

Vergaderjaar 2006–2007

**26 200 VI, nr. 65**

**Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten**

**21 109**

**Uitvoering EG-Richtlijnen**

**A**

**VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 4 mei 2007

Op 22 januari 2007 heeft de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat<sup>1</sup> de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties om een reactie verzocht op het rapport van dr. L.F.M. Besselink c.s. getiteld «De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie»<sup>2</sup>. Tevens heeft de commissie de minister gevraagd mee te delen op welke wijze uitvoering is of wordt gegeven aan de op 21 maart 2006 met algemene stemmen aanvaarde motie-Jurgens<sup>3</sup>.

Op 20 maart 2007 hebben de commissies voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat en voor Justitie besloten het rapport Besselink c.s. te agenderen voor een plenair debat op 15 mei 2007. Met het oog op dat debat heeft de commissie voor Justitie<sup>4</sup> op 27 maart 2007 de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzocht een reactie op het rapport te geven, in het bijzonder ten aanzien van hoofdstuk 4 «Constitutionele aspecten van versnelde implementatie».

Hierop heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Justitie op 24 april 2007 geantwoord. De commissies brengen hierbij verslag uit van het aldus gevoerde overleg.

De griffier van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat, Nieuwenhuizen.

<sup>1</sup> Samenstelling: Leden: Holdijk (SGP), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), Pastoor (CDA), Meindertma (PvdA), Bemelmans-Videc (CDA) (plv. voorzitter), Dölle (CDA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA) (voorzitter), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), Ruers (SP), Engels (D66), Plv. leden: Van Middelkoop (CU), Hoekzema (VVD), V.d. Broek-Laman Trip (VVD), Pruiksma (CDA), Van Thijn (PvdA), Lemstra (CDA), Vedder-Wubben (CDA), Thissen (GL), Tan (PvdA), Kox (SP) en Schuyer (D66).

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd bij de Afdeling Inhoudelijke Ondersteuning onder griffienummer 128843.

<sup>3</sup> Kamerstuk I, 2005–2006, EK 21 109, A.

<sup>4</sup> Samenstelling: Leden: Holdijk (SGP), Wagemakers (CDA), Witteveen (PvdA), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA) (voorzitter), Broekers-Knol (VVD), G.J. de Graaf (VVD), Ruers (SP), Westerveld (PvdA), Engels (D66), Franken (CDA), Plv. Leden: Schuurman (CU), Pruiksma (CDA), Jurgens (PvdA), Minderman (GL), Dölle (CDA), Rosenthal (VVD), Biermans (VVD), Kox (SP), Tan (PvdA), Schuyer (D66) en Russell (CDA)

## **BRIEF AAN DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN KONINKRIJKSRELATIES**

Den Haag, 22 januari 2007

Namens de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat moge ik u verzoeken haar (alsnog) uw reactie te doen toekomen op het rapport van dr. L.F.M. Besselink c.s. getiteld «De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie» dat bij brief van 20 juni 2002 (zie bijlage 1) Eerste Kamer is aangeboden.

Voorts wenst de commissie gaarne te vernemen op welke wijze uitvoering is of wordt gegeven aan de op 21 maart 2006 met algemene stemmen aanvaarde motie-Jurgens<sup>1</sup>, waarvan een afschrift (zie bijlage 2) is bijgevoegd.

Een gelijkkluidende brief is gezonden aan de minister van Justitie.

De griffier van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat,  
B. Nieuwenhuizen

---

<sup>1</sup> Kamerstukken I, 2005–2006, EK 21 109, A.

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Den Haag, 20 juni 2002

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

In november 2000 aanvaardde uw Kamer de motie-Jurgens c.s. waarin de regering werd gevraagd om een proeve van een grondwetswijziging waarbij het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie wordt erkend en regels worden geformuleerd voor de implementatie van EU-besluiten in de Nederlandse wetgeving, die betrokkenheid van de Staten-Generaal ook bij een versnelde procedure verzekert (Kamerstukken 2000/2001, 26 200 VI, nr. 65, nr. 37b).

Bij brief van 24 november 2001 heb ik u laten weten nadere studie naar dit onderwerp te doen en de Staten-Generaal over de voortgang daarvan op de hoogte te houden (Kamerstukken 2000/2001, 26 200 VI, nr. 65, nr. 37a). Ter nakoming van die toezegging zend ik u hierbij het rapport van het onderzoek «De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie»<sup>1</sup> dat in mijn opdracht is uitgevoerd door een samenwerkingsverband van de universiteiten van Rotterdam en Utrecht. Overwogen wordt naar aanleiding van de onderzoeksresultaten in het najaar een conferentie te organiseren. Het is aan het nieuwe kabinet te beoordelen of wijziging van de Grondwet is aangewezen.

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

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de Afdeling Inhoudelijke Ondersteuning onder griffienummer 128843.

**A**

**MOTIE VAN HET LID JURGENS C.S.**

Voorgesteld 14 maart 2006

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de Kamer reeds sedert 1998 overleg voert met de regering over de constitutionele toelaatbaarheid van een bepaalde wijze van implementatie van EG/EU-richtlijnen binnen de Nederlandse rechtsorde;

overwegende dat het betreft wetsbepalingen die lagere regelgevers machtigen om richtlijnen te implementeren, ook als die implementatie afwijkt van de wet;

overwegende dat uit de tekst van artikel 81 Grondwet voortvloeit dat het vaststellen van een wet in formele zin, en dus ook het afwijken daarvan, een besluit behoort te zijn van regering en Staten-Generaal;

overwegende dat bovendien de kenbaarheid van een wet in formele zin wordt belemmerd wanneer de wet buiten de in artikel 81 Grondwet geregelde wijze wordt gewijzigd;

overwegende dat het kabinetsstandpunt Versnelde Implementatie van EG/EU- en andere internationale besluiten (26 200 VI nr. 65) van 12 augustus 1999 tot een andere conclusie kwam, hetgeen de Kamer aanleiding gaf tot aanneming van een motie-Jurgens c.s. op 5 december 2000, welke motie onder meer aandrong op het implementeren van EG-richtlijnen in een normaal constitutioneel proces;

overwegende dat sedertdien de Kamer meermalen is geconfronteerd met wetsvoorstellen die lagere regelgevers machtigt om af te wijken van de wet;

overwegende dat de minister van Justitie bij brief aan de Kamer van 27 juli 2004 (EK 29 200 VI F), nadat de Kamer daarop meermalen had aangedrongen, een heroverweging heeft geformuleerd van het eerdere kabinetsstandpunt, en de Kamer over die brief op 1 februari 2005 met de minister heeft beraadslaagd;

overwegende dat de Aanwijzingen voor de Regelgeving echter nog steeds de mogelijkheid openlaten dat deze constitutioneel niet toelaatbare vorm van delegatie wordt gebruikt;

verzoekt de minister om te bevorderen dat op korte termijn in de Aanwijzingen een duidelijke formulering wordt opgenomen dat een delegatie van wetgevende bevoegdheid bij wet aan een lagere regelgever, welke die lagere regelgever machtigt om af te wijken van de wet in formele zin, niet is toegelaten,

en gaat over tot de orde van de dag.

Jurgens  
Van de Beeten  
Broekers-Knol  
De Wolff  
Holdijk  
Kox  
Engels

## **BRIEF AAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Den Haag, 27 maart 2007

In de vaste commissie voor Justitie van de Eerste Kamer is de brief van 13 februari 2007 inzake bijzondere totstandkomingsprocedure voor en parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving (EK 30 800 VI, C) van de minister van Justitie aan de orde geweest. De commissie heeft het na lezing van deze brief nuttig geoordeeld hierover een plenair debat te voeren op 15 mei 2007.

Bij de verdere voorbereiding van dit debat is ook de commissie voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat betrokken en besloten is u eveneens uit te nodigen voor dit debat. Tijdens dit debat zal ook de follow-up aan de orde worden gesteld die is gegeven aan het debat van 14 maart 2006 over de brief betreffende versnelde implementatie van EU-richtlijnen (21 109, nr. 159). Voorts zal het boek «De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie» van Besselink/ Kummeling/De Lange/ Mendelts/Prechal geagendeerd worden, in het bijzonder een selectie van pagina's die u in de bijlage bij deze brief aantreft. U wordt verzocht tevoren een reactie te verstrekken specifiek t.a.v. hoofdstuk 4 «constitutio- nele aspecten van versnelde implementatie».

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,  
R. H. van de Beeten

Een eensluitende brief werd gezonden aan de minister van Justitie.

# BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Den Haag, 24 april 2007

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

In haar brief van 22 januari jl. verzoekt de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat mij een reactie te geven op het rapport *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie* van dr. L.F.M. Besselink c.s.<sup>1</sup> dat is uitgebracht naar aanleiding van een motie-Jurgens c.s.,<sup>2</sup> alsmede of en op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan een motie-Jurgens c.s. van 14 maart 2006<sup>3</sup>.

Ik bericht u hierover, in het bijzonder voor wat betreft de tweede vraag mede namens de minister van Justitie, als volgt.

Het rapport van de heer Besselink c.s. en de motie-Jurgens die eraan ten grondslag ligt, zien op de vraag naar de invloed van de Europese Unie op de Nederlandse Grondwet. Dit vraagstuk raakt aan de bredere vraag naar de invloed van de Unie op de Nederlandse staatsinrichting. Sinds de verschijning van genoemd rapport zijn diverse andere rapporten en adviezen over dit vraagstuk verschenen, waaronder het advies van de Raad van State van 12 oktober 2005. Het vorige kabinet heeft ten aanzien van dat advies een standpunt ingenomen op 23 mei 2006.<sup>4</sup> Dat standpunt geldt mede als reactie op het rapport Besselink c.s. voor zover de onderwerpen overlap vertonen en de overwegingen ten aanzien daarvan zo bezien relevant zijn, zoals met betrekking tot de communautaire wetgevingsketen, de positie van de nationale staatsinstellingen en die van de Staten-Generaal in het bijzonder.

Het voorgaande laat onverlet dat een aantal kwesties uit het rapport-Besselink c.s. nog onbeantwoord is. Zij betreffen in het bijzonder (a) de constitutionele aspecten van versnelde implementatie en in het bijzonder de betekenis van artikel 81 Grondwet daarbij, alsmede de vraag of (b) de voorrang van het EG-recht en (c) het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie al dan niet verankerd zouden moeten worden in de Nederlandse Grondwet. Ik ga hier nader op in.

## Ad a. Constitutionele aspecten van versnelde implementatie

### *Achtergrond*

Vanaf 1998 is de uitleg van artikel 81 Grondwet in relatie tot implementatiewetgeving onderwerp van debat geweest. Bij de behandeling van het wetsvoorstel Telecommunicatiewet<sup>5</sup> werd een spanningsveld geconstateerd tussen de praktijk van delegatiebepalingen die de mogelijkheid creëren om bij lagere regelgeving af te wijken van de wet in formele zin en artikel 81 van de Grondwet. De discussie hierover leidde tot het kabinetsstandpunt Versnelde implementatie EG- en andere internationale besluiten.<sup>6</sup> Naar aanleiding daarvan heeft uw Kamer op 5 december 2000 voormelde motie-Jurgens c.s. aangenomen ten behoeve van de uitvoering waarvan het genoemde rapport-Besselink c.s. is uitgebracht. Dit rapport en de daarop volgende debatten leidden tot een herziening van genoemd kabinetsstandpunt<sup>7</sup> en een debat met de minister van Justitie op 1 februari 2005, waarin hij u toezegde dat de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties nader in zou gaan op de problematiek omtrent artikel 81 van de Grondwet. Deze minister bevestigde dat per brief van 23 januari 2006 in vervolg op een mondeling overleg in uw Kamer.<sup>8</sup> Het vraagstuk is vervolgens aan de orde geweest op 14 maart 2006 en laatstelijk op 6 februari jl. tijdens een debat met de minister van

<sup>1</sup> De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie, Europa Law Publishing, Groningen 2002, dr. L.F.M. Besselink c.s., ISBN 90-76871-10-8.

<sup>2</sup> Kamerstukken I, 2000–2001, 26 200 VI, nr. 65, EK nr. 37b.

<sup>3</sup> Kamerstukken I, 2005–2006, EK 21 109, A.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2005–2006, 29 993, nr. 27.

<sup>5</sup> Wet van 19 oktober 1998, houdende regels inzake de telecommunicatie (Telecommunicatiewet).

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 1998–1999, 26 200 VI, nr. 65.

<sup>7</sup> Kamerstukken I 2003–2004, 29 200 VI, F (brief van de minister van Justitie van 27 juli 2004).

<sup>8</sup> Kamerstukken I 2005–2006, 30 300 VII, A (verslag mondeling overleg tussen de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat van de Eerste Kamer op 1 november 2005); Kamerstukken I 2005–2006, 30 300 VII, D (brief).

Justitie over respectievelijk de brief versnelde implementatie EU-richtlijnen en het wetsvoorstel Vaststelling van een nieuwe Geneesmiddelenwet.<sup>1</sup>

Tegen deze achtergrond kom ik in aansluiting op hetgeen de minister van Justitie hierover namens het kabinet heeft gezegd, tot het volgende standpunt.

#### *De betekenis van artikel 81 Grondwet*

De constitutionele kernvraag in het kader van versnelde implementatie van EG-regelgeving is of algemene delegatie in de wet aan lagere wetgevers om van de wet in formele zin af te wijken verenigbaar is met artikel 81 van de Grondwet. Dit artikel luidt:

- De vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk.

Het artikel is de kern van de democratische legitimatie van wetgeving en legt daartoe de bevoegdheid tot het vaststellen van wetten in formele zin in handen van de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk.

De wetgever in formele zin is in beginsel vrij de inhoud van wetten te bepalen. De Grondwet normeert de algemene bevoegdheid tot het vaststellen van wetten in formele zin immers slechts procedureel, maar – behoudens de vereisten die uit de grondrechten en andere materiële constitutionele vereisten – niet inhoudelijk. Op grond van artikel 94 Grondwet vindt wetgeving evenwel geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

De vrijheid van de wetgever in formele zin brengt met zich dat hij de bevoegdheid heeft om te bepalen dat een lagere regelgever materieel van de wet in formele zin kan afwijken. Die afwijking vindt dan immers haar grondslag in de wet in formele zin zelf. Ook hier geldt uiteraard de beperking dat voor sommige onderwerpen, zoals «bij wet» vast te stellen beperkingen van grondrechten, delegatie is uitgesloten. Dit is verenigbaar met artikel 81 Grondwet. Waar de wetgever vrij ruime mogelijkheden heeft om bepaalde bevoegdheden geheel aan lagere regelgevers te delegeren, zal hij immers ten minste ook de bevoegdheid hebben om op een specifiek terrein en onder strikte voorwaarden aan de lagere regelgever de mogelijkheid te geven van de wet af te wijken, zeker als deze voorziening van tijdelijke aard is en zij gevolgd wordt door wetswijziging. De staatsrechtelijke praktijk laat zien dat afwijking van de wet bij lagere regelgeving in sommige gevallen zelfs noodzakelijk is.<sup>2</sup> Het primaat van de wetgever, dat mede ten grondslag ligt aan artikel 81 Grondwet, staat hieraan niet in de weg, aangezien de Staten-Generaal zelf betrokken zijn bij de totstandkoming van de wetgeving in formele zin waarin een delegatiegrondslag wordt opgenomen. Het kan wenselijk zijn om bij die gelegenheid van gedachten te wisselen met de Kamers over de wijze waarop toepassing zal worden gegeven aan delegatiebepalingen.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Handelingen I 14 maart 2006, EK 21, p. 980 (kamerdebat met de minister van Justitie) en Handelingen I 6 februari 2007, EK 18, p. 616–617.

<sup>2</sup> Hierbij moet met name worden gedacht aan uitzonderlijke omstandigheden, zoals ten tijde van crises, oorlogsgevaar en noodsituaties. Zie hierover ook het rapport *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, door Besse-link c.s., blz. 134.

<sup>3</sup> Vgl. Kamerstukken I 2006–2007, 30 800 VI, C, p. 3 (brief van minister van Justitie van 13 februari 2007).

Het bovenstaande betekent niet dat delegatiebevoegdheden met de mogelijkheid van afwijking van de delegerende regeling ruim toegepast moeten worden. Zij komen de overzichtelijkheid en kenbaarheid niet ten goede. Op de gevallen waarin en voorwaarden waaronder het kabinet delegatie met afwijkingsbevoegdheid aanvaardbaar acht en aanpassingen van de *Aanwijzingen voor de Regelgeving* op dit punt nodig, zal de minister van Justitie in een afzonderlijke brief ingaan. Die brief staat mede in het licht van het onderzoek naar het vóórkomen van delegatiebepalingen met afwijkingsmogelijkheden in de bestaande wetgeving dat de toenmalige minister van Justitie heeft toegezegd naar aanleiding van een



motie Jurgens van maart 2006. Deze brief zal u op korte termijn ontvangen.

### *Een aparte grondwettelijke procedure voor implementatiewetgeving*

Het rapport *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie* schetst enkele mogelijkheden om te komen tot een grondwetswijziging die ertoe strekt implementatiewetgeving via een aparte procedure vereenvoudigd en versneld tot stand te laten komen. Zoals is aangegeven in het hiervoor genoemde herziene kabinetsstandpunt *Versnelde Implementatie* en in later overleg met uw Kamer is het kabinet van mening dat voor implementatie van Europese regelgeving de bestaande wetgevingstechniek alleszins bruikbaar is.<sup>1</sup> Dit betekent dat hiervoor geen bijzondere delegatiebepalingen met mogelijkheden tot afwijking van de wet behoeven te worden ontwikkeld. Daarmee is voor implementatiewetgeving in dit opzicht geen bijzondere positie noodzakelijk. Vanuit dat perspectief is er dan ook geen reden om te komen tot een grondwettelijk verankerde procedure. Evenmin is grondwetswijziging nodig omdat er geen behoefte is aan een separate wetgevingsprocedure ten einde de implementatieachterstanden sterk terug te dringen. Het kabinet voelt zich in deze visie ondersteund door het rapport van Steunenberg en Voermans, waaruit blijkt dat de introductie van bijzondere juridische instrumenten en technieken zelfstandig niet zonder meer leidt tot tijdigheid van de omzetting van richtlijnen.<sup>2</sup> Daarnaast wijst het kabinet op de conclusie uit dit rapport dat ingezet dient te worden op implementatie op een niveau dat niet hoger is dan nodig, binnen de bestaande wetgevings-systematiek en met gebruik van de bestaande instrumenten in plaats van in te zetten op nieuwe – aan ons constitutionele systeem wezensvreemde – omzettinginstrumenten of procedures.<sup>3</sup>

### **Ad b en c. Verankering EU in de Nederlandse Grondwet?**

Het rapport *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie* concludeert voorts tot aparte verankering in de Grondwet van het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie, alsmede van de toepassing, rechtstreekse werking en voorrang van het EG-recht.

Met betrekking tot de verankering van het lidmaatschap van de Europese Unie is het kabinet van opvatting dat standpuntbepaling hieromtrent samenhangt met de functie en betekenis van de Grondwet. Het ligt in de rede dat de staatscommissie -Grondwet, die voorzien is in het coalitieakkoord, zich over deze functie en betekenis zal buigen met het oog op onder andere de voor- en nadelen van een preambule en het grondrechtenhoofdstuk van de Grondwet. Het advies van de staatscommissie is daarom van belang voor de benadering van dit vraagstuk. Momenteel wordt de taakopdracht aan de staatscommissie-Grondwet geformuleerd. Hierbij zal tot het al dan niet opnemen van deze kwestie in de taakopdracht van de staatscommissie worden besloten.

Voor wat betreft de verankering van de toepassing, rechtstreekse werking en voorrang van het EG-recht in de Grondwet gaat het onderzoeksrapport uitgebreid in op de betekenis van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet en de relevantie daarvan voor de werking van het gemeenschapsrecht in Nederland. In relatie tot dit vraagstuk is vorig jaar tevens een motie-Visser c.s. aangenomen, waarin de regering wordt gevraagd te onderzoeken hoe het internationale en het Europese recht doorwerkt in de nationale rechtsorde, hoe het internationale recht doorwerkt in de Europese rechtsorde en wat de consequenties hiervan zijn voor de Nederlandse wetgever.<sup>4</sup> Het kabinet bereidt een standpunt hierover voor en zal uw Kamer daarvan op de hoogte stellen voor eind mei.

<sup>1</sup> Handelingen I 2005–2006, 21, p. 1001.

<sup>2</sup> B. Steunenberg/ W. Voermans, *De omzetting van Europese richtlijnen: instrumenten, technieken en processen in zes lidstaten vergeleken*, p. 11.

<sup>3</sup> B. Steunenberg / W. Voermans, *De omzetting van Europese richtlijnen: instrumenten, technieken en processen in zes lidstaten vergeleken*, p. 12.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2006–2007, 29 861, nr. 15.

In aansluiting op het vorenstaande zal het kabinet zijn standpunt bepalen inzake de wenselijkheid de constitutionele verhouding tussen Nederland en de Europese Unie grondwettelijk te codificeren door een grondwetswijziging voor te stellen die ertoe strekt de Europese Unie in de Nederlandse Grondwet te verankeren en/of te voorzien in een aparte grondwetsbepaling inzake de toepassing, rechtstreekse werking en voorrang van het EG-recht.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
G. ter Horst