

EU BESLUITEN IN DE NEDERLANDSE RECHTSORDE

OP WEG NAAR EEN DRAAIBOEK VOOR EEN HOUDBAAR EN GEÏNTEGREERD WETGEVINGSPROCES

SACHA PRECHAL EN THOMAS VANDAMME¹

¹ Met dank aan Mathilda Troost voor haar goede ondersteunende diensten.

Inhoudsopgave

- I. Inleiding: een ‘geïntegreerd Europees-nationaal wetgevingsproces’**
 - I.1 De nationale actoren in het geïntegreerd wetgevingsproces
 - I.2 Opbouw van dit rapport
- II. De Europese besluiten die, direct of indirect, verplichten tot Nederlandse wetgeving**
 - II.1 Inleiding
 - II.2 Rangschikking van EU Besluiten
 - II.3 Eerste Pijler: het EG- en Euratomverdrag²
 - II.3.1 De verordening
 - II.3.2 De richtlijn
 - II.3.2.1 Basisrichtlijn en uitvoeringsrichtlijn; kaderrichtlijn
 - II.3.3 De beschikking
 - II.3.4 Eerste Pijler-verdragen
 - II.3.5 Niet bindende besluiten: het belang van ‘soft law’
 - II.3.6 ‘Soft law’ als voorportaal voor wetgeving: groenboeken, witboeken en actieprogramma’s
 - II.3.7 Open coördinatiemethode
 - II.3.8 Beginselen en algemene richtsnoeren van de Europese Raad; Gemeenschappelijke strategieën van de Europese Raad
 - II.3.9 Gemeenschappelijke optredens van de Raad
 - II.3.10 Gemeenschappelijke standpunten van de Raad
 - II.3.11 Tweede Pijler-verdragen
 - II.3.12 Tweede Pijler-verklaringen
 - II.3.13 Gemeenschappelijke standpunten
 - II.3.14 Kaderbesluiten

²Op grond van artikel 161 EGA geldt de korte analyse die hier gegeven wordt over de in artikel 249 genoemde instrumenten evenzeer voor gelijknamige instrumenten die gebaseerd zijn op het Euratom-Verdrag.

- II.3.15 Derde Pijler-‘besluiten’
- II.3.16 Uitvoeringsmaatregelen
- II.3.17 Derde Pijler-overeenkomsten
 - II.3.17.1 Overeenkomsten tussen de lidstaten
 - II.3.17.2 Overeenkomsten met derde landen
- II.3.18 Derde Pijler ‘soft law’

III. Preparatie

- III.1 Inleiding
- III.2 Preparatie en de ministeries
- III.3 De rol van de beide Kamers der Staten Generaal
 - III.3.1 Het parlementaire instemmingsrecht
 - III.3.1.1 Argumenten vóór en tegen een uitbreiding van het instemmingsrecht
 - III.3.1.2 Praktische problemen in Nederland met het parlementaire instemmingsrecht
 - III.3.2 De ficheprocedure
 - III.3.3 De agendaprocedure
 - III.3.4 Mogelijke verbeteringen van de Nederlandse parlementaire input
 - III.3.5 Het kernprobleem: te weinig aandacht van de Kamer
- III.4 Preparatie en de Raad van State en andere adviesorganen
- III.5 Preparatie en het ‘maatschappelijk middenveld’

IV Implementatie

- IV.1 De Europese context van omzettingwetgeving
- IV.2 Versnelde implementatie: visies en uitgangspunten

- IV.2.1 Het primaat van de wetgever
- IV.2.2 Versnelde implementatie en beoordelingsvrijheid: wie houdt de weegschaal vast?
- IV.2.3 Versnelde implementatie en efficiëntie
- IV.2.4 Versnelde implementatie en transparantie
- IV.2.5 Inachtneming van de Nederlandse wetssystematiek
- IV.3 De *status quo* van de discussie in Nederland
 - IV.3.1 Een overzicht van de verschillende vormen van ‘versnelde implementatie’ in Nederland
 - IV.3.2 De splijtzwaam in de discussie: de Nederlandse ‘Henry VIII Clause’
- IV.4 De vier visies voor de toekomst
 - IV.4.1 De algemene machtigingswet
 - IV.4.1.1 Machtigen en ‘voorhangen’
 - IV.4.2 De vereenvoudigde formele wetsprocedure
 - IV.4.3 Verruiming van bestaande delegatiemogelijkheden
 - IV.4.4 Efficiënter wetgeven met instandhouding van de status quo?
 - IV.4.5 Rehabilitatie van de zelfstandige AMvB?

V. Bevindingen

VI Bibliografie

- Annex I: De Stemmodaliteit in de Raad van Ministers zoals voorgeschreven in de verschillende EG- en EU-rechtsbases
- Annex II: De rol van het Europees Parlement in de verschillende EG- EU-rechtsbases

I. Inleiding: een ‘geïntegreerd Europees-nationaal wetgevingsproces’

Dit rapport is een achtergrondstudie ten behoeve van de voorlichting door de Raad van State over het thema ‘Naar een houdbaar implementatiestelsel als onderdeel van een geïntegreerd nationaal en EU wetgevingsproces’.

Het denken in termen van geïntegreerde wetgevingsprocessen die het Nederlandse met het Europese circuit verbinden, is niet nieuw. Op een beperkter terrein, te weten de uitvoering van verordeningen, werd reeds in het proefschrift van Bonnes uit 1994 de term ‘geïntegreerd communautair-nationaal regelgevingsproces’ geïntroduceerd.³ In een dergelijk proces wordt de totstandkoming van EG-regels, de beïnvloeding daarvan vanuit de lidstaten en vervolgens de uitvoering c.q. implementatie in die lidstaten als een samenhangend geheel beschouwd en ingericht.

Als gezegd, het proefschrift van Bonnes spitte zich toe op EG-verordeningen. Het model van een geïntegreerd regelgevings- of wetgevingsproces kan echter zonder noemenswaardige problemen toegepast worden op andere processen over de hele breedte van de EU-beleidssterreinen. Het sluit ook feilloos aan bij meer recentelijk ontwikkelde denkbeelden van de EU als een *gemeenschappelijke of geïntegreerde rechtsorde*, waarin de nationale en Europese instituties zeer nauw met elkaar zijn verweven en verantwoordelijkheden delen. Naast de Europese instellingen vormen de nationale actoren - wetgevers, bestuurders en rechters - onderdeel van het Europese institutionele bestel, waar zij ieder een eigen bijdrage aan leveren.⁴ Het concept van het geïntegreerde Nederlands-Europese wetgevingsproces kreeg bovendien nieuwe aandacht door het voorstel voor de Wet totstandkoming en implementatie EG-besluiten op het terrein van de energie, post en telecommunicatie (hierna: ‘EZ implementatiewet’) en de parlementaire behandeling daarvan. De Tweede Kamer heeft de discussie breed gevoerd omdat dit wetsvoorstel van oud minister, Brinkhorst voor het eerst de koppeling legt tussen preparatie en implementatie van Europese regelgeving.⁵

Indien het ‘geïntegreerd Europees-nationaal wetgevingsproces’ beschreven wordt als een cyclisch proces van een aantal aaneengesloten stappen, kan men achtereenvolgens onderscheid maken tussen een aantal fasen. Ten behoeve van dit rapport beperken wij ons tot drie. In de eerste plaats is er de fase van *preparatie en vaststelling*, dat wil zeggen de fase van de voorbereiding, het ontwerpen en het aannemen van Europese wetgeving. Daarop volgt de fase van *implementatie*⁶ in de zin van omzetting van de Europese wetgeving in nationaal recht, indien dit nodig is, of op zijn minst het *operationaliseren* van (in het bijzonder) verordeningen die immers niet als zodanig mogen worden omgezet.⁷ De derde fase bestaat uit de *toepassing* en zo nodig *handhaving* in concrete gevallen van de Europese normen c.q. de nationale

³ Bonnes (1994), p. 215.

⁴ Raad van State, Jaarverslag 2004, met name p. 2, p. 25-29 en p. 139-142, Hirsch Ballin en Senden (2005) en Senden (2006). Meer specifiek voor wetgeving zie ook het rapport van de Visitatiecommissie Wetgeving ‘Regel en Risico’s, met name op p. 28. Vergelijk ook het meer op het bestuursrecht toegespitste concept van gedeeld bestuur in een geïntegreerde rechtsorde in Jans (2002), p. 25-26.

⁵ Zie *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 474, nr. 7, p. 2.

⁶ Wij hanteren hier een beperkt begrip van implementatie en in beginsel maken wij geen onderscheid tussen omzetting en implementatie. Zoals bekend, wordt implementatie soms ook opgevat als het voldoen aan verplichtingen die uit het EU-recht voortvloeien en kan dus mede betrekking hebben de toepassing en handhaving.

⁷ Bij het operationaliseren gaat het om de aanwijzing van de nationale instanties die met de verdere uitvoering en toepassing van de communautaire normen belast worden, om het treffen van maatregelen in verband met de handhaving, zoals het stellen van sancties, alsmede om procedurele (waarborg)maatregelen.

regels waardoor deze werden omgezet. Strikt genomen hoort deze laatste fase niet tot het wetgevingsproces *stricto sensu*. Toch menen wij dat ook deze fase voor het wetgevingsproces relevant is, voor zover de ervaringen van de verschillende instanties die de desbetreffende regel toepassen - bestuur, rechters – teruggekoppeld worden naar degene die de regels vaststelt. Dit kan zowel de Europese wetgever zijn, als de nationale wetgever die de Europese regels heeft omgezet. Een dergelijke terugkoppeling zou immers in beginsel tot verbetering van de Europese c.q. de nationale (uitvoerings)wetgeving moeten leiden indien blijkt dat er in de fase van toepassing en handhaving problemen ontstaan.

I.1 De nationale actoren in het geïntegreerd wetgevingsproces

Aangezien het bij de vraagstelling van de voorlichting gaat om de inrichting van het implementatiestelsel in Nederland, staan in dit rapport de nationale - lees Nederlandse - actoren centraal. In de eerste en tweede fase van het geïntegreerde wetgevingsproces (preparatie respectievelijk implementatie) speelt de regering en het ambtelijk apparaat een centrale rol. Daarnaast zou men ook een belangrijke rol verwachten voor het nationale parlement, adviesorganen en het ‘maatschappelijk middenveld’.

Ten aanzien van het ambtelijk apparaat lijkt in Nederland vooralsnog het grote probleem te zijn dat er een ambtelijk-departementale cultuur bestaat die niet aansluit op de vereisten van een geïntegreerd Europees-nationaal wetgevingsproces. Het Europese en nationale beleid worden niet aan elkaar gekoppeld, hetgeen betekent dat men vanuit de departementen met name ‘reactief’ handelt op het moment dat de consequenties zichtbaar worden. Eveneens betekent het dat het ‘autonome’ Nederlandse beleid onvoldoende rekening houdt en kan houden met datgene wat in de EU omgaat. Het lijkt dan ook zeer terecht dat er met een zekere regelmaat aandacht gevraagd wordt voor de integratie van het Europese beleid met het (autonome) nationale beleid, alsmede om de departementale preparatie en implementatie van EU-besluiten meer met elkaar te verbinden.⁸

Dit probleem van ambtelijke cultuur heeft tevens een parlementaire pendant. In het relatief recente debat in de Tweede Kamer dat werd gevoerd door oud-minister Brinkhorst en Tweede Kamerleden werd het aspect van het geïntegreerd Europees-nationaal wetgevingsproces naar voren gebracht bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de ‘EZ-implementatiewet’.⁹ Dit debat geldt als tamelijk uitzonderlijk, omdat (los van de inhoudelijke verdiensten, waarover later meer) in ieder geval werd gesproken over de relatie tussen de totstandkoming van Europese wetgeving en de inbreng van het Nederlandse Parlement daarin en de implementatie van diezelfde EG-regelgeving in Nederland en de vraag hoe groot de rol van de Kamers daarin zou moeten zijn.

De rol van de adviesorganen is in de loop der jaren zeer beperkt. In verband met de soms ernstige vertragingen bij de implementatie van Europese regelgeving zijn maatregelen getroffen teneinde de fase van voorbereiding van de ontwerp-implementatiemaatregelen zoveel mogelijk te verkorten. Daartoe behoort de afschaffing van bepaalde advies- en overlegverplichtingen in de implementatiefase, uiteraard enkele uitzonderingen daar gelaten, zoals de advisering door de Raad van State. Een verschuiving van de advisering van de implementatiefase naar de preparatiefase, net zoals het bij het parlement aan de orde is, heeft echter niet echt plaatsgevonden. Advisering door, bijvoorbeeld, de Raad van State over ontwerp-

⁸Europa-advies RvS 15-9-2005, *Kamerstukken II*, 2005/06, 29993, nr. 22.

⁹*Kamerstukken* 29 474.

Europese wetgeving of adviezen van de SER vormen hierop een uitzondering. De inbreng van het maatschappelijk middenveld lijkt zelfs nog beperkter.

De rol van de spelers in de derde fase, namelijk die van de wetstoepassers en handhavers, waaronder ook rechters, krijgt bij tijd en wijle wel enige aandacht, maar slechts bij hoge uitzondering vanuit de optiek van terugkoppeling naar de Europese of nationale wetgever. In dit opzicht ligt er een terrein nog braak voor nader onderzoek.¹⁰

I.2 Opbouw van dit rapport

In dit rapport wordt een aantal aspecten en knelpunten besproken van het geïntegreerde Europees-nationaal wetgevingsproces aan de hand van een literatuurstudie.¹¹ Dit laatste impliceert een beperking in die zin dat er, enerzijds, een aantal hiaten bestaan die nader (empirisch) onderzoek vereisen. Daartoe behoort de rol van het maatschappelijk middenveld en de fase van terugkoppeling van wetstoepassers naar het wetgevingproces. Anderzijds is er over de eerste en tweede fase van het proces (preparatie en implementatie) en de rol van de betrokken actoren daarin al veel geschreven, vooral in de EG-context. Dit neemt echter niet weg dat ‘ook een luxe probleem een probleem is’. Enige synthetiseren van het al reeds gedane onderzoek is op zijn plaats. Echter, wat met name de preparatie en vaststellingsfase betreft, is onlangs in het kader van de Nationale Conventie relatief veel aandacht geschonken aan de rol van het Nederlandse parlement.¹² Wij zullen om die redenen de bespreking van deze aspecten zoveel mogelijk beperken. De fase van implementatie en, in het bijzonder, het streven naar tijdige implementatie zal daarentegen wel uitgebreid aan de orde komen. Wij besluiten met een aantal bevindingen die de aanzet kunnen vormen voor een draaiboek voor een geïntegreerd Europees-nationaal wetgevingsproces. Noodzakelijkerwijs zal dit nog niet volledig kunnen zijn, gezien de onvolkomenheden die gepaard gaan met een literatuuronderzoek.

Voordat wij echter tot een nadere beschouwing van deze onderwerpen overgaan, lijkt het nuttig om een overzicht te geven van de EU-besluiten die in principe tot nadere Nederlandse wetgeving nopen. In het verleden heeft men zich vaak geconcentreerd op de implementatie van EG-richtlijnen of de uitvoering van – eveneens EG-verordeningen. Inmiddels is echter duidelijker geworden dat de reeks nader door middel van wetgeving te implementeren besluiten c.q instrumenten veel ruimer is dan deze twee ‘klassiekers’ van het communautaire recht.

¹⁰ Men zou hier kunnen denken aan een rol voor de Raad voor de Rechtspraak, zie bijvoorbeeld Prechal en Van Ooik (2006), op p. 19 pleitend voor meer informatie uitwisseling tussen gerechten binnen Nederland maar ook daarbuiten in het kader van het European Network for Councils of the Judiciary.

¹¹ Hoewel wij op bepaalde punten eveneens verwijzen naar ervaringen en praktijken in andere landen, is dit rapport niet rechtsvergelijkend van aard. Voor een rechtsvergelijkende studie wat de preparatie en implementatiefase betreft verwijzen wij naar het recente WODC-rapport van Steunenbergh en Voermans (2005), dat zich echter wel beperkt tot richtlijnen.

¹² Te consulteren op de website van de Nationale Conventie: www.nationaleconventie.nl, laatst bezocht op 18 november 2006.

II. De Europese besluiten die, direct of indirect, verplichten tot Nederlandse wetgeving

II.1 Inleiding

Het overgrote merendeel van alle EU-besluiten (99 %) is nog steeds afkomstig uit de Eerste Pijler van de EU (EG en Euratom).¹³ Toch moet, met het oog op de toekomstige ontwikkelingen van de Unie, beschikbare informatie aan elkaar worden gekoppeld om tot een inventarisatie te komen van *alle* typen Europese besluiten die de *Unie* kent in relatie tot de bijbehorende ‘mechanismen’ die er nu in Nederland worden toegepast om hun totstandkoming te beïnvloeden en hun omzetting te faciliteren. Zoals al hierboven is opgemerkt, wordt in dit onderzoek niet alleen uitgeweid van EG-richtlijnen naar andere EG-besluiten (met name verordeningen) doch ook van EG-besluiten naar EU-besluiten (Tweede en Derde Pijler).¹⁴ Ook besteden wij kort aandacht aan EU-besluiten die niet (direct) bindend zijn, maar desalniettemin in de praktijk tot nationale wetgeving plegen te leiden.

II.2 Rangschikking van EU Besluiten

Teneinde inzicht te bieden en derhalve orde te scheppen in de verscheidenheid aan EU-besluiten, kan men de EU-besluiten aan de hand van verschillende criteria rangschikken.

Het eerste criterium is dat van de stemmodaliteit in de Raad van Ministers. Dit is van belang omdat dit een directe relatie heeft met de invloed van de Nederlandse Minister in de Raad. Deze is uit de aard van de zaak groter indien Nederland een veto heeft in het geval van unanimitétsstemming, dan wanneer hij kan worden overstemd in het kader van gekwalificeerde meerderheidsstemming. Een overzicht van alle rechtsbases in het EU-Verdrag die unanimitéit, dan wel gekwalificeerde meerderheid in de Raad van Ministers voorschrijven, is als Annex I bij dit rapport aangehecht.

Overigens wordt, wat de unanimitétsstemming betreft, de soep niet zo heet gegeten als ze wordt opgediend. Vaak wordt gestreefd naar consensus, ook wanneer unanimitéit niet vereist is. In veel gevallen kan deze al worden bereikt in COREPER, waarna een besluit door de Raad kan worden afgedaan als een zogenaamd ‘A-Punt’. In slechts een klein percentage gevallen wordt daadwerkelijk tot stemming overgegaan. Dit is van belang om te realiseren, omdat het de gekwalificeerde meerderheidsstemming enigszins relativeert.¹⁵ Gekwalificeerde meerderheidsstemming mag, bijvoorbeeld, geen reden zijn om minder actief de ‘preparatie’ van EU-besluiten op de voet te volgen.

Deze relativering van de gekwalificeerde meerderheidsstemming in de Raad werd onlangs nog eens bevestigd door oud minister Donner in relatie tot de vraag of in de Derde Pijler (politie en justitie) de unanimitétsregel niet moest worden afgeschaft. Tegen een (overigens op dit punt niet consistente) Kamermeerderheid van PvdA,

¹³Von Bogdandy, e.a. (2004), p. 103.

¹⁴ Tenzij anders aangegeven, wordt in dit rapport onder ‘Unierecht’ verstaan al het primaire, secundaire en tertiaire recht uit alle drie de pijlers van de EU. De term ‘EG-recht’ verwijst uiteraard enkel naar al het recht dat te vinden is in de Eerste Pijler van de EU.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld het eindrapport van de Gemengde Commissie Sturing EU Aangelegenheden, Bijlage bij KS 29 363, nr. 61, op p. 9.

CDA en D66 zei hij dat een overgang naar gekwalificeerde meerderheidstemming geen garantie is voor snellere besluitvorming.¹⁶

Het tweede onderscheidende criterium is dat van de rol van het Europees Parlement (hierna: EP) in het EU-besluitvormingsproces. Afhankelijk van de gekozen bevoegdheidsgrondslag voor EU-besluitvorming heeft het EP een instemmingsrecht, een co-decisieright (art. 251 EG), een samenwerkingsrecht (art. 252 EG), een adviesrecht of geen formele rol in het EU besluitvormingsproces. Een overzicht van de verschillende rechtsbases in het EG- en EU-Verdrag en de bijbehorende rol van het Europees Parlement is aangehecht als Annex II. De rol van het EP is eveneens een belangrijk criterium. Zoals later zal blijken, is de Nederlandse insteek met betrekking tot de rol van de beide Kamers der Staten-Generaal bij de voorbereiding van EU-besluiten in ieder geval gedeeltelijk afhankelijk gesteld van de hoeveelheid invloed die het Europees Parlement kan uitoefenen in de EU-besluitvorming.

Een derde onderscheidend criterium is dat tussen de ‘basis-’ en de ‘uitvoeringsbesluiten’. De ‘uitvoeringsbesluiten’ komen tot stand op grond van delegatie in de wetgeving en zijn afkomstig van de Raad of van de Commissie. Uiteraard is het van belang verder onderscheid in het oog te houden tussen de uitvoeringsbesluiten van de Raad en uitvoeringsbesluiten van de Commissie gezien de verschillen die er zijn qua beïnvloedingsmogelijkheden.

Ten vierde is er het onderscheidende criterium van het initiatiefrecht. Normaliter ligt dat exclusief bij de Commissie, doch in de Tweede Pijler en de Derde Pijler deelt de Commissie dit met de lidstaten. Na de verhuizing van een deel van ‘Schengen’ naar de Eerste Pijler (Titel IV van het EG Verdrag: Visa, Asiel en Immigratie) zijn enige intergouvernementele aspecten meeverhuisd naar de Eerste Pijler, waaronder het gedeelde initiatiefrecht. Sedert 1 mei 2004 is het initiatiefrecht van de lidstaten op deze terreinen echter definitief verdwenen.¹⁷ De Commissie moet wel elk verzoek van een lidstaat tot het entameren van een wetgevingsprocedure ‘in behandeling’ nemen.

Dit laatste is overigens vanuit Commissieperspectief niet problematisch, aangezien dit niet betekent dat zij verplicht kan worden om daadwerkelijk een initiatief in te dienen.¹⁸

Het behoeft geen betoog dat dit voor Nederland een belangrijk gegeven is. Men kan zich de vraag stellen of het Nederlandse recht van initiatief in de Tweede en Derde Pijler vaker en effectiever zou kunnen worden ingezet.

Tot slot een paar opmerkingen over problemen die kunnen ontstaan indien verschillende EU-besluiten met elkaar (lijken te) strijden. Een tegenstrijdigheid is niet altijd gemakkelijk op te lossen omdat er geen duidelijke normenhiërarchie is in het Europese recht en de toe te passen conflictregels vooralsnog beperkt zijn. Indien een Raadsverordening, waarover het EP slechts mocht adviseren, afwijkt van een ‘co-decisie’-verordening heeft deze laatste geen voorrang op de eerste ondanks dat men zou kunnen stellen dat de ‘co-decisie’-verordening’ op meer democratische wijze tot stand is gekomen. Hetzelfde geldt voor de Raadsverordening die in de uitvoeringslaag

¹⁶ Zie *Staatscourant*, nr. 178, van 13 september 2006. De Kamer riep eerder nog in een motie de regering op te waken voor soevereiniteitsverlies van Nederland in de Derde Pijler.

¹⁷ Zie art. 67 lid 1 EG. Dit gedeelde initiatiefrecht hield op te bestaan vijf jaar na inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, derhalve op 1 mei 2004.

¹⁸ Wat dat betreft is dit te vergelijken met de situatie in art. 192 EG, waarin het EP ook een dergelijk ‘suggestie’ recht vis-à-vis de Commissie heeft, zie De Zwaan en Bultena (2002), p. 68.

van het Europese recht is vastgesteld. Deze moet overeenstemmen met de laag ‘er boven’, dus, bijvoorbeeld, de basisverordening en het Verdrag en met fundamentele rechten (‘Algemene beginselen van Gemeenschapsrecht’), doch hoeft niet *per se* overeen te stemmen met het overige EG-recht dat eveneens in de ‘uitvoeringslaag’ wordt gerekend. Bovendien geldt voor alle EG-besluiten dat deze niet *per se* overeenstemmen met EU-besluiten uit de Tweede of Derde Pijler.¹⁹

Het is zonder meer de primaire verantwoordelijkheid van de Europese wetgever zelf er alles aan te doen om de problemen in verband met tegenstrijdige, maar gelijkwaardige, wetgeving te voorkomen. Het zou te ver voeren om van de Nederlandse staatsinstellingen te verwachten dat zij deze taak op dezelfde wijze op zich zouden nemen. Indien echter mogelijke problemen worden geconstateerd, zou dat meteen moeten worden besproken met de Nederlandse onderhandelaars en experts. Tegenstrijdige Europese wetgeving is immers een lastig probleem, zeker indien dit wordt opgemerkt op een moment dat de implementatieplichten al lopen doch wanneer de termijn van twee maanden voor een nietigheidsprocedure ex art. 230 EG reeds is afgelopen. Wellicht dat dit derhalve één van de aandachtspunten zou kunnen zijn bij het formuleren van een grotere rol van de Raad van State bij de bestudering van Europese wetgevingsvoorstellen.²⁰

II.3 Eerste Pijler: het EG- en Euratomverdrag²¹

II.3.1 De verordening

De definitie van de verordening is terug te vinden in artikel 249 EG. Karakteristiek is dat ze ‘rechtstreeks toepasselijk’ is in de Nederlandse rechtsorde en derhalve vanaf haar van kracht worden (tenzij anders aangegeven 20 dagen na de bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*)²² rechtstreeks rechten en plichten voor burgers en overheid kan creëren. De verordening komt als instrument het meest in aanmerking voor Europese beleidsterreinen waarop er een hoge ‘regeldichtheid’ heerst. Ze hebben in principe horizontale directe werking, wat ze onderscheidt van de richtlijn.

Een ander kenmerk van de verordening is dat, in tegenstelling tot richtlijnen, omzetting van een verordening in nationaal recht in principe *verboden* is. Omzetting van een verordening heeft het HvJ al in de jaren zeventig afgestraft²³ omdat het een risicofactor vormt voor ‘vertaalfouten’ bij de omzetting en omdat het voor de burger kan vertroebelen dat bepaalde rechten en/of plichten hun eigenlijke grondslag hebben in een Europese verordening en niet in de nationale ‘omzettingswet’.²⁴

¹⁹Art. 230 EG spreekt over ‘schending van “dit verdrag”’ zijnde het EG-Verdrag en niet het EU-Verdrag. Andersom zijn EU besluiten uit de Tweede en Derde pijler wél toetsbaar indien zij afbreuk doen aan EG-besluiten, o.g.v. art. 46 sub f juncto 47 EU zoals blijkt uit Zaak C-176/03, *Kaderbesluit Milieustrafrecht*, Jur. 2005, p. I-7879, zie voor een annotatie hiervan Vandamme (2006) en Zaak C-170/96, *Luchthaven transit*, Jur. 1998, p. I-2763.

²⁰Zie *infra*, par. III.4.

²¹Op grond van artikel 161 EGA geldt de korte analyse die hier gegeven wordt over de in artikel 249 genoemde instrumenten evenzeer voor gelijknamige instrumenten die gebaseerd zijn op het Euratom-Verdrag.

²²Zie art. 254 EG.

²³Zie Zaak 39/72 *Commissie t. Italië*, Jur. 1993, p. 101 en Zaak 34/73 *Variola t. Amministrazione delle Finanze*, Jur. 1973, p. 981.

²⁴Op dit punt kan een vergelijking worden gemaakt met richtlijnen, in het bijzonder richtlijnen die weinig beleidsruimte laten. Ook daarvan kan gezegd worden dat de burger er belang bij heeft goed te weten wat de origine is van bepaalde rechten en plichten. Zo zou hij bijvoorbeeld kunnen beweren dat

Een bijzonder probleem dat wij in dit verband tegenkwamen, is dat de parallelle van vormen soms wordt doorbroken. Een oudere richtlijn wordt dan vervangen door een verordening, met als gevolg dat er Nederlandse wetgeving kan (blijven) bestaan die de oude richtlijn omzette, maar die in principe later ‘in strijd’ met de nieuwe verordening is, omdat deze veel van de oude richtlijnregels bevat. Een voorbeeld van deze situatie is de oude Richtlijn 84/631 inzake de overbrenging van afvalstoffen naar en uit de EG, die is ingetrokken en vervangen door Verordening 259/93.²⁵

Tegelijkertijd, en ogenschijnlijk paradoxaal, moet aan een verordening wél uitvoering worden gegeven indien dit nodig is voor haar effectieve werking in Nederland.²⁶ Deze uitvoering wordt vaak ook aangeduid met de term ‘operationalisering’. Bij gebrek aan dergelijke operationalisering zou Nederland zich eveneens blootstellen aan een inbreukprocedure.²⁷ Een veel voorkomende maatregel is in dit verband de wetgeving die moet zorg dragen voor de effectieve toepassing, handhaving en sanctionering van de verordening. Zoals uit recente jurisprudentie blijkt, kan sanctionering door middel van het strafrecht onder bepaalde voorwaarden door de EG verplicht worden voorgeschreven,²⁸ ondanks het feit dat het strafrecht, in ieder geval in de Eerste Pijler, tot de bevoegdheid van de lidstaten heet te behoren.

Veelal zal de verordening zelf al aangeven dat er nadere uitvoering nodig is en zal zonodig zelfs een deadline geven waarbinnen de operationalisering dient te zijn voltooid. Dit fenomeen wordt beschreven in de *101 praktijkvragen over de implementatie van EG-besluiten*.²⁹ De Europese wetgever kan zich echter ook van andere technieken bedienen, getuige de mededingingsverordening 1/2003.³⁰ Deze laatste had een duidelijke ‘pseudo-implementatiedeadline’ ingesteld door middel van een uitgestelde ‘toepasselijkheid’.

De nieuwe mededingingsverordening trad in werking in januari 2003, doch verklaarde zichzelf pas ‘van toepassing’ op 1 mei 2004. De tussenliggende tijd kon worden gebruikt voor de aanpassing van Nederlandse wetgeving ter operationalisering van de verordening in verband met zaken als de rol van de Commissie als *amicus curiae* bij de Nederlandse rechter, de huiszoeken door de Commissie etc.

Naar analogie van de rechtspraak omtrent richtlijnen zou men kunnen stellen dat in de tussenliggende ‘operationaliseringstermijn’ de lidstaten, zich moeten onthouden van handelingen die de doelstellingen van de nieuwe verordening in gevaar zouden brengen.³¹

In de gevallen waarin de verordening minder duidelijk is omtrent de nog te nemen wetgevende stappen door de lidstaten zal deze op dit punt zorgvuldig

een richtlijn ongeldig is of achterhalen dat er fouten zijn gemaakt bij de omzetting. Derhalve is in richtlijnen dan ook altijd vereist dat de omzettingwetgeving expliciet aangeeft dat deze omzettingwet de transpositie beoogt van een richtlijn (normaliter in de slotbepalingen van de richtlijn).

²⁵ Respectievelijk Pb. 1984, L 326/31 en Pb 1993, L 30/1.

²⁶ Correct weergegeven in Ar 340.

²⁷ Zaak 128/78 *Commissie t. Verenigd Koninkrijk*, Jur. 1978 p. 2429.

²⁸ Zaak C-176/03, *Kaderbesluit Milieustrafrecht*, Jur. 2005, p. I-7879.

²⁹ Zie Ministerie van Justitie (2001), p. 26 en het daar aangehaalde voorbeeld van Verordening 793/93 (risicobeoordeling bepaald stoffen, Pb 1993, I 84/1).

³⁰ Zie art. 45 van Verordening 1/2003, Pb 2003, L1/1.

³¹ Zie voor de meest recente rechtspraak over deze zogenaamde ‘Wallonie’-jurisprudentie (maar dan in relatie tot richtlijnen), Zaak C-212/04, *Adeneler*, Uitspraak van het Hof van 4 Juli 2006, n.n.g.

bestudeerd moeten worden.³² In geval van onduidelijkheid zou contact kunnen worden gezocht met de Europese Commissie.

Tot slot kan het nodig zijn dat nationale wetgeving die inhoudelijk in strijd is met een aangenomen verordening moet worden ingetrokken. In tegenstelling tot wat nog wel eens gedacht wordt, is nationale wetgeving die strijdig is met rechtstreeks werkend EG recht niet ‘nietig’ doch slechts ‘niet toepasselijk’.³³ Er zal dus actieve intrekking door de bevoegde Nederlandse wetgevende instantie moeten geschieden.³⁴ Een en ander volgt uiteraard uit het beginsel van voorrang (en geldt derhalve niet enkel voor verordeningen), het transparantiebeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Voorts blokkeert het gemeenschapsrecht de totstandkoming van nieuwe nationale wetgeving die met de verordening in strijd is.³⁵

Basisverordening en uitvoeringsverordening

Basisverordeningen worden in principe rechtstreeks op het EG-Verdrag gebaseerd. Zij zullen, afhankelijk van de rechtsbasis, aangenomen worden door:

- de Raad en het EP, zoals Verordening 261/2004 (vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten)³⁶;
- de Raad alleen, waarbij dus het EP minder inspraak heeft. Landbouw is een beleidsterrein waar ze veelvuldig worden aangenomen, maar – tot voor kort – ook op het gebied van immigratie uit derde landen. Vergelijk, bijvoorbeeld, Verordening 3072/95 (gemeenschappelijke ordening van de rijstmarkt)³⁷ en Verordening 1091/2001 (vrij verkeer met een visum voor verblijf van langere duur).³⁸

Daarnaast kunnen de Raad of de Commissie, afhankelijk van de delegatiebepalingen, *uitvoeringsverordeningen* aannemen. Het gaat in beginsel om verordeningen die tot stand zijn gekomen op basis van door de Raad aan zichzelf gedelegeerde uitvoeringsbevoegdheden³⁹ of omdat de Raad het heeft overgenomen van de Commissie in het kader van de ‘comitologie’.⁴⁰ Het leeuwendeel van de uitvoeringsverordeningen is echter afkomstig van de Commissie.⁴¹ Alle uitvoeringsverordeningen geven uitvoering aan de onderliggende basisverordening van de Raad of van de Raad en het EP.

Voor alle uitvoeringsverordeningen geldt dat zij, uitzonderingen daargelaten, een grote regeldichtheid kennen en dus zeer weinig beleidsvrijheid aan de lidstaten

³² Zie Bonnes (1994).

³³ Zaken C-10/97 tot en met C-22/97, *IN.CO.GE'90*, Jur. 1998, p. I-6307.

³⁴ Vgl. zaak C-197/96, *Commissie v. Frankrijk*, Jur. 1997, p. I-1489.

³⁵ Zaak 106/77, *Simmenthal*, Jur. 1978, p. 629. Nationale bepalingen die niet met het gemeenschapsrecht conflicteren mogen wel worden vastgesteld. Zie zaak C-143/91, *Van der Tas*, Jur. 1992, p. I-5045.

³⁶ Pb. 2004, L 46/1.

³⁷ Pb. 1995, L 80/72.

³⁸ Pb. 2001, L 150/4.

³⁹ Zie bijvoorbeeld Raadsverordening 789/2001 (verlening van uitvoeringsbevoegdheden aan de Raad met betrekking tot bepaalde gedetailleerde voorschriften en praktische procedures voor de behandeling van visumaanvragen), Pb. 2001, L 116/2, onsuccesvol aangevochten door de Commissie in zaak C-257/01.

⁴⁰ Zie *infra*, par. III.2.

⁴¹ Zoals Verordening 69/2001 (toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op de minimalissteun), Pb. 2001, L 10/30 en Verordening 589/2002 van (vaststelling van de restituties bij uitvoer van witte en ruwe suiker in onveranderde vorm), Pb. 2002, L 89/18.

overlaten. Wat de implementatieplicht betreft, of beter gezegd, operationaliseringsplicht, is er geen onderscheid tussen basisverordeningen en uitvoeringsverordeningen.

II.3.2 De richtlijn

De richtlijn moet worden omgezet in nationale wetgeving op grond van de plicht daartoe in artikel 249 EG.⁴² De hoeveelheid beleidsvrijheid die in het omzettingsproces nog aan de lidstaat is overgelaten, kan zeer uiteenlopen. In het bijzonder wanneer de richtlijn zeer gedetailleerd is, is het onderscheid met de verordening vaag. In dit opzicht komt men wel de term ‘pseudo-verordening’ tegen. Het HvJ heeft echter de Europese wetgevingspraktijk door middel van deze ‘pseudo-verordeningen’ goedgekeurd. Wanneer het specifieke beleidsdoel een dergelijke gedetailleerdheid vereist, is dit toegestaan. In feite gaat het hier om een klassieke proportionaliteitstoets in relatie tot de mate van gedetailleerdheid van een besluit.⁴³ Hierbij kan worden opgemerkt dat een van de redenen waarom de Europese wetgever in een dergelijk geval kiest voor een gedetailleerde richtlijn in plaats van een verordening, gelegen kan zijn in het feit dat de te gebruiken rechtsbasis niet voorziet in de mogelijkheid een verordening aan te nemen (maar wel een richtlijn). Voor dit advies zijn de kwalificaties van ‘pseudo-richtlijn’ en ‘pseudo-verordening’ van groot belang aangezien ze veel, respectievelijk weinig beleidsvrijheid laten aan de lidstaten, een cruciaal punt bij Nederlandse implementatievraagstukken.

II.3.2.1 Basisrichtlijn en uitvoeringsrichtlijn; kaderrichtlijn

Evenals bij de verordening kan men een onderscheid maken tussen een basisrichtlijn, die gebaseerd is op het Verdrag, en een uitvoeringsrichtlijn, gebaseerd op delegatie en waarop de comitologieprocedure van toepassing kan zijn. Vervolgens kan men ook hier weer verder differentiëren naar gelang de auteur van de desbetreffende richtlijn. Evenals bij verordeningen zal ook hier de mate van beleidsvrijheid groter zijn bij de basisvariant dan bij de uitvoeringsvariant, uitzonderingen daargelaten. Wel kunnen de termijnen waarbinnen een uitvoeringrichtlijn omgezet moet worden, relatief korter zijn. Voor de andere implementatieverplichtingen als zodanig is het verschil niet relevant. Wij volstaan hier met een aantal voorbeelden.

Basisrichtlijn van de Raad en het EP: Richtlijn 95/46/EG (bescherming persoonsgegevens en het vrije verkeer ervan)⁴⁴ of Richtlijn 2000/31/EG (Richtlijn inzake elektronische handel).⁴⁵

Basisrichtlijn van de Raad: Richtlijn 2000/29/EG (maatregelen tegen binnenbrengen en de verspreiding van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen)⁴⁶ of Richtlijn 2002/57/EG (in de handel brengen van zaaizaad van oliehoudende planten en vezelgewassen).⁴⁷

⁴²Het komt nog wel eens voor dat deze plicht ook op Artikel 10 EG wordt gebaseerd, doch dat is strikt genomen niet nodig.

⁴³Zaak 38/77 ENKA t. *Inspecteur der Invoerrechten*, Jur. 1977, p. 2203.

⁴⁴Pb. 1995, L 281/31.

⁴⁵Pb. 2000, L 178/1.

⁴⁶Pb. 2000, L 169/1.

⁴⁷Pb. 2002, L 193/74.

Basisrichtlijn van de Commissie: Richtlijn 2000/52/EG (doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven).⁴⁸

Uitvoeringsrichtlijn van de Raad: bijvoorbeeld Richtlijn 95/38/EG (wijziging van de bijlagen I en II bij Richtlijn 90/642/EEG, maximumresiduen van bestrijdingsmiddelen).⁴⁹

Uitvoeringsrichtlijn van de Commissie: Richtlijn 2002/40/EG (uitvoeringsbepalingen van Richtlijn 92/75/EEG, energie-etikettering elektrische ovens)⁵⁰ of Richtlijn 2004/31/EG (wijziging van de bijlagen I, II, III, IV en V bij Richtlijn 2000/29/EG, schadelijke organismen planten en plantaardige producten).⁵¹

Een relatief nieuw verschijnsel is de kaderrichtlijn.⁵² Een kaderrichtlijn is een richtlijn die een raamwerk stelt dat vervolgens nader wordt ingevuld door middel van bijzondere richtlijnen. Zowel de kaderrichtlijn als de bijzondere richtlijnen moeten uiteraard geïmplementeerd worden. De bijzondere richtlijnen zijn vaak tamelijk gedetailleerd en laten voor de nationale overheid weinig ruimte over.

Als voorbeeld van een kaderrichtlijn kan genoemd worden Richtlijn 89/391/EEG (tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk).⁵³ Deze werd nader ingevuld door middel van, onder andere, Richtlijn 98/24/EG (bescherming van de gezondheid en de veiligheid van werknemers tegen risico's van chemische agentia op het werk).⁵⁴

Het onderscheid tussen kaderrichtlijn en bijzondere richtlijn loopt niet parallel met het onderscheid basisrichtlijn en uitvoeringsrichtlijn. Zo is de bovenstaande Richtlijn 98/24 zelf rechtstreeks gebaseerd op het EG-Verdrag en niet op Kaderrichtlijn 89/391. Laatstgenoemde is dus officieel geen 'basisrichtlijn'.

Ten slotte kan achter een richtlijn ook een raamovereenkomst schuil gaan. Het gaat hier om een door de sociale partners op Europees niveau vastgestelde raamovereenkomst die door middel van een richtlijn wordt 'uitgevoerd' (vergelijk artikel 139, lid 2 EG). Ook deze richtlijnen moeten op een reguliere wijze worden geïmplementeerd.

Als voorbeeld noemen wij richtlijn 1999/70, betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd.⁵⁵

II.3.3 De beschikking

Op grond van artikel 249 EG is de beschikking 'verbindend in al haar onderdelen voor degenen tot wie zij uitdrukkelijk is gericht'. Beschikkingen zijn er in twee

⁴⁸Pb. 2000, L 193/75. Rechtsgrondslag van deze zogenaamde 'liberaliseringsrichtlijnen' is artikel 86 lid 3 EG. Zie voor de reikwijdte van deze bijzondere rechtsbasis Zaak C-202/8, Frankrijk t. Commissie, Jur. 1991, p. I-1223.

⁴⁹Pb. 1990, L 197/14.

⁵⁰Pb. 2002, L 128/45.

⁵¹Pb. 2000, L 85/18.

⁵² Een term die werd geïntroduceerd in het Protocol bij het Verdrag van Amsterdam betreffende subsidiariteit en proportionaliteit.

⁵³Pb. 1989 L 183/1.

⁵⁴Pb. 1998, L 131/11.

⁵⁵ Pb. 1999, L 175/43.

soorten: er is de ‘wetgevende’ beschikking en de ‘administratieve’ beschikking. Bij de tweede soort kan gedacht worden aan de beschikking van de Commissie die een fusie tussen twee bedrijven verbiedt. Bij de eerste soort, hier van meer belang, gaat het vooral om beschikkingen die (alle) EU lidstaten adresseren.⁵⁶

Er zijn echter ook andere voorbeelden denkbaar, zoals de Raadsbeschikking gebaseerd op artikel 105 (4) EG die de lidstaten verplicht om bepaalde ontwerpregelgeving voor te leggen aan de ECB,⁵⁷ de toestemming die van de Commissie nodig is voor steunmaatregelen en voor derogatiewetgeving in het kader van artikel 95, vierde lid EG.

Onderscheid kan worden gemaakt tussen de wetgevende beschikking afkomstig van de Raad, dan wel van de Commissie. Vervolgens kan het hierbij gaan om een beschikking die een richtlijn nader uitvoert, zoals de Commissie beschikkingen waarin bepaalde gebieden worden aangewezen op grond van de Habitatrichtlijn⁵⁸ of beschikkingen ter uitvoering van Richtlijn 90/675/EEG (organisatie van veterinaire controles voor producten uit derde landen).⁵⁹ Het kan daarentegen ook gaan om beschikkingen ter uitvoering van een verordening, zoals Raadsbesluit 2001/927/EG (vaststelling van de lijst, als bedoeld in artikel 2, lid 3, van Verordening 2580/2001 inzake antiterrorisme maatregelen ten aanzien van specifieke personen en entiteiten).⁶⁰

Beschikkingen die tot de lidstaten gericht zijn en in het bijzonder wetgevende beschikkingen zullen vaak tot Nederlandse implementatiewetgeving verplichten. Dat is in het bijzonder het geval met de beschikkingen die een richtlijn verder uitwerken. Zij zijn immers te beschouwen als een verlengstuk van die desbetreffende richtlijn.

Als voorbeelden kunnen in dit verband worden gegeven Commissie Beschikking 2003/641/EG (over het gebruik van kleurenfoto's ter waarschuwing voor gezondheidsrisico's van het roken, gebaseerd op art. 5 lid 3 van Richtlijn 2001/37/EG (de Tabaksrichtlijn)⁶¹ of beschikking 97/534/EG: (verbod, in verband met overdraagbare spongiforme encefalopathieën, op het gebruik van risicomateriaal), gebaseerd op Richtlijn 90/425⁶²

Bij de implementatie van (wetgevende) beschikkingen doen zich met name problemen voor in verband met de zeer korte inwerkingtredingstermijnen, waardoor de lidstaten zeer snel de nodige maatregelen moeten nemen en in beginsel geen overgangstermijnen kunnen uitvaardigen.

Ten slotte, beschikkingen kunnen, mits ze voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk zijn, directe werking hebben in de nationale rechtsorde, op een vergelijkbare wijze als een richtlijn.⁶³ De vraag in hoeverre beschikkingen ingeroepen

⁵⁶Zie Lenaerts en Van Nuffel (2005), p. 781.

⁵⁷Zie Beschikking 98/415/EG, Pb. 1998, L 189/42.

⁵⁸Richtlijn 92/43/EEG (instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna), Pb. 1992, L 206/7.

⁵⁹Pb. 1990, L 373/1.

⁶⁰Pb. 2001, L 344/83.

⁶¹Pb. 2003 L 226/24.

⁶²Pb. 1997, L 216/95.

⁶³Zie Zaak 9/70 *Grad*, Jur. 1970, p. 825 en Zaak C-156/91 *Hansa Fleisch Ernst Mundt*, Jur. 1992, p. I-5567.

kunnen worden ten laste van een particulier, is recentelijk door het CBB naar het Hof van Justitie verwezen.⁶⁴

II.3.4 Eerste Pijler-verdragen

In de categorie Eerste Pijler-verdragen kan men, voor zover relevant voor deze achtergrondstudie, twee soorten instrumenten onderscheiden. In de eerste plaats internationale overeenkomsten die de Europese Gemeenschap sluit met derde landen of internationale organisaties. Nederland is, blijkens 300 lid 7 EG, aan dergelijke verdragen gebonden. Deze categorie besluiten kan ook implementatie vereisen van de lidstaten. Vaak zal de implementatie verlopen over de band van een communautaire handeling, zoals bijvoorbeeld een verordening of richtlijn.

Een voorbeeld is het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.⁶⁵ Het werd door middel van Verordening 1367/2006⁶⁶ uitgevoerd met betrekking tot de EG instellingen. Een richtlijn ter uitvoering van het Aarhus Verdrag is echter nog niet vastgesteld⁶⁷

Opmerkelijk is dat ook de Conventie over Internationale Handel in Bedreigde Wilde Dieren- en Plantensoorten van 3 maart 1973, waarbij de EG niet als zodanig partij is – internationale organisaties kunnen niet toetreden - door middel van een verordening werd uitgevoerd.⁶⁸ De grondslag van dergelijke verdragen is veelal bepaald door de interne rechtsgrondslag die wordt gebruikt voor de materie waarop het verdrag betrekking heeft.

De lidstaten kunnen worden verplicht tot het aannemen van wetgeving op grond van hun enkele gebondenheid aan het door de EG gesloten verdrag (300 lid 7 EG). Doch vaker zal het voorkomen dat de wetgevingsplicht voortvloeit uit EG-wetgeving tot uitvoering van het verdrag, in het bijzonder indien het verdrag door de EG ten uitvoer werd gelegd door middel van een richtlijn.⁶⁹

De tweede categorie Eerste Pijler-verdragen die nationale implementatie behoeven, bestaat uit overeenkomsten die de door de lidstaten van de EG onderling worden gesloten, in beginsel ter uitvoering of ter aanvulling van het EG-Verdrag.⁷⁰ Zo draagt artikel 20 EG de lidstaten op ‘regels’ vast te stellen in verband met de diplomatieke bescherming van de burgers van de Unie.

Een voorbeeld van een aanvullende overeenkomst is het EEX-Verdrag,⁷¹ inmiddels vervangen door een verordening, of het zogenaamde Arbitrage-verdrag.⁷²

⁶⁴CBB 16 maart 2006, LJN: AV7337.

⁶⁵Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, 25 juni 1998. Trb. 2001, nr. 273.

⁶⁶Pb. 2006, L 264/13.

⁶⁷Zie het voorstel voor een richtlijn betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, COM (2003) 624 def.

⁶⁸Eerst Verordening 3626/82, Pb 1982, L 384/1 en later door Verordening 338/97, Pb 1997, L 61/1.

⁶⁹Zie Lavranos (2004), p. 83 en Leefmans (1998), p. 262.

⁷⁰Vergelijk hierover De Witte (2001).

⁷¹Verdrag van Brussel van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (EEX-verdrag).

⁷²Verdrag tot afschaffing van dubbele belasting in geval van winstcorrecties tussen ondernemingen, Pb. 1990, L 225/10.

De grondslag voor deze internationale overeenkomsten is artikel 293 EG.

II.3.5 Niet bindende besluiten: het belang van 'soft law'

Artikel 249 EG vermeldt twee besluiten die 'niet verbindend' zijn, namelijk aanbevelingen en adviezen. Deze zijn echter in de loop der jaren door een breed scala van andere 'soft law'-instrumenten⁷³ aangevuld. Ten onrechte worden aanbevelingen en andere soft law-instrumenten nogal eens over het hoofd gezien, ook al hebben zij geen juridische binding. In het kader van deze achtergrondstudie willen wij op een aantal belangrijke aspecten van 'soft law'-instrumenten wijzen.⁷⁴

Ten eerste, indien men een vroege beïnvloeding van het 'schrijfsproces' van Europese wetgeving voor ogen heeft, is beïnvloeding van soft law een belangrijk thema. Vele uiteindelijk bindende besluiten worden aanvankelijk gegoten in de vorm van een soft law-instrument⁷⁵ c.q. het initieert het proces dat uiteindelijk tot bindende regelgeving leidt. Wij komen hierop kort terug in de volgende paragraaf. (II.3.6)

Ten tweede, naast soft law die voorbereidt op wat er regeltechnisch komen gaat, zijn er ook instrumenten die aangeven hoe bepaalde regelgeving geïnterpreteerd en geïmplementeerd moet worden.⁷⁶ Daarnaast is er soft law die de vorm aanneemt van modelwetgeving en van uiteenzettingen van 'best practices'. Het wordt veelvuldig gebruikt op die beleidsterreinen waar de EG geen of weinig bevoegdheden heeft, zoals de informatiemaatschappij, onderzoek, ondernemingen, pensioenen, onderwijs en de beroepsopleiding, het bestrijden van sociale uitsluiting en duurzame ontwikkeling.⁷⁷

Hoewel het Hof van Justitie niet toelaat dat de instellingen door middel van soft law instrumenten aan de lidstaten verplichtingen opleggen c.q. dit proberen te doen,⁷⁸ kunnen soft law-instrumenten wel degelijk het nationale wetgevingsproces beïnvloeden. Zo worden de lidstaten op grond van artikel 10 EG gehouden om gevolg te geven aan niet bindende regels, waarmee zij uitdrukkelijk hebben ingestemd.⁷⁹ Afhankelijk van de inhoud van zo'n instrument kan dit onder omstandigheden tot regelgeving op nationaal niveau nopen. Voorts kunnen de lidstaten in ieder geval op vrijwillige basis besluiten om een soft law-instrument te implementeren.⁸⁰ Wat een dergelijke *implementatie* betreft, is het duidelijk dat voorzover soft law direct aan de

⁷³ Zoals mededelingen en richtsnoeren, zie voor een overzicht Senden (1997).

⁷⁴ Voor een uitgebreide analyse van de soorten soft law en het hanteren daarvan door de EG, zie Senden (2004).

⁷⁵ Bijvoorbeeld: Aanbeveling 92/131/EEG (bescherming van de waardigheid van vrouwen en mannen op het werk), PB 1992 L 49, later geïncorporeerd in Richtlijn 2002/73/EG (wijziging van Richtlijn 76/207/EEG (beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen, en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden), PB 2002 L 269.

⁷⁶ Zie ook de zaak *Grimaldi* over de mogelijke gevolgen van soft law voor de interpretatie van EG wetgeving én nationale wetgeving door de nationale rechter, C-322/88 *Grimaldi v. Fonds des Maladies Professionnelles*, Jur. 1989, p. 4407, r.o. 18. Er moet echter op gewezen worden dat deze zaak tamelijk op zichzelf staat.

⁷⁷ Zie Sabel en Zetlin (2003).

⁷⁸ Zaak C-325/91 *Franse Republiek t. Commissie*, Jur. 1993, p. I-3283.

⁷⁹ Vgl. Zaak C-313/90, *Comité International de la Rayonne et des Fibres Synthétiques en anderen tegen Commissie*, Jur. 1991, p. I-2557 en Zaak C-311/94, *IJssel-Vlies Combinatie BV tegen Minister van Economische Zaken*, Jur. 1996, p. I-5023.

⁸⁰ Vergelijk Senden (2004), p. 345-348.

basis ligt van Nederlandse wetgeving, deze ‘omzettingwetgeving’ volgens de ‘Koninklijke weg’ moet worden vastgesteld (zie verder Hoofdstuk IV).

Een algemeen probleem dat zich bij hanteren van soft law als een niet bindend sturingsinstrument voordoet, is dat het de normale systemen voor verantwoordelijkheid en verantwoording kan doorkruisen. Op nationaal niveau zouden deze gevolgen mede kunnen worden ondervangen door de totstandkoming van deze niet bindende besluiten daar waar mogelijk te beïnvloeden.⁸¹ Voorts pleit ook de praktische uitwerking van soft law voor meer invloed vanuit de lidstaten (zie ook hoofdstuk III).

II.3.6 ‘Soft law’ als voorportaal voor wetgeving: groenboeken, witboeken en actieprogramma’s

De ‘Groenboeken’, ‘witboeken’ en ‘actieprogramma’s’ kunnen gekarakteriseerd worden als ‘soft law’ instrumenten met een ‘pre-law’ functie.⁸² Kort gezegd gaat het hier om voorlopers van communautair recht. Aangezien deze vormen van soft law de te verwachten intenties van de Europese wetgever aangeven, zijn ze voor dit onderzoek van groot belang.

Groenboeken bevatten geen concrete wetgevingsvoorstellen, doch openen de vloer voor discussie met de lidstaten, andere EG-instellingen maar, vooral ook het ‘maatschappelijk middenveld’ (bedrijven, sociale partners, maatschappelijke organisaties, wetenschappelijke onderzoekers etc.) dat het meest betrokken is bij het beleidsterrein waarop het groenboek betrekking heeft. Het identificeert de problemen en de uitdagingen die er in het werkveld zijn. Er worden tussen de 5 en 14 groenboeken per jaar gepubliceerd en ze bevatten meestal een deadline voor het indienen van commentaar. Men kan overigens een aantal vraagtekens zetten bij de verspreiding van groenboeken en zich afvragen af of deze wel altijd op consistente en evenwichtige wijze gedistribueerd werden onder de potentiële contribuanten voor discussie.⁸³

Witboeken kunnen een ‘follow up’ zijn van een groenboek. Ze hebben, evenals een groenboek, de functie van consultatiedocument. Witboeken zijn echter een stap dichterbij uiteindelijke concrete EU-wetgeving dan groenboeken. Ze kunnen dan ook reeds tamelijk concrete voorstellen bevatten. Dat neemt niet weg dat witboeken brede onderwerpen kunnen aansnijden, zoals het witboek over ‘European Governance’, doch ook een veel kleinere, sectorale, materie bestrijken. Ze bevatten doorgaans geen deadline voor het indienen van commentaar en lijken gericht te zijn op hoofdzakelijk de lidstaten en de andere EG-instellingen en minder tot het ‘maatschappelijk middenveld’. Er worden er gemiddeld twee per jaar gepubliceerd.

Actieprogramma’s of actieplannen kunnen afkomstig zijn van de Commissie, doch ook van de Raad. Ze staan nog dichterbij de eventuele uiteindelijk aan te nemen EU-wetgeving dan groenboeken en witboeken. Ze zijn dan ook niet bedoeld als consultatiedocument. Actieprogramma’s kunnen brede beleidsterreinen beslaan (bijvoorbeeld het actieprogramma voor de concurrentiekracht van de Europese

⁸¹Zie Chalmers e.a. (2006).

⁸²Zie Senden (2004), p. 120, voortbouwend op onderzoek door Thürer in 1990. Ze geeft aan dat dit onderscheid niet waterdicht is.

⁸³Zie Senden (2004), p. 126.

industrie)⁸⁴ als ook engere beleidsterreinen (zoals het actieprogramma voor de Europese bosbouw).⁸⁵ Hun tijdsspanne kan variëren van één tot vijf jaar.

Ze moeten worden onderscheiden van het jaarlijkse *werkprogramma* van de Commissie. Dat laatste heeft betrekking op alle te ondernemen acties en prioriteiten van de Commissie op *alle* EU beleidsterreinen in één jaar.

Actieprogramma's zijn soms vastgelegd in een *beschikking* in de zin van artikel 249 EG of in een besluit *sui generis*. Ze bevatten in dat geval een rechtsbasis.⁸⁶ De invloed van de Raad en het EP (en het Comité voor de Regio's en de ECOSOC) kunnen dan variëren naar gelang van de toepasselijke totstandkomingsprocedure welke gepaard gaat met de gekozen rechtsbasis. Indien ze afkomstig zijn van de Raad zal dit in de vorm van een 'resolutie' zijn (zoals het actieprogramma voor gelijke kansen voor vrouwen en mannen).

II.3.7 Open coördinatiemethode

In het algemeen wordt tot de 'soft law familie' ook gerekend de open coördinatiemethode die sinds de top van Lissabon (2000) in zwang is geraakt. De methode is bedoeld om een forum te bieden waarop de 'best practices' van de lidstaten met elkaar kunnen worden vergeleken en die tot een vrijwillige beleidsconvergentie kunnen leiden. De lidstaten komen in deze methode bepaalde beleidsdoeleinden overeen, maar vervolgens wordt het aan hen overgelaten hoe zij deze doeleinden willen bereiken. Hoewel de open coördinatiemethode wel tot op zekere hoogte door de EU wordt aangestuurd - vaak door middel van richtsnoeren en aanbevelingen - is het vooral een aangelegenheid van ambtenaren en regeringen; een methode met zeer sterk intergouvernementele trekken derhalve. Het een en ander neemt niet weg dat volgens de literatuur de open coördinatiemethode in een aantal landen wel geleid heeft tot een robuuste, coherente en effectieve wetgevende aanpak.⁸⁷

Tweede Pijler: Het GBVB

II.3.8 *Beginselen en algemene richtsnoeren van de Europese Raad; Gemeenschappelijke strategieën van de Europese Raad*

De *beginselen* en *algemene richtsnoeren* worden op grond van artikel 12 en 13 lid 1 EU door de Europese Raad vastgesteld, uiteraard met unanimiteit van stemmen. Ze nemen vaak de vorm aan van 'Conclusies van het Voorzitterschap', zoals bijvoorbeeld de conclusies van Tampere.⁸⁸ Op grond van artikel 12 en 13 lid 2 EU kan de Europese Raad besluiten nemen over *gemeenschappelijke strategieën*.⁸⁹ De gemeenschappelijke strategieën, beginselen en algemeen richtsnoeren behoeven, als

⁸⁴ Communautair actieprogramma ten behoeve van het concurrentievermogen van de Europese industrie, 96/413/EG, Pb. 1996, L 167/55

⁸⁵ EU-actieplan voor de bossen, SEC(2006)748, COM(2006)302 def.

⁸⁶ Zie bijvoorbeeld Besluit 1639/2006 van de Raad en EP tot vaststelling van een Kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie, Pb. 2006, L 310/15. Rechtsbasis waren de artt. 156, 157 (3) en 175 (1) EG

⁸⁷ Zie Duina en Oliver (2005), p. 184 en 186.

⁸⁸ Te vinden op http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_nl.htm.

⁸⁹ Deze worden overigens relatief weinig gebruikt.

zodanig, geen implementatie in de Nederlandse rechtsorde.⁹⁰ Dat betekent echter niet dat, qua preparatie van deze besluiten, hun beïnvloeding niet van belang zou zijn. Zij dienen vaak als basis voor, met name, de *gemeenschappelijke optredens* of eventueel *gemeenschappelijke standpunten* van de Raad, die ze verder concretiseren (zie hierna). Indien ze een bevoegdheidstoekenning aan de Raad inhouden, hebben ze in dat opzicht wel degelijk juridische binding.⁹¹ Bovendien kunnen deze gemeenschappelijke optredens of gemeenschappelijke standpunten op hun beurt wél verplichtingen voor de Nederlandse wetgever met zich meebrengen (zie *infra*).

Blijkens artikel 13, lid 3 EU kan de Raad ook door middel van besluiten gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid voeren op basis van de door de Europese Raad vastgestelde algemene richtsnoeren. Van dergelijke besluiten zijn als zodanig (nog) geen voorbeelden bekend.⁹² Indien de Raad Gemeenschappelijke Standpunten dan wel Gemeenschappelijke Optredens aanneemt op basis van een Gemeenschappelijke Strategie van de Europese Raad, dan kan deze, op grond van art. 23 lid 2 EU, besluiten met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

II.3.9 Gemeenschappelijke optredens van de Raad

In de literatuur wordt in algemene zin aangenomen dat, vanwege de aard van de materie in de tweede pijler, de EU-besluiten die in dit kader worden genomen, doorgaans geen aanleiding geven tot nationale implementatieregelgeving.⁹³ De uitzonderingen hierop vindt men met name in de categorie ‘gemeenschappelijke optredens’ en ‘gemeenschappelijke standpunten’.

De gemeenschappelijke optredens van de Unie op grond van art. 12 EU, 13 lid 3 tweede zin en 14 EU hebben betrekking op ‘specifieke situaties waarin een operationeel optreden nodig wordt geacht’. Overeenkomstig artikel 13 lid 3, tweede zin, EU dienen ze ter uitvoering van de ‘algemene strategieën’ van de Europese Raad. Ze bevatten bepalingen omtrent de ‘doelstellingen, draagwijdte, de middelen die aan de Unie ter beschikking moeten worden gesteld en, zo nodig, de tijdsduur en de voorwaarden voor het optreden’ (zie artikel 14 lid 1 EU).

Ook als een internationale situatie drastisch wijzigt, blijft het gemeenschappelijke optreden van kracht zolang de Raad deze niet heeft aangepast (art. 14 lid 2 EU).⁹⁴ Uitzondering hierop is de situatie waarin er sprake is van een ‘dringende noodzaak’ en de Raad (nog) niet tot een nieuw besluit komt (is gekomen). In dat geval mogen de lidstaten met spoed maatregelen nemen, rekening houdend met de ‘algemene doelstellingen van het gemeenschappelijk optreden’.⁹⁵

Nederland is gebonden aan het gemeenschappelijke optreden in zijn verdere buitenlandse optreden (14 lid 3 EU) en zal de Raad steeds op de hoogte moeten stellen van elk optreden dat wordt overwogen op grond van een Tweede Pijler

⁹⁰Zie bijvoorbeeld Van den Brink (2004), p. 130.

⁹¹Zie ook Eijsbouts e.a. (2006), p. 53.

⁹² Althans voor zover de auteurs hebben kunnen achterhalen. Het probleem is dat de Tweede Pijler-instrumenten zeer weinig systematiek vertonen en ook lastig te duiden zijn. Nader onderzoek zou hier eerst noodzakelijk zijn.

⁹³Van den Brink (2004), p. 136.

⁹⁴Meer over de Tweede Pijler gemeenschappelijke optredens in Münch, Die gemeinsame Aktion im Rahmen des GASP, Inhalt, Rechtsnatur und Reformbedürftigkeit’, *Europarecht* 1996, p. 415.

⁹⁵De Raad moet dan zo spoedig mogelijk hiervan op de hoogte worden gesteld, zie art. 14 lid 6, tweede zin, EU.

gemeenschappelijk optreden (14 lid 5, eerste zin, EU). Deze verplichting geldt enkel niet voor Nederlandse maatregelen die ‘slechts de omzetting van de besluiten van de Raad vormen’ (art. 14 lid 5, tweede zin, EU).

In verband met de implementatie van deze besluiten maakte Wessel onderscheid tussen vier soorten gemeenschappelijke optredens naar gelang ze actie vereisten van de nationale (niet per se Nederlandse) wetgever. Er zijn er die geen enkele activiteit vereisen, die alleen administratieve praktijken doen wijzigen, die aanpassing eisen van nationale lagere (niet parlementaire) wetgeving en die eisen dat parlementaire wetgeving wordt aangepast.⁹⁶ Dit gezegd hebbende, maakt ook Wessel duidelijk dat, gezien de aard van het rechtsinstrument, een wetgevingsplicht niet gemakkelijk zal voortvloeien uit gemeenschappelijke optredens, Wij hebben dan ook nog geen voorbeelden kunnen noemen van in Nederlands recht geïmplementeerde gemeenschappelijke optredens.

Een typisch voorbeeld is Gemeenschappelijk Optreden 2006/49/GBVB (benoeming van de Speciale Vertegenwoordiger van de EU in Bosnië-Herzegovina).⁹⁷

Een gemeenschappelijk optreden kan vervolgens verder worden uitgewerkt in een raadsbesluit op grond van art. 23 lid 2 EU. De Raad kan in dat geval beslissen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

Een voorbeeld is Besluit 2006/725/GBVB van de Raad dat ter uitvoering dient van Gemeenschappelijk Optreden 2005/557/GBVB inzake de EU-acties in Darfur.⁹⁸

II.3.10 Gemeenschappelijke standpunten van de Raad

Dit is het enige rechtsinstrument dat zowel in de Tweede Pijler als in de Derde Pijler kan worden ingezet.⁹⁹ Een Tweede Pijler gemeenschappelijk standpunt ziet op de aanpak door de EU van een ‘bepaalde aangelegenheid van geografische of thematische aard’. Artikel 15 EU bepaalt dat ‘de lidstaten er zorg voor dragen dat hun nationaal beleid met het gemeenschappelijke standpunt overeenstemt’. Toch wordt er in de literatuur getwist over de vraag of ze *altijd* een juridisch bindend karakter hebben.¹⁰⁰ Afhankelijk van de inhoud kan het gemeenschappelijk standpunt in Nederland nopen tot wetgeving of administratieve handelingen.¹⁰¹

Als voorbeeld kan genoemd worden Gemeenschappelijk Standpunt 2004/31/GBVB (embargo op wapens, munitie en militaire uitrusting ten aanzien van Soedan) of Gemeenschappelijk Standpunt 2006/242/GBVB (met betrekking tot het BTWC verdrag).¹⁰²

In andere gevallen is dat echter niet het geval of is er sprake van een implementatieverplichting die voortvloeit uit een ‘koppeling’ tussen een Tweede

⁹⁶Zie Wessel (1999), p. 162. De auteur geeft geen concrete voorbeelden van dergelijke ‘implementatie’ van gemeenschappelijke optredens.

⁹⁷ Pb 2006, L 26/21.

⁹⁸ Pb 2006, L 296/24.

⁹⁹Zie voor het Derde Pijler gemeenschappelijk standpunt: artikel 34 lid 2 sub a EU).

¹⁰⁰Zie Wessel (1999), p. 172: de gemeenschappelijke standpunten zijn *a priori* bindend en, van een geheel andere mening, Ooik, van, R.H., 1999, p. 404: het bindend karakter hangt af van de concrete inhoud van het gemeenschappelijk standpunt.

¹⁰¹Zie Van den Brink (2004), p. 131.

¹⁰²Zie respectievelijk Pb. 2004 L 6/55 en Pb. 2006 L 88/65.

Pijler rechtsgrondslag en een Eerste en/of Derde Pijler rechtsgrondslag. Deze koppeling treft men met name aan bij de EU-uitvoering van VN-sancties opgelegd door middel van een resolutie van de Veiligheidsraad. Dergelijke resoluties worden uitgevoerd door een aantal opeenvolgende EU/EG-besluiten, namelijk een GVBV-gemeenschappelijk standpunt en, vervolgens, een EG-verordening gebaseerd op artikel 60, 301 en, indien nodig, 308 EG.¹⁰³

Een voorbeeld van deze ‘koppeling’ zijn de gemeenschappelijke standpunten 1999/727/GBVB (beperkende maatregelen tegen de Taliban),¹⁰⁴ 2001/154/GBVB (aanvullende beperkende maatregelen tegen de Taliban)¹⁰⁵ en 2002/402/GBVB (beperkende maatregelen tegen Osama bin Laden, de leden van de Al-Qa’ida-organisatie, de Taliban en andere daarmee verbonden personen, groepen, ondernemingen en entiteiten),¹⁰⁶ verder uitgevoerd door de Verordeningen 337/2000, 467/2001, respectievelijk 881/2002¹⁰⁷ die betrekking hebben op de bevrozing van tegoeden en andere financiële middelen van de Taliban en met name Osama bin Laden en aan hem gelieerde personen, het een en ander ter uitvoering van een reeks Veiligheidsraad-resoluties.

In Nederland werd aan deze EU/EG-besluiten gevolg gegeven door op de Sanctiewet gebaseerde regelingen en besluiten.

Overigens kan een gemeenschappelijk standpunt gebaseerd zijn op een ‘dubbele rechtsbasis’ in de Tweede en Derde pijler (het instrument komt immers in beide Pijlers voor). Een voorbeeld hiervan is het Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB betreffende terrorismebestrijding (met een zwarte lijst van ‘verdachte organisaties’),¹⁰⁸ dat gebaseerd werd op zowel artikel 15 als artikel 34 EU.¹⁰⁹ Gedeeltelijk noopte dit gemeenschappelijk standpunt tot nadere wetgeving op nationaal niveau, namelijk de strafbaarstelling van bepaalde handelingen tot financiering van terrorisme.

Tegen dit Gemeenschappelijk Standpunt is door een aantal personen een actie tot schadevergoeding ex art. 288 j.o. 235 EG gestart. Deze zaak is op dit moment in hoger beroep hangende. Advocaat generaal Mengozzi heeft in die zaak dit ‘gemengde gemeenschappelijke standpunt’ als volgt gekarakteriseerd: ‘Common Position 2001/931 comes, *as far as its objectives are concerned*, within the framework of the common foreign and security policy’(..). However, some of the measures are

¹⁰³Deze constructie waarbij artikel 308 EG mede als basis wordt gehanteerd, is in ieder geval aanvaard door het GEA in de zaken T-306/01, *Yusuf*, Jur. 2005, p. II-3533 en T-315/01, *Kadi*, Jur. 2005, p. II-3649. Overigens is ook het Gemeenschappelijk Standpunt 2004/31/GBVB (instelling van een embargo op wapens, munitie en militaire uitrusting ten aanzien van Soedan), Pb. 2004, L 6/55 nader uitgevoerd door middel van Verordening 131/2004 (restrictieve maatregelen ten aanzien van Sudan), Pb. 2004, L 24/1.

¹⁰⁴Pb. 1999, L 294/1.

¹⁰⁵Pb. 2001, L 57/1.

¹⁰⁶Pb. 2002, L 139/4.

¹⁰⁷Verordening 337/2000 (verbod op vluchten en een bevrozing van tegoeden van de Taliban van Afghanistan), Pb. 2000 L 43/1; Verordening 467/2001 (verbod op de uitvoer van bepaalde goederen en diensten naar Afghanistan), Pb. 2001 L 67/1 en Verordening 881/2002 (bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al-Qa’ida-netwerk en de Taliban), Pb. 2002, L 139/9.

¹⁰⁸Gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme, Pb. 2001, L 344/93.

¹⁰⁹Een dergelijke dubbele basis werd ‘goed bevonden’ door het GEA in Zaak T-338/02, *Segi ea. v. Council of European Union*, Jur. 2004, p. II-1647.

operation instruments and come within the scope of police and judicial cooperation in criminal matters'.¹¹⁰

Het Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB is voorts gedeeltelijk omgezet in een EG-Verordening in de Eerste Pijler, op grond van de artikelen 60, 301 en 308 EG-verdrag.¹¹¹ Voor zover dit niet gebeurde, waren de sancties gebaseerd op het deel van het gemeenschappelijk standpunt dat in de Derde Pijler zijn rechtsbasis vond. In Nederland is echter via 'versnelde implementatie' onder de Sanctiewet 1977 (zoals gewijzigd in 2002) door de Minister de EG verordening ook van toepassing verklaard op de 'Derde Pijler-component' van dit gemeenschappelijk standpunt.¹¹²

Wat hierboven is opgemerkt over nadere uitvoering, wijziging of verlenging van een eerder aangenomen gemeenschappelijk optreden, geldt ook voor gemeenschappelijke standpunten. Evenals dat het geval is met gemeenschappelijke optredens, kunnen op grond van artikel 23 lid 2 EU besluiten ter uitvoering van een gemeenschappelijk standpunt worden genomen met gekwalificeerde meerderheid.

Vergelijk in dit verband Gemeenschappelijk Standpunt 2002/589/GBVB (bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens)¹¹³ dat werd uitgewerkt door Besluit 2004/833/GBVB (bijdrage van de Europese Unie in het kader van het moratorium van de ECOWAS op lichte wapens).¹¹⁴

II.3.11 Tweede Pijler-verdragen

Verdragen gesloten in het kader van de Tweede pijler met derde landen of met internationale organisaties zijn gebaseerd op artikel 24 EU. De discussie omtrent de (afwezige) internationale rechtspersoonlijkheid van de EU is bekend. Steeds duidelijker echter laat de rechtspraak (en de rechtswetenschap) zien dat de EU wel degelijk een internationale rechtspersoonlijkheid etaleert *en dus heeft*. Hoe het ook zij, de overeenkomsten die de EU sluit (of, indien men rechtspersoonlijkheid afwijst, de gezamenlijke lidstaten) zijn bindend voor de lidstaten. Dat staat impliciet weergegeven in art. 24 lid 5 EU.

Een voorbeeld van een op artikel 24 gebaseerd verdrag is de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Democratische Republiek Congo betreffende de status en de activiteiten van de politiemissie van de Europese Unie in de Democratische Republiek Congo (EUPOL Kinshasa)¹¹⁵ of de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie inzake gegevensbeveiliging.¹¹⁶

¹¹⁰ Zie overweging 55 van AG Mengozzi in Zaak C-354/04P *Gestoras Pro Amnistía e.a.*, aanhangig.

¹¹¹ Zie Verordening 2580/2001 (specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme), Pb. 2001, L 344/70.

¹¹² Sanctieregeling terrorisme 2002 II, Stcr. 2002, 138/7.

¹¹³ Pb. 2002 L 191/1.

¹¹⁴ Pb. 2004 L 359/359. De procedure voor een dergelijk uitvoerend besluit in de Tweede Pijler is neergelegd in art. 23 lid 2 EU dat voorziet in gekwalificeerde meerderheidsstemming in de Raad.

¹¹⁵ Vergelijk Besluit 2005/680/GBVB (sluiting van de overeenkomst tussen de Europese Unie en de Democratische Republiek Congo betreffende de status en de activiteiten van de politiemissie van de Europese Unie in de Democratische Republiek Congo (EUPOL Kinshasa)), Pb. 2005, L 256/57.

¹¹⁶ Besluit 2003/211/GBVB (sluiting van de overeenkomst tussen de Europese Unie en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie inzake gegevensbeveiliging), Pb. 2003, L 80/35.

Dergelijke Tweede Pijler-verdragen (in het bijzonder het tweede voorbeeld) kunnen implementatieverplichtingen met zich meebrengen.

II.3.12 Tweede Pijler-verklaringen

De verklaring is het meest gebruikte beleidsinstrument in de Tweede Pijler. Het is een besluitvorm die doorgaans geen juridische binding beoogt. Al zal dat toch ook afhangen van de inhoud van de verklaring. Zo zou het tot gevolg kunnen hebben dat de Unie aan ‘zelfbinding doet’, hetgeen weer de lidstaten zou kunnen binden vis-à-vis derde landen. Tevens zouden in deze categorie kunnen vallen de informele akkoorden gesloten door het Voorzitterschap van de EU.¹¹⁷ In wezen is hier sprake van Tweede pijler ‘soft law’. Zoals reeds hierboven is opgemerkt ten aanzien van Eerste Pijler ‘soft law’, kan deze indirect een grondslag vormen voor nationale implementatiemaatregelen.¹¹⁸

Derde Pijler: de PJSS¹¹⁹

II.3.13 Gemeenschappelijke standpunten

Volgens artikel 34, lid 2, sub a EU kan de Raad gemeenschappelijke standpunten aannemen ‘waarin de aanpak van de Unie ten aanzien van een bepaalde aangelegenheid wordt omschreven’. Gezien de vage omschrijving van dit rechtsinstrument kan het voor vele doeleinden worden ingezet. Volgens De Zwaan en Bultena betreft het hier een niet bindend instrument.¹²⁰ Van den Brink daarentegen wijst erop dat het wel degelijk bindend is.¹²¹ Duidelijk is in ieder geval dat een Pijleroverstijgend, ‘gecombineerd’, gemeenschappelijk standpunt zoals Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB inzake terrorismebestrijding kan nopen tot het uitvaardigen van wetgeving (zie *supra*).

II.3.14 Kaderbesluiten

Dit zijn de belangrijkste rechtsinstrumenten uit de Derde Pijler aangezien, ze zijn bedoeld om tot harmonisatie van wetgeving van de EU-lidstaten te komen.¹²² Ze worden unaniem beschouwd als de ‘Derde Pijler-richtlijn’, gezien de identieke omschrijving van het kaderbesluit in artikel 34, lid 2, sub b EU en die van de EG-richtlijn in artikel 249 EG. In het arrest *Pupino* heeft het HvJ deze parallel bevestigd, onder meer door te bepalen dat nationale rechters, indien mogelijk, nationaal (strafproces)recht zoveel mogelijk moeten uitleggen in overeenstemming met Derde Pijler-kaderbesluiten.¹²³ Daaraan doet niet af dat, in tegenstelling tot Eerste Pijler-richtlijnen, de directe werking van kaderbesluiten van EU-wege is uitgesloten.¹²⁴

¹¹⁷Zie Lopandic, (1995), p. 557.

¹¹⁸Vgl. Van den Brink (2004), p. 133.

¹¹⁹ Ondanks dat bij het Verdrag van Amsterdam de oude ‘JBZ’ Pijler (Justitie en Binnenlandse Zaken) is omgedoopt tot de ‘PJSS-Pijler’ (Politie en Justitie Samenwerking in Strafzaken) heeft de EU-wetgever er voor gekozen om de Derde Pijler-besluiten te blijven aanduiden met de ‘oude’ extensie ‘JBZ’.

¹²⁰De Zwaan en Bultena (2002), p. 78.

¹²¹Zie van den Brink (2004), p. 135.

¹²²Ze zijn geïntroduceerd in het Verdrag van Amsterdam. In dat verdrag hebben ze de oude ‘gemeenschappelijke optredens’ van de Derde Pijler vervangen.

¹²³Zaak C-105/03, *Pupino*, Jur. I 2005, p. 5285.

¹²⁴Zie verder over kaderbesluiten Monjal (2001), p. 335.

Wat hun implementatie betreft, spreekt het voor zich dat kaderbesluiten, vanwege de materie die zij regelen, in Nederland in veel gevallen *parlementaire wetgeving* zullen vereisen, zoals de wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht, etc.

De stemmodaliteit in de Raad is altijd unanimiteit, het Europees Parlement heeft een adviserende stem en het recht tot initiatief is gedeeld door de lidstaten en de Commissie. Van de inmiddels tientallen kaderbesluiten kunnen als voorbeeld worden genoemd:

Kaderbesluit 2001/220/JBZ (status van het slachtoffer in de strafprocedure);¹²⁵

Kaderbesluit 2002/629/JBZ (bestrijding van mensenhandel);¹²⁶

Kaderbesluit 2002/584/JBZ (Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten);¹²⁷

Kaderbesluit 2003/577/JBZ (tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken);¹²⁸

Kaderbesluit 2005/212/JBZ (confiscatie van opbrengsten van misdrijven, alsmede van de daarbij gebruikte hulpmiddelen en de door middel daarvan verkregen voorwerpen);¹²⁹

en Kaderbesluit 2005/214/JBZ (toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties).¹³⁰

II.3.15 Derde Pijler-‘besluiten’

Op grond van artikel 34, lid 2, sub c EU mogen deze besluiten niet tot doel hebben om nationale wetgeving te harmoniseren. Ook met betrekking tot besluiten bepaalt het EU verdrag dat ze geen directe werking hebben. Nederlandse wet- en regelgeving zal, volgens de literatuur, doorgaans niet hoeven te worden gewijzigd als gevolg van Derde Pijler besluiten, omdat zij primair betrekking hebben op zeer concrete maatregelen, zoals samenwerking tussen politie of de justitiële autoriteiten.¹³¹ Het is echter niet principieel uit te sluiten dat nationale implementatieregels incidenteel nodig zullen zijn. Zie in dit verband bijvoorbeeld Besluit 2003/170/JBZ (gezamenlijk gebruik van verbindingsofficieren die gedetacheerd zijn door de rechtshandhavende autoriteiten van de lidstaten).¹³²

II.3.16 Uitvoeringsmaatregelen

In de laatste zinsnede van artikel 34, lid 2, sub c EU wordt aangegeven dat ter uitvoering van de Derde Pijler-besluiten de Raad weer nader uitvoerende ‘maatregelen’ zou kunnen nemen. Bijzonder is de totstandkomingsprocedure: deze ‘maatregelen’ worden bij wijze van uitzondering niet door de Raad met unanimiteit genomen, doch met gekwalificeerde meerderheid. De nadere vorm van deze maatregelen is niet gespecificeerd.¹³³ In de Eerste Pijler mag in een dergelijk geval gekozen worden voor bijvoorbeeld een richtlijn. In dit geval zou analoge uitlegging

¹²⁵Pb. 2001, L 82/1.

¹²⁶Pb. 2002, L 203/1.

¹²⁷Pb. 2002, L190/1.

¹²⁸Pb. 2003, L 196/45.

¹²⁹Pb. 2005, L 68/49.

¹³⁰Pb. 2005, L 76/16.

¹³¹Van den Brink (2004) p. 134.

¹³²Pb 2003 L 67/27.

van het EU Verdrag ('als er niets is gespecificeerd mag ook een kaderbesluit worden genomen') echter vreemd aandoen. In dat geval zou de regel uit art. 34 EU dat 'besluiten' niet mogen leiden tot harmonisatie van wetgeving, omzeild worden.

II.3.17 Derde Pijler-overeenkomsten

II.3.17.1 Overeenkomsten tussen de lidstaten

Bij Derde Pijler-overeenkomsten die gebaseerd zijn op artikel 34, lid 2, sub d, EU gaat het om klassieke verdragen die *tussen* de lidstaten worden gesloten. Het bekendste voorbeeld van vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam is de Europol Overeenkomst.¹³⁴ Na het Verdrag van Amsterdam werd dit instrument zeldzamer in het gebruik, mogelijk mede als gevolg van de invoering van het kaderbesluit en vanwege de slechte ervaringen met de overeenkomsten tijdens het tijdperk 'voor Amsterdam'. Een voorbeeld van een post-Amsterdam Derde Pijler-overeenkomst is die betreffende wederzijdse hulp in strafzaken.¹³⁵ De overeenkomsten kunnen uiteraard implementatiemaatregelen vereisen. De tekst van deze 'Derde Pijler'-overeenkomsten wordt vastgesteld in een tekst van de Raad waarna de nationale ratificatieprocedures moeten worden ingezet. Ze kunnen echter al in werking treden na ratificatie door tenminste de helft van de lidstaten.

Net als bij Derde Pijler-'besluiten' kan de Raad ook ter uitvoering van Derde Pijler-overeenkomsten 'maatregelen' nemen ter uitvoering daarvan. Ook hier geldt dat de vorm van de maatregelen niet is gespecificeerd. Wellicht dat ze de vorm zouden kunnen aannemen van een 'uitvoeringskaderbesluit' in de zin dat ze wetgevingsharmonisatie vereisen. De maatregelen worden aangenomen bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen van de 'Verdragsluitende partijen' bij de overeenkomst, die immers niet *per se* al van kracht is in alle EU-lidstaten.

II.3.17.2 Overeenkomsten met derde landen

Voor zover zij de Derde Pijler materie betreffen, kunnen op grond van artikel 38 juncto artikel 24 EU ook overeenkomsten met derde landen worden gesloten door de EU (althans door de gezamenlijke lidstaten verenigd in de EU; zie hetgeen hierover is gezegd met betrekking tot Tweede Pijler-verdragen). Ook deze verdragen kunnen implementatieverplichtingen met zich meebrengen. Een voorbeeld hiervan is besluit 2003/516/EG (ondertekening van de overeenkomsten tussen de EU en de Verenigde Staten van Amerika betreffende uitlevering en wederzijdse rechtshulp in strafzaken).¹³⁶

II.3.18 Derde Pijler 'soft law'

Tenslotte, net zoals in de Eerste en de Tweede Pijler, worden ook in de Derde Pijler de nodige aanbevelingen, resoluties en conclusies etc. aangenomen met een potentieel verrijkend 'indirect' effect voor implementatiemaatregelen op nationaal niveau. Wij wijzen in dit verband, enkel bij wijze van een – sprekend – voorbeeld, op de Conclusies van Tampere (16 oktober 1999) en het Actieplan van de Raad en de Commissie over de uitwerking van de bepalingen over de ruimte van vrijheid,

¹³³Zie Lenaerts en Van Nuffel (2005), p. 806.

¹³⁴Overeenkomst van 26 juli 1995, Pb. 1995, C 316/1.

¹³⁵Pb. 2000, C 197/3.

¹³⁶Pb. 2003, L 181/25.

veiligheid en rechtvaardigheid¹³⁷ die de nodige regelgeving hebben gegenereerd.¹³⁸ Meer recentelijk hebben het ‘Haags Programma’¹³⁹ en het daarop gebaseerde Actieprogramma¹⁴⁰ geleid tot een hele waslijst aan nieuwe maatregelen, inclusief wetgevingsvoornemens.¹⁴¹

III. Preparatie

III.1 Inleiding

Zoals al opgemerkt, heeft de preparatiefase, die in het cyclisch proces van geïntegreerd Europees/nationale wetgeving mede de vaststelling van EU -besluiten omvat, betrekking op de voorbereiding, het ontwerpen en het aannemen van Europese wetgeving. Met name de voorbereiding is een fase die als het ware geruisloos uit het beleid voortvloeit. In dat verband moet worden vermeld dat er in het afgelopen anderhalf jaar maar liefst twee rapporten en een advies van de Raad van State zijn uitgebracht waarin de nationale coördinatie van EU-beleid centraal staan en die alle drie dezelfde richting op wijzen: versterking van de politieke sturing van de coördinatie in alle stadia van de besluitvorming en een veel meer proactieve houding.¹⁴² De Raad van State benadrukte in zijn Europa-advies de noodzaak van integratie van nationaal en Europees EU-beleid. Nederland zou de departementale en interdepartementale besluitvorming ter zake van het EU-beleid in de gewone besluitvorming moeten laten opgaan, waardoor een meer geïntegreerde, proactieve en effectieve inbreng in de Europese besluitvorming kan worden bewerkstelligd.

De preparatiefase van EU-besluiten als een onderdeel van het geïntegreerd Europees-nationaal wetgevingsproces moet uiteraard gezien worden in dit bredere kader van EU-beleidscoördinatie en de voorstellen die in dat verband zijn gemaakt.¹⁴³ De preparatiefase omvat, zoals reeds hierboven aangegeven, niet alleen het bestuderen van Commissievoorstellen, het onderhandelen over (ontwerp)besluiten en de besluitvorming zelf. Bij de ‘preparatie’ in Nederland gaat het ook om het bestuderen van witboeken en groenboeken, het jaarlijkse wetgevingsprogramma van de Commissie, de gemeenschappelijke standpunten van de Raad, ontwerp resoluties van de Raad, ontwerp teksten van het co-decisie bemiddelingscomité, ontwerpen voor gemeenschappelijke strategieën in het GBVB, ontwerpovereenkomsten met derde landen, documenten met betrekking tot de uitbreiding van de EU etc.

Ook de preparatie van niet bindende EU-handelingen is voorts van groot belang. Vooral in het geval de niet bindende handeling het ‘voorportaal’ is (pre-law)

¹³⁷ Actieplan van de Raad en de Commissie over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd, Pb. 1999, C 19/1.

¹³⁸ Vgl. Labayle, (2004), p. 591-661.

¹³⁹ Het Haags Programma – Versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie, Pb. 2005, C 53/1.

¹⁴⁰ Pb. 2005, C 198/1.

¹⁴¹ Een voorbeeld van een rechtstreeks uit het Haags Programma voortgevoeld wetgevingsvoorstel is dat betreffende een Kaderbesluit inzake persoonsgegevensverwerking bij politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, besproken in *Kamerstukken II* 2006-07, 23 490, nr. 438.

¹⁴² Zie ROB, ‘Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces’, december 2004, Gemengde Commissie ‘Sturing EU-aangelegenheden’, juni 2005, Kamerstukken 29 362, Nr 61 (Bijlage). ‘Europa-advies’ van de Raad van State, No W04.05.0338/I. Zie ook Van den Oosterkamp (2005).

¹⁴³ Vergelijk hierover ook het eindrapport van de Visitatiecommissie wetgeving, ‘Van wetten weten’, april 2002, p. 30-33, in TK 29 349.

van wat uiteindelijk wél bindende EG- of EU-besluiten worden, loont het om hier reeds vroeg een sterke Nederlandse input te hebben. Dit werd ook benadrukt in het SER Advies ‘Nederland en EU-milieurichtlijnen’ dat stelt dat regering en parlement met de subsidiariteitstoets op Europese regelgeving niet moeten wachten tot er een Commissievoorstel op tafel ligt, doch dat ook groenboeken en witboeken hieraan moeten worden getoetst.¹⁴⁴

Ten slotte willen wij in deze inleiding kort wijzen op de toenemende rol van agentschappen binnen de EU en de potentiële betekenis daarvan voor het Europees-nationaal wetgevingsproces. Agentschappen hebben, involge de *Meroni*-doctrine, geen zelfstandige regelgevende bevoegdheid. Toch groeit hun belang, in de eerste plaats in aantal, doch ook in invloed. De vraag rijst dan ook of de Meroni doctrine niet aan het verschuiven is. In de zaak *Alliance for Natural Health*¹⁴⁵ bleek bijvoorbeeld dat het Communautair voedselagentschap in Parma een belangrijk voorportaal vormde bij de aanneming van uitvoerende (Commissie)wetgeving op het gebied van voedingspreparaten. Recentelijk is hierover een advies van de Raad van State verschenen.¹⁴⁶ Het groeiende belang van de Europese agentschappen kan tot gevolg hebben dat de beïnvloeding vanuit Nederland kleiner wordt. Dit omdat de agentschappen, niet, zoals de comitologie-comités (Zie *infra*) bestaan uit nationale ambtenaren die instructies mogen aannemen uit hun nationale hoofdsteden.

In het stadium van preparatie kunnen, vanuit Nederland gezien, grofweg een viertal actoren worden onderkend: de ministeries, het parlement, de adviesorganen en het ‘maatschappelijk middenveld’. Wij zullen hierna met name op de eerste twee ingaan.

III. 2 Preparatie en de ministeries

De Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), nummers 328 tot 333, gaan specifiek over de ambtelijke preparatie van EU-besluiten. Interessant is dat ze betrekking hebben op alle drie de Pijlers van de Unie. Ook houden ze expliciet rekening met de verplichtingen tot regelgeving die uit verordeningen kunnen voortvloeien. Gezien de aard van de Aanwijzingen maken ze echter geen melding van ‘soft law’ (die nopen immers niet direct tot regelgeving). Het moet gaan om ‘bindende besluiten’.

Een deel van de Ar wordt van toepassing verklaard op ambtenaren die als deskundigen worden geraadpleegd door de Commissie over nieuwe voorstellen. Hetzelfde geldt voor de Nederlandse ambtenaren in de Raadswerkgroepen, bij het instructie-overleg met de Permanente Vertegenwoordiger bij de EU en bij het overleg bij de ambtelijke Coördinatie Commissie voor Europese Integratie en Associatieproblemen (‘CoCo’).

De centrale wetgevingsafdelingen van de ministeries welke uiteindelijk zullen moeten implementeren, moeten ‘zo vroeg mogelijk’ worden ingeschakeld bij de voorbereiding en onderhandeling over EU-besluiten. Dit is een open norm doch een met een ondergrens: het mag niet later gebeuren dan wanneer de fiche is ingevuld (zie *infra*).¹⁴⁷ Ambtenaren van het desbetreffende ministerie kunnen zelfs worden gevraagd om deel te nemen aan de onderhandelingen bij de preparatie.

¹⁴⁴Zie SER Advies *Nederland en EU-milieurichtlijnen*, Advies van 16 juni 2006, nr. 6. op p. 75.

¹⁴⁵Zaak C-154/04, *Alliance for Natural Health*, Jur. 2005, p. I-6451.

¹⁴⁶ Advies van de Raad van State met betrekking tot in het bijzonder regelgevende agentschappen, zie W02.05.0429/II/A. Het Advies pleit voor meer politieke controle op de agentschappen vanuit Nederland. De (beperkte) mogelijkheden daartoe staan vermeld in aanbeveling 12 van het rapport.

¹⁴⁷ Zie Ar 330.

In het verleden zijn de ambtelijke problemen bij preparatie al veelvuldig gesignaleerd. In de praktijk blijkt dat bij de voorbereiding van het Nederlandse standpunt er te veel coördinatie is en te weinig informatie. De *centrale* coördinatie van het Nederlandse standpunt verloopt via de Werkgroep BNC, het PV instructieoverleg, de CoCo en de Raad voor Europese en internationale aangelegenheden/Afdeling Europese Aangelegenheden (REIA-EA) een onderraad van de Raad van Ministers).¹⁴⁸ De CoCo bereidt de vergadering van de REIA-EA voor en wordt voorgezeten door de Staatssecretaris van Europese Zaken. Dit is de enige staatssecretaris die alle kabinetsvergaderingen mag bijwonen (op dit moment is deze functie overigens vervuld door een minister, geen goede zaak uiteraard). In de CoCo zit ook de Permanente Vertegenwoordiger (de PV). Voor de lange termijn beleidslijnen in de EU is de Co-Co HAN (Hoog Administratief Niveau) opgericht; ook onder voorzitterschap van de Staatssecretaris Europese Zaken. Hierin heeft de PV eveneens zitting.

Deze centrale coördinatie heeft voornamelijk te kampen met het probleem dat het te laat in gang wordt gezet. De Gemengde Commissie ‘Sturing EU-aangelegenheden’ schreef dan ook in haar eindrapport uit 2005 dat “Veel belangrijke keuzes worden gemaakt in de beginfase van het onderhandelingsproces (...) Wie wacht op het agenderen van onderwerpen in Coreper en de Raad is te laat”.¹⁴⁹

Overigens zijn er eigenlijk ‘twee Corepers’. Coreper II is er voor de voorbereiding van de vergaderingen van de RAZEB (Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen) en Coreper I (bestaande uit de plaatsvervangende PV's) is er voor de andere raadsformaties (Raad Landbouw en Visserij, de Raad voor Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken, de Raad Onderwijs Jeugd en Cultuur, de Raad Transport Telecommunicatie en Energie, de Raad Concurrentievermogen en de Raad Milieu. Juist in deze Raadsvergaderingen gaat het om EG-besluiten waarin de co-decisieprocedure van toepassing is. De plaatsvervangend PV zal derhalve ook goede contacten moeten onderhouden met het Europees Parlement.

In de voorbereidingskolom zit ook een decentraal traject: tussen de vaststelling van de BNC-fiche en het PV-instructieoverleg wordt de Nederlandse inbreng in de Raadswerkgroepen en (daarboven) de Raadscomités gevoerd door de afzonderlijke ministeries,¹⁵⁰ onder leiding van het, in de BNC fiche aangewezen, eerstverantwoordelijke ministerie dat geacht wordt dit te monitoren. Dat blijkt in de praktijk slecht te gebeuren: ministeries treden te zelfstandig op en weten niet goed genoeg hoe andere ministeries opereren. Indien pas bij het PV-instructieoverleg blijkt dat de verschillende inbrengen in de werkgroepen niet met elkaar compatibel zijn, kan het resultaat zijn dat Nederland een onhoudbaar standpunt heeft. De beruchte departementale ‘verkokering’ in de onderhandelingen op niveau van Raadswerkgroepen en Raadscomités kan, in de woorden van de Gemengde Commissie, leiden tot een ‘zwart gat’.¹⁵¹ Opvallend is hierbij ook het gesignaleerde probleem van de prestigestrijd die er tussen ministeries kan heersen over welk belang

¹⁴⁸ Voorheen had dit premium de beter klinkende naam ‘Raad Europese Zaken’ (REZ).

¹⁴⁹Zie eindrapport Gemengde Commissie ‘Sturing EU-aangelegenheden’, Juni 2005, gepubliceerd als bijlage bij Kamerstuk 29 362, nr. 61, p. 9.

¹⁵⁰Grote Uitzondering is het EU-milieubeleid, dat centraal is gehouden in het gehele voorbereidingstraject (onder leiding van de Commissie Internationaal Milieubeleid, CIM, voorgezeten door de Staatssecretaris voor Europese Zaken).

¹⁵¹Zie *ibid*, p. 11.

als het Nederlandse belang/inbreng naar voren kan worden gebracht en welk ministerie uiteindelijk de implementatie ter hand mag nemen. Bij dat soort problemen moet er naar het hoger echelon worden doorverwezen (zoals de REIA-EA).¹⁵²

Een typisch Nederlands aspect van de voorbereiding van EG-besluitvorming is het zoeken naar consensus op een zo laag mogelijk niveau. Werkt dit poldermodel goed in een autonome context, in relatie tot de voorbereiding van het Nederlandse Standpunt in EG besluitvorming is het niet altijd nuttig. Het resultaat is immers een depolitisering waarbij op de hogere echelon van de voorbereiding (Instructieoverleg PV, CoCo en Ministerraad) op basis van een te zeer gedepolitiseerd ('platgepolderd') standpunt moet worden gewerkt. De onderliggende politieke keuzes mogen op dat niveau niet zijn ondergesneeuwd in ambtelijke compromisterminologie. Uiteindelijk vergadert de Ministerraad zelfs überhaupt niet meer over punten waarover ambtelijke overeenstemming is bereikt (ook in Nederland 'A-punten' genoemd; niet te verwarren met de 'A-punten' in Coreper).¹⁵³

Tot slot kan men niet voorbijgaan aan een specifieke eigenschap van de Europese besluitvormingsprocedure: de rol van de beheerscomités. Bij de preparatie van uitvoeringsregelgeving op EG-niveau is de noodzakelijke beïnvloeding van de comitologie-procedure¹⁵⁴ van belang. De comités hebben altijd een Nederlandse expert in hun midden. In de beheersprocedure en de regelgevingsprocedure kan een comité door middel van een negatief advies de vaststelling van een besluit door de Commissie tegenhouden en er op die manier voor zorgen dat het besluit aan de Raad wordt voorgelegd.¹⁵⁵ Het probleem is dat deze nationale experts in principe een technische expertisefunctie hebben en niet zozeer een diplomatieke functie. Kleine lidstaten hebben nogal eens moeite om bij elke beleidsvoorbereiding in deze gremia een actieve en goed geïnformeerde nationale expert op een dossier te zetten.¹⁵⁶

III.3 De rol van de beide Kamers der Staten Generaal

De rol van de beide Kamers in Nederland en die van parlementaire gremia meer in het algemeen staan de laatste jaren volop in de belangstelling. Interessante overwegingen op dit vlak zijn ook gemaakt door Kiiver in zijn proefschrift 'The National Parliaments in the European Union, A Critical View on EU Constitution-Building' een werk dat de rol van nationale parlementen in het EU-besluitvormingsproces horizontaal benadert.¹⁵⁷ Omdat recentelijk ook de Nationale Conventie aandacht heeft besteed aan de rol van het Nederlandse parlement ten aanzien van EU-besluitvorming, beperken wij ons hier tot een aantal hoofdlijnen.¹⁵⁸

¹⁵²Zie Eilander en Voermans (2000), p. 297.

¹⁵³Zie het eindrapport Gemengde Commissie 'Sturing EU-aangelegenheden', (2005), p. 19.

¹⁵⁴Vergelijk Besluit 1999/468/EG (voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden), Pb. 1999, L 184/23, recentelijk gewijzigd door Besluit 2006/512/EG, Pb. 2006, L 200/11. De comitologie komt erop neer dat voordat de Commissie een besluit krachtens delegatie door de Raad aanneemt, zij het ontwerp aan een comité voorlegt dat samengesteld is uit ambtelijke vertegenwoordigers van de lidstaten.

¹⁵⁵In een raadgevende procedure kan de Commissie het advies van het comité naast zich neerleggen.

¹⁵⁶Recent gestart onderzoek in verband met de EER-landen wees dit nog eens uit. Voor deze landen zijn de nationale experts de enige echte beïnvloedingsmogelijkheid van het EG-besluitvormingsproces. Een vertegenwoordiger van Noorwegen stelde dat het, gezien de geringe middelen en mankracht en de veelheid aan comités en werkgroepen, nodig was te prioriteren: 'pick your fight'.

¹⁵⁷Zie Kiiver (2005). Zie ook Kiiver (2006).

¹⁵⁸Zie het concepteindrapport van de Nationale Conventie, van 31 augustus 2006, p. 42 – 47.

De voornaamste toezichtsmechanismen die er in Nederland tegenwoordig zijn ter facilitering van de parlementaire beïnvloeding van EU-besluiten, zijn het parlementaire instemmingsrecht, de ficheprocedure en de agenda procedure.

III. 3.1 *Het parlementaire instemmingsrecht*

De goedkeuringswetten van de Verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice voorzien in een parlementair instemmingsrecht voor EU-besluiten in de Derde Pijler (Politie en Justitie Samenwerking in Strafzaken) en, tijdelijk, in een dergelijk recht voor besluiten in Titel IV van het EG-Verdrag (visa, asiel en immigratie), zolang op het laatste terrein het EP nog niet het voorziene medebeslissingsrecht heeft.¹⁵⁹ Het is het meest stringente ‘format’ voor parlementaire controle op de handelingen van de Regering in de EU.

Bij de invoering van het instemmingsrecht werd grote nadruk gelegd op het feit dat in de Derde Pijler en (tijdelijk) de besluiten in titel IV EG (visa, asiel en immigratie) het Europees Parlement geen medebeslissingsrecht had en dat derhalve de Kamers deze taak voor het Europees Parlement moeten ‘waarnemen’ in afwachting van een verdere democratisering van het Europese besluitvormingsproces.¹⁶⁰ De filosofie was er een van ‘communicerende vaten’: hoe kleiner de invloed van het EP, des te groter behoort die te zijn van de Kamers. Overeenkomstig deze ‘communicerendevatenfilosofie’ verviel het goedkeuringsrecht van de Staten-Generaal gedeeltelijk bij besluiten in Titel IV EG zodra co-decisie de toepasselijke besluitvormingsprocedure was geworden.¹⁶¹

Een voorbeeld is de ontwerpverordening SIS II (onder andere over signalering van onderdanen van derde landen die eerder toegang tot de Schengen ruimte was ontzegd). De rechtsbasis is art. 62 lid 2 sub a EG. Sedert 1 januari 2005 is hierop co-decisie van toepassing en de TK oefende inderdaad zijn instemmingsrecht niet langer uit ten aanzien van deze ontwerp verordening.¹⁶²

Er is veel kritiek op deze ‘communicerendevatenfilosofie’. Besselink c.s. plaatsten vraagtekens bij de onvolkomenheid ervan. In de Eerste en zeker in de Tweede Pijler zijn er immers talloze besluiten die eveneens niet volgens de co-decisieprocedure tot stand worden gebracht.¹⁶³ Ook deze besluiten binden Nederland, kunnen verplichtten tot wetgeving en kunnen in voorkomend geval weinig tot geen beleidsruimte laten in de implementatiefase. Bovendien kan ook over het nut van een instemmingsrecht gediscussieerd worden in relatie tot EG besluiten waarop co-decisie wél van toepassing is. Door sommigen is voorgesteld om het parlementaire instemmingsrecht

¹⁵⁹Eerder was dit parlementaire controlemiddel ook ingevoerd in verband met de goedkeuring van de Schengen uitvoeringsovereenkomst uit 1993.

¹⁶⁰Die verdere democratisering van Titel IV is een gefragmenteerd proces: sommige onderdelen blijven buiten de co-decisie, andere kwamen per 1 mei 2004 automatisch binnen het bereik van co-decisie en weer anderen zijn daarvoor afhankelijk van een ‘generiek’ besluit van de Raad dat co-decisie van toepassing verklaart (67 lid 2) (zie bijvoorbeeld Besluit 2004/927), dan wel de van de ‘gemeenschappelijke regels en voornaamste beginselen’ die de Raad eerst moet vaststellen (67 lid 5, eerste streepje).

¹⁶¹Zie voor de laatste ‘democratisering’ van Titel IV Besluit 2004/927 van de Raad van 22 december 2004, dat de co-decisieprocedure weer op enkele terreinen van Titel IV van toepassing verklaart, te weten: art. 62, lid 1, lid 2 sub a en lid 3 EG en art. 63 lid 2 sub b en lid 3 sub b EG, Pb. 2004, L 396/45.

¹⁶²Zie TK 2006-2007, 23 490, nr. 438, p. 18.

¹⁶³Zie hetgeen hierover is gezegd in Hoofdstuk II. Zie ook Van den Brink (2004), p. 139 en Hirsch Ballin in *Handelingen I*, 1998/99, p. 14-383.

ook op co-decisie-besluiten van toepassing te verklaren op *alle* beleidsterreinen van de EU, dus óók op die terreinen waar het EP een medebeslissingsrecht geniet.¹⁶⁴ Bijzonder zou dit laatste overigens niet zijn; in Denemarken wordt door het Parlement ook een soort instemmingsrecht gehanteerd dat inderdaad ‘Uniebreed’ geldt, dus ook voor Eerste Pijler-besluiten waar het Europees Parlement een recht van co-decisie heeft.

III.3.1.1 Argumenten vóór en tegen een uitbreiding van het instemmingsrecht

Los van de communicerendevatenfilosofie (voortbouwende op het gebrek aan democratische controle op EU-niveau) is er nog een tweede argument gebruikt om een parlementair instemmingsrecht te rechtvaardigen: de ‘ingrijpendheid’ van de tot stand te brengen Derde Pijler EU-besluiten en besluiten op grond van Titel IV EG (visa, asiel en immigratie). Toch is ‘ingrijpendheid’ in de Eerste Pijler en in de Tweede Pijler uiteraard eveneens niet uit te sluiten, maar wordt het wellicht juist op deze terreinen te laat opgepikt. De dossiers omtrent de luchtkwaliteit en de nitraatrichtlijn zijn goede voorbeelden van Eerste Pijler-besluiten die duidelijk te weinig parlementaire aandacht kregen. Ware hierop een instemmingsrecht van toepassing geweest, dan was Nederland wellicht beter ‘bij de les’ geweest.

Hoewel ze niet altijd specifiek worden ingezet voor een breder parlementair instemmingsrecht, kan men de volgende argumenten ontwaren die daarvoor zouden kunnen worden gebruikt:

- 1) Nationale parlementaire instemming is niet de ideale, maar wel een aanvullende factor die democratische legitimiteit kan verschaffen aan een EG-besluit. Weliswaar controleert het nationaal parlement geen EU/EG-instelling als zodanig, maar de controle op de eigen minister is eveneens een legitimiteit verschaffende factor.¹⁶⁵
- 2) De ‘wet van de communicerende vaten’ gaat voorbij aan het uitgangspunt dat de nationale parlementen enerzijds en het Europees Parlement anderzijds verschillende belangen nastreven.¹⁶⁶
- 3) Besselink c.s. onderstrepen dat het nu eenmaal een onvervreembare taak is van de Staten-Generaal om de Regering in al haar acties nauwlettend te volgen, ook op terreinen waar het EP een medebeslissingsrecht heeft. Een grote betrokkenheid van de Kamer in Europese besluitvorming is simpelweg te baseren op de ‘blijvende politieke verantwoordelijkheid’ die de Kamer nu eenmaal te allen tijde heeft.¹⁶⁷
- 4) Doeltreffendheid van de parlementaire betrokkenheid zou ook een belangrijk argument kunnen zijn voor een breder instemmingsrecht van de Kamers. De logische en onvermijdelijke vuistregel is hierbij dat hoe minder beleidsvrijheid

¹⁶⁴Van Bommel pleitte voor een dergelijk algeheel instemmingsrecht, ook in de Eerste Pijler: *Kamerstukken II 1998-1999, 25 922 (R 1613), nr. 30, p. 30.*

¹⁶⁵Zie Van den Brink (2004), p. 143.

¹⁶⁶Del Grosso (2000), p. 61, meent derhalve dat het Nederlandse parlement dus te allen tijde haar bevoegdheden ten volle moet uitoefenen, ook op die terreinen waar het EP co-decisie geniet.

¹⁶⁷Zie Besselink c.s. (2002), p. 68. Dit argument is nauw verbonden met de druk die er vanuit de Europese Unie is op de nationale *trias politicaverhoudingen*: te veel executieve invloed in de besluitvorming kan op gespannen voet gaan staan met de nationale staatsrechtelijke verhoudingen. Het instemmingsrecht is een manier om dat nationale constitutionele evenwicht te herstellen.

er is in de implementatiefase, des te doeltreffender het is om de aandacht te verleggen naar de preparatiefase.¹⁶⁸

- 5) Nauw verbonden met het vorige argument en voor dit onderzoek van belang is het argument dat parlementaire instemming, ook bij co-decisiebesluiten, een factor kan zijn die uiteindelijk de implementatie kan vergemakkelijken. In de woorden van Van den Brink: “De Regering mag optimale medewerking verwachten van de Kamers bij de vaststelling van de implementatiewetgeving van een Europees besluit waaraan ze hun ‘goedkeuring’ hebben gegeven”.¹⁶⁹

Er zijn uiteraard ook argumenten aan te voeren tégen een algemene uitbreiding van het instemmingsrecht van de Kamers.

- 1) Het zou kunnen leiden tot logge, verstarde, EU-besluitvorming. Dit is uiteraard des te meer zo indien men het cumulatieve effect in ogenschouw neemt: hoe meer nationale parlementen een instemmingsrecht hebben en daar actief gebruik van maken, hoe trager en moeizamer men kan verwachten dat de EU besluitvorming, althans in de Raad van Ministers, zal zijn.
- 2) Daar waar gekwalificeerde meerderheid de stemmodaliteit is in de Raad van Ministers, is er een kans dat Nederland wordt overstemd.¹⁷⁰ Om die redenen geldt het huidige instemmingsrecht *niet* voor Titel IV-besluiten waar er *geen* co-decisie heerst, maar waar de stemmodaliteit in de Raad toch gekwalificeerde meerderheid is.¹⁷¹
- 3) Er zijn de praktische problemen die gepaard gaan met een instemmingsrecht. De aard van het onderhandelingsproces en de opeenvolgende wijzigingen van voorstellen bemoeilijken de werking van het parlementaire instemmingsrecht.¹⁷²

De balans opmakend tussen de voordelen en de nadelen van een uitbreiding van het instemmingsrecht van de Kamer, lijken de argumenten vóór uitbreiding de overhand te hebben. Ten aanzien van het eerste tegenargument kan worden gezegd dat parlementen onderling meer moeten samenwerken teneinde hun informatievoorziening te optimaliseren, doch ook om efficiënt met hun instemmingsrechten om te gaan. *COSAC* (de *Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires*), zou hierbij wellicht een goed forum kunnen zijn. Met betrekking tot het tweede punt (overstemming) moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat dit niet veel voorkomt. Bovendien geldt dat, in het ultieme geval waarin de Nederlandse minister wordt overstemd en daarmee dus de Kamer, er wellicht groter begrip is voor een politiek onhoudbare situatie.

De gang van zaken zoals we die kennen uit het biotechnologiedossier was er bijvoorbeeld duidelijk een van een onwillig parlement, dat moeite had met de

¹⁶⁸Zie Besselink c.s. (2002), p. 69.

¹⁶⁹Zie Van den Brink (2004), p. 144.

¹⁷⁰Zie Van den Brink (2004), p. 140.

¹⁷¹Zie art. 4 lid 2 van de Goedkeuringswet van het Verdrag van Nice: Het gaat om de vaststelling van de lijst derde landen waarvan de onderdanen een visum nodig hebben voor de EU, en over het uniforme EU-visum model (Zie art. 62 lid 2 sub b onder i en iii EG).

¹⁷²Zie Van den Brink (2004), p. 140. Zie ook *infra*.

Nederlandse minderheidspositie in de Raad als het gaat om de intellectuele eigendomsbescherming van bepaalde soorten biotechnologische uitvindingen.¹⁷³

Tegen het derde punt (de praktische moeilijkheden) kan men inbrengen dat dit geen op zichzelfstaand probleem zou mogen zijn, doch een uitdaging, die het belang van rechtsvergelijking en 'praktijkvergelijking' onderstreept, waarover hieronder meer.

III.3.1.2 Praktische problemen in Nederland met het parlementaire instemmingsrecht

In de praktijk werkt het instemmingsrecht als volgt. Ontwerpvoorstellen worden door de Regering aan de Kamers toegezonden voorafgaand aan de JBZ-Raad.¹⁷⁴ Deze worden besproken in de Vaste Commissie Justitie (TK) en Binnenlandse Zaken (TK) en door de Bijzondere Commissie voor de JBZ-Raad (EK). Na de moeilijkheden in 2001 met twee ontwerp-Derde Pijler-besluiten is er een samenwerking gekomen tussen deze drie Commissies. Indien mogelijk is er gezamenlijke rapportage over een ontwerpbesluit. Het gevaar van een trage besluitvorming doordat ook de EK een instemmingsrecht heeft, kan op deze wijze wellicht voor een deel ondervangen worden. Als (een van de) Kamers nog geen goedkeuring heeft gegeven voorafgaand aan de JBZ-Raad, kan de Nederlandse minister enkel meewerken onder parlementair voorbehoud.¹⁷⁵

Het instemmingsrecht is overigens te onderscheiden van het 'behandelingsvoorbehoud', in welk geval de Regering niet kan meewerken aan de totstandkoming van een besluit als de Kamers er nog niet over hebben gedebatteerd. Deze constructie is potentieel net zo bindend als een instemmingsrecht, maar kan ook minder stringent zijn, afhankelijk van de politieke omstandigheden. Voermans en Steunenberg maken in hun studie niet altijd een duidelijk verschil tussen het behandelingsvoorbehoud en het instemmingsrecht doch pleiten uiteindelijk voor invoering van een 'behandelingsvoorbehoud' voor de Kamer(s).¹⁷⁶

De ervaringen tot nu toe met het parlementaire instemmingsrecht zijn niet onverdeeld positief. Problematisch is de tijdigheid van informatie aan de Kamers, de veelvuldige wijzigingen van EU-besluiten en het feit dat informatie niet altijd in het Nederlands beschikbaar is (doch in het Engels of Frans). In het laatste decennium is er op dit gebied ook in de EU zelf (enige) erkenning gekomen voor de rol van de nationale parlementen. Het Protocol bij het Verdrag van Amsterdam over de rol van de nationale parlementen is zeer stellig over informatieverstrekking aan de nationale parlementen. Er moet een termijn van zes weken zijn in de Derde Pijler tussen de toezending van een Commissievoorstel door de nationale regering aan het nationale parlement en de agendering voor de JBZ-Raad. De Kamers hebben over deze materie al een aantal moties aangenomen waarin om een verbetering wordt gevraagd.¹⁷⁷ Een belangrijke verbetering is dat sedert september 2006 de Commissie wetgevingsvoorstellen direct naar de nationale parlementen stuurt. Het betreft hier

¹⁷³ In het bijzonder wanneer deze betrekking hebben op menselijk materiaal of op genetisch gemanipuleerde dieren.

¹⁷⁴ Kamerstukken 23 490.

¹⁷⁵ Als hij dit niet doet, komt het EU-besluit overigens gewoon tot stand.

¹⁷⁶ Zie Voermans en Steunenberg (2005), p. 11.

¹⁷⁷ Zie de motie Van der Vaart/Van Iersel, waarin wordt gevraagd om betere informatie, *Kamerstukken II 1990/91*, 21 109, nr. 17. en idem, nr. 43, punt 8. Zie ook *Kamerstukken 1990/1991*, 21 427, nr. 3 en de motie-Van Oven (1996).

eigenlijk de zogenaamde ‘Gele Kaart Procedure’, zoals die voorzien was in het Grondwettelijk Verdrag.

Bij het instemmingsrecht is er noodzakelijkerwijs sprake van een spanningsveld. Oefent men het te vroeg, uit dan is er het probleem dat er nog grote veranderingen in het voorstel kunnen plaatsvinden. Wordt het te laat uitgeoefend, dan kan het besluit te veel het karakter krijgen van een *fait accompli* dat de Kamer hooguit vertraagt, maar uiteindelijk niet echt zal willen tegenhouden, omdat dat vaak meer kwaad doet dan goed. De redenering die dan de overhand kan krijgen, is dat één besluit vaak beter is dan géén besluit en het praktische resultaat is dat er alleen maar vertraging is bereikt. Dat is voor alle partijen frustrerend.¹⁷⁸ In verband met deze problematiek is van belang op te merken dat, na de crisis rondom twee belangrijke ontwerpbesluiten in 2001, de motie-Jurgens (uit 2001) is aangenomen.¹⁷⁹ Hierin wordt geëist dat er kaderbesluiten eerst een ontwerp-politiek akkoord aan de Kamer ter instemming wordt voorgelegd. Dat moet zes weken eerder gebeuren dan de desbetreffende JBZ Raad waarin dit besluit definitief wordt aangenomen. Van den Brink wijst erop dat er dan twee maal zes weken tijd overheen gaan: zes weken tussen Commissievoorstel en de agendering in de JBZ-Raad en dan nog eens zes weken tussen politiek akkoord en de definitieve vaststelling. In ieder geval kan het nationale parlement dan weer het politiek akkoord ‘openbreken’, hetgeen wellicht beter is dan instemming te geven aan een Commissievoorstel dat vervolgens nog vaak wordt gewijzigd.

III.3.2 De ficheprocedure

Wat in buitenlandse literatuur vaak wordt aangeduid als ‘scrutiny’ is in Nederland beter bekend onder de ‘administratief aandoende’ naam *fiche-procedure*. De procedure begint bij de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen; (BNC), die interdepartementaal is samengesteld en die onder leiding staat van het Minister van Buiza. Deze komt wekelijks bijeen.¹⁸⁰ De BNC heeft op zich een breed werkterrein toegelegd: het stelt ook fiches op die gaan over Commissie-groenboeken en -witboeken en, blijkens Ar 331 (dat spreekt over ‘EU-regeling’), over ontwerpen voor Tweede en Derde Pijler-besluiten.¹⁸¹ De BNC vult de fiche niet zelf in, maar laat dit doen door het ‘eerstverantwoordelijke ministerie’. Dat kunnen meerdere ministeries zijn. De fiches bevatten informatie over de inhoud van het voorstel, de consequenties voor het nationale recht en de consequenties die er eventueel zijn voor lagere openbare lichamen. De fiches worden in de Tweede Kamer door de Algemene Commissie Europese Zaken behandeld. Ze worden ook naar de EK gestuurd, maar die behandelt ze niet.¹⁸² De Algemene Commissie Europese Zaken kan deze fiche doorsluizen naar vakcommissies als daartoe aanleiding is.

De Werkgroep BNC is een ‘doorgeefluik’ en lijkt weinig zelfstandig te doen. Het gaat om de eerstverantwoordelijke ministeries, die wel door de Werkgroep BNC moeten worden geïdentificeerd. Soetendorp en Andeweg schreven dan ook: ‘The main function of the BNC is pigeonholing: deciding which ministerial department is most concerned’.¹⁸³ Het zijn ook de eerstverantwoordelijke ministeries die de ingevulde

¹⁷⁸Zie Van de Brink (2004), p. 150.

¹⁷⁹Zie de motie Jurgens c.s. *Kamerstukken I 2001/02*, 23 490, nr. 13e.

¹⁸⁰Zie Ar 331.

¹⁸¹In verband met Tweede en Derde Pijler-besluiten kan het dus ook gaan om voorstellen van lidstaten. Wat dat betreft is de naam van de werkgroep enigszins te beperkt.

¹⁸²Del Grosso (2000), p. 248.

¹⁸³Zie Soetendorp en Andeweg (2001), p. 220.

fiche doorsturen naar het parlement indien, naar het oordeel van de minister(s), de voorstellen ‘substantiële gevolgen zullen hebben voor het nationale recht’.¹⁸⁴ De fiches worden, blijkens de toelichting van Ar 332, in ieder geval toegezonden aan de Kamers indien het desbetreffende voorstel zal moeten leiden tot totstandkoming van formele wetgeving.¹⁸⁵ Hierbij moet worden bedacht dat de fiches oorspronkelijk waren bedoeld om het Parlement te helpen met de implementatie van de te verwachten richtlijnen, en niet zozeer om de parlementaire ‘input’ te garanderen.¹⁸⁶

De ficheprocedure werkt in de praktijk niet goed. Gedeeltelijk ligt dit aan de Tweede Kamer zelf: er is kennelijk gewoon niet veel parlementaire belangstelling voor Europees beleid.¹⁸⁷ De fiches zijn zelden afzonderlijk onderwerp van de beraadslaging in de Algemene Commissie Europese Zaken.¹⁸⁸ Het zou echter te ver voeren om te zeggen dat het enkel aan het Parlement ligt dat de procedure niet goed werkt. Besselink c.s. suggereren dat het ook (gedeeltelijk) eraan zou kunnen liggen dat het Nederlandse parlement niet voldoende is geëquipeerd om deze procedure meer tot zijn recht te laten komen.¹⁸⁹ Ook recentelijk nog werd er door Kamerleden in de loop van de behandeling van de EZ-implementatiewet op gewezen dat de geringe aandacht voor de BNC-fiches gelegen is in de slechte kwaliteit van deze fiches. Ze zouden onder andere meer informatie moeten bevatten over het standpunt van de regering.¹⁹⁰ Interessant is dat in ditzelfde debat eveneens werd geëist dat er betere informatie wordt gegeven over het onderhandelingsproces; meer bepaald wil de Kamer worden geïnformeerd over onderhandelingen op het niveau van de Raadswerkgroepen.¹⁹¹

Wat de procedure eveneens van relatief belang maakt, zijn de talloze wijzigingen in het oorspronkelijke Commissie voorstel dat onderwerp is van de fiche.

Toch vindt Van den Brink het een ‘redelijk alternatief voor parlementaire betrokkenheid’, waarmee hij kennelijk bedoelt het parlementaire instemmingsrecht.¹⁹² Besselink c.s. benadrukken dat de ficheprocedure beter werkt in het VK en Frankrijk. Daar is deze procedure gekoppeld aan het gebruik van voorbehouden (‘scrutiny reserve’). Hiertoe zou ook in Nederland kunnen worden overgegaan.¹⁹³

Besselink c.s. belichten ook een andere zwakte van de ficheprocedure. Het is de Nederlandse regering zelf die de selectie maakt van de door te sturen informatie aan de Kamers. Ook de Raad van State benadrukte in zijn recente ‘Europa-advies’ dat de ministeries geen belang hebben bij ‘politisering’ van Commissievoorstellen. Interessant is daarbij de stelling van Besselink c.s. dat ook de zeer technisch ogende voorstellen (waarvan de kans groter is dat deze niet in fichevorm naar de Kamers gaan) van de Commissie grote consequenties kunnen hebben en dat deze een grondige politieke analyse rechtvaardigen.¹⁹⁴ Zij noemen daarbij niet expliciet de mogelijke

¹⁸⁴Zie Ar 332.

¹⁸⁵Ze zijn te vinden onder Kamerstuk nummer 22 112.

¹⁸⁶Zie Del Grosso (2000), p. 176-177.

¹⁸⁷Zie Van den Brink (2004), p. 242/243: “het is niet erg indrukwekkend hoe dit in de praktijk loopt”. Zie verder ook *infra*.

¹⁸⁸Zie Besselink e.a. (2002), p. 61. Deze Commissie kent Nederland pas sedert 1986, wat erg laat is vergeleken met bijvoorbeeld de oudere Scrutiny committees in het Verenigd Koninkrijk.

¹⁸⁹Dat is de suggestie van Besselink c.s., p. 69.

¹⁹⁰Er blijken trouwens ook BNC fiches te zijn die uitgebreider zijn dan de versies die naar de Kamer worden gestuurd: dat zijn de zogenaamde ‘ongekuiste fiches’, die ook de onderhandelingsinstructies voor de Nederlandse ambtenaren bevatten, Zie TK vergaderjaar 2004-2005, 29 474, nr. 7, p. 4.

¹⁹¹Zie *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 474, nr. 7, p. 6.

¹⁹²Zie Van de Brink (2004), p. 242.

¹⁹³Zie op dit punt Kiiver (2005).

¹⁹⁴Zie Besselink c.s. (2002), p. 69.

politieke ‘koppeling’ van dossiers in het kader van politieke ‘package deals’, maar daaraan zou hierbij ook gedacht kunnen worden.

III.3.3 *De agendaprocedure*

Deze procedure bestaat eruit dat een geannoteerde Raadsagenda op maandag wordt toegezonden aan de Kamer, waarna op de daaropvolgende donderdag in de Kamer het ‘Europa overleg’ wordt gevoerd. De meest betrokken minister of staatssecretaris voert het overleg met de Algemene Commissie Europese Zaken, doch ook andere Kamercommissies kunnen eraan deelnemen (wanneer de materie zich daartoe leent). Er is ook overleg over de korte verslagen, die enkele dagen ná de desbetreffende Raadsvergadering worden gepubliceerd.¹⁹⁵

Del Grosso stelt dat de agendaprocedure van groter belang is dan de ficheprocedure.¹⁹⁶ Van de Brink daarentegen benadrukt dat voor eigenlijke sturing van het Europese wetgevingsproces de agendaprocedure op een veel te laat moment plaats vindt.¹⁹⁷ Dezelfde mening is terug te vinden in het ‘Europa-advies’ van de Raad van State.

III.3.4 *Mogelijke verbeteringen van de Nederlandse parlementaire input*

Een immer terugkerende suggestie die wordt gemaakt met betrekking tot de vraag hoe het Nederlandse parlement beter en effectiever kan worden betrokken bij de Europese besluitvorming, is het grijpen naar *het Deense model van madateren*. In dit model staat het regeringsstandpunt over een EU-ontwerp centraal en gedebateerd wordt er over het onderhandelingsmandaat van de regering in de Raad. De Deense regering legt een ontwerponderhandelingsmandaat voor aan de Commissie voor Europese Zaken van de *Folketing*. Als er in de Folketing (dat maar één kamer heeft) geen ‘overwegend bezwaar’ is tegen het voorgestelde (ruime) mandaat, mag de Deense minister volgens dit mandaat naar Brussel vertrekken. Eenmaal daar wordt dit mandaat wel zeer strikt nageleefd en het heeft dan ook een ‘quasi juridische binding’. Indien er in de Raad een consensus ontstaat die zou afwijken van de Deense positie, moet de Deense minister eerst een nieuw mandaat vragen aan de Commissie voor Europese Zaken.¹⁹⁸

Duina en Oliver merken overigens op dat op dit gebied Denemarken afwijkt van Duitsland en Oostenrijk waar de parlementaire commissies voor Europese zaken ook bindende onderhandeling- en steminstructies mogen afgeven maar van dat recht zelden gebruik maken. In Frankrijk en het VK overigens zijn de ministers niet als zodanig gebonden door de bevindingen van de parlementaire commissies Europese Zaken¹⁹⁹ doch indien de parlementaire commissies aldaar nog niet de behandeling hebben afgerond moeten ze zich van stemming onthouden.

De Nationale conventie heeft in haar rapport voorkeur gegeven aan een ‘*scrutinycommissie*’ naar *Brits model*. Het European Scrutiny Committee van de

¹⁹⁵Grondslag van zowel de ‘Agendaprocedure’ als de ‘Ficheprocedure’ is niet artikel 68 Grondwet (ministers en staatssecretarissen zijn verplicht de Kamers de door hen gevraagde inlichtingen te geven, tenzij dat in strijd zou zijn met het staatsbelang) doch volgens Besselink ‘niet verplichtende moties en eenzijdige toezeggingen’, Zie Besselink (2002), p. 86.

¹⁹⁶Zie Del Grosso, (2000), p. 177-190.

¹⁹⁷Zie Van den Brink (2004), p. 241.

¹⁹⁸Zie Kiiver (2005), p. 46. Het Deense model heeft navolging gekregen in Letland, Hongarije en Slowakije. Zie COSAC Secretariaat (2005), p. 43 e.v.

¹⁹⁹Zie Duina en Oliver (2005), p. 175.

House of Commons beoordeelt de EU voorstellen op basis van juridische en politieke relevantie, waartoe ook behoren de eventueel te verwachten problemen bij de omzetting. Dit laatste is van belang, mede omdat in Nederland het parlement in beginsel zich te weinig bekommert om de juridische implicaties van de Europese voorstellen. Een rol vergelijkbaar met die van het European Scrutiny Committee zou volgens de Conventie vervuld kunnen worden door de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets, die sinds 28 maart 2006 functioneert.²⁰⁰ De Conventie wil daaraan ook een behandelingsvoorbehoud koppelen: de minister zou pas op Europees niveau mogen onderhandelen nadat het desbetreffende voorstel door de scrutinycommissie is beoordeeld.²⁰¹ Het Deense ‘mandaatmodel’ vindt de conventie te rigide.

Eveneens wordt door de Nationale conventie gepleit voor een *herintroductie van het dubbelmandaat*, waarbij het lidmaatschap van de Eerste of de Tweede Kamer gecombineerd kan worden met het lidmaatschap van het Europees Parlement. Een dergelijke herintroductie zou wel een wijziging van de Europese Akte vereisen, met instemming van alle lidstaten.

Voor een ander probleem, namelijk de *relatie tussen de Commissies Europese Zaken en de sectorale commissies* in de nationale parlementen kan men te rade gaan in Finland. Daar heeft men met succes deze relatie verbeterd door de sectorale commissies eerst te laten reageren op EU-ontwerpen, waarna de Commissie Europese Zaken aan zet is. Deze synthetiseert en bekritiseert de rapporten van de sectorale commissies en kan uiteindelijk het, politiek bindende, onderhandelingsmandaat vaststellen.²⁰² Zoals in andere landen heeft ook Nederland het ‘Finse model’ overgenomen’ doch slechts voor een deelsterrein; de gezamenlijke Tijdelijke Commissie van de Eerste en Tweede Kamer voor de beoordeling van het subsidiariteitsbeginsel heeft op deze wijze vorm gegeven aan de relatie met de sectorale commissies.

Deze commissie heeft in haar korte bestaan reeds bewezen zeer actief te zijn. Een recent voorbeeld van haar kritische houding is de toetsing van het voorstel voor een verordening tot oprichting van een Europees Technologie Instituut. Overigens illustreert dit laatste voorbeeld ook dat de Kamers zeer kritisch de *rechtsbasis* nakijken van de EG-voorstellen, iets dat strikt genomen niet onderdeel is van de subsidiariteitstoets.²⁰³

Ten slotte verdient ook de samenwerking met andere nationale parlementen en de rol van COSAC daarin de aandacht. Bij de beïnvloeding door de nationale parlementen rijst natuurlijk de vraag wat het cumulatieve effect is als alle nationale parlementen nauw betrokken zijn bij EG/EU-besluitvorming. Een belangrijke (coördinerende) rol is hier weggelegd voor COSAC, welke bestaat uit alle commissies Europese Zaken van de nationale parlementen alsmede de Commissie Institutionele zaken van het Europees Parlement.²⁰⁴ Het is ook in COSAC-verband dat er, op basis van het

²⁰⁰Wapenfeiten zijn het bezwaar tegen de verordening inzake de bevoegde rechter en het toepasselijke recht in echtscheidingszaken (Staatscourant 2 okt. 2006) en de discussie over (tegen) de Bodemrichtlijn.

²⁰¹In dezelfde zin ook Steunenbergh en Voermans, 2005 (WODC) p. 74-75.

²⁰²Zie Kiiver (2005), p. 48.

²⁰³Zie *Kamerstukken I/II*, 2006/07, 30 870, F en nr. 5.

²⁰⁴Het Reglement van COSAC is te vinden in Pb. 2000, C 175/01: er zijn twee ‘gewone vergaderingen’ per jaar en daarnaast is er ruimte voor buitengewone vergaderingen. Het kreeg een bescheiden (en vrijblijvende) rol toebedeeld in het Amsterdam Protocol over de rol van nationale parlementen in de

subsidiariteits-/proportionaliteitsprotocol bij het Verdrag van Amsterdam, een subsidiariteitstoetsing door nationale parlementen wordt doorgevoerd, niettegenstaande het feit dat het Grondwettelijk Verdrag niet geratificeerd is.

III.3.5 Het kernprobleem: te weinig aandacht van de Kamers

Er zou een lans te breken zijn voor een uitbreiding van het instemmingsrecht. Echter, zou dat ook de wens zijn van de Kamer? In het Verenigd Koninkrijk werkt de parlementaire ‘scrutiny’ beter dan in Nederland. In Denemarken heeft het instemmingsrecht (in de vorm van mandaatverlening) een bevredigender werking dan het instemmingsrecht van de Kamers. De politieke achtergrond van deze landen is echter anders dan de Nederlandse. Deze landen zijn traditioneel ‘Euroceptisch’. Een consequentie hiervan is dat in deze landen de bevolking een zeer kritische houding van de nationale volksvertegenwoordiging op prijs stelt. In wisselwerking daarmee zijn de parlementariërs dan ook actief te noemen in het controleren van de eigen regering in EU-aangelegenheden.

Wanneer men naar Nederland kijkt, kan men zich niet aan de indruk onttrekken dat een en ander alleen is te wijten aan verbetering van procedures en mechanismen. Deze zijn van weinig waarde als de Kamer er geen actief gebruik van maakt. Een andere factor die meespeelt, is de volgens sommigen gebrekkige informatievoorziening en ondersteuning van parlementariërs in Europese zaken. In ieder geval is tijdige en adequate informatie van het parlement in het verleden een groot probleem geweest. Deels werd dit opgepakt door de Eerste Kamer, die enkele jaren terug een Europees Bureau heeft opgericht en op de website ‘Parlementaire Europapoort’ openbare documenten plaatst van de Eerste en Tweede Kamer, ministeries en van de Europese instellingen en soms ook publicaties van derden.²⁰⁵ De voornaamste doelstelling is ondersteuning aan parlementariërs te bieden bij de controle op de totstandkoming van Europees beleid en Europese wetgeving. Sinds kort zou het tekort aan informatie - voor een deel althans - ook tot het verleden moeten behoren omdat de Europese Commissie alle voorstellen tot regelgeving rechtstreeks naar de nationale parlementen stuurt.²⁰⁶ In ieder geval zou deze afhankelijkheid van de nationale regeringen tot de verleden tijd moeten behoren.

De meest cruciale vraag is echter: is ‘Europa’ voor Nederlandse parlementsleden aantrekkelijk? Het is nu eenmaal zo dat Kamerleden willen ‘scoren’ en in EU-aangelegenheden (laat staan in EG-aangelegenheden) is dat ‘scoren’ betrekkelijk moeilijk. Er zijn twee voor de hand liggende hoofdredenen om dit te verklaren; 1) de ‘indirectheid’ van de beïnvloeding, aangezien nationale parlementen enkel de eigen minister rechtstreeks beïnvloeden en niet het Europese besluitvormingsproces als zodanig; en 2) de lange duur van het Europese besluitvormingsproces waardoor de nationale parlementariërs het nogal eens niet meer mee maken dat ze de vruchten plukken (if any) van hun werk. In het proefschrift van Kiiver wordt hier dan ook aandacht aan besteed. Ook hij ziet het probleem dat er nu eenmaal voor nationale parlementariërs weinig electorale winst te behalen valt met de controle op het totstandbrengen van Europese regelgeving. Hij schrijft dat in landen waar een ‘pro-European consensus’ heerst, er in de nationale parlementen

EU. Het werk van de COSAC heeft inmiddels bijvoorbeeld de “Parlementaire richtsnoeren van Kopenhagen” opgeleverd, Pb. 2003, C 154/01.

²⁰⁵ Zie <http://europapoort.eerstekamer.nl>.

²⁰⁶ ‘Brussels to keep national parliaments on short leash’, *EU observer.com*, 4 september 2006.

weinig animo is om de eigen regering en het Europese besluitvormingsproces heel strikt te volgen.²⁰⁷

Er is echter ook de factor van de publieke opinie in een lidstaat. Het Verenigd Koninkrijk en Denemarken zijn landen waarvan al sedert lang bekend is dat de publieke opinie traditioneel Euro-sceptisch is. In respons daarop zijn parlementariërs in deze landen actiever betrokken bij Europese ‘scrutiny’.

Overigens moet volgens Kiiver in het VK en Denemarken de parlementaire aandacht voor Europese wetgeving ook weer niet overdreven worden: door gebrek aan kandidaten is het aantal ‘European Standing Committees’ in het Britse Lagerhuis op drie blijven steken (in plaats van de geplande vijf) en in Denemarken worden de ontwerponderhandelingsmandaten normaliter goedgekeurd zoals ze zijn voorgelegd door de Deense Regering.²⁰⁸

De vraag rijst dan ook of er op dit punt in Nederland geen parlementaire cultuuromslag nodig is. Een kritische houding ten aanzien van de regering in EU-aangelegenheden zou immers goed aansluiten bij de negatieve uitslag van het referendum over de Europese Grondwet in 2005. Daarbij moet direct worden opgemerkt dat een kritische houding ten aanzien van de EU iets is waar de EU zelf op lange termijn ook van profiteert.

III.4 Preparatie en de Raad van State en andere adviesorganen

De Nederlandse Raad van State is slechts sedert relatief kort en slechts op *ad hoc* basis overgegaan tot advisering bij (enkele) Commissievoorstellen. Voorbeelden zijn het Commissievoorstel voor een Dienstenrichtlijn en het Commissievoorstel voor een Verordening Regionale Samenwerking.²⁰⁹

De vraag is of de advisering niet meer moet worden uitgebouwd en gesystematiseerd. Immers, de eerste ervaringen met deze advisering door de Raad van State in de preparatiefase waren goed te noemen.²¹⁰ In het verlengde hiervan kan de verplichte advisering door de Raad van State bij wetten in formele zin en AMvB’s in de implementatiefase dan vaak sneller geschieden. De vraag zou zelfs kunnen worden gesteld of advisering door de Raad van State überhaupt altijd noodzakelijk is in de implementatiefase van een besluit waarover het al heeft geadviseerd in de preparatiefase. Volgens Artikel 1:7, tweede lid, Awb is het feit dat een regeling dient ter implementatie van een EU-besluit geen aanleiding om van advisering door de RvS af te zien. De vraag is of gebrek aan beleidsvrijheid in de implementatiefase (zie over het begrip discretie Hoofdstuk IV) deze regel onverkort moet blijven gelden.

Ten slotte mag niet onvermeld blijven de advisering door de SER die – ‘par la nature des choses’- met regelmaat adviezen uitbrengt over Europees beleid en voorgenomen Europese wetgeving, voor zover deze raakvlakken vertoont met sociaal-economische onderwerpen.

²⁰⁷ Al helemaal wanneer de oppositie traditioneel ‘pro-Europees’ is, zie Kiiver (2005), p. 64.

²⁰⁸ Zie Kiiver (2005), p. 65.

²⁰⁹ COM(2004)2, Pb. 2005, C 43/18 en COM(2004) 496, Pb. 2005, C 71/11.

²¹⁰ Zie ook Voermans en Steunenberg (2005), p. 31.

Wij noemen hier enkel bij wijze van voorbeeld Advies nr. 04/07: Europese samenwerking bij handhaving consumentenwetgeving en Advies nr. 04/06: Oneerlijke handelspraktijken op consumententerrein in de EU.²¹¹

III.5 *Preparatie en het ‘maatschappelijk middenveld’*

De aanwijzingen voor de regelgeving besteden één aanwijzing aan het ‘maatschappelijk middenveld’ bij de preparatie van EU-besluiten. Ar 333 stelt dat de meest betrokken minister(s) moet(en) inschatten of er bij het bepalen van het Nederlandse standpunt ‘adviescolleges en representatieve organisaties’ worden geraadpleegd. Het is opmerkelijk dat het de minister is die deze inschatting maakt. De vraag dient zich aan of deze organisaties meer zelfstandig spreekrecht zouden moeten krijgen, wat uiteraard de vervolgvraag met zich mee brengt hoe dat zou kunnen worden georganiseerd.

Ook opmerkelijk is dat in deze Aanwijzing voor de regelgeving (althans in de toelichting) een uitdrukkelijk verband wordt gelegd met de te verwachten afwezigheid van beleidsruimte in het uiteindelijke EU-besluit. De toelichting zegt dat wanneer de advisering van de adviescolleges en de instanties niet is voorgeschreven in de implementatiefase, het juist in de preparatiefase zinvol kan zijn.²¹² De Ar geven hier dus een goede aanzet voor een geïntegreerd communautair nationaal wetgevingsproces, doch beperkt dit tot een enkel aspect van besluitvorming, namelijk het betrekken van het ‘maatschappelijk middenveld’ daarbij. Dit punt (zoveel mogelijk de aandacht verplaatsen naar de preparatiefase in het licht van de te verwachten afwezigheid van beleidsvrijheid bij implementatie) zou echter even zo goed leidend moeten zijn voor de Kamers, de diverse adviesorganen en eventueel zelfs de Raad van State.²¹³

Over de inbreng van maatschappelijke en belangenorganisaties in de preparatiefase *in Nederland* bestaat zeer weinig literatuur.²¹⁴ Dat wil uiteraard niet zeggen dat er niks gebeurt²¹⁵ – soms worden, bijvoorbeeld, op initiatief van een ministerie seminars of ronde tafelgesprekken georganiseerd²¹⁶ – maar stelselmatig onderzoek is hiernaar niet verricht. Daar staat wel tegenover dat belangenorganisaties hun heil rechtstreeks in de EG/EU-circuits zoeken en daartoe in toenemende mate ook worden uitgenodigd door, in het bijzonder, de Commissie.²¹⁷ Over de rechtstreekse beïnvloeding van de Brusselse besluitvorming is daarentegen – vaak onder het steekwoord ‘lobbying’ – wel relatief veel geschreven.²¹⁸

²¹¹ Zie voorts www.ser.nl. Zie ter illustratie ook het eerder vermelde SER advies ‘Nederland en EU milieuriichtlijnen’.

²¹² Zie artt. 1:7 en 1:8 AwB.

²¹³ Zie verder infra Hoofdstukken IV en VI

²¹⁴ Zie Van Schendelen (2005).

²¹⁵ Zo brengt bijvoorbeeld de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak geregeld adviezen uit bij nieuwe ontwerp kaderbesluiten in de Derde Pijler, zie Van der Schans (2006), p. 30.

²¹⁶ Private enforcement of EU competition law – er was een seminar georganiseerd door EZ; vergelijk ook recente acties LTO, MKB Nederland en VNO-NCW tegen Bodemrichtlijn. VNG lobbyt in deze rechtstreeks bij EP (Zie NRC 5 oktober 2006).

²¹⁷ Vergelijk ook par. II.3.6. In 2002 heeft de Commissie de consultatie van belanghebbenden enigszins gestroomlijnd en ingekaderd. Zie de mededeling ‘Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM (2002)704. Ook in de fase van de door de Commissie uitgevoerde ‘impact assessment’ worden in toenemende mate ‘de betrokken partijen’ geraadpleegd. Zie daarover Meeuwse (2005), p. 109 e.v. en Van den Berg (2006).

²¹⁸ Recentelijk nog Obradovic en Alonzo Vizcaino, (2006), p. 1049-1085. Vgl. ook Van Schendelen (2005).

IV. Implementatie

IV.1 De Europese context van omzettingwetgeving

Beginpunt van de Europese context is in de eerste plaats de *plicht* wetgeving aan te passen aan de vereisten van de richtlijn, de verordening en de andere in hoofdstuk II genoemde EG-besluiten, voor zover deze tot wetgeving nopen. Deze plicht wordt versterkt door de enkelvoudige infractieprocedure (artikel 226 EG) en de tweevoudige infractieprocedure (artikel 228 EG). Verder is er in de EG (Eerste Pijler van de EU) de rechtspraak aangaande directe werking en *Francovich/Brasserie de Pecheur*-aansprakelijkheid, die de druk op lidstaten verder opvoert om zich aan deze plicht (eventueel met een daaraan verbonden deadline zoals bij richtlijnen) te houden.

In het kader van de Derde Pijler is er ook een juridisch sanctioneringssysteem voorhanden in de figuur van de ‘statenklacht’ welke is vervat in artikel 35 lid 7 EU),²¹⁹ vergelijkbaar met de slechts spaarzaam gebruikte procedure van 227 EG. Een algemeen punt hierbij is het feit dat in het bijzonder bij richtlijnen de implementatietermijn als zeer krap wordt ervaren.²²⁰ De oprekking van deze termijnen als inzetpunt bij de onderhandelingen is dan ook een terugkerend thema.²²¹

Als het gaat om de nationale inrichting van het wetgevingsproces kan men verder kort zijn. De vrijheid van de lidstaten om ‘vorm en middelen’ te kiezen (om de typische ‘richtlijnterminologie’ van artikel 249 EG algemeen te gebruiken) is zeer groot. Belangrijkste randvoorwaarde is dat omzetting wetgeving moet behelzen die ontegenzeggelijk de status van bindend recht heeft in het nationale rechtssysteem. Hiermee zijn, in de woorden van het HvJ, ‘enkele administratieve praktijken’ uitgesloten van de nationale keuzevrijheid als het gaat om het kiezen van ‘vorm en middelen’.²²²

Hoewel er door het HvJ weinig eisen zijn gesteld aan het juridische karakter van omzettingwetgeving, zijn er door de Europese Commissie in de laatste paar jaar wel een aantal vernieuwingen doorgevoerd op het gebied van het Europese *toezicht* op het omzettingproces. De Commissie neemt daarin een minder afwachtende houding aan en treedt vaker en in een vroeger stadium in een gestructureerde dialoog met de lidstaat. Reeds tijdens de omzettingstermijn van richtlijnen treedt de Commissie tegenwoordig in dialoog met de lidstaat (in jargon: ‘pakketvergaderingen’) en verleent desgevraagd bijstand aan de lidstaat.²²³

Een andere vernieuwing die in dit verband genoemd moet worden, is het SOLVIT-systeem, opgezet door de Commissie in 2002. Bij de SOLVIT-centra die in de lidstaten zijn gevestigd kunnen burgers van de lidstaten klagen tegen vermeende inbreuken op het EG recht door hun publieke autoriteiten, uiteraard is daarbij inbegrepen de vermeende verkeerde of verlate omzetting van (in het bijzonder) EG richtlijnen.

Ook horizontaal (tussen lidstaten onderling) ontstaan meer mogelijkheden voor bijstand in de vorm van informatie-uitwisseling over onder andere

²¹⁹ De term ‘besluiten’ die wordt gebezigd door art. 35 lid 7 EU moet worden uitgelegd in de brede zin. Deze heeft ook betrekking op kaderbesluiten en gemeenschappelijke standpunten.

²²⁰Zie ook Voermans 2005.

²²¹Zie ook EK 2004-2005, nr. 14, p. 674 (VVD-fractie). Zie ook Bessink e.a. (2002).

²²²Zie echter Vandamme (2005), p. 237-238: er zou nog een andere randvoorwaarde kunnen worden ontwaard in de jurisprudentie van het HvJ. Aangaande omzettingwetgeving eist het HvJ dat deze ‘dezelfde rechtskracht’ (‘same legal force’) heeft als de oudere nationale wetgeving op dat terrein.

²²³Zie De Mededeling van de Commissie over de verbetering van de controle op de toepassing van het Gemeenschaprecht, COM (2002)725 def., p. 20-21.

omzettingsproblemen zoals de databank van de Europese Vereniging van Raden van State en hoogste administratiefrechtelijke colleges.²²⁴ Het formuleren van ‘best practices’ op grond van degelijke informatie-uitwisseling is uiteraard een belangrijke doelstelling, doch daar moet direct bij worden opgemerkt dat ‘best practices’ onmogelijk op alle punten van het omzettingsproces kunnen worden opgesteld. Daartoe zijn de inherente verschillen tussen de verschillende lidstaten, hun constitutionele structuren en wetgevingstradities te groot.²²⁵

IV.2 *Versnelde implementatie: visies en uitgangspunten*

In dit rapport wordt voorgesteld om bij het begrip ‘versnelde implementatie’ onderscheid te maken tussen versnelde implementatie in de ruime zin en/of versnelde implementatie in de enge zin. Versnelde implementatie in de enge zin gaat specifiek over de vraag of het Nederlandse wetgevingsproces zelf wordt veranderd met als doel de snellere omzetting van Europese regels mogelijk te maken, waar dat anderszins niet mogelijk was geweest. Versnelde implementatie in de ruime zin dekt ook handelingen van de publieke instanties die niet zozeer het wetgevingsproces veranderen als wel, binnen het bestaande raamwerk, er anders mee omgaan. Hierbij kan worden gedacht aan de formele wetsprocedure die werkt als een ‘hamerslagprocedure’ (niet te verwarren met de stilzwijgende goedkeuringsprocedure, zie *infra*), voorrangbehandeling voor implementatiemaatregelen, het niet meenemen van autonoom beleid in implementatiewetgeving etc. Het Kabinet heeft onlangs een serie van dergelijke maatregelen voor versnelde implementatie in de ruime zin afgekondigd.²²⁶ Hierna zal op zowel de versnelde implementatie in de ruime zin als in de enge zin worden ingegaan, afhankelijk van de context.

Er zijn al verschillende visies gepresenteerd over de wijze waarop Nederland zou moeten omgaan met de verplichting tot omzetting van Europese besluiten. De overgrote nadruk ligt hierbij, in de literatuur, overigens op richtlijnen. Het gaat hierbij om de volgende vier *visies*:

- 1) een algemene machtigingswet;
- 2) een versnelde formele wetgevingsprocedure;
- 3) verruimen van bestaande delegatiemogelijkheden; en
- 4) het handhaven van alle juridische grondslagen in de status quo, mits toegepast met een verhoogde efficiëntie.

Voordat deze vier visies worden besproken, moet eerst nader worden ingegaan op de verschillende vijf *uitgangspunten* die aan de vier visies ten grondslag liggen. Dit zijn:

- 1) het primaat van de wetgever, met daaraan gekoppeld
- 2) ‘kwantificering’ van de beleidsvrijheid,
- 3) efficiënt wetgeven;
- 4) transparant wetgeven; en
- 5) inachtneming van de Nederlandse wetssystematiek.

²²⁴Zie Senden (2006), p. 46 (op. 57).

²²⁵Zie Senden (2006), p. 58. Zie ook Vandamme (2006).

²²⁶Zie *Kamerstukken II* 2003/2004, 21 109, nr. 144.

IV.2.1 *Het primaat van de wetgever*

Een cruciaal uitgangspunt in de discussie over versnelde implementatie is uiteraard de houding die men aanneemt ten aanzien van het primaat van de Nederlandse wetgever. Volgens Besselink c.s. moet hierin een zuiver Nederlands-rechtelijk uitgangspunt worden gehanteerd, dat geheel moet worden losgezien van het Europese wetgevingsproces. Er zouden immers structurele verschillen zijn tussen het Europese en het Nederlandse wetgevingstraject.²²⁷ Van den Brink voert daartegen aan dat niet de verschillen, doch ook de overeenkomsten tussen de twee parlementen in Den Haag en Straatsburg kunnen worden benadrukt. Beide hebben uiteindelijk immers tot doel besluiten te legitimeren door middel van een rechtstreeks mandaat van de burger.²²⁸ Soms komt men boude stellingen tegen ten aanzien van de rol van nationale parlementen in het implementatieproces. Zo zijn er wetenschappers die zover gaan dat ze de nationale parlementen zien als ‘administrative extensions’ van de EU.²²⁹ Anderen bekritisieren dit soort stellingnamen dan weer.²³⁰

Tegenover de institutionele visie van Besselink c.s. kan men de instrumentele visie plaatsen. In die visie gaan Besselink c.s. eraan voorbij dat het Europees besluit nu eenmaal een ‘gegeven’ is *nadat* het is vastgesteld. Wat de mogelijke kritiek ook moge zijn op de wijze waarop het tot stand is gekomen, het is een gegeven waar de Nederlandse wetgever mee om heeft te gaan. Anders gezegd: mogelijke defecten en onvolkomenheden in het EU-wetgevingsproces kunnen niet meer worden ‘gerepareerd’ op het nationale niveau. Dergelijke reparatie is enkel mogelijk door grotere beïnvloeding van het Europese wetgevingsproces zelf (door met name de Kamers, zie Hoofdstuk III). Met deze instrumentele visie op het primaat van de wetgever gaat gepaard het uitgangspunt van de optimale efficiency van het Nederlandse wetgevingsproces en de vraag naar de kwantificering van de Nederlandse beleidsvrijheid.

IV.2.2 *Versnelde implementatie en beoordelingsvrijheid: wie houdt de weegschaal vast?*

De discussie omtrent versnelde implementatie is er een van beoordelingsvrijheid. Veelvuldig wordt in de literatuur het standpunt ingenomen dat de waarborgen omtrent het klassieke ‘autonoom-Nederlandse’ wetgevingsproces geen, of niet in dezelfde mate, hoeven te worden nageleefd bij omzetting van Europese regels welke weinig tot geen beleidsvrijheid aan de lidstaten laten.

Dit brengt onvermijdelijk de vraag met zich mee wat precies wordt verstaan onder ‘beleidsvrijheid’. Dit begrip is moeilijk te objectiveren. De bestaande grondslagen voor versnelde implementatie in Nederland hanteren hiertoe begrippen als ‘uitsluitend strekken tot uitvoering van Europese regelgeving’ of, in het ergste geval, alleen ‘ter uitvoering van’.²³¹ In de literatuur komt men op dit punt begrippen tegen als ‘gebonden uitvoering’ of ‘gebonden implementatie’.²³² Betwist kan worden of dit type van beperkingen (als men daar al überhaupt van kan spreken) om tot versnelde implementatie over te gaan, afdoende het wetgevingsproces beschermen

²²⁷ Zie Besselink e.a. (2002), p. 105.

²²⁸ Zie Van den Brink (2004), p. 224.

²²⁹ Zie Weiler e.a. (1995), p. 7.

²³⁰ Zie Duina en Oliver (2005), p. 174.

²³¹ Zie respectievelijk art. 1:8 Awb en art. 49 van de Diergeneesmiddelenwet, *Stb.* 1985, nr. 410.

²³² Zie bijvoorbeeld Kortmann (1991), p. 48.

tegen *oneigenlijk gebruik* van dergelijke wetgevingsgrondslagen. Het ‘vangen’ in een term van veel, minder of weinig beleidsvrijheid en de daaraan gekoppelde implementatiemodaliteit is een moeizame taak.

Op dat gebied biedt de discussie tussen oud-minister Brinkhorst en de Tweede Kamer bij de behandeling van de EZ-implementatiewet een interessante vernieuwing. De rapporteur van de vaste commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer²³³ rapporteerde dat het oorspronkelijke voorstel ten onrechte ervan uitgaat dat, indien de Kamers voldoende betrokken zijn geweest bij de preparatie van verordeningen en richtlijnen, bij de omzetting, de behoefte aan participatie van de Kamer in de implementatiefase overbodig zou zijn. Grotere betrokkenheid van de Kamer bij de totstandkoming van Europese regels wil immers niet zeggen dat deze uiteindelijke regels de lidstaten geen beleidsvrijheid meer zouden laten. Zonder af te doen aan het uitgangspunt van een grotere betrokkenheid van de Kamer bij de voorbereiding, werd derhalve voorgesteld om een zekerheid in te bouwen in het implementatieproces om dergelijke ‘democratische lekkage’ te voorkomen.

Deze zekerheid kreeg de vorm van de ‘implementatiebrief’. De implementatiebrief is een *novum* in de zin dat het puur dient ter vaststelling van de vraag hoeveel of weinig discretie een richtlijn (of verordening) nog laat aan de lidstaten.²³⁴ De regering stelt deze op, geeft daarin aan of een bepaalde Europese regel weinig beleidsvrijheid laat en stuurt deze naar de Kamer. Indien de Kamer het eens is met de minister zal de richtlijn (of een deel ervan) worden omgezet bij AMvB waarbij een voorhangprocedure van één week zal worden gehanteerd (ter verifiëring door de Kamer dat de AMvB niet afwijkt van de eerdere implementatiebrief).²³⁵

Wel is er nog discussie over de precieze invulling van de ‘implementatiebrief-procedure’. Als aanhangsel bij de implementatiebrief zou dan de concept AMvB moeten worden meegezonden. Interessant is dat de minister op informele wijze een recht van amendement van de Kamer introduceert voor de concept-AMvB. Staatsrechtelijk is hierover het laatste woord nog niet gezegd. Op het einde van het wetgevingsoverleg wordt nog gesteld dat de RvS moet adviseren over de beleidsruimte. Minister en Kamer (althans de PvdA) verschilden hierover van mening. De minister zag meer in een eigen afweging door de Kamerleden, ook gezien het feit dat het beoordelen *of* er beleidsvrijheid is, een politieke vraag is. Voorgesteld is om voor een periode van drie of vier jaar met de implementatiebrief procedure te werken.²³⁶

De vraag die speelt (en hiervan zijn de Minister en de Kamerleden zich ook bewust), is in hoeverre deze aanpak in de toekomst zou kunnen worden uitgebreid naar andere beleidsterreinen dan energie, post, gas en telecommunicatie.

IV.2.3 *Versnelde implementatie en efficiëntie*

Het ‘efficiency-argument’ kan worden gezien als een pendant van het argument dat door middel van versnelde implementatie geen ‘democratie mag weglekken’. Het

²³³ *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 474, nr. 7. Overigens is de figuur van de rapporteur tot nu toe zeer zeldzaam in de Nederlandse parlementaire werkwijze.

²³⁴ Oud-minister Brinkhorst heeft deze implementatiebrief daadwerkelijk aan de Kamer toegezegd, zie wetgevingsoverleg, p. 20.

²³⁵ Hiertoe werd de term ‘piepsysteem’ geïntroduceerd: als de Kamer na ontvangst van de implementatiebrief ‘piept’, zal de omzetting alsnog via de formele wetsprocedure dienen te geschieden.

²³⁶ Zie het wetgevingsoverleg tussen TK en Minister, *ibid*, pp. 21 tot 23.

uitgangspunt is dan dat *als* er in de omzettingfase weinig beleidsvrijheid is, de schaarste aan middelen, mankracht en de overbelasting van de volksvertegenwoordiging en adviesorganen versnelde implementatie tot *norm* zouden moeten verheffen. De norm is in dat geval dat een optimale allocatie van de schaarse middelen ertoe moet leiden dat ze voornamelijk worden ingezet voor ‘autonome’ Nederlandse wetgeving *of* voor de omzetting van Europese regels die nog wel beleidsvrijheid laten, doch zo min mogelijk voor ‘gebonden omzetting’.²³⁷

IV.2.4 *Versnelde implementatie en transparantie*

Een thema dat weinig aan bod komt in het implementatievraagstuk, is dat van de transparantie van de *oorsprong* van de wetgeving. De bijbehorende stelling is dat het voor alle deelnemers aan het nationale rechtsverkeer goed is dat direct duidelijk is wat de oorsprong is van een nationale rechtsregel: Europees of ‘autonoom’ Nederlands. Met name de nader te bespreken ‘angst’ voor omzettingswetgeving als een *sui generis*-type van Nederlandse wetgeving is in dit verband interessant. Tegenover het verzet tegen het idee van *sui generis*-wetgeving kan worden geplaatst het uitgangspunt dat hoe meer de implementatiewetgeving een *sui generis*-karakter draagt, hoe groter de transparantie zal zijn voor de gebruikers van het recht wat de Europese oorsprong van deze ‘Nederlandsrechtelijke’ norm betreft.²³⁸

Transparantie naar een breed publiek van de oorsprong van een Nederlandse wettelijke norm is zonder twijfel nuttig wat betreft de uitleggingproblemen die in het algemeen kunnen rijzen,²³⁹ en uiteraard voor de Europeesrechtelijke leerstukken van de directe werking, de indirecte werking en uiteindelijk de Francovich-aansprakelijkheid.²⁴⁰

IV.2.5 *Inachtneming van de Nederlandse wetssystematiek*

De discussie omtrent versnelde implementatie loopt voornamelijk langs de lijn van de democratische legitimatie van de omzettingswetgeving en de rol die de Nederlandse instellingen, voornamelijk het Parlement daarbij moeten spelen. Deze discussie kan echter ook worden gevoerd langs de lijn van de wetssystematiek. Doordat veelvuldig gedelegeerde bevoegdheden worden ingezet ter omzetting van Europese regels ontstaat het gevaar dat in een bepaald Nederlands wetgevingscomplex, bijvoorbeeld met betrekking tot geneesmiddelen, de hoofdlijnen niet langer in de wet in formele zin staan, waar ze, ook op grond van de Aanwijzingen voor de Regelgeving,²⁴¹ thuis horen. Overigens is ook wel een ander geluid te horen, te weten dat bij veelvuldig gebruik van delegatie alle materie op hetzelfde niveau geregeld is.²⁴² Dat is echter vooralsnog niet het uitgangspunt van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

²³⁷Zie Vandamme (2001), p. 109. Zie ook de opmerkingen van CDA-kamerlid Van Dijk in het wetgevingsoverleg van de vaste commissie voor Economische Zaken, *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 474, nr. 8, p. 3.

²³⁸Zie Vandamme (2001), p. 102.

²³⁹Zie Zaak C-62/00, *Marks en Spencer*, Jur. 2000, p. I-6325.

²⁴⁰Ook kan gedacht worden aan daarmee eerder aan het licht komende geldigheidsproblemen in het Europese recht zelf en aan de toepasselijkheid van de Algemene Beginselen van Gemeenschapsrecht op het Nederlandse uitvoeringsrecht over de band van de richtlijn, zie hierover Vandamme (2005), p. 11/12.

²⁴¹Zie Ar. 22.

²⁴²Zie *Kamerstukken II*, 1998/99, 20 038, p. 6.

Inachtneming van de Nederlandse wetssystematiek zou met zich mee moeten brengen dat voorzichtiger met de klassieke delegatiewetgeving wordt omgegaan. Wanneer de materie van Europese wetgeving, in termen van de Aanwijzingen voor de Regelgeving, moet worden beschouwd als onderdeel uitmakend van de 'hoofdelementen van de regeling', dan moet dit leiden tot aanpassing van wetgeving op het geëigende niveau. Dat verdraagt zich moeizaam met het Kabinetsstandpunt (en eerdere RvS-adviezen) dat, ter voorkoming van de noodgreep van de versnelde implementatie met afwijking van de wet, *intensiever gebruik* zal worden gemaakt van de normale delegatiegrondslagen (zie *infra*)

Bovendien zijn er andere aspecten van wetssystematiek dan enkel het onderscheid tussen 'hoofdelementen' en uitvoeringspunten. Ook andere beweegredenen kunnen ten grondslag hebben gelegen aan de eerdere keuzes van de Nederlandse wetgever ten aanzien van een bepaalde wetssystematiek. Zo is er in Nederland voor gekozen om het bestuurs(proces) recht zoveel mogelijk neer te leggen in een algemene wet (de Algemene wet bestuursrecht (Awb)). Hieraan liggen ten grondslag overwegingen van rechtseenheid en (daarmee) toegankelijkheid van het bestuursrecht.²⁴³ Dit wetssystematische uitgangspunt werd weer ter discussie gesteld naar aanleiding van het wetsvoorstel voor een algehele herziening van de douanewetgeving (Algemene Douanewet).²⁴⁴ Daarin werd uitdrukkelijk aandacht besteed aan de afstemming tussen het Europese bestuursrecht van het Communautaire Douanewetboek (het 'CDW'; een verordening), en de Awb.²⁴⁵ De daarbij gekozen oplossing om bij wet vrij precies aan te geven in hoeverre de Awb moet wijken voor het CDW, dan wel van toepassing blijft, is onderwerp geweest van een discussie tussen de Raad van State en de staatssecretaris.²⁴⁶ Voor zover het CDW uitputtende en afwijkende bepalingen bevat - zo worden bijvoorbeeld ook mondelinge beschikkingen als beschikking aangemerkt - moeten deze uiteraard worden toegepast in plaats van de regels van de Awb.²⁴⁷ Afgezien daarvan is er echter voor gekozen om bij de 'operationalisering' van het CDW de Awb zoveel mogelijk in stand te laten.

Overigens laat de kritiek van de Raad van State op deze keuze zien dat men vervolgens ook weer kan verschillen van mening over wat goede wetssystematiek is. De Raad achtte de inpassing 'van het Awb-stelsel binnen de reikwijdte van het CDW' nogal geforceerd en vond dat dit zou leiden tot een weinig 'transparant bestuursrechtelijk stelsel'.²⁴⁸

Inachtneming van de Nederlandse wetssystematiek kan ook een argument zijn om niet te veel gebruikt te maken van de 'verwijzing' als implementatietechniek. Het gaat hierbij niet om aanpassing van de wetgevingsprocedure als zodanig (versnelde implementatie in de enge zin), maar van een versimpeling van het 'eindproduct' van de wetgevingsprocedure (versnelde implementatie in de ruime zin). Hiervan is sprake wanneer in nationale regelingen verwezen wordt naar communautaire verplichtingen, zonder dat deze verplichtingen terug te vinden zijn in de nationale regelingen zelf.

²⁴³ Zie ook artikel 107, tweede lid van de Grondwet waar 'algemene regels' voor het bestuursrecht zijn voorgeschreven.

²⁴⁴ *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 580, nr. 1-4.

²⁴⁵ Het Europese douanerecht wordt verder gereguleerd door de Toepassingsverordening CDW. Zie Verordening (EEG) nr. 2913/92, van de Raad van de EG van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het CDW, PbEG L 302, respectievelijk Verordening (EEG) nr. 2454/93, van de Commissie van de EG van 2 juli 1993, houdende vaststelling van enige bepalingen ter uitvoering van het CDW, PbEG L 253.

²⁴⁶ *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 580, nr. 4, p. 5-7.

²⁴⁷ Vergelijk CBB 19 oktober 2005, JB 2006, 24.

²⁴⁸ Zie verder het WODC-rapport 'De Europese agenda van de Awb', uit te komen in het najaar van 2007.

Wat er in wezen bij een dergelijke verwijzing gebeurt, is, dat de relevante bepalingen van, bijvoorbeeld, een richtlijn waarnaar verwezen wordt, over de band van het nationale recht rechtstreeks toepasselijk worden (homologatiewetgeving). De Nederlandse omzettingwetgeving op het gebied van openbare aanbestedingen, bijvoorbeeld, doet in werkelijkheid niet veel meer dan naar de bepalingen van de EG-aanbestedingsrichtlijnen verwijzen. In andere lidstaten wordt deze techniek echter helemaal niet of slechts in zeer beperkte mate gebruikt.²⁴⁹

Bij de techniek van verwijzing kan nog onderscheid worden gemaakt tussen de statische en de dynamische verwijzing. Van de eerste is sprake wanneer bijvoorbeeld naar een richtlijn wordt verwezen zoals deze op een bepaald ogenblik geldt.

De dynamische verwijzing heeft eveneens betrekking op alle toekomstige wijzigingen van het instrument in kwestie, zoals een richtlijn. Van deze laatste methode wordt bijvoorbeeld gebruikgemaakt wanneer bepaalde technische details in een richtlijn regelmatig door de Commissie worden aangepast. Door middel van de verwijzing kan worden voorkomen dat ook de nationale regelgeving steeds moet worden bijgewerkt.²⁵⁰

Zowel de statische als, in het bijzonder, de dynamische verwijzing leveren problemen op, met name vanuit het oogpunt van kenbaarheid en rechtszekerheid. Het is opmerkelijk dat de Aanwijzingen voor de Regelgeving die specifiek de dynamische verwijzing als implementatiemethode betreffen, niet deze nadelen vermelden.²⁵¹

Een aanverwante methode die eveneens samenhangt met het streven naar tijdige implementatie heeft betrekking op de vraag van het al dan niet 'vertalen' van EG/EU-terminologie in nationaal recht. Indien 'vertaald' sluiten de implementatiemaatregelen beter aan bij het nationale rechtssysteem, doch met de techniek van de 'copy-in', dat wil zeggen het letterlijk overnemen van de Europese terminologie en soms zelfs de systematiek van de communautaire regels, verkleint de lidstaat de kans op foutieve omzetting.

Een bekend probleem bij 'vertaling' is dat men EG begrippen nog al eens ten onrechte identificeert met nationale begrippen. Zo wijst de SER er op in haar advies 'Nederland en EU milieurichtlijnen' dat de EG term 'installaties' in de IPPC Richtlijn (Integrated Pollution Prevention & Control) niet op een lijn mag worden gezet met het begrip 'inrichtingen' zoals gebruikt in de Nederlandse Wet Milieubeheer.²⁵² Een actueel onderzoek van de Universiteiten van Tilburg en Utrecht heeft dit fenomeen van de 'vertaal'- en 'copy-in'-technieken nader onderzocht, in het bijzonder vanwege dit soort terminologische verwarring die kan ontstaan bij het hanteren van EG/EU-begrippen in een nationale context.²⁵³

²⁴⁹ Zo is deze afwezig in Italië, Portugal en Griekenland en zeldzaam in Duitsland, zie Hirsch Ballin en Senden (2005), p. 50.

²⁵⁰ Zie voor een voorbeeld van dynamische verwijzing de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak in de *HMG*-zaak; ABRvS 10 april 2001, *JB* 2001, 152, en Van de Gronden en Mortelmans 2001.

²⁵¹ Zie Ar 342 en 343.

²⁵² De Nederlandse 'inrichting' is namelijk breder dan de Europese 'installatie', zie SER (2006), p. 77.

²⁵³ De uitkomsten van dit onderzoek zullen naar verwachting in 2007 gepubliceerd worden bij Oxford University Press.

IV.3 *De status quo van de discussie in Nederland*

IV.3.1 *Een overzicht van de verschillende vormen van ‘versnelde implementatie’ in Nederland*

De meest voorkomende vorm van versnelde implementatie ‘in de brede zin’ in Nederland zijn:

- 1) extensief gebruik van bestaande delegatiegrondslagen; en
- 2) implementatie door middel van, al dan niet dynamische, verwijzing dan wel de toepassing van de ‘copy-in’-techniek.²⁵⁴

Veel voorkomende vormen van versnelde implementatie ‘in de enge zin’ zijn:

- 3) de delegatie naar een lagere autoriteit dan de gebruikelijke;
- 4) de afschaffing van advies en voorhangprocedures; en
- 5) de lagere wetgever laten afwijken van de hogere wetgever, in het bijzonder van de wet in formele zin.

Over de fenomenen 3) en 4) is nog niet veel gezegd. Bij de delegatie naar een lagere autoriteit dan de gebruikelijk gaat het veelal om een delegatie naar de minister in plaats van het Kabinet *indien* het een implementatiemaatregel betreft. Een voorbeeld biedt de Sanctiewet 1977.²⁵⁵ De tweede methode voor versnelde implementatie is te vinden in art. 1:8 Awb. Opmerkelijk is dat het hier gaat om een ‘horizontale versimpeling’ van het Nederlandse wetgevingsproces: de normaliter verplichte advies- en voorhangprocedures zijn afgeschaft voor *alle* wetgeving die ‘uitsluitend strekt tot uitvoering van een bindend besluit van Raad, Raad en EP of de Commissie’. Het gaat bovendien eveneens om een ‘verticale versimpeling’ in de zin dat het betrekking heeft op alle lagen van de Nederlandse regelgevingshiërarchie, inclusief de wet in formele zin.

IV.3.2 *De splijtzwam in de discussie: de Nederlandse ‘Henry VIII Clause’*

Versnelde implementatie door de lagere wetgever te laten afwijken van de hogere (veelal formele) wetgever is de meest controversiële techniek (hoewel het eigenlijk maar gaat om een relatief klein deel van versnelde omzetting). In het VK is deze wetgevingstechniek zeer gebruikelijk en aldaar bekend onder de term ‘Henry VIII clause’.²⁵⁶ In het Nederlandse staatsbestel ligt dit echter veel gevoeliger. De discussie in Nederland omtrent versnelde omzetting van Europese regels door middel van de ‘Henry VIII’-clausule is er een die voornamelijk wordt gevoerd in de Eerste Kamer waarin Senator Jurgens (PvdA) de discussie voor het eerst aanzwengelde bij de behandeling van de Telecommunicatiewet 1998.²⁵⁷

Kortes en Vervloet hebben constructief bijgedragen aan deze discussie over de Nederlandse ‘Henry VIII’-clausule door met een nadere scherpstelling te komen die eerder in parlementaire debatten nog wel eens zoek was. Bij de vraag wat nu precies

²⁵⁴ Zie de Aanwijzing voor de Regelgeving nr. 56, waarin een voorkeur wordt uitgesproken om zoveel mogelijk aan te sluiten bij EG terminologie.

²⁵⁵ Zie artt. 2 en 4 van deze wet, (Stb. 1980, 93)

²⁵⁶ Zie het onderzoek van Steunenbergh en Voermans (2005) p. 158. Zie ook Vandamme (2005), p. 243 e.v.

²⁵⁷ Zie Vandamme (2001), p. 98 e.v.

moet worden verstaan onder het ‘mogen afwijken van wetgeving in formele zin’ stelden zij een driedelig onderscheid voor.²⁵⁸ Het gaat om:

- 1) de formele wetgever die toestaat dat in lagere regelgeving voorschriften staan die inhoudelijk afwijken van de formele wet;
- 2) de formele wet die toestaat dat lagere wetgeving bepaalde delen van de formele wet buiten werking stelt onder gelijktijdige vervanging van die bepalingen door lagere regelgeving; en
- 3) de formele wetgever die stelt dat door lagere regelgeving de tekst van de formele wet zelf kan worden aangepast.

Alle drie de constructies komen in de praktijk tamelijk veel voor. De eerste variant blijft buiten de discussie, omdat deze als volstrekt normaal wordt gezien. Volgens Kortés en Vervloet is het te vergelijken met de vergunning die een wettelijk verbod *opheft*. De laatste van de drie is de variant die door de Senaat zwaar onder vuur werd genomen (tegenwoordig stelt Ar 34 dat deze *in beginsel* niet zal worden gebruikt). Het verschil tussen de derde en de tweede variant is dat bij de derde variant de vervangende regeling de status krijgt toebedeelt van een formele wet. Kortés en Vervloet geven echter onmiddellijk aan dat het onderscheid subtiel is: ‘het effect van deze constructies is nauwelijks te onderscheiden (...) Zo bezien is deze discussie wel wat prinzipienreiterig’.²⁵⁹ Beide auteurs gaan op deze laatste bedenking niet verder in en geven geen antwoord op de vraag of, en waarom, de tweede variant dan wel toelaatbaar zou zijn. Dat is van groot praktisch belang, omdat veel wetten deze variant hanteren, waaronder de voorgestelde EZ-implementatiewet.²⁶⁰

De discussie ten gronde is de vraag of men bij deze machtiging van de lagere wetgever om af te wijken, buiten werking te stellen en in de plaats stellen van de formele wetgever²⁶¹ te maken heeft met (een extreme variant van) delegatie, dan wel met attributie die strijdig is met artikel 81 GW. Voorstanders hanteren het argument dat de formele wetgever ‘er zelf bij’ is, indien het de lagere wetgever machtigt tot dergelijke stappen. Tegenstanders (met als voorman Senator Jurgens) ontkrachten dit door te stellen dat de formele wetgever geen ‘Kompetenz Kompetenz’ heeft op dit gebied.

Het eerdere Kabinetsstandpunt uit 1999 waarin het Kabinet aangaf onder strikte voorwaarden deze procedure mogelijk te achten, is ingetrokken bij het Kabinetsstandpunt van 2004.²⁶² Bovendien is begin 2005 nog eens benadrukt door oud-minister Donner dat de buitenwerkinstelling/inplaatstelling door het Kabinet ‘niet wenselijk’ wordt geacht.²⁶³ Kort samengevat zou men kunnen stellen dat de discussie tussen de Senaat en de regering is geëindigd in een soort ‘wapenstilstand’: over de grens tussen attributie en delegatie zijn ze het fundamenteel niet met elkaar eens, maar met de toezegging dat deze figuur niet langer zal worden gebruikt als techniek voor versnelde implementatie, kan de Eerste Kamer leven. Grootste winpunt

²⁵⁸Zie Kortés en Vervloet (2006), p. 97-98.

²⁵⁹Zie Kortés en Vervloet (2006), p. 98.

²⁶⁰Zie de brief van de Minister van Economische Zaken, *Kamerstukken II*, 2005/06, 29 474, nr. 13, onder het kopje ‘overgangsrecht’.

²⁶¹Of: in het geval van de AMvB dat een minister daarvan zou kunnen afwijken.

²⁶²Zie respectievelijk *Kamerstukken II*, 1998/99, 26 200 VI, nr. 65, p. 5-6 en *Kamerstukken I* 2003/04 29 200 VI, F, tweede druk.

²⁶³Zie *Handelingen I*, 2004/05, nr. 14, p. 671

van deze discussie is ons inziens dat hiermee het implementatievraagstuk en de staatsrechtelijke aspecten daarvan duidelijk op de kaart zijn gezet.

IV.4 De vier visies voor de toekomst

IV.4.1 De algemene machtigingswet

Van den Brink wijst erop dat er grote begripsverwarring in Nederland bestaat over wat nu precies een ‘machtigingswet’ is. Het moet in zijn visie daarbij gaan om een delegatiewet die de Nederlandse regering (of de minister) machtigt tot regelgevend optreden en die hierbij meer beleidsterreinen overschrijdt. Los van de vraag of dit concept zich zou verdragen met de Nederlandse visie op de *trias politica* verhoudingen (het ‘primaat van de wetgever’), zou een dergelijke machtigingswet niet kunnen worden ingezet op die terreinen die Grondwettelijk zijn voorbehouden aan de formele wetgever (103 GW etc.).

Ook in het Verenigd Koninkrijk, waar men een (uiterst royale) algemene machtigingswet heeft sedert het aangaan van het lidmaatschap van de E(E)G, is voorzien in bepaalde uitzonderingen waarvoor altijd een ‘Act of Parliament’ nodig is (strafrechtmaatregelen etc.).

Besselink c.s. vonden het concept van een machtigingswet op gespannen voet staan met het uitgangspunt van het primaat van de wetgever, althans zoals door hen uitgelegd. Bedacht moet hierbij worden dat deze auteurs reeds kritiek uitten op de bestaande mogelijkheden tot implementatie van EG-richtlijnen, dus is het te verwachten dat zij moeite hebben met het concept van een algemene machtigingswet. Van den Brink neemt ten aanzien van dit uitgangspunt een andere houding aan. Hij relateert het primaat van de wetgever als uitgangspunt: “Het vereiste dat het primaat van de wetgever in ieder geval blanco delegatie moet voorkomen, komt bij de vaststelling van implementatiewetgeving niet in gevaar door een algemene machtigingswet”.²⁶⁴

IV.4.1.1 Machtigen en ‘voorhangen’

In het buitenland waar men wel ervaring heeft met vormen van algemene machtigingswetten, zijn er natuurlijk wel waarborgen ingebouwd die ook in Nederland zouden kunnen worden overwogen. Zo is in Italië de EG-delegatiewet er een met een looptijd van slechts één jaar. In het Verenigd Koninkrijk is als waarborg gekozen een soort voorhang procedure. Dat past in de lijn van de Britse wetgevingstraditie, waarin op bijna alle gedelegeerde wetgeving voorhangprocedures worden toegepast en derhalve ook op wetgeving die wordt tot stand gebracht onder de bevoegdheden die door de *European Communities Act 1972* worden gedelegeerd.²⁶⁵

Van den Brink merkt op dat het Britse systeem laat zien dat bij grote hoeveelheden voorgehangen wetgeving de inhoudelijke controle van de voorstellen door het parlement in gevaar kan komen. Dit is een sterk punt. Moet er bij voorhangconstructies, indien deze in Nederland een grotere vlucht zouden nemen als gevolg van een algemene machtigingswet, een nadere selectie worden gemaakt van de voor te hangen ontwerp-regels? Hier kan tegenin worden gebracht, de discussie over

²⁶⁴Zie Van den Brink (2004), p. 222. Toch lijkt ook hij uiteindelijk geen voorstander van dit concept.

²⁶⁵Zie echter Vandamme (2005): Deze voorhangprocedures leiden zelden tot een parlementair debat in het Verenigd Koninkrijk.

de *kwantiteit* van EU-wetgeving. Afgezien van het feit dat de totale hoeveelheid Nederlandse regelgeving die een implementatiedoeleinde dient, wordt betwist,²⁶⁶ blijkt uit het WODC-onderzoek ‘Alle Regels Tellen’ uit 2004 dat er gemiddeld 84 richtlijnen per jaar in Nederland moeten worden omgezet (door parlementaire wetgeving of door lagere wetgeving).²⁶⁷ Dat lijkt niet onoverkomelijk veel.

Uit de Aanwijzingen voor de Regelgeving blijkt dat er in de Nederlandse wetgevingstraditie met reserve tegen parlementaire voorhangprocedures wordt aangekeken.²⁶⁸ De Aanwijzingen gaan uit van het principe van een ‘binaire tweedeling’ tussen formele en materiële wet, en lijken voorhang te zien als een soort vervuiling van de Nederlandse normenhiërarchie. Van den Brink schrijft hierover dat “Het gebruik van voorhangprocedure een soort tussencategorie creëert: van regelgeving, die zich enerzijds niet onverkort leent voor vaststelling op een lager niveau, maar waarvan anderzijds vaststelling op het niveau van de formele wet ook niet wenselijk is.”²⁶⁹ Ook Van den Brink concludeert dat voorhangprocedures zich slecht verhouden met de klassieke taakverdeling tussen parlement en regering, die erdoor zou worden vertroebeld.

De vraag is echter of de tijd niet rijp is voor een ‘tussencategorie’ van wetgeving die een gedeelde legitimiteitsbasis geniet. Het zou, om een EG-term te gebruiken, gaan om *sui generis*-wetgeving die gedeeltelijk een Europese basis heeft en gedeeltelijk een ‘Nederlandse’ autonome basis. In het algemeen stuit men op de ‘angst’ voor implementatiewetgeving als een *aparte tussencategorie van wetgeving* en, daaruit voortvloeiend, de wens om implementatiewetgeving zoveel mogelijk te beschouwen als ‘normale’ wetgeving; voorbijgaande aan het fundamentele verschil in totstandkoming en achtergrond van (een deel van) de materiële normen die in dergelijke wetgeving zijn opgenomen en de transparantie hieromtrent. Zoals hierboven reeds betoogd, kan men zich afvragen of een dergelijke nieuwe categorie van Nederlandsrechtelijke normen niet juist de transparantie ten goede zou komen (zie paragraaf IV.2.4)

IV.4.2 De vereenvoudigde formele wetsprocedure

De Commissie Toetsing Wetgevingsprojecten (CTW) stelde reeds in 1990 voor om bij implementatie de formele wetgevingsprocedure aan te passen analoog aan de procedure voor goedkeuring van verdragen. Zoals eerder aangegeven in Hoofdstuk III (preparatie) voorziet deze procedure (neergelegd in de Rijkswet Goedkeuring en Bekendmaking Verdragen) er in dat een ontwerpverdrag waarover de regering is uitonderhandeld, wordt toegezonden aan beide Kamers die vervolgens gedurende 30 dagen de tijd krijgen om alsnog te eisen dat de uitdrukkelijke toestemming wordt verleend via de ‘normale’ formele wetsprocedure. Als een nadeel van deze formele wetgevingsprocedure kan worden gezien dat *individuele* Kamerleden hun recht van amendement verliezen. Daarvoor is immers nodig dat de Kamer als geheel spreekt of althans dat een vijfde van haar leden zich laat horen. Van den Brink is er voorstander van dat deze versnelde formele wetgevingsprocedure wordt ingezet voor de implementatie van EG- en EU besluiten en pleitte daarbij voor een opname ervan in in de Grondwet.

²⁶⁶Bovens en Yesilkagit (2004).

²⁶⁷De Jong en Herweijer (2004).

²⁶⁸Zie Ar 35.

²⁶⁹Zie Van den Brink (2004), p. 101.

Wat direct opvalt, zijn de gelijkenissen die deze ‘formele’ wetsprocedure vertoont met de voorhangprocedure. Echter, in tegenstelling tot een klassieke voorhangprocedure gaat het hier wel degelijk om een formele wet (bij voorhang is en blijft het een regeringsmaatregel).²⁷⁰ Het valt op dat Van den Brink deze ‘gewone’ formele wetsprocedure met zijn mogelijkheid van ‘stilzwijgendheid’ om deze reden als democratischer beschouwt dan de algemene machtigingswet die een totale afwezigheid van het parlement zou bewerkstelligen. Hiertegen kan men twee punten inbrengen. Ten eerste kan men stellen dat indien een machtigingswet gepaard gaat met de waarborg van een voorhang procedure het verschil tussen deze twee scenario’s niet zo groot is. In de tweede plaats leidt de snellere, stilzwijgende formele wetsprocedure tot een categorie wetten waarvan men zich kan afvragen of deze terecht het predikaat ‘formele wet’ hebben. Ook van deze wetgeving zou men evenzogoed kunnen stellen dat het een *sui generis*-figuur is: tussen de AMvB en de formele wet in.

In navolging van de CTW bleek ook het ICER (Interdepartementale Commissie Europees Recht) niet onwelwillend tegenover deze implementatieprocedure te staan.²⁷¹ Besselink c.s. zijn echter sceptisch. Zij vragen zich af of deze procedure daadwerkelijk sneller zou zijn en hebben bedenkingen bij de kwaliteit van het parlementaire onderzoek gedurende de termijn voor stilzwijgend goedkeuren. Van belang is daarenboven hun overweging dat de mate van beïnvloeding van de Kamers in de preparatiefase een dergelijke constructie van stilzwijgend ‘formeel’ wetgeven in de implementatiefase niet rechtvaardigt.²⁷² De vraag die hierbij rijst, is uiteraard of, en in hoeverre, dit argument komt te vervallen indien in de preparatiefase de parlementaire beïnvloeding wordt verbeterd.

IV.4.3 Verruiming van bestaande delegatiemogelijkheden

Dit is de koers die inmiddels is ingeslagen. Zowel de Raad van State²⁷³ als het Kabinet²⁷⁴ geven de voorkeur aan bredere delegatiegrondslagen voor omzettingdoeleinden. Bredere delegatiegrondslagen ten behoeve van omzetting waren er uiteraard ook al eerder, getuige de bijlage bij de studie van Besselink c.s uit 2002. Er zijn reeds een aantal wetten die ruime delegatiegrondslagen bevatten, onder meer de Warenwet. Deze ontwikkeling ziet men ook bevestigd in de eindconclusies van de recente studie van Voermans en Steunenberg, wanneer ze aanbevelen richtlijnen ‘op een zo laag mogelijk niveau om te zetten en daarbij de bestaande wetgevingssystematiek en instrumenten ten volle te benutten’.²⁷⁵

Ondanks dat de Tweede Kamer zich wel eens kritisch uitlaat over extensieve delegatie,²⁷⁶ geeft dit fenomeen veel minder aanleiding tot controverse dan de figuur van de afwijking/buitenwerkinstelling van de formele wet door de lagere wetgever. Dit verschil is interessant. In de discussie omtrent de toelaatbaarheid van de figuur van de ‘Henry VIII-clausule’ in Nederland kan immers in ieder geval worden gesteld dat de buitenwerkingstelling van formele wetten door een AmvB slechts *tijdelijk* is en binnen korte tijd weer ongedaan moet worden gemaakt door (alsnog) een formele

²⁷⁰Zie Van den Brink, (2004), p. 234. Bij zijn stelling dat de versnelde formele wetsprocedure democratischer is dan de machtigingswet, beroept hij zich op Kortmann en Jurgens (p. 238.).

²⁷¹Zie ICER (2000).

²⁷²Zie Besselink c.s. (2002), p. 136 e.v.

²⁷³Zie Jaarverslag Raad van State, samengevat in *NJB* 2000, p. 780.

²⁷⁴Zie *Kamerstukken I*, 2004/05, 29200, IV, F (herdruk).

²⁷⁵Voermans en Steunenberg (2005), p. 12 en 76.

²⁷⁶Zie *Kamerstukken II*, 1998/99, 26 200 VI, nr. 65, p. 3.

wetswijziging.²⁷⁷ Dat betekent uiteindelijk toch, vanuit het uitgangspunt van het primaat van de wetgever (zie IV.2.1), wellicht een betere techniek dan extensief gebruik maken van breed geformuleerde delegatiegrondslagen.²⁷⁸ Bovendien kan bij de ‘Henry VIII-figuur’ zo eveneens meer worden rekening gehouden met het uitgangspunt dat de Nederlandse wetssystematiek in acht genomen moet worden (zie IV.2.5).

Het Kabinetstandpunt uit 2004 aangaande verruiming van delegatiegrondslagen is dan ook lastig concreet in te vullen. Ze moeten enerzijds ruim zijn, maar wel blijven passen in het raamwerk dat de Aanwijzingen voor de Regelgeving geven ten aanzien van delegatie. Kortjes en Vervloet stellen dat dit kader te beperkt is om rekening te houden met de inherente onzekerheid als het gaat om de vraag welke toekomstige regels er uit de EG te verwachten zijn.²⁷⁹

IV.4.4 Efficiënter wetgeven met instandhouding van de status quo?

Hier gaat het om twee aspecten van het Nederlandse implementatietraject: (1) tijdige start met het wetgevingsproces en (2) binnen de bestaande procedures uiterst efficiënt optreden, zonder deze formeel te wijzigen (versnelde omzetting in de ruime zin van het woord).

Het eerste aspect is voor dit onderzoek van cruciaal belang. Tijdig beginnen met omzetten is van doorslaggevend belang bij het voorkomen van te late/verkeerde omzetting van EU-normen en past goed in het idee van een geïntegreerde Europese/nationale wetgevingskolom. Daarmee in lijn is het voorstel van oud-minister van Economische Zaken Brinkhorst, die stelde dat het beginpunt van de implementatie moet zijn de vaststelling van het gemeenschappelijk standpunt in de Raad.²⁸⁰

Er zijn echter ook kritische geluiden op dit vlak. Zo merkte oud-minister van Justitie Donner op dat de gelijktijdige opstarting van het implementatietraject *tijdens* de onderhandelingsfase nadelig kan zijn voor het onderhandelingsproces. Het Nederlands standpunt ligt dan al kenbaar vast voor alle partijen en de onderhandelingsruimte van de Nederlandse onderhandelaar is daarmee geschaad. Ook is er het praktische probleem dat dezelfde ambtenaren niet de tijd hebben om met twee zaken tegelijk bezig te zijn.²⁸¹

Het tweede aspect, efficiënt wetgeven binnen het bestaande instrumentarium, vindt ook navolging. In September 2004 heeft het Presidium van de Tweede Kamer voorgesteld een ‘facultatieve verkorte behandelingsprocedure’ in te stellen voor formele implementatie wetgeving in de Kamer. Met andere woorden, de mogelijkheid wordt geschapen om de formele wetgevingsprocedure in te richten als een soort ‘hamerslag’-procedure bij implementatiewetgeving.²⁸²

IV.4.5 Rehabilitatie van de zelfstandige AMvB?

Ten overvloede kan nog een opmerking worden geplaatst over de zelfstandige AMvB als implementatie-instrument. Verwijzingen naar deze manier van implementatie als

²⁷⁷ Zoals ook te lezen is in het Kabinetstandpunt uit 1999 betreffende versnelde implementatie.

²⁷⁸ Zie Vandamme (2001), p. 102.

²⁷⁹ Zie Kortjes en Vervloet (2006), p. 97.

²⁸⁰ Dit betreft dan uiteraard de co-decisie procedure, zie art. 251 lid 2 EG, zie verder *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 474, nr. 8, p. 20.

²⁸¹ Zie voor beide punten *Handelingen I*, 2004-2005, p. 673.

²⁸² Zie *Kamerstukken II* 2003/04 21 109, nr. 142.

de oplossing voor het omgaan met de Nederlandse implementatiedruk is zeldzaam. Ironisch genoeg is het juist Jurgens geweest die in zijn bekende artikel 'De mythe van Meerenberg' de legitimatie van parlementaire wetgeving relativeert en daarbij oppert dat dit instrument best vaker zou kunnen worden ingezet.²⁸³ Hij noemde daarbij echter niet specifiek het vraagstuk van de tijdige omzetting van Europees recht.²⁸⁴

Het verzet tegen de zelfstandige AMvB is traditioneel groot en het behoeft dan ook geen betoog dat indien het concept van een algemene machtigingswet (gekoppeld aan voorhangprocedures) reeds als onaanvaardbaar wordt beschouwd, een intensiever gebruik van de figuur van de zelfstandige AMvB *a fortiori* geen optie is.

V. Bevindingen

Het denken in termen van geïntegreerde wetgevingsprocessen die het Nederlandse met het Europese circuit verbinden, is niet nieuw. Naast het trachten aan elkaar te verbinden van een aantal gegevens uit de rechtswetenschap en de politiek is in dit onderzoek tevens een overzicht gegeven van de belangrijkste besluiten die er zijn in de drie pijlers van de Europese Unie. Hierbij is men name nagegaan in hoeverre deze besluiten kunnen vereisen dat er in Nederland bindende wetgeving moet worden vastgesteld.

In de *Eerste Pijler* is bij Richtlijnen (ongeacht of het basisrichtlijnen, uitvoerende richtlijnen, kaderrichtlijnen of bijzondere richtlijnen zijn), de plicht tot wetgeving meestal een vanzelfsprekendheid. Bij verordeningen is dit wat ingewikkelder (wederom: ongeacht of het gaat om basisverordeningen dan wel uitvoeringsverordeningen). De plicht tot het aannemen van wetgeving die noodzakelijk is ter operationalisering van de verordening kan expliciet in de verordening staan, doch kan daar ook slechts impliciet uit blijken. Beschikkingen welke gericht zijn aan de lidstaten kunnen verplichtten tot wetgeving. Dit is in ieder geval zo indien deze zijn te beschouwen als de extensie van een richtlijn. Eerste pijler verdragen kunnen de lidstaten verplichten tot wetgeving, doch veelal zal deze plicht voortvloeien uit de EG wetgeving die het verdrag operationaliseert. Groenboeken, witboeken en actieprogramma's zijn in de eerste pijler instrumenten bij uitstek om het maatschappelijk middenveld in een vroeg stadium te betrekken bij de preparatie van uiteindelijk bindende EG regelgeving.

In de *Tweede Pijler* is het op het eerste gezicht wat lastiger te identificeren welke besluiten nopen tot Nederlandse wetgeving. De gemeenschappelijke strategieën, beginselen en richtsnoeren en Tweede Pijler-verklaringen vereisen het niet doch ze kunnen aan de basis liggen van besluiten die wél om wetgeving vragen. Een wetgevingsplicht voortvloeiende uit een gemeenschappelijk optreden is niet uit te sluiten, doch lijkt zeldzaam. Ook bij gemeenschappelijke standpunten is dit mogelijk. De implementatiemechanismen in de Sanctiewet zijn voor dat doeleinde gebruikt. Gemeenschappelijke standpunten kunnen zijn vastgelegd op grond van een pijleroverstijgende dubbele rechtsbasis (Tweede en Derde Pijler) in welk geval een wetgevingsplicht zeker tot de mogelijkheden behoort. Tweede Pijler-verdragen zoals het EU-NAVO Verdrag inzake gegevensbeveiliging, kunnen ook Nederlandse regelgeving vereisen.

²⁸³Te vergelijken met de Britse 'prerogative order in Council' die eveneens kan worden ingezet om aan implementatieverplichtingen te voldoen'.

²⁸⁴Zie Jurgens (1993).

De *Derde Pijler* Gemeenschappelijke standpunten kunnen Nederlandse wetgeving vereisen, hetgeen goed werd geïllustreerd aan de hand van GS 2001/931 dat gedeeltelijk zijn rechtstsbasis had in de Derde Pijler. Het instrument bij uitstrek dat wetgeving noodzakelijk maakt in is uiteraard het Derde Pijler-kaderbesluit. Derde Pijler besluiten mogen daarentegen niet de harmonisatie van nationale wetgeving tot doel hebben, maar daarmee is geenszins gezegd dat ze niet kunnen nopen tot de aannahme van wetgeving. De Derde Pijler overeenkomsten tussen de lidstaten onderling kunnen in ieder geval leiden tot verplichte Nederlandse wetgevingshandelingen, ook onrechtstreeks dankzij de uitvoeringsmaatregelen die de Raad kan nemen ter uitvoering van deze overeenkomsten. Ook uit Derde Pijler overeenkomsten met derde landen kan een wetgevingsplicht voortvloeien.

Wat betreft *preparatie* kan dit rapport kan niet anders doen dan de duidelijke lijn die uit eerder onderzoek is gebleken, te bestendigen. De nauwere integratie tussen het preparatie en het implementatietraject van Europese regels moet worden uitgebreid. Bij de ministeries is het van belang dat EG-besluitvorming niet als apart ‘fremdkörper’ wordt beschouwd doch als een onderdeel van de gewone werkzaamheden van alle onderdelen almede van de gewone samenwerkingsprocedures tussen de ministeries. Tegelijkertijd is departementale verkokering een (bekend) probleem. Het is een van de redenen waarom de ‘fiche-procedure’ niet goed werkt (het fameuze ‘zwarte gat’ tussen verschillende Raadswerkgroepen en het PV-instructieoverleg). Bovendien wordt er op een te laag niveau in deze procedure gedepolitiseerd.

Een optimalisering van de BNC-procedure is van cruciaal belang voor het Parlement. Voor de Kamers is, en blijft, een sleutelrol weggelegd.²⁸⁵ De uitwerking op praktisch niveau van dit uitgangspunt is een vervolgvraag welke niet altijd afdoende wordt beantwoord in de verschillende bronnen. Bij het tot stand brengen van een draaiboek zal echter wel degelijk voor de ‘werkvloer’ duidelijkheid moeten worden verschaft over punten als het tijdstip waarop de Kamers moeten worden geïnformeerd over onderhandelingen en daarmee samenhangend het niveau (het niveau van de Raadswerkgroepen?) waarop de onderhandelingen zich op dat moment bevinden. Kort gezegd: over de juiste balans tussen democratie enerzijds en de ‘souplesse’ die onderhandelingen naar hun aard nu eenmaal nodig hebben anderzijds.

Verder is de positionering van de Kamers natuurlijk afhankelijk van de keuze voor een meer of minder stringent beïnvloedingsmechanisme. Er is veel te zeggen voor uitbreiding van het bestaande instemmingsrecht (zelfs naar co-decisie-besluiten) doch de Nationale Conventie vond dit te ver gaan en besloot tot aanbeveling van behandelingsvoorbehoud naar Brits model. Hierbij moet worden opgemerkt dat naarmate nationale parlementen activistischer worden, de noodzaak van coördinatie en de rol van COSAC daarin ook groter zullen moeten worden.

Het gezegde: ‘be careful what you pray for since you might get it’ geldt ook voor het parlement. Een uitbreiding van de beïnvloedingsmogelijkheden door de Kamers (via fiche-, agenda-, of instemmingsprocedure danwel via een eventueel behandelingsvoorbehoud) is zonder veel nut als van deze mechanismen slecht gebruik wordt gemaakt. Op dit punt is een hogere prioritering van de EU bij de Kamerleden

²⁸⁵ Zie ook Voermans en Steunenbergh (2005), p. 11.

noodzakelijk. Deze politieke cultuuromslag zou goed aansluiten bij de negatieve uitslag het van het referendum over het Grondwettelijk verdrag in 2005. Een signaal in deze richting is de actieve en kritische houding van de nieuwe Tijdelijke Commissie Subsidiariteit en Proportionaliteit.

De *Implementatie* van bindende EU besluiten in Nederlandse wetgeving is een overheidsactiviteit die geschiedt onder druk, zowel van buitenaf (Commissie) als van binnenuit (burgers). De inmiddels bekende discussie die is gevoerd over de Nederlandse ‘Henry VIII clause’ heeft als verdienste dat het de vraagstukken omtrent implementatie (grondslag, waarborgen en gevaren) sinds eind jaren negentig duidelijk op de agenda heeft geplaatst. Deze discussie als zodanig lijkt overigens voorlopig beëindigd.

In dit onderzoek is gepoogd om de discussie over versnelde implementatie zoals die naar voren komt in de literatuur en de parlementaire stukken te ordenen in vijf uitgangspunten en vier toekomstvisies. Het primaat van de wetgever lijkt als uitgangspunt moeilijk vol te houden indien men uitgaat van een bindende uitvoering van een EG- of EU- besluit dat weinig beleidsvrijheid meer overlaat. Dat het parlement in dat geval zijn pijlen beter richt op de preparatiefase is inmiddels een op zich weinig omstreden principe.

Parlementaire beïnvloeding is geen op zich zelf staand argument om de rol van de Kamers in de implementatie te beperken. Het steutelbegrip daarvoor blijft beleidsvrijheid. Het tweede uitgangspunt in de discussie is immers dat hoe meer beleidsvrijheid er in de implementatiefase nog is, hoe groter de rol van de Kamers, de adviesorganen en het maatschappelijk middenveld moet zijn. Wat dat betreft biedt het voorstel voor de EZ-implementatiewet een interessante vernieuwing in deze discussie. In die aanpak wordt het begrip ‘beleidsvrijheid’ een begrip dat van geval tot geval *ad hoc* door de Kamer wordt ingekleurd en hoeft dit begrip niet te worden gedefinieerd (of beter: ‘gefixeerd’) in een delegatiegrondslag. Zodoende is ‘beleidsvrijheid’ geen juridisch (delegatiegrondslag) begrip, doch vooral een politiek begrip. Hieraan kan gekoppeld worden het efficiency-uitgangspunt. Veel energie van de partijen die normaliter betrokken zijn bij implementatie is weinig zinvol indien de beleidsvrijheid die er op het nationale niveau is gering is.

Transparantie is een uitgangspunt dat interessant is om te verbinden aan de toekomstvisies waarin implementatie wetgeving een *sui generis* karakter zou krijgen. Ook al is er weerstand tegen dit fenomeen, het zou wel betekenen dat implementatiewetgeving *als zodanig* herkenbaar wordt. Een intensief gebruik van de bestaand delegatiegrondslagen lijkt zich daarentegen niet goed te verdragen met het transparantie-uitgangspunt.

Intensief gebruik van bestaande delegatiegrondslagen rijmt ook slecht met het uitgangspunt dat de nationale wetgevingssystematiek zoveel mogelijk in acht genomen moet worden. Er kunnen immers teveel structurele hoofdelementen van een bepaald wetgevingscomplex in lagere wetgeving terechtkomen. Doorbreking van de nationale wetgevingsystematiek is des te erger als het gepaard gaat met de techniek van de dynamische verwijzing omdat dan ook een kenbaarheidprobleem de nationale rechtsorde wordt binnengehaald, vooral bij dynamische verwijzing. Kenbaarheidsproblemen kunnen ook rijzen bij het ‘in-kopiëren’ van EG begrippen in de Nederlandse rechtsorde. Het vertalen van EG terminologie naar bestaande Nederlandse terminologie sluit beter aan bij de nationale systematiek, maar daarbij moet men dan weer beducht zijn op ‘vertaalfouten’ die soms onvermijdelijk zullen blijken (zie ook *infra*).

De algemene machtigingswet is als toekomst visie controversieel. Toch is het de vraag of dit geheel terecht is in het licht van de mogelijke waarborgen die hierbij ingebouwd zouden kunnen worden. De vraag naar beleidsvrijheid kan in een voorhangprocedure ruimschoots aan bod komen (zoals voorgesteld werd bij de EZ implementatiewet, zie *supra*) bovendien kan dergelijke ‘voorhang wetgeving’ sneller door de gebruiker worden herkend als implementatiewetgeving.

Het alternatief van een vereenvoudigde formele wetgevingsprocedure, sterk geënt op de procedure voor stilzwijgende goedkeuring van verdragen, vindt navolging in zowel de literatuur (Van den Brink) als ook bij ambtenaren nauw betrokken bij implementatie (CTW en ICER-I). Gesteld moet worden dat in veel opzichten deze toekomstvisie gelijkenis zou kunnen vertonen, zeker qua waarborgen, met die van een algemene machtigingswet. Formele wetgeving kan ook worden tot stand gebracht door middel van een versnelling van de gebruikelijke procedure zonder deze te wijzigen. Deze toekomstvisie van de ‘hamerslag’ aanpak van implementatie problemen heeft als voordeel dat deze niet controversieel lijkt. Grootste nadeel kan zijn dat men ook in dit scenario *sui generis* wetgeving creëert die echter niet als zodanig herkenbaar is.

Samenvattend lijkt het scenario van de algemene machtigingswet goed uit de bus te komen indien men de verschillende mogelijke uitgangspunten op een rij zet. Belangrijke voorwaarde is daarbij dan wel dat een dergelijke procedures met de nodige waarborgen is omkleed, in het bijzonder dat er een effectief voorhangprocedé plaatsvindt. De vraag naar de beleidsvrijheid en daarmee de gepastheid van de algemene machtigingswet moet daarbij voortdurend kritisch worden gevolgd. De ingeslagen weg van de verruiming en intensief gebruik van bestaande delegatiegrondslagen lijkt ons daarentegen niet de beste route.

Tot slot signaleren wij in ons literatuuronderzoek een aantal hiaten die erop duiden dat nader onderzoek, vaak gebaseerd op primaire bronnen en met name ‘veldwerk’, nodig zou zijn. Daartoe behoort, in de eerste plaats, de fase van *toepassing* en zo nodig *handhaving*, kort gezegd de ‘*applicatiefase*’. Deze fase is in de eerste plaats van groot belang vanuit het oogpunt van terugkoppeling en, men moge hopen, een daarop volgende verbetering van de betrokken regelgeving. Het heeft echter ook nog een andere dimensie. Aandacht voor de applicatiefase kan van groot nut zijn voor een betere aansluiting van de EU-regels en het nationale recht in de implementatiefase.²⁸⁶ Hiervoor is in wezen ook de preparatiefase al van groot belang. Idealiter moet er reeds in de onderhandelingsfase van Europese besluiten aandacht zijn voor het optimaal aansluiten van EU-besluiten op de nationale wetgeving of zelfs een nationaal wetgevingscomplex. De insteek zou primair erop gericht moeten zijn om EU-besluiten en hun terminologie rechtsreeks te laten aansluiten op Nederlandse wetgeving of, indien dat niet haalbaar is, te waarborgen dat EU regelgeving een zodanige ruimte biedt dat deze in de nationale regelgeving kan worden ingepast zonder dat drastische wijzingen nodig zijn. Aandacht voor een dergelijke benadering van de toepassings- en handavingsproblematiek²⁸⁷ is echter tot nu toe zeer beperkt gebleven, met als uitzondering het onderzoek uit 2005 door Hirsch Ballin and Senden,

²⁸⁶Over problemen van aansluiting, in het bijzonder voor wat het begrippenapparaat betreft, zie Koopmans in *Raad van State* (2001), p. 76-77.

²⁸⁷Aandacht voor toepassing en handhaving komt uiteraard wel meer voor in studies naar de daadwerkelijke implementatie van het EG-recht die immers ook het bereiken van *de facto* resultaten omvatten, zoals onlangs bevestigd in Zaak C-441/02, *Commissie v. Duitsland*, Jur. I 2006, p. 3449.

Co-actorship in the Development European Law-making,²⁸⁸ dat echter alleen betrekking heeft op de toepassing door de rechter.

VI Bibliografie

101 Praktijkvragen over de implementatie van EG-besluiten, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1998,

Verslag Raad van State, Raad van State, Den Haag, 2001, *Nederland en EU-milieurichtlijnen*, Sociaal-Economische Raad, Den Haag, 2006,

Berg, van den, E., *De Lange weg naar Brussel, De Europese betrokkenheid van Nederlandse maatschappelijke organisaties en hun leden*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2006,

Besselink, Kummeling, De Lange and Mendelts, *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, Europa Law Publishing, Groningen, 2002,

Bogdandy, von, A., Arndt, F. en Bast, J., *Legal Instruments in European Union Law and their reform, A Systematic Approach on an Empirical basis.*, YBEL, 2004,

Bonnes, *Uitvoering van EG-verordeningen in Nederland*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1994,

Brink, *Regelgeving in Nederland ter implementatie van EU-recht*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 2004,

Bovens en Yesilkagit, 'Brussel dicteert maar weinig', *NRC Handelsblad*, 4 oktober 2004, p. 9,

Chalmers, D. and others, *European Union Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006,

Commission Européenne, *Livre Blanc sur la Gouvernance Européenne (travaux préparatoires)*, Brussel, 2001,

Commission of the European Communities, *European Governance, a White Paper*, Brussel, 2001,

Commission of the European Communities, *Communication from the Commission - Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, Brussel, 2002,

Commission of the European Communities, *Communication from the Commission - Consultation document: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - Proposal for general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, Brussel, 2002,

Commission of the European Communities, *Recommendations for the improvement of the application of community law by the member states and its enforcement by the Commission*, Commission of the European Communities, Brussel, 2001,

²⁸⁸TMC Asser Press, Den Haag, 2005, zie ook Senden in *SEW*. Voorts kan ook gewezen worden op het rapport *Kwaliteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid* (2000) en enkele casestudies daarin waarbij ook het verband werd gelegd tussen de EG-regels, hun implementatie en handhaving.

- Commission on European Governance, *Report from the commission on European Governance*, European Commission, Brussel, 2003,
- Committee, *Thirty-third Report of Session 2003-04*, House of Commons, London, 2004,
Communities, *European Governance: Better lawmaking*, 2002,
- Curtin, 'Civil Society' and the European Union: opening spaces for deliberative democracy?, Academy of European Law, Florence, 1998,
- Curtin, *Private interest representation or civil society deliberation? A contemporary dilemma for European Union Governance*, 2003,
- Del Grosso, N.Y., *Parlement en Europese integratie*, Kluwer, Deventer, 2000,
- Drijber, *De Raad van State over de Nederlandse inbreng in Europa*, Nederlands Juristenblad, 2006, 8, 424-428,
- Duina, F. en Oliver, M.J., *National parliaments in the European union, are there any benefits to integration?*, European Law Journal, 2005,
- Eijsbouts, W.T., Jans, J.H. en Vogelaar, F.O.W., *Europees Recht, Algemeen Deel*, Tweede Druk, Europa Law Publishing, Groningen, 2006.
- Gemengde Commissie 'Sturing EU-aangelegenheden', *Eindrapport, Programma Andere Overheid, Rijksbrede takenanalyse*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 2005,
- Goeteyn, *Het wetgevingsbeleid in België en andere landen*, in: 'Strategische Aanbevelingen Wetgevingsbeleid', Steunpunt beleidsrelevant onderzoek, 50, Governance, *Report, An EU Contribution to better governance beyond our borders*, Commission of the European Communities, Brussel, 2001,
- Haersolte and Oosterkamp, *De coördinatie van Nederlandse standpunten over Europees recht en Europees beleid in de Haagse praktijk*, Sociaal-economische wetgeving: Tijdschrift voor Europees en economisch recht, 2003, 4, 129-140,
- Hirsch Ballin and Senden, *Co-actorship in the Development European Law-making*, TMC Asser Press, Den Haag, 2005,
- Jans, *Doorgeschooten? Enkele opmerkingen over de gevolgen van de Europeanisering van het bestuursrecht voor de grondslagen van de bestuursrechtspraak*, Europa Law Publishing, Groningen, 2005,
- J.H. Jans e.a., *Inleiding tot het Europees Bestuursrecht*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 2002,
- Jong, de, P.O. en Herweijer, M., *Alle Regels tellen, de ontwikkeling van het aantal wetten, AMVB's en ministeriele regelingen in Nederland*, WODC, Onderzoek voor het Ministerie van Justitie, Boom Juridische Uitgevers, 2004,
- Kiiver, P., *The National Parliaments in the European Union; A Critical View on EU Constitution-Building*, Datawyse/Universitaire Pers Maastricht, Maastricht, 2005,
- Kiiver, P., 'De parlementen van Nederland en België en het Europese besluitvormingsproces', *SEW*, 2006 p. 222-229,

- Kiiver, P., 'The Composite Case for National Parliaments in the European Union, Who Profits from Enhanced Involvement?', *Eur. Const.*, 2006, p. 227,
- Kortes and Vervloet, 'Versnelde implementatie: een dringende kwestie in te rustig vaarwater', *SEW*, 2006, 3, p. 92-101,
- Kortmann, C.A.J.M., 'De vorm van implementatie van EEG-recht', *Regelmaat*, 1991-92, p. 47-48,
- Kortmann, C.A.J.M., 'Secundair gemeenschapsrecht en de nationale constituties', *SEW*, 1999, 3, p. 82-88,
- Kortmann, C.A.J.M., *Constitutioneel Recht*, Kluwer, Deventer, 2001,
- Labayle, 'Le bilan du mandat de Tampere et l'espace de liberté, sécurité et justice de l'Union européenne', *CDE*, 2004,
- Lavranos, N., *Legal interaction between Decisions of International Organizations and European Law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2004,
- Leefmans, P.J., *Europese Monografieën, Communautaire grenzen aan externe milieubevoegdheden van de EG-lidstaten*, Kluwer, Deventer, 1998,
- Lenaerts, Koen and Van Nuffel, P., *Constitutional Law of the European Union*, Sweet and Maxwell Limited, London, 2005,
- Lopandic, 'Les mémorandums d'entente, des instruments juridiques spécifiques de la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, le cas de l'ex Yougoslavie', *R.M.C.U.E.*, 1995,
- Meeuwese, A.C.M., Impact assessment door de Europese Commissie, *Regelmaat* 2005/3, p. 109-114,
- Ministerie van Justitie, Directie Wetgeving, *101 Praktijkvragen over de implementatie van EG-besluiten, EG-Checklist*, Den Haag, 2001,
- Monjal, 'Le droit dérivé de l'Union européenne en quête d'identité', *RTDE*, 2001,
- Mortelmans, 'Het primaat van de nationale wetgever en de implementatie van het gemeenschapsrecht: naar een nieuw evenwicht?', *RegelMaat*, 1998, 1, p. 22-29,
- Mortelmans en Van Rijn, *Europese regelgeving in Nederlandse implementatie*, Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, 1992, 3, p. 74-94,
- Münch, 'Die gemeinsame Aktion im Rahmen des GASP, Inhalt, Rechtsnatur und Reformbedürftigkeit', *Europarecht* 1996,
- Nationale Conventie, *Concept eindrapport*, 31 augustus 2006,
- Obradovic, D. and Vizcaino, A., Good Governance requirements concerning the participation of interest groups in EU consultations, *Common Market Law Review* 2006,
- Ooik, R.H., van, R.H., *De keuze der rechtsgrondslag voor besluiten van de Europese Unie*, Kluwer, Deventer, 1999,

- Prechal, A. en Ooik, van, R.H., Europa en de Nederlandse rechtspraak, de praktische gevolgen, *Rechtstreeks*, nr. 1, 2006.
- Oosterkamp, J.S. van den, 'Rechtsinstrumenten van de Unie nu en volgens het Grondwettelijk Verdrag', *SEW*, juli/augustus 2005, p. 296-306,
- Raad van State, *Kwaliteit van Europese regels*, Den Haag, 2001.
- Raad van State, *Jaarverslag 2004*, Den Haag, 2004,
- ROB Raad voor het Openbaar Bestuur, *Nationale coördinatie van EU beleid: een politiek en proactieve procescoördinatie*, Den Haag, 2004,
- Sabel, C, and Zetlin, J., *Active Welfare, Experimental Governance and Pragmatic Constitutionalism, the new Transformation of Europe*, 2003, in; Trubek, D. a.o. 'Soft Law', 'Hard Law' and European Integration; towards a Theory of Hybridity, Jean Monnet Working Papers 02/05, 19,
- Sap and Smit, *Ondermijnt Brinkhorst de positie van het parlement bij de implementatie van richtlijnen?*, Nederlands Juristenblad, 2005, 16, p. 845-846,
- Schans, van der, A., De Gevolgen voor de Nederlandse strafrechtspraktijk, in: Europa en de Nederlandse rechtspraak, *Rechtsreeks*, 2006, p. 30.
- Schendelen, van, M.P.C.M., *Machiavelli in Brussels: The art of lobbying the EU*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2005,
- Senden, L.A.J., 'De toevlucht tot soft law door de Europese Commissie', *Regelmaat*, 1997, 12, p. 16-26,
- Senden, L.A.J., *Soft Law in European Community Law*, Hart Publishing, Oxford, 2004,
- Senden, L.A.J., De lidstaten en de kwaliteit van Europese wetgeving, geen consumenten maar co-actoren, *SEW*, 2006,
- Senden, L.A.J. en Hancher, L., 'De juridische werking van communautaire beleidsregels inzake mededinging en staatssteun', *NTER*, 2000, 4(6), p. 96-104,
- SER Advies *Nederland en EU-milieurichtlijnen*, Advies van 16 juni 2006, nr. 6,
- Soetendorp, B. en Andeweg, R., *Dual loyalties, the boundary role of Dutch Permanent Representation to the EU*, in: Kassim, H. e.a. "The national Co-ordination of EU Policy", Oxford University Press, 2001,
- Steunenberg and Voermans, *De Bermuda-driehoek van de versnelde implementatie*, RegelMaat, 2005, 6, p. 205-217,
- Steunenberg and Voermans, *De omzetting van Europese richtlijnen: Instrumenten, technieken en processen in zes lidstaten vergeleken*, Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie, Tjeenk Willink, Leiden, 2005,
- Tjeenk Willink, H.D., 'Toetsing van wetsvoorstellen aan EU-regelgeving', In: Corstens, G.J.M. en Davids, W.J.M. (eds), *Europeanisering van het Nederlands Recht: opstellen aangeboden aan Mr. W.E. Haak*, Kluwer, Deventer, 2004,

Vandamme, T., *Alternative Lawmaking Procedures in the Netherlands for the Sake of Implementation of the EC Directive; a Question of going too far or not going far enough*, In: 'Ambiguity in the Rule of Law', 2001, Europa Law Publishing, Groningen,

Vandamme, T., *The Invalid Directive. The Legal Authority of a Union Act Requiring Domestic Law Making*, 2005, Europa Law Publishing, Groningen,

Vandamme, T., 'Zaak C-176/03, Commissie t. Raad 'Kaderbesluit Milieustrafrecht', *SEW*, 2006, p. 78-85.

Vandamme, T., *Democracy and Direct Effect, EU and National Perceptions of Discretion*, Oxford University Press, Oxford, 2006, Forthcoming,

Vice-President van de Raad van State, *Advies*, Raad van State, Den Haag, 2004,

Visitatiecommissie wetgeving, *Regels en risico's*, Den Haag 2000,

Visitatiecommissie wetgeving, 'Van wetten weten', april 2002, in *Kamerstukken II*, 29 349,

Voermans, W.J.M., Eilander, P. en Meer, R.C.M. van, *Tempo van de Wetgevingsprocedure 1994-1999*, Centrum voor Wetgevingsvraagstukken, KUB, Tilburg, 2000,

Ministerie van Justitie, *Quality, Implementation and Enforcement, A study into the quality of EC rules and the impact on the implementation and enforcement within the Netherlands*, Research Institute for Legislation, Catholic University of Brabant, December 2000, available at: <http://hdl.handle.net/1887/4944>,

Weiler, J.H.H., Haltern, U.R. en Mayer, F.C., *European Democracy and its Critique*, West European Politics, 1995,

Wesel, *The European Union's Foreign and Security Policy, A legal institutional perspective*, Den Haag, Kluwer law international, 1999,

De Witte, *Internationale verdragen tussen de lidstaten van de Europese Unie*, Preadvies NVIR, Leiden, 2001,

Working Group: Consultation and participation of Civil Society, *Report of working group 'Consultation and participation of Civil Society'*, Commission of the European Communities, Brussel, 2001,

De Zwaan en Bultena, *Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken in de Europese Unie*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2002.

VII.1 Kamerstukken

Kamerstuk, 22 112.
Handelingen I 1998/99, p. 14-383.

Kamerstukken I, 1998/99, 25533, nr. 11b,
Kamerstukken I 2001/02, 23 490, nr. 13e.
Kamerstukken I, 2003/04, 29 200 VI, F,

Kamerstukken I, 2003/04, 29200 VI, F Herdruk,
Kamerstukken I, 2003/04, 29 900 VI F 2e herdruk,
Kamerstukken I, 2005/06, 21 109 nr. 159,
Kamerstukken I, 2005/06, 21 109 nr. A,
Kamerstukken I, 2005/06, 21 109 nr. 159,
Kamerstukken I, 2005/06, 21 109 nr. A,
Kamerstukken I, 2005/06, 30 587 C,
Kamerstukken I, 2005/06, 30 587 Nr. Herdruk,
Kamerstukken I, 2005/06, 30 587 C,
Kamerstukken I, 2005/06, 30 587 Nr. Herdruk,

Kamerstukken II 1990/91, 21 109, nr. 17,
Kamerstukken II 1990/91, 21 109, nr. 43,
Kamerstukken II, 1990/91, 21 427, nr. 3,
Kamerstukken II, 1991/92, 22 690 nr. 1 nr. 2,
Kamerstukken II, 1991/92, 22 690 nr. 3,
Kamerstukken II, 1991/92, 22 690 A,
Kamerstukken II, 1991/92, 22 690 B,
Kamerstukken II, 1992/93, 22 69 nr. 4,
Kamerstukken II, 1992/93, 22 690 nr. 5,
Kamerstukken II, 1992/93, 22 690 nr. 6,
Kamerstukken II, 1992/93, 22 690 nr. 7,
Kamerstukken II, 1992/93, 22 690 nr. 8,
Kamerstukken II, 1993/94, 22 690 nr. 10,
Kamerstukken II, 1993/94, 22 690 nr. 11,
Kamerstukken II 1998/99, 25 922 nr. 30,
Kamerstukken II, 1998/99, 26 200 VI, B,
Kamerstukken II, 1998/99, 26 200 VI, nr. 65,
Kamerstukken II, 2003/04, 29 349, nr. 1,
Kamerstukken II, 2003/04, 29 474m, Nr. 4,
Kamerstukken II, 2003/04, 29 349, Nr. 2,
Kamerstukken II, 2003/04, 29 474m, Nr. 4,
Kamerstukken II, 2003/04, 29 349, Nr. 2,
Kamerstukken II, 2004/05, 21 109, nr. 144,
Kamerstukken II, 2005/06, 29 362, nr. 61,
Kamerstukken II, 2005/06, 29 993, Nr. 22,
Kamerstukken II, 2005/06, 29 993, Nr. 27,
Kamerstukken II, 2005/06, 29 474 Nr. 13,
Kamerstukken II, 2006-07, 23 490, nr. 438.

Kamerstukken I/II, 2006/07, 30 870, F en nr. 5.

Annex I: De Stemmodaliteit in de Raad van Ministers zoals voorgeschreven in de verschillende EG- en EU-rechtsbases

1. Eenparigheid van stemmen

Art. 13 lid 1 EG (Bestrijding discriminatie t.a.v. geslacht, ras, etnische afstamming, godsdienst of levensovertuiging of seksuele geaardheid).

Art. 19 lid 1 EG (Nadere regelingen lokaal stemrecht EU burgers).

Art. 19 lid 2 EG (Nadere regelingen EU stemrecht Europees Parlement).

Art. 22, tweede zin, EG (Bepalingen ter aanvulling van EU burgerschapsrechten); NB: deze moeten door de lidstaten worden aangenomen volgens hun grondwettelijke bepalingen).

Art. 42 EG (sociale zekerheid maatregelen t.b.v. vrij verkeer van werknemers) (NB: het betreft hier de unanimiteitsstemming in het kader van de co-decisieprocedure ex art. 251 EG).

Art. 47, lid 2, EG (toegang werkzaamheden anders dan in loondienst, waarbij in minstens een der lidstaten dit een wijziging meebrengt van de beginselen t.a.v. opleidingen en voorwaarden voor toegang van natuurlijke personen); NB: het betreft hier de unanimiteitsstemming in het kader van de co-decisieprocedure ex art. 251 EG).

Art. 57 lid 2 EG (maatregelen t.a.v. kapitaalverkeer met derde landen die een achteruitgang met zich meebrengen t.a.v. liberalisatie in EG van kapitaalverkeer met derde landen).

Art. 63 lid 3 onder a EG (Langlopende visa en verblijfstitels, met name met oog op gezinshereniging).

Art. 63 lid 4 EG (Rechten legaal verblijvende onderdanen derde landen om naar andere lidstaten te gaan).

Art. 65 EG (Samenwerking burgerlijke zaken, voor zover betrekking hebbende op familierecht).

Art. 66 EG (Samenwerking overheidsdiensten lidstaten met diensten van de Commissie op terreinen van visa asiel en immigratie).

Art. 71 lid 2 EG (Gemeenschappelijk vervoerbeleid dat de beginselen van het vervoersbestel raakt met gevolg dat de levensstandaard, werkgelegenheid en gebruik van het vervoerapparaat zou kunnen worden aangetast).

Art. 88 lid 2, derde zin, EG (Verklaring van steunmaatregelen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt, in afwijking van art. 87 en de verordening op basis van 89 EG).

Art. 93 EG (Harmonisatie omzetbelasting, accijnzen en andere indirecte belastingen).

Art. 94 EG (Richtlijnen voor de instelling en werking van de interne markt).

Art. 104 lid 14 EG (Bepalingen die in plaats treden van het Protocol betreffende buitensporige tekorten).

Art. 105 lid 6 EG (Toekenning taken aan de ECB m.b.t. financieel toezicht). NB: Het Europees Parlement heeft een instemmingsrecht.

Art. 107 lid 5 (Wijziging bepaalde statuten van het ESCB op voorstel van de Commissie).²⁸⁹ NB: Het Europees Parlement heeft een instemmingsrecht.

Art. 111 lid 1, eerste zin, EG (Overeenkomsten m.b.t. een wisselkoerssysteem van de Ecu t.o.v. niet Gemeenschapsvaluta's).

Art. 123 lid 4, eerste zin, EG (Vaststelling onherroepelijke omrekenkoersen in de derde fase van de EMU). NB: De Raad besluit met unanimiteit van stemmen, uitgezonderd de lidstaten met een derogatie.

Art. 123 lid 5 EG (Vaststelling koers waartegen een valuta wordt vervangen door de Ecu indien i.g.v. intrekking derogatie van een lidstaat). NB: De Raad besluit met unanimiteit van stemmen, uitgezonderd de lidstaten met een derogatie.

Art. 133 lid 5 EG (Handelsverdragen m.b.t. onderwerpen waarvoor, intern, unanimiteit voorgeschreven dan wel waarvoor, intern, nog geen voorschriften zijn aangenomen).

²⁸⁹ Indien de Raad dit zo doen op aanbeveling van de ECB volstaat gekwalificeerde meerderheid).

Art. 133 lid 7 EG (Organiek besluit om intellectuele eigendomsrechten volledig in de werkingssfeer van art. 133 leden 1 tot 4 EG te brengen).

Art. 137 lid 1 sub c, d, f en g EG (sociale zekerheid en bescherming werknemers, ook bij beëindiging arbeidsovereenkomst, collectieve vertegenwoordiging en bepalingen over werknemers uit derde landen).²⁹⁰

Art. 139 lid 2, tweede zin, EG (Tenuitvoerlegging communautaire CAO m.b.t. werkgelegenheidsbeleid dat onderhevig is aan de adviesprocedure met eenparigheid van stemmen).

Art. 151 lid 5, eerste streepje, EG (Stimuleringsmaatregelen culturele ontplooiing lidstaten). NB: Co-decisie gekoppeld aan eenparigheid.

Art. 151 lid 5 tweede streepje, EG (Aanbevelingen cultuurbeleid). NB: EP heeft geen enkele rol.

Art. 175 lid 2 EG (Gemeenschappelijk milieubeleid met invloed op fiscaliteit, ruimtelijke ordening, kwantitatief waterbeheer, bodembestemming en op de keuze van energiebronnen door lidstaten).²⁹¹

Art. 181 A lid 2, tweede zin, EG (Economische, financiële en technische samenwerking derde landen deelsluitmakend van associatieovereenkomsten of overeenkomsten met kandidaat lidstaten).

Art. 187 EG (Associatie landen en gebieden overzee). NB: EP heeft geen enkele rol.

Art. 222, eerste alinea, EG (Verhoging aantal advocaten-generaal HvJ).

Art. 225 A EG (Instelling rechterlijke kamers).

Art. 229 A EG (Verlening bevoegdheid HvJEG m.b.t. communautaire intellectuele eigendomsrechten).

Art. 245 EG (Wijziging Statuut HvJEG).

Art. 266 EG (Wijziging Statuten Europese investeringsbank).

Art. 269, tweede alinea, EG (Stelsel van eigen middelen van de Gemeenschap).

Art. 279 lid 2 EG (ter beschikkingstelling eigen middelen Gemeenschap aan de Commissie).

Art. 296 EG (Wijzigingen lijst producten (wapens) waarvoor lidstaten bijzondere regels mogen hanteren). NB: Het EP heeft geen enkele rol.

Art. 310 EG (Associatieakkoorden).

Art. 7 lid 2 EU (Constatering ernstige schending mensenrechten in lidstaat). NB: Het EP moet instemmen.

Art. 23 lid 1 j.o. 13 lid 3 EU (Aanbevelingen gemeenschappelijke richtsnoeren GBVB).

Art. 23 lid 1 j.o. 14 EU (Gemeenschappelijke optredens GBVB)

Art. 23 lid 1 j.o. 15 EU (Gemeenschappelijke standpunten GBVB).

Art. 28 lid 3, eerste alinea, EU (Besluit om beleidsuitgaven GBVB niet ten laste te laten komen van EG).

Art. 28 lid 3, tweede alinea, EU (Besluit af te wijken van verdeelsleutel verdeling lasten over lidstaten).

Art. 34 lid 2 sub a EU (Gemeenschappelijke standpunten PJSS). NB: Het EP heeft hier geen enkele rol.²⁹²

²⁹⁰ Op laatste drie kan d.m.v. een organiek besluit van de Raad (Adviesprocedure met eenparigheid van stemmen) de co-decisie van toepassing worden verklaard; zie art. 137 lid 2 sub b, tweede alinea, laatste zin EG.

²⁹¹ In art. 175 lid 2, laatste alinea, EG is voorzien dat de Raad met unanimiteit aanwijst welke van deze beleidsgebieden zullen worden beheerst door de gekwalificeerde meerderheid regel).

- Art. 34 lid 2 sub b EU (Kaderbesluiten PJSS).
Art. 34 lid 2 sub c EU (Besluiten PJSS).
Art. 34 lid 2 sub d EU (Overeenkomsten PJSS).
Art. 41 lid 3, eerste zin, EU (Besluit dat beleidsuitgaven PJSS niet ten laste komen van EG budget).
Art. 41 lid 3, tweede zin, EU (Besluit af te wijken van de BNP-verdeelsteutel voor de verdeling van PJSS beleidsuitgaven over de lidstaten).
Art. 42 EU (Verschuiving beleidsterreinen van de PJSS Titel naar Titel IV van het EG Verdrag).
Art. 44 A EU (Afwijking van de regel dat de beleidskosten van nauwere samenwerking ten laste komen van de deelnemende lidstaten).
Art. 49 EU (Toelating nieuwe lidstaat tot de EU).

2. Gekwalificeerde meerderheid van stemmen (tenzij anders aangegeven gaat het hier om de co-decisieprocedure ex art. 251 EG)

- Art. 11 lid 2 EG (Goedkeuring nauwer samenwerking eerste pijler).
NB: EP enkel advies recht, tenzij het betreft een gebied waarop 251 EG van toepassing is. In dat geval heft het EP een instemmingsrecht.
Art. 12, tweede zin, EG (Regelingen t.a.v. verbod op discriminatie n.a.v. nationaliteit).
Art. 13 lid 2 EG (Ondersteuning van lidstaten bij hun bestrijding van discriminatie t.a.v. geslacht, ras, etnische afstamming, godsdienst of levensovertuiging of seksuele geaardheid, m.u.v. harmonisatie).
Art. 14 lid 3 EG (Beleidslijnen en voorwaarden m.b.t. vooruitgang in de interne markt). NB: EP geen enkele rol.
Art. 18 lid 2 EG (Vergemakkelijken van recht tot vrij reizen en verblijven voor Unie burgers).
Art. 26 EG (Gemeenschappelijk douanetarief); NB: EP geen enkele rol
Art. 37, lid 2, laatste zin, EG (Gemeenschappelijk landbouwbeleid); NB: EP heeft enkel adviesrecht.
Art. 40 EG (Vrij verkeer van werknemers)
Art. 42 EG
Art. 44 EG (Verwezenlijking Vrijheid van Vestiging)
Art. 45 EG (Uitsluiting van de vestigingsbepalingen op bepaalde werkzaamheden); NB: EP heeft geen enkele rol.
Art. 47, lid 1 EG (vergemakkelijking vrijheid van vestiging)
Art. 47, lid 1 EG j.o. 55 EG (vergemakkelijking vrij verkeer van diensten)
Art. 47, lid 2 EG (toegang werkzaamheden anders dan in loondienst, waarbij geen sprake is van de wijziging in minstens één der lidstaten van de beginselen t.a.v. opleidingen voorwaarden voor toegang van natuurlijke personen).
Art. 49, tweede zin, EG (vrij verkeer van diensten uitbreiden naar derde landers)
NB: Geen enkele rol EP.
Art. 52 lid 1 EG (verwezenlijking vrijheid tot verrichten van een bepaalde dienst)
NB: EP heeft enkel adviesrecht.
Art. 57 lid 2 EG (meetregelen t.a.v. kapitaalverkeer met derde landen die geen achteruitgang met zich meebrengen t.a.v. liberalisatie in EG van kapitaalverkeer met derde landen).

²⁹² Zie Art. 39 lid 1 EU.

Art. 59 EG (tijdelijke vrijwaringmaatregelen t.a.v. derde landen). NB: EP heeft geen enkele rol, wel raadpleging van de ECB).

Art. 60 lid 1 j.o 301 EG (urgente maatregelen t.a.v. kapitaal en betalingsverkeer derde landen) NB: geen enkele rol EP.

Art. 60 lid 2, tweede zin, EG (gebod tot wijziging of intrekking eenzijdige lidstaat maatregel t.a.v. kapitaal- en betalingsverkeer met derde landen). NB: Geen enkele rol EP.

Art. 62 lid 1 EG (Persoonscontroles aan de binnengrenzen van de EU).²⁹³

Art. 62 lid 2 onder a EG (normen en procedures personencontroles).²⁹⁴

Art. 62 lid 2 onder b, sub i EG (Lijst derde landen waarvoor visumplicht geldt). NB: De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, na raadpleging EP.

Art. 62 lid 2 onder b, sub ii EG (Procedures en voorwaarden afgifte visa).²⁹⁵

Art. 62 lid 2 onder b, sub iii EG (Uniform visum model). NB: De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid van stemmen na raadpleging EP.

Art. 62 lid 2 onder b, sub iv EG (Voorschriften voor een uniform visum).²⁹⁶

Art. 62 lid 3 EG (Voorwaarden vrij reizen van derdelanders gedurende drie maanden).²⁹⁷

Art. 63 lid 1 EG (Maatregelen inzake asiel).²⁹⁸

Art. 63 lid 2 onder a EG (Minimumnormen bescherming ontheemden).²⁹⁹

Art. 63 lid 2 onder b EG (Bevordering evenwicht inspanningen lidstaten m.b.t. opvang vluchtelingen en ontheemden).³⁰⁰

Art. 63 lid 3 sub b EG (Maatregelen immigratie en illegaal verblijf).³⁰¹

Art. 64 lid 2 EG (Voorlopige tijdelijke maatregelen na plotselinge toevloed derdelanders). NB: het EP heeft geen enkele rol).

Art. 65 EG (samenwerking burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen).³⁰²

Art. 71 lid 1 EG (Uitvoering Gemeenschappelijk vervoerbeleid).

Art. 75 lid 3 EG (Bestrijding discriminaties in het wegvervoer); NB: Geen enkele rol EP.

Art. 80 lid 2 EG (Uitbreiding gemeenschappelijk vervoersbeleid naar zee- en luchtvaart). NB: Het EP heeft geen enkele rol.

Art. 83 lid 1 EG (Toepassing van de artt. 81 en 82 EG); NB: EP enkel adviesrecht.

Art. 87 lid 3 sub e EG (Aanwijzing steunmaatregelen die verenigbaar kunnen zijn met de gemeenschappelijke markt).

Art. 89 EG (Verordeningen dienstig voor toepassing van de EG staatssteunregels); NB: EP enkel een adviesrecht.

²⁹³ Sedert 1 januari 2005 o.g.v. Besluit 2004/927 van de Raad, *PbEG* 2004, L 396/45.

²⁹⁴ Sedert 1 januari 2005 o.g.v. Besluit 2004/927 van de Raad, *PbEG* 2004, L 396/45.

²⁹⁵ Sedert 1 mei 2004, o.g.v. art. 67 lid 4 EG.

²⁹⁶ Sedert 1 mei 2004, o.g.v. art. 67 lid 4 EG.

²⁹⁷ Sedert 1 januari 2005 o.g.v. Besluit 2004/927 van de Raad, *PbEG* 2004, L 396/45.

²⁹⁸ Echter enkel nadat bij 'gemeenschappelijke regels en voornaamste beginselen' zijn bepaald, zie art. 67 lid 5, eerste streepje EG.

²⁹⁹ Echter enkel nadat bij 'gemeenschappelijke regels en voornaamste beginselen' zijn bepaald, zie art. 67 lid 5, eerste streepje EG.

³⁰⁰ Sedert 1 januari 2005 o.g.v. Besluit 2004/927 van de Raad, *PbEG* 2004, L 396/45.

³⁰¹ Sedert 1 januari 2005 o.g.v. Besluit 2004/927 van de Raad, *PbEG* 2004, L 396/45.

³⁰² Met uitzondering voor zover het familierechtelijke aspecten betreft, zie art. 67 lid 5 tweede streepje EG.

- Art. 92 EG (Goedkeuring belastingrestitutie bij uitvoer/ compenserende belastingen bij invoer); NB EP geen enkele rol.
- Art. 95 lid 1 EG (Maatregelen t.b.v. instelling en werking interne markt).
- Art. 96, tweede alinea, EG (Richtlijnen i.v.m. opheffing distortie gemeenschappelijke markt). NB: het EP heeft geen enkele rol.
- Art. 99 lid 2 EG (Ontwerpen voor globale richtsnoeren voor het economisch beleid). NB: De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid, het Europees Parlement heeft geen enkele rol.
- Art. 99 lid 2 EG (Aanbevelingen met daarin globale richtsnoeren voor het economisch beleid). NB: De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid, het Europees Parlement heeft geen enkele rol.
- Art. 99 lid 4 EG (Aanbeveling gericht aan lidstaat i.v.m. diens economisch beleid). NB: De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid, het Europees Parlement heeft geen enkele rol.
- Art. 99 lid 5 EG (nadere bepalingen i.v.m. multilateraal toezicht economieën lidstaten). NB: Het betreft hier de samenwerkingsprocedure ex. Art. 252 EG.
- Art. 100 lid 1 EG (Maatregelen i.v.m. moeilijkheden voorziening bepaalde producten). NB: De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid, het Europees Parlement heeft geen enkele rol.
- Art. 100 lid 2 EG (Communautaire financiële bijstand aan lidstaat in buitengewone moeilijkheden). NB: De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid, het Europees Parlement heeft geen enkele rol.
- Art. 102 lid 2 EG (Vaststelling definities i.v.m. verbod op bevoorrechte toegang tot financiële instellingen). NB: Het betreft hier de samenwerkingsprocedure ex. Art. 252 EG.
- Art. 103 lid 2 EG (Vaststelling definities i.v.m. verbod op bepaalde kredietfaciliteiten en verbod op overname van aansprakelijkheden van bepaalde publieke lichamen). NB: Het betreft hier de samenwerkingsprocedure ex. Art. 252 EG.
- Art. 104 lid 6 EG (Vaststelling buitensporig tekort). NB: De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid, het Europees Parlement heeft geen enkele rol. Niet echt wetgeving! Idem voor art. 104 lid 13 EG
- Art. 106 EG (Harmonisatie van nominale waarden en technische specificaties van de Euro). NB: Het betreft hier de samenwerkingsprocedure ex. Art. 252 EG.
- Art. 107 lid 5 (Wijziging bepaalde statuten van het ESCB op voorstel van de ECB).³⁰³ NB: Het Europees Parlement heeft een instemmingsrecht.
- Art. 111 lid 1, tweede zin, EG (Wijziging van de ECU spilkoers). NB: De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid, het Europees Parlement heeft geen enkele rol.
- Art. 111 lid 2 EG (Algemene oriëntaties voor het wisselkoersbeleid t.o.v. niet Gemeenschapsvaluta's). NB: De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid, het Europees Parlement heeft geen enkele rol.
- Art. 111 lid 3 EG (Onderhandelingen en sluiting verdragen met derde landen over een monetair of wisselkoersregime). NB: De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid, het Europees Parlement heeft geen enkele rol.
- Art. 111 lid 4 EG (Standpunt EG in internationale fora m.b.t. de Economisch en Monetaire Unie). NB: De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid, het Europees Parlement heeft geen enkele rol.

³⁰³ Indien de Raad dit zo doen op aanbeveling van de Commissie is unanimititeit vereist.

Art. 119 lid 2 EG (Richtlijnen en beschikkingen m.b.t. wederzijdse bijstand aan lidstaat met (dreigende) moeilijkheden in de betalingsbalans). NB: De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid, het Europees Parlement heeft geen enkele rol.

Art. 120 lid 3 EG (Intrekking of wijziging vrijwaringsmaatregelen lidstaat). NB: De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid, het Europees Parlement heeft geen enkele rol.

Art. 122 lid 1 EG (Aanwijzing van lidstaten met een derogatie). NB: De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid, het Europees Parlement heeft geen enkele rol.

Art. 122 lid 2 EG (Al dan niet intrekking derogaties van lidstaten). NB: De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid, het Europees Parlement heeft geen enkele rol.

Art. 123 lid 4, derde zin, EG (Overige maatregelen die nodig zijn voor de spoedige invoering van de enige munteenheid).

Art. 128 lid 2 EG (Vaststelling Richtsnoeren werkgelegenheidsbeleid lidstaten). NB: Het Europees Parlement wordt geraadpleegd.

Art. 128 lid 4 EG (Aanbevelingen aan lidstaten i.v.m. hun werkgelegenheidsbeleid). NB: De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid, het Europees Parlement heeft geen enkele rol.

Art. 129 EG (Stimulering samenwerking lidstaten m.b.t. hun werkgelegenheidsbeleid).

Art. 132 lid 1, tweede zin, EG (Richtlijnen m.b.t. steun van lidstaten bij uitvoer naar derde landen). NB: De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid, het Europees Parlement heeft geen enkele rol.

Art. 133 lid 4 EG (Gemeenschappelijke handelspolitiek). NB: De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid, het Europees Parlement heeft, formeel, geen enkele rol.

Art. 135 EG (Maatregelen i.v.m. versterking douanesamenwerking).

Art. 137 lid 1 sub a, b, e, h tot k EG (diverse sociale aspecten van het werkgelegenheidsbeleid).

Art. 139 lid 2, tweede zin, EG (Tenuitvoerlegging communautaire CAO m.b.t. werkgelegenheidsbeleid dat onderhevig is aan de co-decisieprocedure).

Art. 141 lid 3 EG (waarborgen gelijke behandeling mannen en vrouwen in arbeid).

Art. 144 EG (instelling adviescomité voor sociale bescherming) Volstreekte meerderheid van stemmen (art. 205 lid 1 EG). ????

Art. 148 EG (Uitvoeringsbesluiten Europees Sociaal Fonds).

Art. 149 EG (Stimuleringsmaatregelen ontwikkeling onderwijs).

Art. 150 EG (Aanvulling en versterking nationaal beleid inzake beroepsopleiding).

Art. 152 lid 4 EG (Veiligheidseisen menselijk materiaal, veterinaire en fytosanitaire maatregelen m.b.t. volksgezondheid en stimuleringsmaatregelen volksgezondheid).

Art. 153 lid 4 EG (Ondersteuning en controle consumentenbeschermingsbeleid lidstaten).

Art. 156 EG (Richtsnoeren en maatregelen transeuropese netwerken). NB: Indien beleid betrekking heeft op het grondgebied van een lidstaat is diens instemming vereist.

Art. 157 EG (ondersteuning industriebeleid lidstaten).

Art. 159 EG (Specifieke maatregelen m.b.t. economische en sociale samenhang).

Art. 161 EG (Taken en doelstellingen en organisatie Europese structuurfondsen)
NB: Gekwalificeerde meerderheid met instemming van het Europees Parlement.³⁰⁴

Art. 162 EG (Toepassingsbesluiten Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling).

Art. 166 lid 1 EG (Meerjarenkaderprogramma i.v.m. onderzoek en technologische ontwikkeling).

Art. 166 lid 4 (Specifieke programma's ter uitvoering van het kaderprogramma).
NB: Het EP heeft enkel een adviesrecht.

Art. 172, eerste zin, EG (Voorzieningen voor Gemeenschappelijke ondernemingen en structuren i.v.m. onderzoek en technologische ontwikkeling).
NB: Het EP heeft enkel een adviesrecht.

Art. 172, tweede zin, EG (Diverse bepalingen m.b.t. meerjarenkaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling).

Art. 175 lid 1 EG (Gemeenschappelijk milieubeleid).

Art. 175 lid 3 EG (Algemene actieprogramma's Gemeenschappelijk milieubeleid).

Art. 179 lid 1 EG (Gemeenschappelijk beleid m.b.t. ontwikkelingssamenwerking).

Art. 181 A lid 2, eerste zin, EG (Economische, financiële en technische samenwerking derde landen).

Art. 191 EG (Statuut Europese politieke partijen).

Art. 195 lid 4 EG (Vaststelling statuut ombudsman). NB: Het betreft hier een vereenvoudigde co-decisie met het EP).

Art. 207 lid 2, tweede zin, EG (organisatie secretariaat-generaal van de Raad).
NB: De Raad beslist met volstreekte meerderheid van stemmen, het EP heeft geen enkele rol.

Art. 207 lid 3 EG (Reglement van Orde van de Raad). NB: De Raad beslist met volstreekte meerderheid van stemmen, het EP heeft geen enkele rol.

Art. 210 EG (Wedden, vergoedingen en pensioenen van de leden van de Commissie, het HvJ en het GEA). NB: Het EP heeft geen enkele rol.

Art. 214 lid 2, eerste zin, EG (Voordracht voorzitter Europese Commissie). NB: Het EP heeft instemmingsrecht. Geen beleid!!!

Art. 223, laatste alinea, EG (Goedkeuring reglement procesvoering HvJ).

Art. 224, laatste alinea, EG (Goedkeuring reglement procesvoering GEA).

Art. 225 A EG (Goedkeuring reglement procesvoering rechterlijke kamers).

Art. 247 lid 8 EG (Wedden, vergoedingen en pensioenen leden van de Rekenkamer). NB: Het EP heeft geen enkele rol.

Art. 248 lid 4, laatste alinea, EG (Goedkeuring Reglement van Orde Europese Rekenkamer). NB: Het EP heeft geen enkele rol.

Art. 255 lid 2 EG (Algemene beginselen en beperkingen toegang tot EG documenten).

Art. 258, laatste alinea, EG (Vergoedingen leden van het Economisch en Sociaal Comité). NB: Het EP heeft geen enkele rol.

Art. 279 lid 1 EG (Reglementen m.b.t. opstelling en uitvoering begroting en regels m.b.t. controle).³⁰⁵

³⁰⁴ Deze procedure van toepassing sedert 1 januari 2007 dan wel sedert het moment waarop een interinstitutioneel akkoord is gesloten m.b.t. de meerjarige financiële vooruitzichten. Voordien werd beslist met eenparigheid van stemmen en instemming van het Europees Parlement.

³⁰⁵ Tot 1 januari 2007 geschiedde de vaststelling hiervan d.m.v. unanimiteitsstemming en raadpleging van het EP.

Art. 280 lid 4 EG (Anti-fraude maatregelen ter bescherming belangen Gemeenschap).

Art. 283 EG (Ambtenarenstatuut). NB: In voorkomend geval wordt het EP geraadpleegd.

Art. 285 EG (Maatregelen m.b.t. statistieken).

Art. 286 lid 2 EG (Instelling Onafhankelijk controleorgaan van de instellingen en organen van de EG).

Art. 299 lid 2, tweede alinea, EG (Maatregelen ultraperifere gebieden). Het EP wordt geraadpleegd.

Art. 301 EG (Onderbreking economische betrekkingen derde landen). NB: Het EP heeft, formeel, geen enkele rol.

Art. 7 lid 1 EU (Constatering dreiging schending mensenrechten door een Lidstaat). NB: De Raad besliste met vier vijfden van zijn leden; Het EP heeft een instemmingsrecht.

Art. 7 lid 3 EU (Schorsing bepaalde rechten van een lidstaat die de mensenrechten schendt).

Art. 7 lid 4 EU (Intrekking of wijziging schorsing rechten van een lidstaat die de mensenrechten schendt).

Art. 23 lid 2, eerste alinea, EU (Gemeenschappelijke optredens, gemeenschappelijke standpunten of andere GBVB besluiten op basis van een gemeenschappelijke strategie).

Art. 23 lid 2, tweede alinea, EU (Besluiten ter uitvoering van een GBVB gemeenschappelijk optreden of een GBVB gemeenschappelijk standpunt).

Art. 23 lid 2, derde alinea, EU (Benoeming speciale vertegenwoordiger specifieke beleidsvraagstukken).

Art. 27 C, tweede alinea, EU (Machtiging nauwere samenwerking in het GBVB).

Art. 27 E, laatste alinea, EU (Toelating lidstaat tot bestaande nauwere samenwerking GBVB).

Art. 34 lid 2 onder c, laatste zin, EU (Maatregelen ter uitvoering PJSS besluiten).

Art. 34 lid 2 onder d, tweede alinea, EU (Maatregelen ter uitvoering van PJSS overeenkomsten). NB: De leden van de Raad beslissen met twee derden van de stemmen der partijen partij bij de overeenkomst).

Art. 40 A lid 2 EU (Machtiging nauwere samenwerking PJSS).

Art. 40 B, eerste alinea, EU (Opschorting besluit toelating lidstaat tot nauwere samenwerking PJSS).

Annex II: De rol van het Europees Parlement in de verschillende EG-EU-rechtbases.³⁰⁶

Een instemmingsrecht is voor het EP voorzien in:

Art. 105 lid 6 EG

Art. 107 lid 5 EG

Art. 161 EG

Art. 190 lid 4 EG

Art. 300 lid 3, tweede alinea, EG; en in

³⁰⁶ (Zie voor de beschrijving van de desbetreffende terreinen waar de artikelnummers naar verwijzen Annex I)

Art. 49 EU.

Het EP beschikt over een co-decisierecht in:

Art. 12 EG
Art. 13 lid 2 EG
Art. 18 lid 2 EG
Art. 40 EG
Art. 44 lid 1 EG
Art. 46 lid 2 EG
Art. 47 lid 1 EG
Art. 47 lid 2 EG,
Art. 62 lid 1 EG³⁰⁷
Art. 62 lid 2 onder a EG.³⁰⁸
Art. 62 lid 2 onder b, sub ii EG³⁰⁹
Art. 62 lid 2 onder b, sub iv EG³¹⁰
Art. 62 lid 3 EG³¹¹
Art. 63 lid 1 EG³¹²
Art. 63 lid 2 onder a EG³¹³
Art. 63 lid 2 onder b EG³¹⁴
Art. 63 lid 3 sub b EG³¹⁵
Art. 65 EG³¹⁶
Art. 71 lid 1 EG
Art. 95 lid 1 EG
Art. 129 EG
Art. 135 EG
Art. 137 lid 2 sub b, tweede zin, EG
Art. 141 lid 3 EG
Art. 148 EG
Art. 149 lid 4, eerste streepje, EG
Art. 150 lid 4 EG
Art. 151 lid 5, eerste streepje, EG
Art. 152 lid 4 EG
Art. 153 lid 4, EG
Art. 156, eerste zin, EG
Art. 157 lid 3 EG
Art. 159 derde alinea, EG
Art. 162 EG

³⁰⁷ Sedert 1 januari 2005 o.g.v. Besluit 2004/927 van de Raad, *PbEG* 2004, L 396/45.

³⁰⁸ Sedert 1 januari 2005 o.g.v. Besluit 2004/927 van de Raad, *PbEG* 2004, L 396/45.

³⁰⁹ Sedert 1 mei 2004, o.g.v. art. 67 lid 4 EG.

³¹⁰ Sedert 1 mei 2004, o.g.v. art. 67 lid 4 EG.

³¹¹ Sedert 1 januari 2005 o.g.v. Besluit 2004/927 van de Raad, *PbEG* 2004, L 396/45.

³¹² Echter enkel nadat bij 'gemeenschappelijke regels en voornaamste beginselen' zijn bepaald, zie art. 67 lid 5, eerste streepje EG.

³¹³ Echter enkel nadat bij 'gemeenschappelijke regels en voornaamste beginselen' zijn bepaald, zie art. 67 lid 5, eerste streepje EG.

³¹⁴ Sedert 1 januari 2005 o.g.v. Besluit 2004/927 van de Raad, *PbEG* 2004, L 396/45.

³¹⁵ Sedert 1 januari 2005 o.g.v. Besluit 2004/927 van de Raad, *PbEG* 2004, L 396/45.

³¹⁶ Met uitzondering voor zover het familierechtelijke aspecten betreft, zie art. 67 lid 5 tweede streepje EG.

Art. 166 lid 1 EG
Art. 172, tweede alinea, EG
Art. 175 lid 1 EG
Art. 175 lid 3, eerste zin, EG
Art. 179 lid 1 EG
Art. 191, tweede zin, EG
Art. 280 lid 4 EG
Art. 285 lid 1 EG; en
Art. 286 lid 2 EG.

Het EP heeft een samenwerkingsrecht in:

Art. 99 lid 5 EG
Art. 102 lid 2 EG
Art. 103 lid 2 EG; en
Art. 106 lid 2 EG.

Het EP heeft enkel een adviesrecht in:

Art. 13 EG
Art. 19 lid 1 EG
Art. 19 lid 2 EG
Art. 22, tweede zin, EG
Art. 37 lid 2 derde zin, EG
Art. 52 (1) EG
Art. 62 lid 2 onder b, sub i EG
Art. 62 lid 2 onder b, sub iii EG
Art. 63 lid 3 onder a EG
Art. 63 lid 4 EG
Art. 65 EG
Art. 66 EG
Art. 71 lid 2, EG
Art. 83 lid 1 EG
Art. 89 EG
Art. 93 EG
Art. 94 EG
Art. 104 lid 14, tweede en derde zin, EG
Art. 107 lid 6 EG
Art. 117 leden 6 en 7 EG
Art. 122 lid 2 EG
Art. 128 lid 2 EG
Art. 130 EG
Art. 133 lid 7 EG
Art. 137 lid 2, sub b, tweede alinea, EG
Art. 144 EG
Art. 166 lid 4 EG
Art. 172, eerste zin, EG
Art. 175 lid 2 EG
Art. 181a lid 2 EG
Art. 202, derde streepje, vierde zin, EG,

Art. 229a, EG
Art. 269, tweede zin, EG
Art. 279 EG
Art. 299 lid 2 EG
Art. 300 lid 3, eerste zin, EG
Art. 308 EG.

Art. 21 EU (de Tweede Pijler); en
Art. 39 j.o. 34 lid 2 sub b en d EU (Derde Pijler)

Verder heeft het EP geen officiële rol in:

Art. 26 EG
Art. 45, tweede zin, EG
Art. 49, tweede zin, EG
Art. 57 lid 2, EG
Art. 59 EG
Art. 60 lid 1 EG
Art. 64 lid 2 EG
Art. 75 lid 3 EG
Art. 87 lid 3 sub e EG
Art. 92 EG.