

Vergaderjaar 1997–1998

25 389

Uitspraak Hof van Justitie van de EG inzake de notificatierichtlijn van de EG (Securitel-arrest)

Nr. 27

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN VAN JUSTITIE EN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 13 oktober 1997

Bij brief van 16 juli 1997 (25 389, nr. 19), hebben wij u in kennis gesteld van een tiental acties, waartoe de ministerraad heeft besloten naar aanleiding van het advies-Kottman inzake organisatorische aspecten van de Securitel-problematiek. Hieronder treft u het bij die gelegenheid in het vooruitzicht gestelde samenvattend overzicht aan van de definitieve aanpak welke na rapportage door de onderscheiden departementen door de ministerraad is vastgesteld. Voor de duidelijkheid worden daarbij de actiepunten uit de brief van 16 juli jl. nogmaals weergegeven.

«1. Alle departementen geven aan hoe intern procedureel verzekerd is dat bij alle wettelijke voorschriften in de ontwerpfase door de centrale directie juridische zaken een toets op de naleving van geldende notificatieverplichtingen plaatsvindt.»

Ieder van de departementen heeft aangegeven hoe intern procedureel verzekerd is dat bij wettelijke voorschriften in de ontwerpfase door de centrale directie juridische zaken van het desbetreffende departement een toets op de naleving van geldende notificatieverplichtingen plaatsvindt. Daarbij moet wat die functie betreft een onderscheid worden gemaakt in twee categorieën departementen.

Qua aanpak ligt dit het meest eenvoudig bij die departementen waar de centrale directie juridische zaken een monopoliepositie inneemt op het vlak van de wet- en regelgeving van het desbetreffende departement. Voor deze categorie departementen geldt dat de desbetreffende notificatiecoördinator (zie hierna bij actiepunt 10) steeds door zijn collega's binnen de centrale directie tijdig zal worden ingeschakeld om erop toe te zien dat notificatieverplichtingen worden nageleefd. Wat betreft de departementen waar de centrale directies juridische zaken geen monopoliepositie innemen, m.a.w. voor de tweede categorie departementen, zullen die dienstonderdelen die zelf wet- en regelgeving op hun

terrein verzorgen, de notificatiecoördinator bij de centrale directie juridische zaken al in de ontwerpfase bij hun wet- en regelgeving betrekken om hem in staat te stellen het zojuist bedoelde toezicht op de naleving van notificatieverplichtingen uit te oefenen. Overigens is het in afwijking van dit laatste voor het ministerie van Financiën het meest praktisch gebleken te kiezen voor een notificatiecoördinator binnen de Centrale Directie Wetgeving, Juridische en Bestuurlijke Zaken voor de niet-fiscale regelgeving, en voor zo'n zelfde coördinator bij de Directie Algemene Fiscale Politiek voor de fiscale regelgeving. Wat betreft de inschakeling van de notificatiecoördinatoren van de departementen van EZ en LNV bij de regelgeving van onder die departementen ressorterende PBO-organen, wordt verwezen naar de hierna volgende rapportage n.a.v. het zesde actiepunt.

Per departement is of wordt binnenkort in een circulaire van de secretaris-generaal vastgelegd hoe binnen dat departement het toezicht op de naleving van de notificatieverplichtingen wordt ingericht en meer in het bijzonder wat daarbij de positie, taken en verantwoordelijkheden van de desbetreffende notificatiecoördinator zullen zijn.

«2. Justitie geeft aan hoe aan een legal audit-functie vorm dient te worden gegeven.»

De legal audit vormt een aanvulling op de activiteiten die door Justitie in het kader van het algemeen wetgevingsbeleid reeds worden bedreven met het oog op het waarborgen van de kwaliteit van de Nederlandse wet- en regelgeving.

De legal audit betreft de kwaliteit van de wetgevingsorganisatie van elk ministerie: zijn de organisatorische processen en procedurele voorwaarden voor het voldoen aan alle kwaliteitseisen van wetgeving vervuld? Het gaat daarbij niet alleen om Europees- en internationaal-rechtelijke eisen, maar ook om de kwaliteitseisen rechtmatigheid, handhaafbaarheid, effectiviteit en consistentie.

De audit is een instrument voor kwaliteitsverbetering op alle ministeries. Daarom zal Justitie de audit gezamenlijk met de andere ministeries uitwerken. Deze uitwerking en invoering van dit instrument, dat voor het wetgevingsproces geheel nieuw is, zal via een projectorganisatie worden aangepakt. Het project zal allereerst bestaan uit het opstellen van een programma van eisen, waarin objectieve toetspunten voor inrichting en juridische kwaliteit van de wetgevingsorganisatie zijn opgenomen, en vervolgens de wijze van uitvoering van de audit regelen.

Ook het projectplan wordt gezamenlijk met de overige ministeries opgesteld. Het zal voor 1 december a.s. aan de Tweede Kamer worden toegezonden. Vervolgens zal het project zelf van start gaan. Nadat de audit volledig uitgewerkt is, zal de geschiktheid via een pilot bij enkele ministeries worden beproefd. De resultaten daarvan zullen omstreeks 1 september 1998 beschikbaar zijn. Dan volgt de slotfase van het project: de eventuele bijstelling van de audit en de daadwerkelijke invoering bij alle ministeries. Deze uitvoering is per 1 januari 1999 voorzien. Vervolgens zal onder regie van Justitie de audit elk jaar bij een deel van de ministeries worden uitgevoerd. De regierol van Justitie zal samen met de andere departementen worden ingevuld en laat de verantwoordelijkheid van de vakdepartementen voor hun wetgeving en wetgevingsproces onverlet.

De audit is een toets van de kwaliteit van de wetgevingsorganisatie. Daarnaast zal Justitie vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke toetsing van ontwerp-wet- en regelgeving een extra-accent gaan leggen op het voorkomen van strijdigheid met Europees- en internationaal recht, waarbij Justitie uiteraard conform de Aanwijzingen voor de regelgeving samenwerkt met het ministerie van Buitenlandse Zaken. De eigen verantwoordelijkheid van de ministeries voor de kwaliteit van hun eigen wetgeving blijft daarbij net als nu onverlet.

«3. Alle departementen inventariseren over hoeveel Europeesrechtelijk geschoolde juristen zij beschikken, die ook daadwerkelijk voor taken op dat gebied kunnen worden ingezet.»

Deze inventarisatie heeft plaatsgevonden. Daarbij is gebleken dat binnen de departementen een aanzienlijke hoeveelheid Europeesrechtelijke deskundigheid aanwezig is, zowel in algemene als in meer specialistische zin. Naast deskundigheid die berust op het gevolgd hebben van een opleiding op dit rechtsgebied, gaat het ook om in de praktijk verworven kennis, veelal met betrekking tot deelgebieden waarop betrokkenen werkzaam zijn. Ervan uitgaande dat deze deskundigheid op de juiste wijze wordt ingezet en benut, is bij de meeste departementen verzekerd dat het Europeesrechtelijke aspect in zaken van wetgeving en bestuur voldoende tot zijn recht komt; bij het enkele departement waar nog niet voldoende deskundigheid aanwezig was, zijn intussen op dat vlak passende maatregelen genomen.

Het hebben van voldoende Europeesrechtelijke kennis is in de eerste plaats een zaak van permanente aandacht voor elk van de departementen zelf. De legal audit waarover in het vorige punt is gesproken, vormt daarbij een steun in de rug.

«4. Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Justitie geven aan op welke wijze aan de expertisefunctie (Europeesrechtelijke steunpunten) verder vorm zal worden gegeven.»

De drie genoemde departementen beschikken zoals vastgesteld in het advies-Kottman, inderdaad als uitvloeisel van hun reguliere taakuitoefening op een aantal punten over bijzondere kennis en ervaring met betrekking tot Europeesrechtelijke kwesties en de omgang met Europese instellingen. Waar nodig, moeten die natuurlijk ook ten voordeel van andere departementen kunnen blijven strekken. Daarvoor staan de normale wegen van interdepartementaal contact open. Het zou echter naar onze mening afbreuk doen aan de eigen verantwoordelijkheid van elk der departementen en ook in strijd zijn met het onder punt 3 vermelde, om aan deze expertisefunctie een profiel te geven met bijbehorende beleidsverantwoordelijkheid, dat departement-overstijgend zou zijn. Dat zou bovendien voedsel geven aan de gedachte dat het Europeesrechtelijke element een vreemd element in het departementale beleidsproces is en niet een integrerend deel daarvan uitmaakt. Het gaat er integendeel juist om zo veel mogelijk te bevorderen dat Europese aspecten in onze wetgeving en ons bestuur als «normale» onderdelen worden meegewogen.

«5. Algemene Zaken draagt zorg voor aanpassing van het ministerraadsformulier.»

Hieraan is uitvoering gegeven. Het ministerraadsformulier is uitgebreid met een rubriek waarin dient te worden aangegeven of bij in de ministerraad te behandelen onderwerpen sprake is van een notificatieverplichting en of daaraan uitvoering is gegeven.

«6. Economische Zaken en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij onderzoeken, in overleg met Sociale Zaken en Werkgelegenheid, hoe gelet op de Wet op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie de naleving van notificatie verplichtingen door p.b.o.-organen kan worden zeker gesteld en welke rol de SER daarbij kan hebben.»

Om de naleving van notificatieverplichtingen door PBO-organen te verzekeren is overleg gevoerd door de betrokken departementen (EZ, LNV, SZW) en de SER. In het overleg is vastgesteld dat PBO-organen zelf verantwoordelijk zijn en blijven voor de naleving van de notificatieverplichtingen die op hen rusten. Desalniettemin wordt het wenselijk geacht dat toezicht wordt uitgeoefend op de naleving van notificatieverplichtingen.

Niet alle besluiten van PBO-organen behoeven thans door de betrokken ministers te worden goedgekeurd. In dit verband moet een onderscheid worden gemaakt tussen drie soorten besluiten met algemeen verbindende voorschriften:

- a. verordeningen die op grond van de huidige Wbo de goedkeuring van de betrokken minister behoeven;
- b. verordeningen die geen ministeriële goedkeuring behoeven; en
- c. voorzitters- of uitvoeringsbesluiten.

Ad a: De onder a bedoelde besluiten dienen door de betrokken minister te worden goedgekeurd. Dit zijn verordeningen die een strafrechtelijke sanctie bevatten en verordeningen die met spoed moeten worden vastgesteld. Aangezien de meeste verordeningen met een technisch voorschrift strafrechtelijk worden gesanctioneerd, behoeven verordeningen die genotificeerd dienen te worden in het algemeen ministeriële goedkeuring. Goedkeuring zal worden geweigerd indien de verordening ten onrechte niet is genotificeerd.

Ad b: De onder b bedoelde besluiten moeten door de PBO-organen voor goedkeuring worden voorgelegd aan de SER. De betrokken departementen zijn vertegenwoordigd in de Bestuurskamer van de SER en zien alle ontwerpen van PBO-verordeningen alvorens zij door de Bestuurskamer worden goedgekeurd. Indien een ontwerp-verordening ten onrechte niet is genotificeerd, zal de ministeriële vertegenwoordiger de SER erop wijzen dat dit alsnog dient te gebeuren. Indien de SER een dergelijke verordening desondanks goedkeurt, zal deze door de betrokken minister worden vernietigd tenzij het besluit alsnog door het betrokken PBO-orgaan wordt ingetrokken.

Ad c: De onder c bedoelde besluiten behoeven noch de goedkeuring van de betrokken minister noch die van de SER. Met de SER is afgesproken dat de publicatie (en daarmee de inwerkingtreding) van deze besluiten in het onder verantwoordelijkheid van de SER uitgegeven Verordeningenblad van de PBO zal worden opgeschort indien een besluit dient te worden genotificeerd. De secretaris van de Bestuurskamer van de SER en het betrokken departement stellen in overleg vast of een besluit notificatie behoeft.

De wenselijke vorm van toezicht op de naleving van notificatieverplichtingen wordt meegenomen bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie, waaromtrent onlangs het advies van de Raad van State is uitgebracht.

«7. Buitenlandse Zaken geeft aan hoe de signaalfunctie van de Permanente Vertegenwoordiging te Brussel kan worden geoptimaliseerd.»

De Permanente Vertegenwoordiging Europese Unie (PV EU) draagt de Nederlandse standpunten in Brussel uit en signaleert tevens in het kader van de voorbereiding van Europese regelgeving mogelijke consequenties voor de Nederlandse wet- en regelgeving. In de verslaglegging van de PV

EU aan alle betrokken departementen in Den Haag zal, meer nog dan tot dusverre gebeurt, stelselmatig op dit aspect worden gelet.

Tevens bericht de PV EU over de contacten met de Commissie m.b.t. door de Commissie gesignaleerde uitvoeringsproblemen. De PV EU rapporteert voorts over de opvattingen van de Commissie en van andere lidstaten over de mogelijke consequenties van arresten van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen voor de uitvoering van EG-regelgeving en/of voor de nationale regelgeving en het nationale beleid van de lidstaten.

Om te voorkomen dat de stroom van berichten die de PV EU dagelijks naar Den Haag stuurt ertoe leidt dat men door de bomen het bos niet kan onderscheiden, zal de berichtgeving verder worden gestructureerd, zodat de departementen adequaat, gericht en tijdig worden geïnformeerd over de Europese besluitvorming. Op deze wijze kan beter worden voldaan aan de verantwoordelijkheid die de PV EU op bovengenoemde terreinen heeft wat betreft de informatievoorziening aan de ministeries.

«8. Justitie en Buitenlandse Zaken doen een voorstel voor de verbetering van de interdepartementale coördinatiestructuur.»

De ambtelijke coördinatie wat betreft de doorwerking van het Europees recht is vormgegeven als afgeleide van de ministeriële verantwoordelijkheden terzake. In het algemeen gesproken ligt de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van Nederlandse posities in het «Brusselse» bij de minister van Buitenlandse Zaken, terwijl de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van nationale wet- en regelgeving bij de minister van Justitie ligt. Onderdeel van de kwaliteit van wet- en regelgeving is de conformiteit ervan met Europees recht.

De interdepartementale coördinatie in het Europese veld is grosso modo reeds op orde, zij het dat er een enkele aanpassing wordt getroffen ter bevordering van een verdere stroomlijning en verduidelijking. Op het gebied van de kwaliteit van wet- en regelgeving en in het bijzonder van de doorwerking van het Europees recht worden de mogelijkheden van Justitie uitgebreid met een verbetering van de wetgevingstoets en de introductie van de legal audit. Op de wetgevingstoets en legal audit wordt elders in deze brief nader ingegaan. Justitie zal daarnaast het overleg van de notificatiecoördinatoren gaan voorzitten.

Nieuw is dat een interdepartementaal samenwerkingsverband wordt opgezet op het gebied van Europees recht en de doorwerking ervan in de Nederlandse wetgeving en rechtspraak. In deze samenwerking komt zowel de interpretatie van het Europees recht en de wording van Europees recht, als het uitvoering geven aan de verplichtingen voortvloeiend uit het Europees recht, aan de orde. Alle departementen participeren in deze samenwerking. Buitenlandse Zaken en Justitie stimuleren en beheren deze samenwerking.

In deze samenwerking is Buitenlandse Zaken eerstverantwoordelijk voor: (1) de interdepartementale coördinatie van de behandeling van interpretatievragen over het EG-recht, die zich voordoen in het kader van de voorbereidingsfase van Europees beleid, -regelgeving en -rechtspraak, waaronder ook de zorg voor de uniforme interpretatie; (2) het nagaan van de mogelijke effecten van zich ontwikkelende Europese rechtspraak voor de verschillende beleidsterreinen, de nationale regelgeving en de rechtspraak; en (3) de coördinatie van het Nederlandse standpunt over zaken aanhangig bij het Europese Hof van Justitie.

Justitie is eerstverantwoordelijk voor: (1) de bewaking van een adequate doorwerking van het Europees recht in nieuwe en bestaande wet- en regelgeving, waartoe ook de taak behoort om de analyse van relevante Hofuitspraken te bezien op hun betekenis voor de nationale wet- en regelgeving, en (2) de interdepartementale coördinatie van de wet- en regelgevingsprojecten inzake de doorwerking van het Europees recht.

«9. Buitenlandse Zaken gaat na op welke punten de werkwijze van de Commissie Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) kan worden verbeterd in het licht van de te verwachten verzwaring van haar taak.»

In aanvulling op hetgeen hiervoor al onder punt 8 m.b.t. de BNC aan de orde kwam, wordt als het om de werkwijze van deze commissie gaat, het volgende in het vooruitzicht gesteld.

Tot dusverre heeft het accent van de werkzaamheden van de BNC gelegen op een procedurele behandeling van de betrokken voorstellen. Het is echter mede met het oog op een goede aansluiting tussen het Europese en het Nederlandse recht van belang dat het overleg meer inhoudelijk wordt gemaakt. Daartoe zullen in voorkomende gevallen ook de dossierhouders van in de BNC te bespreken Commissievoorstellen voor de vergaderingen van de BNC worden uitgenodigd.

Het is daarbij essentieel dat de vertegenwoordigers van de ministeries in de BNC de standpunten van hun departement intern goed hebben afgestemd en tevens dat de in de BNC opgestelde Nederlandse standpunten aan alle betrokken directies op hun ministerie worden teruggemeld. Dat dit gebeurt is een primaire verantwoordelijkheid van de ministeries zelf. Buitenlandse Zaken (als voorzitter van de BNC) bevordert dat de bijdrage en deelname van de departementen aan de vergaderingen van de BNC op een kwalitatief en kwantitatief goed niveau geschiedt.

Bij de uitvoering van de taak van de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen wordt overigens mede gelet op de mogelijke effecten daarvan voor het Nederlandse beleid en de Nederlandse regelgeving, waarbij ook acht wordt geslagen op mogelijke knelpunten bij het implementeren van toekomstige communautaire regelgeving in de Nederlandse wetgeving. De BNC rapporteert over de meest belangrijke Commissievoorstellen via de Coördinatie Commissie (CoCo) aan de Ministerraad en aan het Parlement.

«10. Alle departementen geven aan welke senior-medewerker zij als notificatie-coördinator hebben aangewezen.»

Alle departementen hebben één, in het geval van het ministerie van Financiën twee notificatiecoördinatoren aangewezen. Deze coördinatoren zullen allereerst toezien op de naleving van notificatieverplichtingen in meer algemene zin, zoals de notificatie op grond van richtlijn 83/189/EEG en in WTO-kader op grond van de overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (TBT-overeenkomst) en de overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen (SPS-overeenkomst). Per departement zal daarnaast op de naleving van meer sectorspecifieke notificatieverplichtingen worden toegezien, zoals door de coördinator van het ministerie van VenW op de verplichting die voortvloeit uit de beschikking van de Raad van de EG (PbEG 1962, L23) om voorgenomen regelgeving op vervoersgebied te notificeren.

Voor de wijze waarop de verantwoordelijkheid van de notificatiecoördinatoren van de ministeries van EZ en LNV ten aanzien van besluiten van PBO-organen wordt gerealiseerd, wordt verwezen naar het voorgestelde bij actiepunt 6.

De Minister van Economische Zaken,
G. J. Wijers

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
M. Patijn