

Vergaderjaar 1994–1995

23 900 VI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 1995

Nr. 30

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 1995

1. Inleiding

Op 22 juni 1995 heeft een werkgroep onder voorzitterschap van mr. T. Koopmans aan de ambtelijke commissie voor marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit een rapport uitgebracht over de kwaliteit van de EG-regelgeving¹. Aan deze werkgroep was opgedragen aanbevelingen te doen voor de verbetering van de kwaliteit van de EG-regelgeving die concreet toepasbaar zijn bij de communautaire besluitvorming over ontwerp-regelgeving.

2. Samenvatting van het rapport

De Werkgroep Koopmans signaleert, dat de nationale wetgeving de invloed ondergaat van de EG-regelgeving, ook als het om kwaliteitsaspecten gaat. Nationaal wetgevingskwaliteitsbeleid kan dan ook, naar haar mening, niet zonder aandacht voor de kwaliteit van EG-regelgeving. In een uitvoerige analyse laat zij zien, op welke punten de kwaliteit van de EG-regelgeving te wensen overlaat. Enerzijds gaat het daarbij om tekortkomingen die vergelijkbaar zijn met die welke ook in nationale regelgeving kunnen worden geconstateerd, maar die door de EG-regelgeving veelal in versterkte mate worden ondervonden door het specifieke karakter van EG-regelgeving en het communautaire besluitvormingsproces. Anderzijds gaat het om enkele specifieke problemen die de nationale stelsels niet, of niet in dezelfde mate kennen, zoals die welke samenhangen met het gebruik van de instrumenten richtlijn en verordening.

De Werkgroep Koopmans stelt voor langs een drietal lijnen een verbetering van de kwaliteit van de EG-regelgeving te bewerkstelligen. In de eerste plaats bepleit zij een zorgvuldiger gebruik van de instrumenten richtlijn en verordening. Zij formuleert daartoe een aantal criteria die behulpzaam kunnen zijn bij een doelmatig gebruik van deze instrumenten.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

In de tweede plaats verdient het volgens de Werkgroep Koopmans aanbeveling, richtsnoeren vast te stellen voor het opstellen van EG-regelgeving, naar het voorbeeld van de richtsnoeren die in diverse staten een rol spelen bij de afwegingen die bij de voorbereiding van regelgeving worden gemaakt, zoals de Nederlandse Aanwijzingen voor de regelgeving. Enerzijds in aanvulling op de bestaande communautaire regels en richtsnoeren ter zake die per instelling zijn vastgesteld en daardoor een verbrokkeld, enigszins onsamenhangend beeld vertonen, anderzijds als eerste stap naar de opstelling van geharmoniseerde kwaliteitseisen voor de EG-regelgeving voor Commissie, Raad en Europees Parlement gezamenlijk. Voorgesteld wordt om ook de criteria voor het gebruik van de instrumenten richtlijn en verordening in deze richtsnoeren op te nemen.

Tot slot stelt de Werkgroep Koopmans voor, op Europees niveau een comité in te stellen, bestaande uit een klein aantal onafhankelijke deskundigen, dat tot taak heeft EG-regelgeving in een zo vroeg mogelijk stadium van de ontwerpfase te toetsen, mede aan de hand van daarvoor geformuleerde richtsnoeren, en de resultaten van die toetsing neer te leggen in een openbaar advies. Daarbij staat de Werkgroep Koopmans, althans voor de aanvangsperiode, een bescheiden opzet en taakopvatting voor ogen, om het comité beter in de gelegenheid te stellen, het vertrouwen van de wetgevingspartners te winnen en zich een plaats te verwerven in het communautaire besluitvormingsproces.

3. Overwegingen en conclusies van het kabinet

Het kabinet heeft met waardering kennis genomen van het rapport van de Werkgroep Koopmans. Het rapport biedt een goede basis om het kabinetsbeleid betreffende de verbetering van de kwaliteit van de EG-regelgeving verder gestalte te geven. Met dit beleid werd reeds een aanvang gemaakt door de instelling van de Werkgroep beoordeling nieuwe Commissievoorstellen en door het opnemen van een paragraaf over de voorbereiding van communautaire regelgeving in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Daarin wordt bepaald, dat de uitgangspunten in de Aanwijzingen voor de regelgeving omtrent het gebruik van regelgeving mede betrekking hebben op de Nederlandse inbreng bij de besluitvorming over communautaire regelgeving, en dat bij de voorbereiding van of de onderhandelingen over communautaire regelgeving de centrale wetgevingsafdelingen van de betrokken ministeries zo vroeg mogelijk worden ingeschakeld.

Deze initiatieven zijn echter genomen vanuit de nationale optiek, dat wil zeggen ter verbetering van de Nederlandse inbreng in het communautaire besluitvormingsproces. De ideeën van de Werkgroep Koopmans vormen daarvan het noodzakelijk complement, doordat zij aansluiten bij het communautaire besluitvormingsproces zelf. Zij sluiten goed aan bij eerdere initiatieven op communautair niveau, zoals het belangwekkende Sutherland-rapport¹ en de Raadsresolutie betreffende de redactionele kwaliteit van de communautaire wetgeving².

Met de Werkgroep Koopmans is het kabinet van oordeel dat het voorgelegde probleem een complex vraagstuk vormt, dat zich niet leent voor alomvattende oplossingen en dat de bevordering van kwaliteit gediend is met kleine stappen. De voorstellen die de Werkgroep Koopmans heeft ontwikkeld, voldoen naar het oordeel van het kabinet aan dit criterium.

Heldere criteria voor het onderscheid in het gebruik van richtlijn en verordening zullen een doelmatige inzet van deze regelgevingsinstrumenten bevorderen, hetgeen ook zijn weerslag zal hebben op het

¹ The Internal Market after 1992; Meeting the Challenge – Report to the EEC Commission by the High Level Group on the Operation of the Internal Market.

² PbEG 1993, C 166.

nationale implementatieproces. Een voor de instellingen gemeenschappelijk toetsingskader voor de kwaliteit van de communautaire regelgeving in de vorm van geharmoniseerde richtsnoeren voor de opstelling van regelgeving vormt een wenselijke aanvulling op hetgeen reeds bestaat en zal de communicatie tussen de betrokken wetgevingspartners op dit punt aanzienlijk kunnen verbeteren. De rol die de juridische diensten van de instellingen bij de bewaking van de kwaliteit van de Europese regelgeving spelen, zal met deze steun in de rug kunnen worden versterkt.

Het kabinet wil bevorderen dat de ideeën van de Werkgroep Koopmans om te komen tot een betere kwaliteit van de communautaire regelgeving op Europees niveau ingang vinden. Het tijdstip daarvoor is thans gunstig in het licht van de komende Intergouvernementele Conferentie tot wijziging van het Unieverdrag (IGC) en in verband met de aandacht op Europees niveau voor de onderwerpen fraudebestrijding en deregulering¹.

Zoals aangeduid in de vierde nota die de regering aan de Tweede Kamer heeft toegezonden in het kader van de voorbereiding van de IGC, getiteld «Institutionele hervorming van de Europese Unie» zal de regering de kwaliteit van de EG-regelgeving in de IGC aan de orde stellen. Hierbij wordt gedacht aan een voorziening die verzekert dat alle EU-regelgeving aan een kwaliteitstoets wordt onderworpen, gedurende en na de onderhandelingen.

In een verklaring bij het Verdrag van Maastricht is voorts overeengekomen, dat de IGC zal nagaan in hoeverre de indeling van de communautaire besluiten kan worden herzien met het oog op de vaststelling van een passende hiërarchie tussen de onderscheiden categorieën van besluiten. Zoals aangeduid in voornoemde nota zal de regering overleg voeren met de andere lid-staten om te komen tot initiatieven die leiden tot een duidelijke normenhiërarchie in de Unie. De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, die deelneemt aan de werkzaamheden van de groep van persoonlijk vertegenwoordigers van de Ministers van Buitenlandse Zaken ter voorbereiding van de IGC, zal in deze «Reflectiegroep» de thema's kwaliteit van wetgeving en de invoering van een normenhiërarchie in de Unie inbrengen.

De ideeën uit het rapport van de Werkgroep Koopmans kunnen hierbij van Nederlandse zijde worden ingebracht.

Parallel aan de werkzaamheden ten behoeve van de komende IGC, die zich uiteindelijk alleen met de tekst van het EU-Verdrag zal bezighouden, zal het onderwerp kwaliteit van de EG-regelgeving aan de hand van de ideeën uit het rapport van de Werkgroep Koopmans onder de aandacht van de andere lidstaten en de instellingen van de Europese Unie worden gebracht. Dit met als doel de geesten rijp te maken voor niet alleen opnemings van een bepaling inzake kwaliteit van communautaire regelgeving in het EU-Verdrag of elders, maar ook de uitwerking daarvan in richtsnoeren voor de opstelling van regelgeving, die alle drie instellingen gelijkelijk zullen binden.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

¹ In 1994 is door de Europese Commissie de zgn. Molitorgroep (Molitor Group on Legislative and Administrative Simplification in the European Union) ingesteld met als opdracht communautaire en nationale regelgeving in brede zin te identificeren die onnodig belemmerend of kostenverhogend werkt op de economische groei, het functioneren van de interne markt en het scheppen van werkgelegenheid. Zij beslaat uit onafhankelijke deskundigen uit de verschillende lid-staten, afkomstig uit het bedrijfsleven, de vakbeweging en de wetenschap. Het eindrapport van de groep is door de Commissie aan de Europese Raad in Cannes aangeboden. Het rapport bevat een groot aantal, meer of minder concrete, aanbevelingen voor deregulering en voor vereenvoudiging en verbetering van de kwaliteit van regelgeving. De Europese Raad heeft kennis genomen van het rapport en heeft de Commissie gevraagd met concrete voorstellen te komen ter nadere uitwerking.