



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Wetgevingsprocessen onder de Europese grondwet
Voermans, W.J.M.

Citation

Voermans, W. J. M. (2003). Wetgevingsprocessen onder de Europese grondwet. *Regelmaat: Kwartaalblad Voor Wetgevingsvraagstukken*, (6), 224-235. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4062>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4062>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Wetgevingsprocessen onder de Europese grondwet

1. Invloed van de Europese grondwet op wetgeving

Tussen februari 2002 en juli 2003 is er door de Europese Conventie gewerkt aan een voorstel voor een Europese grondwet. Het resultaat werd op 20 juni 2003 voorgelegd aan de Europese Raad in Thessaloniki en vervolgens op 18 juli 2003 – licht geamendeerd en vernummerd – in Rome aangeboden aan het Italiaanse voorzitterschap van de Raad.¹

Het ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet van Europa² (verder: de Europese grondwet) houdt zich ook bezig met Europese wetgevingsvraagstukken. Op verschillende wijzen normeert die grondwet de wetgevende functie op communautair niveau. Er zijn normen voor nieuwe instituties, nieuwe procedures en nieuwe wetgevingsinstrumenten. Veel van de regels over Europese wetgeving kenden we al uit het EG-Verdrag (verder: VEG), zij het in de Europese grondwet soms onder een nieuwe naam.³ Verrassend veel regels zijn ook nieuw.

In deze bijdrage wordt op hoofdlijnen verkend welke mogelijke betekenis de nieuwe wetgevingsnormen uit de Europese grondwet hebben voor wetgeving in Nederland. Die verkenning is, onvermijde-

lijk, tentatief. De werkelijke gevolgen van de nieuwe regels van de Europese grondwet – waarvan de inhoud pas in december 2003 (of nog later) definitief zal worden vastgesteld⁴ – zullen zich eerst na de inwerkingtreding ervan manifesteren. Daarbij komt nog dat het voorstel voor de Europese grondwet geen officiële en systematische toelichting kent. In de Europese grondwet ontbreekt zo een kompas voor de interpretatie. Voor de achtergronden en verantwoording van de voorgestelde normen kan men soms te rade gaan bij de rapporten die door de voorbereidende werkgroepen van de Conventie zijn uitgevoerd, maar die zijn in zoverre als toelichting niet betrouwbaar, omdat de voorstellen die de werkgroepen hebben gedaan niet altijd, of in een andere vorm in het ontwerpverdrag zijn terecht gekomen.⁵ Naar de redenen van die aanpassingen is het vaak gissen.

Desalniettemin zal ik de mogelijke betekenis van de wetgevingsnormen uit de Europese grondwet voor Nederland in twee luiken van deze bijdrage trachten na te lopen. Het eerste luik verkent de mogelijke gevolgen van de wetgevingsnormen uit de Europese grondwet voor het Nederlandse aandeel en de Nederlandse invloed in Europese wetgevingsprocessen. Het tweede luik houdt zich bezig met de bete-

* Prof. dr. W.J.M. Voermans is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden.

1. Zie ook Verklaring van Rome van Giscard d'Estaing als Voorzitter van de Europese Conventie d.d. 18 juli 2003, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/Rome_NL.pdf>.
2. CONV 850/03
3. Eijsbouts wijst er in zijn bijdrage 'De dageraad van een wetgever' aan deze aflevering van *RegelMaat* terecht op dat de omstandigheid dat veel bij het oude lijkt te blijven nog niet noodzakelijk betekent dat onder de werking van de nieuwe Grondwet ook de oude situatie en de oude verhoudingen als vanzelf zullen blijven voortbestaan.
4. De intergouvernementele onderhandelingen die vanaf 4 oktober 2003 zijn opgestart, zullen, naar nu (november 2003) wordt verwacht, in januari 2004 worden afgerond. In Nederland wordt op 10 juni 2004 vervolgens een referendum over de Grondwet voor de Europese Unie georganiseerd, samenvallend met de verkiezingen voor het Europees Parlement.
5. Voor deze bijdrage is vooral het werk van Werkgroep IX van de Conventie (Vereenvoudiging) van belang.

kenis die de Europese grondwet heeft voor de uitvoering – implementatie in ruime zin – van EU-regels in Nederland.

2. De Europese grondwet en de Nederlandse rol in communautaire wetgevingsprocessen

De Europese grondwet laat zich op vier manieren in met Europese wetgevingsprocessen, te weten:

- a. institutioneel (welke actoren?);
- b. op het terrein van de bevoegdheden (wanneer is de Unie bevoegd?);
- c. instrumenteel (welke instrumenten?); en
- d. procedureel (welke processen?).

2.1. Instituties

Op het *institutionele* vlak zijn – op het terrein van wetgeving – de veranderingen die de Europese grondwet (Egw) brengt op papier niet erg groot. Onder de nieuwe algemene wetgevingsprocedure van artikel III-302 Egw (de ‘gewone’ wetgevingsprocedure)⁶ blijven de voornaamste wetgevingsinstituten de Europese Commissie, de Raad van Ministers en het Europees Parlement. Ook hun verhouding bij het tot stand brengen van ‘wetgevingshandelingen’⁷ (verder: Europese wetgeving) blijft op hoofdlijnen dezelfde als die we kennen in het huidige VEG. De Commissie doet, op basis van zijn recht tot initiatief (art. 25 lid 2 Egw) voorstellen voor Europese wetgeving, waarna de Raad van Ministers en het Europees Parlement gezamenlijk, in beginsel volgens de procedure van artikel III-302 Egw, het voorstel

tot Europese wet of Europese kaderwet kunnen verheffen. Dat het *recht van initiatief* blijft voorbehouden aan de Commissie lijkt op het eerste gezicht een vrij begrijpelijke voortzetting van de oude toebedeling, maar het is de vraag of het in de verhoudingen van de nieuwe Egw niet tot een soort registerbreuk leidt. De institutionele verhouding tussen de wetgevingsactoren komt in het nieuwe schema van de Egw in heel ander daglicht te staan. Ten eerste is in de nieuwe opzet op verschillende wijzen in participatie (direct en indirect) van Europese burgers voorzien bij de besluitvorming over Europese wetgeving.⁸ Daardoor is het minder noodzakelijk dat de Commissie, ter waarborging van het Europese belang tegenover de particuliere belangen van de lidstaten exclusief regeert over het recht van initiatief. De democratische legitimatie van Europese wetgeving zou er daarnaast ook zeer mee zijn geholpen indien het recht van initiatief eveneens toe zou vallen aan het Europees Parlement (EP). Het EP is nu het enige parlement ter wereld, volgens Combret,⁹ zonder het recht van initiatief.¹⁰ Weliswaar kan het EP in een wetgevingsresolutie de Commissie opdragen een initiatief te nemen,¹¹ maar de Commissie is tot op grote hoogte vrij te bepalen hoe en wanneer ze daaraan gevolg geeft. Ook de Raad kan de Commissie – juridisch – niet tot initiatieven dwingen. Daarmee bestaat de kans dat het circus van een gesprek tussen doven, als het om de wetgevingsagenda van de Commissie en de Raad gaat, voort blijft bestaan. Ik doel daarmee op de praktijk waarbij de Raad in stilte voorstellen van de Commissie

6. Deze procedure is in feite de nieuwe naam van de medebeslissingsprocedure van art. 251 EG-Verdrag, met op een enkel punt een kleine wijziging. Het voornemen om het aantal lezingen van de medebeslissingsprocedure in de nieuwe gewone wetsprocedure terug te brengen is uiteindelijk niet in de Egw terechtgekomen.
7. Zie art. 32, 33, e.v. Egw.
8. Zie onder andere art. 2, 8, 19 en 45 Egw.
9. Christophe Combret, ‘The Democratic Deficit of the European Union. Much ado about Nothing’, *European Union Politics* 2003, vol. 4 (1), p. 101-120.
10. Lenaerts en Van Nuffel vinden het gezien de democratische legitimiteit van het rechtstreeks gekozen Europees Parlement verantwoord om ook het EP het initiatiefrecht toe te kennen, maar signaleren tegelijkertijd dat het EP er zelf sinds enige tijd niet meer om vraagt. Zie Koen Lenaerts & Piet van Nuffel, *Europees recht in hoofdlijnen*, tweede bewerkte druk, Antwerpen/Apeldoorn 1999, p. 532.
11. Art. 192 tweede volzin VEG jo. art. 59 Reglement van het Europees Parlement.

amortiseert door ze niet te agenderen, en waarbij de Commissie via allerlei strategieën probeert via wetgevingsprogramma's en initiatieven – waarbij ook het parlement een rol heeft¹² – bepaalde voorstellen bij de Raad te prioriteren en aan een tijdschema te binden. Voor een relatief kleine lidstaat als Nederland werkt dat exclusieve recht van initiatief¹³ van de Commissie in de toekomst naar verwachting op verschillende wijzen in het nadeel op het vlak van de mogelijkheden tot beïnvloeding van de communautaire beleidsbepaling. Als land dat in stemverhoudingen getalsmatig een geringere invloed krijgt door een groter wordende Unie is invloed op initiatieven voor wetsvoorstellen van groot belang. Wie in besluitvormingsarrangementen van de Egv getalsmatig steeds minder invloed krijgt,¹⁴ kan door creatieve en goed getimede inbreng in expertgroepen die door de Commissie bij de voorbereiding van voorstellen worden gehoord – daarbij gebruikmakend van wat wel 'de macht van het eerste concept'

wordt genoemd – wellicht meer invloed uitoefenen.¹⁵

Die pas wordt met de huidige voorstellen mogelijk gedeeltelijk afgesneden. De wijze waarop de Commissie in de toekomst zijn initiatiefrecht in de nieuwe verhoudingen gaat gebruiken is ongewis, maar de verwachting dat de Commissie in de toekomst geneigd zal zijn juist of meer te luisteren naar de wensen van kleine lidstaten, lijkt niet gerechtvaardigd. Nederland zal er naar verwachting minder dan voorheen in slagen om via inbreng van expertise het gebruik dat de Commissie maakt van het initiatiefrecht te beïnvloeden. Dat wordt waarschijnlijk niet anders indien het Nederlandse verlangen om iedere lidstaat een eigen Euro-commissaris te geven wordt ingewilligd.

Het *burgerinitiatief* van artikel 46 lid 4 Egv is tegen deze achtergrond een echte vreemde eend in de bijt. Geen initiatief bij het EP,¹⁶ maar wel bij een groep van een miljoen burgers uit een aanzienlijk¹⁷ aantal

12. De Commissie stelt samen met het EP en de Raad de agenda voor de wetgevende en andere werkzaamheden van de Europese Unie vast, maar het zijn de Commissie en het EP die samen het wetgevings- en werkprogramma van de Commissie en het daarbij behorende tijdschema (met andere woorden het echte prioriteitenschema en tijdpad) vaststellen. Zie art. 57 tweede volzin Reglement van het Europees Parlement.
13. De enige uitzondering op dit exclusieve initiatiefrecht van de Commissie vormt art. III-165 Egv dat ook een initiatiefrecht creëert voor een kwart van de lidstaten inzake de strafrechtelijke justitiële en politieke samenwerking.
14. Doordat er steeds meer meerderheidsbesluitvorming zal plaatsvinden. Zie bijvoorbeeld art. 24 Egv.
15. Weliswaar is het zo dat de Europese Commissie altijd formeel het initiatief heeft om ontwerprijlijnen of -verordeningen voor te stellen. In de voorbereiding van een ontwerprijlijnen echter worden steeds ambtelijke adviescommissies (expertgroepen) geraadpleegd. Daarin is Nederland van oudsher goed vertegenwoordigd vanwege de specialisatie op terreinen als verkeer en vervoer en landbouw, natuurbeheer en visserij. In die expertgroepen wordt vaak al onderhandeld over de richting, maar soms ook al over onderdelen van een mogelijke ontwerprijlijnen. Wie veel door de Commissie wordt uitgenodigd als expert, en daarbij ook concrete voorstellen doet, die heeft derhalve veel invloed. Zie W.Voermans, Ph. Eijlander, R.J.G.M. van Gestel, I. de Leeuw, A.J.C. de Moor-van Vugt & S. Prechal, *Kwaliteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Een onderzoek naar de kwaliteit van EG-regels en de gevolgen daarvan voor de uitvoering en handhaving binnen Nederland*, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Justitie, Den Haag/Tilburg 2000, p. 39.
16. De wetgevingsresolutie die het EP kan richten aan de Commissie zie ik niet als de werkelijke uitoefening of toekenning van een echt recht van initiatief.
17. Het is de vraag wat onder een 'aanzienlijk aantal' lidstaten moet worden verstaan. De kans dat de Commissie een burgerinitiatief van meer dan een miljoen burgers zal weigeren wegens een te klein aantal lidstaten van herkomst lijkt me klein. Bovendien is het sprokkelen van enkele (plukjes) steunbetuigingen uit andere lidstaten heel eenvoudig. Dat maakt het mogelijk dat een burgerinitiatief voor het leeuwendeel uit een lidstaat afkomstig is (getalsmatig) en er hier en daar enkelingen uit andere lidstaten bij schrijven.

lidstaten, zij het dat de Commissie juridisch niet verplicht is gevolg te geven aan het gevraagde initiatief. Ook bij het burgerinitiatief werkt de getalsdrempel in het nadeel van de invloed van kleine lidstaten, tenminste voorzover die burgers ter zake van een nationaal belang een initiatief zouden willen lanceren. Grotere lidstaten hebben betere kansen daarop.¹⁸

Een tweede effect van het burgerinitiatief voor Nederland is dat het eigenlijk een soort doorkruising van onze eigen Nederlandse referendumdiscussie vormt. Waar we in Nederland – zover ik kan overzien – nog steeds een voortgaande discussie hebben over de vraag of we ook werkelijk permanent een consultatief, correctief referendum willen hebben,¹⁹ wordt die discussie links ingehaald door het Europese initiërende ‘burgerreferendum’. Het burgerinitiatief van de Egw kan namelijk ook heel goed, of juist bij uitstek, worden gebruikt om de Commissie te verzoeken reeds tot stand gebrachte wetgeving in te trekken. Ik verwacht zelfs dat het juist als correctiemechanisme zal worden gebruikt, omdat het burgerinitiatief daarvoor zo bijzonder geschikt is. Oproepen per burgerinitiatief aan de Commissie om een nieuw onderwerp te regelen, of nieuw beleid te initiëren, zullen naar hun aard altijd een ruime marge laten voor allerlei invullingvarianten bij het oppakken van het initiatief door de Commissie. In de uiteindelijke vormgeving kan het initiatief dan verwateren of van zijn oorspronkelijke bedoeling wegdrijven. Door de Commissie opgepakte burgerinitiatieven lopen ook de kans onderweg te worden verminkt of zelfs getorpedeerd door het EP of de Raad. Bij een duidelijk ‘nee’ per burgerinitiatief is de kans op verzanding, verminking of verwatering het geringst en werkt het instrument dus het krachtigst. Gebruik van het burgerinitiatief als correctiemechanisme

betekent dat zo’n initiatief en besluitvorming via evenredige vertegenwoordiging via het EP tegenover elkaar kunnen komen te staan.

Het ongefilterde burgerinitiatief kan ook heel onbevredigend gaan werken in de verhouding tussen de lidstaten. Zo zijn aanhoudende burgerinitiatieven uit gelegenheidskongsi’s van andere landen, die de Commissie oproepen om een einde te maken aan aspecten van Nederlands euthanasie-, abortus-, (waar dat grensoverschrijdende aspecten heeft) softdrugsbeleid, en het homohuwelijk zeker niet ondenkbaar. In gevallen van burgerinitiatieven is een werkelijk interactieve discussie niet goed mogelijk. Er komt een beweging, er worden handtekeningen geoogst, maar een mogelijkheid van hoor- en wederhoor is er eigenlijk niet. Niet alleen geeft het burgerinitiatief kleine lidstaten kleinere kansen om er ten behoeve van eigen nationale belangen gebruik van te maken, ook ‘bullying’ van kleine lidstaten is een reëel risico. Weliswaar hoeft de Commissie het voorstel niet te volgen, maar indien een miljoen Europese burgers in een Unie die te kampen heeft met het stigma van een democratische deficit om een initiatief vraagt, moet de Commissie wel heel stevig in de schoenen staan om daar niet op de een of andere wijze gehoor aan te geven.

De Europese Raad zal zich in de toekomst, op last van de Egw, hebben te onthouden van wetgevingstaken (art. 20 Egw). Een wat onnodige bepaling nu die Europese Raad nergens wetgevingsbevoegdheid krijgt en dus – in samenhang met het beginsel van de bevoegdheidsverdeling²⁰ – al volautomatisch vaststaat dat de Europese Raad *dus* geen bevoegdheid op dat terrein heeft. Het uit het beeld verdwijnen van de Raad Wetgeving²¹ – die in

18. Een lidstaat kan een initiatief heel goed zelf lanceren met een beperkte ‘geronselde’ steun uit andere lidstaten. Zie ook de vorige noot.

19. Intrekking tijdelijke referendumwet, *Kamerstukken II 2002/03*, 28 739, nr. 1-3. Inmiddels weer (tijdelijk?) ongedaan gemaakt bij brief van de minister van 23 juni 2003, *Kamerstukken II 2002/03*, 28 739, nr. 4.

20. Art. 9 lid 2 Egw.

21. Opgenomen in art. 23 van het voorstel Egw, maar kandidaat om geschrapt te worden, zo vloeit voort uit de resultaten van de Europese Top in Brussel op 16 en 17 oktober 2003. Het Europese Parlement verzet zich echter nog tegen deze schrapping.

het oorspronkelijke voorstel voor de Egw nog was opgenomen – maakt de bepaling te meer overbodig. Wel kan de Europese Raad met eenparigheid van stemmen in geval van Europese wetten en kaderwetten waarvoor een bijzondere totstandkomingsprocedure geldt en waardoor (mede) de onderhandelingen tussen vakministers in de Raad van Ministers dreigen vast te lopen, ‘kortsluiten’, dat wil zeggen de gewone wetgevingsprocedure erop van toepassing verklaren (art. 24 lid 4 Egw).²² In landen waarin een staatshoofd een andere verantwoordelijkheid en een ander mandaat heeft dan de regeringsleider (zoals Frankrijk) is dat een krachtig mechanisme om getraineerde van regeringszijde te doorbreken. Voor landen als Nederland, met een systeem van collegiale besluitvorming in de ministerraad, laat de toepassing van deze bepaling zich wat lastiger voorstellen. De Nederlandse minister-president zal niet snel genegen zijn met toepassing van artikel 24 lid 4 Egw, een Nederlandse vakminister alsnog tot instemming te dwingen.

2.2. Bevoegdheden

De nieuwe Egw maakt (formeel) een einde aan de pijlerstructuur. De tweede en derde pijler zijn ondergebracht in Deel III van de Grondwet. Dat betekent dat ook voor die terreinen in beginsel de gewone regels van (meerderheids)besluitvorming gelden.²³ Voor Nederland betekent dat dat het voortaan mogelijk wordt dat ook op het terrein van justitie, binnenlandse zaken en buitenlands beleid in beginsel zonder instemming van Nederland besluiten kunnen worden genomen. Ook het Hof van Justitie²⁴ (HvJ) is voortaan op die terreinen als rechter bevoegd. De vraag is of dat voor ons drugs-, abortus- en euthanasiebeleid gevolgen zal hebben, of dat deze gebieden onder de vleugel van de bescherming van artikel 5 Egw gaan vallen (bescherming

nationale identiteit). Daar waar ons Nederlandse beleid inzake het gedogen van softdrugs gevolgen met zich brengt voor andere lidstaten lijkt een grotere kans aanwezig dat beleid wordt ontwikkeld dat het Nederlandse beleid zal corrigeren, ‘overrullen’, dan toch onder druk zal zetten.

De regeling op het gebied van de bevoegdheden in de artikelen 11 e.v. van de Egw codificeert tot op zekere hoogte de bestaande doctrine, maar roept ook een aantal vragen op vanuit wetgevingsoogpunt. Artikel 11 Egw definieert wat exclusieve, gedeelde en aanvullende of coördinerende bevoegdheden zijn. Daarnaast attributeert artikel 11, in lid 3 en 4, bevoegdheden aan de Unie om coördinerend op te treden op economisch en werkgelegenheidssterrein en om gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid vast te stellen. Het beginsel van de bevoegdheidstoedeling²⁵ maakt dat noodzakelijk. Voor de Nederlandse wetgever zal dit bevoegdheidsverdelingsarrangement mogelijk tot problemen gaan leiden. Artikel 12, bijvoorbeeld, geeft een lijst van de exclusieve bevoegdheden van de Unie. Die gebieden zijn generiek omschreven. Omdat het exclusieve bevoegdheden zijn, betekent dat, dat de lidstaten hun eigen wetgevingsbevoegdheid op de artikel 12-terreinen kwijt zijn. Dat we in Nederland per wet niet langer monetair beleid kunnen voeren, is wellicht vanzelfsprekend, maar is wel een belangrijke inperking van de competentie van de Nederlandse wetgever. Weliswaar voorziet artikel 92 van de Nederlandse Grondwet (Gw) in een bevoegdheid om aan volkenrechtelijke organisaties bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak op te dragen, maar dat stelsel is eigenlijk niet ingericht op een *privatieve* bevoegdheidsoverdracht. Dat is wel wat in artikel 12 Egw gebeurt: op de daar genoemde terreinen is het lidstatelijke

22. Technisch minder fraai is art. III-130 lid 2 tweede volzin Egw, dat bepaalt dat de regel van art. 24 lid 4 Egw ook geldt voor de Raad van Ministers. Ook die kunnen met eenparigheid van stemmen bepalen dat de gewone wetgevingsprocedure van toepassing wordt. Beter had dat bij de bepalingen over de meerderheidsbesluitvorming (art. 24 Egw) kunnen staan.

23. Zie onder andere art. 24 en III-302.

24. Dit is de nieuwe naam voor het Hof van Justitie EG op grond van art. 28 lid 1 Egw.

25. Art. 9 lid 1 en 2 Egw.

wetgevers zelfs verboden nog aanvullende regels te stellen. Het stelsel van artikel 92 Gw lijkt daar niet op te zijn ingericht, althans geen rekening mee te houden.

Voor het tweede lid van artikel 12 Egw geldt in wezen hetzelfde, al gaat de bevoegdheidstoekenning daar nog veel verder. Daartoe gemachtigd door een wetgevingshandeling, of indien het sluiten van een verdrag door de Unie noodzakelijk is om de Unie in staat te stellen haar interne bevoegdheid uit te oefenen, kan de Unie exclusief bevoegd worden internationale overeenkomsten te sluiten. Nederland kan zo op willekeurige terreinen zijn bevoegdheid om verdragen te sluiten kwijtraken: immers – bij meerderheidsbesluit aangenomen – Europese wetten, Europese kaderwetten of andere besluiten waarbij de noodzaak tot verdragsluiting wordt vastgesteld, kunnen bepalen dat de Unie voortaan exclusief bevoegd is om internationale overeenkomsten te sluiten. Laat ik een voor Nederland aansprekend voorbeeld noemen. Stel dat de coördinatie van de Europese luchtvaart een communautaire regeling noodzakelijk maakt op het terrein van de afstemming van vliegbewegingen, dan is het niet uitgesloten dat daarvoor via toekenning van landingsrechten of toestemming tot gebruik van het Nederlands luchtruim (denk met name aan communautair noodzakelijk geachte beperkingen terzake) Nederland bijvoorbeeld per Europese wet de tractaatbevoegdheid over (soorten) landingsrechten verliest aan de Unie. Dat is – latent – een vrij drastische en niet steeds vooraf goed voorspelbare inperking van de bevoegdheid tot verdragsluiting. Op het ogenblik gelden in ons grondwettelijke stelsel geen beperkingen aan de verdragsluitende bevoegdheid van Nederland. De soevereine bevoegdheid van Nederland om verdragen te sluiten (art. 90 e.v. Gw) komt via artikel 12 lid 2 Egw in het gedrang. De huidige grondwettelijke arrangementen om van de Nederlandse Grondwet afwijkende verdragen goed te keuren,²⁶ volstaan niet om de onder artikel

12 lid 2 Egw mogelijk rijzende problemen te ondervangen. Want stel dat op grond van het stelsel van artikel 12 een verdrag wordt gesloten op een terrein waarop Nederland voorheen competent was, en stel daarbij dat dat verdrag ook nog eens afwijkt van de Nederlandse Grondwet, wat dient er dan te gebeuren? Als de verdragsluitende bevoegdheid is overgeheveld via een Europese wet of, bij een ander besluit in geval van ervaren 'noodzakelijkheid', dan is daarmee ook de mogelijkheid die artikel 91 lid 3 aan het Nederlandse parlement geeft om zich over de grondwettigheid ervan uit te spreken ter ziele. Artikel 92 Gw voorziet volgens mij helemaal niet in deze situatie. Voor een correcte inkadering van artikel 12 Egw zou dan ook eigenlijk grondwetswijziging nodig zijn. In ieder geval wijkt de bepaling van artikel 12 lid 2 Egw zodanig af van de Nederlandse Grondwet dat de goedkeuringsprocedure van artikel 91 lid 3 Gw zal moeten worden doorlopen.

Eenzelfde probleem als bij de exclusieve bevoegdheden bestaat voor een deel ook bij de omschrijving van de gedeelde bevoegdheden; ook artikel 13 Egw kent een generieke lijst. Dat maakt de grenzen tussen nationale en communautaire competentie vaag en de kans op conflicten groot. De beschermende werking die tot op heden van het subsidiariteitsbeginsel is uitgegaan, boezemt niet bij voorbaat het grootste vertrouwen in dat de lidstaten zich adequaat te weer zullen kunnen stellen tegen naasting van gedeelde bevoegdheden door de Unie. Zelfs onder de nieuwe procedure, die voorziet in de consultatie van de nationale parlementen.²⁷ Meer garanties biedt het subsidiariteitsbeginsel – in combinatie met het bevoegdheidsbeginsel – op de terreinen van aanvullende en coördinerende bevoegdheid zoals artikel 17 Egw die normeert.

Concluderend: voor sommige elementen uit de Egw – denk met name aan artikel 12 – zal de Nederlandse Grondwet moe-

26. Art. 91 lid 3 Gw jo. art. 92 Gw.

27. Art. 9 lid 3 Egw en het daarbijbehorende *Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid*. In feite heeft het Nederlandse parlement op dit moment ook al de mogelijkheid om ten aanzien van commissievoorstellen subsidiariteitsbezwaren aan te tekenen.

ten worden aangepast, willen we de Europese en Nederlandse Grondwet blijvend doen rijmen. Meer in het algemeen geldt echter dat, omdat de Europese Grondwet op punten afwijkt van de Nederlandse Grondwet daarvoor een goedkeuring in de zin van artikel 91 lid 3 Gw nodig is. Enkele voorbeelden van die afwijkingen werden hiervoor al gegeven, maar een van de belangrijkste afwijkingen lijkt me wel het vraagstuk of de Nederlandse Grondwet wel de bevoegdheid kent om de facto aan te sluiten en onderdeel uit te gaan maken van een andere rechtsorde. Staat de Nederlandse Grondwet toe dat wij onderdeel uit gaan maken van een rechtsorde hoger in rang dan de Nederlandse die grotendeels is georganiseerd als een nieuwe soevereine staat?

2.3. Instrumenten

Onder de nieuwe Egw bestaan er minder instrumenten waarmee de instellingen van de Unie bindend en eenzijdig besluiten aan lidstaten en burgers op kunnen leggen. Artikel 32 beperkt het arsenaal van mogelijke instrumenten tot wetgevingshandelingen (Europese wet en Europese kaderwet) en niet-wetgevende handelingen (de Europese verordening, het Europese besluit, de aanbeveling en het advies). Inhoudelijk lijkt er ten opzichte van de oude rechtsinstrumenten EG-verordening en EG-richtlijn uit artikel 249 VEG niet zoveel te veranderen; alleen de formulering is wat aangepast. Wat wel verandert, is, zoals Eijsbouts ook in zijn bijdrage aan deze aflevering van *RegelMaat* duidelijk maakt, dat de wetgevingsinstrumenten een andere plaats in het systeem van communautaire wetgeving krijgen, waardoor ongetwijfeld een nieuwe dynamiek ontstaat. Echt nieuw is in ieder geval dat er een zekere vorm van normenhiërarchie in relatie tussen de wetgevingshandelingen lijkt te zijn ingebouwd.²⁸ Ook is in ruimere mate dan onder het EG-Verdrag (art. 202 VEG) voorzien in normen die de delegatie van bevoegdheid beheersen.

Artikel 202 VEG bepaalt op dit ogenblik dat de Raad ter uitvoering van de regels die hij stelt uitvoeringsbevoegdheid aan de Commissie kan delegeren. De Raad is niet alleen bevoegd, maar zelfs verplicht om in de daarvoor in aanmerking komende gevallen de vaststelling van uitvoeringsvoorschriften aan de Commissie te delegeren. Alleen in bijzondere gevallen kan de Raad dat, omstandig gemotiveerd, zelf doen, zo bepaalt het Delegatie-arrest uit 1988.²⁹ De Raad delegeert niet graag, omdat daardoor mogelijk controle uit handen wordt gegeven. De uitoefening van die gedelegeerde bevoegdheden wordt dan ook vaak aan strikte voorwaarden gebonden. De bekendste bewakingsmethode is die van de al eerdergenoemde delegatie aan comités via comitologieprocedures die ervoor zorgen dat de lidstaten controle houden op de uitoefening van de bevoegdheden. Het Comitologiebesluit uit 1999 bevat een algemeen kader voor die comitologieprocedures. Over mogelijkheden tot delegatie van bevoegdheid buiten de relatie Raad-Commissie zwijgt het huidige Verdrag, maar in de Meroni-arresten³⁰ is aangenomen dat ook aan anderen dan de Commissie gedelegeerd kan worden in besluiten van de Raad, mits die delegatie aan dezelfde regels is onderworpen als die welke in de verdragen zijn voorgeschreven ten aanzien van de uitoefening van deze bevoegdheden door de delegerende instellingen zelf. Dat betekent dat een dergelijke delegatie zeer nauwkeurig omschreven zal moeten zijn, ook al om adequate rechterlijke toetsing mogelijk te maken. Buiten de relatie Raad-Commissie is alleen delegatie van 'pouvoirs d'exécution nettement délimités' toegestaan.

Artikel 35 Egw brengt verandering in dit stelsel. Ten eerste is – zo lijkt het – delegatie niet langer verplicht en kan alleen bij Europese wet of kaderwet worden gedelegeerd (en niet bij besluit bijvoorbeeld). De vraag is of het HvJ ook onder artikel 35 Egw de lijn van het Delegatie-arrest aan

28. Art. 10 lid 1 Egw bepaalt bovendien nadrukkelijk dat Unierecht boven lidstatelijk recht gaat.

29. HvJ EG 24 oktober 1988, zaak 16/88, *Jur.* 1989, 3457 Delegatie (Raad v. Commissie).

30. HvJ EG 13 juni 1958, zaak 9/56, *Jur.* 1958, 11 (Meroni I) en HvJ EG 13 juni 1958, zaak 10/56, *Jur.* 1958, 55 (Meroni II).

zal houden. Met artikel 35 Egw wordt er ook orde geschapen in de veelheid van aanduiding van besluiten die onder het oude artikel 202 VEG wel voorkwamen. Voortaan heten besluiten die in delegatie worden vastgesteld gedelegeerde verordeningen. Die gedelegeerde verordeningen hoeven overigens niet altijd of per se algemeen verbindende voorschriften te bevatten. Bij Europese wet of Europese kaderwet kan evengoed de bevoegdheid om concrete besluiten te nemen worden gedelegeerd. Verder introduceert artikel 35 Egw het communautaire primaat van de wetgever, of het 'Wesentlichkeit'-beginsel, inhoudende dat essentiële beleidsonderdelen niet het voorwerp van delegatie kunnen zijn. Dat is nu nog een rijkelijk vaag criterium, dat waarschijnlijk een nadere jurisprudentiële invulling zal gaan krijgen.

De Europese wet en kaderwet moeten verder op last van artikel 35 lid 2 Egw uitdrukkelijk bepalen onder welke voorwaarden de delegatie wordt toegepast. Die voorwaarden kunnen zijn: de – al dan niet geclausuleerde – mogelijkheid tot intrekking van de delegatie door het EP of de Raad van Ministers, dan wel een communautaire voorhangprocedure waarbij een gedelegeerde verordening niet eerder in werking treedt dan nadat het EP of de Raad van Ministers – expliciet of impliciet – kenbaar hebben gemaakt dat ze geen bezwaar hebben tegen de gedelegeerde verordening.

Artikel 35 slaat een brug tussen het hoofdbesluit Europese wet of kaderwet en het gedelegeerde besluit, de zogenoemde gedelegeerde verordening. Die mag niet strijden met het hoofdbesluit, waardoor een materiële normenhierarchie zal ontstaan. Ook hier is de vraag hoe het HvJ dit toe zal passen, maar de erkenning van de onderschikkingverhouding lijkt onontkoombaar. Dat zal bijvoorbeeld ook betekenen dat bij gedelegeerde verordeningen niet zelfstandig sancties in het leven kunnen worden geroepen. Voor de opzet en inrichting van comitologieprocedures volgens het Comitologiebesluit van 1999 heeft de toebedeling

van artikel 35 Egw waarschijnlijk weinig gevolgen.

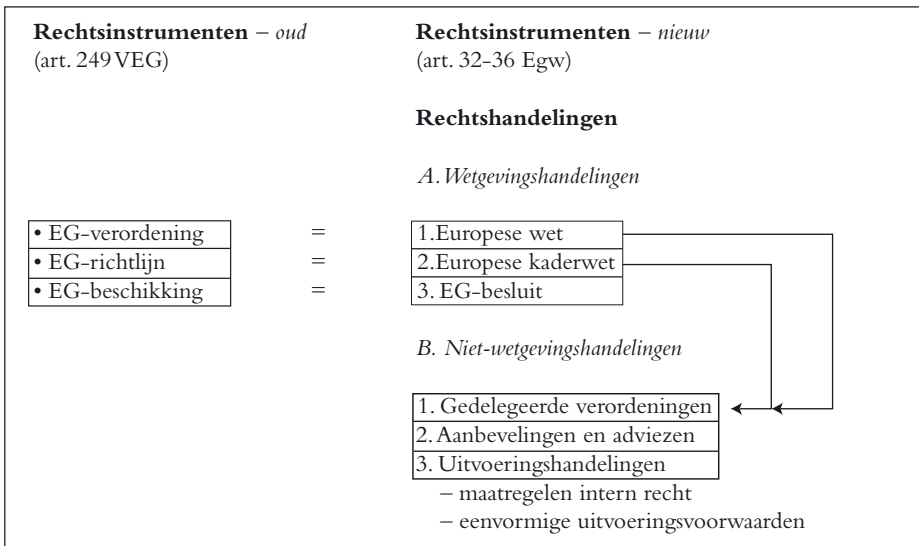
Artikel 36 regelt als nieuw wetgevingsinstrument de *uitvoeringshandeling*. Uitvoering van juridisch bindende handelingen van de Unie is in beginsel een zaak van de lidstaten, volgens artikel 36 lid 1 Gw. Artikel 5 lid 2 Egw jo. artikel 10 lid 2 Egw vergen dat lidstaten ertoe bijdragen dat de Unie haar taak kan vervullen en onthouden zich van alles wat de verwezenlijking van doelstellingen van de Egw in gevaar kan brengen (een wat bleke vertaling van artikel 10 VEG met eenzelfde soort betekenis). Het tweede lid van artikel 36 Egw introduceert de Lamfalusy-methode in de Europese grondwet. Op die voet kunnen via een vorm van delegatie aan de Commissie, of in gemotiveerde specifieke gevallen aan de Raad van Ministers, bevoegdheden tot het vaststellen van uniforme implementatiestandaarden (eenvormige uitvoeringsvoorwaarden) worden vastgesteld. De Commissie (c.q. de Raad) kan zich voor deze implementatiestandaarden laten adviseren door deskundigen of gespecialiseerde comités die niet noodzakelijk hoeven te bestaan uit lidstatelijke vertegenwoordigers. Dit gebeurt momenteel al op enkele terreinen zoals de Financial Securities Market, bijvoorbeeld door de Committee of European Securities Regulators (CESR).

De nieuwe wetgevingsinstrumenten van de Egw hebben op dit ogenblik beperkte directe betekenis voor Nederland, zij het wellicht wel principiële constitutionele betekenis.³¹ Wel hebben ze indirecte betekenis, met name voor de vraag of wetgevingsinstrumenten van de EU ook als voldoende wettelijke basis kunnen gelden in de zin van het Nederlandse legaliteitsbeginsel. Dit komt in de volgende paragraaf van deze bijdrage aan de orde.

Processen

Op het terrein van de wetgevingsprocessen brengt de Egw enkele veranderingen ten opzichte van de bestaande procedures. De

31. Eijsbouts wijst er in zijn bijdrage aan deze aflevering van *RegelMaat* op dat voor het eerst werkelijk sprake is van constitutionele verankering van een 'communautaire wetgever' en dat de rechtsinstrumenten en handelingen ten opzichte van elkaar worden ge(rang)schikt.



Nieuwe wetgevingsinstrumenten in schema gebracht

meest belangrijke daarvan is de introductie van de gewone wetgevingsprocedure van artikel III-302 Egw. Deze procedure is nagenoeg altijd van toepassing bij het tot stand brengen van Europese wetten en kaderwetten en lijkt sterk op de oude co-decisieprocedure uit artikel 251 VEG, maar bevat een aantal nieuwe elementen en kent een enigszins andere redactie. Voor het Nederlandse aandeel in deze procedures hebben deze wijzigingen niet direct grote betekenis. De Nederlandse inbreng zal waarschijnlijk – net als vroeger – verlopen via de beraadslagingen over commissievoorstellen in raads werkgroepen, Coreper en uiteindelijk in de Raad van Ministers.

3. Nederland als uitvoerder van unierecht onder de nieuwe Egw

Nederland heeft in hoofdlijnen op twee manieren met het verbindende Unierecht te maken, als medebeslissende lidstaat en als uitvoerder. Als uitvoerder wordt van Nederland als lidstaat ook onder de nieuwe Egw loyale medewerking verlangd.³² Al was de gemeenschapstrouw onder het oude artikel 10 VEG zo op het eerste oog wat dwingender geformuleerd, het is niet te verwachten dat het Hof van Justitie

onder de nieuwe redactie direct zal afstappen van de jurisprudentie die op basis van artikel 10 VEG is opgebouwd.

De Egw brengt ook geen expliciete wijziging aan in de manieren waarop het communautaire recht doorwerkt in de Nederlandse rechtsorde, maar wellicht indirect wel. De toename van communautaire normen met name in Europese wetten die op steeds meer beleidsterreinen tot stand zullen worden gebracht, zal waarschijnlijk betekenen dat burgers en instellingen steeds vaker rechtstreeks zullen worden gebonden door Europese wetten, maar ook dat communautaire wetgeving meer dan voorheen rechtstreeks en onmiddellijk, aan ambten in de lidstaten, zoals bestuursorganen, bevoegdheid zal attribueren. Dat komt nu nog niet zo vaak voor, maar toch wel eens.

3.1. Rechtstreekse attributie en legaliteit

Een recent voorbeeld van die tot nu toe vrij zeldzame, rechtstreekse communautaire attributie vormt artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag.³³ Dat art-

32. Neergelegd in art. 5 lid 2 Egw jo. art. 10 lid 2 Egw.

33. *PbEG* 2003, L 1, p. 1-5.

tikel bepaalt dat de mededingingsautoriteiten van de lidstaten in individuele gevallen bevoegd zijn tot toepassing van de artikelen 81 en 82 VEG. Datzelfde artikel geeft die mededingingsautoriteiten ook direct – zonder enige nationale tussenkomst – de bevoegdheid tot het treffen van sancties, zoals het opleggen van een voorlopige maatregel, een geldboete of een dwangsom. Daar komt de lidstaat zelf nauwelijks nog aan te pas.

In Nederland hebben dergelijke rechtstreekse attributies wel tot debatten geleid over de vraag of dergelijke wettelijke bases wel kunnen gelden als een voldoende wettelijke basis voor ingrijpen in rechten en vrijheden van burgers zoals het legaliteitsbeginsel dat vergt. Verdedigd is wel dat een dergelijke communautaire toekenning van bevoegdheid wegens een gebrek aan democratische legitimatie van EG-besluiten niet als wettelijke basis kan gelden in de zin van het Nederlandse legaliteitsbeginsel. Anderen, tot wie ik mezelf reken, zien hier veel minder bezwaren. Ook communautaire bevoegdheidstoekenning kan in Nederland een wettelijke basis formuleren als geleverd door het legaliteitsbeginsel. Het merendeel van de communautaire wettelijke regelingen is immers democratisch gelegitimeerd door het aandeel dat de lidstaten en het Europees Parlement hebben bij de vaststelling ervan.

3.2. *Machtigingswet?*

Het nieuwe stelsel van totstandbrenging van wetgeving onder de Egw zal hier waarschijnlijk een stroomversnelling brengen. Op veel meer terreinen dan voorheen (nagenoeg alle terreinen)³⁴ zal de gewone wetgevingsprocedure van artikel III-302 Egw gaan gelden. Dat betekent dat Europese wetten en Europese kaderwetten, die volgens die procedure worden vastgesteld, in feite een dubbele democratische legitimatie kennen en als zodanig in het licht van het

legaliteitsbeginsel een volwaardige wettelijke basis – ook binnen de Nederlandse constitutionele verhoudingen – bieden voor directe maar ook indirecte ingrepen (via toekenning van bevoegdheden) van overheden.

De nieuwe delegatieregeling van artikel 35 Egw doet daar niet aan af. Ook gedelegeerde verordeningen zijn – naar Nederlandse maatstaven gemeten – voldoende democratisch gelegitimeerd: de Europese wetgever heeft immers de essentiële normen vastgesteld. Daarnaast kan de delegatie ten alle tijden worden ingetrokken. Zelfs de vaststelling van implementatiestandaarden door de Commissie of de Raad, al dan niet op advies van ‘technische’ comités³⁵ strijdt niet als vanzelf met de eisen van het Nederlandse legaliteitsbeginsel: ook daar ligt er een basis in een democratisch gelegitimeerd besluit.

Mijn verwachting is dat er door de te verwachten vloed aan nieuwe regels die onder de nieuwe Egw tot stand zullen komen (wetgeving heeft nu eenmaal de eigenschap dat daardoor weer steeds meer nieuwe en omvangrijkere nieuwe wetgeving noodzakelijk wordt gemaakt) steeds vaker rechtstreeks bevoegdheden aan ambten in de lidstaten zullen worden toegekend. De ontwikkeling van centrale en decentrale Europese agentschappen (denk aan mededingingsautoriteiten, autoriteiten financiële markten, telecommunicatieautoriteiten en regelgevende autoriteiten in de energiesector) wijst ook in die richting.

De nieuwe aard en context van de Europese wetgevingsprocedures werpen ook een ander licht op de vraag of we wellicht in Nederland niet zouden moeten overwegen om de implementatie van richtlijnen, straks Europese kaderwetten, te versnellen. Veel kaderwetten zullen, net als nu, in de toekomst vrij gedetailleerd een uniform regime in de Unie als resultaat verlangen. Ook zullen net als nu veel Europese wetten

34. Een van de afwijkingen van het normale patroon betreft de wijze waarop de begroting bij Europese wet wordt vastgesteld (art. III-310 e.v. Egw). De vaststelling van die begrotingswetten is overigens net als gewone Europese democratisch gelegitimeerd, omdat zowel de Raad als het EP een rol speelt bij de vaststelling.

35. Zie art. 36 lid 2 Egw.

inkadering behoeven. Het verdient daarom, denk ik, aanbeveling om na de vaststelling van de Egw weer eens na te denken over een *implementatie-machtigingswet* waarbij, in gevallen waarin de inhoudelijke keuzes over de normen al gemaakt zijn, het mogelijk is om – waar mogelijk – via algemene maatregel van bestuur, dan wel ministeriële regeling (in geval van werkelijke technische details) Europese kaderwetten en wetten in de Nederlandse rechtsorde te implementeren. Een dergelijke machtigingswet zou voor de implementatieregelingen per algemene maatregel van bestuur een voorhangprocedure kunnen bevatten die een beperkt contingent kamerleden de mogelijkheid biedt om alsnog implementatie via wet in formele zin te vragen. Bezwaren tegen een dergelijke machtigingswet, die inhouden dat daarmee de volksvertegenwoordiging buiten spel wordt gezet, snijden na de Egw nauwelijks hout. Zowel de Nederlandse volksvertegenwoordiging als het Europees parlement heeft een aandeel bij de voorbereiding van Europese kaderwetten.

Een alternatieve bespoedigingsmaatregel, in de vorm van het achterwege laten van de advisering door de Raad van State bij implementatie van EU-wetgeving via wetgeving in formele zin lijkt me minder aantrekkelijk.

3.3. Implementatie van Uniewetgeving

Al eerder werd opgemerkt dat er op het terrein van de implementatie van Uniewetgeving waarschijnlijk weinig zal veranderen ten opzichte van de nu bestaande situatie. Artikel 5 lid 2 Egw jo. artikel 10 lid 2 Egw handhaaft de gemeenschapstrouw als basisnorm voor de uitvoering van Uniewetgeving onder de Egw tot stand gebracht. Artikel 36 lid 1 Egw specificeert deze verplichting door de lidstaten op te dragen alle maatregelen van intern recht te nemen die nodig zijn ter uitvoering van de juridisch bindende handelingen van de Unie.

De vraag is of de verspreiding van de norm van artikel 10 VEG over meerdere artikelen ook inhoudelijk tot verschillen gaat leiden. Houdt de verplichting om interne maatregelen te nemen om *juridisch bindende* handelingen van de Unie te implementeren meer in dan de verplichting om bij te dragen aan de taakvervulling van de Unie en de verplichting tot onthouding van maatregelen die de verwezenlijking van grondwetsdoelstellingen in gevaar zouden kunnen brengen? Ik denk het niet.

3.4. Uniforme uitvoeringsvoorwaarden

Een tweede nieuwigheid die de Egw ten opzichte van de huidige verdragen brengt op het terrein van de implementatie van Uniewetgeving is gelegen in de mogelijkheid van artikel 36 lid 2 Egw: het toekennen aan de Commissie (of de Raad) van de bevoegdheid tot het vaststellen van eenvormige uitvoeringsvoorwaarden. Met de mogelijkheid om via delegatie aan de Commissie eenvormige uitvoeringsvoorwaarden of uniforme implementatievoorwaarden vast te stellen is de Lamfalussy-methode in de Egw getild. Via die laatste methode is sinds 2001 getracht de communautaire regeling van en het toezicht op de financiële markten effectiever en slagvaardiger te maken. De methode houdt in dat de Commissie eenvormige uitvoeringsvoorwaarden kan vaststellen waaraan de lidstaten bij de implementatie van – straks – Europese kaderwetten gehouden zullen zijn. Bij de vaststelling van die voorwaarden hoeft de Commissie zich niet noodzakelijkerwijs bij te doen staan door traditionele comités zoals we die kennen uit de comitologieprocedures; de Commissie kan zich volgens de Lamfalussy-methode ook doen adviseren door comités van experts of deskundigen die niet louter bestaan uit lidstatelijke vertegenwoordigers.³⁶ Dergelijke uniforme uitvoeringsvoorwaarden kunnen dus

36. Een van de nog weinige voorbeelden hiervan vormt het Comité van Europese effectenregelgevers (CEER, of Engelstalig CESR) dat werd ingesteld ter uitvoering van het Plan van actie voor financiële diensten van de Commissie uit 1999, dat als doelstelling onder meer harmonisering en eenwording van de Europese financiële markten in 2005 heeft. De CEER is een onafhankelijk adviesorgaan bestaande uit vertegenwoordigers van de nationale overheidsinstanties die in de lidstaten bevoegd zijn op het gebied van effecten. Aan het CEER zullen – zo is de bedoeling – op termijn – al dan niet rechtstreeks – uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend.

in beginsel zonder de directe participatie van lidstaten worden vastgesteld. Zulke 'deskundigen'-wetgeving is wellicht vanuit een oogpunt van de versnelling en stroomlijning van de wetgevingsprocessen een goed idee, maar het doet vragen rijzen in het kader van de democratische legitimatie van dergelijke besluiten.

Verder 'schuren' de eenvormige voorwaarden met de vrijheid van lidstaten om in geval van Europese kaderwetten de geeignende vormen en middelen van implementatie te kiezen (art. 32 lid 1 Egw). De vraag is dan ook hoe van deze mogelijkheid tot vaststellen van eenvormige uitvoeringsvoorwaarden gebruik zal worden gemaakt. Zullen ze alsnog in de comitologieprocedures worden ingelijfd? Daarmee verstevigen de lidstaten weliswaar hun aandeel, maar de Lamfalussy-methode was nu juist een poging om van de beknelling van comitologie – die verlamd op het tot stand brengen van regels kan werken – verlost te raken. Verder is de vraag hoe intensief van de mogelijkheid tot uniforme implementatiestandaarden gebruik zal worden gemaakt. Een ruime delegatiepraktijk onder artikel 36 lid 2 Egw kan betekenen dat veel Europese kaderwetten via een vloed aan uniforme implementatiestandaarden, in werking nauwelijks zullen verschillen van Europese wetten. Dat kan natuurlijk niet de bedoeling zijn, maar in de praktijk is dit wellicht moeilijk te voorkomen. De mogelijkheid om een delegatie in te trekken (art. 35 lid 2 Egw) kan hier misschien werken als noodrem, maar de vraag is of dat een effectief controlemechanisme is.

4. Conclusies

Gaat er veel veranderen onder de Europese grondwet? Die vraag kan op dit moment alleen aan de hand van papieren doorrekenexercities worden beantwoord. Enkele gevolgen van de Egw voor Nederlandse wetgevingsprocessen laten zich nu al met enige zekerheid voorspellen. De Nederlandse inbreng en invloed in EU-wetgeving zal ongetwijfeld kleiner worden. Het burgerinitiatief van artikel 46 van de Egw zal daarin geen verandering brengen. Sterker nog, Nederland zou wel

eens last kunnen krijgen van het Europese burgerinitiatief, omdat het een instrument kan blijken waarmee typisch Nederlands beleid door burgers uit andere lidstaten ter discussie kan worden gesteld.

Verder zal de macht van de getallen zich meer dan voorheen laten voelen in de beraadslagingen over voorstellen voor Europese wetgeving. Daarnaast verliest de nationale wetgever terrein. Sommige beleidsterreinen zullen voortaan exclusief tot de competentie van de Europese wetgever gaan behoren. De vraag is of onze Grondwet op deze wijze van verval van bevoegdheid is ingericht.

De nieuwe Egw brengt nieuwe wetgevingsinstrumenten die in het voorstel voor de Egw – weliswaar onder een nieuwe naam – veel gelijkenis vertonen met de reeds bestaande instrumenten, zij het dat ze op een andere wijze ten opzichte van elkaar worden gepositioneerd. Op dit moment valt nog niet goed in te zien wat daar de gevolgen van zullen zijn.

Nederland zal – dat is een reële verwachting – als uitvoerder van EU-wetgeving in toenemende mate worden geconfronteerd met – door de Egw mogelijk gemaakte – inbreuken op het beginsel van de institutionele autonomie. Dat kan variëren van rechtstreekse attributies aan bestuursorganen in lidstaten, tot het steeds vaker opstellen van uniforme uitvoeringsvoorwaarden door de Commissie (daarin bijgestaan door technische comités die niet noodzakelijk uit vertegenwoordigers van lidstaten bestaan). Ook is het reëel te verwachten dat er nog meer EU-wetgeving totstandkomt. Door de werking van de nieuwe procedures is die wetgeving meer dan voorheen ook democratisch gelegitimeerd door het lidstatelijke en het europarlementaire aandeel erin. Dat bij elkaar geteld zou wat mij betreft een aanleiding moeten vormen om nog eens serieus na te denken of we in Nederland niet zouden moeten komen tot een implementatiemachtigingswet, waarbij in gevallen waarin de inhoudelijke keuzes over de normen al gemaakt zijn, het mogelijk is via gedelegeerde regelgeving Europese kaderwetten en wetten in de Nederlandse rechtsorde te implementeren.