

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. 79**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2000

Tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor Justitie en de algemene commissie voor Europese Zaken over het kabinetsstandpunt Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten op 17 februari 2000 (26 800-VI, nr. 59) is toegezegd dat ten aanzien van een aantal aspecten die tijdens het overleg aan de orde zijn geweest nog een nadere verduidelijking zou worden gegeven. Deze toezegging doe ik hierbij gestand.

#### **1. Algemeen**

Alvorens in te gaan op de naar aanleiding van het algemeen overleg te beantwoorden vragen schets ik graag nog eens kort de kern van het kabinetsstandpunt. Hiermee kunnen misverstanden mogelijk op voorhand worden weggenomen. Waar het in essentie om gaat is dat op sommige beleidsterreinen voorspelbaar is – op grond van Europeesrechtelijke ervaring of simpelweg op basis van de institutionele inrichting van internationale fora – dat zonder verdergaande voorzieningen tijdige implementatie volgens de gebruikelijke procedures illusoir wordt. In het kabinetsstandpunt wordt meer specifiek uitgeschreven onder welke omstandigheden hiervan sprake kan zijn. Denk bijvoorbeeld aan Europese regelgeving op de totstandkoming waarvan de lidstaten geen of nauwelijks invloed hebben.

Voor wetgeving op een dergelijk beleidsterrein kan volgens het kabinetsstandpunt – in elke wet afzonderlijk – worden besloten tot introductie, enkel geldend voor dat beleidsterrein van een bevoegdheid tot tijdelijke buitenwerkingstelling van wettelijke of amvb-bepalingen bij lagere regeling, onder gelijktijdige vaststelling van de nodige implementatieregels bij die regeling (hierna ook: de voorziening). Een dergelijke tot één wet beperkte (wettelijke) voorziening kan slechts worden getroffen als voldaan is aan zeven, in het kabinetsstandpunt verder uitgewerkte randvoorwaarden.

Het is dus niet zo, zoals aanvankelijk tijdens het algemeen overleg leek te worden verondersteld dat in het kader van het kabinetsstandpunt gevraagd zou worden om in te stemmen met een voornemen om over te gaan tot het opstellen een van uitgewerkt voorstel voor een kaderwet. Daarbij zou ook naar het oordeel van het kabinet de parlementaire betrokkenheid bij toepassing op een specifiek beleidsterrein onaanvaardbaar worden beperkt.

Uit bovenstaande nadere uitleg kan blijken dat van een algemene kaderregeling zeker geen sprake is. Bij ieder beleidsterrein waarbij zou worden overwogen de voorziening te introduceren, zal dit steeds specifiek bij wet worden geregeld. In paragraaf 3 wordt nog in een meer uitgewerkte vorm ingegaan op de wijze waarop in de verschillende fases van de voorziening de parlementaire betrokkenheid wordt gewaarborgd.

Voorts herinner ik er in dit verband nog aan dat tijdens het algemeen overleg is toegezegd dat de uitwerking van het kabinetsstandpunt in de praktijk zal worden geëvalueerd. Het is echter wel noodzakelijk dat hiermee eerst goede ervaringen moeten kunnen zijn opgedaan. Dat is de reden waarom de evaluatie eerst wordt voorzien een jaar na afloop van de parlementaire behandeling van het kabinetsstandpunt.

## **2. Mogelijke alternatieven**

Tijdens het overleg zijn in het kader van de bespreking van het kabinetsstandpunt van de zijde van de Kamer enkele alternatieve oplossingsrichtingen in bespreking gebracht waarop van mijn kant nog verder zou worden ingegaan. In eerste instantie gaat het hierbij om de adviserende rol van de Raad van State. Daarnaast is gevraagd om nog eens nader in te gaan op het mogelijkwerijs versnellen van wetgevingsprocedures door gebruik te maken van de rechtsfiguur van de stilzwijgende goedkeuring.

### *2.1 Achterwege laten van advisering door Raad van State*

De leden Middelkoop (GPV) en Rehwinkel (PvdA) vroegen zich af of hoe in het licht van versnelde implementatie gedacht wordt over het mogelijkwerijs achterwege laten van de advisering door de Raad van State. Deze vraag lijkt te veronderstellen dat de wetgevingsprocedure hierdoor wordt verkort.

Nadere overweging van dit voorstel kan mij echter tot geen andere conclusie brengen dan dat ik verdere uitwerking van dit alternatief verder buiten beschouwing zou willen laten. Allereerst wijs ik in dit verband op het kabinetsstandpunt, waarin wordt gewezen op de inspanningen die de Raad van State levert om adviestermijnen voor implementatietermijnen verder te beperken (blz. 3). Hieruit kan blijken dat, zeker waar het implementatiewetgeving betreft advisering door de Raad van State binnen een korte termijn plaatsvindt. Vanuit dit praktisch perspectief behoeven de bestaande afspraken naar mijn mening geen wijziging.

Er zijn echter ook principiële redenen om de adviserende rol van de Raad ten aanzien van implementatiewetgeving te handhaven. Het gaat hierbij om de positie van de Raad van State als laatste adviseur van de regering. In tegenstelling tot bij «normale wetgeving» zijn bij implementatiewetgeving de behandelingstermijnen aanmerkelijk verkort door bij het opstellen van dergelijke wetgeving geen advies te vragen van of overleg te voeren met maatschappelijke organisaties. Een dergelijk wetsvoorstel of ontwerpbesluit wordt dan in beginsel dan ook niet voorgepubliceerd, ter inzage gelegd of anderszins extern bekend gemaakt. Deze uitzondering op de reguliere wetgevingsprocedure is wettelijk verankerd in titel 1.2 van de

Algemene wet bestuursrecht. De bekorting van de procedure die hiermee wordt bereikt maakt het des te meer van belang dat in elk geval de Raad van State zich als onafhankelijk adviseur in laatste instantie over dergelijke voorgenomen wetgeving kan uitlaten.

## *2.2 Stilzwijgende goedkeuring*

In het kabinetsstandpunt is onder punt 4 ingegaan op mogelijke oplossingen voor de langere termijn. Het kan bijvoorbeeld gaan om een procedure zoals die geldt voor stilzwijgende goedkeuring voor verdragen. Tijdens het algemeen overleg wees het lid Middelkoop er in dit verband op dat de stilzwijgende goedkeuring in elk geval de mogelijkheid biedt om nadrukkelijke goedkeuring te vragen. Verdragen kunnen dan voorlopig toegepast worden, alvorens de Kamer haar laatste bijdrage levert aan een ratificatieprocedure.

In het kabinetsstandpunt was deze oplossing kort aangeduid. In feite was deze slechts aangehaald om aan te geven dat, als op de langere termijn zou blijken dat een implementatievoorzieningenpakket, inclusief de vergaande buitenwerkingstelling, niet voldoende is, er als ultimum remedium nog een andere procedurele oplossingsrichting is, die echter nog aanzienlijk verdergaande invoeringsconsequenties met zich meebrengt. In het kabinetsstandpunt is namelijk aangegeven dat de voorziening past binnen het huidige constitutionele bestel. Een procedure voor stilzwijgende goedkeuring vergt echter een Grondwetswijziging.

Eerder is de procedure van stilzwijgende goedkeuring al aan de orde geweest in het kabinetsstandpunt Voortvarend wetgeven (kamerstukken II 1993/94, 23 462, nr. 1, blz. 19–20) waarin werd ingegaan op het advies van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten over de wetsprocedure (CTW 92/6 – 30 september 1992). De Toetsingscommissie had een wetgevingsprocedure beschreven waarbij een wetsvoorstel gelijktijdig aan beide Kamers ter stilzwijgende goedkeuring werd voorgelegd. Zou vervolgens niet binnen een bepaalde tijd om uitdrukkelijke parlementaire goedkeuring worden gevraagd door een van beide Kamers of een bepaald aantal leden daarvan, dan zou het voorstel na bekrachtiging wet worden. Deze procedure die in de ogen van de Toetsingscommissie uitsluitend geschikt was voor wetsvoorstellen ter implementatie van EG-regelgeving, zou echter wel een wijziging van de Grondwet vergen.

Ten aanzien van dit voorstel oordeelde het kabinet toentertijd dat de gedachte van de commissie een interessante was, maar dat het nog geen aanleiding zag om op dit punt een grondwetswijziging in gang te zetten. Het oordeelde onder meer dat eerst het effect zou moeten worden afgewacht van in die periode ingevoerde maatregelen ter versnelling van implementatiemaatregelen. Thans is de situatie eigenlijk geen andere. In deze zin geldt Voortvarend wetgeven ook vandaag de dag nog onverkort. Het kabinet wil eerst ervaring opdoen met de buitenwerkingstellingsvoorziening en later aan de hand van deze ervaringen bezien in hoeverre het dan nog nuttig is om verdergaande oplossingsinrichtingen in beschouwing te willen nemen.

De hierboven geschetste constellatie dient overigens wel te worden onderscheiden van een suggestie die ik deed tijdens het algemeen overleg. Ik gaf aan dat als de implementatietermijn heel kort is, het denkbaar is dat «de Kamer in het geval van een wijziging op een paar ondergeschikte punten uitgenodigd wordt om het implementatievoorstel stilzwijgend goed te keuren» (kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 59, blz. 7). Deze schets ziet veel meer op de situatie waarin er sprake is van normale procedure, waarin een wetsvoorstel achtereenvolgens in de Tweede en de

Eerste Kamer aan de orde wordt gesteld. De behandelingsprocedures voorzien er thans al in dat een niet controversieel wetsvoorstel versneld «door de procedure kan worden geholpen» door het uitbrengen van een blanco verslag en een verdere behandeling als hamerstuk. Hiervoor hoeven dus verder geen bijzondere voorzieningen te worden getroffen. In het kabinetsstandpunt komt dit aspect aan de orde in de onder punt 5 opgenomen eerste conclusie. «In de in aanmerking komende gevallen zal worden bezien of met de Tweede en de Eerste Kamer kan worden gekomen tot verdere afspraken over mogelijke versnelling van het wetgevingsproces, bijvoorbeeld door voorstellen die «uitsluitend strekken ter implementatie» direct na aanhangigmaking te agenderen voor openbare behandeling.»

### **3. Parlementaire betrokkenheid**

Een belangrijk uitgangspunt bij het opstellen van het kabinetsstandpunt is geweest dat in de procedure de parlementaire inbreng op adequate wijze moet zijn verzekerd. In deze paragraaf wil ik daarom de verschillende procedures, waarin die inbreng kan worden gerealiseerd, nog eens langslopen. In het hele proces zijn hierbij drie fasen te onderscheiden. In eerste instantie gaat het om het creëren van de wettelijke bevoegdheid. Vervolgens kan zich de situatie voordoen dat het in het kader van een specifiek implementatietraject noodzakelijk is om feitelijk gebruik te maken van de eerder gecreëerde wettelijke bevoegdheid. Tenslotte kan nog worden onderscheiden de situatie waarbij de tijdelijke buitenwerkingstellingsregeling, samen met de op een lager niveau vastgestelde vervangende regels, wordt vervangen door een definitieve voorziening.

#### *– Introductie van de voorziening*

In de inleiding is al aangegeven dat het op enig moment noodzakelijk kan worden geoordeeld dat het voor een specifiek beleidsterrein aangewezen is om de voorziening beschikbaar te hebben. Op dat moment zal een wetsvoorstel in procedure moeten worden gebracht om de vereiste wettelijke basis te creëren. In dat wetsvoorstel zullen ook de noodzakelijke randvoorwaarden worden opgenomen. Bij het totstandbrengen van het wetsvoorstel is het parlement als medewetgever betrokken zoals dat bij ieder wetsvoorstel het geval is.

#### *– Feitelijke inzet van de voorziening*

Indien in het kader van de implementatie van een internationaal besluit is geconcludeerd dat het noodzakelijk is om gebruik te maken van een voor het desbetreffend beleidsterrein geïntroduceerde voorziening, kunnen zich verschillende situaties voordien.

Als de implementatie betrekking heeft op in het algemeen *niet-rechtstreeks toepasselijke internationale besluiten* (bijvoorbeeld een EG-richtlijn) zal steeds worden voorzien in een voorhangprocedure. Een voorhangprocedure kan nuttig zijn bijvoorbeeld omdat er nationaal parlementair speelruimte is ten aanzien van de wijze waarop een besluit wordt geïmplementeerd. Regelingen (zowel op amvb-niveau als op het niveau van de ministeriële regeling) houdende buitenwerkingstelling en tijdelijke indeplaatsstelling worden gedurende vier weken in ontwerp aan de Staten-Generaal overgelegd.

In het geval dat er sprake is van de implementatie van een *rechtstreeks toepasselijk internationaal besluit* (bijvoorbeeld een EG-verordening), wordt in het algemeen niet voorzien in een voorhangprocedure. Een besluit als een EG-verordening laat immers geen of nauwelijks nationale beleidsruimte. Dit leidt er toe dat ook de nationale, parlementaire speelruimte praktisch nihil is.

Tijdens het algemeen overleg heb ik in dit verband echter aangegeven dat in de uitzonderingssituatie dat de buitenwerkingstelling van een formeel-wettelijke bepaling niet op het naast-lagere niveau van de amvb plaatsvindt, maar op het niveau van de ministeriële regeling, wél zal worden voorzien in een parlementaire voorhangprocedure van vier weken.

– *Definitieve regeling*

Op korte termijn zal de tijdelijke vervangende regeling dienen te worden vervangen door een definitieve voorziening. Indien er sprake was van een tijdelijke amvb, dient de uiteindelijke regeling op formeelwettelijk niveau gestalte te krijgen. Bij de totstandkoming van deze regeling is het parlement volledig betrokken in zijn rol van medewetgever. Hier kan geen misverstand over bestaan.

#### **4. Implementatie en delegatie**

Het lid Van Middelkoop was nog niet overtuigd van de noodzaak voor wijziging van aanwijzing 339 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, zoals die wordt voorgesteld in het kabinetsstandpunt. Aanwijzing 339 noemt de criteria voor het bepalen op welk niveau van regelgeving implementatie dient plaats te vinden. Voorgesteld wordt onder meer om, anders dan nu het geval is, ook bij een grotere mate van nationale beleidsruimte delegatie naar het niveau van de amvb aanvaardbaar te beoordelen.

Graag geef ik toe dat niet lichthartig zou moeten worden overgegaan tot het op een standaardwijze introduceren van delegatiemogelijkheden aan een amvb in de hierboven aangegeven situatie. Met de voorgestelde wijziging, die meer het karakter heeft van een beperkte uitbreiding van de reikwijdte van de aanwijzing, kunnen de mogelijkheden voor delegatie ten behoeve van implementatie nog beter worden benut, zonder dat hoeft te worden geopteerd voor de veel minder gebruikelijke, en ook veel verder gaande procedure van de buitenwerkingstelling. In het ICER-advies is hier ook op gewezen (blz. 13).

Indien overigens toepassing van de hier bedoelde delegatiebevoegdheid aangewezen wordt geoordeeld, maar ook een specifieke betrokkenheid van het parlement voor de hand ligt, kan een passende voorhangprocedure in de wet worden opgenomen. In § 2.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving) worden hiervoor concrete handreikingen gedaan. Daarnaast kan nog worden gewezen op de mogelijkheden van voorpublicatie of gefaseerde of geconditioneerde inwerkingtreding.

Tenslotte herhaal ik in dit verband nog mijn toezegging van 17 februari 2000 dat wanneer aanwijzing 339 veranderd moet worden de Kamer daarvan in kennis zal worden gesteld, alvorens die wijziging daadwerkelijk van kracht wordt (kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 59, blz. 9).

#### **5. Vervolgacties**

Tijdens het algemeen overleg is ook gevraagd om een overzicht van de zaken die uit het kabinetsstandpunt voortvloeien. Graag zet ik deze nog eens op een rij.

- De aangekondigde aanvullingen van de Aanwijzingen voor de regelgeving zullen regeling vinden in de vijfde wijziging van deze Aanwijzingen, waarmee binnenkort een aanvang zal worden gemaakt.
- De Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht is verzocht te bezien of artikel 1:8 van de Algemene wet bestuursrecht zodanig kan worden aangepast dat bij het creëren van een buitenwerkingstellingsvoorziening ten aanzien van niet-rechtstreeks toepasselijke

- lijke EG- of andere internationale besluiten, gezien het ingrijpend karakter daarvan toch kan worden voorzien in een voorhangprocedure. In aanvulling op het kabinetsstandpunt zal hierbij ook worden betrokken de buitenwerkingstelling van een rechtstreeks toepasselijk EG- of ander internationaal besluit, voorzover de buitenwerkingstelling van een formeelwettelijke bepaling niet plaatsvindt via het reguliere naast-lagere niveau, maar op het niveau van de ministeriële regeling.
- De aanpassing van het verzamelwetsvoorstel van Verkeer en Waterstaat, het voorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (internationale zaken) (kamerstukken II 1997/98, 25 991, nrs. 1–3) en de aanpassing van artikel 18.2 van de Telecommunicatiewet zal met spoed ter hand worden genomen.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals