiddels de beschikking heeft. Er is misschien een alleruitzonderlijkst voorbeeld te geven, maar dan nog rijst de vraag of er dan geen spoedprocedure door de Raad van State kan worden gevolgd.

Toen ik wat nadere vragen stelde over de technische regelingen van Verkeer en Waterstaat, zei de minister dat het gaat om uitvoeringsvoorschriften, dus niet om het buiten werking stellen van wetten, maar van algemene maatregelen van bestuur. Dan is opnieuw de vraag of het goed is dat die zeer technische materie in een algemene maatregel van bestuur is geregeld. Als dat goed is, is er misschien ook wel reden om de Raad van State de gelegenheid te geven in een spoedprocedure een vinger op te steken. Als het niet goed is dat dit in een algemene maatregel van bestuur is geregeld, is het eerste wat er moet gebeuren, dunkt mij, dat de wetgeving van Verkeer en Waterstaat op zo'n manier worden gewijzigd dat dit soort zeer technische dingen voortaan bij ministeriële regeling worden geregeld. Zo'n wetswijziging roept minder discussie op in deze Kamer en, wie weet, in de Tweede Kamer dan een voorstel voor

het introduceren van een buitenwerkingstellingsbevoegdheid.

Wij denken dus om te beginnen dat het mogelijk is om het probleem aanzienlijk te reduceren. Verder denken wij dat het niet nodig is om het parlement buitenspel te zetten bij onderwerpen waarvan de wetgever op goede gronden oordeelt dat er parlementaire betrokkenheid moet zijn. Verder denken wij dat het niet nodig moet zijn om de Raad van State buitenspel te zetten bij onderwerpen waarbij is geoordeeld dat de Raad van State een rol moet spelen in het kader van de delegatie.

Als het niet nodig is dat het parlement erbij betrokken is, moet er meer delegatie worden toegepast. Dan lopen wij misschien wat meer in de pas met de manier waarop dat elders in Europa gebeurt. Als het niet nodig is dat de Raad van State kijkt naar uitvoeringsregelingen van technische aard over zeeschepen en motorvoertuigen, moet je de delegatie zo regelen dat het bij ministeriële verordening kan. Verder geldt toch in ieder geval het risico dat op het moment dat je zoiets meer algemeen regelt, die termijn van twaalf maanden op een of andere manier het ijkpunt gaat vormen. Ook daar hebben wij grote twijfels bij. De minister zei net in antwoord op onze vraag: die termijn van twaalf maanden betekent niet dat als het korter dan twaalf maanden is, er nooit een implementatie bij wet zou kunnen plaatsvinden. Er zijn veel wetten die een heel korte en eenvoudige behandeling hebben in beide Kamers der Staten-Generaal. Maar op het moment dat je het in de aanwijzing voor de regelgeving zet en er op basis daarvan wetten totstandkomen, ontstaat natuurlijk het risico dat voor implementatietermijnen korter dan twaalf maanden, dat gaat fungeren als een uitlokking.

Tegelijkertijd is er geen categorische uitspraak gedaan door de minister over de vraag, hoe het dan zit als de implementatietermijn langer is dan twaalf maanden. Het is ook niet echt doorzichtig waarom wij wel een voorziening zouden moeten hebben als een termijn van minder dan twaalf maanden niet gehaald kan worden, maar niet als een termijn van bijvoorbeeld achttien maanden niet gehaald kan worden. Als het kabinet consequent wil zijn, dan moet de benadering van het kabinet in ieder geval een verzeke-

## Hirsch Ballin

ring inhouden dat het – misschien met een overgangperiode voor het beter organiseren van de wetgeving enz. – als die termijn langer dan twaalf maanden is, dan ook tijdig geïmplementeerd zal zijn.

Ik wil de minister niet nodeloos herinneren aan de pijnlijke geschiedenis van de Wet persoonsregistraties. Ik vind het aan de andere kant ook niet erg om hem daaraan te herinneren, omdat de vertraging, voorzover die door hemzelf bewerkstelligd is, door ons werd verwelkomd. Die heeft bijgedragen aan een verbetering van de kwaliteit van de wetgeving. Ik heb het dan over de bezinning die de minister heeft bewerkstelligd toen er al een ontwerp lag. Maar wij hebben en houden wel ernstige kritiek op de gang van zaken die daaraan vooraf was gegaan, aan de gebeurtenissen voordat de minister bewust ingreep in dat wetgevingsproces, toen termijnen die in de wet waren vastgelegd en die ook in toezeggingen aan ons waren verzekerd, niet werden gehaald.

Wij zouden dus in ieder geval willen dat strikt wordt vastgehouden aan het primaire vereiste, namelijk dat ministeries kwalitatief en kwantitatief in staat moeten zijn om Europese regelgeving met een redelijke implementatietermijn te halen. Die implementatietermijn was bij de richtlijn persoonsregistraties niet achttien maar zesendertig maanden. In dat geval is het nu al meer dan vijf jaar, en de implementatie is nog steeds niet voltrokken, want het aanvaarde wetsvoorstel is nog niet in werking getreden.

Het is natuurlijk maar een voorbeeld, maar ik geef daarmee aan dat de oriëntatie naar het inzicht van onze fractie primair erop gericht moet zijn om het wetgevingsproces zo te organiseren dat redelijke implementatietermijnen worden gehaald en dat, waar het gaat om termijnen die zeer kort zijn, moet worden gevraagd naar de reden van die korte termijn. Uit de voorbeelden die de minister tot nu toe heeft gegeven, blijkt dat het daarbij gaat om technische materies waarvan wij ons ook in gemoede moeten afvragen of daarvoor het niveau van de wetgeving in formele zin het juiste is aan de kant van onze wetgeving.

Ons pleidooi is er dan eigenlijk op gericht om drie dingen te doen. Ten eerste moet de organisatie zo

worden ingericht dat kwantitatief en kwalitatief kan worden voldaan aan redelijke implementatietermijnen. Ten tweede moet er, waar dat in de wetgeving mogelijk is, worden gezorgd voor een betere verdeling tussen de niveaus van formele wet, algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling. Het lijkt ons een betere en voor beide Kamers acceptabeler weg dan het buiten werking stellen. Ten derde moet de restproblematiek ook echt als restproblematiek worden gezien, die zich niet leent voor een algemene benadering in de aanwijzingen voor de regelgeving.

Het is denkbaar dat er op een gegeven moment wordt gezocht en gevonden, wellicht in het kader van een herziening van de Grondwet, naar een vereenvoudigde vorm van betrokkenheid van de Staten-Generaal, maar dan is ook verzekerd dat de Staten-Generaal en daaraan voorafgaand de Raad van State zich kunnen uitspreken over de vraag of wij te maken hebben met zuiver gebonden implementatie zonder dat er vragen spelen van de soort waar de Raad van State over moet kunnen adviseren en de Tweede en de Eerste Kamer zich ook over zouden willen uitspreken.

Voorzitter! Wij houden onze bezwaren tegen de benadering die het kabinet voorstelt. Wij handhaven deze bezwaren ook in tweede termijn. Het gaat ons erom dat er kwalitatief en kwantitatief goed wetgevingsbeleid wordt gevoerd, in de juiste staatsrechtelijke verhoudingen.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Het is een genoegen om een onderwerp te kunnen bespreken dat in deze Kamer wordt behandeld door mensen met de achtergrond van advocaat, hoogleeraar staatsrecht, hoogleraar volkenrecht en hoogleraar bestuurskunde. Daaruit blijkt overigens de aard van belangstelling die er voor dit onderwerp bestaat, dat immers de grondslagen van ons staatsbestel raakt. Hoe men ook over de oplossing moge denken, de regering erkent een en ander wel degelijk. De regering komt echter met een specifieke oplossing waarover wij enige kritiek uiten. Wij hebben er echter begrip voor dat de regering voor een mogelijk probleem staat, al

kunnen wij niet altijd volgen waarom daarbij de voorgestelde vorm wordt aanbevolen.

Wat betreft de verordeningen van de Raad en de Commissie moet ik een "touché" erkennen. Deze maken enige aanpassingen in de nationale wetgeving noodzakelijk. Mijn enige bezwaar was dat dit geen implementatie genoemd moet worden. Implementatie van verordeningen is immers niet toegestaan volgens het verdrag. Dat heeft de minister ook gezegd. De minister heeft in ieder geval gelijk als hij stelt dat dit enig werk vereist. Daarnaast zegt de minister dat het niet helemaal een pure uitvoeringskwestie is. Het gaat om de vragen welke uitvoeringsinstituten gekozen worden en welke vormen van handhaving worden gekozen. Het antwoord daarop is geen vanzelfsprekendheid. Daaruit volgt tevens niet dat het normaal is om dit zonder een voorhangproceduur te laten verlopen. Juist omdat deze elementen terug kunnen komen, zou ook daar een betrokkenheid van de Staten-Generaal ingebouwd moeten worden.

De suggestie van collega Hirsch Ballin is om intern te bekijken of wij niet een aantal zaken bij wet regelen die zeer wel op het niveau van AMvB of ministeriële regeling geregeld kunnen worden. Die kunnen immers veel sneller en gemakkelijker worden gewijzigd. Dat is terecht. Wellicht moet door het interdepartementale implementatieoverleg goed naar deze vraag worden gekeken. De door de heer Hirsch Ballin gedane suggestie lijkt mij in ieder geval een begaanbare weg. Die houdt echter een grootscheepse arbeid in, die niet morgen klaar zal zijn. Het geeft echter de goede richting aan.

Ik deel de opinie van de heer Hirsch Ballin dat opgepast moet worden om het in de aanwijzingen voor de regelgeving te zetten. Het voordeel is dat het dan gaat om een kenbare beleidsregel, waarop wij de regering aan kunnen spreken. Het nadeel is dat er dan een aansporing uit voort lijkt te komen om deze bijzondere weg te kiezen. Het gaat dus om een afweging, al kan ik mij de aarzelingen van de heer Hirsch Ballin voorstellen. Het gaat echter om een intern stuk van de overheid. Ik heb reeds benadrukt dat wij daaraan niet gebonden zijn.

De vraag of wij dit onderwerp niet via de koninklijke weg kunnen benaderen en daar al of niet de

## Jurgens

Grondwet voor moeten wijzigen, is door de minister al in de stukken met "ja" beantwoord. Hij wil dus vragen aan de minister van Binnenlandse Zaken om dit mee te nemen bij de algemene overwegingen op dit punt. Dat is genereus van de minister, al zal hij begrijpen dat een eenvoudige politicus daar niet genoeg aan heeft. De minister van Binnenlandse Zaken, een eigengereid mens, kan immers zeggen er geen zin in te hebben. Dan is het ook afgelopen. Ik dring er daarom bij de regering op aan dat dit als een serieus initiatief wordt bekeken. Een en ander komt terug in de Kamer. Als wij het niet goed vinden, gaat het niet door. Als de regering er geen goede vorm voor weet te vinden, kan zij zich daarvoor in de Kamer verantwoorden. Ik wil er echter uitgesproken in zijn dat de problematiek van het bestaan van de EU en de Nederlandse staat in onderling verband, in de Grondwet zichtbaar moet worden. Het kan gevolgen hebben voor de implementatie. Ik dien daarover een motie in. Mede op suggestie van de heer Rosenthal hoeft de Kamer daarover niet dinsdag aanstaande of de eerstvolgende keer dat de Kamer vergadert te stemmen. De motie kan aan de orde worden gesteld bij het Europadebat. Andere sprekers kunnen er zich dan over uitspreken. Ik verzoek u, voorzitter de motie aan te houden tot het Europadebat.

---

### Motie

---

De **voorzitter**: Door de leden Jurgens, Hirsch Ballin, Kohnstamm en De Wolff wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging over de brief van de regering d.d. 12 augustus 1999 inzake "Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten" (26200 VI, nr. 65);

overwegende, dat de regering een speciale procedure noodzakelijk acht voor een snelle implementatie van bepaalde voor Nederland bindende besluiten, met name besluiten genomen in het kader van de Europese Unie;

van oordeel, dat gebruik van een dergelijke procedure uitzonderlijk behoort te blijven;

van mening, dat de implementatie van EU (c.q. EG)-besluiten in een normaal constitutioneel proces zou moeten plaatsvinden;

verzoekt de regering bij de Grondwetswijziging 2002 een voorstel te betrekken waarbij het lidmaatschap van Nederland van de Europese Unie in de Grondwet wordt erkend, en regels worden geformuleerd voor de implementatie van EU-besluiten in de Nederlandse wetgeving, waarbij de betrokkenheid van de Staten-Generaal ook bij een versnelde procedure is verzekerd,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt nr. 65 (26200 VI, EK 37).

□

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik dank de minister voor de reactie op onze opmerkingen.

De eerste termijn heb ik afgesloten met het verhaal, dat uitzonderingen echt uitzonderlijk moeten zijn. Buitenwerkingstellingsbevoegdheid en indeplaatsstelling zijn zaken die dat uitzonderlijke element betreffen.

Naar aanleiding van de motie van de heer Jurgens wil ik iets naar voren brengen dat ook door de minister is aangekaart. Wij praten hier aan de hand van een relatief klein punt – principieel wel belangrijk – over een zeer algemeen vraagstuk, te weten de uitvoering van EG-richtlijnen meer in het algemeen, de kwestie van EG-besluiten en internationale besluiten in het algemeen. Wij hebben het ook over besluiten die in het verband van de VN en andere supranationale organisaties worden genomen. Ik heb hier voor mij liggen een brief van de staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Buitenlandse Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 8 november 1999, over uitvoering EG-richtlijnen. Daar komen heel boeiende zaken in voor, die wij aan de hand van de versnelde implementatie aan de orde hebben gehad. Er wordt ook verwezen naar het advies van de Raad voor het openbaar bestuur over de legitimiteit van de Europese besluitvorming en vraagstukken rond de huidige

delegatieconstructies, waarover collega Hirsch Ballin sprak. Wat dat betreft, lijkt het mij van groot belang om de onderhavige materie uit te tillen boven het niveau waarover wij het nu hebben. De motie lijkt mij dan inderdaad een goede opmaat naar een discussie bij een Europadebat, waarbij wij in veel breder verband over deze materie spreken.

Ik voelde mij zeer aangesproken door de drie punten die door collega Hirsch Ballin hier naar voren zijn gebracht, zeker door zijn tweede punt. Dat betrof de ordening op het punt van de formele wetgeving, de AMvB's en de ministeriële regelingen. Hij sprak ook over de koppeling met de aard en de essentie van wat er nogal eens uit Brussel komt. Het een is het ander niet. Ik wil de minister dan ook nogmaals vragen om in Nederland te anticiperen op wat in Brussel gebeurt. Dat moet wat steviger worden aangepakt. Het lijken geloofsbelijdenissen, maar wij laten ons werkelijk vaak nodeloos verrassen door wat uit de burelen in Brussel naar ons toe komt. Een beetje meer anticiperende kracht vanuit Nederland zou bepaald op zijn plaats zijn.

□

Minister **Korthals**: Mijnheer de voorzitter! Ik ben nog een paar voorbeelden schuldig aan de heer Hirsch Ballin met betrekking tot ministeriële regelingen. Voorbeelden van zeer korte implementatietermijnen zijn over het algemeen te vinden in het ICER-advies dat aan het kabinetsstandpunt ten grondslag ligt. Ik wil er twee noemen. Ten eerste noem ik richtlijn 98/77 EG van de Commissie van 2 oktober 1998, houdende aanpassing aan de technische vooruitgang van richtlijn 70/22 EEG inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten met betrekking tot maatregelen tegen luchtverontreiniging door emissies van motorvoertuigen. Deze richtlijn kende een implementatietermijn van twee maanden en één week, waarbinnen 17 pagina's met technische eisen moesten worden verwerkt in een AMvB. Andere voorbeelden van een implementatietermijn van twee tot drie maanden zijn te vinden in de richtlijn 98/25 van de Raad en richtlijn 98/42 van de Commissie inzake havenstaatcontrole. De korte termijn was daarbij des te nadeliger,

## Korthals

omdat voor implementatie wijziging van een formele wet noodzakelijk was. Voor dit soort gevallen bestaat behoefte aan een spoedvoorziening bij ministeriële regeling.

De heer Hirsch Ballin wilde dat wij de organisatie zo maken, dat wij zoveel mogelijk EG-regelgeving of internationale regelgeving langs de koninklijke weg op kwalitatief hoog niveau in onze wet- en regelgeving implementeren. In eerste termijn ben ik er uitvoerig op ingegaan, dat wij ermee bezig zijn om die organisatie te verbeteren en nog beter te anticiperen dan wij in het verleden deden. Daar hebben wij inderdaad nog wel eens naast gezeten. Er wordt interdepartementaal hard aan gewerkt om die anticipatie zo goed mogelijk tot stand te brengen. Niettemin kan dat allemaal nog beter.

Verder zegt de heer Hirsch Ballin dat het misschien mogelijk is om zaken die soms bij AMvB zijn geregeld, ministerieel te regelen. In dat verband wees hij op technische voorschriften bij Verkeer en Waterstaat. Maar technische voorschriften op het terrein van Verkeer en Waterstaat zijn maatschappelijk vaak zeer ingrijpend, omdat het gaat om eisen die belangrijk zijn voor bijvoorbeeld de verkeersveiligheid. Denk bijvoorbeeld aan de verplichting rond de autogordels. Dergelijke zwaarwegende vereisten zijn in het wetgevingsbeleid op het niveau van de AMvB gesteld. Men kan echter zeggen dat dit ook bij regeling zou kunnen. Ik ben bereid om na te gaan of wij meer bij ministeriële regeling kunnen doen, maar wij moeten hierover niet te eenvoudig denken. Over het algemeen is er best over nagedacht op welke wijze een en ander moet worden geregeld, bij wet, bij AMvB of bij ministeriële regeling.

Dan is er een restproblematiek die in mijn opvatting toch wat meer is dan de heer Hirsch Ballin heeft aangegeven. Hij zou dit willen regelen, maar dan niet vertaald in aanwijzingen. Voorzitter! Er moet toch een gemeenschappelijk beleid voor deze restproblematiek zijn. Ik denk dat men dit op de een of andere manier ergens moet vastleggen. Waar kan dat beter dan bij de aanwijzingen?

Voorts is de heer Hirsch Ballin ingegaan op het operationaliseren van het kabinetsstandpunt in de

aanwijzingen voor de regelgeving. Voorzitter! Naar mijn gevoelen moet de aandacht niet primair daarop worden gericht. Het gaat om de sectorale wet waarin de bevoegdheid eventueel wordt geïntroduceerd. Hierbij is de Staten-Generaal als medewetgever volledig betrokken. Het is een zaak die altijd terugkeert bij sectorale wet; de delegatiebepaling wordt daarin opgenomen. Overigens merk ik voor alle duidelijkheid op dat de termijn van twaalf maanden een absolute voorwaarde is. Bij langere implementatietermijnen is er geen mogelijkheid om van de procedure zoals die is voorgesteld, af te wijken. Bij kortere termijnen dan twaalf maanden is er sprake van een keuze en zeker niet van een automatisme.

De heer **Jurgens** (PvdA): Terecht wijst de minister erop dat een wet waarin een dergelijke bepaling voorkomt, ons zal moeten passeren. Echter, als dat eenmaal is gebeurd, kan deze wet in tientallen zo niet honderden gevallen worden toegepast. In het kader van deze wet kan een zeer brede bevoegdheid worden uitgedeeld en daarmee blijft de problematiek van de betrokkenheid van beide Kamers overeind.

Minister **Korthals**: Maar dan had de Kamer moeten zeggen: dit aanvaarden wij niet. Dit komt toch neer op de eigen verantwoordelijkheid van een Kamer.

Voorzitter! De heer Hirsch Ballin noemde voorts de Wet bescherming persoonsgegevens, vroeger de Wet persoonsregistraties. In dat geval mag een en ander niet omdat ten aanzien daarvan nu juist in de Grondwet is bepaald dat het bij wet moet worden geregeld. Daar is dus geen delegatiebepaling mogelijk; in dit kader zijn grondrechten in het geding.

De heer Jurgens wil ik er nog eens op wijzen dat de Raad van State in zijn advies niet heeft laten blijken dat het voorstel dat nu ter tafel ligt, inconstitutioneel zou zijn. Wél zijn er verschillende suggesties gedaan en voor een gedeelte zijn die ook overgenomen om de zaak beter te laten aansluiten bij ons bestel, maar men is niet gekomen met de uitspraak dat dit ongrondwettig zou zijn. Zo ver is de Raad van State niet gegaan.

De heer **Jurgens** (PvdA): Daar

moeten nodig een paar nieuwe leden komen!

De **voorzitter**: Benoemd is hij al!

Minister **Korthals**: Ik zie de heer Hirsch Ballin ja knikken. Hij is het er dus mee eens en dat geldt ook voor mij.

Voorzitter! Daarmee kom ik bij de motie. De daarin opgenomen overweging dat de implementatie van EG-besluiten in een normaal constitutioneel proces zou moeten plaatsvinden, gaat mij wat te ver. Immers, dit lijkt erop te duiden dat de indiener van oordeel is dat datgene wat wij nu doen, niet grondwettig zou zijn. Daar ben ik het bepaald mee oneens. Overigens lijkt het mij verstandig om deze motie nog eens in een breder kader te bespreken.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik moet mij even haasten om dat tegen te spreken. Het constitutioneel proces is de normale wijze van wetgeving. De minister heeft al toegegeven dat dit geen normale wijze van wetgeving is. Ik heb de termen expres zo gekozen dat daarmee niet bij voorbaat gezegd wordt dat de huidige methode ongrondwettig is, ook al is dat mijn privé mening.

Is de minister bereid, zijn collega van Binnenlandse Zaken te vragen om wel op de inhoud van deze motie te reageren voor het Europadebat? Wij krijgen anders een herhaling van zetten. Straks zitten hier de heren Van Aartsen en Benschop als bewindslieden in het Europadebat. Zij zijn niet van huis uit op de hoogte van de ontwikkeling van de grondwetswijziging. Ik hoop dat de Kamer een voorlopig bericht krijgt over de mogelijkheid dat dit in een grondwetswijziging wordt opgenomen.

Minister **Korthals**: Ik zal het mijn collega van Binnenlandse Zaken vragen, zelfs eerder dan in het tweewekelijkse beraad dat ik met hem heb. Ik heb hem overigens niet in de hand, maar ongetwijfeld zal hij aan het vriendelijke verzoek van de heer Jurgens voldoen.

Voorzitter! En passant ben ik ook op de opmerkingen van de heer Rosenthal ingegaan.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: De ingediende motie

## Korthals

zal mede onderwerp van beraadslaging zijn tijdens het Europadebat, waarvan ik aanneem dat het zal plaatsvinden op dinsdag 28 november aanstaande. Ik zal de motie ook zelf ter kennis brengen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ik stel voor de notitie voor kennisgeving aan te nemen.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 18.35 uur

## Besluiten en ingekomen stukken

### Lijst van besluiten

De voorzitter heeft na overleg met het College van senioren besloten om de plenaire behandeling van het volgende wetsvoorstel te doen plaatsvinden op 10 oktober 2000:

Wijziging van de Wet luchtvaart (vervoer van gevaarlijke stoffen en van dieren) (26902).

### Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter terzake gedane voorstellen:

1. de volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen:

Wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met een aanpassing van de procedure tot benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning (25444);

Wijziging van de Meststoffenwet in verband met een aanscherping van de normen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen (26840);

Wijziging van artikel 337 van het Wetboek van Strafrecht met het oog op de invoeging van een strafuitsluitingsgrond voor het in voorraad hebben van enkele waren, onderdelen daarvan of merken uitsluitend voor eigen gebruik (26848);

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, en Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet privatisering ABP inzake de rechtspositie van personeel in dienst van door de gemeente voor het verzorgen van onderwijs in allochtone levende talen gesubsidieerde rechtspersonen die niet een school in stand houden (26935);

Wijziging van de Paspoortwet, onder andere in verband met het daarin opnemen van enige bepalingen ter voorkoming van misbruik van reisdocumenten (26977, R1644);

Wijziging van de Wet identificatie bij financiële dienstverlening 1993 (27001);

Wijziging van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en van Titel 7.10 van het Burgerlijk Wetboek ter uitvoering van de EG-richtlijn inzake de bewijslast in gevallen van discriminatie op grond van geslacht (27026);

Nieuwe regeling voor verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds (Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000) (27073);

Wijziging van de Wet giraal effectenverkeer (27164);

Wijziging van de Wet op de ondernemingsraden en de Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen in verband met de overdracht van de heffingsbevoegdheid scholing en vorming ondernemingsraadsleden bij de overheid aan de Sociaal-Economische Raad (27247);

Intrekking van de Wet tot regeling van de verhouding van de Staat tot De Nationale Investeringsbank (Herstelbank) NV (27252);

Wijziging van artikel 10a van de Welzijnswet 1994 (27257);

Wijziging van de Wet buitengewoon pensioen 1940-1945, de Wet buitengewoon pensioen zeeliedenoorlogsslachtoffers, de Wet buitengewoon pensioen Indisch verzet, de Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940-1945 en de Wet uitkeringen burgeroorlogsslachtoffers 1940-1945, ter implementatie van de overgenomen aanbevelingen van het Adviescollege uitvoering wetten voor oorlogsgetroffenen, alsmede tot het aanbrengen van wijzigingen van andere en ondergeschikte aard (27259).

Deze wetsvoorstellen zullen in handen worden gesteld van de desbetreffende commissies;

2. de volgende regeringsmissives:

een, van de minister van Buitenlandse Zaken, ten geleide van een verslag van de werkzaamheden van de Veiligheidsraad in de maand augustus 2000 (griffiennr. 124250.12);

een, van alsvoren, ten geleide van het verslag van de Algemene Raad

d.d. 18-19 september 2000 (griffiennr. 126089);

een, van alsvoren, ten geleide van het op 22 maart 2000 te Brussel totstandgekomen Protocol tot wijziging van het Verdrag van 9 februari 1994 inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens, ter voldoening aan Richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen (Trb. 2000, 95), alsmede een toelichtende nota bij dit Protocol (griffiennr. 126114);

een, van alsvoren, ten geleide van de geannoteerde agenda van de Algemene Raad van 9-10 oktober 2000 (griffiennr. 126122);

een, van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, ten geleide van de voortrollende programmering 2000-2001 Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (griffiennr. 126093);

een, van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, ten geleide van twaalf fiches die werden opgesteld door de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) (griffiennr. 126128);

een, van de minister van Justitie, ten geleide van informatie over de agenda van de JBZ-Raad van 28 september 2000 (griffiennr. 126027.1);

een, van alsvoren, inzake heroriëntatie sanctiestelsel (griffiennr. 125265.2);

een, van alsvoren, ten geleide van drie onderzoeksrapporten inzake prostitutie in Nederland (griffiennr. 126079);

een, van alsvoren, ten geleide van de notitie "Adviestaak implementatie-regelgeving" (griffiennr. 126131);

een, van alsvoren, ten geleide van de tekst van het ontwerpverdrag tegen de transnationale georganiseerde criminaliteit van de Verenigde Naties (griffiennr. 126134);

een, van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ten geleide van de geannoteerde agenda plus documenten voor de JBZ-Raad en de JBZ-Raad/Ecofin van 17 oktober 2000 (griffiennr. 126135);

een, van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ten geleide van de