

Vergaderjaar 2003–2004

29 200 VI

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004

F

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE¹

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juli 2004

In de nota naar aanleiding van het verslag bij een wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet² is heroverweging toegezegd van het kabinetsstandpunt met betrekking tot de wenselijkheid van bijzondere wettelijke bepalingen voor het waarborgen van tijdige implementatie. De opvattingen ter zake van dit kabinet treft u hieronder aan.

Voorgeschiedenis

Het onderwerp «versnelde implementatie» kent inmiddels een al wat langere geschiedenis die begint bij de behandeling in de Eerste Kamer van een voorstel tot wijziging van de Telecomwet in het zittingsjaar 1998–1999³. Bij die behandeling werd een algemeen kabinetsstandpunt toegezegd over de toelaatbaarheid van «bevoegdheden tot versnelde implementatie», dat wil zeggen bepalingen die een algemene voorziening bieden om ter implementatie van toekomstige richtlijnen gedelegeerd regelgeving vast te stellen. Indien noodzakelijk zou daarbij ook (tijdelijk) afgeweken moeten kunnen worden van met de richtlijn strijdige bepalingen in formele wetgeving.⁴

Na het debat over dat kabinetsstandpunt⁵ werd in een tweetal wetsvoorstellen⁶ een dergelijke op een interdepartementaal ontwikkeld model gebaseerde bepaling opgenomen.

Het belang van tijdige implementatie is groot; achterstand levert niet alleen formele schending van het gemeenschapsrecht op, maar schaadt bijvoorbeeld ook in de praktijk de rechtszekerheid en kan de juiste werking van de interne markt verstoren. Voorts moet rekening gehouden worden met mogelijke schadeclaims en boetes. Het volgende beoogt dan ook op geen enkele manier af te doen aan het belang dat het kabinet aan tijdige implementatie hecht. De overwegingen en bedenkingen die door Uw Kamer tegen de eerdere voorstellen zijn ingebracht hebben het kabinet echter wel aanleiding gegeven die voorstellen te herzien.

¹ Het nadere rapport bij het advies van de Raad van State d.d. 23 augustus 2004 wordt gedrukt als bijlage.

² Nota naar aanleiding van het verslag van de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet met het oog op noodzakelijke verbeteringen van de wet en de uitvoering daarvan (Kamerstukken I 2002/03, 28 476, nr 189b).

³ Kamerstukken I 1998/99, 25 533, nr. 11b en Handelingen I 1998/99, blz. 16–69.

⁴ Kabinetsstandpunt Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten (Kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI, nr. 65) en een daarop betrekking hebbende vervolgotitie (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 79).

⁵ Handelingen I 2000/01, blz 2–54 ev.

⁶ Het wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet met het oog op noodzakelijke verbeteringen van de wet en de uitvoering daarvan (Kamerstukken I 2002/03, 28 476, nr 189) en het wetsvoorstel houdende bepalingen aangaande onder meer de bereiding en het in het verkeer brengen van diervoeders (Kamerstukken I 2002/03, 28 173, nr 212).

Het kabinet kiest voor de volgende uitgangspunten.

1. Adequate reguliere delegatie in plaats van bijzondere bepalingen

Voor implementatie is de bestaande wetgevingssystematiek alleszins bruikbaar. Dat betekent dat er geen bijzondere delegatiebepalingen met of zonder mogelijkheid tot afwijking van de wet behoeven te worden ontwikkeld of toegepast. Mits voldoende concreet kunnen delegatiebepalingen echter wel rekening houden met richtlijnen. Nieuwe en bestaande richtlijnen worden zo zoveel mogelijk op grond van doordacht geclausuleerde «klassieke» delegatiegrondslagen geïmplementeerd. Voor deze delegatiegrondslagen geldt het normale uitgangspunt van zo concrete en zo nauwkeurig mogelijke begrenzing door aan te duiden voor welke onderwerpen gedelegeerde regelgeving kan worden vastgesteld¹.

Door inzicht te verschaffen in de strekking van de voorschriften die door de regering of de minister vastgesteld zullen kunnen worden wordt recht gedaan aan het primaat van wetgever. Ook in het belang van de kenbaarheid moet «open einde» delegatie – slechts in zijn algemeenheid verwijzen naar de nog onbekende inhoud van toekomstige richtlijnen – worden afgewezen.

Aangezien de reikwijdte van richtlijnen zich doorgaans niet richt op de nationale wettelijke systematiek kan zonder beperkingen in de delegatiegrondslag onduidelijkheid ontstaan over welke onderwerpen onder verantwoordelijkheid van welke bewindspersoon in welk wetgevingscomplex terecht moeten komen.

Beschikbaarheid van adequate delegatiegrondslagen is voor tijdige implementatie zonder meer van groot belang. Voor de aanduiding van onderwerpen in de delegatiegrondslag moet daarom een zodanig abstractieniveau gekozen worden dat nieuwe onderwerpen van toekomstige richtlijnen zoveel mogelijk op het juiste niveau van regelgeving kunnen worden geïmplementeerd. In geen geval kan de uitvoering strijdig zijn met de regels van de wet zelf. Waar de delegatiegrondslagen in de huidige regelgeving niet voldoen kan wetswijziging overwogen worden. Onlangs werd een wetsvoorstel van die strekking voor wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Postwet en de Telecommunicatiewet ingediend².

2. Doelmatig niveau van implementatie en vroegere betrokkenheid Kamers

Voor zover de betrokken richtlijn de lidstaten bij de implementatie niet of nauwelijks beleidsruimte laat, wordt bij voorkeur gedelegeerd aan de betrokken minister; in andere gevallen in beginsel aan de regering. Zo kan worden bereikt dat de situatie waarin een richtlijn noodzaakt tot formele wetgeving in beginsel beperkt blijft tot situaties waarin de Grondwet formele wetgeving eist of waarin de richtlijn om een ingrijpende nationale keuze vraagt, danwel om aanpassing van de reikwijdte van nationale wetgeving.

Als uitgangspunt kan ter implementatie naar de mening van het kabinet dus enigszins ruimer gedelegeerd worden dan wanneer het nationaal geïnspireerde regelgeving betreft³. Dit uitgangspunt is met zoveel woorden ook al in de thans geldende tekst van de Aanwijzingen voor de regelgeving neergelegd⁴. De rechtvaardiging hiervoor ligt in de beperking van de regelgevende bevoegdheid van de wetgever bij implementatie en daarmee in de doelmatigheid van de besluitvorming. Naar mate er minder

¹ Dit uitgangspunt is neergelegd in Aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

² Bij Koninklijke boodschap van 16 maart 2004, Kamerstukken II 2003/04, 29 474, nr 1.

³ Zie voor het «afwegingskader» voor wat in beginsel bij formele wet, wat bij algemene maatregel van bestuur en wat in een regeling wordt geregeld de Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzingen 22, 23, 24 en 26.

⁴ Aanwijzing 26, tweede lid en aanwijzing 339.

keuze is, is het minder zinvol relatief zware besluitvormingsprocedures te moeten doorlopen.

Het kabinet hecht aan parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van richtlijnen. Het is dan ook van oordeel dat overleg over de te maken keuzes met de betrokken vaste Kamercommissie wenselijk is in de fase waarin nog wel (enige) keuzeruimte bestaat: de fase van totstandkoming van de richtlijn. Om hieraan invulling te geven zullen voorstellen voor nieuwe richtlijnen die uiteindelijk door wetswijziging zullen moeten worden geïmplementeerd voortaan met meer nadruk onder de aandacht van de Kamers gebracht worden. Naast de reguliere toezending door de Staatssecretaris voor Europese Zaken van het zogenoemde BNC-fiche zal de eerstverantwoordelijke bewindspersoon in een brief aan de beide Kamers de aandacht vestigen op de strekking van de naar verwachting uiteindelijk noodzakelijke wetswijziging. De Staatssecretaris voor Europese Zaken bracht dit voornemen reeds onder uw aandacht.¹ Naar aanleiding van de motie Van Dijk² werd voorts een aantal verbeteringen doorgevoerd in de opzet van het ieder kwartaal aan Uw Kamer toegezonden overzicht van alle nog te implementeren richtlijnen.

3. Maatwerkoplossingen voor noodsituaties

Het zal niet in alle gevallen mogelijk zijn van tevoren te voorzien voor welke onderwerpen in de toekomst nog richtlijnen zullen worden vastgesteld. Dat betekent dat zich in een concreet geval altijd de mogelijkheid voor kan doen dat de bestaande delegatiebepalingen te kort schieten en dat alsnog een wetsvoorstel ingediend moet worden om de delegatiegrondslag te verruimen. Bij voldoende alertheid hierop zal het in beginsel meestal mogelijk zijn hier tijdig in te voorzien. Ter bevordering van die alertheid zijn maatregelen in de sfeer van interdepartementale voortgangsbewaking van kracht. Indien zich niettemin een situatie voordoet waarin het uitgesloten is tijdig op het juiste niveau te implementeren, zal naar bevind van zaken moeten worden gehandeld.

Indien blijkt dat een bepaalde wet frequent gewijzigd moet worden voor de implementatie van onderwerpen waarvan het belang formele wetswijziging niet rechtvaardigt, is dat een aanwijzing dat de delegatiesystematiek van de betrokken wet niet voldoende is toegesneden op de internationale ontwikkelingen. In een dergelijk geval kan het wenselijk zijn meer in zijn algemeenheid de delegatiesystematiek te verbeteren.

Vervolg

Het kabinet meent met dit standpunt aan de bedenkingen die Uw Kamer bij de eerder genoemde wetsvoorstellen heeft ingebracht, tegemoet te komen.

Zoals aangegeven in de eerdere genoemde nota naar aanleiding van het verslag waren de Aanwijzingen voor de regelgeving in verband met dit onderwerp nog niet gewijzigd. Nu het kabinet geen modelbepalingen meer vast zal stellen en de bestaande aanwijzingen in overeenstemming zijn met dit standpunt, zal wijziging achterwege blijven.

Ik verwacht hiermee het debat over de meer wetgevingstechnische kant van de zaak afgerond te hebben of in ieder geval op korte termijn te kunnen afronden. Daarnaast is ter uitvoering van de motie Jurgens nog een kabinetstandpunt toegezegd dat dieper in zal gaan op de relatie met de Grondwet³. In dat kader zal er nog gelegenheid zijn voor een meer fundamentele gedachteswisseling over de rol van de EU in de Grondwet en

¹ Kamerstukken II 2003/04, 21 109, nr 117.

² Handelingen II 2003/04, blz. 2865–2866.

³ – toezegging standpunt: Handelingen I, 2002/03, Aanhangsel, nr. 8.

– motie Jurgens: Kamerstukken I 2000/01, 26 600 VI, nr 37b.

de wenselijkheid van bijzondere procedures voor (tijdige totstandkoming van) implementatiewetgeving.

Afschrift van deze brief zond ik aan de Tweede Kamer.

De Minister van Justitie, a.i.

Nader rapport bij het advies van de Raad van State betreffende de brief inzake de wenselijkheid van bijzondere bepalingen voor tijdige implementatie van Europese richtlijnen

23 augustus 2004

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 januari 2004, nr. 04.000171, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 april 2004, nr. W03.04.00241/I, bied ik U hierbij aan.

1. Het advies van de Raad is veelomvattend, heeft een principiële strekking en bevat een aantal interessante noties. De constatering daarbij dat de brief waarover advies werd gevraagd geen diepgaande analyse van de problematiek van tijdige implementatie bevat, is juist. Dit hangt samen met het feit dat de brief de door de Raad gewenste benadering van de problematiek in den brede ook niet beoogt. Zoals aangegeven in de laatste alinea van de brief ziet het kabinet daarvoor immers een belangrijke rol weggelegd voor het eerder aangekondigde meer fundamentele kabinetsstandpunt ter uitvoering van de motie Jurgens¹.

De aanleiding voor deze brief is dat bij de behandeling van een tweetal wetsvoorstellen in de Eerste Kamer bleek dat uitvoering van door een eerder kabinet vastgesteld wetgevingsbeleid in die Kamer op groot bezwaar stuit. Hierdoor ontstond de noodzaak op korte termijn te laten weten in hoeverre het kabinet afstand neemt van het eerder vastgestelde beleid. De kernboodschap van de brief is dat dit kabinet besloten heeft af te zien van bevordering van tijdige implementatie door het opnemen van bijzondere delegatiebepalingen in nieuwe wetsvoorstellen. Ook wordt duidelijk stelling genomen tegen delegatie zonder beperking naar onderwerp.

Achtergrond van de adviesaanvraag was met name dat het hierbij gaat om algemene uitgangspunten van wetgevingsbeleid.

In de voorbereiding van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de motie Jurgens zal aandacht geschonken worden aan de door de Raad aan de orde gestelde aspecten, waaronder de «communautaire wetgevingsketen benadering». Voor zover onvoldoende materiaal beschikbaar is voor analyse van de thans nog bestaande knelpunten bij de implementatie of voor een prognose van omvang en complexiteit van toekomstige Europese wetgeving zal in dat kader nog aanvullend onderzoek kunnen worden verricht.

2. Terecht vestigt de Raad de aandacht op de noodzaak Europese en nationale besluitvormingsprocessen in samenhang te (blijven) bezien.

2a. Uit het feit dat de Raad het belang benadrukt van het direct na indiening van een Commissievoorstel in gang zetten van het nationale besluitvormingsproces kan instemming met de huidige vormgeving van de BNC-procedure worden afgeleid. Ook is zowel tijdige betrokkenheid van wetgevingsjuristen als het in de totstandkomingsfase van de richtlijn vast starten van consultatie- en adviesprocedures stand beleid². Gelet op de aanhoudende implementatieachterstanden moet echter erkend worden dat dit beleid onvoldoende resultaat geeft. Onbekend is of dat primair komt doordat de maatregelen in de praktijk onvoldoende worden uitgevoerd of doordat de maatregelen op zichzelf te kort schieten om het beoogde doel – tijdige implementatie – te bereiken. Indien het laatste het geval is, is er mogelijk aanleiding om over te gaan tot structurele wijzigingen in de nationale wetgevingsprocedure. In het kader van het eerder genoemde kabinetsstandpunt naar aanleiding van de motie

¹ – toezegging standpunt: Handelingen I, 2002/03, Aanhangsel, nr. 8.

– motie Jurgens: Kamerstukken I 2000/01, 26 200 VI, nr 37b.

² Zie Ar. 330 resp. Ar. 333 en 336 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Voor overige maatregelen ter bevordering van tijdige implementatie kan nog gewezen worden op de verplichting bijtijds een implementatieplan vast te stellen (Ar. 334) en binnen een maand na vaststelling van de richtlijn een wetsvoorstel of ontwerp algemene maatregel van bestuur aan de ministerraad voor te leggen (Ar. 335).

Jurgens zal dit aan de orde komen. De recente sterke toename van de achterstanden is vermoedelijk overigens mede een naijleffect van twee kort op elkaar volgende demissionaire periodes.

2b. Onlangs besloot de ministerraad dat de eerstverantwoordelijke minister BNC-fiches bij Commissievoorstellen waarbij het zich laat aanzien dat te zijner tijd een wetsvoorstel ingediend zal moeten worden met een aparte brief aan de Staten-Generaal aanbiedt. De desbetreffende bewindspersoon kan in de brief aard en inhoud van de voorziene formele wetswijziging toelichten, zodat eventueel gewenst inhoudelijk overleg met de betrokken vaste Kamercommissie tijdig kan plaatsvinden¹. Of in aanvulling hierop een nog meer structurele opzet van de samenwerking tussen regering en Staten-Generaal noodzakelijk is, zo ja hoe die vormgegeven wordt en of daarbij wijziging van de Grondwet aan de orde is, is bij uitstek materie voor het eerder genoemde kabinetsstandpunt naar aanleiding van de motie Jurgens.

2c. Ook het meest geschikte moment van inbreng van adviescolleges is materie voor het eerder genoemde kabinetsstandpunt naar aanleiding van de motie Jurgens. Ik wijs er overigens op dat in titel 1.2 van de Algemene wet bestuursrecht ten aanzien van andere adviescolleges dan de Raad van State reeds de mogelijkheid geschapen is een geschikter moment van inbreng te kiezen dan de totstandkoming van de nationale implementatiewetgeving.

3a. Het BNC-fiche besteedt in beginsel standaard aandacht aan de haalbaarheid van de implementatietermijn. Zonodig wordt dit ook tot punt van onderhandeling gemaakt. Daarbij zal een rol kunnen spelen het Interinstitutioneel Akkoord met betrekking tot de kwaliteit van de communautaire wetgeving dat een passende periode van omzetting voorstaat². In de dynamiek van de Europese besluitvorming blijkt het echter niet altijd mogelijk ook daadwerkelijk een langere implementatietermijn in het uiteindelijke besluit opgenomen te krijgen. Met de Raad meen ik overigens dat korte implementatietermijnen slechts ten dele als oorzaak kunnen worden aangemerkt.

3b. In het verleden bestond wellicht nog wel eens de indruk dat het concipiëren van deugdelijke implementatiewetgeving als vorm van «uitvoering» eenvoudig is. Zowel procedureel als inhoudelijk blijkt implementatiewetgeving echter vaak gecompliceerder dan nationaal geïnspireerde wetgeving: er moet aansluiting gezocht worden bij een dwingend voorgeschreven structuur die voor alle of de meeste lidstaten acceptabel was. Men is dus niet meer vrij om de materie te regelen zoals het het beste uitkomt. Daar komt bij dat structuur en terminologie van de betrokken communautaire wetgeving vaak niet aansluiten bij wat er nationaal al is, dat bedoeling en tekst van richtlijnbevestigingen soms vragen oproepen, dat de richtlijn de nationale indeling in bepaalde wetgevingscomplexen met de bijbehorende verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden soms doorbreekt etc. etc. De bewustheid hiervan is naar mijn mening inmiddels echter wel gemeengoed, evenals het inzicht dat tijdig begonnen moet worden en dat de voortgang dient te worden bewaakt.

Dat wil zeker niet zeggen dat dat ook in alle gevallen goed gaat. De opmerkingen van de Raad over het belang van tijdig beginnen kunnen dan ook alleen maar worden onderschreven. Waar de Raad constateert dat het regelmatig voorkomt dat implementatievoorstellen pas na verloop van de implementatietermijn aan hem worden aangeboden, is sprake van een evident onwenselijke gang van zaken. Niets weerhoudt de betrokkenen ervan vóór de formele vaststelling van de betrokken richtlijn te

¹ Brief van de Staatssecretaris voor Europese Zaken van 28 oktober 2003, Kamerstukken II 2003/04, 21 109, nr. 117.

² Pt. 20 van het Interinstitutioneel Akkoord van 22 december 1998 betreffende de gemeenschappelijke richtsnoeren voor de redactionele kwaliteit van de communautaire wetgeving, PbEG 1999, C 73.

beginnen met het opstellen van ontwerpregelgeving en de praktijk wijst uit dat dat vaak ook nodig is. Dit inzicht vormt de basis voor de nieuwe tekst voor Aanwijzing 335 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Onlangs adviseerde de Raad over het ontwerp¹ en naar verwachting zal de aanwijzing als deel van de «zesde wijziging» op korte termijn in werking kunnen treden. De nieuwe aanwijzing bepaalt dat een wetsvoorstel ter implementatie 18 maanden voor afloop van de implementatietermijn aan de ministerraad dient te worden voorgelegd. Voor een ontwerp algemene maatregel van bestuur geldt hiervoor een termijn van negen maanden. Indien de implementatietermijn bij vaststelling korter is dan 18 respectievelijk negen maanden moet het wetsvoorstel respectievelijk de ontwerp algemene maatregel van bestuur binnen twee maanden na die vaststelling aan de ministerraad worden voorgelegd. Nавolging van deze nieuwe Aanwijzing zal het probleem voor een belangrijk deel moeten kunnen ondervangen.

Bijzondere aandacht verdient in dit verband ook de voorhangprocedure waarbij een vastgestelde algemene maatregel van bestuur aan het parlement wordt overgelegd en het parlement binnen een bepaalde termijn kan verlangen dat het onderwerp bij wet moet worden geregeld. Nadeel hiervan is dat in voorkomende gevallen op een te laat tijdstip – na afronding van de procedure voor vaststelling van een algemene maatregel van bestuur – duidelijk wordt dat ook nog de procedure voor vaststelling van een wet in formele zin doorlopen zal moeten worden. Op dat moment is tijdige implementatie veelal niet meer haalbaar. Toepassing van deze procedure bij implementatie moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Indien de procedure toch noodzakelijk is, zou gekozen kunnen worden voor een procedure waarbij het parlement in een zo vroeg mogelijk stadium te kennen kan geven dat implementatie bij wet dient te geschieden.

3c. Anders dan de Raad meen ik dat de strekking van het huidige Aanwijzing 339 wel degelijk is dat ter implementatie delegatie «eerder» (en dus naar een lager niveau van regelgeving) in aanmerking komt dan in «het normale systeem» toelaatbaar zou zijn.² De toelichting bij die aanwijzing stelt ook dat het karakter van implementatiewetgeving meebrengt dat aan het primaat van de wetgever een «andere invulling» kan worden gegeven. Daarnaast kan nog gewezen worden op aanwijzing 26, tweede lid, dat expliciet de gevallen waarin normaal gesproken gekozen kan worden voor delegatie aan een minister (administratieve aard, uitwerking van details, frequente wijziging, verwachting van noodzaak tot snelle vaststelling) uitbreidt tot implementatie die behoudens op ondergeschikte punten geen ruimte laat voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard³. Het is dan ook niet zozeer «versnelling» van implementatie alswel het feit dat de inhoudelijke keuzeruimte vaak beperkt is waardoor het wat ruimere delegatiebeleid wordt gerechtvaardigd. Genoemde aanwijzingen expliciteren die relatie met de geringere beleidsruimte ook.

De brief beoogt dus geen verruiming van het thans bestaande delegatiebeleid zoals dat is neergelegd in de huidige Aanwijzingen. Wel kan gesteld worden dat het standpunt de door de Aanwijzingen geboden ruimte op de volgende punten verder invult:

1. uiteengezet wordt dat indien Aanwijzing 26, tweede lid, delegatie naar het niveau van ministeriële regeling toelaat, dit ook de voorkeur verdient;
2. uiteengezet wordt dat indien de (reguliere afwegingskaders van) Aanwijzingen 22, 23 of 24 niet noodzaken tot implementatie bij wetgeving in formele zin, dit kabinet om doelmatigheidsredenen aan implementatie bij algemene maatregel van bestuur de voorkeur geeft;

¹ Advies van 12 december 2003, No. W03.03.0426/l.

² Zo lang het maar niet om grondwettelijke delegatieverboden gaat (Aanwijzing 25) of om – kortweg – grondslag vergunningstelsel, medebewind, nieuwe bestuursorganen, sancties, rechtsbescherming, toezicht- en opsporingsbevoegdheden, rechten burgers jegens elkaar, procedurele waarborgen voor de burger of omvang/reikwijdte van financiële verplichtingen of aanspraken (Aanwijzing 24).

³ Het gaat daarbij wel om implementatie van reeds vastgestelde richtlijnen waarvan de inhoud dus bekend is. Anders kan immers ook niet gezien worden of er keuzen van beleidsinhoudelijke aard gemaakt moeten worden en ontstaat ook de in de brief van de hand gewezen «open einde» delegatie.

3. waar de delegatiesystematiek in de wetgeving in formele zin thans nog niet in overeenstemming is met die uitgangspunten kan overwogen worden om – indien voorzien wordt dat dit problemen op zal leveren – een wetsvoorstel tot aanpassing van de delegatiesystematiek in te dienen. Een voorbeeld van een dergelijk wetsvoorstel is het onlangs ingediende voorstel voor een wet totstandkoming en implementatie EG-besluiten op het terrein van de energie, post en telecommunicatie¹.

De door de Raad geschetste inconsistentie tussen beide uitgangspunten doet zich dus niet voor.

De vraag naar welk niveau van regelgeving gedelegeerd zou moeten worden, dient in mijn beleving overigens duidelijk onderscheiden te worden van de vraag hoe een delegatiebepaling vervolgens moet worden geformuleerd. Hierover zijn de Aanwijzingen summier², maar beoogt de brief een strikte lijn weer te geven die ten opzichte van de langzaam gegroeide praktijk juist een verscherping van het delegatiebeleid genoemd kan worden. Het kabinet zal «open einde delegatie» immers niet meer toestaan, dat wil zeggen geen grondslag in wetsvoorstellen opnemen om gedelegeerd regelgeving vast te kunnen stellen voor wat de communautaire wetgever in de toekomst ook maar moge besluiten. Door concrete onderwerpen in de delegatiebepaling te moeten noemen wordt aan de medewetgever duidelijk gemaakt waarover volgens het voorstel gedelegeerde regelgeving zal kunnen worden vastgesteld.

3d. Bij de in de brief bedoelde maatwerkoplossingen voor noodsituaties, gaat het uitdrukkelijk niet om ontoereikende reguliere delegatiebepalingen. In een dergelijk geval – waarop punt 1 en het eerste deel van de eerste alinea van punt 3 van de brief zien – dienen dergelijke bepalingen volgens de normale daarvoor geldende procedures te worden ingevoegd. Vandaar dat het belangrijk is hier tijdig alert te zijn, zoals de brief ook benadrukt. Als zich echter, met inachtneming van het bovengenoemde, een situatie voordoet waarin het is uitgesloten tijdig op het juiste niveau te implementeren, dan bestaat er een noodsituatie waarin naar bevind van zaken moet worden gehandeld. Te denken valt bijvoorbeeld aan een richtlijn of verordening die de Europese Commissie zelfstandig, krachtens een eigen bevoegdheid heeft vastgesteld, en een zeer korte implementatietermijn heeft terwijl voor implementatie wetswijziging noodzakelijk is. In dat concrete geval moet snel een ad hoc oplossing gevonden worden.

Het in het advies van de Raad genoemde wetsvoorstel (Wetsvoorstel totstandkoming en implementatie EG-besluiten op het terrein van de energie, post en telecommunicatie) is geen voorbeeld van zo'n incidentele noodsituatie. Een voorbeeld is het daarentegen van wetswijziging met het oog op het tijdig totstandbrengen van adequate reguliere delegatiebepalingen. Het wetsvoorstel beoogt immers weliswaar een urgent probleem op te lossen, maar het blijft een structurele oplossing voor een structureel probleem. Vandaar dat het wetsvoorstel genoemd blijft als voorbeeld van het totstandbrengen van adequate reguliere delegatiebepalingen (punt 1 van de brief) en niet als voorbeeld van een noodsituatie (punt 3 van de brief).

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U verzoeken in te stemmen met toezending van het advies van de Raad van State en het nader rapport aan de beide Kamers der Staten-Generaal, waarna de brief met de beschrijving van het standpunt van het kabinet wordt verzonden aan de Eerste Kamer en in afschrift aan de Tweede Kamer.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

¹ Bij Koninklijke boodschap van 16 maart 2004, Kamerstukken II 2003/04, 29 474, nr 1.

² Aanwijzing 25: «zo concreet en nauwkeurig mogelijk begrenzing».