

Vergaderjaar 1997–1998

25 389

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

Nr. 31

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 27 januari 1998

De vaste commissies voor Economische Zaken¹ en voor Justitie² en de algemene commissie voor Europese Zaken³ hebben op donderdag 11 december 1997 overleg gevoerd met minister Wijers van Economische Zaken, minister Sorgdrager van Justitie en staatssecretaris Patijn van Buitenlandse Zaken over **de notificatierichtlijn van de EG (Securitel-arrest)** (25 389, nrs. 18, 22, 27 en 28).

Van het gevoerde overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Van Oven** (PvdA) dankte de bewindslieden voor de uitgebreide rapportages. In de brief van 30 juni (25 389 nr. 18), waarin de rechtsgevolgen van het Securitel-arrest worden geschetst, stelt de regering dat het schutznormbeginsel de schadelijke gevolgen van dit arrest beperkt. Zijn op strafrechtelijk, bestuursrechtelijk of civielrechtelijk terrein inmiddels uitspraken gedaan waaruit blijkt dat het schutznormbeginsel door de

¹ Samenstelling:

Leden: Mateman (CDA), Blaauw (VVD), Van der Vlies (SGP), H. Vos (PvdA), voorzitter, Van Gelder (PvdA), Smits (CDA), Ter Veer (D66), G. de Jong (CDA), Leers (CDA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Voûte-Droste (VVD), ondervoorzitter, Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Jorritsma-van Oosten (D66), De Koning (D66), Hessing (VVD), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF), Van der Ploeg (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), Van Walsem (D66) en Hofstra (VVD).

Plv. leden: Ten Hoopen (CDA), Van Rey (VVD), Van Middelkoop (GPV), Woltjer (PvdA), Sterk (PvdA), De Haan (CDA), Ybema (D66), Wolters (CDA), Lansink (CDA), Terpstra (CDA), Weisglas (VVD), Verbugt (VVD), Meyer (groep-Nijpels), M. B. Vos (GroenLinks), Bakker (D66), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Klein Molekamp (VVD), Witteveen-Hevinga (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Verspaget (PvdA), Adelmund (PvdA), Roethof (D66), Passtoors (VVD), Poppe (SP) en Feenstra (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Korthals (VVD), Janmaat (CD), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, M. M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van Heemst (PvdA),

Aiking-van Wageningen (groep-Nijpels), Rabbae (GroenLinks), Koekkoek (CDA), J. M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoel (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Rouvoet (RPF), B. M. de Vries (VVD), Van Boxtel (D66), O. P. G. Vos (VVD) en Van Vliet (D66).

Plv. leden: Smits (CDA), Van den Berg (SGP), Van Blerck-Woerdman (VVD), Marijnissen (SP), Bremmer (CDA), Doelman-Pel (CDA), Feenstra (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Apostolou (PvdA), Meyer (groep-Nijpels), Sipkes (GroenLinks), Biesheuvel (CDA), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Passtoors (VVD), Wessels (D66), Van der Heijden (CDA), Leerkes (Unie 55+), Van den Doel (VVD), Roethof (D66), Weisglas (VVD) en De Koning (D66).

³ Samenstelling:

Leden: Van der Linden (CDA), Blauw (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Weisglas (VVD),

Terpstra (CDA), Verspaget (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Ter Veer (D66), voorzitter, Ybema (D66), Van Middelkoop (GPV), Leers (CDA), Sipkes (GroenLinks), Woltjer (PvdA), ondervoorzitter, Hendriks, Gabor (CDA), Voûte-Droste (VVD), Schuurman (CD), Hessing (VVD), Van den Bos (D66), Van Oven (PvdA), Hoogervorst (VVD), Rouvoet (RPF), Van Wanin (D66), Rehwinkel (PvdA) en Koenders (PvdA).

Plv. leden: Bukman (CDA), Te Veldhuis (VVD), Blaauw (VVD), Verhagen (CDA), Van der Ploeg (PvdA), Hillen (CDA), Koekkoek (CDA), Wessels (D66), Van den Berg (SGP), Van der Hoeven (CDA), M. B. Vos (GroenLinks), Witteveen-Hevinga (PvdA), Meyer (groep-Nijpels), G. de Jong (CDA), O. P. G. Vos (VVD), Poppe (SP), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), Roethof (D66), Crone (PvdA), Verbugt (VVD), Leerkes (Unie 55+), Hoekema (D66), Lilipaly (PvdA) en Adelmund (PvdA).

rechtspraak wordt erkend? Hoeveel schadeclaims zijn inmiddels binnengekomen? In de genoemde brief wordt uiteengezet dat de behandelingen van de claims, die op verschillende plaatsen aan de overheid kunnen worden voorgelegd, op elkaar kunnen worden afgestemd. Is daar al enig zicht op en hoeveel gratieverzoeken zijn op basis van het Securitel-arrest inmiddels ingediend en afgehandeld?

In de brieven van 21 juli 1997 (25 389 nr. 22) en 24 november 1997 (25 389, nr. 28) wordt meegedeeld dat bepaalde wetten of regelingen niet hersteld hoeven te worden omdat zij zijn of worden ingetrokken. Dat verbaasde de heer Van Oven. Misschien is hier bedoeld dat intrekking in een wetsontwerp aan de Kamer zal worden voorgelegd. Bovendien leek hem dit een te gemakkelijke oplossing. Waren deze wetten of regelingen dan niet meer nodig? Als dat het geval is, moet het nut van bepaalde regelingen wellicht regelmatig worden heroverwogen. De heer Van Oven complimenteerde de regering met de gemaakte inhaalslag. Van 120 van de 222 regelingen die nog moesten worden hersteld, is de standstillperiode afgelopen. Uit de brief op stuk nr. 28 was hem evenwel niet gebleken wat er met de rest is gebeurd. Zijn die zonder problemen gepasseerd? Is te voorzien dat eind januari alles achter de rug is? Uit de brief van 13 oktober 1997 (25 389, nr. 27) bleek volgens de heer Van Oven dat de moties-Voûte-Droste/Van Oven, waarin werd gevraagd één coördinatiepunt te belasten met de interdepartementale bewaking van internationale regelgeving, in feite niet worden uitgevoerd. Voorts wordt het voorstel van De Graaf, Voûte en Van Oven voor een notificatiebureau, belast met het beoordelen van voorgelegde regelgeving en Europese jurisprudentie, verworpen met het argument dat in dat geval de verschillende departementen van hun verantwoordelijkheden worden ontheven. De heer Van Oven kon die redenering wel volgen. Onder punten 7 en 8 van deze brief wordt echter een systeem voorgesteld dat in feite op hetzelfde neerkomt: een samenwerking tussen Buitenlandse Zaken en Justitie, waarbij BZ de verantwoordelijkheid krijgt voor de interdepartementale coördinatie van de behandeling van interpretatievragen over het EG-recht en de effecten van de Europese rechtspraak moet nagaan en Justitie een soort toetsingstaak per departement krijgt toebedeeld. Daarmee wordt de reeds bestaande toetsingstaak uitgebreid en dat is zeker een van de taken van het bureau dat werd voorgesteld. De heer Van Oven zei van mening te zijn dat de regering de ruimte moet hebben bij de organisatie van dit soort aangelegenheden, maar hij wilde wel vermijden dat zich in de toekomst een soortgelijke situatie voordoet en dat er dan geen duidelijk aanspreekbaar bewindspersoon is. De structuur die in deze brief wordt beschreven, is volgens hem een voortzetting van het verleden. Hij verbaasde zich dan ook over de primaire verantwoordelijkheid die de minister van Economische Zaken nu op zich heeft genomen. Waarom heeft hij dat gedaan en is het uitgesloten dat hij in de toekomst eenzelfde positie bekleedt? De belangrijkste vraag bleef voor hem: welke bewindspersoon kan straks verantwoordelijk worden geacht voor het notificatieproces?

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD) bedankte de regering voor de uitgebreide rapportage en feliciteerde haar met het feit dat de inhaalslag inzake de notificatieprocedure sneller is verlopen dan aanvankelijk werd gedacht. Het was haar nog niet duidelijk of de Schutznorm al tot schadeclaims heeft geleid, bijvoorbeeld uit de speelgoedbranche. Uit de brief op stuk nr. 18 had zij opgemaakt dat de nationale rechter binnen grenzen vrij is te bepalen wie hij als belanghebbende aanmerkt. Kan de regering duidelijk aangeven wie die belanghebbende is en daarbij het beroep op de Schutznorm betrekken? Is al een reactie gegeven op het standpunt van de Nederlandse orde van advocaten?

Ook haar was het niet duidelijk wat er is gebeurd met de regelingen waarvan volgens de brief op stuk nr. 28 de standstillperiode nog niet is

afgelopen. De lidstaten kunnen uitvoerig gemotiveerde meningen (UGM's) op voorgestelde regelingen uitbrengen of hierover een opmerking maken. De UGM heeft invloed op de standstillperiode, maar de functie van de opmerking was mevrouw Voûte niet geheel duidelijk. Het is immers niet verplicht hierop te reageren. De opmerking leek haar dan ook slechts administratieve rompslomp te veroorzaken. Het doel van Europese regelgeving is volgens haar het goed laten verlopen van de interne markt en als de opmerking overbodig is, kan deze beter vervallen. Voorts vroeg zij de regering om een overzicht van de wetten en regels waarvan het herstel problemen kan opleveren. Uit de genoemde brief blijkt dat LNV een aantal regelingen zomaar heeft ingetrokken. Kan daaruit worden opgemaakt dat die regelingen echt overbodig zijn? En hoe verhoudt zich dit dan tot de operatie marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, of tot de SLIM-operatie (simple legislation internal market), waarmee wordt beoogd het aantal regelingen terug te dringen? Verder is nog steeds niet duidelijk of bijvoorbeeld off the road motoren een klein of een groot nummerbord moeten voeren. Zulk soort dingen moeten duidelijk worden; hierbij vroeg zij zich overigens af waar Europa zich überhaupt mee bemoeit.

Het was haar opgevallen dat in de tien actiepunten in de brief op stuk nr. 27 alleen maar wordt ingegaan op Europese regels. Aangezien bij internationale regels hetzelfde probleem kan optreden – bijvoorbeeld bij WTO-regels – betreurde zij het dat niet ook deze hierbij betrokken zijn. De formule die onder actiepunt 2 van deze brief kenbaar wordt gemaakt, de legalauditfunctie van Justitie, vond zij uitstekend. Deze leek haar noodzakelijk voor een verbetering van de kwaliteit. Wellicht kan wel nog duidelijkheid worden gegeven over het projectplan dat voor 1 december gereed zou zijn. Zij meende dit plan nog niet gezien te hebben. Volgens actiepunt 5 zal het ministerraadsformulier worden uitgebreid met een specifieke vraag naar de notificatieprocedure. Misschien wordt dit opgenomen om het Nederlandse volk of de Kamerleden in dezen gerust te stellen, maar het leek haar dat hierin meer opgenomen moet worden, waardoor kan worden nagegaan of aan de internationale verplichtingen is voldaan. Onder actiepunt 8 wordt een voorstel gedaan ter verbetering van de interdepartementale coördinatiestructuur. Daarover maakte mevrouw Voûte zich ongerust, omdat hierbij zowel Buitenlandse Zaken als Justitie een eerste verantwoordelijkheid hebben. Bovendien blijkt dat zij voor ongeveer hetzelfde verantwoordelijk zijn. Het leek haar dat in dat geval geen echte coördinatie plaatsvindt en dat belangrijke zaken juist tussen wal en schip zullen vallen. Eén verantwoordelijke voor de coördinatie leek haar beter. Ook over de voorgestelde commissie Beoordeling nieuwe commissievoorstellen (BNC) – actiepunt 9 – maakte zij zich zorgen. Europese regels moeten immers niet alleen nagekomen worden, bij de voorbereiding moet Nederland ook uitermate kritisch zijn. Als voorbeeld gaf zij de ontwikkelingen op het gebied van de informatietechnologie. Het lijkt erop dat al deze zaken in Brussel moeten worden aangemeld. In dezen hoorde zij graag een reactie van de regering op de brief van de commissie BNC op nr. 79 356.

Tot slot merkte zij op het te betreuren dat de voorgestelde maatregelen als mosterd na de maaltijd komen. Nu 40% van de regelgeving voor de Nederlandse bedrijven Europese regelgeving is, drong zij er bij de regering op aan in dezen zeer kritisch te blijven.

De heer **Ybema** (D66) sprak tegenover de regering zijn dank uit voor de informatie die op korte termijn is gegeven. Volgens de brief op stuk nr. 18 zal volgens het College van procureurs-generaal alleen in de gevallen zoals genoemd op blz. 9 laatste alinea onder III.2 van strafrechtelijke handhaving moeten worden afgezien. Verder wordt op blz. 14 vermeld dat het schutznormbeginsel ertoe leidt dat hooguit in bepaalde gevallen schade kan worden gevorderd. Genoemd worden dan bedrijven die

investeringen hebben verricht om aan bepaalde technische voorschriften te voldoen, of die vanwege het niet kunnen voldoen aan deze technische voorschriften hun producten niet op de Nederlandse markt hebben kunnen brengen. Hij vroeg zich af of zich zulke gevallen hebben voorgedaan.

Over de actiepunten vermeld in de brief op stuk nr. 27 merkte de heer Ybema op dat uit actiepunt 3 blijkt dat er op de departementen voldoende Europeesrechtelijk geschoolden juristen zijn. Er waren slechts enkele correcties nodig. Hij vroeg zich af of dit al veel langer het geval is geweest, en zo ja, hoe het dan kon gebeuren dat de onderhavige zaak zolang is blijven liggen op de departementen. Volgens actiepunt 4 worden Europese aspecten zoveel mogelijk meegewogen in het nationale integrale beleidsproces. Hiermee ging hij akkoord, maar hij vroeg zich wel af met welke maatregelen dit actiepunt wordt geconcretiseerd. Bij de verdeling van de bevoegdheden, zoals gemeld in actiepunt 8, vallen volgens de heer Ybema twee zaken op. 1. De verantwoordelijkheid van EZ wordt helemaal niet meer genoemd, en dat terwijl de minister van EZ nu de primaire verantwoordelijkheid op zich heeft genomen voor het oplossen van het onderhavige probleem. Hoe zit het dan met de verantwoordelijkheid van de coördinatiebevoegdheden? 2. De taken zijn verdeeld tussen Buitenlandse Zaken en Justitie, maar wie is nou eerst-verantwoordelijke?

Uit de brief op stuk nr. 28 van 24 november was de heer Ybema gebleken dat het uiteindelijke aantal te notificeren regelingen is teruggebracht tot 222. Hebben zich sinds deze datum nieuwe ontwikkelingen voorgedaan? Het was hem opgevallen dat Frankrijk en vooral Duitsland nogal wat UGM's kenbaar maken. Bewaken deze landen het proces intensiever en hoe is de monitoring vanuit Nederland geregeld bij het bewaken van dit soort acties van ander lidstaten? Hij had de indruk dat de Waarborgwet 1986 (blz. 4 van de brief op stuk nr. 28) extra aandacht verdient omdat het opvallend is dat Duitsland op het allerlaatste moment bezwaar heeft gemaakt, waardoor de standstillperiode is verlengd.

De heer Ybema bleef het opvallend vinden dat de minister van Economische Zaken de verantwoordelijkheid voor dit dossier op zich heeft genomen. Hij sprak waardering uit voor de goede manier waarop dit dossier in vrij korte tijd is behandeld.

De heer **Koekkoek** (CDA) sloot zich hierbij aan en gaf de regering een compliment voor het voortvarende verloop van de hersteloperatie. Hij bleef het echter een minpuntje vinden dat een rechterlijke uitspraak haar heeft moeten dwingen om de lijst met de desbetreffende regelgeving openbaar te maken.

Hij gunde de regering graag de vrijheid om de zaken zo te organiseren dat zij in de toekomst op orde zijn, maar hij vroeg zich wel af wat het adres is van het nieuwe interdepartementale samenwerkingsverband op het gebied van het Europese recht en de doorwerking daarvan in de Nederlandse wetgeving en rechtspraak. Medio januari zal een eindrapportage worden uitgebracht, maar hoe gaat het dan verder? Wie is straks coördinerend en dus eindverantwoordelijk bewindspersoon? Hij zei dat de CDA-fractie in dezen de voorkeur aan de minister van Justitie gaf. In de brief op stuk nr. 18 geeft de minister een restrictieve uitleg van het Securitel-arrest. Of deze uitleg in de praktijk zal standhouden, moet volgens de heer Koekkoek nog blijken. Hij meende dat het meer dan een jaar kan duren voordat daarover zekerheid bestaat. Volgens het kabinet vallen beleidsregels niet onder de zogenaamde de facto voorschriften. Nu burgers aan beleidsregels rechten kunnen ontleen, vroeg hij zich af of dat wel juist is. Volgens artikel 4.84 AWB zijn bestuursorganen immers gebonden aan beleidsregels tenzij dat onevenredige gevolgen zou hebben en het is goed mogelijk dat beleidsregels de facto technische voorschriften bevatten. Verder vindt de minister van Justitie volgens II.4.1.

in deze brief de opschortingstermijn van artikel 9 van de richtlijn doorslaggevend voor de inroepbaarheid door particulieren en niet de notificatieplicht van artikel 8. Dat leek hem niet vol te houden. Er moet immers ook worden genotificeerd als de opschortingstermijn niet geldt, anders kan de Commissie nooit controle uitoefenen. Voorts is niet-notificatie van urgente voorschriften onrechtmatig. Volgens hem staat zowel art. 8 als art. 9 centraal in het arrest. Bij II.5 van deze brief merkte de heer Koekkoek op dat de schutznormtheorie niet wordt vermeld in de beslissende rechtsoverweging 48 van het Securitel-arrest. De Hoge Raad volgt deze theorie zelfs niet in het arrest van 25 november 1997 over de ademanalyse. Dit arrest leek hem overigens niet in overeenstemming met het Ostermann-arrest van 20 november 1924 waarin de schending van een publiekrechtelijke rechtsplicht onrechtmatig werd verklaard. Verder merkte hij op dat de richtlijn niet alleen spreekt over technische eisen ten aanzien van het in de handel brengen en verhandelen, zoals vermeld onder III.2., maar ook ten aanzien van vervaardiging en gebruik. De richtlijn is dus ruimer. Het leek de heer Koekkoek goed hierbij de puntjes op de i te zetten. Tot slot zei de heer Koekkoek te willen weten in hoeveel gevallen is afgezien van vervolging op basis van de brief van het College van procureurs-generaal van 11 juni 1997.

De heer **Rabbae** (GroenLinks) was het eens met de waardering die tegenover het kabinet is uitgesproken voor de goede voortgang van het herstel. Het had hem wel verbaasd dat de Kamer, in tegenstelling tot de mededeling in de brief op stuk nr. 27, nog geen projectplan heeft ontvangen. Het was de hem opgevallen dat bij de uitwerking van de afspraken tussen kabinet en parlement wel wordt samengewerkt, maar dat uiteindelijk iedereen en niemand verantwoordelijk is. Hierover moet duidelijkheid ontstaan. Hij zag wel dat de minister van Economische Zaken niet wegloopt voor zijn verantwoordelijkheid in dezen, maar hij constateerde ook dat een aantal moties van het parlement gewoon niet zijn uitgevoerd, met name inzake de coördinatie en de expertise. Hij wees erop dat de Kamer heeft aangedrongen op een kristallisatiepunt, waardoor duidelijk is wie waarop aanspreekbaar is. Volgens hem is het een van de twee: of de minister van Economische Zaken blijft zich opwerpen als coördinator in deze kwestie of hij doet dat niet, en dan moet dat gewoon tegen de Kamer worden gezegd.

Antwoord van de regering

De **minister van Economische Zaken** antwoordde op basis van de volgende drie vragen:

1. hoe is het zover gekomen;
 2. hoe zijn de verantwoordelijkheden verdeeld;
 3. hoe verloopt de herstelprocedure?
1. Den Haag kon volgens de minister om een aantal redenen in een Securitelaffaire terecht komen. In feite is Europa te weinig geïnternaliseerd in het Haagse. Dat verschijnsel doet zich niet alleen op de departementen voor, maar ook verder in het systeem. Weliswaar wordt veel over Europa gesproken, maar de consequenties van Europa voor wet- en regelgeving zijn nog onvoldoende geïnternaliseerd en de top van de organisatie geeft daaraan nog niet de aandacht die er aan besteed moet worden. Voorts is in het huidige politieke systeem veel meer eer te behalen met het maken van nieuw beleid dan met het uitvoeren van beleid dat eenmaal is afgesproken. Implementatie scoort niet hoog en dat geldt ook voor de ambtelijke culturen. Dat leidt ertoe dat de mensen die zich bezighouden met de implementatie en daarbij een probleem constateren, lang niet de aandacht krijgen die zij soms verdienen. Deze cultuur zou volgens de minister doorbroken moeten

worden. Daar komt nog bij – dat blijkt volgens de minister ook duidelijk uit het rapport-Kottman – dat een aantal processen niet goed is georganiseerd omdat de organisatiestructuren niet helder zijn of omdat de coördinatie niet goed was. De minister merkte verder op dat de richtlijn complexe regels bevat waarover veel juristen verschillende meningen hebben gegeven. Wellicht is de politieke rel over Securitel wel een blessing in disguise geweest, omdat iets dergelijks een schokeffect in de organisaties teweegbrengt. Juist dit soort dingen kan de politieke en ambtelijke cultuur wat veranderen. Hij meende evenwel niet dat er «blote onwil» was om te voldoen aan de richtlijn. Hij vergeleek het probleem met het milleniumvraagstuk: een lastig probleem dat in feite alleen maar kosten met zich brengt. Het is vervelend en wordt daarom in ongeloof weggedrukt. Het wordt meer een ontkenning van een realiteit.

Verder legde de minister uit dat in de Commissie, evenals in Nederland, heel lang de indruk bestond dat a. het niet notificeren geen consequenties zou hebben, behalve dat het alsnog zou moeten gebeuren en dat b. er zelfs afspraken met Nederland waren gemaakt waardoor het, naar men toen dacht, beperkte aantal wetten en regels dat niet was genotificeerd alsnog op een bepaalde manier kon worden gecorrigeerd. Ook was niet helder waarop de richtlijn precies betrekking had. In november/december 1996 dachten de specialisten nog dat het om zo'n twintig gevallen ging. De omvang van de richtlijn is pas in januari tot april volledig tot uiting gekomen. De interpretaties en de consequenties van bepaald gedrag konden volgens de minister ook niet helder zijn, omdat de regeling complex en multi-interpretabel was.

2. Naar de mening van de minister kan er geen misverstand over bestaan dat voor het wel of niet notificeren maar één persoon verantwoordelijk is, namelijk de minister die verantwoordelijk is voor de desbetreffende wetgeving, AMvB of ministeriële regeling. Hieraan voegde hij toe dat er wel een aantal manieren zijn om die bewindspersoon te helpen in het dragen van die verantwoordelijkheid.

Inzake de voorbereiding van de wetgeving en het ontstaan van Europese regels zijn er onderscheiden verantwoordelijkheden. Daarbij zijn de taken verdeeld tussen Buitenlandse Zaken en Justitie. Gaat het om het totstandkomen van en de interpretatievragen over het EG-recht, dan is de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aanspreekbaar. Wordt het Europees recht gezien op zijn betekenis voor de nationale wet- en regelgeving dan is de minister van Justitie aanspreekbaar.

Voorts zijn er drie kenniscentra, namelijk op de departementen van Buitenlandse Zaken, Justitie en Economische Zaken. Dit zijn servicecentra voor de andere departementen. Het is evenwel aan de andere departementen om te bepalen of zij van die kennis wel of geen gebruik willen maken.

Om te kunnen bezien of de wetgevingstrajecten goed in elkaar steken, is de legal audit opgezet. Deze laat de verantwoordelijkheid van de individuele bewindspersoon voor de organisatie van zijn departement onverlet. Bij de legal audit verricht Justitie een servicefunctie waardoor een doorlichting plaatsvindt van de juridische processen op dit gebied. Via de legal audit worden de verantwoordelijkheden aangescherpt, worden de procedures beter gestructureerd en de notificatiecoördinatoren duidelijk gepositioneerd. De minister meldde verder dat op het ministerraadsformulier expliciet de vraag is opgenomen of genotificeerd is of niet.

Over het verzoek van de Kamer om een centraal notificatiepunt in het leven te roepen, heeft het kabinet advies gevraagd aan de heer Kottman. Volgens de minister heeft Kottman overduidelijk kenbaar

gemaakt dat het erg onverstandig is om in dezen te centraliseren omdat het dan onduidelijk is wie verantwoordelijk wordt. Het alternatief is dat één persoon verantwoordelijk wordt, maar deze kan die verantwoordelijkheid vervolgens niet dragen. Daarnaast zou het volgens Kottman de eigenaardige politieke consequentie hebben dat een minister niet meer verantwoordelijk is voor zijn eigen wetgeving. Het kabinet heeft om deze redenen daartoe niet besloten, maar wel geprobeerd verantwoordelijkheden aan te scherpen en te verduidelijken.

In antwoord op de vraag van de heer Rabbae waarom de minister van Economische Zaken nu de primaire verantwoordelijkheid heeft, zei de minister dat een van zijn specialisten indertijd heeft geconstateerd dat er een probleem was. Dit is allereerst interdepartementaal aan de orde gesteld en vervolgens heeft de minister van EZ het in het kabinet naar voren gebracht. Bovendien had het ministerie van EZ een concentratie van kennis op dit gebied in huis. In die tijd ressorteerde onder EZ immers de dienst inen uitvoer, die inmiddels bij Financiën thuishoort. De minister releveerde verder dat degene die het probleem in het kabinet had aangekaart – de minister van EZ – werd gevraagd om het probleem samen met de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de minister van Justitie op te pakken. De minister van Economische Zaken heeft zo de verantwoordelijkheid gekregen voor de hersteloperatie. Deze eindigt op het moment dat de laatste notificatie is geschied. Op de vraag van de heer Ybema, wie achteraf gezien de primaire verantwoordelijkheid voor de coördinatie had moeten krijgen, zei de minister dat de verantwoordelijkheid inzake het vraagstuk van de interpretatie van de wetgeving op dat tijdstip minder scherp was georganiseerd dan nu. Dat zou neerkomen op een gedeelde verantwoordelijkheid voor Buitenlandse Zaken en Justitie. Voor de notificatie zou de individuele bewindspersoon verantwoordelijk zijn. De minister wees erop dat het indertijd ging om de coördinatie van een hersteloperatie, een operatie met een tijdelijk karakter. Er kan geen minister van hersteloperaties worden aangewezen. Het kabinet kent soms ook projectverantwoordelijkheden, waarbij een aantal ministers de verantwoordelijkheid voor een project oppakken. Coördinerende bewindspersonen hebben echter een probleem als zij de bevoegdheden om invloed uit te oefenen op die coördinatie niet hebben. In het rapport-Kottman is dan ook geconcludeerd dat een universele verantwoordelijkheid voor dit notificatieprobleem een ingreep zou betekenen op de wetgevende verantwoordelijkheid van individuele ministers. En dat was ongewenst. Ook in de toekomst zal het zo blijven dat de individuele minister verantwoordelijk is voor de notificatie. Gaat het om deze herstelprocedure, dan kan de minister van Economische Zaken worden aangesproken. De legal audit en de vertaling van de EG-regels in de Nederlandse wetgevingspraktijk vallen onder de minister van Justitie. De interne markt hoort bij de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken.

De heer **Koekkoek** (CDA) meende dat het toch meer voor de hand had gelegen dat de minister van Justitie de coördinerende rol in de hersteloperatie op zich had genomen. Zij heeft immers de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de wetgeving. Toetsen of Europese regelgeving wordt nageleefd, hoort daarbij evenals het toezicht op de nakoming van de notificatieplicht. Dat is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de afzonderlijke ministers, maar het staat niet voor niets in de aanwijzingen.

De **minister van Economische Zaken** ging vervolgens in op het derde punt: het verloop van de hersteloperatie. Op 4 december is de laatste standstillperiode van de 222 regelingen afgesloten. Op 10 van deze

regelingen is een UGM uitgebracht, waardoor de standstillperiode van die regelingen met drie maanden is verlengd. Daarbij is het gelukt twee UGM's om te buigen in een opmerking. Verder zijn 25 specifieke vragen ontvangen waarop binnen een bepaalde tijd geantwoord moest worden. Deze vragen zijn alle beantwoord. Van de 50 opmerkingen die zijn gemaakt, zijn er ongeveer 40 beantwoord. 9 regelingen zijn onderwerp van gesprek geweest tussen Landbouw, EZ en de Commissie vanwege een dreigende UGM. Dat heeft voor alle regelingen tot een bevredigende oplossing geleid.

In december zijn 221 WTO-standstillperiodes afgesloten, een score van 99%. Op 13 december zal de laatste standstillperiode van een SPS-overeenkomst van het ministerie van VWS aflopen. Met uitzondering van de regelingen waarop een UGM is uitgebracht, zal het herstel dus per 1 januari 1998 zijn gerealiseerd.

Tot slot merkte hij tegenover mevrouw Voûte op dat het de vraag is of een opmerking geen functie heeft. Als het middel van de opmerking niet bestaat, zou men immers gedwongen worden om het instrument van de UGM te hanteren. Juist het maken van een opmerking kan voorkomen dat een UGM wordt uitgebracht. De opmerking en de UGM hebben volgens de minister beide het voordeel dat infractieprocedures voorkomen kunnen worden.

De **staatssecretaris van Buitenlandse Zaken** wilde zich graag nadrukkelijk aansluiten bij de organisatorische en psychologische analyse die de minister van Economische Zaken heeft gemaakt over het ontstaan van deze problematiek. Hij stelde voorop dat gevoelens van ongenoegen over richtlijn 83/189 niet terecht zijn, omdat het een buitengewoon waardevolle richtlijn is. Zij geeft de Commissie immers een instrument in handen om het functioneren van de interne markt te bewaken. Door het bestaan van deze richtlijn kunnen afspraken worden gemaakt en kunnen incidenten in lidstaten centraal worden bewaakt. Hij was er blij mee dat het hof zich als centrale bewaker van zo'n supranationale rechtsorde en het functioneren van de interne markt heeft opgeworpen. Op deze manier kunnen andere lidstaten worden aangesproken op het functioneren van de interne markt. Daarvoor is het evenwel noodzakelijk dat de eigen stoep goed geveegd blijft. Men moet zich dan ook niet verkijken op de perfectie die door de Nederlandse diensten bij de uitoefening van hun functie wordt nagestreefd.

Verder merkte hij op dat niemand had voorzien dat het hof zou uitspreken dat niet genotificeerde regelingen nimmer tegen belanghebbenden konden worden ingeroepen. Zelfs de specialisten die met deze gedetailleerde regelgeving te maken hebben, hebben deze consequentie nimmer verwacht.

Ook de staatssecretaris noemde in dezen het gebrek aan internalisering. Er is volgens hem een te grote afstand tussen degenen die op technisch vlak verantwoordelijk zijn voor inspectie en regelgeving op gespecialiseerd gebied en de beleidsontwikkeling in Brussel. Rechtssubjecten in Nederland dienen daarom actiever en indringender op de hoogte te worden gesteld van de ontwikkelingen in Brussel. Het leek hem daarom terecht dat Kottman in zijn advies heeft gemeld dat dit aspect moet worden aangescherpt en dat kenniscentra hun kennis moeten verzamelen. De meldingsfunctie van de permanente vertegenwoordiging Europese Unie (PV EU) moet verbeterd worden. Het gaat hierbij om een vroege waarschuwing over de ontwikkelingen binnen de Europese Commissie. Aangezien de PV hierin een specifieke rol speelt, is afgesproken dat zij hieraan extra aandacht besteedt.

Om de kennis over beleidsontwikkeling, rechtsontwikkeling en de doorwerking ervan in de Nederlandse rechtsorde te verbeteren, is afgesproken dat Buitenlandse Zaken en Justitie tezamen de rechtsontwikkelingen op een hoger niveau, op DG-niveau, zullen volgen. Wat tot

de administratie en de juridische afdelingen moet doordringen, zal preciezer worden geformuleerd. Daarvoor wordt één commissie Europees recht in het leven geroepen die zich zal bezighouden met de thema's:

1. het volgen van de rechtsontwikkeling bij de beleidsopbouw in Brussel;
 2. coördinatie van beleidsontwikkeling en beïnvloeding van besluitvorming in Brussel;
 3. rechtsvoering voor het Europese Hof van justitie;
 4. de doorwerking van Europees recht op nationale wet- en regelgeving.
- Over de organisatie hiervan zal de Kamer nog een nadere mededeling ontvangen. Hierbij zal overigens worden vastgehouden aan het advies van Kottman. De politieke verantwoordelijkheid voor ordentelijke notificatie op basis van internationale regelgeving houdt de vakminister. Het leek de staatssecretaris dat, als hiervoor een ministeriële verantwoordelijkheid wordt gecreëerd, van de notificatie buitengewoon weinig terechtkomt. In de nieuwe, interdepartementale commissie zijn alle departementen op hoog niveau vertegenwoordigd, opdat vroege waarschuwing naar de departementen kan plaatsvinden. Het postadres van deze commissie is Bezuidenhoutseweg 67 (Buitenlandse Zaken). Er zal toch een gedeelde verantwoordelijkheid zijn omdat deze commissie zich zal bezighouden met de beleids- en rechtsontwikkeling in Brussel voordat er sprake is van gedetailleerde regelgeving. Dat is een traditionele verantwoordelijkheid van Buitenlandse Zaken. Verder zal de wetgevingskwaliteit worden bekeken en een toetsing plaatsvinden aan het geldend internationaal recht. Dat is een traditionele functie van de minister van Justitie. De eerste voorzitter van deze commissie is de DG Buitenlandse Zaken, de tweede voorzitter is de DG Justitie. Het postadres correspondeert derhalve met het adres van de eerste voorzitter.

De staatssecretaris merkte op dat de doorvertaling van WTO-verplichtingen of andere internationale conventies die van invloed zijn op het vrije verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal, altijd plaatsvindt via Europese verordeningen. Het leek hem daarom het beste dat Nederland zich sterk blijft oriënteren op het Brusselse publicatieblad.

Het pleidooi van mevrouw Voûte voor het goed oppoetsen van de commissie BNC beschouwde de staatssecretaris als een welkome ondersteuning van zijn eigen beleid. Deze commissie functioneert goed. Inmiddels zijn haar toetsingscriteria uitgebreid met een deregulerings- en subsidiariteitstoets, een toets op de invloed op nationale wetgeving en een budgettaire toets.

De **minister van Justitie** maakte duidelijk dat zij bij de Securitelkwestie is betrokken omdat zij in een eerste reactie van het kabinet heeft aangegeven wat de rechtsgevolgen van een en ander zouden zijn. In dit kader wilde zij graag uitleg geven over de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor de wetgevingskwaliteit. Er kan niet worden gesteld dat de minister van Justitie verantwoordelijk is voor de wetgeving in Nederland. Dat zou wel mogelijk zijn als het wetgevingsproces anders was georganiseerd, bijvoorbeeld bij het bestaan van een departement wetgeving, dat de wetgeving van alle beleidsgebieden voor zijn rekening neemt. Nederland heeft daar echter niet voor gekozen. Ieder departement heeft een eigen wetgevingsafdeling en als zodanig is iedere minister verantwoordelijk voor de wetgeving die hij uitbrengt. Er is echter wel een zekere verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Deze is neergelegd in de nota Zicht op wetgeving. Uit deze nota blijkt dat de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie in drie kernbegrippen is samen te vatten:

1. het ondersteunen van ministeries door middel van ad hocadvisering;
2. het stimuleren van goede wetgevingsprocessen;
3. het toetsen van wetsvoorstellen en ontwerp-AMvB's.

De minister wees erop dat de ministeriële regelingen – waar het bij de Securitelkwestie voor 80% om gaat – hierbij niet worden genoemd. De vraag op het ministerraadsformulier of genotificeerd is of niet, heeft dan ook alleen maar betrekking op wetten en AMvB's. Daardoor blijven de ministeriële regelingen uit het zicht.

De toetsende rol van het ministerie van Justitie houdt volgens de minister niet in dat elk voorstel van het begin tot het eind wordt getoetst. Dat is niet alleen fysiek onmogelijk, daarvoor is ook onvoldoende tijd beschikbaar. Justitie kan wel adviseren of criteria stellen waaraan een bepaald wetsvoorstel moet voldoen. In de praktijk zal ieder wetsvoorstel worden begeleid, maar de verantwoordelijkheid hiervoor kan de minister van Justitie niet nemen omdat zij slechts een adviserende rol heeft. Het komt vaker voor dat om andere motieven toch voor iets anders wordt gekozen.

De heer **Koekkoek** (CDA) vroeg de minister te overwegen het advies van Justitie te vermelden in de memorie van toelichting van elk wetsvoorstel, opdat de Kamer daar kennis van kan nemen.

De **minister van Justitie** voelde daar niets voor omdat in dat geval in elke memorie van toelichting een conflict tussen de minister van Justitie en de vakminister breed wordt geëtaleerd. Zij hield zich in dezen liever aan de nota Zicht op wetgeving.

De minister legde verder uit dat het aanvankelijk de bedoeling was een projectplan op te stellen voor de opzet en inrichting van de hersteloperatie. Dit plan is niet per 1 december aan de Kamer voorgelegd omdat het herstel veel sneller is gegaan dan verwacht. Daarom is niet alleen de procedurele aard in een plan uiteengezet, maar is de gehele opzet op papier gezet. In plaats van het projectplan zal de Kamer dit stuk over de gehele opzet ontvangen.

Bij de legal audit – een aanvullende taak van Justitie – is het volgens de minister de bedoeling dat een soort visitatie wordt opgezet. Daarbij zal Justitie de audit samen met de departementen uitwerken. In 1998 zal een nulmeting plaatsvinden. Daarbij wordt ieder departement bezocht.

Vervolgens zal regelmatig visitatie plaatsvinden. Het product hiervan zal worden aangeboden aan de vakminister die zelf de verantwoordelijkheid heeft om daar iets mee te doen. De legal audit heeft het doel het departement een spiegel voor te houden van zijn wetgevingskwaliteit en heeft betrekking op het gehele wetgevingsproces. De notificatieplicht is echter een miniem onderdeel van dit proces. Wel zullen op ieder departement notificatiecoördinatoren worden aangesteld. Het is de bedoeling dat zij met elkaar vergaderen en het proces van notificatie levend houden. Een permanente externe controle vindt dus niet plaats.

De vragen over de rechtsgevolgen van het Securitel-arrest wilde de minister globaal beantwoorden. De strafzaken hebben de meeste aandacht getrokken. Is de Schutznorm gevolgd door rechter en Hoge Raad? Bij de behandeling van de Wet wapens en munitie heeft de HR gesteld dat deze wet geen technische voorschriften bevat in de zin van de EG-notificatierichtlijn en dus niet aangemeld behoefde te worden. In het alcohol-arrest volgt de HR een andere redenering dan de Schutznorm, maar hij komt uiteindelijk wel op hetzelfde uit. De minister deelde mede dat hierover prejudiciële vragen zijn gesteld aan het Hof van justitie-EG door de rechtbank in Maastricht. De Europese Commissie heeft haar mening hierover reeds gegeven en daaruit blijkt dat zij de opvatting van de regering volgt. Wel was de minister benieuwd naar de uitspraak van het hof in Luxemburg. Die is volgens haar bepalend voor het wel of niet gelden van de schutznormtheorie.

Verder is een schadeclaim ingediend van 4 mld. Omdat deze claim ongespecificeerd was, is zij afgewezen. Of de claim die de HEMA inzake telefoons heeft ingediend, wel of niet moet worden gehonoreerd, wordt

nog nader onderzocht. Bij de Wet op de kansspelen zijn ongeveer 50 zaken geseponeerd. De minister releveerde dat hierbij gaat om gevallen waarin er wel een vergunning was maar de desbetreffende automaat niet voldeed aan de gestelde technische eisen.

Wie als belanghebbende wordt aangemerkt, zal volgens de minister uiteindelijk toch door de rechter moeten worden bepaald. Hierbij wordt de definitie in de AWB gevolgd: degene die rechtstreeks in zijn belang is getroffen.

De minister meldde verder dat het beperkte aantal gedane gratieverzoeken nog in procedure is. Hierover zal eerst advies worden gevraagd aan de officier van justitie en de rechtbank.

Op de vraag van de heer Koekkoek naar de beleidsregels antwoordde de minister dat dit een kwestie van interpretatie is. De beleidsregels hebben toch een minder dwingend karakter van algemeen verbindende voorschriften. Bovendien richten beleidsregels zich niet tot de justitiebelen, maar tot bestuursorganen. Onduidelijk is in hoeverre onder het begrip «de facto technisch voorschrift» ook beleidsregels zijn begrepen. Omdat het een interpretatie is, achtte zij het niet uitgesloten dat bepaalde beleidsregels toch notificabele technische voorschriften bevatten. De notitie (25 389, nr. 18) heeft ook een interpretatie gegeven van de inroepbaarheid volgens artikel 9 (de opschorting) of artikel 8 (de notificatie) van de richtlijn. Het is dus mogelijk dat daar anders over wordt gedacht. Zij hoopte dat het hof in Luxemburg nog een gelegenheid zou krijgen zich daarover uit te spreken. De minister was het met de heer Koekkoek eens dat de richtlijn ruimer is dan het betoog op blz. 9 van de notitie (25 389, nr. 18).

Tot slot ging de minister in op de interdepartementale organisatiestructuur m.b.t. het EG-recht. In feite moet de nieuwe commissie worden beschouwd als een commissie met twee zwaartepunten: voorbereiding en uitvoering van EG-recht. Voor Buitenlandse Zaken is de voorbereiding essentieel. Dit departement heeft ook veel expertise op dit gebied. Voor Justitie is het essentieel hoe een uitgebrachte verordening of richtlijn in de praktijk geïmplementeerd moet worden. Dat zou de minister niet graag aan Buitenlandse Zaken overlaten. Omdat Buitenlandse Zaken eerste waarnemer is in dit traject – BZ heeft waarnemers bij het hof in Luxemburg, maar bijvoorbeeld ook bij het hof in Straatsburg – is als eerste voorzitter van de nieuwe commissie voor Buitenlandse Zaken gekozen. Justitie is echter zwaar vertegenwoordigd. De minister zei dat in de praktijk moet worden bekeken hoe een en ander werkt. Als het niet goed gaat, moet het volgens haar voor herziening vatbaar zijn.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Van Oven** (PvdA) vroeg de regering in haar eindrapportage nader in te gaan op punt 8 van de brief op stuk nr. 27 en verzocht haar duidelijk te maken wie in welke gevallen als eerste kan worden aangesproken.

Mevrouw **Voûte-Droste** (VVD) sloot zich hierbij aan. Zij verzocht de regering expliciet de internationale component van de regelgeving in haar eindrapportage op te nemen.

De **minister van Justitie** zei toe ervoor te zorgen dat hieraan nader aandacht zal worden besteed. De regering zal de verantwoordelijkheidsverdeling zo goed mogelijk uitschrijven.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
H. Vos

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
V. A. M. van der Burg

De voorzitter van de algemene commissie voor Europese Zaken,
Ter Veer

De griffier van de commissie voor Economische Zaken,
Tielens-Tripels