

## De Wolff

gen zonder winstoogmerk of ondernemingen die geen winst behalen. Dat lijkt mij lastig. Het leidt ook tot de vraag wat precies uitbuiting is. Als 240 uur werken zonder enige beloning geen uitbuiting is, vraag ik mij af wat dan wel uitbuiting is.

Mijn laatste opmerking betreft de term "nationale menukaart leerstraffen", die ik een paar keer in de stukken tegen ben gekomen. Ik weet niet precies hoever de macht van de minister reikt, maar misschien is het voor hem doenlijk om voor de term nationale menukaart leerstraffen een andere term te laten inburgeren. Waar in het verleden nogal eens de onjuiste associatie is gelegd tussen de gevangenis en het hotelwezen, zou ik het betreuren als in de toekomst de link wordt gelegd tussen taakstraffen en het restaurant-bedrijf.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De beraadslaging zal worden hervat na de afhandeling van de eerste termijn van de zijde van de Kamer over de brief van de minister van Buitenlandse Zaken inzake de hiërarchie der normen in het Europees recht.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **de notitie Hiërarchie der normen in het Europees recht (25922, R1613, EK nr. 62d).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Voor de CDA-fractie is de Europese integratie wezenlijk méér dan een economisch integratieproces. Het verkiezingsprogramma "Samen leven doe je niet alleen" (1998-2002) zei over de Europese Unie dat deze "slagvaardig, democratisch en sociaal moeten zijn en ook zelf beantwoorden aan eisen van de rechtsstaat". Om die reden hebben wij bij de goedkeuring van het Verdrag van Amsterdam ook aandacht gevraagd voor de kwalitatieve aspecten van de Europese rechtsorde. Van regeringszijde is toen een notitie over de zogenaamde "hiërarchie van

normen" toegezegd en het is die notitie die wij vandaag eindelijk kunnen bespreken.

Het verslag dat de Kamer op 19 april 1999 over die notitie had uitgebracht, is pas op 16 mei 2000 beantwoord. Bij de aanbieding van de nota naar aanleiding van het verslag heeft de minister zich reeds schriftelijk voor de vertraging verontschuldigd. Wij zouden het daarbij hebben kunnen laten, ware het niet dat de nota naar aanleiding van het verslag een, gezien deze vertraging, haast provocerende passage bevat. Ik doel op het antwoord op onze vraag om het onderwerp bij de Intergouvernementele Conferentie aan de orde te stellen. De minister geeft aan hoe het met de agenda voor de IGC is gegaan, voegt daaraan toe dat het Portugese voorzitterschap de mogelijkheid nog andere onderwerpen te agenderen "lijkt (...) te willen beperken tot het grondrechtenhandvest en het EVDB" en voegt daar dan doodleuk aan toe: "De regering acht een eventuele Nederlandse interventie om het vraagstuk van de hiërarchie van normen alsnog aan de IGC-agenda toe te voegen daarom niet meer zinvol." Ja, dat begrijpen we, als het intussen mei 2000 is geworden.

Toch willen we bij dit onderwerp er niet van onze kant wegens het tijdsverloop het zwijgen toe doen. De ontwikkeling van de Europese samenwerking, ook als rechtsorde, blijft immers voor onze fractie van cruciaal belang en wij weten dat wij in die opvatting in deze Kamer en daarbuiten niet alleen staan. Bij de totstandkoming van de IGC van 1992 is een verklaring opgenomen waarin het volgende is bepaald: "De Conferentie komt overeen dat de Intergouvernementele Conferentie van 1996 zal nagaan in hoeverre de indeling van communautaire besluiten kan worden herzien met het oog op de vaststelling van een passende hiërarchie tussen de onderscheiden categorieën van besluiten." In het Europa-debat in deze Kamer op 26 november 1996 (Handelingen blz. 9-272) heeft onze fractie voor dit onderwerp uitdrukkelijk de aandacht gevraagd, omdat de Europese wetgeving zo vaak – verdiend of onverdiend – een bron van ergernis is. Het verwijt wordt gemaakt – ik citeer nu uit onze bijdrage aan dat debat – dat deze wetgeving "onnodig gedetailleerd en

slecht uitvoerbaar" zou zijn. Wij bepleitten daarom in dat debat "tot preciezere analyses te komen" en na te gaan of een systematiek tot stand kan worden gebracht met kaderwetgeving op Europees niveau en nadere regels die binnen die kaders hetzij op Europees niveau door de Commissie, hetzij door nationale organen worden vastgesteld. Waar het ons om gaat is dus de doorzichtigheid van de wetgeving, met subsidiariteit als principe voor de beperking van de regulering. Imelda Maher omschreef het praktische belang van dit onderwerp kernachtig: "A hierarchy of norms is needed to provide the substantive criteria under which deregulation can occur, if deregulation is really the intention behind the principle of subsidiarity" (in: J. Shaw/G. More, *The New Legal Dynamics of European Union*, Oxford 1995, p. 251). De regering stelde in haar notitie dat de verdragen geen hiërarchie tussen de verschillende rechtsinstrumenten bevatten. Dat zou trouwens een reden temeer moeten zijn om dit onderwerp aan de orde te stellen. Helemaal waar is die stelling overigens niet. In ieder geval schrijven Lenaerts en Van Nuffel in hun standaardwerk over "Constitutional Law of the European Union" (verschenen in Londen in 1999, blz. 530-531), dat niet alleen het secundaire gemeenschapsrecht van verordeningen en richtlijnen ondergeschikt is aan het primaire gemeenschapsrecht van de verdragen en algemene rechtsbeginselen, wat voor de hand ligt, maar dat er ook binnen het secundaire gemeenschapsrecht een hiërarchie is die uit de aard der besluiten voortvloeit: "legislative measures take precedence over implementing provisions, even though both may take the form of one of the instruments listed in Article 249". Zij stellen dus: wetgevende maatregelen hebben voorrang boven uitvoeringsvoorschriften, ook al kunnen die ook de vorm aannemen van een van de instrumenten omschreven in artikel 249. Dat is een iets andere benadering dan wij van regeringszijde vernemen in de nota naar aanleiding van het verslag. Lenaerts en van Nuffel zijn ook van oordeel dat de organieke besluiten van de Raad door hem bij andere besluiten in acht moeten worden genomen, tenzij er uitdrukkelijk wijziging in wordt gebracht. Bovendien brengt de aard van institutionele akkoorden volgens

## Hirsch Ballin

hen mee, dat de instellingen er bij hun taakvervulling rechtens aan gebonden zijn.

Wij zouden willen vernemen of de regering de zienswijze deelt dat er in dit opzicht toch wel mag worden aangenomen dat er sprake is van een soort rudimentaire hiërarchie van normen. Wij gaan er intussen uiteraard niet van uit, dat daarmee voldoende duidelijkheid zou zijn geschapen en dat daarmee ook aan de doelstellingen van een geordende en goed ingekaderde vereenvoudiging van wetgeving zou zijn voldaan. Daarop is ook door andere juristen geweest, bijvoorbeeld waar het gaat om de relaties tussen verschillende soorten communautaire regels. Dat is bijvoorbeeld gedaan door Beutler en Bieber in *Die Europäische Union - Rechtsordnung und Politik*, in 1993 verschenen in Baden-Baden. De verdere ontwikkeling van de Europese rechtsorde zou er naar ons inzicht en naar het inzicht van degenen die zich hebben bezighouden met de analyse van dit onderwerp, mee gediend zijn het concept van de "communautaire wet" te hernemen. Dat concept was te vinden in het Luxemburgse ontwerpverdrag van 1991. Toen was het te vroeg om daaraan vervolg te geven, maar we zijn nu wel bijna tien jaar verder.

De gedachte een normenhiërarchie in te voeren met een centrale plaats voor de Europese wet gaat terug op een voorstel van het Europese Parlement van begin 1991, neergelegd in het rapport Bourlanges. Deirdre Curtin uitte in 1993 in het *Common Market Law Review* (blz. 40) de veronderstelling, dat de ware reden waarom de boot toen werd – en, voeg ik daaraan toe, nog steeds wordt – afgehouden wel eens zou kunnen zijn dat bij de regerings-vertegenwoordigers de toekenning van executieve bevoegdheden aan de Commissie op basis van communautaire wetten weerstanden opriep. Ik wijs er in dit verband trouwens nogmaals op, dat het werken met deze Europese kaderwetgeving er ook toe kan leiden, dat met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel een toetsbare uitvoering in nationale wetgeving of wetgeving op subnationaal niveau plaatsvindt.

Er is dan ook alle reden om dit onderwerp niet onder de tafel te laten raken. De als een soort remplaçant in Amsterdam ge-

gendeerde redactionele kwaliteit van de communautaire wetgeving is natuurlijk hoogst belangrijk. De uitwerking van die besluiten in het Interinstitutionele Akkoord van 22 december 1998 is trouwens pijnlijk schraal. Het zou goed zijn als hierop van regeringszijde commentaar zou worden gegeven en als zou worden aangegeven hoe verder te handelen. Bij het onderwerp "hiërarchie van normen" gaat het om veel meer dan de wat ongelukkige term "hiërarchie" misschien doet vermoeden: het gaat om constitutionele vragen voor de verdere ontwikkeling van de Europese samenwerking en om een doorzichtiger opbouw van de Europese wetgeving. De taak van de instellingen die bij de gezamenlijke besluitvormingsprocedure van artikel 251 EG-Verdrag betrokken zijn, zou enorm worden verduidelijkt als de uitkomsten van deze procedure een welomschreven plaats in een normenhiërarchie zouden krijgen. Dat was ook de strekking van de oorspronkelijke voorstellen van 1991. Het zou een kader verschaffen waarbinnen delegatie van regelgeving niet tot onbeheersbare processen leidt, maar wel tot ontlasting van het niveau van de Europese wetgeving zou bijdragen.

Wij betreuren het dat de regering niet meer aandacht geeft aan de ontwikkeling van de Europese samenwerking als Europese rechtsorde. De "Staat van de Europese Unie" over de Europese agenda 1999/2000 vanuit Nederlands perspectief gaat vrijwel geheel aan de dimensie van een ontwikkeling van een Europese rechtsorde voorbij. Er is nauwelijks een woord over te vinden. Kan de staatssecretaris – of de minister ad interim – ons verzekeren dat de komende "Staat van de Europese Unie" op dit punt beter zal zijn?

De nota naar aanleiding van het verslag, drie bladzijden in druk, over het onderwerp dat wij vandaag bespreken, geeft vooral blijk van vermoeidheid. Eigenlijk was de notitie van 22 februari 1999 dan toch een stuk ambitieuzer. De uiteenzettingen hoe het kwam dat er niets van kwam werden toen in elk geval met een korte opmaat afgesloten: "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." Wij nodigen de staatssecretaris uit om toe te zeggen dat aan die twee zinnen – de opmaat waarmee de notitie van 1999 sloot – alsnog uitvoering wordt gegeven. Wij zijn het eens met die twee zinnen en wij roepen de regering op om aan dit kortstondig elan met een goed uitgewerkt Europees initiatief alsnog een vervolg te geven.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Het is altijd een genoegen te kunnen spreken na de heer Hirsch Ballin, zeker nu het gaat over een onderwerp dat niet van partijpolitieke aard is. Het raakt meer het belang van onze rechtsstaat en onze constitutie. Het onderwerp is door hem aangekaart in het debat over het Verdrag van Amsterdam. Er is volgens hem sprake van een van vermoeidheid blijk gevende notitie van de regering. Ik vind dat een goede vondst. De regering zegt: het is in Maastricht niet gelukt, het is in Amsterdam niet gelukt, het zal in Nice ook wel zo wezen. Dat is de sfeer van het geheel. Zelfs een wat plagende verwijzing van de kant van mijn fractie in het verslag dat het misschien mede is ingegeven door de als afgang ervaren pogingen van Nederland als voorzitter om een kaderwetgeving in te voeren – de IGC van Maastricht – wordt afgewezen met het juiste, maar niet goed de sfeer weergevende antwoord: het ging over het Verdrag van Amsterdam en niet over dat van Maastricht. Dat is waar, maar die zeperd – de heer Benschot kent die Amsterdamse uitdrukking – gehaald in Maastricht zal de lust van de Nederlandse regering om nog veel te pronken met de gedachte van kaderwetgeving hebben weggenomen.

Toch is er een wezenlijk onderwerp aan de orde, want ook in ons nationale bestel zijn wij in een sterke mate afhankelijk van een duidelijke hiërarchie van normen. Niet alleen de rechtszekerheid van de burger hangt daarvan af. Hij moet weten dat de wet het hoogste is. Als hij een verschil tussen een wet en een

lagere regeling aantreft, moet hij de wet aanhouden. Maar bovendien is de greep van de Staten-Generaal op de regelgeving van het Koninkrijk afhankelijk van onze mogelijkheid om te beslissen over wetten. Daarbij moeten wij ervan kunnen uitgaan, dat alle lagere regelingen zich aan die wetten conformeren. Zoals de heer Hirsch Ballin ook zei, het moet mogelijk zijn per delegatie competenties door te geven aan lagere regelgevers, ter uitvoering, wetende dat die uitvoeringsregelingen te allen tijde toetsbaar zijn aan de wet, niet alleen door de autoriteiten en de burgers, maar vervolgens ook door de rechter. Deze, zoals de heer Hirsch Ballin het noemde, doorzichtige opbouw zou ook bij de EU-wetgeving moeten plaatsvinden. Regels die, in dit geval, in co-decisie met het parlement zijn vastgesteld, zouden het hoogste rechtskarakter moeten hebben. Alle andere beslissingen zouden daarvan afhankelijk moeten zijn.

Nederland heeft in Maastricht en in Amsterdam geprobeerd iets van die hiërarchie in het constitutionele bestel aan te brengen. Hoewel de blijk van vermoeidheid enigszins begrijpelijk is, is het jammer dat niet blijkt dat men het opnieuw wil proberen en voortdurend aan de orde wil blijven houden. Ik weet dat enige lidstaten er niet voor voelen, omdat het te zeer zou lijken alsof er sprake is van een federatie, waarbinnen de federale wetgeving hoger is dan die van de deelstaten. Dat is natuurlijk een belemmering. Het is echter het belang van alle lidstaten te weten hoe de onderlinge verhouding tussen de verschillende beslissingen in het kader van Europees recht is, vooral van het Europees secundair recht. Met de heer Hirsch Ballin stel ik vast, dat in ieder geval het Verdrag het hoogste is en dat alle secundair recht daaraan ondergeschikt is.

Hoe kunnen wij alsnog iets van kaderwetgeving of een hiërarchie van normen vastgesteld krijgen als het niet lukt op de IGC van Nice? Kunnen wij in het bestaande systeem verder werken aan helderheid in het onderlinge verband tussen de verschillende normen? Ik meen dat een goede aanzet daartoe onder meer is gegeven in het verslag van de Raad van State over 1999, dat begin dit jaar is verschenen. In dat verslag wordt vooral ingegaan op het vraagstuk van de implementatie

van het nationale recht. Men treft daar de vraag aan welk Europees recht wij moeten implementeren als er intern in het Europees recht tegenstrijdigheden bestaan. Bij ons is duidelijk dat eerst de wet toegepast moet worden. Zijn er tegenstrijdigheden tussen wetten, dan zijn er regels over oudere en jongere wetten en algemene en bijzondere wetten. In het Europese recht bestaan die niet. Zo'n stelsel zou kunnen worden ontworpen. In het betoog van Mortelmans in het Juristenblad van 19 mei jongstleden wordt het verslag van de Raad van State lovend besproken. Het is jammer dat wij in de Kamer zo'n stuk niet bespreken, want het verslag van de Raad van State geeft veel meer inhoudelijke mogelijkheden voor een behoorlijk debat dan de vermoeide notitie van de regering, zij het dat wij natuurlijk ook dezelfde vragen aan de regering hadden moeten stellen als de Raad van State in zijn verslag opwerpt. Het is jammer dat een stuk als dat van de Raad van State niet zelfstandig voorwerp is van overleg. In aansluiting op de opmerkingen van de heer Hirsch Ballin zou ik dan ook willen vragen of in een volgende "Staat van de Europese Unie" in het kader van de implementatie van het Europese recht, aandacht aan dit verslag kan worden gegeven.

Voorzitter! Het is mogelijk dat bij het maken van Europees recht – op alle niveaus, zoals verordeningen, richtlijnen etc. – iets meer dan tot nu toe – misschien zelfs veel meer dan tot nu toe – wordt aangegeven hoe een en ander zich verhoudt tot al bestaande Europese regelgeving. In de telecommunicatierichtlijn 97-13 zijn in de overwegingen en in een tweetal artikelen aanzetten in die richting te vinden. Daartoe gebruikt men formuleringen die in lijn liggen met het in Nederland gebruikelijke "onverminderd het bepaalde in artikel", om de verhouding tussen het desbetreffende artikel en het geciteerde aan te geven. Men zou er naartoe kunnen werken om in de regelgeving de onderlinge verbanden aan te geven. Zoals de regering zelf al in haar notitie schrijft, is dat alleen mogelijk als er wordt samengewerkt tussen de Europese Commissie, die de ontwerpen maakt, en de Raad en het Europees Parlement, die er zeggenschap over hebben. Net als is gebeurd ten aanzien van de redactionele kwaliteit van de regelgeving (zie blz. 4 van de notitie)

zou een Interinstitutioneel Akkoord kunnen worden gemaakt over de wijze waarop, zonder verandering van het Verdrag – mijn fractie vindt het onverminderd van belang dat dit vroeg of laat gebeurt – bij het maken van nieuw Europees recht wordt duidelijk gemaakt hoe een nieuwe regel zich verhoudt ten opzichte van reeds bestaande Europese regels. Dat vergt een andere aanpak dan tot nu toe. Nu krijg je de indruk dat voorstellen van de Commissie bij wijze van spreken lukraak de Gemeenschap in worden gegooid. Een nationale wetgever zou zich iets dergelijks niet kunnen permitteren. Dat heeft alles te maken met de consistentie van het totaal. Kortom, wil de bewindsman bevorderen dat de Nederlandse ambtenaren die betrokken zijn bij het werk van de Raad, in de werkgroep bevorderen dat zoveel mogelijk wordt gepoogd om bij het maken van nieuwe teksten de hiërarchie aan te geven?

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Het ziet er naar uit dat de minister van Justitie op korte termijn zal kunnen antwoorden op opmerkingen over het wetsvoorstel Taakstraffen. Naar verwachting zullen wij dit onderwerp omstreeks 17.00 uur hebben afgehandeld. Daarna volgt een schorsing, waarna wij vervolgen met het antwoord van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken op opmerkingen over het zojuist besproken onderwerp.

De vergadering wordt enige ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten omtrent de straf van onbetaalde arbeid ten algemene nutte (taakstraffen) (26114).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Korthals**: Voorzitter! Ik ben blij met de inbreng die er vandaag geweest is van de leden uit uw Kamer. Over het algemeen is er, zo mag ik zeggen, een positief oordeel over dit wetsvoorstel gegeven.