

Vergaderjaar 2017–2018

34 714

EU-voorstel: Commissiemededeling EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing C(2016)8600¹

B

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR RECHTSBESCHERMING EN VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2017

Bij brief van 27 januari 2017 bent u door middel van het BNC-fiche over de mededeling betere toepassing EU-recht² geïnformeerd over het aangescherpte handhavingsbeleid van de Europese Commissie bij te late implementatie van richtlijnen. De Eerste Kamer heeft hier nadere vragen over gesteld die bij brief van 14 april 2017 zijn beantwoord.³ Ten gevolge hierop willen wij uw aandacht vragen voor enkele punten die de betrokkenheid van uw kamers bij implementatietrajecten betreffen en die van belang zijn voor de realisatie van het doel van tijdige implementatie van richtlijnen.

De wijziging van het handhavingsbeleid van de Europese Commissie houdt onder meer in dat de Commissie voortaan bij iedere zaak die voor het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt gebracht wegens niet-tijdig implementeren van richtlijnen, het Hof zal vragen naast een dwangsom ook een boete op te leggen.

Deze boete zal verschuldigd zijn vanwege het enkele feit dat de lidstaat op het moment van de aanvang van de Hofprocedure een richtlijn niet of niet volledig heeft geïmplementeerd. Een eenmaal aangevangen Hofprocedure zal niet langer, zoals voorheen gebruikelijk, ingetrokken worden wanneer in de loop daarvan alsnog de volledige implementatie wordt gerealiseerd, maar zal worden voortgezet met het oog op deze boeteoplegging. Bij de hoogte van de te vorderen boete hanteert de Commissie een berekening die rekening houdt met de verschillen in bruto binnenlands product (bbp) van de lidstaten. Bij de huidige tarieven betekent dit voor Nederland dat de Commissie het Hof zal vragen een boete van tenminste 3,7 miljoen euro op te leggen, met een mogelijke verhoging op basis van factoren als de termijn van overschrijding en de ernst daarvan.

¹ Zie dossier E170008 op www.europapoort.nl

² Kamerstukken II 2016/17, 22 112, nr. 2298.

³ Kamerstukken I 2016/17, 34 714, A.

Tijdige implementatie van richtlijnen is doel voor elk kabinet geweest. Nederland hoort in dit opzicht binnen de EU tot de koplopers. Zo neemt Nederland over de afgelopen 10 jaar ten opzichte van de andere lidstaten gemiddeld de derde plaats in wat betreft het (laagste aantal) ingebrekestellingen wegens niet-tijdige implementatie.

Dat neemt niet weg dat ook Nederland soms de implementatietermijn van een richtlijn overschrijdt en de inspanningen er dus onverminderd gericht op moeten blijven dit aantal tot nul te reduceren. De aanscherping van het handhavingsbeleid maakt dit nu des te belangrijker. Binnen de ministeries worden de afspraken en procedures ten behoeve van tijdige implementatie systematisch onder de aandacht gebracht en maken zij deel uit van de voortgangsbewaking. Daarnaast wordt in het EU-onderhandelingsproces ingezet op realistische implementatietermijnen.

Hierbij is ook de medewerking van de kamers in de voortgang van bijzonder belang in dit implementatietraject. Met name de categorie van implementatie-voorstellen waarbij wetten gemaakt of gewijzigd moeten worden blijkt in de praktijk bijzonder kwetsbaar voor termijnoverschrijding (en in de toekomst dus een forse boete). Het kabinet zal daarom aandacht blijven geven aan de tijdige voorbereiding en indiening van implementatie-wetsvoorstellen, maar heeft uiteraard voor de tijdige voltooiing van het implementatietraject ook de medewerking van de kamers nodig. Op de volgende onderwerpen is uw aandacht en medewerking gewenst.

a. Prioriteit implementatiewetgeving

Het blijft kabinetsbeleid dat implementatieregelgeving de hoogste prioriteit heeft bij de planning van en capaciteitstoedeling voor wetgevingstrajecten. Ook de kamers wordt verzocht hier in de planning van de werkzaamheden op te blijven sturen. De kamers hebben overigens in het verleden meermalen getoond dit uitgangspunt te delen door prioriteit te geven aan de behandeling van wetsvoorstellen die strekken ter implementatie van richtlijnen.

b. Zuivere implementatie

In de Aanwijzingen voor de regelgeving⁴ is de regel neergelegd dat in een implementatieregeling geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn (aanwijzing 331). Het kabinet zal nauwgezet blijven toezien op de naleving van deze regel. Wij verzoeken u ook aan uw zijde hier streng op toe te zien, met name indien in de Tweede Kamer door amendering een element wordt ingevoegd in een implementatie-wetsvoorstel dat geen verband houdt met de implementatie als zodanig. Daarmee zou een discussie kunnen worden geëntameerd die tot vertraging van het voorstel leidt of de acceptatie van het voorstel door de Eerste Kamer voorzienbaar in gevaar brengt.

In de Eerste Kamer kan dit zich voordoen indien niet op de implementatie als zodanig betrekking hebbende wensen tot aanpassing van het wetsvoorstel leiden tot verwerping van het voorstel, of vertraging van de inwerkingtreding daarvan in verband met de noodzaak tot indiening van een novelle.

Verder moet bedacht worden dat een implementatiewet onder de huidige wetgeving referendabel wordt indien deze als gevolg van amendering niet langer meer uitsluitend strekt tot uitvoering van de richtlijn, hetgeen een vertraging van ten minste 8 weken vóór inwerkingtreding introduceert.

⁴ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005730>

Het kabinet zal er daarom in voorkomend geval voor pleiten om dergelijke aanpassingen eerst bij een later wetsvoorstel door te voeren om de tijdige inwerkingtreding van het voorgelegde implementatievoorstel niet in gevaar te brengen.

c. Niveau van regelgeving/delegatiegrondslagen

Tijdige implementatie valt soms beter te verwezenlijken door middel van lagere regelgeving, hetgeen uiteraard vereist dat een wet daar een grondslag voor biedt. Een structurele aanpak van implementatieproblemen vereist daarom dat bij eerste implementatie van een richtlijn wordt nagedacht of het met het oog op toekomstige wijzigingen daarvan wenselijk is onderwerpen te kunnen regelen bij gedelegeerde wetgeving in plaats van bij formele wet.

Deze praktische insteek kan echter op gespannen voet staan met het beginsel van het primaat van de wetgever, dat inhoudelijke eisen meebrengt over het niveau waarop onderwerpen geregeld worden. De Aanwijzingen voor de regelgeving stellen in dit opzicht:

«Bij verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau bevat de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling. Bij de keuze welke elementen in de wet zelf regeling moeten vinden en ter zake van welke elementen delegatie is toegestaan, dient het primaat van de wetgever als richtsnoer» (aanwijzing 22).

Deze regel geldt ook voor implementatiewetgeving. Naar mening van het kabinet is echter hierbij van belang dat bij implementatie van richtlijnen voor de meeste elementen daarvan het primaat bij de Europese wetgever ligt en de nationale wetgever niet ten volle in de beoordeling daarvan kan treden. Dat betekent ook dat ten aanzien van elementen waarvan te voorzien is dat die in de toekomst veelvuldig of snel zullen worden gewijzigd, het opnemen van een delegatiegrondslag eerder wenselijk en toelaatbaar kan zijn dan bij wetgeving van zuiver nationale herkomst het geval is. Een dergelijke werkwijze ligt ook in het verlengde van aanwijzing 26, tweede lid, waarin reeds is vastgelegd dat delegatie aan een Minister ook is toegestaan indien het gaat om het verwerken in de Nederlandse wetgeving van internationale regelingen die de Nederlandse wetgever, behoudens op ondergeschikte punten, geen ruimte laten voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard.

Bij het Verdrag van Lissabon is de rol van de nationale parlementen in het Europese wetgevingsproces versterkt door deze parlementen meer mogelijkheden te geven informatie te verkrijgen over, en hun stem te laten horen in het Europese besluitvormingsproces.⁵ Deze mogelijkheden zijn gericht op de fase vóór totstandkoming van die Europese regelgeving, waarmee het principe tot uitdrukking is gebracht dat de standpuntbepaling over een voorstel door de lidstaten (zowel regeringen als parlementen) in die fase zijn beslag zou moeten vinden. Het kabinet acht het daarom niet alleen voor zichzelf maar ook voor de kamers zaak om vroegtijdig in het EU-onderhandelingsproces tot een standpuntbepaling te komen en waar nodig actie te ondernemen door gebruik van de hiervoor bedoelde mogelijkheden, omdat daarvoor na afronding van dat proces weinig ruimte meer bestaat.

⁵ Te wijzen valt op het eerste protocol bij het VWEU betreffende de rol van de nationale parlementen in de EU, alsmede het tweede protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, waarin de zogenaamde gele en oranje kaart-procedures zijn neergelegd.

d. Lastenluwe implementatie

Bij implementatie van een richtlijn kan de vraag zich voordoen of bestaande nationale wetgeving aangepast moet worden indien Europese wetgeving een norm introduceert die minder streng is dan een reeds bestaande nationale norm. Het kabinetsbeleid dienaangaande is dat in beginsel voor de meest lastenluwe vorm van implementeren wordt gekozen met het oog op het level playing field van de betrokken ondernemers op de Europese markt.⁶ In voorkomend geval kan dit dus ook leiden tot aanpassing van de nationale norm aan de Europese. Ook in dergelijke situaties zal het kabinet echter prioriteit blijven geven aan tijdige implementatie. Dat betekent concreet dat indien bij implementatie van een richtlijn volstaan kan worden met verwijzing naar bestaande regelgeving,⁷ dit ook de te prefereren implementatiewijze is, ook al zou dit tot gevolg hebben dat een verdergaande nationale norm blijft gelden. Wanneer bij die gelegenheid besloten wordt dat het wel wenselijk is om tot aanpassing van de nationale wetgeving over te gaan zal dit door middel van een afzonderlijk wetsvoorstel, los van het implementatietraject, plaatsvinden. Op die wijze kan het parlementaire debat daarover ten volle gevoerd worden, zonder drang van een implementatiedeadline.

Wij vertrouwen er op dat ook aan uw zijde de wens leeft om vermijdbare vertraging in het wetgevingsproces te voorkomen, in het bijzonder indien implementatietermijnen onder druk komen te staan. Het kabinet staat vanzelfsprekend open voor vroegtijdig overleg over in onderhandeling zijnde onderwerpen of te implementeren richtlijnen, ook indien de besluitvorming daarover nog niet ten volle is afgerond, indien dit zinvol kan zijn om de fase van implementatie te bespoedigen. Met elkaar moet het mogelijk zijn boetes van de Commissie in de toekomst te voorkomen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. Zijlstra

⁶ Kamerstukken II 2012/13, 29 362, nr. 224

⁷ Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn indien de richtlijn een minimumnorm stelt en geen volledige harmonisatie beoogt te realiseren of indien het VWEU voor de betreffende materie lidstaten de ruimte laat om verdergaande normen te stellen of te handhaven (bijvoorbeeld op het vlak van het milieu, natuur-, gezondheids- of klimaatbescherming, art. 193 VWEU of sociale politiek, art. 153 VWEU).