

Vergaderjaar 2004–2005

## 29 200 VI

## Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004

### F Herdruk

### BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE<sup>1</sup>

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juli 2004

In de nota naar aanleiding van het verslag bij een wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet<sup>2</sup> is heroverweging toegezegd van het kabinetsstandpunt met betrekking tot de wenselijkheid van bijzondere wettelijke bepalingen voor het waarborgen van tijdige implementatie. De opvattingen ter zake van dit kabinet treft u hieronder aan.

#### *Voorgeschiedenis*

Het onderwerp «versnelde implementatie» kent inmiddels een al wat langere geschiedenis die begint bij de behandeling in de Eerste Kamer van een voorstel tot wijziging van de Telecomwet in het zittingsjaar 1998–1999<sup>3</sup>. Bij die behandeling werd een algemeen kabinetsstandpunt toegezegd over de toelaatbaarheid van «bevoegdheden tot versnelde implementatie», dat wil zeggen bepalingen die een algemene voorziening bieden om ter implementatie van toekomstige richtlijnen gedelegeerd regelgeving vast te stellen. Indien noodzakelijk zou daarbij ook (tijdelijk) afgeweken moeten kunnen worden van met de richtlijn strijdige bepalingen in formele wetgeving.<sup>4</sup>

Na het debat over dat kabinetsstandpunt<sup>5</sup> werd in een tweetal wetsvoorstellen<sup>6</sup> een dergelijke op een interdepartementaal ontwikkeld model gebaseerde bepaling opgenomen.

Het belang van tijdige implementatie is groot; achterstand levert niet alleen formele schending van het gemeenschapsrecht op, maar schaadt bijvoorbeeld ook in de praktijk de rechtszekerheid en kan de juiste werking van de interne markt verstoren. Voorts moet rekening gehouden worden met mogelijke schadeclaims en boetes. Het volgende beoogt dan ook op geen enkele manier af te doen aan het belang dat het kabinet aan tijdige implementatie hecht. De overwegingen en bedenkingen die door Uw Kamer tegen de eerdere voorstellen zijn ingebracht hebben het kabinet echter wel aanleiding gegeven die voorstellen te herzien.

<sup>1</sup> Het advies van de Raad van State d.d. 8 april 2004 alsook het nadere rapport bij het advies van de Raad van State d.d. 23 augustus 2004 worden gedrukt als bijlagen.

<sup>2</sup> Nota naar aanleiding van het verslag van de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet met het oog op noodzakelijke verbeteringen van de wet en de uitvoering daarvan (Kamerstukken I 2002/03, 28 476, nr. 189b).

<sup>3</sup> Kamerstukken I 1998/99, 25 533, nr. 11b en Handelingen I 1998/99, blz. 16–69.

<sup>4</sup> Kabinetsstandpunt Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten (Kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI, nr. 65) en een daarop betrekking hebbende vervolgotitie (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 79).

<sup>5</sup> Handelingen I 2000/01, blz 2–54 ev.

<sup>6</sup> Het wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet met het oog op noodzakelijke verbeteringen van de wet en de uitvoering daarvan (Kamerstukken I 2002/03, 28 476, nr. 189) en het wetsvoorstel houdende bepalingen aangaande onder meer de bereiding en het in het verkeer brengen van diervoeders (Kamerstukken I 2002/03, 28 173, nr. 212).

Het kabinet kiest voor de volgende uitgangspunten.

## **1. Adequate reguliere delegatie in plaats van bijzondere bepalingen**

Voor implementatie is de bestaande wetgevingssystematiek alleszins bruikbaar. Dat betekent dat er geen bijzondere delegatiebepalingen met of zonder mogelijkheid tot afwijking van de wet behoeven te worden ontwikkeld of toegepast. Mits voldoende concreet kunnen delegatiebepalingen echter wel rekening houden met richtlijnen. Nieuwe en bestaande richtlijnen worden zo zoveel mogelijk op grond van doordacht geclausuleerde «klassieke» delegatiegrondslagen geïmplementeerd. Voor deze delegatiegrondslagen geldt het normale uitgangspunt van zo concrete en zo nauwkeurig mogelijke begrenzing door aan te duiden voor welke onderwerpen gedelegeerde regelgeving kan worden vastgesteld<sup>1</sup>.

Door inzicht te verschaffen in de strekking van de voorschriften die door de regering of de minister vastgesteld zullen kunnen worden wordt recht gedaan aan het primaat van wetgever. Ook in het belang van de kenbaarheid moet «open einde» delegatie – slechts in zijn algemeenheid verwijzen naar de nog onbekende inhoud van toekomstige richtlijnen – worden afgewezen.

Aangezien de reikwijdte van richtlijnen zich doorgaans niet richt op de nationale wettelijke systematiek kan zonder beperkingen in de delegatiegrondslag onduidelijkheid ontstaan over welke onderwerpen onder verantwoordelijkheid van welke bewindspersoon in welk wetgevingscomplex terecht moeten komen.

Beschikbaarheid van adequate delegatiegrondslagen is voor tijdige implementatie zonder meer van groot belang. Voor de aanduiding van onderwerpen in de delegatiegrondslag moet daarom een zodanig abstractieniveau gekozen worden dat nieuwe onderwerpen van toekomstige richtlijnen zoveel mogelijk op het juiste niveau van regelgeving kunnen worden geïmplementeerd. In geen geval kan de uitvoering strijdig zijn met de regels van de wet zelf. Waar de delegatiegrondslagen in de huidige regelgeving niet voldoen kan wetswijziging overwogen worden. Onlangs werd een wetsvoorstel van die strekking voor wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Postwet en de Telecommunicatiewet ingediend<sup>2</sup>.

## **2. Doelmatig niveau van implementatie en vroegere betrokkenheid Kamers**

Voor zover de betrokken richtlijn de lidstaten bij de implementatie niet of nauwelijks beleidsruimte laat, wordt bij voorkeur gedelegeerd aan de betrokken minister; in andere gevallen in beginsel aan de regering. Zo kan worden bereikt dat de situatie waarin een richtlijn noodzaakt tot formele wetgeving in beginsel beperkt blijft tot situaties waarin de Grondwet formele wetgeving eist of waarin de richtlijn om een ingrijpende nationale keuze vraagt, danwel om aanpassing van de reikwijdte van nationale wetgeving.

Als uitgangspunt kan ter implementatie naar de mening van het kabinet dus enigszins ruimer gedelegeerd worden dan wanneer het nationaal geïnspireerde regelgeving betreft<sup>3</sup>. Dit uitgangspunt is met zoveel woorden ook al in de thans geldende tekst van de Aanwijzingen voor de regelgeving neergelegd<sup>4</sup>. De rechtvaardiging hiervoor ligt in de beperking van de regelgevende bevoegdheid van de wetgever bij implementatie en daarmee in de doelmatigheid van de besluitvorming. Naar mate er minder

<sup>1</sup> Dit uitgangspunt is neergelegd in Aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving

<sup>2</sup> Bij Koninklijke boodschap van 16 maart 2004, Kamerstukken II 2003/04, 29 474, nr. 1.

<sup>3</sup> Zie voor het «afwegingskader» voor wat in beginsel bij formele wet, wat bij algemene maatregel van bestuur en wat in een regeling wordt geregeld de Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzingen 22, 23, 24 en 26.

<sup>4</sup> Aanwijzing 26, tweede lid en aanwijzing 339.

keuze is, is het minder zinvol relatief zware besluitvormingsprocedures te moeten doorlopen.

Het kabinet hecht aan parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van richtlijnen. Het is dan ook van oordeel dat overleg over de te maken keuzes met de betrokken vaste Kamercommissie wenselijk is in de fase waarin nog wel (enige) keuzeruimte bestaat: de fase van totstandkoming van de richtlijn. Om hieraan invulling te geven zullen voorstellen voor nieuwe richtlijnen die uiteindelijk door wetswijziging zullen moeten worden geïmplementeerd voortaan met meer nadruk onder de aandacht van de Kamers gebracht worden. Naast de reguliere toezending door de Staatssecretaris voor Europese Zaken van het zogenoemde BNC-fiche zal de eerstverantwoordelijke bewindspersoon in een brief aan de beide Kamers de aandacht vestigen op de strekking van de naar verwachting uiteindelijk noodzakelijke wetswijziging. De Staatssecretaris voor Europese Zaken bracht dit voornemen reeds onder uw aandacht.<sup>1</sup> Naar aanleiding van de motie Van Dijk<sup>2</sup> werd voorts een aantal verbeteringen doorgevoerd in de opzet van het ieder kwartaal aan Uw Kamer toegezonden overzicht van alle nog te implementeren richtlijnen.

### **3. Maatwerkoplossingen voor noodsituaties**

Het zal niet in alle gevallen mogelijk zijn van tevoren te voorzien voor welke onderwerpen in de toekomst nog richtlijnen zullen worden vastgesteld. Dat betekent dat zich in een concreet geval altijd de mogelijkheid voor kan doen dat de bestaande delegatiebepalingen te kort schieten en dat alsnog een wetsvoorstel ingediend moet worden om de delegatiegrondslag te verruimen. Bij voldoende alertheid hierop zal het in beginsel meestal mogelijk zijn hier tijdig in te voorzien. Ter bevordering van die alertheid zijn maatregelen in de sfeer van interdepartementale voortgangsbewaking van kracht. Indien zich niettemin een situatie voordoet waarin het uitgesloten is tijdig op het juiste niveau te implementeren, zal naar bevind van zaken moeten worden gehandeld.

Indien blijkt dat een bepaalde wet frequent gewijzigd moet worden voor de implementatie van onderwerpen waarvan het belang formele wetswijziging niet rechtvaardigt, is dat een aanwijzing dat de delegatiesystematiek van de betrokken wet niet voldoende is toegesneden op de internationale ontwikkelingen. In een dergelijk geval kan het wenselijk zijn meer in zijn algemeenheid de delegatiesystematiek te verbeteren.

#### *Vervolg*

Het kabinet meent met dit standpunt aan de bedenkingen die Uw Kamer bij de eerder genoemde wetsvoorstellen heeft ingebracht, tegemoet te komen.

Zoals aangegeven in de eerdere genoemde nota naar aanleiding van het verslag waren de Aanwijzingen voor de regelgeving in verband met dit onderwerp nog niet gewijzigd. Nu het kabinet geen modelbepalingen meer vast zal stellen en de bestaande aanwijzingen in overeenstemming zijn met dit standpunt, zal wijziging achterwege blijven.

Ik verwacht hiermee het debat over de meer wetgevingstechnische kant van de zaak afgerond te hebben of in ieder geval op korte termijn te kunnen afronden. Daarnaast is ter uitvoering van de motie Jurgens nog een kabinetstandpunt toegezegd dat dieper in zal gaan op de relatie met de Grondwet<sup>3</sup>. In dat kader zal er nog gelegenheid zijn voor een meer fundamentele gedachteswisseling over de rol van de EU in de Grondwet en

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003/04, 21 109, nr. 117.

<sup>2</sup> Handelingen II 2003/04, blz. 2865–2866.

<sup>3</sup> – toezegging standpunt: Handelingen I, 2002/03, Aanhangsel, nr. 8.  
– motie Jurgens: Kamerstukken I 2000/01, 26 600 VI, nr. 37b.

de wenselijkheid van bijzondere procedures voor (tijdige totstandkoming van) implementatiewetgeving.

Afschrift van deze brief zond ik aan de Tweede Kamer.

De Minister van Justitie, a.i.

's-Gravenhage, 8 april 2004 No.W03.04 0024/I

Bij Kabinetsmissive van 20 januari 2004, no. 04 000171, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de adviesaanvraag betreffende het kabinetsstandpunt inzake de wenselijkheid van bijzondere bepalingen voor tijdige implementatie van Europese richtlijnen.

Het ontwerp-kabinetsstandpunt vormt de neerslag van een heroverweging van het standpunt «Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten», naar aanleiding van kritiek van de Eerste Kamer. Dat eerdere standpunt kwam erop neer dat op sommige beleidsterreinen tijdige implementatie volgens de gewone wetgevingsprocedure voorspelbaar een illusie is. Op die terreinen zou daarom moeten kunnen worden besloten tot het introduceren van een bevoegdheid tot tijdelijke buitenwerkingstelling van wettelijke bepalingen of bepalingen in een algemene maatregel van bestuur bij lagere regeling, onder gelijktijdige vaststelling van de nodige implementatieregels bij die regeling. Zo'n voorziening zou evenwel slechts mogelijk moeten zijn als is voldaan aan zeven randvoorwaarden.<sup>1</sup>

Op dit standpunt heeft vooral de Eerste Kamer zware kritiek geuit. De kern van de kritiek betreft de grondwettelijke houdbaarheid van de mogelijkheid om bij ministeriële regeling door de Staten-Generaal aangenomen wetten opzij te zetten.<sup>2</sup> Naar aanleiding hiervan is een ontwerp voor een nieuw kabinetsstandpunt geformuleerd. Dit is gebaseerd op drie uitgangspunten:

- 1o. *Adequate reguliere delegatie in plaats van bijzondere bepalingen.*
- 2o. *Doelmatig niveau van implementatie en vroegere betrokkenheid van de kamers.*
- 3o. *Maatwerkoplossingen voor noodsituaties.*

Ook de Raad van State gaat ervan uit dat bij implementatie van richtlijnen in beginsel moet worden aangesloten bij de normale regels voor de verdeling over de regelgevingsniveaus van respectievelijk wet, algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling. Hij maakt echter een aantal opmerkingen bij de uitwerking daarvan en de uitzonderingen daarop in het ontwerp-kabinetsstandpunt. Verder oordeelt de Raad dat het vraagstuk van de te late implementatie onvoldoende wordt geanalyseerd en dat ten onrechte is nagelaten het probleem te benaderen vanuit een meer omvattende visie op de totale communautaire wetgevingsketen, die begint bij de voorbereiding van een richtlijn en die eindigt bij het vaststellen van een implementatieregeling in Nederland. De Raad concludeert dat aanpassing van het ontwerp nodig is.

## 1. Ontbreken van een analyse

Het is de Raad van State opgevallen dat het ontwerp-kabinetsstandpunt geen analyse van de problematiek van tijdige implementatie, noch een motivering voor gekozen oplossingen bevat. Naar het oordeel van de Raad dient aan het vast te stellen beleid een gedegen analyse van de implementatieproblematiek en van de thans nog bestaande knelpunten bij de implementatie ten grondslag te liggen.<sup>3</sup> Daarbij dienen de totstandkoming van Europese regels en de implementatie daarvan in de Nederlandse rechtsorde als onderdelen van één wetgevingsproces te worden beschouwd. De implementatie van Europese regels moet in samenhang met de totstandkoming van die regels en de Nederlandse betrokkenheid daarbij worden gezien. Alleen zo kan worden bereikt dat maatregelen die

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI, nr. 65.

<sup>2</sup> Kamerstukken I 1998/99, 25 533, nr. 11b.

<sup>3</sup> Aldus reeds het advies van de Raad van State van 23 april 1999 inzake het concept-kabinetsstandpunt «Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten» (Kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI, B).

worden genomen om implementatieachterstanden te voorkomen of weg te werken, niet slechts het karakter van symptoombestrijding hebben. Naar het oordeel van de Raad mag in een analyse van de implementatieproblematiek ook een prognose aangaande toekomstige Europese wetgeving niet ontbreken. Ingegaan zou moeten worden op de vraagnaar omvang en complexiteit van toekomstige wetgeving. Zal die omvang en complexiteit afnemen nu, met name op het gebied van de interne markt, de integratie reeds ver is voortgeschreden, of (vooral op andere terreinen) juist toenemen. In dat verband zou tevens dienen te worden aangegeven, of en op welke wijze van Nederlandse zijde wordt aangedrongen op de gewenste deregulering, terughoudendheid bij het entameren van nieuwe regelgeving en vereenvoudiging van regelgeving. Voorts komt het de Raad wenselijk voor dat in het regeringsstandpunt uiteen wordt gezet, hoe dat standpunt bijdraagt aan de ontwikkeling van een Nederlands implementatiestelsel<sup>1</sup> en de betekenis daarvan voor een samenhangende Nederlandse inbreng in het Europese wetgevingsproces. De samenhang binnen het geheel van de wetgevingsketen kan niet langer worden genegeerd. Het regeringsstandpunt kan niet losstaan van de aankondigde reactie op het onderzoek van Besselink c.s., dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft laten uitvoeren naar aanleiding van de motie Jurgens.<sup>2</sup>

## 2. De communautaire wetgevingsketen

Op een groot aantal terreinen heeft het centrum van de besluitvorming, ook inzake wetgeving, zich verplaatst van Nederland naar Europa. Dat aantal neemt vooralsnog alleen maar toe. Nederland heeft een deel van de beslissingsmacht ten aanzien van het eigen territoire en zijn bewoners overgedragen, maar heeft daar medebeslissingsrecht over het grotere Europese geheel voor in de plaats gekregen. Dit laat de posities van de Nederlandse staatsinstellingen met betrekking tot aan Europa gerelateerde wetgeving niet onaantast. Het onderwerp dat in het ontwerp-kabinetsstandpunt aan de orde is, betreft dan ook een constitutioneel vraagstuk en niet slechts een van wetgevingstechniek.

Doordat deze verandering zich geleidelijk in de loop van vele jaren heeft voltrokken, en wellicht ook doordat het debat over «Europa» in Nederland toch al niet sterk was ontwikkeld, is slechts in beperkte mate nagedacht over de blijvende gevolgen die Europa heeft of zou moeten hebben voor de positie, het functioneren en de onderlinge verhouding van de Nederlandse staatsinstellingen.<sup>3</sup>

Op Europees niveau krijgt de rol van de nationale parlementen thans meer aandacht. Gewezen kan worden op de betrokkenheid van vertegenwoordigers van de nationale parlementen in de Conventie en de voorstellen inzake de positie van de nationale parlementen in het ontwerp voor een Europese Grondwet.

De toegenomen Europeanisering van de beleids- en besluitvorming brengt mee dat de betekenis van de wetgevingsprocedure in dit verband verandert. De rol van de regering verschuift van nationale medewetgever in de richting van die van Europees onderhandelaar, terwijl de rol van de Staten-Generaal verschuift van medewetgever in de richting van die van «mandaatgever» en controleur. Deze verschuiving heeft ook gevolgen voor de rol van andere actoren in het wetgevingsproces, zoals adviesorganen.

Incidenteel zijn maatregelen getroffen om het functioneren van Nederlandse staatsinstellingen beter af te stemmen op Europa. Zo worden alle JBZ-raden (derde pijler) voorbereid in samenspraak met de Staten-Generaal. Gewezen kan voorts worden op de BNC-procedure<sup>4</sup> en op het voornemen van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken om in voorkomend geval voorlichting te vragen aan de Raad van State over Europese ontwerpregels.<sup>5</sup> Het verschijnsel dat allerlei zaken niet meer

<sup>1</sup> Mr. T. Koopmans, Kwaliteit van de Europese regels: een nabeschouwing, in: kwaliteit van de Europese regels, symposium Raad van State april 2001 ([www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl))

<sup>2</sup> Besselink e.a., De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie, Europa Law Publishing, Groningen 2002). Motie in de Eerste Kamer der Staten-Generaal van het lid Jurgens e.a. (Kamerstukken I 2000/01, 26 200 VI, nr. 37, later vervangen door nr. 37b).

<sup>3</sup> Te vermelden valt hier echter wel het in noot 4 genoemde onderzoeksrapport van Besselink c.s. Naar aanleiding van dit rapport heeft de Staatsrechtkring een aantal opstellen doen verschijnen: Broeksteeg e.a., De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie, Publicaties van de Staatsrechtkring no. 23, Kluwer, 2003.

<sup>4</sup> BNC staat voor Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie, Kamerstukken II, 22 112).

<sup>5</sup> Brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 19 juni 2003 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (eu03000126).

louter worden beheerst door (autonoom) nationaal recht maar door een combinatie van communautair recht en nationale uitvoeringsregels, heeft echter zo'n vlucht genomen dat deze vorm van regelgeving moet worden gezien als een structureel fenomeen. Dit fenomeen, dat kan worden aangeduid als «communautaire wetgevingsketen», zal als zodanig in zijn geheel moeten worden doordacht op de vraag welke rol welke Nederlandse actoren dienen te spelen in de verschillende fasen van deze keten, die begint met de voorbereiding van Europese regels en die eindigt met de vaststelling van nationale implementatieregels.

Een analyse van deze totale wetgevingsketen zal moeten uitmonden in een visie op de wenselijk geachte inrichting van deze keten en de verschillende onderdelen daarvan. Tegen die achtergrond kan vervolgens een weloverwogen standpunt worden bepaald over het laatste onderdeel van de keten, de wijze van implementatie.

De Raad wijst thans reeds op enkele punten die van belang kunnen zijn bij het ontwikkelen van deze visie. Ze hebben alle te maken met het tijdig ondernemen van de nodige actie. Het tijdig betrekken van de verschillende actoren, op het juiste niveau en met de vereiste deskundigheid, bij de Nederlandse standpuntbepaling in de Europese besluitvorming is van belang voor de Nederlandse inbreng eerst en voor de implementatie naderhand. Tijdige betrokkenheid van de verschillende actoren in de wetgevingsketen kan een mes zijn dat aan twee kanten snijdt: betrokkenheid ten tijde van de totstandkoming van Europese regels en tijdig debat binnen het juiste forum, ook over de te varen koers bij de implementatie kunnen ertoe leiden dat de implementatie tot minder discussies aanleiding geeft en sneller kan worden afgerond. Tegelijkertijd kan vervroeging van het debat ertoe leiden dat eerder wordt nagedacht over de implementatie van de Europese regeling, hetgeen kan bijdragen aan het eerder in gang zetten van het implementatieproces zelf.

#### *a) Tijdige inbreng bij de voorbereiding*

Om de Nederlandse inbreng zoveel mogelijk het resultaat te laten zijn van adequate (nationale) besluitvorming, is tijdigheid van groot belang; daarop kan niet genoeg de nadruk worden gelegd. De Europese besluitvorming wacht niet op Nederland. Dit betekent allereerst dat het besluitvormingsproces op nationaal niveau direct na de indiening van het voorstel door de Commissie in gang moet worden gezet. De Visitatiecommissie wetgeving wees al eerder op het grote belang van het tijdig, dat wil zeggen van meet af aan, betrekken van wetgevingsjuristen bij de voorbereiding van een richtlijn, dit zowel met het oog op de kwaliteit van de richtlijn zelf – te denken valt aan zaken als eenvoud, consistentie en terughoudendheid – als op het bewaken van de relatie tussen bestaande Nederlandse wettelijke voorschriften en bij wege van implementatie van de richtlijn straks te ontwerpen regels.<sup>1</sup>

De Raad wijst er voorts op, dat de Staten-Generaal niet hoeven te wachten met de eigen standpuntbepaling en eventuele consultaties van derden tot de regering een (voorlopig) standpunt kenbaar heeft gemaakt. Dat geldt ook voor het door de regering in gang zetten van andere eventueel noodzakelijk geachte consultaties en adviezen.

#### *b) Parlementaire procedure*

De huidige regels staan niet in de weg aan het vroegtijdig informeren van de Kamers en aan debatten met de regering over de Nederlandse inbreng bij de voorbereiding van een richtlijn. De Raad acht een meer structurele opzet van de samenwerking tussen regering en Staten-Generaal bij de voorbereiding van Europese wetgeving evenwel gewenst. Hij adviseert in het kabinetsstandpunt op plannen en mogelijkheden dienaangaande nader in te gaan. Beschouwingen daarover dienen naar het oordeel van de Raad mede te worden geplaatst in de sleutel van de inlichtingenplicht

---

<sup>1</sup> Eindrapport van de Visitatiecommissie wetgeving «Van wetten weten», april 2002.

van artikel 68 van de Grondwet en van daarop betrekking hebbende moties, waaronder de motie Berg c.s. van 1967 inzake voorafgaande raadpleging van de Staten-Generaal.<sup>1</sup> In deze uiteenzetting zou tevens aandacht kunnen worden besteed aan de praktijk ter zake in andere landen van de Europese Unie.<sup>2</sup>

De Raad acht nadere regeling van bedoelde samenwerking in de Grondwet niet noodzakelijk. Dit neemt niet weg dat van een visie op de communautaire wetgevingsketen de betrokkenheid van de Kamers een essentieel onderdeel vormt. Ruimere delegatiemogelijkheden voor implementatieregelgeving mogen dan wellicht de doelmatigheid in de besluitvorming dienen maar staan dwars op de noodzaak de Kamers meer te betrekken bij de Europese regelgeving en bij de consequenties daarvan voor de nationale wetgeving. De Raad wijst op een aantal punten van inhoudelijke en procedurele aard die zijns inziens in elk geval om nadere overweging vragen:

- de selectie van onderwerpen waarbij vanaf het allereerste begin betrokkenheid van de Kamers van belang wordt geacht;
- de eventuele consequenties van het verschil in positie tussen Eerste en Tweede Kamer;
- de verhouding tussen de Gemengde Commissie Toepassing Subsidieriteit van de beide Kamers, de Vaste Commissie voor Europese Zaken respectievelijk de Commissie Europese Samenwerkingsorganisaties en de vaste commissies voor de verschillende vakdepartementen;
- de mogelijkheid voor hernieuwd overleg indien de ontwikkelingen daartoe aanleiding geven;
- de vraag naar de binding van de regering aan de uitkomsten van het overleg en de procedurele consequenties voor de Kamers zelf, mede in het licht van de dynamiek van de Europese besluitvorming en gelet op de Europeesrechtelijke randvoorwaarden bij de implementatie naderhand;
- voor de richtlijnen die door Raad en Europees Parlement gezamenlijk worden vastgesteld, de verhouding tussen de bevoegdheden van het nationale en die van het Europese Parlement en eventuele samenwerking tussen beide;
- de wijze waarop het een en ander zijn beslag zou kunnen krijgen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en het Reglement van Orde van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

#### *c) Adviseurs*

Bij het doordenken van de communautaire wetgevingsketen zal ook moeten worden gezien in welke gevallen en op welke momenten de inbreng van adviescolleges het meest passend en effectief kan zijn. Het betreft niet noodzakelijkerwijze alleen de Raad van State en zijn afdelingen, maar evenzeer de andere colleges van advies. Ook zal daarbij aandacht moeten worden besteed aan de vraag of dit moet leiden tot aanpassing van de thans geldende wettelijke regelingen van adviescolleges.

### **3. Implementatievragen**

De implementatieprocedure vormt een onlosmakelijk onderdeel van de totale communautaire wetgevingsketen, zoals hiervoor is uiteengezet. Er is een directe relatie tussen de organisatie van de Nederlandse inbreng bij de opstelling van een richtlijn en de kwaliteit (waarvan snelheid een element is) van de latere implementatie.

Waar het voorgelegde ontwerp-kabinetsstandpunt in het bijzonder betrekking heeft op methoden en snelheid van implementatie, zal de Raad daarop hier verder ingaan.

---

<sup>1</sup> Zie hierover het in noot 4 genoemde rapport, blz. 61–64.

<sup>2</sup> Zie ook blz. 64 – 67 van genoemd rapport.

*a) Termijnen voor implementatie*

Richtlijnen komen niet als een verrassing vanuit het verre Europa op Nederland af. De Nederlandse regering is zelf betrokken bij de totstandkoming van de om te zetten regels, hetzij door de vertegenwoordiging in de Raad van Ministers, hetzij door de Nederlandse vertegenwoordiging in de comitologieprocedure. Bij de totstandkoming van een richtlijn kan (en moet) dan ook al worden nagedacht over de gevolgen voor Nederland en derhalve over de implementatie inclusief de daarvoor noodzakelijke termijn. Zo nodig moet op dat moment een langere implementatietermijn worden bepleit. Dan ook kan reeds met de voorbereiding van de implementatie worden begonnen. Wel stelt dat hoge eisen aan de deskundigheid en interactie van de Nederlandse vertegenwoordiging bij de onderhandelingen en met het thuisfront.

*b) Tijdig beginnen*

Korte implementatietermijnen vormen echter slechts ten dele de oorzaak van de knelpunten ten aanzien van tijdige implementatie. De praktijk laat zien dat het implementatieproces dikwijls te laat in gang wordt gezet. Zo worden herhaaldelijk implementatievoorstellen pas na verloop van een lange periode na het vaststellen van de Europese regeling aan de Raad voor advies aangeboden. Het komt zelfs regelmatig voor dat implementatievoorstellen pas na verloop van de implementatietermijn voor advies aan de Raad worden aangeboden. Dit wijst erop dat het implementatieproces ten departemente te langzaam op gang is gekomen of te traag is verlopen. Ook kan niet worden gezegd dat vertragingen bij de implementatie in hoofdzaak te wijten zijn aan de lange formele wetgevingsprocedure: een groot deel van de gevallen van te late implementatie betreft algemene maatregelen van bestuur.

Op de ministeries zullen, zoals de Raad in zijn advies over het kabinetsstandpunt uit 1999 reeds adviseerde<sup>1</sup>, dan ook de nodige maatregelen moeten worden getroffen om ervoor te zorgen dat het voorbereidingsproces tijdig in gang wordt gezet.

In het kader van de rapportage door de Visitatiecommissie wetgeving en de acties naar aanleiding daarvan zijn op dit punt enkele concrete suggesties gedaan, die in dit verband als eerste aanzet kunnen worden beschouwd.<sup>2</sup>

*c) Verhouding wet – algemene maatregel van bestuur – ministeriële regeling*

Naar het oordeel van de Raad moet bij de implementatie van Europese richtlijnen in beginsel worden vastgehouden aan de normale regels die gelden voor het antwoord op de vraag of regeling bij wet, bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling dient te geschieden. Zoals de Raad reeds eerder opmerkte, is ook de controle op de regelgeving door de volksvertegenwoordiging immers in het geding.<sup>3</sup> In de aanwijzingen 20 tot en met 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) zijn de regels kort samengevat.

Het ontwerp-kabinetsstandpunt lijkt op het eerste gezicht dezelfde visie aan te hangen, getuige het eerste uitgangspunt. Onder het tweede uitgangspunt wordt daaraan echter afgedaan, door ruimere mogelijkheden tot delegatie aan ministers (ministeriële regeling) en aan de regering (algemene maatregel van bestuur) te formuleren dan die waarvan normaliter wordt uitgegaan; dit overigens in afwijking van aanwijzing 339 Ar, die wel aansluit bij het normale systeem.

In de eerste plaats dient het primaat van de wetgever te worden gerespecteerd ook daar waar de Grondwet niet uitdrukkelijk dwingt tot vaststelling van bepalingen bij wet, bijvoorbeeld in verband met het beperken van grondrechten, het vaststellen van punitieve sancties of het scheppen van medebewindsverhoudingen.

In de tweede plaats is het voor de eenheid en consistentie van de

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1998/99, 26 200, VI, B, punt 2.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 29 349, nr.1, paragraaf 3.4.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 1998/99, 26 200, VI, B, punt 3.

Nederlandse wetgeving van groot belang dat de implementatieregeling een samenhangend geheel vormt met de overige Nederlandse wetgeving op hetzelfde terrein. Dit maakt het onwenselijk om voor de implementatie van Europese regelingen op een ander niveau regels vast te stellen dan het wettelijke stelsel waarvan die regels deel gaan uitmaken. Versnelling van de implementatie biedt, de hierna te bespreken noodsituaties daargelaten, geen zelfstandige rechtvaardiging voor afwijkende delegatiemethoden. De Raad wijst er in dat verband op dat de praktijk heeft aangetoond dat wetten zo nodig zeer snel tot stand kunnen worden gebracht. In dit verband herinnert hij ook aan de belangrijke aanwijzing 337 Ar, die wil dat in een wetsvoorstel dat strekt tot implementatie van een richtlijn, niet tevens andere onderwerpen worden opgenomen. Voor deze andere onderwerpen dient, ook indien regeling daarvan noodzakelijk of wenselijk is, een afzonderlijk wetsvoorstel te worden ingediend met zijn eigen tempo van behandeling. Is wettelijke regeling van een bepaald onderwerp wel wenselijk maar niet strikt noodzakelijk, dan kan de implementatie spoedshalve bij lagere regeling geschieden, doch het is dan wel gewenst dat vervolgens zo spoedig mogelijk alsnog een wetsvoorstel wordt ingediend. Brengt een heel korte implementatie- of uitvoeringstermijn mee dat een voorstel reeds (in ontwerp) aan de Raad moet worden voorgelegd voordat de betrokken richtlijn of verordening definitief is vastgesteld, dan zal de Raad zich daartegen niet verzetten.<sup>1</sup> In de derde plaats dient te worden bedacht dat de beperking van het middel van de ministeriële regeling tot het vaststellen van voorschriften van technische en administratieve aard (afgezien van zeer spoedeisende regelingen, die dan echter van tijdelijke aard plegen te zijn) niet alleen is ingegeven door de status van de ministeriële regeling maar ook door het ervaringsgegeven dat er een significant verschil in kwaliteit pleegt te zijn tussen wetten en algemene maatregelen van bestuur enerzijds en ministeriële regelingen anderzijds.<sup>2</sup>

Op grond van het vorenstaande beveelt de Raad aan bij het tweede uitgangspunt te volstaan met een beschrijving van de gebruikelijke bevoegdheidsregels. De Raad vraagt daarbij nog wel aandacht voor het feit dat de thans geldende implementatiepraktijk ertoe kan leiden dat de implementatie plaatsvindt op een ander wetgevingsniveau dan het niveau van Europese regelgeving. Is er bij de Europese regelgeving gekozen voor het niveau van gedelegeerde wetgeving, dan zou dat ervoor kunnen pleiten om, indien het Nederlandse rechtstelsel dat toelaat, ook voor de implementatie daarvan voor het gedelegeerde niveau te kiezen.

#### *d) Maatregelen voor noodsituaties*

Het ontwerp-kabinetstandpunt brengt als laatste punt naar voren dat het ook bij een voortvarende implementatiepraktijk kan voorkomen dat in een bijzonder geval bijzondere maatregelen nodig blijken. Dat kan inderdaad niet worden uitgesloten. Of een dergelijk geval zich inderdaad voordoet en de voorgestelde implementatiemaatregelen noodzakelijk en adequaat zijn, zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld.

In dit verband merkt de Raad op dat de voorgestelde wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Postwet en de Telecommunicatiewet, waarover de Raad recent advies heeft uitgebracht<sup>3</sup>, veeleer een voorbeeld is van zo'n noodsituatie dan van een adequate reguliere delegatie, als hoedanig het voorstel thans wordt opgevoerd. Daarom adviseert de Raad dit voorstel niet te noemen als voorbeeld bij het eerste uitgangspunt, maar bij het derde.

## **4. Conclusies**

De Raad concludeert dat het ontwerp-kabinetstandpunt inzake tijdige implementatie van Europese richtlijnen een analyse van de bestaande problemen en de ontwikkeling van een visie op de gehele communautaire

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel implementatie richtlijn energiebelastingen (Kamerstukken II 2003/04, 29 207, nr. 4).

<sup>2</sup> W. Voermans en Ph. Eijlander, Rapport *Onderzoek kwaliteit van ministeriële regelingen*, Tilburg 2002.

<sup>3</sup> Advies van de Raad van State van 3 februari 2004 inzake Wetsvoorstel totstandkoming en implementatie EG-besluiten op het terrein van de energie, post en telecommunicatie (nr. W10.03.0551/II).

wetgevingsketen heeft, en voor het overige op onderdelen zou moeten worden aangepast.

Tegen openbaarmaking van dit advies bestaat bij de Raad van State geen bezwaar.

De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink

**Nader rapport bij het advies van de Raad van State betreffende de brief inzake de wenselijkheid van bijzondere bepalingen voor tijdige implementatie van Europese richtlijnen**

23 augustus 2004

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 januari 2004, nr. 04.000171, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 april 2004, nr. W03.04 0024/I, bied ik U hierbij aan.

1. Het advies van de Raad is veelomvattend, heeft een principiële strekking en bevat een aantal interessante noties. De constatering daarbij dat de brief waarover advies werd gevraagd geen diepgaande analyse van de problematiek van tijdige implementatie bevat, is juist. Dit hangt samen met het feit dat de brief de door de Raad gewenste benadering van de problematiek in den brede ook niet beoogt. Zoals aangegeven in de laatste alinea van de brief ziet het kabinet daarvoor immers een belangrijke rol weggelegd voor het eerder aangekondigde meer fundamentele kabinetsstandpunt ter uitvoering van de motie Jurgens<sup>1</sup>.

De aanleiding voor deze brief is dat bij de behandeling van een tweetal wetsvoorstellen in de Eerste Kamer bleek dat uitvoering van door een eerder kabinet vastgesteld wetgevingsbeleid in die Kamer op groot bezwaar stuit. Hierdoor ontstond de noodzaak op korte termijn te laten weten in hoeverre het kabinet afstand neemt van het eerder vastgestelde beleid. De kernboodschap van de brief is dat dit kabinet besloten heeft af te zien van bevordering van tijdige implementatie door het opnemen van bijzondere delegatiebepalingen in nieuwe wetsvoorstellen. Ook wordt duidelijk stelling genomen tegen delegatie zonder beperking naar onderwerp.

Achtergrond van de adviesaanvraag was met name dat het hierbij gaat om algemene uitgangspunten van wetgevingsbeleid.

In de voorbereiding van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de motie Jurgens zal aandacht geschonken worden aan de door de Raad aan de orde gestelde aspecten, waaronder de «communautaire wetgevingsketen benadering». Voor zover onvoldoende materiaal beschikbaar is voor analyse van de thans nog bestaande knelpunten bij de implementatie of voor een prognose van omvang en complexiteit van toekomstige Europese wetgeving zal in dat kader nog aanvullend onderzoek kunnen worden verricht.

2. Terecht vestigt de Raad de aandacht op de noodzaak Europese en nationale besluitvormingsprocessen in samenhang te (blijven) bezien.

2a. Uit het feit dat de Raad het belang benadrukt van het direct na indiening van een Commissievoorstel in gang zetten van het nationale besluitvormingsproces kan instemming met de huidige vormgeving van de BNC-procedure worden afgeleid. Ook is zowel tijdige betrokkenheid van wetgevingsjuristen als het in de totstandkomingsfase van de richtlijn vast starten van consultatie- en adviesprocedures staand beleid<sup>2</sup>. Gelet op de aanhoudende implementatieachterstanden moet echter erkend worden dat dit beleid onvoldoende resultaat geeft. Onbekend is of dat primair komt doordat de maatregelen in de praktijk onvoldoende worden uitgevoerd of doordat de maatregelen op zichzelf te kort schieten om het beoogde doel – tijdige implementatie – te bereiken. Indien het laatste het geval is, is er mogelijk aanleiding om over te gaan tot structurele wijzigingen in de nationale wetgevingsprocedure. In het kader van het eerder genoemde kabinetsstandpunt naar aanleiding van de motie

<sup>1</sup> – toezegging standpunt: Handelingen I, 2002/03, Aanhangsel, nr. 8

- motie Jurgens: Kamerstukken I 2000/01, 26 200 VI, nr. 37b.

<sup>2</sup> Zie Ar. 330 resp. Ar. 333 en 336 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Voor overige maatregelen ter bevordering van tijdige implementatie kan nog gewezen worden op de verplichting bijtijds een implementatieplan vast te stellen (Ar. 334) en binnen een maand na vaststelling van de richtlijn een wetsvoorstel of ontwerp algemene maatregel van bestuur aan de ministerraad voor te leggen (Ar. 335).

Jurgens zal dit aan de orde komen. De recente sterke toename van de achterstanden is vermoedelijk overigens mede een naijleffect van twee kort op elkaar volgende demissionaire periodes.

2b. Onlangs besloot de ministerraad dat de eerstverantwoordelijke minister BNC-fiches bij Commissievoorstellen waarbij het zich laat aanzien dat te zijner tijd een wetsvoorstel ingediend zal moeten worden met een aparte brief aan de Staten-Generaal aanbiedt. De desbetreffende bewindspersoon kan in de brief aard en inhoud van de voorziene formele wetswijziging toelichten, zodat eventueel gewenst inhoudelijk overleg met de betrokken vaste Kamercommissie tijdig kan plaatsvinden<sup>1</sup>. Of in aanvulling hierop een nog meer structurele opzet van de samenwerking tussen regering en Staten-Generaal noodzakelijk is, zo ja hoe die vormgegeven wordt en of daarbij wijziging van de Grondwet aan de orde is, is bij uitstek materie voor het eerder genoemde kabinetsstandpunt naar aanleiding van de motie Jurgens.

2c. Ook het meest geschikte moment van inbreng van adviescolleges is materie voor het eerder genoemde kabinetsstandpunt naar aanleiding van de motie Jurgens. Ik wijs er overigens op dat in titel 1.2 van de Algemene wet bestuursrecht ten aanzien van andere adviescolleges dan de Raad van State reeds de mogelijkheid geschapen is een geschikter moment van inbreng te kiezen dan de totstandkoming van de nationale implementatiewetgeving.

3a. Het BNC-fiche besteedt in beginsel standaard aandacht aan de haalbaarheid van de implementatietermijn. Zonodig wordt dit ook tot punt van onderhandeling gemaakt. Daarbij zal een rol kunnen spelen het Interinstitutioneel Akkoord met betrekking tot de kwaliteit van de communautaire wetgeving dat een passende periode van omzetting voorstaat<sup>2</sup>. In de dynamiek van de Europese besluitvorming blijkt het echter niet altijd mogelijk ook daadwerkelijk een langere implementatietermijn in het uiteindelijke besluit opgenomen te krijgen. Met de Raad meen ik overigens dat korte implementatietermijnen slechts ten dele als oorzaak kunnen worden aangemerkt.

3b. In het verleden bestond wellicht nog wel eens de indruk dat het concipiëren van deugdelijke implementatiewetgeving als vorm van «uitvoering» eenvoudig is. Zowel procedureel als inhoudelijk blijkt implementatiewetgeving echter vaak gecompliceerder dan nationaal geïnspireerde wetgeving: er moet aansluiting gezocht worden bij een dwingend voorgeschreven structuur die voor alle of de meeste lidstaten acceptabel was. Men is dus niet meer vrij om de materie te regelen zoals het het beste uitkomt. Daar komt bij dat structuur en terminologie van de betrokken communautaire wetgeving vaak niet aansluiten bij wat er nationaal al is, dat bedoeling en tekst van richtlijnbevestigingen soms vragen oproepen, dat de richtlijn de nationale indeling in bepaalde wetgevingscomplexen met de bijbehorende verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden soms doorbreekt etc. etc. De bewustheid hiervan is naar mijn mening inmiddels echter wel gemeengoed, evenals het inzicht dat tijdig begonnen moet worden en dat de voortgang dient te worden bewaakt.

Dat wil zeker niet zeggen dat dat ook in alle gevallen goed gaat. De opmerkingen van de Raad over het belang van tijdig beginnen kunnen dan ook alleen maar worden onderschreven. Waar de Raad constateert dat het regelmatig voorkomt dat implementatievoorstellen pas na verloop van de implementatietermijn aan hem worden aangeboden, is sprake van een evident onwenselijke gang van zaken. Niets weerhoudt de betrokkenen ervan vóór de formele vaststelling van de betrokken richtlijn te

<sup>1</sup> Brief van de Staatssecretaris voor Europese Zaken van 28 oktober 2003, Kamerstukken II 2003/04, 21 109, nr. 117.

<sup>2</sup> Pt. 20 van het Interinstitutioneel Akkoord van 22 december 1998 betreffende de gemeenschappelijke richtsnoeren voor de redactionele kwaliteit van de communautaire wetgeving, PbEG 1999, C 73.

beginnen met het opstellen van ontwerpregelgeving en de praktijk wijst uit dat dat vaak ook nodig is. Dit inzicht vormt de basis voor de nieuwe tekst voor Aanwijzing 335 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Onlangs adviseerde de Raad over het ontwerp<sup>1</sup> en naar verwachting zal de aanwijzing als deel van de «zesde wijziging» op korte termijn in werking kunnen treden. De nieuwe aanwijzing bepaalt dat een wetsvoorstel ter implementatie 18 maanden voor afloop van de implementatietermijn aan de ministerraad dient te worden voorgelegd. Voor een ontwerp algemene maatregel van bestuur geldt hiervoor een termijn van negen maanden. Indien de implementatietermijn bij vaststelling korter is dan 18 respectievelijk negen maanden moet het wetsvoorstel respectievelijk de ontwerp algemene maatregel van bestuur binnen twee maanden na die vaststelling aan de ministerraad worden voorgelegd. Nавolging van deze nieuwe Aanwijzing zal het probleem voor een belangrijk deel moeten kunnen ondervangen.

Bijzondere aandacht verdient in dit verband ook de voorhangprocedure waarbij een vastgestelde algemene maatregel van bestuur aan het parlement wordt overgelegd en het parlement binnen een bepaalde termijn kan verlangen dat het onderwerp bij wet moet worden geregeld. Nadeel hiervan is dat in voorkomende gevallen op een te laat tijdstip – na afronding van de procedure voor vaststelling van een algemene maatregel van bestuur – duidelijk wordt dat ook nog de procedure voor vaststelling van een wet in formele zin doorlopen zal moeten worden. Op dat moment is tijdige implementatie veelal niet meer haalbaar. Toepassing van deze procedure bij implementatie moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Indien de procedure toch noodzakelijk is, zou gekozen kunnen worden voor een procedure waarbij het parlement in een zo vroeg mogelijk stadium te kennen kan geven dat implementatie bij wet dient te geschieden.

3c. Anders dan de Raad meen ik dat de strekking van het huidige Aanwijzing 339 wel degelijk is dat ter implementatie delegatie «eerder» (en dus naar een lager niveau van regelgeving) in aanmerking komt dan in «het normale systeem» toelaatbaar zou zijn.<sup>2</sup> De toelichting bij die aanwijzing stelt ook dat het karakter van implementatiewetgeving meebrengt dat aan het primaat van de wetgever een «andere invulling» kan worden gegeven. Daarnaast kan nog gewezen worden op aanwijzing 26, tweede lid, dat expliciet de gevallen waarin normaal gesproken gekozen kan worden voor delegatie aan een minister (administratieve aard, uitwerking van details, frequente wijziging, verwachting van noodzaak tot snelle vaststelling) uitbreidt tot implementatie die behoudens op ondergeschikte punten geen ruimte laat voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard<sup>3</sup>. Het is dan ook niet zozeer «versnelling» van implementatie alswel het feit dat de inhoudelijke keuzeruimte vaak beperkt is waardoor het wat ruimere delegatiebeleid wordt gerechtvaardigd. Genoemde aanwijzingen expliciteren die relatie met de geringere beleidsruimte ook.

De brief beoogt dus geen verruiming van het thans bestaande delegatiebeleid zoals dat is neergelegd in de huidige Aanwijzingen. Wel kan gesteld worden dat het standpunt de door de Aanwijzingen geboden ruimte op de volgende punten verder invult:

1. uiteengezet wordt dat indien Aanwijzing 26, tweede lid, delegatie naar het niveau van ministeriële regeling toelaat, dit ook de voorkeur verdient;
2. uiteengezet wordt dat indien de (reguliere afwegingskaders van) Aanwijzingen 22, 23 of 24 niet noodzaken tot implementatie bij wetgeving in formele zin, dit kabinet om doelmatigheidsredenen aan implementatie bij algemene maatregel van bestuur de voorkeur geeft;

<sup>1</sup> Advies van 12 december 2003, No. W03.03.0426/I.

<sup>2</sup> Zo lang het maar niet om grondwettelijke delegatieverboden gaat (Aanwijzing 25) of om – kortweg – grondslag vergunningstelsel, medebewind, nieuwe bestuursorganen, sancties, rechtsbescherming, toezicht- en opsporingsbevoegdheden, rechten burgers jegens elkaar, procedurele waarborgen voor de burger of omvang/reikwijdte van financiële verplichtingen of aanspraken (Aanwijzing 24).

<sup>3</sup> Het gaat daarbij wel om implementatie van reeds vastgestelde richtlijnen waarvan de inhoud dus bekend is. Anders kan immers ook niet bezien worden of er keuzen van beleidsinhoudelijke aard gemaakt moeten worden en ontstaat ook de in de brief van de hand gewezen «open einde» delegatie.

3. waar de delegatiesystematiek in de wetgeving in formele zin thans nog niet in overeenstemming is met die uitgangspunten kan overwogen worden om – indien voorzien wordt dat dit problemen op zal leveren – een wetsvoorstel tot aanpassing van de delegatiesystematiek in te dienen. Een voorbeeld van een dergelijk wetsvoorstel is het onlangs ingediende voorstel voor een wet totstandkoming en implementatie EG-besluiten op het terrein van de energie, post en telecommunicatie<sup>1</sup>.

De door de Raad geschetste inconsistentie tussen beide uitgangspunten doet zich dus niet voor.

De vraag naar welk niveau van regelgeving gedelegeerd zou moeten worden, dient in mijn beleving overigens duidelijk onderscheiden te worden van de vraag hoe een delegatiebepaling vervolgens moet worden geformuleerd. Hierover zijn de Aanwijzingen summier<sup>2</sup>, maar beoogt de brief een strikte lijn weer te geven die ten opzichte van de langzaam gegroeide praktijk juist een verscherping van het delegatiebeleid genoemd kan worden. Het kabinet zal «open einde delegatie» immers niet meer toestaan, dat wil zeggen geen grondslag in wetsvoorstellen opnemen om gedelegeerd regelgeving vast te kunnen stellen voor wat de communautaire wetgever in de toekomst ook maar moge besluiten. Door concrete onderwerpen in de delegatiebepaling te moeten noemen wordt aan de medewetgever duidelijk gemaakt waarover volgens het voorstel gedelegeerde regelgeving zal kunnen worden vastgesteld.

3d. Bij de in de brief bedoelde maatwerkoplossingen voor noodsituaties, gaat het uitdrukkelijk niet om ontoereikende reguliere delegatiebepalingen. In een dergelijk geval – waarop punt 1 en het eerste deel van de eerste alinea van punt 3 van de brief zien – dienen dergelijke bepalingen volgens de normale daarvoor geldende procedures te worden ingevoegd. Vandaar dat het belangrijk is hier tijdig alert te zijn, zoals de brief ook benadrukt. Als zich echter, met inachtneming van het bovengenoemde, een situatie voordoet waarin het is uitgesloten tijdig op het juiste niveau te implementeren, dan bestaat er een noodsituatie waarin naar bevind van zaken moet worden gehandeld. Te denken valt bijvoorbeeld aan een richtlijn of verordening die de Europese Commissie zelfstandig, krachtens een eigen bevoegdheid heeft vastgesteld, en een zeer korte implementatietermijn heeft terwijl voor implementatie wetswijziging noodzakelijk is. In dat concrete geval moet snel een ad hoc oplossing gevonden worden.

Het in het advies van de Raad genoemde wetsvoorstel (Wetsvoorstel totstandkoming en implementatie EG-besluiten op het terrein van de energie, post en telecommunicatie) is geen voorbeeld van zo'n incidentele noodsituatie. Een voorbeeld is het daarentegen van wetswijziging met het oog op het tijdig totstandbrengen van adequate reguliere delegatiebepalingen. Het wetsvoorstel beoogt immers weliswaar een urgent probleem op te lossen, maar het blijft een structurele oplossing voor een structureel probleem. Vandaar dat het wetsvoorstel genoemd blijft als voorbeeld van het totstandbrengen van adequate reguliere delegatiebepalingen (punt 1 van de brief) en niet als voorbeeld van een noodsituatie (punt 3 van de brief).

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U verzoeken in te stemmen met toezending van het advies van de Raad van State en het nader rapport aan de beide Kamers der Staten-Generaal, waarna de brief met de beschrijving van het standpunt van het kabinet wordt verzonden aan de Eerste Kamer en in afschrift aan de Tweede Kamer.

<sup>1</sup> Bij Koninklijke boodschap van 16 maart 2004, Kamerstukken II 2003/04, 29 474, nr. 1.

<sup>2</sup> Aanwijzing 25: «zo concreet en nauwkeurig mogelijk begrenzing»

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner