

## Korthals

moelijk wordt en dat er in de praktijk toch andere mogelijkheden zijn om via overleg met veroordeelde en OM tot een gereede oplossing te komen. Ik geloof dat graag, maar daar gaat het hier niet om. Het gaat erom of het wetsvoorstel vanwege het ontbreken van de schorsende werking wel in lijn is met de verdragsverplichting. Dat is mijn enige punt.

Minister **Korthals**: Voorzitter! Mevrouw Timmerman voert dit punt terecht aan. Ik heb zowel in de schriftelijke stukken als heden mijn visie daarop gegeven, namelijk dat er geen strijd is met het EVRM. Ik heb er bij gezegd, dat je in dezen natuurlijk niets kunt uitsluiten, maar dat ik ervan uitga dat het niet in strijd is met het verdrag. Dat standpunt handhaaf ik.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fractie van het CDA wordt conform artikel 121 van het Reglement van orde aantekening verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

### - de notitie Hiërarchie der normen in het Europees recht (25922, R1613, EK nr. 62d).

De beraadslaging wordt hervat.

□

Staatssecretaris **Benschop**: Voorzitter! Gegeven de inbreng in eerste termijn en de verdere verplichtingen van deze middag zou bij mij de neiging kunnen bestaan om de antwoorden te beperken tot de ene zin dat ik het met de geachte sprekers eens ben. Aangezien er evenwel niets zo frustrerend is in de politiek als gelijk krijgen, wil ik toch nog een paar nadere opmerkingen maken.

Het is duidelijk dat het vraagstuk van de hiërarchie der normen zijn actualiteit niet heeft verloren.

Ondanks eerdere inspanningen, waarover ook door beide sprekers is gesproken, bij eerdere intergouvernementele conferenties in de aanloop naar de verdragen van Maastricht en Amsterdam is nog geen hiërarchie tot stand gebracht. Wij kennen binnen de Unie een aantal soorten besluiten. In de eerste pijler zijn dat de richtlijnen, verordeningen besluiten, beschikkingen, aanbevelingen en adviezen die elk een eigen omschrijving hebben, lopend van de verordening via de richtlijn tot de aanbevelingen en adviezen die niet verbindend zijn. Die besluiten kunnen ook steeds worden genomen met verschillende besluitvormingsprocedures, zoals de adviesprocedure, de samenwerkingsprocedure en de co-decisieprocedure. Het voornaamste verschil in deze procedures is de betrokkenheid van het Europees parlement, in de adviesprocedure formeel weinig invloed, in de samenwerkingsprocedure een groter gewicht voor het Europees parlement en in de co-decisieprocedure is het parlement medewetgever en heeft een sterke positie. Hoewel geen duidelijke voorrang bestaat tussen de verschillende besluiten en besluitvormingsprocedures is het niet zo, dat elke hiërarchie van normen ontbreekt. Ik geef de heer Hirsch Ballin op dit punt gelijk. Er is zeer zeker sprake van enige rudimentaire vorm van hiërarchie. Zo heeft het Hof van Justitie bepaald dat de normen van primair gemeenschapsrecht bovenaan staan. In deze normen zijn inbegrepen de algemene rechtsbeginselen waarvan het Hof van Justitie op grond van artikel 220 EG de eerbiediging verzekert. Zolang de organen en instellingen van de Unie binnen hun bevoegdheden blijven, is het afgeleide secundaire gemeenschapsrecht aan die primaire normen onderworpen. Verder heeft het Hof ook bepaald – het is erg praktisch – dat later genomen besluiten voor eerder genomen besluiten gaan en dat binnen het secundaire gemeenschapsrecht wetgevende handelingen voorrang hebben op uitvoerende handelingen. Zo mag een uitvoeringsverordening, op enkele uitzonderingen na, niet buiten het kader van de toepassing van de beginselen van de basisverordening treden. Toch kunnen deze voorrangregels – het is geen echte hiërarchie – geen antwoord geven op alle

vragen over mogelijke hiërarchie van normen. Hierbij springen twee punten vooral in het oog. Allereerst is het onderscheid tussen wetgeving en uitvoering van wetgeving in de praktijk uiterst moeilijk te maken. Er bestaan verordeningen van de Raad die zo technisch zijn, dat het wetgevende karakter in twijfel kan worden getrokken. Vele van zulke besluiten zouden in de rechtsstelsels van de lidstaten dan ook niet als wetgevend worden aangemerkt. Het tweede probleem dat nog steeds op tafel ligt is dat het verdrag niet duidelijk voorschrijft, welk besluit met welke besluitvormingsprocedure genomen moet worden. Het kan derhalve onduidelijk zijn of, en zo ja hoe, het Europees parlement bij de besluitvorming dient te worden betrokken. Dat kan potentieel leiden tot conflicten tussen de instellingen, tot een procedure voor het Hof van Justitie aan toe. Voor degenen die het besluitvormingsproces binnen de Unie volgen, is dat geen heldere werkwijze. Het blijft noodzakelijk om ondanks de voorrangregels verder te kijken naar de hiërarchie der normen. Ik spreek dat de heren Hirsch Ballin en Jurgens na.

Inmiddels – dat is gebeurd na het verlate antwoord op de eerder gestelde vragen in mei 2000 – is toch in de lopende IGC over deze aspecten gesproken. Van Nederlandse zijde is in de eerste regeringsnotitie over de IGC opgenomen dat wij het van belang achten, dat in deze conferentie over de hiërarchie der normen gesproken zou worden. Dat is niet opgepakt, hoewel wij daar wel voor geijverd hebben. In dat kader is ook die doodleuke zin te verklaren van de minister. Niet dat wij het niet eerder geprobeerd zouden hebben, maar omdat wij het eerder hadden geprobeerd leek het niet zinvol om dat zo door te zetten. Het Portugese voorzitterschap heeft de vraag op tafel gelegd – en dat is toch interessant – naar de definitie van een wetgevend besluit. Dat is een deelaspect van de hiërarchie der normen. Het is een aspect dat vooral van belang is om te kunnen bepalen welke besluitvormingsprocedure aan een wetgevingsbesluit – lees: de co-decisieprocedure – gekoppeld moet worden, wat weer van belang is voor de mogelijke en wenselijke uitbreiding van de meerderheidsbesluitvorming. Dat hangt natuurlijk allemaal samen. Wetgevende besluiten dienen in geval van een

## Benschop

meerderheidsbesluitvorming voorzien te zijn van een co-decisieprocedure. Voor besluiten van een technisch karakter, waarover ik het zojuist ook had, zou een eenvoudiger procedure kunnen gelden. Daarmee is de vraag wat als wetgevend besluit of als wetgevende handeling gezien dient te worden op tafel gekomen.

Het Portugese voorzitterschap heeft daarvoor een definitie opgesteld: "Een wetgevingsbesluit heeft een algemene strekking. Het bepaalt voorzover mogelijk met inachtneming van de aard van de materie de algemene beginselen, de te verwezenlijken doelstellingen en de essentiële onderdelen van de ter uitvoering daarvan te nemen maatregelen." Dit voorstel van het toenmalige Portugese voorzitterschap is voor de zomer gedaan. Het voordeel ervan is natuurlijk, dat de discussie erover, die deel uitmaakt van de bredere discussie over de hiërarchie der normen, geactualiseerd en geactiveerd is, hoewel het onderwerp niet de prominentie op de agenda heeft gekregen die wij eerder hebben voorgestaan. Dat is positief.

Het is natuurlijk wel de vraag of de tekst die voorligt de goede definitie van een wetgevende handeling of een wetgevend besluit is. Daar moet verder naar gekeken worden. De normen in het voorstel zijn nog redelijk open. Een tweede probleem is, dat op het moment dat zo'n definitie wordt ingevoerd, die eigenlijk ook door het hele Verdrag heen moet worden toegepast. Dat heeft een veel ruimere strekking dan alleen het opstellen van de definitie. Het is de vraag of daarvoor de komende maanden bij de opstelling van het verdrag van Nice nog voldoende tijd is.

In het licht van de mogelijke bezwaren en de eerste discussieronde heeft het Portugese voorzitterschap in het verslag voor de Europese Raad van Veira, over de vorderingen in het kader van de regeringsconferentie, nog een alternatief gepresenteerd, namelijk een bepaling in het Verdrag waarbij uitgesproken wordt, dat de instellingen worden aangespoord om bij de besluitvorming de co-decisieprocedure te reserveren voor hoofdzaken. Daarmee zou een nieuwe norm geïntroduceerd kunnen worden zonder sluitende definitie van het wetgevend besluit en zonder een volledige hiërarchie der normen,

maar er zou in ieder geval een praktische stap op weg naar een verdere ordening gezet kunnen worden. Het is niet uit te sluiten dat langs die lijn van de praktijk van de besluitvorming een gewenste richting wordt ingeslagen, die later tot codificatie in de verdragen zou kunnen leiden.

Op enig moment na Nice beginnen zich de discussie over het handvest voor de grondrechten, de discussie over de splitsing en vereenvoudiging van de verdragen en de discussie over de verdeling van bevoegdheden af te tekenen. Dat maakt het eigenlijk waarschijnlijk dat er na Nice een vorm van constitutioneel proces of in ieder geval een verdere constitutionele discussie binnen de Europese Unie zal ontstaan. Ik vind eigenlijk dat het onderwerp van de hiërarchie der normen uitstekend een onderdeel daarvan zou kunnen zijn, zeker ook als de splitsing en vereenvoudiging van het Verdrag aan de orde komen. Wij moeten dan door het hele Verdrag heen. De operatie van de hiërarchie der normen en de definitie van het wetgevend besluit maken dat noodzakelijk. De regering is zeker van plan voor de discussie na Nice het onderwerp van de hiërarchie der normen en van het wetgevend besluit verder in te brengen. In de komende "Staat van de Unie" is dat onder woorden gebracht. Die ligt bij de drukker en verschijnt op Prinsjesdag, dus ik mag er verder niets over zeggen.

Ik onderschrijf ten eerste de suggesties van de Kamer om in het praktische werk, in de werkgroepen van de Raad, het aspect van de hiërarchie der normen en het aangeven van de onderlinge verbanden in de wetgeving te betrekken, zoals wij ook uitvoeringsaspecten bij de kwaliteit van de wetgeving betrekken. Ik zal zorgen dat daaraan de nodige aandacht wordt besteed.

Bij de evaluatie van de operatie inzake de kwaliteit van de wetgeving, die begin 2001 aanvangt, zullen de hiërarchie der normen en de helderheid daarover een plek kunnen en moeten krijgen. Ik hoop hiermee te hebben aangegeven, dat de geconstateerde vermoedelijkheid met behulp van dit debat in nieuwe inspiratie is omgezet.

□

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! In zijn antwoord heeft de staatssecretaris blijk gegeven van aanzienlijk meer betrokkenheid bij het onderwerp – en het belang ervan – dan tot nu toe. Van belang is wat hij heeft gezegd over de plaats die het onderwerp hiërarchie van normen dient te hebben in de constitutionele ontwikkeling die binnen Europa op gang moet komen en waarin ook het Handvest een rol speelt. In dat verband moet worden voorkomen dat de beperking van de co-decisieprocedure tot hoofdzaken wordt losgemaakt van het thema hiërarchie van normen. Het mag er namelijk niet toe leiden dat de plaats die het Europees parlement in die procedure heeft verworven, wordt uitgehold.

Wij zijn blij met de toezegging dat aandacht aan dit onderwerp wordt geschonken en met de persoonlijke betrokkenheid waarvan de staatssecretaris blijk heeft gegeven. Wil hij nog toezeggen – dit natuurlijk zonder de "Staat van de Europese Unie" onder de handen van de drukker uit te trekken – om de Kamer regelmatig, jaarlijks, te informeren over de ontwikkeling van de Europese rechtsorde en in het bijzonder over het onderwerp hiërarchie van normen?

□

Staatssecretaris **Benschop**: Mijnheer de voorzitter! De poging om de weg in te slaan van definitie van het wetgevingsbesluit of het reserveren van de co-decisieprocedure voor hoofdzaken heeft absoluut niet de bedoeling om de positie van het Europees parlement te marginaliseren. Integendeel zelfs. Het creëren van helderheid in de hiërarchie der normen heeft juist de bedoeling om de co-decisieprocedure correct te kunnen toepassen. Als er al sprake is van verschuiving in het evenwicht tussen instellingen, zal dat vooral zijn tussen Raad en Commissie. Immers, bij het maken van onderscheid tussen wetgeving en uitvoering, zal de uitvoering in de richting van de Commissie kunnen verschuiven. Thans heeft de Raad zowel via de wetgeving als via de daarbij behorende comitologieprocedure een sterke positie in de uitvoering. Ik denk dat daarin de aarzeling van een

## Benschop

aantal lidstaten zit. Nogmaals, er wordt niet gepoogd de positie van het Europees parlement te raken.

Aan het verzoek om regelmatig aandacht te besteden aan ontwikkelingen in de Europese rechtsorde zal ik graag voldoen. Ik denk dat de regering dit najaar, voorafgaand aan de Europese Raad van Nice, nog een vierde IGC-notitie zal laten verschijnen. Ook verwacht ik dat wij op de nu aan de orde zijnde onderwerpen nog uitgebreid en tijdig zullen terugkomen in het licht van de uitkomsten van Nice en een daarop mogelijk nog volgend proces.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, de notitie voor kennisgeving aan te nemen.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: Alvorens de vergadering te sluiten deel ik mede dat zo direct, aansluitend aan de vergadering, de onthulling zal plaatsvinden van de buste van Johan de Witt in de galerij die grenst aan deze zaal. Ik nodig alle leden en andere belangstellenden uit om daarbij aanwezig te zijn; na de onthulling zal een borrel plaatsvinden. Ik zou mij in dit verband kunnen voorstellen dat de vaste commissie voor Justitie, die nog moet vergaderen, eerst aandacht besteedt aan het grote verleden en daarna aan de toekomst, te weten de justitie.

Sluiting 17.14 uur

## Besluiten en ingekomen stukken

### Lijst van besluiten

De voorzitter heeft na overleg met het College van senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op:  
5 september 2000

Wijziging van de Wet overheids-personeel onder de werknemers-verzekeringen in verband met het in artikel 90 van die wet opnemen van de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 1999 een andere bestemming te bepalen voor de gehele of gedeeltelijke opbrengst van de heffing van premies ingevolge de

Werkloosheidswet over uitkeringen van overheidswerknemers en gewezen overheidswerknemers op grond van de Wet op de arbeidson-geschiktheidsverzekering (27056);

Wijziging van artikel 22, derde lid, van de Welzijnswet 1994 (27155);  
12 september 2000

Wijziging van de Wet wapens en munitie met betrekking tot de strafmaat voor verboden wapenbezit en verboden wapenhandel (26586);

Gemeentelijke herindeling in een deel van Twente (27096);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Algemene Zaken (III) voor het jaar 2000 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (27102);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2000 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (27103);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van de Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2000 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (27104);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2000 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (27105);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2000 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (27106);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2000 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (27107);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2000 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (27108);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2000 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (27110);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2000 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (27120);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het gemeentefonds voor het jaar 2000

(wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (27121);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het provinciefonds voor het jaar 2000 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (27122);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Fonds economische structuurversterking voor het jaar 2000 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (27123);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (XIV) voor het jaar 2000 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (27124);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2000 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (27125);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van de Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin (II) voor het jaar 2000 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (27126);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2000 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (27158);

Wijziging van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen in verband met het laten vervallen van de bijzondere verjaringstermijn (27185);

Wijziging van de begroting van de uitgaven van het Huis der Koningin (I) voor het jaar 1999 (slotwet) (27129);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van de Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin (II) voor het jaar 1999 (slotwet) (27130);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Algemene Zaken (III) voor het jaar 1999 (slotwet) (27131);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 1999 (slotwet) (27132);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1999 (slotwet) (27133);

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het