



Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Aan de voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 79 11
Fax (070) 3 70 75 29
www.justitie.nl

Onderdeel	Directie Wetgeving	Bij beantwoording de
Datum	27 juli 2004	datum en ons kenmerk
Ons kenmerk	5298818/04	vermelden. Wilt u slechts
Onderwerp	Kabinetsstandpunt inzake de wenselijkheid van bijzondere bepalingen voor tijdige implementatie van Europese richtlijnen	één zaak in uw brief behandelen.

In de nota naar aanleiding van het verslag bij een wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet¹ 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 - 1999². 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.³

Na het debat over dat kabinetsstandpunt⁴ werd in een tweetal wetsvoorstellen⁵ een dergelijke op een

¹ 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)

² Kamerstukken I 1998/99, 25533, nr. 11b en Handelingen I 1998/99, blz. 16-69

³ 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).

⁴ Handelingen I 2000/01, blz 2-54 ev.

⁵ 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)

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.

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 vastgesteld⁶.

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.

⁶ Dit uitgangspunt is neergelegd in Aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving

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 ingediend⁷.

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 betreft⁸. Dit uitgangspunt is met zoveel woorden ook al in de thans geldende tekst van de Aanwijzingen voor de regelgeving neergelegd⁹. 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 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

⁷ Bij Koninklijke boodschap van 16 maart 2004, Kamerstukken II 2003/04, 29474, nr 1.

⁸ 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.

⁹ Aanwijzing 26, tweede lid en aanwijzing 339.

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.¹⁰ Naar aanleiding van de motie Van Dijk¹¹ 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.

¹⁰ Kamerstukken II 2003/04, 21109, nr 117

¹¹ Handelingen II 2003/04, blz. 2865-2866

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 Grondwet¹². In dat kader zal er nog gelegenheid zijn voor een meer fundamentele gedachteswisseling over de rol van de EU in de Grondwet en de wenselijkheid van bijzondere procedures voor (tijdsge totstandkoming van) implementatiewetgeving.

Afschrift van deze brief zond ik aan de Tweede Kamer.

De Minister van Justitie,

¹² - toezegging standpunt: Handelingen I, 2002/03, Aangangsel, nr. 8.
- motie Jurgens: Kamerstukken I 2000/01, 26600 VI, nr 37b.