

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR EUROPESE SAMENWERKINGSORGANISATIES, VOOR JUSTITIE EN VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld: 19 april 1999

De leden van de commissies hadden met erkentelijkheid kennis genomen van de inhoud van de onderhavige notitie die op hun verzoek is opgesteld. In dit stadium wensten zij de volgende opmerkingen te maken en vragen te stellen. Gegeven het sui generis karakter van dit document konden zij zich voorstellen dat bij adequate beantwoording uiteindelijke afhandeling in een mondeling overleg zou kunnen plaatsvinden.

De leden van de **CDA**-fractie spraken hun waardering uit voor de totstandkoming van de door hen bij de behandeling van het Verdrag van Amsterdam gevraagde notitie over het ontbreken van een hiërarchie van normen in het Europese recht. De hieruit voortkomende problemen worden in de notitie op duidelijke wijze samengevat: onduidelijkheid welk type instrument voor de uitvoering van een verdragsbepaling nodig is, verschillen in terminologie en werking tussen de instrumenten van de eerste, de tweede en de derde pijler, onzekerheid over de verhouding tussen richtlijnen en verordeningen.

De «voorrangsregels» die volgens de minister dan toch uit de jurisprudentie van het Hof kunnen worden afgeleid, zijn niet veel meer dan open deuren. Dat geldt zeker voor de constatering: «De juridisch bindende besluiten gaan altijd voor de juridisch niet-bindende besluiten». Het onderwerp verdient aandacht en er is een reële behoefte aan meer duidelijkheid over de juridische structuur van het Europese recht. Desalniettemin blijkt de politieke belangstelling in het kader van de Intergouvernementele conferenties en de Europese Raden zo gering dat met dit sinds 1991 geagendeerde onderwerp geen voortgang wordt geboekt. Dit valt te meer te betreuren omdat een helderder onderscheid – bij voorbeeld tussen besluiten die een zware procedure met volledige parlementaire betrokkenheid vereisen, en uitvoeringsregelingen – ten goede zou komen aan de doorzichtigheid van de Europese regelgeving en van het besluitvormingsproces daarover. Bovendien blijft door de stagnatie van de behandeling van het onderwerp de aanhoudende onzekerheid over de juridische betekenis van de instrumenten in de

¹ Samenstelling:

Europese Samenwerkingsorganisaties:

Verbeek (VVD), van Graafeiland (VVD), Glasz (CDA), Tuinstra (D66), Braks (CDA), Eversdijk (CDA), (voorzitter), Veling (GPV), van Eekelen (VVD), Jurgens (PvdA), (plv. voorzitter), Zwerver (GL) en Stoffelen (PvdA).

Justitie:

Heijne Makkreel (VVD), (voorzitter), Talsma (VVD), Glasz (CDA), (plv. voorzitter), Michiels van Kessenich-Hoogendam (CDA), Holdijk (SGP), Vrisekoop (D66), Pitstra (GL), Le Poole (PvdA), Hirsch Ballin (CDA), de Haze Winkelman (VVD), Meeter (PvdA) en Ruers (SP).

Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat:

Postma (CDA), Tiesinga-Autsema (D66), Holdijk (SGP), van Dijk (CDA), de Beer (VVD), Batenburg, Rensema (VVD), Schoondergang-Horikx (GL), Jurgens (PvdA), Bierman, Wiegel (VVD), (plv. voorzitter), Hirsch Ballin (CDA), Stoffelen (PvdA), (voorzitter) en Ruers (SP).

tweede en de derde pijler bestaan. Deze is trouwens mede een gevolg van de beperkte rol van het Hof van Justitie.

De leden van de CDA-fractie leidden uit de notitie af dat omtrent het vorenstaande geen wezenlijk verschil van inzicht met de Nederlandse regering bestaat. Zij betreurden het daarom dat pogingen om hiervoor voldoende steun te krijgen zijn afgestuit op onbegrip en vooroordelen. Is de regering bereid op het vereiste politieke niveau – dus ook dat van de Europese Raad – voldoende aandacht te vragen, zodat aan deskundigen een mandaat kan worden gegeven om met een uitgewerkt voorstel te komen? Zou het daarbij dienstig zijn een andere terminologie voor het onderwerp te kiezen, nu «hiërarchie der normen» bij niet in de thematiek ingevoerde personen verkeerde associaties blijkt op te roepen?

Ook in de herziene bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie doen zich vragen betreffende de juridische betekenis van de instrumenten voor (artikelen 19–23 en 29–34). Artikel 23, tweede lid, en artikel 34, tweede lid, suggereren een hiërarchie van normen. Deelt de minister deze zienswijze? Vergen deze bepalingen een herziening van de instemmingsprocedure, en bieden zij aanknopingspunten voor een precisering welke besluiten de instemming van de Staten-Generaal behoeven?

De leden van de CDA-fractie stonden tenslotte stil bij de door de regering beschreven verschuiving van aandacht naar de kwaliteit van communautaire wetgeving. Zij waren op zichzelf ingenomen met de aandacht hiervoor, maar herinnerden eraan dat dit geen remplaçant kan zijn voor de onder «hiërarchie van normen» aan de orde gestelde kwesties. In Verklaring 39 komen twee onderwerpen aan de orde: de opstelling van richtsnoeren voor de kwaliteit van communautaire wetgeving en de codificering van juridische teksten. Onderkent de regering dat deze richtsnoeren verre ten achter blijven bij de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek, thans de Aanwijzingen voor de regelgeving, die al decennia lang in Nederland worden gehanteerd? Zal de in de richtsnoeren aangekondigde handleiding hier wel in voorzien? Deze zelfde verklaring maakt ook gewag van codificatie van Europese regels. Hoe staat het hiermee?

Daarnaast wijst de regering op Verklaring 31 betreffende de modaliteiten van bevoegdheden tot uitvoering door de Commissie. Welke problemen hebben ertoe geleid dat de besluitvorming hierover in de Raad nog niet is afgerond en welk standpunt is daarbij van Nederlandse zijde ingenomen?

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie hadden in de notitie een hoge mate van mismoedigheid vastgesteld ten aanzien van de mogelijkheid om via een hiërarchie van normen meer eenheid te brengen in het EU-recht.

Hoewel de regering hier niet naar verwijst zou hierbij een rol kunnen spelen de «zeperd» die Nederland behaalde in de voorfase van het Verdrag van Maastricht. Toen sneuvelde een voorstel van het Nederlands voorzitterschap, als deze leden zich dat goed herinnerden, waarin sprake was van een vorm van kaderwetgeving. Heeft de regering uit gêne hiernaar niet verwezen?

Hoe het zij, deze leden meenden dat er een groot belang van de lidstaten gelegen is aan een grotere eenheid van EU-recht. Terecht verwijst de regering op p. 2 dat EU-regels in beginsel voor nationale regels gaan. Het wordt dan van groot belang dat geen dubbelzinnigheid bestaat omtrent de vraag welk EU-recht gelding heeft.

De regering gaat op dit punt niet nader in. Toch schuilt hier voor alle

lidstaten een probleem, dat niet zo maar kan worden veronachtzaamd. De eenheid van de EU is in zeer belangrijke mate gebaseerd op de eenvoudigheid van het bestaande EU-recht, en van de toepassing daarvan binnen de lidstaten.

Nu de onduidelijkheid steeds toeneemt over de onderlinge verhouding van bindende besluiten van EU-instellingen zou dit verschijnsel de Europese integratie zelf in gevaar kunnen brengen.

De leden behorende tot de PvdA-fractie konden zich de problemen die bestonden binnen de z.g. reflectie-groep, die najaar 1995 de IGC van Amsterdam voorbereidde, wel voorstellen, nu binnen de EU scheiding van wetgevende en uitvoerende macht nog niet aanwezig is. Deze leden wezen er overigens op dat deze scheiding binnen de meeste lidstaten evenmin aanwezig is, terwijl er wél een hiërarchie van normen bestaat. Deze twee gegevens kunnen immers zeer wel tegelijk bestaan. In dit verband begrepen deze leden niet de verwijzing naar verschillen die zouden bestaan tussen continentaal en angelsaksisch recht, zoals de regering op p. 4 stelt. Juist in dit laatste recht is via de «sovereignty of parliament» een hiërarchie van normen verzekerd. Waarom zou bij de Britten een «sovereignty» onbespreekbaar zijn van wetgevende besluiten van de Raad genomen in codecisie met het Parlement?

De leden behorende tot de PvdA-fractie zouden dan ook bij de regering willen aandringen op hernieuwde initiatieven, liefst genomen in Benelux-verband, om te komen tot institutionele wijzigingen binnen de EU welke bevorderen dat in het EU-recht een zichtbare en hanteerbare hiërarchie van normen ontstaat.

De voorzitter van de commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties,
Eversdijk

De voorzitter van de commissie voor Justitie,
Heijne Makkreel

De voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat,
Stoffelen

De griffier van deze commissies voor zover zij zaken behandelen die de Europese integratie raken,
Baljé