

Vergaderjaar 2018–2019

35 084

Wijziging van enige wetten en het treffen van voorzieningen in verband met de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie (Verzamelwet Brexit)

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 1 maart 2019

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het voorlopig verslag van de Commissie voor Europese Zaken met betrekking tot het wetsvoorstel voor een Verzamelwet Brexit.

Naar aanleiding van de vragen zal ik in algemene zin nader ingaan op enkele aspecten van het voorstel die door verschillende fracties zijn aangesneden, in het bijzonder in reactie op de mogelijkheid om op grond van artikel X, tweede lid, van het voorstel een voorziening te treffen in afwijking van het bepaalde bij of krachtens de wet. Bij de vraagsgewijze beantwoording in het tweede deel van deze memorie wordt in voorkomend geval volstaan met een verwijzing naar het daarop betrekking hebbende onderdeel in het navolgende algemene deel.

Algemeen deel

1. Noodzaak

De Brexit, op welk moment en langs welke weg deze ook zal plaatsvinden, zal vanwege de grote mate van verwevenheid van VK en NL op maatschappelijk en economisch vlak ingrijpende gevolgen hebben.

Bijzondere kenmerken van deze uitzonderlijke situatie zijn met name:

- de brede scope van de juridische gevolgen die de ontvlechting van de voorheen geïntegreerde rechtsstelsels van het VK en de EU heeft;
- de feitelijke gevolgen op velerlei terreinen van het maatschappelijk leven die deze juridische wijzigingen zullen hebben;
- de nog steeds bestaande onzekerheid over de juridische situatie na de Brexit;
- de wijze waarop andere lidstaten en het VK zullen handelen in reactie op de stelselwijziging;
- de indirecte effecten die de Brexit kan oproepen (bijvoorbeeld door verplaatsing van handelsstromen);
- de in bepaalde gevallen ontbrekende of zeer beperkte vrijheid vanuit de Europese (rechts)verhoudingen om op nationaal niveau feitelijke of regelgevende maatregelen te treffen in reactie op de Brexit.

De Brexit kan daarom in juridische termen worden gekwalificeerd als een stelselwijziging op nationaal en internationaal niveau zonder precedenten. Ter voorbereiding op de Brexit is daarom bezien welke scenario's zich zouden kunnen voordoen en welke maatregelen in die gevallen noodzakelijk en wenselijk zijn. Daarbij is geconstateerd dat voor verreweg het merendeel van de voorziene scenario's geen aanvullende regelgevende voorzieningen noodzakelijk zijn. Daar waar bleek dat dit anders was zal daarin voorzien worden door aanpassing van de regelgeving. Hierbij valt op de eerste plaats te wijzen op de artikelen I tot en met IX van dit voorstel. Aanpassing of aanvulling van regelgeving op lager dan wetsniveau zal gerealiseerd worden door op het geëigende niveau (wijzigings)regelingen tot stand te brengen.

Net zomin als in andere landen of op EU-niveau het geval is, durft de regering echter uit te sluiten dat zich onvoorziene complicaties zullen voordoen. Dat heeft niet alleen te maken met de omvang van de stelselwijziging als zodanig, maar ook met het feit dat het handelen van andere partijen dan de overheid zelf (het VK, andere EU-landen, derde landen, ondernemers, burgers) een variabele factor in het geheel vormt. Dat leidt ertoe dat op dit moment simpelweg niet met zekerheid valt te voorspellen welke praktische consequenties de Brexit zal hebben. Het is daarom naar de mening van de regering noodzakelijk om de lessen uit «gewone» stelselwijzigingen ter harte te nemen en, bij het streven naar een prudente voorbereiding van de Brexit, te voorzien in een op deze problematiek toegesneden vangnetbepaling als terugvaloptie bij onvoorziene problemen.

2. Inzet van bestaande noodrechtelijke voorzieningen

Bij de inventarisatie van scenario's en oplossingen is vanzelfsprekend ook bezien welke bestaande buitengewone/noodrechtelijke voorzieningen toepasselijk en inzetbaar kunnen zijn. In het debat over dit wetsvoorstel is in dit verband veelvuldig gewezen op de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden en de daaronder geschaarde verzameling wetten die reeds grondslagen voor noodmaatregelen bieden.

Anders dan wel wordt gedacht, biedt de Coördinatiewet c.s. echter geen dekkend geheel van voorzieningen voor elke denkbare vorm van noodmaatregelen. Die wet is namelijk gericht op de «handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid» (artikel 1) in buitengewone omstandigheden. Dit is een specifiek segment van mogelijke noodgevallen en dit dekt niet alle gevallen waarin noodbevoegdheden wenselijk of denkbaar zijn.

Er bestaan daarom naast de Coördinatiewet c.s. diverse andere wetten die een grondslag bieden voor het treffen van noodmaatregelen die qua karakter en toepassingsvoorwaarden verschillen van de voorzieningen waarop de Coördinatiewet ziet. Ter illustratie wijs ik op de volgende voorbeelden:

- De Wet op het financieel toezicht verleent in de artikelen 6:1 en 6:2 bevoegdheden aan de Minister van Financiën voor gevallen waarin hij van oordeel is «dat de stabiliteit van het financiële stelsel ernstig en onmiddellijk in gevaar komt door de situatie waarin een financiële onderneming met zetel in Nederland zich bevindt»;
- De Waterwet verleent in de artikelen 5.30 en 5.32 de beheerder van een watersysteem de bevoegdheid verlenen om in geval van gevaar c.q. watersnood de maatregelen te nemen die hij nodig oordeelt, zo nodig in afwijking van wettelijke voorschriften;
- De Wet publieke gezondheid verleent in artikel 20 de Minister van VWS de bevoegdheid om een ziekte(beeld) «waarbij een gegrond vermoeden bestaat van besmettelijkheid en ernstig gevaar voor de volksgezondheid» aan te merken als een ziekte waarop de in die wet geregelde

- maatregelen, waaronder bijvoorbeeld quarantaine, toepasselijk zijn (in aanvulling op de in de wet zelf opgesomde ziektes);
- De Geneesmiddelenwet geeft in artikel 40 de Minister van VWS de bevoegdheid een ontheffing te verlenen die het mogelijk maakt een geneesmiddel in het handelsverkeer te brengen zonder dat daarvoor een handelsvergunning is verleend «teneinde de verspreiding van een door Onze Minister in de ontheffing aangewezen ziekteverwekker, gifstof, chemische agens of nucleaire straling die schadelijk kan zijn voor de volksgezondheid, tegen te gaan»;
 - Op grond van artikel 52 van de Geneesmiddelenwet kan het College ter beoordeling van geneesmiddelen «om volksgezondheidsredenen» zonder aanvraag een handelsvergunning verlenen aan een naar zijn oordeel daarvoor in aanmerking komende rechtspersoon indien het desbetreffende geneesmiddel niet in Nederland in de handel is, maar wel in een andere lidstaat.

Deze voorbeelden tonen dat het niet uitzonderlijk is om voorzieningen voor (nood)situaties buiten het kader van de Coördinatiewet te creëren. Dat geeft de mogelijkheid beter aan te sluiten bij de specifieke problematiek die daarbij aan de orde is waardoor als het ware beter maatwerk geleverd kan worden. Dit is zichtbaar doordat het karakter van, en de criteria voor toepassing van die speciale bevoegdheden verschillen van die van de Coördinatiewet c.s. Ook de procedures die gevolgd moeten worden bij het invoeren van deze bevoegdheden, alsmede de regels op welke wijze vervolg gegeven moet worden aan dergelijke acties verschillen van die in de Coördinatiewet.

Het is naar de mening van de regering dan ook niet zo dat de Coördinatiewet als het ware als gouden standaard gezien kan worden voor de inzet van buitengewone bevoegdheden. Anders dan wel wordt gesuggereerd is het bij toepassing van de Coördinatiewet mogelijk om in geval van buitengewone omstandigheden terstond, door middel van een koninklijk besluit waarover de Raad van State niet wordt gehoord, bevoegdheden te activeren die eveneens terstond ingezet kunnen worden. Eerst achteraf worden Raad van State en parlement betrokken bij de beoordeling van het besluit tot uitroepen van de uitzonderingstoestand.

Verder verbindt de Grondwet in artikel 103 aan het uitroepen van de uitzonderingstoestand expliciet de bevoegdheid om af te wijken van de in het tweede lid opgesomde grondwetsbepalingen (waaronder de uitoefening van godsdienst of levensovertuiging buiten gebouwen en besloten plaatsen, de vrijheid van meningsuiting, het recht van vereniging, het recht van vergadering en betoging; het verbod op binnentreden van een woning zonder voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel van binnentreden).

De regering meent daarom dat het niet juist is om in de Coördinatiewet c.s. een geschikt alternatief te zien voor de specifiek op de Brexit toegesneden vangnetbepaling in artikel X van het voorstel.

3. Toepassingscriteria, inkadering en procedurele waarborgen

In bijlage 1 bij deze memorie van antwoord treft u een schematisch overzicht aan van de procedures en voorwaarden die gelden bij toepassing van artikel X.

Voor het treffen van een voorziening in afwijking van het bepaalde bij of krachtens de wet (artikel X, tweede lid) geldt steeds de voorwaarde dat ófwel nodig moet zijn voor de goede tenuitvoerlegging van een bindende EU-rechtshandeling, ófwel nodig moet zijn ter voorkoming van onaanvaardbare en onomkeerbare gevolgen van problemen die door de Brexit in het leven worden geroepen. Een dergelijke voorziening wordt in beginsel bij algemene maatregel van bestuur getroffen, tenzij het in

verband met de spoedeisendheid noodzakelijk is te kiezen voor de snellere procedure van een ministeriële regeling.

Bij deze vangnetbepaling is de kern van de vraag steeds op welke termijn een voorziening voor een geconstateerd probleem gerealiseerd moet kunnen worden. Als de bestaande regelgeving geen mogelijkheid geeft om binnen de noodzakelijk geachte termijn een voorziening te realiseren, is sprake van spoedeisendheid die op grond van artikel X achtereenvolgens de weg openstelt voor een tijdelijke voorziening door middel van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling. Daarbij moet ook geoordeeld worden dat de gevolgen, wanneer niet tijdig een voorziening getroffen kan worden, onaanvaardbaar en onomkeerbaar zijn. De spoedeisendheid van een maatregel moet worden beoordeeld door het tijdvak waarbinnen de voorziening zo mogelijk gerealiseerd dient te zijn, af te zetten tegen de doorlooptijd van de gebruikelijke weg om die voorziening te realiseren. Als die doorlooptijd langer is dan het eerste tijdvak is sprake van spoedeisendheid in de zin van artikel X.

Het is dus niet voldoende om te constateren dat de gebruikelijke weg langer duurt dan wanneer artikel X ingezet wordt, omdat ook de noodzaak van die verkorting van het tijdspad moet vaststaan. Indien een voorgenomen voorziening het beoogde effect ook nog zal kunnen realiseren wanneer deze tot stand wordt gebracht via een formeel wetgevingstraject, is geen sprake van spoedeisendheid die het gebruik van een lichtere regelgevingsprocedure kan rechtvaardigen. Als aannemelijk is dat dit effect daarentegen niet gerealiseerd kan worden als gevolg van het tijdsverloop dat gemoeid is met de langere procedure, is wel van spoedeisendheid sprake.

Bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van een voorziening moet bezien worden of er andere middelen beschikbaar zijn om de beoogde voorziening te realiseren. Daarvan is dus geen sprake wanneer het bestaande recht al mogelijkheden biedt (bijvoorbeeld bevoegdheden bevat tot het stellen van nadere regels of het verlenen van ontheffingen) die het mogelijk maken de voorziening te realiseren binnen de termijn die de situatie vereist. Bij het criterium «onomkeerbaar» moet gedacht worden aan situaties waarin een ongewenste situatie of uitkomst ook achteraf niet ongedaan gemaakt kan worden. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer levende have of bederfelijke waar verloren dreigt te gaan. Ook het uitblijven van tijdig uitsluitel over een onverwacht opgekomen juridische vraag kan onomkeerbare gevolgen hebben als dat bijvoorbeeld zou leiden tot ondernemersbeslissingen die leiden tot een verschuiving van handelstromen of het terugdraaien van de productie. «Onaanvaardbaar» is een subjectief begrip en de invulling daarvan een politieke keuze. Het is in eerste instantie aan de regering om daar in een concreet geval te oordelen of aan dit criterium is voldaan; het parlement kan daar (in het kader van de procedurele voorzieningen of op andere wijze) een oordeel over geven. Om tot het oordeel te komen dat iets «onaanvaardbaar» is, zal allereerst sprake moeten zijn van een situatie of toestand die afwijkt van wat in de gegeven omstandigheden de meest wenselijke situatie zou zijn, mede in het licht van de voor de Brexit bestaande status quo en de geest van de wettelijke regelingen die dat geval beslaan. Ten tweede moet er ook een reële mogelijkheid bestaan om dat alternatief te kunnen realiseren. Het is immers betekenisloos om een onwenselijke situatie als onaanvaardbaar te betitelen als er geen handelingsperspectief bestaat om verandering in die situatie te brengen. Ten derde moet het voordeel van dat handelen (te weten: het realiseren van de alternatieve situatie) zwaarder wegen dan de eventuele nadelen daarvan. Bij deze afweging van voor- en nadelen valt in het bijzonder te denken aan nadelen die derden kunnen ondervinden van de overwogen afwijking van de geldende regels. In beginsel moet eenieder erop kunnen vertrouwen dat de wettelijke regels worden toegepast, ook als dat soms nadelig uitpakt voor één of enkele individuen, dan wel ondernemingen.

Wanneer inderdaad een nadeel bij een derde kan worden aangewezen moet ook bezien worden of de betreffende norm wel beoogde de derde tegen dat nadeel te beschermen. Een voorbeeld: wanneer een ondernemer met een onvoorziene belemmering wordt geconfronteerd die hem belemmert zijn handel op de gebruikelijke wijze te continueren, kan dat een voordeel zijn voor een concurrent. Daarmee is echter niet gegeven dat deze laatste een te respecteren belang heeft dat pleit tegen deze voorziening.

4. Primaat van de wetgever

Een mee te wegen nadeel van een meer principiële aard bij gebruik van artikel X, tweede lid, is dat het treffen van een van wettelijke voorschriften afwijkende voorziening als zodanig reeds onwenselijk is, ongeacht de inhoudelijke argumenten die mogelijk pleiten vóór het treffen van zo'n voorziening. Zo'n voorziening mist immers de democratische legitimatie die formele wetgeving wel biedt.

Daar past echter de kanttekening bij dat staatsrechtelijke procedures, en wetgeving in het algemeen, geen doelen in zichzelf zijn, maar middelen om achterliggende doelen te realiseren. Deze doelen zijn in laatste instantie te herleiden tot de waarden die wij met het systeem van een democratische rechtsstaat beogen te borgen. Wij accepteren om die reden in het algemeen niet dat de overheid problemen creëert of laat voortbestaan wanneer het handelen of stilzitten van de overheid in overeenstemming is met de letter van de wet, maar strijdig met de geest daarvan – in het bijzonder wanneer de wetgever die problemen duidelijk niet heeft voorzien. Artikel X maakt het daarom mogelijk om in zo'n situatie te handelen aan de hand van de vraag of de wetgever, wanneer deze vooraf kennis zou hebben gehad van het opgetreden probleem, er voor gekozen zou hebben daarvoor een voorziening te treffen en zo ja, welke dat zou zijn geweest.

De regering heeft in dit voorstel niet gekozen voor een inkadering in de vorm van een limitatieve opsomming van deelterreinen of toegestane maatregelen die met artikel X mogelijk zijn (positieve lijst). Gegeven de brede strekking van de gevolgen van de Brexit zou zo'n naar volledigheid strevende opsomming weinig betekenis hebben vanwege de omvang daarvan. Het alternatief van een «negatieve lijst» (een opsomming van de terreinen/gevallen die buiten artikel X moeten blijven zou daarentegen juist weer weinig terreinen of maatregelen kunnen bevatten. Daarbij speelt mede een rol dat «gevoelige» maatregelen zoals die welke inbreuk zouden maken op grondrechten uit de aard van de zaak al uitgesloten zijn. Ik wijs er daarbij op dat de regering ook vóór aanneming van amendement 15 van de leden Van der Graaf en Leijten reeds de mening was toegedaan dat het op grond van de normenhiërarchie in het recht niet mogelijk is om bij de toepassing van artikel X inbreuk te maken op grondwettelijke, EU-rechtelijke of andere in internationale overeenkomsten neergelegde rechten en beginselen.

Op grond van deze overwegingen is ervan afgezien in dit wetsvoorstel een inkadering op te nemen van de gevallen waarin een voorziening toegestaan is, of van de inhoud die deze voorzieningen kunnen hebben. In plaats daarvan heeft de regering gekozen voor een opzet waarin door middel van procedurele voorzieningen een toereikende afbakening wordt gerealiseerd van de bevoegdheid om artikel X toe te passen (zulks vanzelfsprekend naast de algemene controlebevoegdheid die het parlement kan uitoefenen op het handelen van de regering). Met de verplichting om maatregelen op basis van artikel X voorafgaand aan, dan wel direct na de totstandbrenging daarvan aan het parlement voor te leggen wordt in de ogen van de regering de mindere mate van inkadering in de wet gecompenseerd door daar een grotere mate van parlementaire invloed op de uitvoering van de wet tegenover te stellen.

Dit is ook relevant bij de gestelde vragen over de proportionaliteit van het voorgestelde artikel X. Het zal duidelijk zijn dat het op dit moment nog niet mogelijk is een proportionaliteitsafweging te maken tussen de concrete problemen en de in reactie daarop voorgestelde maatregelen. Het parlement geeft echter geen carte blanche aan de regering omdat een maatregel op grond van artikel X, tweede lid, niet alleen achteraf¹ maar ook vooraf² dan wel direct volgend op de vaststelling en eventuele inwerkingtreding daarvan³ aan parlementaire beoordeling is onderworpen.

Gegeven de procedurele voorzieningen die het wetsvoorstel biedt om vroegtijdige betrokkenheid van het parlement te waarborgen, meent de regering dat er geen doorslaggevende bezwaren vanuit het beginsel van het primaat van de wetgever hoeven te bestaan tegen de vangnetbepaling.

5. Motie-Jurgens

Artikel X heeft ook aanleiding gegeven tot de vraag in hoeverre dit artikel verenigbaar is met het in de zogenaamde motie-Jurgens vastgelegde standpunt dat in hogere regelgeving niet wordt toegestaan dat daarvan in lagere regelgeving wordt afgeweken. Uit de parlementaire geschiedenis valt af te leiden dat het debat over deze kwestie in hoofdzaak was gericht tegen bepalingen die een structurele afwijking bij lagere regeling toelieten. Afwijkende regelingen ten behoeve van experimenten en noodgevallen werden niet onder dit verbod geschaard zoals ook blijkt uit aanwijzing 2.31 die ter uitwerking van deze motie op verzoek van de Eerste Kamer is opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving. In deze aanwijzing (waarvan het ontwerp ook onderwerp van bespreking vormde in het debat met de Kamer) is een uitzondering gemaakt voor afwijkende regelingen ten behoeve van noodsituaties.⁴

Ook na aanvaarding van de motie-Jurgens zijn, in het bijzonder in wetten waarmee een nieuw wettelijk stelsel werd ingevoerd vaak bepalingen opgenomen en aanvaard door uw Kamer, die tijdelijke afwijkingen van bij wet gestelde voorschriften door middel van een ministeriële regeling mogelijk maken⁵.

De regering meent daarom dat artikel X niet onverenigbaar is met de strekking van de motie-Jurgens of de hiervoor aangehaalde aanwijzing voor de regelgeving.

¹ Bij gelegenheid van de behandeling van een aanpassings- of goedkeuringswet als bedoeld in art. X vierde, onderscheidenlijk vijfde lid.

² In het geval van voorhang van een ontwerpamvb krachtens artikel X, derde lid.

³ In het geval van een ministeriële regeling die direct na plaatsing in de Staatscourant aan het parlement wordt gezonden krachtens artikel X, achtste lid.

⁴ Aanwijzing 33a, ingevoegd bij de achtste wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Stcrt 2008, 176, p. 2); thans aanwijzing 2.31.

⁵ Zie bijvoorbeeld:

- art. 22 Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba;
- art. IV Wet implementatie richtlijn markten voor financiële instrumenten (2007);
- art. 176 Invoerings- en aanpassingswet Wet op het financieel toezicht;
- art. 5.1 Invoerings- en aanpassingswet Zorgverzekeringswet;
- art. IV Wet introductie premiepensioeninstellingen;
- art. XXX Wijzigingswet Wet op het basisonderwijs, enz. (het totstandbrengen van onder meer een Wet op het primair onderwijs en een Wet op de expertisecentra);
- art. 128 Invoeringswet Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.

Beantwoording aan de hand van de vragen

Noodzaak voor nationale maatregelen in EU-context

1.

De leden van de CDA-fractie hebben na de ingrijpende wijzigingen van het oorspronkelijke wetsvoorstel nog fundamentele vragen over het gegeven dat ook bij een inwerkingtreding van een terugtrekkingsakkoord de regering voorziet om nationaal maatregelen te nemen. Zien deze leden het goed dan is bij een, door de aan het woord zijnde leden nog steeds gewenste afloop met een terugtrekkingsakkoord, geen enkele noodzaak om te voorzien in nationale maatregelen.

Is het niet zo dat uit de tekst van het terugtrekkingsakkoord, artikel 126 tot 132, is af te lezen dat tenminste tot 2021, met mogelijkheid dit te verlengen, het VK op alle beleidsterreinen behandeld moet worden als zijnde een EU-lidstaat. De enige uitzondering daarop is institutioneel, namelijk dat het VK geen lid meer is van de EU-instituten, alsook de al overeengekomen opt-outs van het VK. Kan de regering aangeven waarom nationale maatregelen ook bij een terugtrekkingsakkoord nodig zouden kunnen zijn?

Nationale maatregelen kunnen ook bij een terugtrekkingsakkoord nodig kunnen zijn om een tweetal redenen. Ten eerste om redenen van rechtszekerheid omdat de bestaande nationale regels zodanig zijn geformuleerd dat twijfel kan ontstaan over wat rechtens geldt als het VK een derde land wordt. Voorbeelden daarvan zijn de artikelen I, II (met betrekking tot artikel 186b Wegenverkeerswet 1994) en III tot en met VI van het onderhavige wetsvoorstel. In de memorie van toelichting is uitgebreid aandacht gegeven aan de noodzaak van deze bepalingen. Ook artikel VII kan zowel worden gebruikt bij een deal als een no deal scenario. Dat artikel regelt een grondslag om maatregelen te nemen voor socialezekerheidsuitkeringen. De kans dat deze bepaling nodig zal zijn in een deal scenario is echter wel klein gelet op het beoogde regime voor de overgangperiode op grond van het voorliggende terugtrekkingsakkoord.

Het valt voorts – en dat is de tweede reden – niet uit te sluiten dat Europese regelgeving noopt tot snelle nationale maatregelen ter uitvoering daarvan. Ook hier geldt dat de kans op Europese regelgeving tijdens een overgangperiode op grond van het terugtrekkingsakkoord op dit terrein klein is, maar niet kan worden uitgesloten. Ook vanuit de Europese instellingen wordt daarover geen zekerheid gegeven.

2.

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat bij een terugtrekking van het VK in het geval van een no deal-scenario er maatregelen nodig zijn die problemen kunnen ondervangen. Maar maatregelen bij een ordelijke terugtrekking, waarbij er een uittredingsakkoord ligt, zijn niet in het belang van Nederland en de gezamenlijkheid in de EU. Zou de regering dit punt willen verduidelijken en willen ingaan op specifieke terreinen waar deze maatregelen wel mogelijk zijn vanuit Nederlandse optiek?

De veronderstelling dat nationale maatregelen bij een terugtrekkingsakkoord niet in het belang zijn van Nederland en de gezamenlijkheid van de EU, deelt de regering niet. Door de terugtrekking van het VK uit de EU wordt het VK van de ene op de andere dag een derde land. Dat betekent afhankelijk van de inhoud van een terugtrekkingsakkoord onder andere in het geval van coördinatie van sociale zekerheid, wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties en interconnectoren voor gas en elektriciteit dat de bevoegdheid uiteindelijk weer bij de lidstaten kan komen te liggen. De

EU regelt die beleidsterreinen op dit moment niet met derde landen. De huidige regelgeving ziet immers enkel op interconnectoren met lidstaten van de EU. De regering wil met de artikelen III en IV van het onderhavige wetsvoorstel zekerstellen dat de benodigde bevoegdheden om handhavend op te treden bestaan. Dat is in het belang van Nederland en tast de eenheid van de EU op geen enkele wijze aan. Daarbij is ook van belang dat Nederland voor het regime voor interconnectoren met derde landen het EU-regime overneemt.

3.

In dit verband willen de leden van de CDA-fractie ook vernemen of en waarom, en op welke beleidsterreinen de zogenaamde contingency measures die door de EU zijn voorgesteld ter voorbereiding van een no deal-scenario onvoldoende zouden zijn en derhalve tot aparte Nederlandse regels noodzaken.

De contingency maatregelen die de Commissie heeft voorgesteld betreffen een uitoefening van een bevoegdheid die in de EU Verdragen is vastgesteld. Als de EU een gedeelde bevoegdheid heeft met de lidstaten en deze bevoegdheid niet uitoefent, dan zijn de lidstaten bevoegd te handelen (artikel I, III, IV, V, VI en deels VII, VIII en IX). Daarnaast zijn er terreinen waarop de EU niet (volledig) bevoegd is. Ook kan soms wetgeving nodig zijn om juiste omzetting van EU maatregelen in nationaal recht als gevolg van de veranderde situatie te verzekeren.

4.

In de memorie van toelichting staat dat voor de toekomstige betrekkingen met het VK in veel gevallen de besluitvorming in EU-verband van doorslaggevend belang zal zijn.⁶ De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe dit besluitvormingsproces eruit ziet in het geval het beleidsterreinen betreft waarop de EU exclusief bevoegd is?

Vanaf het moment dat het VK zich heeft teruggetrokken uit de EU is het een derde land. Wanneer de EU een bevoegdheid heeft op alle terreinen waarop een voorgenomen overeenkomst met een derde land ziet, kan de EU een zogenaamd «EU-only» akkoord sluiten. De lidstaten zijn geen partij bij een EU-only akkoord. Wanneer de EU exclusief extern bevoegd is op alle onderdelen van de te sluiten overeenkomst, moet een EU-only akkoord worden gesloten.

Artikel 218 VWEU voorziet in één enkele en algemene procedure voor met name de onderhandeling over en de sluiting van de internationale overeenkomsten tussen de Unie en derde landen. De Raad besluit tijdens de gehele procedure met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, tenzij de overeenkomst met het VK een gebied betreft waarop handelingen van de Unie met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld (dat is bijvoorbeeld het geval wanneer het gemeenschappelijk buitenlands – en veiligheidsbeleid van de Unie rechtsgrondslag vormt voor het besluit van de Raad) of een associatieovereenkomst.

De procedure ziet er als volgt uit:

De Raad stelt, op aanbeveling van de Europese Commissie en/of de Hoge Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (HV), een besluit vast waarbij de onderhandelaar wordt gemachtigd tot het openen van de onderhandelingen. De Raad kan hierbij ook onderhandelingsrichtsnoeren vaststellen en een bijzonder comité aanwijzen, in overleg waarmee de onderhandelingen moeten worden gevoerd.

⁶ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 084, nr. 3, p. 2.

Na afronding van de onderhandelingen stelt de Raad op voorstel van de Commissie en/of HV een besluit vast tot ondertekening van de overeenkomst, alsmede een besluit tot sluiting. Voorafgaand aan de vaststelling van het besluit tot sluiting door de Raad is in de meeste gevallen goedkeuring van het Europees Parlement vereist. Na de sluiting van de overeenkomst door de EU en het VK kan de overeenkomst in werking treden.

5.

Kan de regering dit eveneens aangeven voor het geval het beleids-terreinen betreft waar geen sprake is van een exclusieve bevoegdheid van de EU?

Wanneer een voorgenomen overeenkomst met een derde land meer omvat dan de onderwerpen waarop de EU exclusief bevoegd is, kunnen de EU en de lidstaten een zogenaamd «gemengd» akkoord sluiten met een derde land. Voor zover het hierbij gaat om bepalingen die onder de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten vallen, moet deze overeenkomst als een «gemengd» akkoord worden gesloten. Voor de besluitvorming aan EU-zijde geldt de procedure zoals opgenomen in artikel 218 VWEU (dit is dezelfde procedure als de hierboven omgeschreven procedure voor de onderhandeling en sluiting van EU-only akkoorden). Een gemengd akkoord vereist daarnaast ook de ratificatie door de lidstaten, nadat zij hun (grond)wettelijke goedkeuringsprocedures hebben doorlopen. Zo'n akkoord vereist in Nederland dus voorafgaande instemming van het parlement. Een gemengd akkoord treedt pas in werking als het door alle verdragspartijen (de Unie, de lidstaten en het desbetreffende derde land) is geratificeerd. In afwachting van de inwerkingtreding van het akkoord kan de Raad besluiten tot voorlopige toepassing van delen van het akkoord tussen de Unie en het derde land. Voorlopige toepassing is enkel mogelijk voor onderdelen van het akkoord die onder de bevoegdheid van de Unie vallen.

6.

*Uit het in artikel 4, lid 3 van het Verdrag van de Europese Unie neergelegde loyaliteitsbeginsel volgt vervolgens dat Nederland geen maatregelen mag nemen die de onderhandelingen tussen de EU en het VK kunnen verstoren, zowel die over de terugtrekking als die over de toekomstige betrekkingen. De leden van de **PvdA**-fractie begrijpen dat dit de mogelijkheden beperkt om nu reeds vooruit te lopen op de mogelijke of denkbare situatie na de terugtrekking van het VK uit de EU. Zij vragen zich wel af hoe dit loyaliteitsbeginsel in de praktijk wordt getoetst. Vindt hierover binnen de EU-afstemming plaats, en zo ja, hoe?*

De praktijk laat zien dat de Europese Commissie het niet nalaat om procedures voor het Hof van Justitie van de EU te starten bij vermeende schendingen van de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en haar lidstaten. Uit vaste rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat het Hof waarde hecht aan het beginsel van loyale samenwerking. Zo heeft het Hof meermaals benadrukt dat hieruit voortvloeit dat lidstaten en de instellingen van de Unie, als de Unie en lidstaten gezamenlijk bevoegd zijn ten aanzien van een (voorgenomen) overeenkomst, moeten zorgen voor een nauwe samenwerking, zowel in de fase van onderhandeling en sluiting als bij de uitvoering van de aangegane verbintenissen.

7.

*De regering zou het VK op bepaalde terreinen tijdelijk als EU-lidstaat kunnen behandelen. De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen hoe de regering dit ziet. Op welke grondslag in Europese regels of verdragen heeft de regering die mogelijkheid gebaseerd?*

Om het VK gelijk te stellen met een EU-lidstaat is niet altijd een grondslag in Europese regels vereist. Dat is slechts het geval als de EU exclusief bevoegd is op een bepaald terrein te handelen. Als lidstaten zelfstandig bevoegd zijn te handelen is geen grondslag in het Unierecht nodig. Wel kan het zijn dat een lidstaat in zo'n geval op grond van het loyaliteitsbeginsel in nauw overleg met de Europese Commissie moet handelen als EU regelgeving of een overeenkomst van de EU met het VK op het desbetreffende terrein wordt voorbereid.

8.

Schept het unilateraal behandelen van een niet-EU-lid als zijnde een lidstaat geen precedentes en mogelijkheden om buiten de EU om (handels)afspraken te maken die juist op grond van de EU-verdragen zijn voorbehouden aan de EU?

Nederland kan het VK niet gelijkstellen aan een EU-lidstaat in het geval het gaat over de handel in goederen, diensten en directe investeringen. De EU is namelijk exclusief bevoegd op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek.

9.

En betreft het dan voornamelijk handelsafspraken of ook aangaande de rechtspositie van burgers, waardoor zij de facto de status van Unie-burger krijgen?

Als het gaat om de rechtspositie van burgers zoals het verblijfsrecht in Nederland en sociale zekerheid in Nederland is doorgaans Nederland bevoegd. Nederland kan staatsburgers van andere landen in die hoedanigheid geen Unieburgerschap verlenen. Unieburgerschap volgt rechtstreeks uit de EU-verdragen en het daaruit voortvloeiende recht om vrij te reizen en te verblijven in de EU geldt enkel voor staatsburgers van EU-lidstaten.

10.

En welke verdere juridische consequenties heeft een dergelijke gelijkstelling, zeker met het oog op het Europese Hof van Justitie?

Vooralsnog heeft een gelijkstelling geen juridische gevolgen met het oog op de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU. Als wordt besloten VK-staatsburgers op deelonderwerpen gelijk te stellen met EU-burgers, zal de regering vanzelfsprekend handelen in overeenstemming met het Unierecht en in het bijzonder de bevoegdheidsverdeling binnen de EU en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU.

3. Noodzaak voor voorzieningen op grond van artikel X

11.

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het wetsvoorstel een systematische analyse ontbreekt van de domeinen waarin zich uitzonderlijke situaties kunnen voordoen. Als gevolg hiervan valt het voorstel terug op generieke termen, die vooral duidelijk maken hoe overheersend de factor «unknown» is. Kan de regering wat nader ingaan op de specifieke velden waar sprake is van risico's en hoe op mogelijke problemen aldaar moet worden ingegaan? Een structurele kwestie als rechtsposities is toch iets anders dan een acuut probleem met agrarische producten.

Zie het algemene deel van deze memorie van antwoord, onderdeel 1.

12.

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering ook om duidelijker te maken wat zij verstaat onder de cruciale begrippen «onaanvaardbaar» en «onomkeerbaar» als kenmerkend voor de situaties waarop directe actie nodig is. Is er met voorbeelden duidelijk te maken wanneer een grens wordt overschreden?

Hetzelfde geldt voor de criteria die nopen tot ingrijpen: «spoedeisend» en «noodzakelijk». Kunnen ook deze nader worden gespecificeerd?

Zie het algemene deel van deze memorie van antwoord, onderdeel 3.

13.

De leden van de VVD-fractie vragen ook in welke verhouding de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van toezichhoudende, controlerende en handhavende instellingen staan tot het treffen van wettelijke voorzieningen?

Gaat een voorziening in als deze instanties de grenzen van hun bevoegdheden bereiken?

Toezichhoudende, controlerende en handhavende instellingen ontlenen hun taken en bevoegdheden aan de wet. Daar waar de bestaande regelgeving al toereikend is om te kunnen handelen op de wijze die de situatie vereist, zijn dus geen aanvullende wettelijke voorzieningen nodig. Als dat anders zou blijken te zijn (bijvoorbeeld omdat een handhavende instelling bevoegdheden of beslisregels nodig heeft die het bestaande recht nog niet biedt) moet daarin voorzien worden door aanvullende regelgeving.

Bij de vraag langs welke weg deze regelgeving tot stand moet worden gebracht moet allereerst bezien worden wat de inhoud van de vereiste regelgeving is (zo kan een nieuwe strafbepaling slechts bij wet in het leven worden geroepen) en wat de termijn is waarbinnen deze voorziening tot stand moet worden gebracht.

Indien blijkt dat deze voorziening niet tijdig tot stand gebracht kan worden volgens de reguliere weg, kan de toepassing van artikel X worden overwogen (waarbij vanzelfsprekend ook aan de in het algemene deel van deze memorie toegelichte wettelijke voorwaarden voldaan moet zijn).

14.

*Het wetsvoorstel, en met name het genoemde artikel X, voorziet in een aparte noodvoorziening voor nadat het VK uit de EU getreden is en kent op grond van de veronderstelde mogelijke nood uitzonderlijke en verregaande bevoegdheden toe aan de regering. De leden van de **SP**-fractie zouden de regering willen vragen om een nadere definiëring van «nood».*

In de context van het wetsvoorstel geldt dat van nood sprake is wanneer een ongewenste situatie voorkomen of beëindigd moet worden en de bestaande wegen om een voorziening te treffen (de reguliere regelgevende en bestuursbevoegdheden) niet toereikend zijn om dit te bereiken binnen de termijn die de omstandigheden van het concrete geval vereisen. Ik verwijs ook naar het algemene deel van deze memorie van antwoord, onderdeel 3.

15.

De regering stelt in de beantwoording van vragen uit de Tweede Kamer dat het bestaande staatsnoodrecht – zoals de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden – onvoldoende soelaas biedt, onder andere omdat het

niet te verwachten is dat ten gevolge van de uittreding van het VK van een dergelijke nood- dat wil zeggen waarvoor het staatsnoodrecht bedoeld is – sprake zal zijn.⁷ De suggestie hierbij is dat de mogelijke nood van een minder ernstige aard zal zijn. Maar in welk opzicht zou er dan nog wel van nood gesproken kunnen worden? Een nood die kennelijk minder ernstig is dan waar het staatsnoodrecht in voorziet, maar toch nog zo ernstig dat er aparte voorzieningen en ministeriële bevoegdheden voor gecreëerd moeten worden?

Zie het algemene deel van deze memorie van antwoord, onderdeel 2

16.

Kan de regering, zo vragen de aan het woord zijnde leden, verduidelijken om wat voor soort nood het dan gaat en waarom deze nood – minder zwaar dan wat een echte noodtoestand zou rechtvaardigen – dan niet adequaat geadresseerd kan worden met bestaande wet- en regelgeving?

Zie het algemene deel van deze memorie van antwoord, onderdeel 2 en 3.

17.

In de nota naar aanleiding van het verslag⁸ wordt gesproken van menselijk leed en dierenleed maar hier wordt geen specificatie van gegeven. Wel lezen deze leden in de beantwoording van vragen van de Tweede Kamer dat er bijvoorbeeld sprake zou kunnen zijn van levend vee of bederfelijk waar op de kade. Zou dat dan een situatie zijn waarin er volgens de regering sprake is van nood welke de uitzonderlijke procedures zoals voorgesteld in Artikel X zouden kunnen rechtvaardigen?

Indien bestaande regelgeving eraan in de weg staat om een wenselijke en aanvaardbare oplossing voor een ernstig probleem te kunnen realiseren, zou inderdaad geoordeeld kunnen worden dat dat het treffen van een voorziening als bedoeld in artikel X kan rechtvaardigen.

18.

De leden van de SP-fractie vragen de regering of in zo'n geval of in soortgelijke gevallen niet al adequaat opgetreden kan worden binnen de huidige wettelijke kaders en door de daartoe aangewezen instanties zoals de NVWA. De aan het woord zijnde leden verzoeken de regering dit nader toe te lichten.

Dit wetsvoorstel is, zoals hiervoor al is aangegeven, niet gebaseerd op de aanname dat noodgevallen niet adequaat geadresseerd zouden kunnen worden op basis van bestaande wet- en regelgeving. Integendeel, voor de tot nu toe onderkende situaties is juist geoordeeld dat de bestaande regelgeving toereikend is om adequaat te kunnen handelen. Voor die gevallen waarin geconstateerd was dat dat nog niet het geval was zijn of worden wijzigingen voorbereid.

Artikel X vormt een vangnet voor eventuele problemen die op dit moment nog niet onderkend zijn en waarvoor de bestaande regelgeving of aanpassing daarvan langs de reguliere weg ontoereikend is om het probleem op een aanvaardbare manier op te lossen.

19.

Voorts, maakt de regering de vergelijking met een grote stelselwijziging als rechtvaardig voor eventuele noodmaatregelen in afwijking van bestaande wetgeving en zonder parlementaire goedkeuring vooraf. Zou

⁷ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 084, nr. 9, p. 5–6.

⁸ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 084, nr. 9, p. 11.

de regering deze term nog nader kunnen toelichten, in casu hier een definitie van geven?

Zie het algemene deel van deze memorie van antwoord, onderdeel 1.

20.

In het geval van de Brexit is dit bovendien, zo merken de leden van de SP-fractie op, een «stelselwijziging» die al twee jaar geleden is aangekondigd. Kan de regering uitleggen waarom het niet in staat is geweest om zich in deze twee jaar adequaat voor te bereiden op de gevolgen van deze «stelselwijziging»?

Normaliter vergt een stelselwijziging van enige omvang jaren van zorgvuldige voorbereiding. De ervaring leert echter dat ondanks de zorgvuldige voorbereiding zich soms onvoorziene situaties kunnen voordoen die noden tot overgangsmaatregelen die bij amvb of bij ministeriële regeling die in voorkomend geval ook moeten afwijken van de wet. Het is niet voor niets dat al bij tientallen stelselwijzigingen bepalingen in de wet zijn opgenomen die dit mogelijk maken. Ter illustratie wijs ik op het antwoord op vraag 183 in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 50).

21.

Kan men überhaupt spreken van nood bij een gebeurtenis die al twee jaar van te voren is aangekondigd?

22.

Valt dit binnen de definitie van «nood» zoals door de regering gehanteerd?

De Brexit als zodanig vormt niet een noodsituatie in de zin van dit wetsvoorstel, maar concrete problemen die thans nog niet zijn onderkend kunnen mogelijk wel zo betiteld worden.

23.

Wederom in de context van het begrip «nood» hebben de leden van de SP-fractie er zich over verbaasd dat er in de wet en in de toelichting geen duidelijk onderscheid is gemaakt tussen een no deal-scenario en een scenario waarin er wel een uitredingsakkoord zal zijn vóór 30 maart. Klopt het dat in dat laatste geval het VK nog voor het allergrootste gedeelte onder het acquis zal vallen en de regels van bijvoorbeeld de interne markt gewoon van kracht blijven in het verkeer met het VK?

Indien het voorliggende terugtrekkingsakkoord in werking treedt, zal op grond van de daarin overeengekomen overgangperiode het recht van de Unie tot en met 31 december 2020 van toepassing blijven op en in het VK. Er is slechts een beperkt aantal uitzonderingen hierop, die limitatief in het terugtrekkingsakkoord zijn opgenomen. De regels van de interne markt vallen niet onder die uitzonderingen, en deze zullen tijdens de overgangperiode dan ook op en in het VK volledig van toepassing zijn met bijbehorend toezicht van de Europese instellingen en organen.

24.

Klopt het dat dit akkoord is gesloten juist om ongewenste gevolgen op korte termijn van de Brexit tegen te gaan?

Het voorliggende terugtrekkingsakkoord is nodig voor een ordelijke terugtrekking van het VK uit de EU. Zoals het kabinet herhaaldelijk heeft aangegeven, wordt Nederland in elk scenario relatief zwaar geraakt door de terugtrekking van het VK uit de EU, maar in een no deal scenario nog

veel meer dan bij een terugtrekkingsakkoord. Gegeven dit feit en gezien het politieke krachtenveld binnen het VK is het kabinet van mening dat het voorliggende terugtrekkingsakkoord het hoogst haalbare is. De rechten van burgers die nu onder de bescherming van het EU-recht vallen, blijven gehandhaafd, en het VK heeft zich er in het terugtrekkingsakkoord aan gecommiteerd bij te dragen aan alle verplichtingen die de 28 EU-lidstaten tijdens het lidmaatschap van het VK zijn aangegaan. Bovendien wordt een harde grens op het Ierse eiland voorkomen zonder dat er een gat in de interne markt lijkt te ontstaan. De voorziene overgangsperiode is van belang omdat die de tijd biedt om akkoorden over de toekomstige relatie uit te onderhandelen en burgers en bedrijven extra de tijd geeft om zich voor te bereiden op de situatie na het einde van de overgangsperiode en hopelijk met het vooruitzicht van afspraken voor een nieuwe relatie die dan al in een vergevorderd stadium of zelfs al vastgelegd zouden kunnen zijn.

25.

Meent de regering dat er dan nog steeds sprake zou kunnen zijn van noodsituaties welke de uitzonderlijke bevoegdheden zoals voorgesteld in artikel X rechtvaardigen?

Ook bij een Brexit met terugtrekkingsakkoord valt niet uit te sluiten dat zich onvoorziene problemen voordoen. Artikel X kan ook in die gevallen worden gebruikt. Teven kan dit artikel worden gebruikt om, indien noodzakelijk, snel uitvoering te kunnen geven aan besluiten van de EU of van VK en EU gezamenlijk waarmee zulke onvoorziene situaties geregeld worden.

26.

Acht de regering het risico op noodsituaties ten gevolge van een uittreding van het VK op basis van het akkoord groter dan de risico's op noodsituaties welke sowieso al bestaan? Er kunnen zich immers altijd rampen en andere onvoorziene gebeurtenissen voordoen.

De ervaring leert dat bij grote stelselwijzigingen – waarmee de Brexit kan worden vergeleken – zich onverwachte situaties voordoen waarin snel regelend moet worden opgetreden. In sommige situaties is het zelfs nodig om in afwijking van de wet te handelen. Het is een waardevol gebleken praktijk om daarmee in wetgeving rekening te houden.

27.

*Ook de leden van de **GroenLinks**-fractie vragen of de regering heeft overwogen om mogelijke noodscenario's te ondervangen met behulp van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden? Waarom wel of waarom niet?*

En zo nee, waarom is deze wet niet toepasbaar inzake noodgevallen na de Brexit.

De eventuele toepasbaarheid van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden wordt slechts door de in die wet opgenomen voorwaarden beperkt. Het onderhavige wetsvoorstel brengt daar geen veranderingen in. Wel gaat de regering ervan uit dat eventuele onverwachte problemen die de Brexit mogelijk doen ontstaan niet van dien aard zullen zijn dat de toepassing van de Coördinatiewet mogelijk en wenselijk zou blijken te zijn. Zie hiervoor verder het algemene deel van deze memorie van antwoord, onderdeel 2.

28.

De Minister krijgt in het wetsvoorstel de mogelijkheid om eigenhandig zonder constitutioneelrechtelijke garantie, zonder het horen van de Raad van State, terstond regels te maken waarmee afgeweken kan worden van allerlei hogere regelgeving. Is de regering het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat de huidige wet verder gaat dan dat de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden toestaat?

Zie het algemene deel van deze memorie van antwoord, onderdeel 2.

29.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen tevens of aan het besluit om artikel X in deze vorm op te nemen in de verzamelwet Brexit een risicoanalyse ten grondslag ligt bij een no deal-scenario, naast de in memorie van toelichting genoemde effectrapportage?

Zo ja, welke risicoanalyse betreft dit en gaat deze specifiek in op de noodzaak van een artikel zoals artikel X?

Het terugtrekken van een lidstaat uit de Europese Unie kent geen precedent, en er is derhalve geen bestaande systematiek die benut kan worden om alle effecten voor de mogelijke varianten van een Brexit in beeld te brengen.

Het kabinet heeft continue de vinger aan de pols of alles in beeld is en er geen blinde vlekken zijn. Daartoe zijn onder meer op verzoek van de betrokken vakdepartementen externe validatie onderzoeken uitgevoerd over de voorbereidingen van de Douane (Kamerstukken II 2018/19, 31 934, nrs. 17 en 18) en van de Belastingdienst (Kamerstukken II 2018/19, 31 066, nr. 452), over de voorbereidingen op het terrein van luchtvaart (Kamerstukken II 2018/19, 23 987, nr. 313), is een onderzoek gedaan naar de leveringszekerheid van geneesmiddelen en medische hulpmiddelen (Kamerstukken II 2018/19, 23 987, nr. 297), en naar te verwachten gevolgen in de ferryhavens (Kamerstukken II 2018/19, 23 987, nr. 313). Actiepunten uit deze rapporten zijn meegenomen in de voorbereidingen.

Daarnaast heeft het kabinet een aantal interdepartementale themasessies georganiseerd waarbij beleid, uitvoering, toezicht en crisisexpertise zijn samengebracht om gezamenlijk te inventariseren welke ontwikkelingen zich mogelijk zouden kunnen voordoen, welke maatregelen tevoren al genomen kunnen worden om risico's te verkleinen en om een indruk te krijgen van resterende risico's. Hierbij is bewust gewerkt met extreme scenario's die helpen om goed te doordenken wat er zou kunnen gebeuren. Uit deze interdepartementale themasessies zijn drie onderwerpen voortgekomen waarvoor in geval van een no deal scenario er ook na het doorvoeren van voorbereidende maatregelen nog zodanige onzekerheden resteren dat er toch enig effect zou kunnen optreden. Het gaat om effecten rondom verkeer bij ferryterminals, geneesmiddelen en medische hulpmiddelen en handelsstromen. In januari is op hoog ambtelijk niveau met de nationale crisisstructuur geoefend, door op basis van fictieve scenario's dilemma's met betrekking tot verantwoordelijkheden, bevoegdheden, inhoudelijke tegenstrijdigheden en publieke opinie te bespreken.

De Nederlandse contingency maatregelen hebben gemeen dat ze voorbereiden op problemen waarvan te voorzien is dat ze mogelijk zullen optreden (zonder dat gezegd is dat die problemen zich daadwerkelijk zullen voordoen). Ondanks de gedegen voorbereiding van de overheid moet de overheid ook aandacht hebben voor onverwachte en onvoorziene

problemen die zouden kunnen optreden, de zogenaamde «unknown unknowns».

Naar mening van de regering zit juist daar, gegeven de unieke combinatie van uiteenlopende factoren die op elkaar ingrijpen, een risico dat we serieus moeten nemen. Nu is het eigen aan de aard van dergelijke problemen dat ze nog niet kenbaar zijn, en het is maar in beperkte mate mogelijk om voorbereidingen te treffen voor het onverwachte. De ervaring bij grote stelselwijzigingen is dat het nooit geheel valt uit te sluiten dat in de praktijk onvoorziene problemen optreden. Naarmate een stelselwijziging ingewikkelder is, neemt dat risico meer dan evenredig toe.

Op 18 januari 2019 heb ik de Tweede Kamer per brief geïnformeerd over alle voorbereidingen op een mogelijke no deal Brexit (Kamerstukken II 2019/19, 23 987, nr. 304). Op 22 februari 2019 zond ik de Tweede Kamer een overzicht van alle mogelijke no deal gevolgen en maatregelen dat ook online is geplaatst met verwijzingen naar alle onderliggende informatie. Op 28 februari jl. werd een actualisering van de stand van zaken in no deal voorbereidingen aan de Kamer gezonden. Tevens is het parlement met regelmaat geïnformeerd over de voorbereidingen (zie bijlage 2⁹). Het onderhavige wetsvoorstel is een relatief klein onderdeel van alle voorbereidingen.

30.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering een analyse heeft gemaakt van de EU-Withdrawal Act van het Britse parlement en de mogelijke betekenis van die vangnetten en schokdempers voor de noodzaak van artikel X in de huidige wet?

De *European Union (Withdrawal) Act 2018* ziet met name op hoe binnen de Britse rechtsorde wordt omgegaan met Europese regels op het moment van Brexit als geen nadere regels worden gesteld. Alleen al om die reden is niet goed voorspelbaar welk effect deze regels zullen hebben op het grensoverschrijdend verkeer (in de breedste zin) tussen Nederland en het VK. Verder valt op dat Sectie 23 van deze Act een Minister de mogelijkheid geeft om tot 10 jaar na de Brexit voorzieningen te treffen waaronder het wijzigen of intrekken van wetten¹⁰.

31.

Welke inhoudelijke criteria zijn er om artikel X in te roepen? Wanneer is iets nood en wanneer is iets een vitaal economisch belang? Is dit gedefinieerd?

Zie het algemene deel van deze memorie van antwoord, onderdeel 3.

32.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien in dat de onvoorspelbaarheid rond de uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie noopt tot noodmaatregelen. Deze leden vragen zich evengoed wel af of de bevoegdheden zoals deze gecreëerd worden in de Verzamelwet Brexit proportioneel zijn en vragen de regering hierop te reflecteren.

Zie het algemene deel van deze memorie van antwoord, onderdeel 3.

⁹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 161187.66.

¹⁰ Bevoegdheid geldt niet voor wetten die tot stand zijn gebracht na deze Act, want daarbij is al rekening gehouden met de Brexit.

33.

De leden van de ChristenUnie-fractie spreken de wens en hoop uit dat de regering zich niet genoodzaakt ziet van artikel X gebruik te maken. Zij vragen de regering in hoeverre zij zich hiervoor wil inspannen en van welke andere maatregelen zij denkt gebruik te kunnen maken alvorens zich tot artikel X te wenden.

Ook de regering hoopt dat niet van artikel X gebruik hoeft te worden gemaakt. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting, de nota naar aanleiding van het verslag en artikel X, eerste lid zelf, zal de regering slechts gebruik maken van deze bijzondere bevoegdheid om bij lagere regelgeving voorzieningen te treffen indien op grond van het bepaalde bij of krachtens een andere wet geen voorzieningen kunnen worden getroffen of indien terstond intredende onaanvaardbare gevolgen het treffen van voorzieningen als bedoeld in de eerste volzin noodzakelijk maken.

34.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke alternatieve maatregelen door de regering overwogen zijn om snel te kunnen acteren op onvoorziene omstandigheden na de uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie, anders dan die in het wetsvoorstel naar voren komen, en welke argumentatie ten grondslag ligt aan het feit dat deze niet ten uitvoer gebracht worden.

Zie het algemene deel van deze memorie van antwoord, onderdeel 1 en het antwoord op vraag 29.

4. Delegatiegrondslag en primaat van de wetgever

35.

*Is de regering het eens met de **GroenLinks**-fractie dat de delegatiegrondslag in artikel X het primaat van de wetgever aantast?*

Zie het algemene deel van deze memorie van antwoord, onderdeel 4.

36.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de Raad van State een machtiging om bij ministeriële regeling van de wet in formele zin af te wijken, zeker als de wetten waarvan afgeweken kan worden niet bepaald zijn, hoogst ongebruikelijk noemt en, gelet op het primaat van de wetgever, zeer onwenselijk. Hoe verhoudt artikel X zich tot de motie-Jurgens¹¹ inzake het niet toelaten van het afwijken van de wet door de regering bij het maken van lagere regelgeving?

Zie het algemene deel van deze memorie van antwoord, onderdeel 5.

37.

De Brexit is weliswaar een unieke gebeurtenis, maar niet een onvoorziene gebeurtenis. We weten immers al een paar jaar dat de Brexit er aankomt. Waarom is de regering van mening dat de Brexit zodanig onvoorzienbaar is dat het nodig is om met de delegatiegrondslag af te wijken van het primaat van de wetgever?

Zie het algemene deel van deze memorie van antwoord, onderdeel 1 en 4.

¹¹ Motie-Jurgens (PvdA) c.s. inzake het niet toelaten van het afwijken van de wet door de regering bij het maken van lagere regelgeving, Kamerstukken I, 2005–2006, 21.109, A.

38.

Anders dan bij eerdere precedentes het geval was, vormt het huidige voorgestelde artikel X in feite de kern van het wetsvoorstel en is de afwijkingsbevoegdheid niet beperkt tot een vooraf afgebakende lijst van wet- en regelgeving. Heeft de regering intussen wel een poging gedaan tot aanzet van een mogelijke lijst?

39.

En zo nee, gaat zij dit nog doen of gaat zij anderszins trachten meer helderheid te scheppen over een mogelijke lijst van wetten.

Zie het algemene deel van deze memorie van antwoord, onderdeel 3.

40.

In eerdere debatten heeft de regering aangegeven geen voorbeelden kunnen geven van wanneer het ministeriële regelingen nodig denkt te hebben omdat bestaande wettelijke kaders niet zouden voorzien en daarbij zo nodig af te wijken van de wet in formele zin. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering inmiddels wel voorbeelden kan geven van mogelijke scenario's waarbij dit opportuun zou kunnen zijn?

Er bestaan op dit moment nog steeds geen voorbeelden van situaties waarin het gebruik van artikel X concreet overwogen wordt. Wanneer gezocht wordt naar scenario's waarin dit aan de orde zou zijn, is het wellicht illustratief om te kijken naar de wijzigingsvoorstellen in de artikelen I tot en met IX van de wet. De noodzaak en wenselijkheid van deze wetswijzigingen waren al onderkend in de voorbereidende fase. Indien dat echter niet was gebeurd, zouden dat dus gevallen kunnen zijn geweest waar na de Brexit alsnog de noodzaak tot wetswijziging in beeld zou kunnen komen. Dan zou ook de afweging gemaakt moeten worden of vooruitlopend op deze wijziging een tijdelijke voorziening op basis van artikel X getroffen zou moeten worden.

41.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer werd er gesproken over het mogelijk voorkomen van mensen- of dierenleed. Waaraan denkt de regering dan?

De regering heeft daar geen specifiek beeld bij. Het moet gaan om leed met een mate van ernst die dat gebruik van de bijzondere bevoegdheid kan rechtvaardigen.

42.

Kan de regering specificeren en een aantal scenario's uitwerken waarbij er mogelijk sprake kan zijn van mensen- of dierenleed waarvoor binnen de huidige wet- en regelgeving geen grondslag is om handelend op te kunnen treden?

Op dit moment kennen we geen scenario's als bedoeld in de vraag. Als dat anders zou zijn, zouden we daarvoor een wijziging in de geldende wetgeving hebben voorgesteld zodat we voor die situatie artikel X niet nodig zouden hebben. Overigens bevat bestaande wetgeving al heel veel mogelijkheden voor de regering om adequaat op te treden bij mensen- en dierenleed.

43.

En kan het in die scenario's uitwerken hoe een ministeriële regeling, als het ware een ministerieel decreet, soelaas zou kunnen bieden en proportioneel is?

Om dezelfde reden als onder vraag 46 kan de regering dat niet. Vanzelfsprekend zal de regering of de desbetreffende Minister het gebruik van deze bijzondere bevoegdheid in voorkomend geval nadrukkelijk motiveren in de toelichting bij de betrokken regeling. Artikel X lid 1 verplicht ook nog eens uitdrukkelijk daartoe.

Zie verder ook het algemene deel van deze memorie van antwoord, onderdeel 4.

44.

De Minister noemde eerder het voorbeeld van hongerig vee aan de grens. Mogelijk sterven deze dieren door hitte, honger of anderszins. Ziet de regering artikel X als oplossing om een dergelijk probleem op te lossen?

45.

Acht de regering dergelijk dierenleed onacceptabel en daarom bij een dergelijke geval artikel X proportioneel?

De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken de regering om aan te geven of in het voorbeeld van dieren die door hitte, honger of anderszins in hun welzijn of gezondheid worden bedreigd, artikel X van de Verzamелwet als oplossing wordt gezien om een dergelijk probleem. Een dergelijke problematiek zou naar het oordeel van de regering inderdaad de inzet van artikel X kunnen rechtvaardigen en zou proportioneel zijn voor de dieren zich op het Nederlands territorium bevinden. Er zijn evenwel reeds bestaande wettelijke bevoegdheden beschikbaar die het mogelijk maken om zowel preventief als reactief een dergelijk probleem op te lossen. De toepasselijke en beschikbare wettelijke kaders hiervoor zijn de Verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten (PbEU van 5 januari 2005, nr. L 3) en de Wet Dieren.

46.

Of gaat het bijvoorbeeld over dieren die vaststaan aan de Britse grens en mogelijk als gevolg hiervan komen te overlijden en middels een ministeriële regeling wel in Nederland terecht zouden kunnen in tegenstelling tot andere lidstaten?

De invoer van dieren uit een derde land wordt volledig door Europese regelgeving bepaald. Het is niet mogelijk voor Nederland om een ministeriële regeling te treffen in afwijking van deze Europese kaders om alsnog de invoer van dieren die vaststaan aan de Britse zijde van de grens alsnog toegang te geven tot de Europese markt. Het is bovendien een problematiek die door de Britse autoriteiten op grond van de eigen wetgeving in het Britse territorium opgelost moet worden. Overigens is Verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten (PbEU van 5 januari 2005, nr. L 3) ook van toepassing op de transporten vanuit het Verenigd Koninkrijk die in de Europese Unie worden binnengelaten. Op basis van die verordening rust op de vervoerder of degene die laat vervoeren onder andere de verplichting dat dieren op gezette tijden water, voeder en rust in kwaliteit en in kwantiteit afgestemd op hun soort en grootte krijgen. Bij gebreken in de naleving van deze verplichtingen voor de dieren die getransporteerd worden, kan worden ingegrepen. De vervoerder of degene die dieren laat vervoeren vanuit het Verenigd Koninkrijk naar Nederland is verplicht om in overeenstemming met deze verplichtingen te handelen en de bijbehorende meldingen te verrichten en vergunningen te hebben. Indien er twijfel bestaat of een transport van dieren vanuit het Verenigd Koninkrijk in overeenstemming met de welzijnsnormen van deze verordening kan

plaatsvinden, zullen de benodigde vergunningen worden geweigerd of zal anderszins worden ingegrepen om het vervoer naar Nederland of in Nederland te verhinderen of te beëindigen.

47.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn zich bewust van het hypothetische karakter van bovenstaande vragen, maar achten een poging tot het helder krijgen van mogelijk onbekende scenario's waarvoor een ministeriële regeling noodzakelijk is, een nuttige exercitie omdat het hier immers over een aantasting gaat van de bevoegdheid tot delegatie zoals die voortvloeit uit de Nederlandse Grondwet en verregaande aantasting van het primaat van de wetgever. Deelt de regering dit standpunt?

De regering deelt zeker de mening dat het zinvol en verstandig is om te trachten zoveel mogelijk voorheen onbekende scenario's te onderkennen en uit te werken. Dat is ook waar de inspanningen van de departementen op gericht zijn geweest in de afgelopen jaren. Zoals moge blijken uit mijn eerdere antwoorden delen wij echter niet de kwalificatie dat deze wet (door opname van de vangnetbepaling in artikel X) het primaat van de wetgever aantast. Ik verwijs daarvoor ook naar het algemeen deel van deze memorie van antwoord, onderdeel 4.

48.

Kan de regering in de hierboven gevraagde hypothetische scenario's schetsen hoe een ministeriële regeling effectiever is dan een amvb met terugwerkende kracht, die binnen 36 uur wordt voorgehangen bij het parlement met snelle toetsing van de Raad van State?

Een ministeriële regeling kan binnen een dag worden opgesteld, en onmiddellijk na bekendmaking in werking treden. De procedure waarlangs een algemene maatregel van bestuur tot stand komt, kent een aantal extra verplichte stappen en vereist de betrokkenheid van meer actoren. Het ontwerp voor een amvb moet door het kabinet aan de Koning worden voorgelegd, hetgeen voorafgaande ministerraadsbehandeling vereist. De Koning moet besluiten in te stemmen met het voorstel. Ten gevolge op dit besluit moet het voor advies gezonden worden naar de Afdeling advisering van de Raad van State, die het advies opstelt en aan de Koning zendt (met kopie aan het eerstverantwoordelijke bewindspersoon). Vervolgens stelt deze bewindspersoon een nader rapport op waarin wordt ingegaan op de opmerkingen van de Afdeling en de eventuele wijzigingen die in reactie op het advies in het ontwerp zijn aangebracht. Dit nader rapport moet tezamen met het te bekrachtigen ontwerpbesluit weer aan de Koning worden voorgelegd. Na bekrachtiging moet het besluit door de eerstverantwoordelijke Minister ter bekendmaking aangeboden worden aan het Staatsblad alvorens in werking te kunnen treden.

Het is daarom niet realistisch om te menen dat een algemene maatregel van bestuur net zo snel als een ministeriële regeling vastgesteld zou kunnen worden en in werking zou kunnen treden.

Het voorgaande geldt a fortiori voor een formeel wetgevingstraject, dat zoals bekend nog de aanvullende stappen van behandeling in beide kamers van de Staten-Generaal kent. Eerder is gewezen op het voorbeeld van de wet waarmee het verplicht eigen risico voor het jaar 2018 ongewijzigd werd gelaten. Deze wet is in een periode van een week tot stand gebracht. Het is echter realistisch om te onderkennen dat dit een grote uitzondering is. Van de ruim 2300 wetten die blijkens de statistieken van de Eerste Kamer sinds 2003 het volledige parlementaire traject hebben doorlopen zijn er welgeteld 5 met een doorlooptijd van minder dan 30 dagen tussen adviesaanvraag en bekendmaking. Deze beschikbare data geven overigens ook geen inzicht in de vraag hoelang al gewerkt is

aan een voorstel voorafgaand dat eerste peilmoment, de indiening van de adviesaanvraag.

Verder moet daarbij bedacht worden dat het verkorten van behandelings-termijnen zoals in bepaalde gevallen heeft plaatsgevonden, vaak gerealiseerd kon worden doordat al vóór de eerste stap gezet werd, bekend was dat een spoedtraject ingezet zou gaan worden. Dat maakte het mogelijk om vooraf procedureafspraken over beschikbaarheid en reactietermijnen te maken met alle betrokkenen. Bij trajecten waarbij werkelijk zonder voorbereidingstijd op dag 1 gestart wordt om een regeling tot stand te brengen die op dag 2 in werking kon treden, is aan deze voorwaarde niet voldaan.

De oplossing om in zo'n geval met terugwerkende kracht zaken te regelen is naar de mening van de regering niet adequaat te achten. Terugwerkende kracht geeft pas rechtszekerheid op het moment dat de regeling daadwerkelijk is aangenomen. Bij bezwarende maatregelen is dit slechts onder bepaalde omstandigheden mogelijk en aan een regeling waarvan de overtreding met straf bedreigd wordt kan ingevolge artikel 16 van de Grondwet in ieder geval geen terugwerkende kracht worden verleend. In de gevallen waarin terugwerkende kracht wordt gebruikt is in het algemeen sprake van een noodgreep om een verzuim te repareren, niet als een alternatief voor regelgeving vooraf.

5. Parlementaire controle

49.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven wat zij, op grond van het voorliggende wetsvoorstel, gaat doen wanneer de één van beide Kamers zich bij meerderheid uitsprekt tegen een getroffen algemene maatregel van bestuur dan wel ministeriële regeling?

Als een ontwerp voor een algemene maatregel of een vastgestelde ministeriële regeling op verzet stuit bij één van de kamers zal de verantwoordelijke bewindspersoon in overleg treden met de kamers. Wanneer dit niet leidt tot overeenstemming over de maatregel zal gezien moeten worden of een aanpassing mogelijk is die de maatregel wel aanvaardbaar maakt. Indien ook dit niet leidt tot (een voldoende mate van) overeenstemming met de kamers zal het voorstel voor een amvb niet doorgezet worden. Indien het verzet zich richt tegen een (reeds in werking getreden) ministeriële regeling zal de bewindspersoon overgaan tot intrekking van die regeling. Die intrekking dient te geschieden door middel van een intrekkingregeling, waarin indien noodzakelijk ook de gevolgen voor eventuele bestaande gevallen geregeld kunnen worden. Bij deze intrekking speelt een rol dat een belanghebbende mogelijk een rechtens te respecteren vertrouwen kan hebben op toepassing van de regeling zoals deze luidde vóór de intrekking of wijziging daarvan. Dat zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat door middel van overgangsrecht wordt geregeld dat reeds verleende toestemmingen/vergunningen in stand gelaten worden (en eventueel afgebouwd worden) maar nieuwe gevallen niet meer in aanmerking komen.

50.

De leden van de PvdA-fractie vragen ook of de regering kan aangeven wat zij, op grond van het voorliggende wetsvoorstel, gaat doen wanneer één van beide Kamers zich bij meerderheid uitsprekt tegen een wetsvoorstel dat voorziet in het wijzigen van de wet zodanig dat de met een middels algemene maatregel van bestuur dan wel ministeriële regeling getroffen voorziening niet langer noodzakelijk is?

Wat is in een dergelijke situatie de status van betreffende algemene maatregel van bestuur dan wel ministeriële regeling?

Indien een wijzigingsvoorstel met betrekking tot een getroffen en in werking getreden voorziening wordt afgewezen door één van de Kamers, wordt ingevolge artikel X, zesde lid (amvb) of negende lid (ministeriële regeling) de betreffende regeling onverwijld ingetrokken.

Ook hier zal in de praktijk eerst bezien worden of aanpassing van het voorstel mogelijk is die het wetsvoorstel wel aanvaardbaar maakt. In dat geval kan het nodig zijn het voorstel aan te houden totdat aanpassing (eventueel door middel van een novelle) gerealiseerd kan worden. Indien dat niet mogelijk blijkt wordt de onderliggende tijdelijke maatregel beëindigd door middel van een amvb of ministeriële regeling houdende intrekking van de regeling. De amvb of ministeriële regeling blijft gelden tot het moment van intrekking daarvan. Daarom kan ook in dit geval de vraag aan de orde zijn of en zo ja welk overgangsrecht noodzakelijk is met betrekking tot eventuele bestaande gevallen

51.

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie constateren dat het wetsvoorstel de regering bevoegdheden geeft snel te handelen op onverwachte gebeurtenissen na uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie. Zij vragen zich af op welke wijze de regering rekening heeft gehouden met de parlementaire controle en vragen tevens op welke wijze de regering deze controle wenst te faciliteren in geval van gebruik van artikel X.*

Ik verwijs hiervoor naar het algemene deel van deze memorie van antwoord, onderdeel 4 en naar bijlage 1 bij deze memorie.

52.

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie begrijpen dat als gevolg van de uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie een groot aantal wetten aangepast zal moeten worden. Zij vragen de regering op welke wijze en termijn zij deze wetswijzigingen aan het parlement ter goedkeuring denkt aan te bieden.*

De wetten die moeten worden aangepast in verband met Brexit vindt u terug in dit wetsvoorstel. Voor het overige verwacht de regering geen wetten te hoeven aanpassen.

6. Gevolgen van voorzieningen voor burgers en bedrijven

53.

*De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel spreekt van individuele burgers en bedrijven die met de gevolgen van de Brexit worden geconfronteerd. De leden van de **VVD**-fractie vragen of het denkbaar is dat de gevolgen ook individuele gevallen kunnen betreffen die een voorziening vragen? Zo ja, kan dit leiden tot een uitermate groot aantal correcties in de wettelijke sfeer en dus tot overbelasting van het wetgevend proces? Wil de regering hierover haar gedachten laten gaan?*

Vanzelfsprekend heeft de regering bij het ontwikkelen van voorstellen voor bijzondere voorzieningen oog voor aspecten van wetgevingsefficiëntie en de belasting van het wetgevend proces. Zo kan een opnemen van een (voldoende geclausuleerde) vrijstellings-, ontheffings- of hardheidsclausule een geschikt middel zijn om te voorkomen dat elk individueel geval expliciet ingepast moet worden in het algemene stelsel van een regeling.

54.

In artikel X is geregeld dat het parlement het laatste woord heeft inzake het treffen van voorzieningen, waaronder op grond van de ministeriële regeling. Wat gebeurt er met de gevallen die reeds zijn afgewikkeld onder zo'n voorziening, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Worden de maatregelen dan ongedaan gemaakt en gecorrigeerd, of wordt er een nieuwe voorziening getroffen voor volgende gevallen in dezelfde categorie?

Ik verwijs hierbij naar het antwoord op de vragen 49 en 50.

7. Zes maanden-termijn

55.

*De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen of de regering kan aangeven waarom het in eerste instantie koos voor een termijn van een jaar ná de datum van terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie voor het kunnen treffen van voorzieningen onder artikel X voordat dit werd gewijzigd naar zes maanden tijdens de behandeling in de Tweede Kamer. Kan de regering aangeven of de bekorting van de termijn naar zes maanden hierin wijziging brengt?*

Kan de regering tot slot aangeven of het verschil zou maken wanneer de termijn niet zes maanden, zoals nu het geval is, maar drie maanden zou zijn? Acht zij het mogelijk opportuun om deze termijn nog verder te verkorten? En zo niet, kan de regering motiveren waarom niet? Kan de regering dan ook motiveren waarom de termijn van een half jaar wel acceptabel was?

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering tevens voor welke gevolgen zij zich gesteld weet nu de termijn waarbinnen dit artikel gebruikt kan worden per amendement is teruggebracht tot zes maanden.*

De termijn van een jaar is gekozen omdat de verwachting bestond dat binnen dat jaar de eventuele overgangsproblemen voldoende aan het licht zijn gekomen om na dat jaar met reguliere middelen het hoofd te bieden. Deze termijn van een jaar is ook terug te vinden in het Franse wetsvoorstel¹². De Britse EU (Withdrawal) Act 2018 kent, zoals hiervoor al aangegeven, zelfs een termijn van tien jaar voor de in sectie 23 neergelegde overgangsbevoegdheden van een Minister. De verkorting bij amendement van de werkingsperiode van artikel X tot een half jaar vergroot het risico dat we na ommekomst van deze werkingsperiode voor de situatie komen te staan dat spoedeisende overgangsmaatregelen noodzakelijk blijken te zijn (bijvoorbeeld door feitelijke ontwikkelingen in dat eerste half jaar na de Brexit) terwijl artikel X op dat moment niet meer toegepast mag worden. Naar de mening van de regering was dit risico niet dusdanig groot dat het amendement als onaanvaardbaar betiteld moest worden. Daarbij speelde ook de overweging een rol dat de ervaringen in de eerste maanden na de Brexit naar verwachting voldoende inzicht zullen hebben gegeven in eventuele lacunes in de regelgeving om tijdig maatregelen te kunnen nemen op basis van artikel X of door reguliere aanpassing van de regelgeving. Een verdere verkorting zou naar mening van de regering wel zeer onwenselijk zijn omdat dat niet alleen de «leerperiode» maar ook de periode om structurele wijzigingen in de regelgeving door te voeren om het verval van de vangnetbepaling te compenseren, te zeer zou bekorten.

¹² Zie artikel 1 en 2 van de Loi n° 2019-30 habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union Européenne.

8. Vergelijking met andere lidstaten

56.

*Tot slot willen de leden van de **CDA**-fractie graag vernemen hoe andere landen met grote economische relaties met het VK (zoals Duitsland, Frankrijk en België) omgaan met het EU Contingency pakket?*

Welke maatregelen nemen zij of is het EU Contingency pakket voor deze landen afdoende?

In de nota naar aanleiding van het verslag is hierop ingegaan (blz. 22–24). Hieruit blijkt dat alle genoemde landen wetgeving voorbereiden naast het EU Contingency pakket. Bij het schrijven van de nota naar aanleiding van het verslag was de inhoud van de het Belgische wetsontwerp nog niet bekend. Inmiddels is dat wel het geval.

De Belgische regering heeft op 19 februari 2019 een wetsontwerp¹³ ingediend bij het parlement. Het wetsontwerp beoogt de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk zonder akkoord met de Europese Unie te regelen. De wet zou enkel in werking treden als er geen akkoord tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk is bereikt.

Het is bedoeld als tijdelijk antwoord op de belangrijkste moeilijkheden als gevolg van de Brexit in de aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de federale wetgever vallen. Het wetsontwerp beoogt onder andere:

- a. Voor wat betreft verblijfsrechten een status quo voor bepaalde tijd voor Britten die al in België verblijven en dus een verlenging van alle bestaande rechten na terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie. Britten en hun familieleden die onder deze regeling vallen kunnen tijdens die verlenging een permanente verblijfsstatus krijgen volgende regels die voor hun golden voor de Brexit. De Koning kan, bij in ministerraad overlegd besluit, de toepassing van de bepalingen over verblijfsrecht vóór 31 december 2020 kan beëindigen als EU-verhoudingen of bilaterale verhoudingen daartoe nopen.
- b. Over energie regelt België zaken die in het Nederlandse wetsvoorstel in artikel IV over interconnectoren voor gas zijn opgenomen.
- c. Voor wat betreft sociale zekerheid verlengt het wetsontwerp de coördinatie van sociale zekerheid door het VK tot 31 december 2020 gelijk te stellen met een EU-lidstaat.

57.

*De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen of de regering een vergelijkend onderzoek heeft gedaan in andere Europese lidstaten aangaande deze verstreckende inperking van de parlementaire macht?*

Mocht dit niet het geval zijn, is de regering dit bereid alsnog te doen en de Kamers daarover te informeren?

Zo niet, wat is daar dan de reden van?

Zoals ook is toegelicht in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 22–23) heeft de regering geen noodzaak gezien een vergelijkend onderzoek te doen. Nut en noodzaak van een dergelijk onderzoek staan niet vast en de tijd ontbreekt voor een dergelijk tijdrovend onderzoek.

58.

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering eveneens hoe andere EU-landen zich voorbereiden op de uitreding van het VK uit de*

¹³ <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/3554/54K3554001.pdf>.

Europese Unie en hoe de Verzamelwet Brexit zich verhoudt tot deze inspanningen van andere landen?

De regering verwijst hiervoor naar de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 22–24) waarin de regering daarover een beeld heeft geschetst. In het antwoord op vraag 58 wordt inzicht gegeven in het wetsvoorstel dat inmiddels in België aanhangig is.

9. Artikel VII

59.

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met instemming kennisgenomen van de inspanningen die geleverd zijn om ongewenste situaties op het gebied van de sociale zekerheid bij een no-deal Brexit te voorkomen. Deze leden vragen of er andere situaties te verwachten zijn, anders dan die in de memorie van toelichting genoemd, waarbij de sociale zekerheid van Nederlandse staatsburgers weg kan vallen, met grote risico's op financieel of geneeskundig gebied, en hoe hiermee rekening wordt gehouden.*

Bij brief van 15 februari 2019 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de aanpak op het gebied van sociale zekerheid bij een no deal Brexit (Kamerstukken I 2018/19, 23 987, G).

Met de voorgestelde aanpak worden de effecten van een no deal Brexit op het gebied van sociale zekerheid gemitigeerd. De export van uitkeringen die al lopen op de dag van terugtrekking van het VK wordt zoveel mogelijk gecontinueerd. In deze brief is ook aangegeven dat het daartoe geformuleerde ontwerpbesluit uitdrukkelijk bedoeld is als een vangnetregeling. Een dergelijke vangnetregeling kan niet alle risico's op het gebied van sociale zekerheid van een no deal oplossen. Gelet op het unilaterale karakter van het ontwerpbesluit is het niet mogelijk om bijvoorbeeld eventuele gevallen van dubbel en onverzekerd zijn en daarmee van dubbele of geen premieafdracht voor personen die zich bevinden in een grensoverschrijdende situatie met het VK te voorkomen. Hier zijn wederkerige afspraken over de coördinatie van de nationale sociale verzekeringsbepalingen voor nodig. Zonder wederkerige afspraken wordt teruggevallen op het nationale recht. Daarnaast zijn onderlinge operationele afspraken gewenst over samenwerking op het terrein van de handhaving en gegevensuitwisseling. Bezien wordt, in afstemming met de Europese Commissie gezien de gevoeligheid van bilaterale contacten met het VK, wat de mogelijkheden zijn om met het VK te komen tot dit soort operationele afspraken.

Voor wat betreft de zorgrisico's binnen de sociale zekerheid geldt eveneens dat de maatregelen uit de Verzamelwet Brexit en bestaande regelingen niet alle risico's van een no deal kunnen oplossen. Uw Kamer is per brief van 20 december 2018 (Kamerstukken II 2018/19, 23 987, nr. 297) geïnformeerd door mijn collega, de Minister voor Medische Zorg en Sport, over specifieke maatregelen op het zorgdeel van de sociale zekerheid. Tevens is in de nota naar aanleiding van het verslag van de Verzamelwet Brexit ingegaan op dit onderwerp (Kamerstukken II 2018/19, 35 084, nr. 9).

10. Artikel XI

60.

Ten aanzien van de terugwerkendekrachtbepaling (tot en met 30 maart 2019) stelt de regering in de toelichting op artikel XI dat daarmee slechts beoogd wordt terugwerkende kracht te geven aan artikelen van het

*wetsvoorstel indien dit nodig is om vooruitlopend op de inwerkingtreding getroffen voorzieningen met een neutrale of begunstigend karakter van een wettelijke basis te voorzien. Kan de regering aangeven hoe zij waarborgt dat dit neutrale of begunstigende karakter inderdaad voor alle betrokkenen geldt, aldus vragen de leden van de **PvdA**-fractie.*

Tegen alle besluiten die genomen worden ter uitvoering van regelingen op basis van artikel X staat rechterlijke toetsing open. Als een besluit steunt op de terugwerkende kracht die aan een regeling is verbonden kan de rechter dat besluit vernietigen indien deze van mening is dat dat deze terugwerkende kracht strijdt met het rechtszekerheids- of het vertrouwensbeginsel.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Bijlage 1:

Schematisch overzicht van de procedures en voorwaarden die gelden bij de toepassing van artikel X.



