

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

Aan De Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Per email

Datum 9 januari

Kenmerk CM1801

Betreft Brief over implementatie van Europese richtlijnen

Commissie
Meijers
Permanente
commissie van
deskundigen in
internationaal
vreemdelingen-,
vluchtelingen- en
strafrecht

Postadres
Postbus 2894
1000 CW
Amsterdam

Bezoekadres
Surinameplein
124
1058 GV
Amsterdam

T (+31) 020 362
05 05

W
www.commissie-
meijers.nl

E
post@Commissie
-Meijers.nl

Geachte leden,

Naar aanleiding van het aangescherpte handhavingsbeleid van de Europese Commissie bij te late implementatie van richtlijnen (waaronder het opleggen van boetes aan Nederland van ten minste 3,7 miljoen euro per niet op tijd omgezette richtlijn), heeft de regering uw Kamer bij brief van 13 december 2017 enkele voorstellen gedaan om in de toekomst tijdiger te implementeren en boetes te voorkomen.¹ De Commissie Meijers onderschrijft het belang van het prioriteren van implementatiewetgeving, van zuivere implementatie en van lastenluwe implementatie (onderdelen a, b en d van de brief). Ongewenst en onnodig, acht onze Commissie het voorstel om richtlijnen vaker op een lager niveau van regelgeving te implementeren (onderdeel c). Verder vraagt onze Commissie zich af hoe de Kamer effectief kan controleren dat de regering zich in de praktijk houdt aan haar voornemen van zuivere implementatie (onderdeel b).

1. Het belang van democratisch toezicht op implementatie

Anders dan het kabinet lijkt te suggereren, is de rol van nationale parlementen in het Europese wetgevingsproces niet beperkt tot de fase vóór totstandkoming van Europese wetgeving. Het is juist dat nationale parlementen geen afbreuk kunnen doen aan eenmaal aangenomen EU-richtlijnen. Maar het rechtskarakter van een richtlijn brengt mee dat vooral in de implementatiefase parlementaire betrokkenheid belangrijk kan zijn. Richtlijnen bevatten immers doelstellingen waaraan de lidstaten moeten voldoen, maar waarbij ze zelf mogen bepalen hoe die doelen worden bereikt, rekening houdend met de specifieke nationale situatie. De implementatie vraagt daarom vaak om keuzes van politieke aard. Voor deze keuzes, waarvoor de EU-regeling de ruimte laat, kan enkel nationaal verantwoord worden afgelegd. Het voornemen van het kabinet draagt het risico in zich dat dergelijke keuzes niet langer, of in mindere mate, aan publiek debat worden onderworpen en democratisch zijn gelegitimeerd.

2. Aanwijzingen voor de regelgeving over EU-implementatie

Aanwijzingen 333 en 334 van de Aanwijzingen voor de regelgeving schrijven reeds voor op welk niveau van regeling implementatie van EU-wetgeving dient plaats te vinden en wanneer delegatie van regelgevende bevoegdheid is toegestaan. Aanwijzing 334 bepaalt dat geen afbreuk mag worden gedaan aan de Grondwettelijke delegatiesystematiek (Aanwijzing 23). Ter bescherming van het primaat van de wetgever wordt verder bepaald dat zekere categorieën van voorschriften in een wet

¹Brief van 13 december 2017 van de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Buitenlandse Zaken, 'Boetebeleid Europese Commissie bij te late implementatie van richtlijnen'.

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht

moeten worden opgenomen, zoals voorschriften betreffende rechtsbescherming en voorschriften betreffende sancties (Aanwijzing 24). De Aanwijzingen voor de regelgeving bevatten voorts reeds waarborgen ter voorkoming van te late implementatie, waaronder de regel dat in de implementatieregeling geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn (zuivere implementatie, Aanwijzing 331). De Commissie Meijers vraagt zich af hoe de voornemens van het kabinet zich verhouden tot de Aanwijzingen. Het verschuiven van de balans tussen het primaat van de wetgever en het belang van tijdige implementatie kan ingrijpende consequenties hebben voor de wijze waarop de Staten-Generaal betrokken is bij de totstandkoming van regelgeving en kan afdoen aan de democratische legitimatie ervan. De Commissie Meijers heeft geen aanleiding om te veronderstellen dat de balans die thans in de Aanwijzingen wordt getroffen, onvoldoende ruimte laat voor tijdige implementatie.

3. Oorzaken te late implementatie

Uit de periodieke overzichten van de stand van zaken bij de implementatie van EU-richtlijnen die elk kwartaal door de Minister van Buitenlandse Zaken aan uw Kamer worden gestuurd, blijkt dat slechts in enkele gevallen implementatieachterstanden (mede) het gevolg zijn van vertragingen in de parlementaire behandeling van het implementatiewetsvoorstel.² In de meeste gevallen ontstaan implementatieachterstanden in de voorbereidende ministeriële fase, vanwege bijvoorbeeld een gebrek aan ambtelijke capaciteit of omdat de implementatie complexer blijkt dan voorzien was ten tijde van de onderhandelingen over de richtlijn en de aan te houden implementatietermijn. Het komt onze Commissie voor dat vertragingen in de ambtelijke keten of onjuiste inschattingen omtrent de benodigde implementatietermijn niet ten koste zouden mogen gaan van de tijd die redelijkerwijze nodig is voor de parlementaire behandeling. Dat impliceert ook dat tijdens de onderhandelingen in Brussel, de verantwoordelijk minister erop toe behoort te zien dat een overeen te komen implementatietermijn voldoende ruimte laat voor de eventueel noodzakelijke parlementaire behandeling.

4. Voldoende tijd voor parlementaire behandeling

Het verdient naar het oordeel van onze Commissie aanbeveling dat de Kamer op dit punt een duidelijke afspraak met de regering maakt. Aanwijzing 344 bepaalt dat als implementatie bij wet dient te geschieden, het wetsvoorstel ten minste 18 maanden voor afloop van de implementatietermijn aan de ministerraad wordt voorgelegd. Na dat beraad is nog tijd nodig voor de raadpleging van de Raad van State en voor behandeling in beide Kamers. In de Aanwijzingen staat geen uiterste termijn voor de indiening van het wetsvoorstel bij uw Kamer. De Kamer zou met de regering kunnen afspreken dat een wetsvoorstel tot implementatie uiterlijk wordt ingediend op zodanig tijdstip dat voldoende tijd bestaat voor de behandeling van het voorstel in de beide Kamers.

5. Effectieve controle op zuivere implementatie

Als implementatie bij wet plaats vindt, kan de Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel controleren of de implementatie inderdaad beperkt is tot waartoe de EU-richtlijn Nederland verplicht en welke beleidskeuzen zijn gemaakt bij de invulling van de beleidsruimte die de richtlijn laat. Als implementatie plaats vindt in lagere regelgeving beschikt de Kamer niet over die mogelijkheid. In de praktijk blijkt dat de regering zich niet altijd houdt aan het voornemen van zuivere implementatie. Soms wordt de implementatie in lagere wetgeving gebruikt om andere beleidsvoornemens in een AMvB of een ministeriële regeling vast te leggen.³ Een mogelijkheid voor

²Zie voor de laatste vier kwartalen: *Kamerstukken II 2016/17*, 21 109, nr. 226, 227, 229 en 230.

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht

de Kamer om effectief te controleren of de lagere wetgeving zich inderdaad tot zuivere implementatie beperkt is de voorhangprocedure of een instemmingsprocedure, waarbij de Kamer de instemming al dan niet uitdrukkelijk kan verlenen.

Mogelijke vragen van de Kamer aan de ministers:

- *Is het kabinet voornemens om bij de implementatie van EU-richtlijnen af te wijken van de waarborgen omtrent het primaat van de wetgever als opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving (met name Aanwijzingen 23 en 24)?*

- *Zo nee, kan worden aangegeven in welke gevallen dan wel voor een lager niveau van regelgeving zal worden gekozen bij toekomstige implementatie, waar nu implementatie bij wet plaats vindt?*

- *Kunnen de ministers een overzicht zenden van de gevallen waarin in de afgelopen vijf jaar afgeweken is van Aanwijzing 331 van de aanwijzingen van de regelgeving?*

- *Kunnen de ministers een overzicht zenden van implementatiewetsvoorstellen (en verordeningssluitvoeringswetsvoorstellen) die in de afgelopen vijf jaar minder dan een jaar voor de uiterste implementatiedatum aan de Kamer zijn aangeboden?*

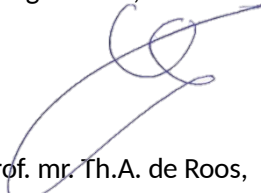
- *Kan het kabinet toezeggen om gedurende het EU-wetgevingsproces scherper dan voorheen erop toe te zien dat de overeen te komen implementatietermijn voldoende ruimte laat voor de eventueel noodzakelijke Nederlandse parlementaire behandeling van implementatiewetgeving?*

- *Kunnen de ministers toezeggen dat wetsvoorstellen tot implementatie uiterlijk bij de Kamer zullen worden ingediend op zodanig tijdstip dat voldoende tijd voor de behandeling van het voorstel in de beide Kamers beschikbaar is?*

- *Is de regering bereid de Kamer de mogelijkheid te verschaffen om effectief te controleren of de voorgenomen lagere wetgeving zich inderdaad tot zuivere implementatie beperkt, bijvoorbeeld door in deze gevallen in de wetgeving een voorhangprocedure of een instemmingsprocedure op te nemen, waarbij de Kamer de instemming al dan niet uitdrukkelijk kan verlenen?*

Tot nadere toelichting van deze brief is onze Commissie graag bereid.

Hoogachtend,



Prof. mr. Th.A. de Roos,
Voorzitter

3 Zo werd de implementatie van Richtlijn 2003/86 inzake het recht op gezinshereniging in 2004 aangegrepen om de inkomenseis bij gezinshereniging in het Vreemdelingenbesluit te verhogen naar 120% van het minimuminkomen en om de glijdende schaal inzake uitzetting van vreemdelingen na een veroordeling voor een strafbaar feit aan te scherpen (zie Stb. 2004, 496). Beide wijzigingen vloeiden niet uit de richtlijn voort.

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

■■■■■

Kopie naar:

- Minister voor Rechtsbescherming
- Minister van Buitenlandse Zaken
- Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid en Vaste Commissie voor Europese Zaken van de Eerste Kamer