

Vergaderjaar 1998–1999 Nr. 62d

25 922 (R1613)

Goedkeuring van het op 2 oktober 1997 te Amsterdam tot stand gekomen Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, met Protocollen

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 februari 1999

Tijdens de behandeling van de goedkeuringswet van het Verdrag van Amsterdam in de Eerste Kamer is het ontbreken van een hiërarchie van normen in het Europese recht aan de orde gesteld. Van de zijde van de Kamer is de regering verzocht om een notitie waarin op dit onderwerp wordt ingegaan. De notitie zou met name aandacht moeten schenken aan de onderhandelingen over dit onderwerp tijdens de intergouvernementele conferentie. Deze notitie treft U hierbij aan.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

HIËRARCHIE DER NORMEN

Inleiding

In een relatief kort tijdsbestek van nog geen vijftig jaar heeft het Europese recht zich ontwikkeld. Over de betekenis ervan hoeft niet lang te worden uitgewijd. Het Europese recht werkt door in de nationale rechtsorde van de lidstaten. Vrijwel alle terreinen van de samenleving worden door Europees recht geraakt. Daarbij komt dat de Europese regelgeving in omvang en in mate van detail toeneemt. Deze snelle rechtsontwikkeling heeft ook vragen en problemen met zich meegebracht. Bijvoorbeeld de verhouding nationaal en Europees recht, de verenigbaarheid en afstemming van verschillende regels van Europees en nationaal recht en de doorzichtigheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid van de Europese regels. In de discussies over de kwaliteit van de Europese regelgeving wordt vaak gewezen op het ontbreken van een duidelijke hiërarchie van normen in het Europese recht. Deze notitie gaat in op de achtergrond van dit concept en beschrijft hoe de laatste IGC-onderhandelingen over dit onderwerp zijn verlopen.

Verschillende rechtsinstrumenten

De instellingen van de Europese Unie kunnen zich bedienen van verschillende rechtsinstrumenten om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken. De belangrijkste instrumenten die in het communautair recht worden gebruikt zijn de richtlijnen, verordeningen en besluiten (art. 189 EG). Deze instrumenten zijn juridisch bindend. De instellingen stellen verder met grote regelmaat juridisch niet-bindende resoluties, aanbevelingen en mededelingen vast. De tweede en derde pijler van het Unie-Verdrag schrijven andere instrumenten voor, zoals gemeenschappelijke standpunten en gemeenschappelijke optredens. Deze Raadsbesluiten binden de lidstaten, maar kunnen niet via het EG-Hof van Justitie worden afgedwongen. Overigens wordt het instrumentarium in de tweede en derde pijler door het Verdrag van Amsterdam aanzienlijk duidelijker bepaald dan tot nu toe het geval is. Van belang zijn uiteraard ook internationale overeenkomsten tussen de lidstaten of van de lidstaten en/of de Gemeenschap met derde landen.

Keuze van rechtsinstrumenten

Uit de tekst van het Verdrag is niet altijd duidelijk welk rechtsinstrument moet worden gebruikt. Voor optreden van de Unie is in ieder geval een specifieke bevoegdheidstoedeling in het Verdrag vereist. De keuze van het instrument hangt vervolgens vooral af van de beoogde werking en juridische binding van de handeling. De keuze hangt evenwel ook samen met overwegingen van politieke aard. De Commissie kan, bijvoorbeeld op basis van haar inschatting van de verhoudingen binnen het Europees Parlement en de Raad omtrent een voorstel dat ze wil doen, besluiten in plaats van een verordening een resolutie in te dienen. De tekst van het gekozen instrument moet uiteraard wel passen bij de in het Verdrag vastgelegde definitie van dat instrument.

Strijdigheid van rechtsinstrumenten/voorrangsregels

Het Verdrag bepaalt geen hiërarchie tussen de verschillende rechtsinstrumenten. Het staat dus niet op voorhand vast of een richtlijn boven een verordening gaat of vice versa. Omdat de instellingen juridisch gezien op gelijke voet staat kan ook niet worden gesteld dat een besluit van de Raad voorrang heeft boven een besluit van de Commissie of omgekeerd. Het kan voorkomen dat de handelingen van de instelling (of van een en

dezelfde instelling) met elkaar strijdig zijn. Bijvoorbeeld strijdigheid tussen een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad en de maatregelen die de Commissie ter uitvoering van deze richtlijn neemt. In dat soort gevallen zullen voorrangregels moeten worden gehanteerd om te bepalen welk besluit prevaleert. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie zijn de volgende voorrangregels af te leiden:

- De Verdragsregels gaan voor de (afgeleide, secundaire) basishandelingen;
- De juridisch bindende besluiten gaan altijd voor de juridisch niet-bindende besluiten;
- De basishandeling gaat voor de uitvoeringsmaatregelen die op de basishandeling zijn gebaseerd;
- De later genomen besluiten gaan voor de eerder genomen besluiten.

In de praktijk is het, ondanks deze globale richtsnoeren, niet altijd eenvoudig om vast te stellen hoe zich de verschillende Europees-rechtelijke regels tot elkaar verhouden. (Voor de goede orde zij erop gewezen dat een juridisch bindende Europese regel in beginsel altijd voor een rechtsregel van een lidstaat gaat.)

De IGC van 1991/Verdrag van Maastricht

Tijdens de intergouvernementele conferentie die leidde tot het Verdrag betreffende de Europese Unie (Verdrag van Maastricht) is het ontbreken van een hiërarchie van normen aan de orde gesteld. Het onderwerp is destijds op aandrang van het Europees Parlement, de Commissie en Italië op de agenda geplaatst. In het voorjaar van 1991, gedurende het Luxemburgse Voorzitterschap, bleek dat er niet veel steun van de andere lidstaten was voor een uitputtende bespreking van dit onderwerp. In Maastricht is eind 1991 alleen een verklaring (nummer 16) aangenomen «betreffende de hiërarchie tussen communautaire besluiten». In deze verklaring staat dat de intergouvernementele conferentie van 1996 zal nagaan in hoeverre de indeling van de communautaire besluiten kan worden herzien met het oog op de vaststelling van een passende hiërarchie tussen categorieën van besluiten.

De voorbereiding op de IGC van 1996

Ter voorbereiding op de intergouvernementele conferentie van 1996 hebben de Europese instellingen rapporten opgesteld over de thema's die naar hun oordeel in de conferentie aan de orde zouden moeten komen. In deze rapporten kreeg de hiërarchie van normen slechts geringe aandacht. Het Europees Parlement wees erop dat de omvang van de voorgenoemde wetgeving aan de hand van een hiërarchie van normen zou kunnen worden teruggedrongen. De Commissie meende dat het concept van nut kon zijn bij de vereenvoudiging van het wetgevende proces. Van de zijde van de lidstaten is ook beklemtoond dat de indeling van communautaire besluiten voor verbetering vatbaar is. In haar IGC-nota van 12 juli 1995 aan de Staten-Generaal wees de Nederlandse regering erop dat in het wetgevende proces hoofd- en bijzaken niet van elkaar worden gescheiden. Alle besluiten, ook de nadere regels ter invulling van «hoofddregels», moeten vaak via zware procedures van besluitvorming (codecisie) door de instellingen worden vastgesteld. Voor afgeleide regelgeving zou daarom een verkorte procedure moeten worden ingevoerd.

De reflectiegroep

De hiërarchie der normen is uiteraard, conform de genoemde verklaring bij het Verdrag van Maastricht, wel in de (aanloop naar de) IGC aan de orde geweest, maar de bespreking was wederom weinig vruchtbaar. Al tijdens de besprekingen over de afbakening van de agenda van de IGC in

het najaar van 1995 in de zogenoemde reflectiegroep onder leiding van de Spaanse Staatssecretaris Carlos Westendorp werd duidelijk dat er een grote mate van verdeeldheid was over de wenselijkheid van een nieuwe indeling van de communautaire besluiten. Een deel van de reflectiegroep was voor een indeling van Europese wetgeving in constitutionele, wetgevende en uitvoerende besluiten. Maar een ander deel van de reflectiegroep meende dat zo'n indeling het huidige Europese wetgevingsstelsel onnodig ingewikkeld zou maken. Tegenstanders van een hiërarchie van normen wezen het concept onder meer af omdat zij van oordeel waren dat de Unie niet te vergelijken is (mag worden) met een nationale staat. De indeling van besluiten zou ook kunnen leiden tot een discussie over een machtscheiding binnen de Unie; een onderwerp dat deze landen niet op de onderhandelingstafel wilden hebben.

De IGC-onderhandelingen

De hiërarchie der normen werd daarom al in een vroegtijdig stadium van de IGC een beladen begrip. Het vraagstuk riep in de lidstaten uiteenlopende reactie op. De verschillende appreciaties kwamen ongetwijfeld ook voort uit de verschillende rechtsculturen van de lidstaten. Van oudsher is er in het continentale recht meer aandacht voor een rangschikking van rechtsinstrumenten naar vorm geweest dan in het angelsaksische recht, waar inhoud en functie van het instrument zijn plaats ten opzichte van andere regels bepaalden. De complexiteit van de materie en de moeilijkheid om alle details en gevolgen van de invoering van een hiërarchie van normen te overzien, hebben de distantie van de onderhandelaars ten aanzien van het vraagstuk alleen maar groter gemaakt. Al tijdens het Italiaanse Voorzitterschap – opmerkelijk gezien de Italiaanse inzet op dit punt in 1991 – verplaatste de aandacht zich daarom naar andere aspecten van de aard en kwaliteit van de Europese wetgeving.

De resultaten van Amsterdam

Onder het Ierse en het Nederlandse Voorzitterschap is vooral gewerkt aan onderwerpen die direct of indirect verband houden met de kwaliteit van de Europese regelgeving. Zo is in de IGC wel veel gesproken over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. In Amsterdam is uiteindelijk een protocol tot stand gekomen dat precieze regels bevat voor de toepassing van deze beginselen in de praktijk. In verklaring 31 heeft de conferentie de Commissie opgeroepen om een voorstel in te dienen ter herziening van het Raadsbesluit uit 1987 inzake de voorwaarden voor de uitvoering van communautaire regelgeving. De Commissie heeft vorig jaar zomer dit voorstel ingediend. Dit voorstel wordt momenteel in Raadskader besproken.

Verder is onder meer door de inspanning van het Nederlandse Voorzitterschap een verklaring (nummer 39) over de redactionele kwaliteit van communautaire wetgeving aanvaard. Op grond van deze verklaring is gewerkt aan scherpe richtsnoeren voor de bewaking van de kwaliteit in de Europese regelgeving. Een interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie «betreffende de gemeenschappelijke richtsnoeren voor de redactionele kwaliteit van de communautaire wetgeving» is inmiddels tot stand gekomen. Op basis van deze richtsnoeren en op grond van ervaringen die de afgelopen jaren zijn opgedaan met de doorlichting van delen van de communautaire wetgeving, zoals het SLIM-project (Simpler Legislation for the Internal Market), hoopt de regering dat de kwaliteit van regelgeving zal verbeteren.

De nieuwe IGC over institutionele hervormingen

Het verloop van de onderhandelingen over de invoering van een algemene indeling van communautaire besluiten tijdens de twee laatste IGC's geeft weinig hoop dat op dit punt in een volgende conferentie meer kan worden bereikt. Desalniettemin blijft de regering van oordeel dat de onderhandelingen over de nog voor de uitbreiding van de Unie door te voeren institutionele hervormingen een belangrijk moment vormen om opnieuw de hiërarchie van normen aan de orde te stellen. Een hiërarchie van normen zou immers een nuttig instrument kunnen zijn om de besluitvorming van de instellingen doelmatiger te maken en om de kwaliteit van de Europese regelgeving te verbeteren.