

Vergaderjaar 1999–2000

26 800 VI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2000

Nr. 59

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 7 maart 2000

De vaste commissie voor Justitie¹ en de algemene commissie voor Europese Zaken² hebben op 17 februari 2000 overleg gevoerd met minister Korthals van Justitie en staatssecretaris Benschop van Buitenlandse Zaken over **de brief d.d. 12 augustus 1999 ter geleiding van het kabinetsstandpunt versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten** (26 200-VI, nr. 65).

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Balkenende** (CDA) erkende dat versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten onder omstandigheden geboden kan zijn. Het voor dit doel buiten werking stellen van wettelijke of AMvB-bepalingen is echter slechts toelaatbaar in nader aan te duiden gevallen en onder strikt omschreven voorwaarden. Het implementatieproces is weliswaar verbeterd, maar het ontbreekt volgens de Raad van State toch aan een goede analyse van de huidige knelpunten bij implementatie, met name bij de verschillende ministeries. Waar hebben zich de laatste jaren nog problemen afgetekend? Wat waren dat voor problemen en kunnen die nu worden voorkomen? Indien bestaande problemen kunnen worden weggenomen, is het niet ondenkbaar dat de noodzaak van een buitenwerkingstellings- en indeplaatsstellingsbevoegdheid aanzienlijk kan worden beperkt.

Verruiming van de delegatiemogelijkheden bij implementatie kan ten koste gaan van de rol van het parlement. De Raad van State ziet weliswaar een beperkte beleidsruimte, maar het kabinet wil voorhangprocedures bij verordeningen categoriaal uitsluiten. Het is overigens een must dat een buitenwerkingstellings- en indeplaatsstellingsbevoegdheid gedurende vier weken in ontwerp aan de Staten-Generaal wordt overgelegd. Er is een relatie tussen het voorbereiden en implementeren van internationale

¹ Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Rouvoet (RPF), Rabbiae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Dittrich (D66), ondervoorzitter, O. P. G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Weekers (VVD), Wijn (CDA), Van der Staaij (SGP), Ross-van Dorp (CDA), Patijn (VVD), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Brood (VVD).

Piv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Arib (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Schutte (GPV), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Hoekema (D66), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), De Vries (VVD), Eurlings (CDA), Van Walsem (D66), Buijs (CDA), Rijpstra (VVD), Van Baalen (VVD), Van Blerck-woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Kamp (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Weisglas (VVD), Scheltema-de Nie (D66), Van Middelkoop (GPV), Voûte-Droste (VVD), Verhagen (CDA), Rouvoet (RPF), Van Oven (PvdA), ondervoorzitter, Marijnissen (SP), Hessing (VVD), Hoekema (D66), De Haan (CDA), Koenders (PvdA), Weekers (VVD), Vendrik (GroenLinks), Timmermans (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Patijn (VVD), voorzitter, Karimi (GroenLinks), Eurlings (CDA), Bussemaker (PvdA), Bos (PvdA), Van den Akker (CDA), Albayrak (PvdA), Van Baalen (VVD).

Piv. leden: Blaauw (VVD), Dittrich (D66), Van den Berg (SGP), Wilders (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), De Graaf (D66), Valk (PvdA), Van Bommel (SP), Remak

(VVD), Ter Veer (D66), Van der Knaap (CDA), Waalkens (PvdA), Geluk (VVD), Harrewijn (GroenLinks), Zijlstra (PvdA), Mosterd (CDA), Verbugt (VVD), M. B. Vos (GroenLinks),

Visser-van Doorn (CDA), Feenstra (PvdA), Crone (PvdA), Balkenende (CDA), Örgü (VVD), Gortzak (PvdA).

besluiten. Betrokkenheid van het parlement in een vroeg stadium vergroot de rechtsstatelijke kwaliteit en zal onder omstandigheden versnelde implementatie ten dele kunnen legitimeren. In de brief wordt een relatie gelegd tussen delegatiebevoegdheden en een beperkte nationale beleidsruimte. Wat is de relatie tussen betrokkenheid van het parlement bij het voortraject en de delegatiebevoegdheid in het kader van versnelde implementatie? De heer Balkenende verwees in dit verband naar de European Scrutiny Committee in Engeland.

De politieke betekenis van versnelde implementatie houdt verband met de ruimte die er blijft voor nationale wetgeving en nationaal beleid. Als vraagstukken op internationaal niveau spelen en daar kunnen worden aangepakt, dan behoort dat niveau ook richtinggevend te zijn en past een snelle implementatie. Wanneer er geen objectieve gronden zijn die versnelde implementatie rechtvaardigen, moet in beginsel de «koninklijke weg» met alle waarborgen van het parlement bewandeld worden. Wat moet in dit verband verstaan worden onder «beperkte nationale beleidsruimte» en «meer vrije implementatie»? De Grondwet zou zich overigens niet ten algemene verzetten tegen de buitenwerkingstellingsbevoegdheid. Wanneer is er wel sprake van onverenigbaarheid met inhoud en strekking van de Grondwet? Verder was de heer Balkenende geïnteresseerd in een antwoord op de in de brief opgeworpen vraag over de verhouding tussen een adequate implementatietermijn en de concrete datum van implementatie. Wordt met de genoemde bijzondere wet bedoeld op een afzonderlijke wettelijke regeling waarin in algemene zin de buitenwerkingstellings- en indeplaatsstellingsbevoegdheid wordt geregeld en, zo ja, wanneer kan een voorstel terzake tegemoet worden gezien? Of wordt hiermee bedoeld dat per geval in een tijdelijke regeling zal worden voorzien en, zo ja, op welke juridische basis berust dan de delegatiebevoegdheid? Wanneer er sprake is van zowel een betrekkelijk korte implementatietermijn als een zekere beleidsvrijheid bij de implementatie van internationale besluiten, zal de koninklijke weg moeten prevaleren boven de delegatiebevoegdheid.

De tijdelijke buitenwerkingstellings- en indeplaatsstellingsregeling mag niet afwijken van de definitieve voorziening in een aanpassingswet of aanpassings-AMvB, omdat dit ten koste kan gaan van de rechtsstatelijke kwaliteit. Wat is overigens de strekking van de opmerking dat buitenwerkingstelling en indeplaatsstelling mogelijk dubbel werk opleveren? Wanneer kan voorts de visie van de commissie Wetgeving algemene regels van bestuursrecht (de commissie-Scheltema) op de optie van een vangnetbepaling in de AWB tegemoet worden gezien? Verder is het de vraag hoe de tweede conclusie van de brief zich verhoudt tot de eerste en de vierde voorwaarde voor buitenwerkingstelling en indeplaatsstelling. Hebben zich in de praktijk problemen voorgedaan bij het gebruik van de delegatiebevoegdheid voor implementatie van internationale besluiten? Is overigens voorzien in een evaluatie van de delegatiebevoegdheid in de praktijk?

De heer **Rehwinkel** (PvdA) vond het een goede zaak dat in algemene zin werd gesproken over de problematiek van de implementatie van Europese regelgeving. Volgens het kabinet is er door organisatorische maatregelen en het benutten van delegatiemogelijkheden vanaf 1994 veel minder vaak sprake van niet tijdige implementatie van internationale richtlijnen. Uit de bijlagen bij het ICER-rapport (Interdepartementale commissie Europees recht) blijkt evenwel dat het niet implementeren binnen de uitvoeringstermijn weliswaar aanmerkelijk minder voorkomt dan voor 1994, maar dat het sindsdien niet nog verder is teruggedrongen. In dit licht is het de vraag waarop het kabinet de verwachting baseert dat door optimaal gebruik te maken van bestaande mogelijkheden nog verdere winst kan worden bereikt. De Raad van State betreurt terecht dat er geen analyse is gemaakt van de thans nog bestaande knelpunten bij

implementatie en meer in het bijzonder van de verschillen die zich terzake tussen miniseriës voordoen. Is het kabinet bereid om alsnog zo'n analyse te maken? De heer Rehwinkel was met de Raad van State van mening dat de regering, indien zij gebruik wil maken van de voorziening tot versnelde implementatie, dit bij aanvang van de implementatietermijn aan de Staten-Generaal moet melden, onder vermelding van de redenen die er volgens haar zijn voor afwijking van de normale procedure. Als aan het eind van de implementatietermijn nog tot versnelde implementatie kan worden besloten, neemt het risico toe dat implementatie van internationale regelgeving te weinig aandacht krijgt.

In de brief staat dat in verschillende wetten gebruik is gemaakt van de mogelijkheid tot delegatie van de regelgevende bevoegdheid. Zeker nu een voorstel tot buitenwerkingstelling van de gebruikelijke wetgevingsprocedure wordt gedaan, is het interessant om te vernemen in hoeverre wetgeving daadwerkelijk versneld kan worden door delegatie en welke resultaten er zijn geboekt met meer voortvarend wetgeven. Waarop is overigens de voorwaarde gebaseerd dat er van buitenwerkingstelling alleen sprake kan zijn bij een implementatietermijn van minder dan vier maanden voor AMvB-bepalingen en minder dan twaalf maanden voor wetsbepalingen? Kunnen er geen beperktere termijnen worden gesteld? Wat is overigens de gemiddelde implementatietermijn van AMvB- en wetsbepalingen? Waarom wordt voor de bevoegdheid om een wet bij ministeriële regeling te vervangen, niet ook een implementatietermijn genoemd? Als een ontwerp-AMvB toch tegelijk met de ministeriële buitenwerkingstellingsregeling in de ministerraad moet worden behandeld, waarom wordt ten behoeve van de implementatie van internationale regelgeving dan niet de gebruikelijke procedure voor wijziging of vervanging van een AMvB gekozen? Het leek de heer Rehwinkel dat er geen sprake zal zijn van dubbel werk, als de versnelde implementatieprocedure alleen maar wordt toegepast wanneer dat hoogst noodzakelijk is. Het kabinet behoeft dus ook niet af te wegen of het vermeende dubbele werk bij buitenwerkingstelling en indeplaatsstelling wel opweegt tegen de tijdwinst die ermee geboekt wordt. Er moet dan gewoon zo snel mogelijk een regeling tot stand worden gebracht.

De heer **Van Middelkoop** (GPV) nam aan dat het kabinetsstandpunt over versnelde implementatie niet alleen EG-besluiten, maar ook besluiten van andere internationale organen betreft, zoals de Veiligheidsraad. Hij had overigens al enige tijd geen lijstje meer had gezien met de vorderingen van de diverse EG-lidstaten bij de implementatie van EG-regelgeving. Er is evenwel sprake van verbeteringen op organisatorisch gebied, zowel in Brussel en Straatsburg als in Nederland. Aanwijzing 339 van de aanwijzingen voor de regelgeving betreft de delegatie van regelgevende bevoegdheden. De mate van gedetailleerdheid van regelgeving mag overigens geen argument zijn om eerder tot delegatie over te gaan, omdat dit niets zegt over de aard van de bevoegdheden die in het geding kunnen zijn, en het karakter van de regelgeving. De delegatiemogelijkheid moet ook onderworpen worden aan checks and balances om te bepalen of een besluit geïmplementeerd kan worden middels wetgeving, een AMvB of een ministeriële regeling.

Er moet een aantoonbare noodzaak zijn om een buitenwerkingstellings indeplaatsstellingsbevoegdheid in een wet op te nemen. De in de brief genoemde implementatietermijn van twaalf maanden zou een maximumtermijn moeten zijn. Afhankelijk van de aard van de regelgeving zou het kabinet zich moeten inspannen om een kortere implementatietermijn te bereiken. Wat behelst overigens die bijzondere wet waarbij de buitenwerkingstellings- en indeplaatsstellingsbevoegdheid wordt geregeld? Wanneer wordt afgeweken van de voorwaarde dat de buitenwerkingstellingsregeling en de vervangende regeling in beginsel worden getroffen op het naastlagere niveau, zou de Kamer daar onmiddellijk over

geïnformeerd moeten worden. In het licht van versnelde implementatie zou overigens ook overwogen kunnen worden om de advisering van de Raad van State over te slaan. Wat is trouwens precies het verschil tussen rechtstreeks toepasselijke internationale besluiten en niet-rechtstreeks toepasselijke internationale besluiten?

Het risico bestaat dat het kabinet, als het middels buitenwerkingstelling en indeplaatsstelling heeft voldaan aan in het bijzonder Europese voorschriften voor implementatie, geen haast meer maakt met het opstellen van een aanpassingswet of aanpassings-AMvB. Aangezien de Staten-Generaal moeten toelaten dat een eenmaal aanvaarde wet voor een deel buiten werking wordt gesteld, zou het gepast zijn om in dit licht een tijdsliemiet op te nemen. Wat gebeurt er overigens, als de Kamer zo'n aanpassingswet niet aanneemt? De voorwaarde dat, indien de buitenwerkingstelling en indeplaatsstelling in een ministeriële regeling zijn genomen, deze regeling in het Staatsblad gepubliceerd moet worden, wijkt af van de bepaling in artikel 4 van de Bekendmakingswet dat dit in de Staatscourant moet gebeuren. Enige afstemming is dus gewenst. Wanneer de problemen met korte implementatietermijnen voortduren, zou voorts bekeken kunnen worden of een procedure als die voor stilzwijgende goedkeuring van verdragen op de lange termijn een oplossing kan bieden. Stilzwijgende goedkeuring biedt in elk geval de mogelijkheid om nadrukkelijke goedkeuring te vragen. Verdragen kunnen dan voorlopig toegepast worden, alvorens de Kamer haar laatste bijdrage levert aan een ratificatieprocedure.

Op zichzelf is het een goede gedachte om ter versnelling van het wetgevingsproces voorstellen die uitsluitend strekken ter implementatie, alleen plenair te behandelen. De heer Van Middelkoop verwachtte echter wel een verzoek van het kabinet aan de Kamer om terzake een voorziening te treffen en eventueel het Reglement van orde aan te passen. Voorts sprak hij zijn twijfels uit over het voornemen van het kabinet om aanwijzing 339 van de aanwijzingen voor de regelgeving aan te passen. Aanwijzing 339 is immers een algemene aanwijzing voor delegatie en heeft niet direct iets te maken met tijdsdruk. Vooral het voornemen om die aanwijzing zodanig aan te passen dat duidelijker tot uitdrukking wordt gebracht dat ook bij een grotere mate van nationale beleidsruimte delegatie naar het niveau van een AMvB aanvaardbaar is, zal zeer goed gemotiveerd moeten worden. Tot slot vroeg de heer Van Middelkoop om opheldering over het voornemen om de zeven in de brief genoemde voorwaarden voor buitenwerkingstelling en indeplaatsstelling in de desbetreffende delegerende wet op te nemen.

De heer **Vos** (VVD) stelde vast dat er thans sprake is van positieve aandacht voor implementatieregelgeving. Het fichesysteem biedt de Kamer bij de voorbereiding daarvan een uitstekend instrument om, indien gewenst, tot actie over te gaan, en moet dan ook gehandhaafd worden. Kan de regering trouwens invloed uitoefenen op de duur van de implementatietermijnen? Bij ruimere implementatietermijnen doen zich wellicht minder snel knelpunten voor. Waar liggen thans overigens nog knelpunten? Ook bij implementatieregelgeving moet de rol van het parlement in evenwicht blijven met die van de regering. Om de delegatiemogelijkheid te verruimen, wordt voorgesteld om ook bij een grotere beleidsruimte delegatie naar het niveau van een AMvB mogelijk te laten zijn. Aan welke mate van beleidsruimte wordt hierbij gedacht? Delegatie van onderwerpen met een grote beleidsruimte naar een lagere vorm van regelgeving moet slechts bij uitzondering plaatsvinden.

Ook gebruikmaking van de bevoegdheid tot buitenwerkingstelling onder gelijktijdige vaststelling van implementatiewetgeving moet tot het uiterste beperkt worden. Wellicht kan een oplossing gevonden worden in het creëren van een procedure van stilzwijgende goedkeuring van implementatievoorstellen. Wanneer een implementatievoorstel heel helder gefor-

muleerd is en voorzien is van de uitnodiging om daar geen diepgaande aandacht aan te besteden, zou het het parlement zonder slag of stoot kunnen passeren. Om een snelle behandeling te bevorderen, zou in de implementatieregelgeving wellicht helderder uiteengezet kunnen worden waar die regelgeving afwijkt van de richtlijnen als zodanig.

Antwoord van de regering

De **minister** merkte op dat het kabinetsstandpunt inzake versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten is ingegeven door de internationaal-rechtelijke verplichting om te voldoen aan de voor implementatie gestelde termijnen. De regering vindt dat daarbij de koninklijke weg voorop moet staan. Dat wil zeggen dat wijziging van een wet, een AMvB of een ministeriële regeling in beginsel op hetzelfde niveau moet plaatsvinden. Wetten die moeten worden aangepast, moeten ook primair op initiatief van de betrokken vakminister gewijzigd worden. Het Francovich/Bonifaciarrest van december 1991 heeft duidelijk gemaakt dat, als Europese regelgeving niet juist en tijdig geïmplementeerd wordt, de overheid aansprakelijk gesteld kan worden. Uit de implementatieoverzichten van Buitenlandse Zaken na 1991 blijkt dat sprake is van een keer ten goede. Op de departementen zijn allerlei organisatorische maatregelen genomen om sneller te kunnen werken. Desondanks is het niet uitgesloten dat er op deelterreinen problemen kunnen ontstaan. Die problemen – zij hebben niet te maken met het wegwerken van achterstanden – kunnen vanwege hun aard niet goed worden voorzien. Het gaat hierbij om besluiten die wel om implementatie in de Nederlandse wetgeving vragen, maar daarvoor geen tijd laten. Het betreft door de Raad vastgestelde EG-verordeningen die rechtstreeks toepasselijk zijn in het Nederlandse recht en vaak een zeer korte implementatietermijn kennen of bijvoorbeeld een gefixeerde einddatum hebben. Het betreft ook de uitvoeringsregelingen en uitvoeringsverordeningen zonder redelijke implementatietermijn van de Commissie, op de totstandkoming waarvan de lidstaten geen of veel minder invloed hebben dan bij gewone richtlijnen of verordeningen. Pas in dergelijke gevallen kan de noodzaak bestaan om een verdergaand instrument als de tijdelijke buitenwerkingstelling in te zetten.

In het kabinetsstandpunt zijn zeven randvoorwaarden genoemd die hierbij in acht moeten worden genomen. Er moeten immers garanties zijn om een gemakkelijk gebruik te voorkomen. Die garanties kunnen overigens worden afgeleid uit de procedure die bij het realiseren van de voorziening dient te worden gevolgd. De buitenwerkingstellingsbevoegdheid kent een hechte verankering in de wet. Bij het introduceren van de bevoegdheid in de wet heeft het parlement als medewetgever een allesbepalende invloed gehad. Onder «bijzondere wet» moet in dit verband een specifieke wet worden verstaan, zoals de Telecommunicatiewet. Voorts kan het buitenwerking stellen van een AMvB door een ministeriële regeling slechts aan de orde komen bij een implementatietermijn van minder dan vier maanden en het buitenwerking stellen van een wettelijke bepaling door een AMvB slechts bij een implementatietermijn van minder dan twaalf maanden. Dit zijn maximumtermijnen waarvoor op advies van de Raad van State is gekozen. De uitwerking van het kabinetsstandpunt zal overigens ongeveer een jaar na afloop van de parlementaire behandeling geëvalueerd worden.

Het parlement is bij het creëren van de buitenwerkingstellingsvoorziening betrokken middels de genoemde bijzondere wet. Uiteraard is het parlement ook betrokken bij de voorhangprocedure die is voorzien voor niet-rechtstreeks toepasselijke internationale besluiten. Daarnaast bestaat nog de algemene verantwoordingsplicht van een minister jegens de Tweede Kamer. Bij een rechtstreeks toepasselijk besluit, zoals een EG-verordening, is geen sprake van een voorhangprocedure, omdat zo'n besluit geen of

nauwelijks nationale beleidsruimte laat. Als gevolg daarvan is de nationale parlementaire speelruimte ook praktisch nihil. Bovendien moet daarmee strijdige nationale regelgeving zo snel mogelijk worden aangepast. Een voorhangprocedure in het geval van een rechtstreeks toepasselijke verordening of richtlijn is ook weinig zinvol, omdat de beslissing terzake bindend zal zijn en dus niet voor discussie vatbaar is. Verdergaande instrumenten om termijnoverschrijding te voorkomen, kunnen nodig zijn bij heel korte implementatietermijnen. De minister verwees in dit verband naar de voorbeelden op bladzijde 4 van de aanhangige brief. De regering kan niet of nauwelijks invloed uitoefenen op de implementatietermijnen voor richtlijnen of verordeningen van de Europese Commissie. Dat is wel het geval bij verordeningen van de Raad, zij het dat daar een onderhandelingsproces aan voorafgaat. De Kamer wordt ook tijdig op de hoogte gesteld van richtlijnen van bijvoorbeeld de JBZ-raad en kan dan discussiëren over de gevolgen hiervan voor de Nederlandse wetgeving. Het leek de minister overigens niet efficiënt om de Kamer te informeren over iedere buitenwerkingstelling en vervanging middels een ministeriële regeling. Dat zal wel gebeuren, als in een bijzondere situatie middels een ministeriële regeling van een wet wordt afgeweken. In eerste instantie wordt die aanpassing gepubliceerd in het Staatsblad en vervolgens wordt de betreffende wet gewijzigd. Immers, wanneer de buitenwerkingstelling bij de ministerraad wordt voorgesteld, zal tegelijkertijd een conceptaanpassingswet aan de ministerraad moeten worden voorgelegd. De Wet op de Raad van State verplicht de regering er overigens toe om ook bij een korte implementatietermijn advies te vragen aan de Raad van State. Er wordt wel naar gestreefd om de met advisering gemoeide tijd in onderhavige gevallen te bekorten. Het zal niet altijd lukken om een bijzondere wet tijdig het traject van advisering door de Raad van State en behandeling door Tweede en Eerste Kamer te laten doorlopen. Daarom is voor het opnemen van een buitenwerkingstellingsbevoegdheid in een wet en gebruikmaking daarvan een implementatietermijn van twaalf maanden genoemd. Zolang de Tweede Kamer de definitieve aanpassingswet niet heeft aangenomen, blijft de tijdelijke regeling gelden. Wanneer de Kamer een aanpassingswet op ongetwijfeld goede gronden verwerpt, moet het kabinet met een nieuw voorstel komen, uiteraard ook in overeenstemming met de internationale richtlijn.

Uit de belangrijke positie die door de Grondwet aan de wetgever in formele zin wordt gegeven, valt af te leiden dat in beginsel deze formele wetgever de hoofdzaken van beleid moet vaststellen. Afwijking van een wet en indeplaatsstelling van een andere regeling zijn alleen mogelijk, als de formele wetgever daarmee instemt. De regering acht het inconstitutieel, als een dergelijke bevoegdheid zonder enige verdere restrictie zou worden gegeven. Dan holt de wetgever de hem toekomende plaats in het wetgevingsproces te veel uit. Indien de wetgever echter in een beperkt aantal gevallen en onder speciale condities die ook in de wet zelf zijn opgenomen, toestaat dat van deze mogelijkheid en dan nog alleen tijdelijk gebruik wordt gemaakt, blijft het constitutionele stelsel van de wetgevingsprocedure afdoende in stand.

Aanwijzing 339 van de aanwijzingen voor de regelgeving geeft niet aan wanneer delegatie mogelijk is, maar geeft aan wanneer delegatie in meerdere mate dan normaal wenselijk kan zijn. Met het kabinetsstandpunt wordt ernaar gestreefd om de aanwijzingen nog wat nadrukkelijker dan nu het geval is, aandacht te laten vragen voor de afweging of in verband met de concrete implementatie geen gebruik kan worden gemaakt van delegatie. Vanzelfsprekend zal dit in het gemeen overleg tussen regering en parlement gemotiveerd moeten worden. Er is geen sprake van enig automatisme.

Wanneer wetgeving slechts op een paar ondergeschikte punten aangepast moet worden om een richtlijn te implementeren, behoeft er waarschijnlijk geen sprake te zijn van buitenwerkingstelling. Goedkeuring van imple-

mentatievoorstellen zal dan namelijk niet veel tijd in beslag nemen. Als de implementatietermijn evenwel heel kort is, is het denkbaar dat de Kamer in het geval van wijziging op een paar ondergeschikte punten uitgenodigd wordt om het implementatievoorstel stilzwijgend goed te keuren. De minister zegde toe schriftelijk terug te komen op deze casus. Stilzwijgende goedkeuring is zeker geen laatste redmiddel. De Kamer wordt overigens in het algemeen bij implementatiewetgeving betrokken, wanneer er sprake is van buitenwerkingstelling.

De **staatssecretaris** bevestigde dat implementatie van internationale besluiten meer aandacht krijgt, ook bij het opstellen en het vaststellen van die besluiten op bijvoorbeeld Europees niveau. Bewindslieden plegen in de Raad een steeds grotere inzet op het punt van de termijnen en de praktische aspecten van implementatie van vooral richtlijnen. Dit wordt weer spiegeld in de fiches die de Werkgroep beoordeling nieuwe commissievoorstellen (BNC) opstelt ter informatie van het parlement, de Nederlandse variant van de Engelse scrutinyprocedure. Er wordt overigens niet altijd tot een in Nederlandse ogen juiste implementatietermijn gekomen. Doordat in de raad van ministers, in de co-decisieprocedure en in de behandeling in het Europees Parlement wijzigingen in een richtlijn kunnen worden doorgevoerd en deze pas bij de formele publicatie in het Europese publicatieblad verwerkt worden, kan de implementatietermijn de facto nog wat bekort worden. Dit kan worden ondervangen door de implementatie op nationaal niveau al te beginnen op grond van het ontwerp dat gecirculeerd heeft, maar de aanpassingen die in het Europese traject zijn aangebracht, zullen ook geïmplementeerd moeten worden. De gegroeide Europese aandacht voor implementatie heeft ook geleid tot een verbetering van de nationale implementatietermijnen. Verschillende departementen hebben hiervoor organisatorische voorzieningen getroffen en hebben hun wetgevende capaciteit vergroot. Het departement van Buitenlandse Zaken houdt hier toezicht op en publiceert in dit verband bijvoorbeeld een overzicht van de stand van zaken bij de omzetting van EG-richtlijnen op de diverse departementen. Van die overzichten die ieder kwartaal worden opgesteld en aan de Kamer worden gestuurd, gaat een stimulerende werking uit. Iedere zes maanden wordt er een internationaal overzicht opgesteld op basis van de scoreboards van de Europese Commissie. Nederland bevindt zich daar de laatste tijd tussen de tweede en de vijfde plaats van boven. Dat impliceert dat zo'n 2% tot 4% van de richtlijnen niet geïmplementeerd is. Dat percentage varieert in Europa overigens van 1 tot 10 à 15. Ook de internationale scoreboards geven een stimulans om richtlijnen snel te implementeren. De gemiddelde vertraging bij implementatie loopt overigens nog steeds verder terug. Twee jaar geleden was die zo'n zeventien maanden en nu is die tien maanden. Er moet echter gestreefd worden naar verdere verbetering. De snelheid van implementeren hangt evenwel ook samen met de aard van de richtlijn die geïmplementeerd moet worden, de hoeveelheid richtlijnen die op een bepaald moment op een departement geïmplementeerd moeten worden en de daarvoor gestelde termijn. Problemen met de implementatie van besluiten en verordeningen met een korte implementatietermijn of een vastgestelde einddatum, bijvoorbeeld van de Commissie, kunnen niet worden ondervangen door organisatorische voorzieningen en meer capaciteit. Het onderhavige kabinetsstandpunt is bedoeld om daaraan tegemoet te komen. Dit betreft overigens ook bindende besluiten van onder meer de Internationale maritieme organisatie en de Centrale commissie voor de Rijnvaart.

In zijn brief van 14 januari is een overzicht gegeven van de implementatie van EG-richtlijnen en de knelpunten daarbij op de departementen van Verkeer en Waterstaat, VWS, LNV en VROM. Hierin wordt een analyse gegeven van de aard van de knelpunten, de reden daarvoor en wat daarmee van doen heeft.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Balkenende** (CDA) concludeerde dat bij implementatie van internationale besluiten in beginsel de koninklijke weg gevolgd moet worden en dat de buitenwerkingstellings- en indeplaatsstellingsbevoegdheid alleen worden gebruikt, als daar heel grondige redenen voor zijn. Het is echter nog steeds de vraag wanneer er nu sprake is van beperkte beleidsruimte. Verder zou voor het toepassen van de voorhangprocedure bij verordeningen niet uitgegaan moeten worden van de vraag of een besluit wel of niet rechtstreeks werkt, maar van de vraag of er al dan niet sprake is van beïnvloedingsmogelijkheden. Een andere reden om terughoudend om te gaan met de buitenwerkingstellings- en indeplaatsstellingsbevoegdheid, is gelegen in het feit dat een tijdelijke regeling van kracht blijft, wanneer het parlement de definitieve regeling terzake verwerpt. Verder herhaalde de heer Balkenende zijn vraag wanneer er nu sprake is van onverenigbaarheid van delegatie met de inhoud en strekking van de Grondwet, wat het gevolg is van het noemen van een concrete implementatiedatum voor EG-verordeningen en wanneer de visie van de commissie-Scheltema op een vangnetbepaling verwacht kan worden.

De heer **Rehwinkel** (PvdA) pleitte ook voor een terughoudend gebruik van de buitenwerkingstellings- en indeplaatsstellingsbevoegdheid. Hij vroeg zich overigens af of deze bevoegdheid wel in wetgeving opgenomen moet worden. Is het niet mogelijk om een versnelling van de implementatieprocedure te bereiken en tegelijkertijd de betrokkenheid van het parlement te garanderen? Hij verwees hierbij naar de suggestie om geen advies te vragen aan de Raad van State. Voorts zou hij graag zien dat er een maximumtermijn wordt genoemd voor de situatie waarin een wet door een ministeriële regeling vervangen kan worden.

De heer **Van Middelkoop** (GPV) vroeg om een overzicht van de wetten die in aanmerking komen voor het opnemen van een buitenwerkingstellings- en indeplaatsstellingsbevoegdheid. Verder zou hij graag een overzicht krijgen van de zaken die uit het onderhavige kabinetsstandpunt voortvloeien. Moet de Bekendmakingswet nu trouwens wel of niet gewijzigd worden op grond van de uitvoering van een en ander? De heer Van Middelkoop was nog niet overtuigd van de noodzaak voor wijziging van aanwijzing 339 van de aanwijzingen voor de regelgeving, zeker niet waar het gaat om het mogelijk maken van delegatie naar het niveau van een AMvB, wanneer er een grotere mate van nationale beleidsruimte bestaat. Tot slot herhaalde hij zijn vraag wat er precies bedoeld wordt met de zin in de derde conclusie dat de voorwaarden eveneens worden opgenomen in de desbetreffende delegerende wet.

De heer **Vos** (VVD) vroeg om een nadere inkleuring van de mate van beleidsvrijheid die gehanteerd zal worden, als er delegatie van regelgeving plaatsvindt.

De **minister** was het ermee eens dat terughoudend gebruik moet worden gemaakt van de bevoegdheid om regelgeving door lagere regelgeving buiten werking te stellen. Wanneer het een wet betreft, is de Kamer hier overigens al bij betrokken bij de totstandkoming van die wet. De bepaling dat er in geval van strijdigheid met bijvoorbeeld Europese regelgeving in bepaalde gevallen bij AMvB van de wet kan worden afgeweken, moet echter niet te snel worden opgenomen. Soms is het evenwel evident dat er op Europees niveau andere regels opgesteld zullen worden. In tegenstelling tot de huidige gang van zaken zal in de toekomst niet alleen in een wet worden opgenomen dat daarvan bij AMvB kan worden afgeweken, als de Europese regelgeving daar aanleiding toe geeft. Wanneer dat gebeurt, moet nu immers ook direct een conceptwetsvoorstel ter aanpas-

sing van die wet moeten worden opgesteld. Wanneer een besluit geen directe werking heeft, wordt de Kamer ook bij de buitenwerkingstelling betrokken, namelijk op het moment dat de AMvB terzake wordt voor-gehangen. Van directe werking is sprake, wanneer bijvoorbeeld een internationale verordening direct kan worden ingeroepen door de burger. Wanneer een internationale richtlijn de overheid verplicht om haar nationale wetgeving aan te passen, is er geen sprake van directe werking. Als de overheid in dat geval de implementatietermijn overschrijdt, kan zij op grond van het Francovich/Bonifaciarrest vervolgens wel aansprakelijk gesteld worden. En dat was een reden om de onderhavige voorstellen te doen.

Desgevraagd verduidelijkte de minister dat een eventuele buitenwerkingstellings- en indeplaatsstellingsbevoegdheid regeling zal moeten vinden in een materiële wet, zoals de Wet milieubeheer. In zo'n bijzondere wet worden ook de voorwaarden opgenomen. Daar komt dus geen aparte algemene implementatiewet voor. Het hangt overigens van de vakdepartementen af in hoeverre daar gebruik van gemaakt zal worden. Om het mogelijk te maken dat internationale besluiten binnen een verantwoorde termijn geïmplementeerd worden, zou de Kamer met het principe van de buitenwerkingstellings- en indeplaatsstellingsbevoegdheid akkoord moeten gaan. Wanneer de regering daar in het kader van een bijzondere wet gebruik van wil maken, zal hierover nader met de Kamer gesproken kunnen worden aan de hand van het conceptvoorstel terzake. De minister zegde toe om de Kamer naar aanleiding van het onderhavige overleg nader over een en ander te informeren in een brief. Hij verwees in dit verband ook naar de beantwoording van de schriftelijke vragen van de Eerste Kamer over dit onderwerp. De aanwijzingen voor de regelgeving worden formeel vastgesteld door de minister-president, minister van Algemene Zaken. Wanneer aanwijzing 339 veranderd moet worden, dan zal de Kamer daarvan in kennis worden gesteld, alvorens die wijziging daadwerkelijk van kracht wordt. Tot slot merkte de minister op dat de Bekendmakingswet zich er niet tegen verzet om een ministeriële regeling in het Staatsblad te plaatsen, mits dat dan wel bij wet wordt geregeld.

De **staatssecretaris** meende al voldoende duidelijk te zijn ingegaan op de complicaties die kunnen ontstaan door het noemen van een concrete datum voor implementatie in een besluit en het feit dat er vaak een lange periode zit tussen de aanneming van een besluit en de publicatie ervan in het Publicatieblad van de EG.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van Heemst

De voorzitter van de algemene commissie voor Europese Zaken,
Patijn

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Pe