

2 INLEIDING

Dit boek wil als gezegd laten zien dat en hoe het nationale constitutionele recht is verweven en vervlochten met Europees recht, en uiteraard ook met andere internationale normen en standaarden. Op de website van de Tweede kamer (www.tweedekamer.nl) stond eind 2013 het volgende te lezen, onder het kopje: *Het belang van de EU voor Nederland*: ‘Inmiddels is meer dan de helft van onze nieuwe wetten het gevolg van Europees beleid. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om wetten over criminaliteit, milieu, marktwerking, onderwijs en vervoer. Deze wetten hebben gevolgen voor alle Nederlanders.’ Of die zin juist was, ook voor het aantal van ‘meer dan de helft’ is twijfelachtig. In 2004 publiceerde het WODC een onderzoek van P.O de Jong en M. Herweijer, onder de titel *Alle regels tellen*, waarin in hoofdstuk 5 kort werd geanalyseerd wat de regeldruk was ter implementatie van EU-besluiten. De auteurs concludeerden dat ‘(i)n het parlementaire jaar 2002-2003 (...) het percentage wetten dat in verband met de implementatie van een Europese regeling in het staatsblad wordt geplaatst, 7,1 procent (is) van het totale aantal nieuwe en gewijzigde wetten. Voor de overige regelingen komt dit percentage uit op 15,6 procent.’¹ Dat is natuurlijk al een respectabel aantal, maar toch minder dan het ‘meer dan de helft’-verhaal. Maar goed, dat was meer dan tien jaren geleden, nog voor het Verdrag van Lissabon en de vele maatregelen in de context van de economische en financiële crisis. In 2007 werden er nieuwe onderzoeksresultaten gepubliceerd:² ten minste 6 procent van de in Nederland geldende wet- en regelgeving is door het Europees recht en de Europese rechtspraak beïnvloed. Maar op het gebied van milieu is dit percentage ten minste 66 procent. De auteurs benadrukken dat dit louter een kwantitatieve meting is, en niets zegt over de mate waarin er beïnvloeding is: een grote dwingend voorgeschreven regeling telt even zwaar als een zeer minieme door het EU-recht geïnspireerde regel. In een onderzoek van Mark Bovens en Kutsal Yesilkagit uit 2010³ wordt geconcludeerd dat 12,6 procent van de wetten in formele zin, 19,7 procent van de AMvB’s en 10,1 procent van de ministeriële besluiten bestond uit richtlijnimplementerende regels. Ook zij constateerden verschillen tussen beleidsterreinen en ministeries: Landbouw, Natuur en Voedsel scoorde 21,9 procent, Gezondheid, Welzijn en Sport: 20,5 procent, Economische zaken 19,8 procent en Huisvesting en Milieu: 18,3 procent.

1 Kanttekening van de auteurs is dat implementatie in regelgeving van andere organen dan ministeries niet is geteld; ook regelgeving die voortvloeit uit rechtspraak en primair EU-recht is niet geteld.

2 W.Th. Douma, R. Hartmanova, K. Pieters & K. Feenstra, ‘Europese invloed op regelgeving meetbaar’, *NJB* 2007, 1531.

3 M. Bovens & K. Yesilkagit, ‘The EU as Lawmaker: The Impact of EU directives on national regulation in The Netherlands’, *Public Administration* 2010, nr. 1, p. 57-74.

De invloed van Europees recht en politiek gaat uiteraard verder dan deze getallen laten zien.

In 2018 vond de Troonrede plaats op dinsdag 18 september. Gebruikelijk is dan dat op de twee opvolgende dagen (woensdag en donderdag) de Algemene Beschouwingen plaatsvinden. Plenaire vergaderingen vinden als regel plaats op dinsdag, woensdag en donderdag. Niet op vrijdag, want dan vindt de Ministerraad plaats. In 2018 vonden de Algemene Beschouwingen echter plaats op woensdag en vrijdag. Waarom? Op donderdag 20 september was er een vergadering van de Europese Raad, waar premier Rutte aanwezig diende te zijn.

Er is meer nationaal recht dat door de EU beïnvloed, genoodzaakt of geïnspireerd is dan te vinden is door te kijken naar de implementatie van richtlijnen. Er is ook meer nationaal recht dat beïnvloed wordt door ander Europees recht zoals uitspraken van het Hof van Justitie (HvJ) of het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Naast verordeningen en richtlijnen is er verder nog een veelheid aan EU-besluiten zoals aanbevelingen, besluiten, adviezen, gedelegeerde handelingen, conclusies van de Europese Raad, alsmede verdragen gesloten door de EU. Aan te nemen valt verder dat er geleidelijk meer en meer beleidsterreinen (al dan niet deels) onder het bereik van de EU vallen en dat de Europese regelgeving toeneemt, zodat er ook wat dat betreft geen afname in impact op nationaal recht te constateren is. Er is tevens de praktijk van de *spill-over*: bij de implementatie van EU-recht gaat de harmonisatie verder dan strikt genomen is voorgeschreven of de wetgever laat zich bijvoorbeeld inspireren om tot vrijwillige harmonisatie over te gaan door regels met die van andere landen in overeenstemming te brengen. En verder is er uiteraard de praktijk van agentschappen (ACM, AFM, NVWA en andere) die ook het EU-recht toepassen, en vanzelfsprekend van de rechterlijke macht die zich eveneens in toenemende mate geconfronteerd ziet met Europees recht en Europese regels, van EU tot EVRM. De laatste jaren is verder gebleken dat de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (resultierend in VEU en VWEU), en de economische en financiële crisis, nationale wetgeving, nationale politieke discussies en nationaal beleid hebben beïnvloed.

Naarmate de EU meer doet en tot meer geroepen wordt, lijkt zij ook meer in discussie te zijn, met als meest recente uitkomst het referendum in het Verenigd Koninkrijk op 23 juni 2016, toen 52 procent van de kiezers stemde voor het verlaten van de EU. De opgave in het VK wordt daarmee het ontwarren van de Britse en de EU-wetgeving. De daarmee gepaard gaande exercitie in het VK laat tevens goed zien hoe zeer en hoe vergaand het nationale recht is doordrongen van EU-recht. De grote '*repeal act*' die in het VK op stapel wordt gezet beoogt dan ook niet om voorshands het EU-recht weg te snijden maar, na een

Brexit, nog steeds onderdeel van het Britse recht te laten zijn, zodat daarna stapje voor stapje gezien kan worden wat aanpassing behoeft en wat kan worden geschrapt.⁴

In het verband van toename van terreinen waarop EU-recht van toepassing is, valt meer concreet te wijzen op gebieden als strafrecht, begrotingspolitiek, banktoezicht en economische politiek. Nationaal begrotingsbeleid valt sinds enkele jaren onder de systematiek en regels van het Europees Semester en onder de aangescherpte en herbevestigde normen van 60 procent maximale staatsschuld en 3 procent maximaal begrotingstekort⁵ en zelfs een streven naar begrotingsevenwicht.

Kortom, alle reden om het nationale staatsrecht nader te bekijken vanuit het Europese perspectief én het gegeven dat een groeiend percentage van geldend recht van internationale of Europese origine is. Allereerst is het zo dat nationale constitutionele procedures van begrotingsproces, rol van regering en parlement, rol van gedecentraliseerde lichamen, rechterlijke macht, agentschappen enzovoort in toenemende mate niet meer een puur autonoom gegeven zijn, maar (mede) vanuit de EU worden bepaald. De rechterlijke macht, de ministers, de agentschappen en ook het parlement hebben, in wisselende verhoudingen, niet alleen nationale bevoegdheden, maar ook in toenemende mate EU-bevoegdheden, zoals we zullen zien.

In de tweede plaats wordt de beleidsvrijheid van nationale bestuursorganen en wetgever beperkt. Een gemeenteraad kan niet meer zomaar beslissen om de plaatselijk professionele voetbalclub van het faillissement te redden; alle overheden moeten de Europese (en de daarop gebaseerde nationale) aanbestedingsregels volgen; de wetgever moet zich in zijn begrotingsbeleid conformeren aan de EMU-normen en -doeleinden.

In de derde plaats kan gewezen worden op een meer negatieve factor: besmettingsgevaar of, wat positiever geformuleerd, de beïnvloeding door het EU-recht van die gebieden waar het strikt genomen niet over gaat. Een voorbeeld: de Algemene wet gelijke behandeling gaat verder en doet meer dan waartoe het EU-recht strikt genomen verplicht. De wet is (groten)deels een uitvoering/implementatie van EU-recht en deels een uitvoering in horizontale verhoudingen van art. 1 Grondwet.

In de vierde plaats ligt het voor de hand aan te nemen dat nationale discussies en relevante kwesties mede beïnvloed worden door kennis van en inzicht in buitenlandse ervaringen

4 De overgangsregeling die in de Withdrawal Agreement voorzien was als te gelden tot eind 2020 is daarvan ook een illustratie.

5 Waarover verder in dit boek meer; beide percentages zijn het aandeel van het BNP.

en rechtsconcepten. Dat is het geval door de toenemende kennis daarover, door factoren als studie-uitwisselingen, internet en de eenvoudige toegang tot buitenlandse rechtsbronnen. Maar ook door de grensoverschrijdende handel en contacten die vragen om en leiden tot parallelle oplossingen en het vermijden van conflicten. Een rechtsstelsel heeft de ambitie om ook een aantrekkelijk rechtsstelsel te zijn dat herkenbare oplossingen biedt, naast kwaliteit en rechtszekerheid. En dan ligt harmonisatie voor de hand, of het naar elkaar toegroeien van regelingen, of het leren van *best practices* elders. En binnen de EU wordt daar ook op diverse manieren op gestuurd, bijvoorbeeld door *benchmarks* op te stellen en *best practices* te delen. Dat soort exercities is uiteraard op vrijwilligheid en samenwerking gebaseerd, maar heeft mede als doel en als effect dat nationale regelingen worden geharmoniseerd en op elkaar aangepast. Dat is op zich niet veel anders dan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) die model-APV's maakt of de Duitse en Amerikaanse praktijk dat deelstaten regelingen op elkaar afstemmen.

In dit boek zal ik ingaan op tal van staatsrechtelijke leerstukken, procedures en bevoegdheden waar daarin, of in de uitoefening daarvan, door EU of EVRM of door andere Europese of internationale rechtsontwikkelingen veranderingen zijn opgetreden. Deze variëren van normen gesteld aan de nationale begroting, tot de begrotingsprocedure, tot de betrokkenheid van het nationale parlement en de regering bij Europese regelgeving, en van de rol van agentschappen (agencies/ autoriteiten) in de uitvoering van Europees recht tot de rol van de nationale rechter en zijn alertheid om er steeds op bedacht te zijn dat internationale en Europese regels en rechtspraak van belang kunnen zijn.

Hoort deze materie niet ook en vooral thuis in de gewone leer- en handboeken staats- of constitutioneel recht? Ja, eigenlijk wel, maar daar wreekt zich de begrenzing tussen vakken als Europees recht en nationaal staatsrecht. Bij de analyse van de rol van de rechter in handboeken staatsrecht gaat het veeleer om nationale constitutionele onderwerpen, inclusief art. 94 Grondwet, en veel minder over de invloeden vanuit het EU-recht op diezelfde rechter, zoals de verplichtingen tot effectieve toepassing van het EU-recht met alle daarbij behorende rechtsmiddelen. Datzelfde geldt ook voor de plaats en rol van het nationale parlement. Daarbij gaat het in de handboeken veeleer om de reguliere taken en bevoegdheden dan om een daarbij ook behorende analyse van hoe het parlement omgaat met Europeanisering, de gelekaartprocedure, parlementair behandelvoorbehoud, de werkwijze van de commissies Europese zaken en de controle van de bewindslieden ten aanzien van hun optreden in de Europese Raad en in de Raad.

Ieder onderzoek en ieder boek heeft een begrenzing: dit boek gaat niet over de beschrijving van alle Europese regels (EU en andere verdragen), want dan zou het een handboek worden over EU-recht en ander Europees verdragsrecht. De focus van dit boek zal zijn om te laten

zien waar en hoe het constitutionele recht is veranderd, en hoe bij beschrijvingen van nationaal staatsrecht de internationale en Europese component moet worden ingebouwd. Sjik gezegd: hoe ziet *multi-level governance* er vanuit het perspectief van een nationale staat nu uit?⁶ En hoe zijn bevoegdheden verschoven en hoe is de uitoefening van nationale bevoegdheden aan banden gelegd door Europeanisering en globalisering? Tevens komen daarbij de voor- en nadelen van die Europeanisering en globalisering aan de orde, namelijk daar waar het gaat over belangrijke constitutionele waarden als rechtsstaat en democratie. In het laatste hoofdstuk zal ik vooral vanuit dat laatste perspectief de situatie van ‘veelgelaagd’⁷ staatsrecht bezien. Maar nu volgen eerst de beschrijvingen van wat er zoal is gebeurd en hoe en waar de veelgelaagde interacties plaatsvinden, welke bevoegdheden verschoven zijn en/of nu gedeeld worden tussen verschillende niveaus, respectievelijk welke nationale bevoegdheden nog wel nationaal zijn, maar ingebed in internationale en/of Europese regels.

6 Zie het themanummer van *MJ* 2014, nr. 2, over: The constitutional Adulthood of Multi-Level Governance.

7 Eigenlijk is de term ‘multi-level’ (of multi-layered, of veelgelaagd, of ‘composite’, een term geïntroduceerd door L.F.M. Besselink) nog te statisch. Inderdaad zijn er verschillende lagen (EU, nationaal, decentralisatie), maar deze ‘lagen’ werken ook samen op steeds wisselende en diverse wijzen. Het zijn lagen, die ook op elkaar inwerken en zich dynamisch tot elkaar verhouden. Met een knipoog naar de chaostheorie: dynamische systemen die zich steeds anders tot elkaar verhouden. Wat daarvan zij: de term veelgelaagd of multi-level is verhelderend door zijn eenvoud, al moeten we blijven beseffen dat die helderheid er in de praktijk niet altijd is, omdat de ‘lagen’ zich tot elkaar verhouden als samenwerkende en ook hiërarchische systemen, waarbij dan weer de een dan weer de ander de wielen aandrijft: een hybride constructie, met meesturende wielen en allerlei differentiën. En waarbij niet alleen regels een rol spelen, maar ook de praktijk van internationale samenwerking en afstemming.