

Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER)

Aan de Voorzitter van de Coördinatie Commissie
voor Europese Integratie- en Associatieproblemen,
ter doorgeleiding aan de Ministerraad

Datum

8 oktober 2003

Doorkiesnummer

mr H.J.H.L. Kortjes / 070-370 7046

Onderwerp

Advies aanpak achterstanden bij de implementatie van Europese richtlijnen

1. Aanleiding

De achterstanden bij de omzetting van Europese richtlijnen in Nederlandse regelgeving nemen nog steeds toe. Op de laatste ranglijst van achterstanden van de Commissie was Nederland gezakt naar de zevende plaats. Nu het totaal van achterstallige richtlijnen inmiddels is opgelopen tot 65 is niet uitgesloten dat Nederland op de volgende ranglijst naar een nog lagere plaats zal zakken. Niet alleen gaat het hier om evenzovele formele schendingen van het gemeenschapsrecht, ook wordt hierdoor in de praktijk de rechtszekerheid geschaad en wordt de juiste werking van de interne markt verstoord. Voorts moet rekening gehouden worden met mogelijke schadeclaims en boetes. Gelet op de uitkomst van de Conventie zullen boetes in de toekomst waarschijnlijk vaker en eerder opgelegd kunnen gaan worden. Tenslotte schaadt een grote achterstand ook de positie van Nederland in de Unie, hetgeen met het oog op het naderend voorzitterschap des te onwenselijker is. De Tweede Kamer heeft de Staatssecretaris voor Europese Zaken inmiddels bij brief van 10 september j.l. om opheldering verzocht (bijl.3)

2. Oorzaken

De ICER ziet de volgende oorzaken voor de achterstanden:

- a. te laat beginnen met advisering, consultaties en overleg met de Kamers;
- b. onvoldoende alarmerende werking van de bestaande voortgangsbewaking;
- c. te korte implementatietermijnen;
- d. onvoldoende prioriteitstelling voor tijdige implementatie binnen de departementen;

e. het moeten implementeren op een te hoog niveau (veelal de wet) van regelgeving.

3. Aanpak op korte termijn

Door de Staatssecretaris voor Europese Zaken wordt separaat via de CoCo van 7 oktober j.l. een voorstel gedaan aan de ministerraad van 10 oktober a.s. voor een inhaalslag op korte termijn.

4. Advies structurele aanpak

4.1. Aanpak oorzaak a; vervroeging advisering, consultaties en overleg met de Kamers

Voorkomen moet worden dat na de vaststelling van de richtlijn en dus in de implementatietermijn nog tijdrovende inhoudelijke debatten moeten worden gevoerd met deskundigen, advies- en andere colleges, organisaties van belanghebbenden en met beide Kamers. Door deze partijen voor vaststelling van de richtlijn bij de materie te betrekken kan bovendien meer recht gedaan worden aan hun inbreng, die in die fase mogelijk nog van nut is bij de onderhandelingen.

Centraal in de coördinatie van de activiteiten naar aanleiding van een voorstel voor een richtlijn staat het *BNC-fiche*, dat al snel na het Commissievoorstel wordt opgesteld. Om tijdige betrokkenheid van de beide Kamers bij implementatie door middel van formele wetgeving te bevorderen, adviseert de ICER dat de voor die wetgeving eerstverantwoordelijke bewindspersoon, naast de normale toezending van de fiches door de Staatssecretaris voor Europese Zaken, het desbetreffende fiche ook nog afzonderlijk aan de beide Kamers aanbiedt. De desbetreffende bewindspersoon kan in een begeleidend schrijven aard en inhoud van de voorziene formele wetswijziging toelichten, zodat mogelijk wenselijk inhoudelijk overleg over de materie met de betrokken vaste Kamercommissie tijdig kan plaatsvinden. In de brief kan dan eveneens aandacht worden besteed aan (de planning van) eventueel wenselijk overleg met deskundigen, advies- en andere colleges en organisaties van belanghebbenden.

4.2. Aanpak oorzaak b; aanvulling van de voortgangsbewaking met een systeem voor tijdige alarmering

De ICER adviseert een half jaar voor de geplande behandeling van een wetsvoorstel of ontwerp-amvb in de ministerraad expliciet te bezien of de noodzakelijke ontwerpregelgeving bijtijds aan de ministerraad aangeboden zal kunnen worden. In veel gevallen zal het op dat moment nog mogelijk zijn de nodige extra maatregelen voor tijdige implementatie te treffen. Riskante overschrijding van de planning wordt door de ICER-I aan de Staatssecretaris voor Europese Zaken gesignaleerd, die de eerstverantwoordelijke bewindspersoon daarop kan aanspreken. Een mogelijke organisatorische invulling hiervan staat beschreven in bijlage 1.

4.3. Aanpak oorzaak c; attendering onderhandelaars

Nederland neemt in twee hoedanigheden deel aan de Europese wetgeving: als medewetgever in Brussel en als nationaal uitvoerder van deze wetgeving. In de eerste hoedanigheid moeten realistische implementatietermijnen overeengekomen worden om problemen bij het optreden in de tweede hoedanigheid te voorkomen. Enerzijds zal in de instructies van onderhandelaars hieraan (mede) prioriteit moeten worden gegeven, anderzijds dienen wetgevingsjuristen daadwerkelijk betrokken te worden bij de onderhandelingen, zodat zij over de implementatietermijnen kunnen adviseren. Deze aanpak zal ook in de "Leidraad voor onderhandelaars" worden opgenomen.

4.4. Aanpak oorzaak d; interne prioriteitstelling

Aan de bewindspersoon zou op structurele wijze inzicht geboden moeten worden in welke mate nationale prioriteiten in voorkomend geval ten koste gaan van het belang van tijdige implementatie. Een mogelijke organisatorische invulling hiervan staat beschreven in bijlage 2.

4.5. Aanpak oorzaak e; wetgevingsbeleid m.b.t. delegatie en afwijking van de wet bij lagere regeling

Delegatie van regelgevende bevoegdheid kan bijdragen aan het voorkomen van achterstanden bij implementatie.

Delegatie zonder afwijking van de formele wet

Dit betreft de mate waarin het noodzakelijk is ter bevordering van tijdige implementatie vaker wetgevende bevoegdheid te delegeren. De ICER adviseert reguliere delegatie vaker toe te passen en daarvoor de noodzakelijke wettelijke grondslagen te creëren, indien deze grondslagen ontbreken in de desbetreffende wetten.

Mogelijkheid van afwijking van de formele wet bij lagere regeling

Daarnaast kan het in noodgevallen noodzakelijk zijn ter bevordering van tijdige implementatie bij lagere regelgeving af te wijken van de formele wet. Hiervoor was reeds kabinetsbeleid geformuleerd. Recentelijk werd echter in antwoord op bezwaren van de Eerste Kamer een herbezinning op dit beleid toegezegd. De ICER adviseert het kabinet als standpunt in te nemen dat afwijking bij algemene maatregel van bestuur als tijdelijke noodvoorziening mogelijk is, ter overbrugging van de tijd die nodig is voor de behandeling van het wetsvoorstel dat de noodzaak voor het afwijken wegneemt. Voorafgaand aan inwerkingtreding van de algemene maatregel van bestuur dient dan een wetsvoorstel ter beëindiging van de afwijking te worden ingediend.

Ten slotte adviseert de ICER op zeer korte termijn en met inachtneming van het bovenstaande een kabinetsstandpunt over het wetgevingsbeleid met betrekking tot delegatie en afwijking vast te stellen. De ICER zal de interdepartementale afstemming van een concept daarvoor kunnen verzorgen.

M. Krop
(Vz. ICER)

P. H. Holthuis
(Vz. ICER)

Organisatorische invulling tijdige waarschuwing en voortgangsbewaking

De ICER adviseert:

- a) in het implementatieplan (dat voor iedere implementatie wordt opgesteld) een datum voor behandeling van een conceptwetsvoorstel of het ontwerp voor een algemene maatregel van bestuur in de ministerraad vast te leggen;
- b) de datum van behandeling ook op te nemen in een aparte kolom van het kwartaaloverzicht;
- c) bij overschrijding de reden daarvan te laten vermelden en een nieuwe datum vast te leggen;
- d) bij behandeling van het kwartaaloverzicht in ICER-I en CoCo de voortgang te agenderen van de implementatievoorstellen die volgens de planning een *half jaar later* aan de ministerraad moeten worden voorgelegd;
- e) riskante overschrijding van de planning door de ICER-I aan de Staatssecretaris voor Europese Zaken te laten signaleren, die de eerstverantwoordelijke bewindspersoon daarop kan aanspreken.

Organisatorische invulling structureel inzicht in prioriteitstelling

De ICER adviseert de bewindspersonen die zijn belast met een relatief grote implementatieverantwoordelijkheid (EZ, Fin., Jus., LNV, SZW, V&W, VROM en VWS), voorzover zij thans nog niet een dergelijke aanpak volgen:

- a) zich periodiek (bijvoorbeeld bij gelegenheid van het rijksbrede kwartaaloverzicht) de onder hun verantwoordelijkheid vallende achterstallige implementaties te laten voorleggen, vergezeld van voorstellen voor de aanpak daarvan;
- b) zich periodiek de onder hun verantwoordelijkheid vallende implementatietrajecten die achterliggen op schema te laten voorleggen, vergezeld van voorstellen voor de aanpak daarvan;
- c) bij voorstellen voor nieuwe nationaal wenselijke wetgevingsprojecten structureel te laten aangeven of er nadelig effect is op de beschikbare voor implementatie geplande ambtelijke capaciteit.