

26 200 VI, nr. 65

Notitie ten aanzien van de implementatie EG-regelgeving

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2000

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van uw brief van 12 oktober 2000, waarbij u mij toezond het afschrift van een motie, die de heer Jurgens met anderen op 10 oktober 2000 heeft ingediend bij gelegenheid van een gedachtewisseling tussen uw Kamer en de Minister van Justitie over de versnelde implementatie van EU-regelgeving.

Met betrekking tot het in de motie vervatte verzoek om enerzijds een voorstel tot wijziging van de Grondwet in procedure te brengen waarbij het lidmaatschap van Nederland van de Europese Unie in de Grondwet wordt erkend en anderzijds nadere regels rond implementatie van EU-regelgeving worden bepleit, waarbij ook de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij een versnelde procedure is verzekerd, bericht ik u het volgende.

Nederland was er betrekkelijk vroeg bij om in de Grondwet expliciete bepalingen op te nemen dat recht, afkomstig van internationale rechtsbronnen rechtstreekse werking kan hebben en dat dat recht dan voorgaat boven nationaal recht, zelfs boven de Grw. (artt. 92 e.v. Grw.). Deze bepalingen werden in 1953 in de Grondwet opgenomen aan de hand van het advies van de staatscommissie-Van Schaik. Uit de stukken uit die tijd blijkt dat de staatscommissie en de grondwetgever toen niet in de eerste plaats het oog hadden op de Europese eenwording (de EGKS was er al), maar meer op het VN-Handvest en de bindende uitspraken die de Veiligheidsraad kan doen.

De latere rechtsontwikkeling, waarbij kwam vast te staan dat het recht van de Europese Gemeenschappen supranationaal recht is (arresten van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in de zaken Van Gend en Loos en Costa-Enel), kon dankzij de grondwetsherziening van 1953 moeiteloos doorwerken in de Nederlandse praktijk en doctrine.

Ook het Verdrag van Maastricht, waarin lokaal kiesrecht voor alle EU-burgers in de plaats waar zij wonen is vastgelegd, leverde geen constitutioneel probleem op, omdat de mogelijkheid van kiesrecht bij gemeente-

raadsverkiezingen voor niet-Nederlanders al in 1983 in de Nederlandse Grondwet was opgenomen (art. 130).

Al met al is er in ons land tot nu toe geen dwingende *juridische* reden geweest om specifiek met het oog op de ontwikkeling van de Europese Unie en de Europese rechtsorde de Grondwet aan te passen: Nederland – zo blijkt uit het vorenstaande – liep waar het de juridisch noodzakelijke aanpassingen betreft steeds een stap voor.

Enkele andere landen, die mede-oprichters zijn van de oorspronkelijke gemeenschap van de zes – Frankrijk, Duitsland, België – hebben in de loop van de jaren '90 wèl wijzigingen in hun grondwetten aangebracht, waaruit blijkt dat in deze landen de EU een plaats heeft in hun constitutionele bestel. Deze landen zagen zich door de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht, anders dan Nederland, juist wel geconfronteerd met een juridische noodzaak om hun respectieve grondwetten aan te passen.

Hoewel er op dit moment nog altijd geen dwingende juridische noodzaak is om het lidmaatschap van Nederland in de Grondwet expliciet op te nemen, is een onloochenbaar feit dat Europese rechtsbronnen in de achter ons liggende decennia een steeds belangrijker plaats zijn gaan innemen in de rechtsorde van ons land. Zonder enige uitspraak te doen over het percentage van de regelgeving, waaraan EU-regelgeving ten grondslag ligt (in de literatuur worden allerlei getallen genoemd tussen 40 en 70%), kan veilig gesteld worden dat Europese rechtsbronnen inmiddels een substantieel deel hiervan vormen. Hieraan kan wel degelijk een argument ontleend worden dat aan de Grondwet, die immers de hoofdlijnen van het staats- en het rechtsbestel in ons land bevat(ten moet), een vermelding van het Nederlandse lidmaatschap van de Europese rechtsorde dient te worden toegevoegd.

Een bijkomend voordeel van een constitutionele verankering van het EU-lidmaatschap zou kunnen zijn dat als gevolg ervan de grondwetgever ook een constitutioneel fundament kan leggen voor een eenvoudiger en sneller implementatieprocedure van het EU-recht dan die, welke het kabinet in zijn recente notitie inzake de implementatie van EG-regelgeving (kamerstukken I, 26 200, nr. 65) heeft voorgesteld.

Wat betreft de verdere inhoud van de mogelijk in de Grondwet op te nemen bepalingen resteren evenwel nog wel enige vragen. Ik stip hier een enkele aan.

Het «constitutionaliseren» van het EU-lidmaatschap dwingt ertoe dat de grondwetgever zich dan ook beraadt en uitspreekt over de rol en positie van de in de Grondwet genoemde organen van de Staat – en in de eerste plaats wel die van de Staten-Generaal – in relatie tot de uitoefening van dat Nederlandse lidmaatschap en in de nakoming van de uit dat lidmaatschap voor Nederland voortvloeiende rechten en verplichtingen op het gebied van regelgeving, maar ook op het gebied van feitelijk handelen door de Nederlandse overheid.

Voorts dienen wij ons ook goed rekenschap te geven van de gevolgen. Zo zal een uitbreiding van de Grondwet met een of enkele bepalingen over het lidmaatschap van Nederland van de EU de juridische consequentie hebben dat wellicht bij een nieuwe ingrijpende wijziging van het *acquis communautaire* en zeker bij een eventueel – en naar huidige inzichten zeker ook onverhoopt – uittreden van Nederland opnieuw een grondwetswijziging noodzakelijk is met de bijbehorende twee lezingen en gekwalificeerde meerderheden in beide Kamers in tweede lezing.

Het vorenstaande leidt ertoe dat ik op dit ogenblik de gedachtevorming nog niet rijp vindt om meteen een grondwetswijziging als in de motie-Jurgens gevraagd voor te stellen. Voor een afgewogen besluitvorming zal eerst nog enige studie op de hiervoor aangestipte en wellicht nog nieuw

rijzende vragen nodig zijn. Ik zal het initiatief nemen voor een dergelijke studie over de voortgang waarvan ik de Staten-Generaal op de hoogte zal houden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries