



# Parlement en Wetenschap

## WIJZIGING VERZAMELWET BREXIT

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking tussen de Tweede Kamer, de KNAW, NWO, VSNU en de Jonge Akademie.

oktober 2020

Auteur: prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert, hoogleraar staatsrecht, Radboud Universiteit Nijmegen

Naar aanleiding van uw verzoek om in een advies een rechtsstatelijke toets uit te voeren betreffende het wetsvoorstel 'Wijziging van de Verzamelwet Brexit in verband met aanpassing van de termijn waarbinnen regelgevende bevoegdheden ten behoeve van overgangssituaties gelden alsmede wijziging van enkele andere wetten in verband met de Brexit' (Kamerstukken II 2020/21, 35595) kan ik u het volgende berichten.

Ten eerste geven de in de artikelen II-VI van het wetsvoorstel voorziene wijzigingen van wetgeving (Verzamelwet VWS 2020, Wet Inkomstenbelasting 2001, Wet langdurige Zorg, Wet op de Loonbelasting 1964, Zorgverzekeringswet) mij geen aanleiding tot opmerkingen vanuit een rechtsstatelijk perspectief. Voor zover ik kan overzien zijn er geen rechtsstatelijke knelpunten. Datzelfde geldt voor de invoeging van artikel IXA betreffende de tijdelijke delegatiegrondslag met betrekking tot socialezekerheidswetten.

De rechtsstatelijke problematiek is met name aan de orde bij de regeling van artikel X van de Verzamelwet Brexit. In het voorstel tot wijziging van de wet is opgenomen dat de noodvoorziening van artikel X om tijdelijk maatregelen te treffen toepasbaar blijft in de periode van zes maanden volgend op het einde van de overgangperiode. In het wetsvoorstel blijven alle toepassingscriteria en procedurevoorschriften voor de toepassingen van artikel X ongewijzigd. Er wordt slechts een nieuwe termijn vastgesteld waarbinnen tijdelijke maatregelen kunnen worden getroffen (Kamerstukken II 2020/21, 35595, nr. 3, p. 4).

Over artikel X van de Verzamelwet Brexit is bij de totstandkoming van de wet veel te doen geweest (zie voor een uitgebreide beschrijving van de gang van zaken Roel de Lange, *Expect the unexpected: de Verzamelwet Brexit*, Tijdschrift voor Constitutioneel recht 2019, p. 242-258). Artikel X (algemene machtigingsbepaling) maakt het mogelijk om voorzieningen te treffen met het oog op een goed verloop van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie. Daarbij kan bij een lagere regeling, zoals een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling, worden afgeweken van de wet.

Deze bijzondere derogatiemogelijkheid doet afbreuk aan het primaat van de wetgever en aan een kernelement van de rechtsstaat dat krachtens het legaliteitsbeginsel eist dat overheidshandelen dient te berusten op een voorafgaande algemene regeling, die berust op een mede door het parlement vastgestelde wet. Weliswaar kan de wetgever bevoegdheden tot regelgeving overdragen aan lagere regelgevers, maar bij deze delegatie wordt in het algemeen (uiteraard) niet toegestaan dat bij een lagere regeling wordt afgeweken van de wet. Niettemin wordt doorgaans aangenomen dat in heel bijzondere situaties er reden kan zijn om af te wijken van deze algemene rechtsstatelijke regel.

De Aanwijzingen voor de regelgeving noemen in dit verband twee situaties: experimenten en nood-situaties (Aanwijzing 2.31). De toepassing van artikel X van de Verzamelwet Brexit is dan het gevolg van een nood situatie.

De afwijking in een lagere regeling van de wet is een spoedvoorziening die naar zijn aard tijdelijk dient te zijn. De regeling dient zo spoedig mogelijk te worden gevolgd door een aanpassing van de regeling in de wet, waarvan de lagere regeling afwijkt.

Bij de totstandkoming van de Verzamelwet Brexit is het voorstel van wet tijdens de behandeling in de Tweede Kamer ingrijpend gewijzigd (aanvulling van artikel X met niet minder dan 10 leden). De mogelijkheid van afwijking van de wet bij lagere regeling is voorzien van bijzondere waarborgen en procedurevoorschriften.

Bij de behandeling van het gewijzigd wetsvoorstel in de Eerste Kamer heeft de Afdeling advisering van de Raad van State geoordeeld dat de onvoorspelbare gevolgen van de Brexit nopen tot een wettelijke voorziening, zoals artikel X verschaft, waarbij zo nodig in afwijking van de wet snel hoogstnoodzakelijke voorzieningen getroffen kunnen worden (Advies Afdeling advisering Raad van State 13 maart 2019, Kamerstukken II 2018/19, 35084, nr. G).

Naar mijn opvatting bevat het bestaande artikel X voldoende waarborgen om ernstige inbreuken op rechtsstatelijke eisen voor overheidshandelen tegen te gaan. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan de waarborg dat niet afgeweken mag worden van de Grondwet, aan de waarborg, dat een algemene maatregel van bestuur die afwijkt van een wet, bij wet moet worden goedgekeurd, en aan de waarborg dat een ministeriële regeling, die afwijkt van de wet, moet worden ingetrokken als een van beide Kamers bezwaar maakt tegen het voorstel van de regeling.

Indien nodig ben ik graag bereid een nadere toelichting te geven op deze kanttekeningen bij het wetsvoorstel Wijziging Verzamelwet Brexit.

---

*Disclaimer: De Jonge Akademie, KNAW, NWO, TNO en VSNU bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.*



Tweede Kamer  
DER STATEN-GENERAAL

