

Vergaderjaar 2018–2019

**35 084****Wijziging van enige wetten en het treffen van voorzieningen in verband met de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie (Verzamelwet Brexit)****Nr. 7****VERSLAG**

Vastgesteld 14 december 2018

De vaste commissie voor Europese Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

**Inhoudsopgave**

I.	<b>ALGEMEEN</b>	<b>2</b>
1.	Aanleiding	3
2.	Doel en opzet van het voorstel	8
3.	Gevolgen voor de maatschappij	10
4.	Uitvoering, toezicht en handhaving	11
5.	Advies en consultatie	11
II.	<b>ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING</b>	<b>12</b>
	Artikel I Wijziging van de Wet op de formeel buitenlandse vennootschappen	12
	Artikel II Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994	13
	Artikelen III en IV Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet	13
	Artikel V Wijziging van de Wet goedkeuring en uitvoering Markham-overeenkomst	14
	Artikel VI Wijziging van de Wet bescherming oorspronkelijke topografieën van halfgeleiderprodukten	14
	Artikel VII Tijdelijke delegatiegrondslag met betrekking tot socialezekerheidswetten	14
	Artikel VIII en IX Wet langdurige zorg en Zorgverzekeringswet	15
	Artikel X Regelgevende bevoegdheden ten behoeve van overgangssituaties	16
	Artikel XI Inwerkingtreding	23

**I. ALGEMEEN**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel «Wijziging van enige wetten en het treffen van voorzieningen in verband met de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie», hierna: de Verzamelwet Brexit. Met het dichterbij komen van de (eventuele) uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie zien zij de onzekerheid toenemen burgers en ondernemers over wat dit voor hen zal betekenen. De leden van de VVD-fractie danken de regering voor alle inspanningen die het levert en voorbereidingen die het treft om zoveel mogelijk duidelijkheid te scheppen in deze onzekere tijden. Dit betreft ook voorliggende wet, waarover voornoemde leden nog enkele vragen en opmerkingen hebben.

De leden van de PVV hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel, zij hebben daarover enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met verbazing kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Hoewel de noodzaak van deze wet duidelijk is voor deze leden is het onduidelijk waarom de regering er middels Artikel 10 voor heeft gekozen de mogelijkheid te hebben om te kunnen regeren bij decreet. De leden van deze fractie vragen de regering in de eerste plaats hoe zij tot het besluit zijn gekomen om als sluitstuk van de wet een artikel in te richten waarbij de democratische rechtstaat wordt omzeild en de regering per ministeriele regeling de vrije hand krijgt om wetten aan te passen zonder kabinetsbesluit, zonder advies van de Raad van State en zonder instemming van het parlement. En natuurlijk ook nog zonder duidelijk limieten in de tijd.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel dat enige wetten wijzigt in verband met de Brexit. Zij begrijpen het doel van deze wet. Nederland moet zich voorbereiden op de Brexit: een unieke situatie waarbij veel onzekerheden aanwezig zijn. Dat de regering hier stappen toe zet is nodig en verstandig. Maar vanzelfsprekend horen deze maatregelen belangrijke constitutionele beginselen te respecteren en proportioneel te zijn in relatie tot het doel dat de maatregelen dient. De leden van de D66-fractie hebben serieuze zorgen of dit het geval is bij artikel X van de Verzamelwet. Daarnaast hebben zij ook nog enkele andere vragen.

De leden van de GroenLinksfractie en de leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling en bezorgdheid kennisgenomen van de Verzamelwet Brexit en hebben daar de volgende vragen en opmerkingen bij.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hun positie nog niet kunnen bepalen omdat zij heel veel vragen hebben en informatie missen om de noodzaak en de volledigheid van het wetsvoorstel te kunnen beoordelen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel ter wijziging van enige wetten en het treffen van voorzieningen in verband met de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie. Het wetsvoorstel is erop gericht te voorzien in noodzakelijke aanpassingen van de Nederlandse wetgeving in verband met het proces dat in gang is gezet met het oog op

de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie. De leden van de fractie van de ChristenUnie onderschrijven de noodzaak daartoe. Deze leden hebben in dit stadium op enkele punten behoefte aan een nadere toelichting en geven de regering in overweging het wetvoorstel op een enkel punt te wijzigen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie maken zich grote zorgen over deze Verzamelwet Brexit. Artikel X heeft als doel een onacceptabele machtsoverdracht van de Staten-Generaal naar de ministerraad of individuele vakministers te bewerkstelligen. De angst voor de Brexit wordt in de ogen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie misbruikt om een verstrekkende, buitenproportionele en ondemocratische wet door te voeren die het primaat van de wetgever ondermijnt.

De leden van de fractie van 50PLUS hebben met belangstelling kennisgenomen van de «Verzamelwet Brexit». Mede naar aanleiding van een over deze wet gehouden technische briefing op 29 november jl. en rondetafelgesprek op 5 december jl. heeft de fractie een aantal opmerkingen en vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel Verzamelwet Brexit. Zij hebben de volgende vragen.

### **1. Aanleiding**

De leden van de fractie van de VVD willen graag weten of de regering systematisch alle wetten is nagegaan op Brexit-implicaties? Kan de regering aangeven of, en zo ja hoe, deze inventarisatie precies heeft plaatsgevonden? Kan de regering per ministerie schetsen hoe de wetten zijn gecheckt op Brexit-gevolgen? Deze leden horen eveneens graag van de regering of er tijdens de inventarisatie geanticipeerd is op het verschijnen van het *EU Contingency Action Plan* (hierna Actieplan) en twee wetgevingsvoorstellen over energie-efficiëntie en visumregels. De regering schrijft in de appreciatie van het op 13 november j.l. verschenen Actieplan dat het nog vele vragen heeft, dan wel dat een aantal zaken verdere uitwerking behoeven. Kan de regering aangegeven of dit Actieplan en de wetgevingsvoorstellen nog van invloed zijn op voorliggende Verzamelwet Brexit, zo vragen de leden van de VVD-fractie zich af, en zo ja op welke termijn er nog eventuele wijzigingen of aanvulling op de Verzamelwet verwacht worden. Kan de regering daarnaast ingaan op de in de memorie genoemde «tweede categorie» waarbij wordt gesteld dat van bepaalde in het wetsvoorstel opgenomen voorzieningen de exacte inhoud nog niet kan worden bepaald vanwege de rol die keuzes op EU-niveau hebben, al dan niet in het kader van een terugtrekkingsakkoord? Betekent dit dat er, wanneer het terugtrekkingsakkoord bijvoorbeeld aangenomen wordt, er alsnog een aanpassing van de Verzamelwet komt? Kan de regering aangeven of nu met de Verzamelwet Brexit en het Actieplan van de Europese Commissie, er alle wet- en regelgeving die geraakt wordt door Brexit is afgedekt, zo vragen de leden van de VVD-fractie zich af? De vangnetbepaling geldt tot een jaar na Brexit. Waarom is er gekozen voor een jaar, zo vragen deze leden? Kan deze termijn niet korter? Zo ja, hoeveel korter? Kan de regering een aantal voorbeelden geven waar wetswijziging niet nodig is omdat eventuele problemen binnen de huidige wetgeving opgelost kunnen worden? In het wetsvoorstel wordt onderscheid gemaakt tussen een structurele afwijking van de wet en een niet-structurele. Op basis waarvan wordt dit onderscheid gemaakt als de wet in werking is getreden?

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of kan worden aangegeven welke andere landen, naast bijvoorbeeld Ierland en Frankrijk, ook een Verzamelwet Brexit hebben en of, en zo ja wat, Nederland heeft geleerd van de aanpak van andere landen ten aanzien van de Verzamelwet Brexit die nu voorligt. Kan de regering daarvan voorbeelden geven? Kan de regering daarnaast ook aangeven wat zij heeft opgestoken van voorliggende wetgeving in het Verenigd Koninkrijk ten behoeve van het vertrek van het VK uit de Europese Unie?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een overzicht te verschaffen aan de kamer waarin staat wat andere Europese landen hebben geregeld inzake de wettelijke aanpassingen als gevolg van de Brexit, daarbij eveneens aan te geven welke landen nog meer de mogelijkheid geven aan de eigen regering om per decreet te handelen na 29 maart 2019.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen zich af welke gevolgen op de terreinen van medicijntoevoer, dierenwelzijn, natuur- en milieustandaarden ten opzichte van de huidige situatie in het geval van het van toepassing worden van de WTO regels zullen zijn? Welke gevolgen heeft een *cliff edge* Brexit voor samenwerking binnen multilaterale fora zoals de Verenigde Naties en de Raad van Europa, zo vragen deze leden? De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen tevens of de regering daarbij specifiek in kan gaan op de terreinen defensie, terrorismebestrijding, samenwerking tussen de MIVD en AIVD met de Britse geheime diensten en klimaatverandering? Daarnaast vragen deze leden zich af of er rekening wordt gehouden met de extra capaciteit bij de IND als het gaat om het regelen van verblijfsvergunningen voor mensen uit het Verenigd Koninkrijk in Nederland? Gaat dit niet ten koste van de rest van de *workload* van de IND? komt er een tijdelijke regeling op basis waarvan iedere Brit aanspraak maakt op een vergunning onbepaalde tijd? Welke voorwaarden gaan aan die vergunning gesteld kunnen worden, zo vragen deze leden?

Tot slot hebben de leden van de PvdA en GroenLinksfractie nog vragen over de gevolgen van een harde Brexit voor erkenning van diploma's, collegegeld en wetenschappelijke samenwerking. Momenteel volgen bijna 3.500 Nederlandse studenten een opleiding in het Verenigd Koninkrijk. Dat komt bovenop de nog eens 3.000 uitwisselingsstudenten tussen de twee landen. De wederzijdse erkenning van diploma's is in de EU geregeld door middel van Richtlijn 2006/36/EC, zo constateren de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA. Deze richtlijn geeft aan onder welke voorwaarden de diploma's verkregen in één EU land erkend worden in een ander EU land. Op het moment dat het Verenigd Koninkrijk uit de EU stapt gelden de regels van deze richtlijn niet meer. In plaats daarvan gelden de bilaterale afspraken die de landen hebben of maken met een derde land. Wordt momenteel gewerkt aan bilaterale afspraken over de erkenning van diploma's na uittreding? Wat gebeurt er met de erkenning van reeds behaalde diploma's? Op welke manier ondervinden afgestudeerden die in het Verenigd Koninkrijk hun opleiding hebben behaald en momenteel in Nederland werkzaam zijn, of op zoek zijn naar werk, last van het mogelijk wegvallen van wederzijdse erkenning? Zijn er specifieke beroepen die meer last hiervan gaan ondervinden dan anderen? En wat gebeurt er met de wederzijdse diplomaerkenning van aanstaande afgestudeerden? Heeft een harde of zachte Brexit invloed op de diplomaerkenning? De leden van de GroenLinks en PvdA-fractie willen hieromtrent spoedig duidelijkheid krijgen. Het Verenigd Koninkrijk is één van de populairste buitenlandbestemmingen voor Nederlandse studenten om een volledige bachelor of master te volgen. Hoewel het collegegeld in het Verenigd Koninkrijk aanzienlijk hoger is dan in het Nederland, betalen

Nederlandse studenten wel hetzelfde tarief als Britse studenten en vice versa. De leden van de GroenLinks en PvdA-fractie vragen zich af of Nederlandse studenten ook in de toekomst hetzelfde collegegeld blijven betalen aan Britse onderwijsinstellingen? Moeten Britse studenten die een voltallige opleiding volgen in Nederland bovendien het instellingstarief betalen na een harde Brexit? Ten slotte vragen de leden van de GroenLinks-fractie en de PvdA-fractie zich af wat de gevolgen zijn van een harde en zachte Brexit op de uitwisselingsprogramma's die onderwijsinstellingen tussen beiden landen hebben afgesproken. Het Verenigd Koninkrijk is één van de meest belangrijke partners van Nederland op het gebied van wetenschappelijke samenwerking. Tussen 2011 tot en met 2015 werden gezamenlijk 35.000 publicaties voortgebracht door wetenschappers uit het Verenigd Koninkrijk en Nederland. De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen zich af wat de gevolgen zijn van een Brexit voor het wetenschappelijk onderzoek? Zijn er specifieke disciplines die zwaarder worden getroffen dan anderen? Moeten Britse wetenschappers bij een harde Brexit in Nederland een visum aanvragen? Moeten Nederlandse studenten bij een harde Brexit in het Verenigd Koninkrijk een visum aanvragen? En wat zijn de voornaamste verschillen tussen een harde- en zachte Brexit wat betreft wetenschappelijke samenwerking, zo vragen de leden zich af. De leden van de voornoemde fracties vragen waarom de regering in dit wetsvoorstel niet is ingegaan op de vele Nederlanders die in het Verenigd Koninkrijk wonen of Britten die in Nederland wonen, ondanks eerder toezeggingen dat de burgerrechten de hoogste prioriteit hebben, en de rechtsgevolgen die de een harde Brexit voor deze groep zal hebben en hoe de regering deze op zou willen vangen. Kan de regering toelichten waarom deze verzamelwet Brexit dit onderdeel volledig buiten beschouwing laat? Kan de regering aangeven of het bereid is om in de verzamelwet Brexit hier aandacht aan te geven of dat de regering voornemens is afzonderlijke wetgeving voor te bereiden die het mogelijk maakt voor Nederlanders gezien deze uitzonderlijke situatie een dubbele nationaliteit mogelijk te maken?

De leden van de SP-fractie vragen allereerst of er een effectenrapportage van de Brexit is gemaakt? Als die gemaakt is, dat willen de leden van de SP-fractie deze effectrapportage graag ontvangen. Als er geen effectrapportage gemaakt is, is de regering dan bereid dit alsnog te doen? In de memorie van toelichting lezen de leden van de SP-fractie dat er per dienst per ministerie een analyse is gemaakt van de wetten en regelingen die mogelijk wijziging behoeven door het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie. De leden van de SP-fractie verzoeken de regering om deze analyses te delen met de Kamer om meer inzicht te krijgen in de onderbouwing van de Verzamelwet Brexit. Tot slot willen de leden van de SP-fractie graag een helder overzicht krijgen van wat er voor maatregelen ter voorbereiding op de Brexit worden genomen door de Europese Commissie en hoe die samenhangen met de Nederlandse wetswijzigingen, praktijkadaptaties en dergelijke. Daarom vragen deze leden dan ook zo snel mogelijk de waardering en analyse van de voorbereidingsplannen («contingency») van de Europese Commissie met de Kamer te delen.

De leden van de SP-fractie kunnen onvoldoende vaststellen of dit wetsvoorstel volledig is en merken op dat de regering daarover eigenlijk geen zekerheid heeft. Want voor onvoorziene situaties wordt voorgesteld dat er via machtigingen *ad hoc* beleid gemaakt kan worden. De leden van de SP-fractie vinden het uitschakelen van de parlementaire controle geen optie, ook niet in de chaotische situatie van een Brexit zonder deal. Deze leden komen hier nader op terug bij de artikelsgewijze bespreking. Ook de delegatiebepalingen onder de specifieke wetsvoorstellen geven de regering veel mogelijkheden om snel te kunnen handelen via algemene

maatregelen van bestuur of ministeriele regelingen. Erkent de regering dat zij onzeker is over de volledigheid van dit wetsvoorstel en dat zij daarom Artikel X heeft opgenomen waarmee zij zichzelf de ruimte biedt om per decreet te besturen? Erkent de regering dat zij geen legitimatie heeft gegeven voor de vele delegatiebepalingen en de machtigingen?

De leden van de SP-fractie betreuren dat er geen constitutionele paragraaf is opgenomen in de memorie van toelichting. Is de regering bereid dit alsnog te doen?

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van de uiterst kritische analyse van de Algemene Rekenkamer over de voorbereiding van de Douane op de Brexit. Zij stellen vast dat er scherpe toezichtskeuzes moeten worden gemaakt omdat er onvoldoende capaciteit is op 29 maart 2019. Kan de regering aangegeven welke prioriteiten in het werk van de Douane zijn gesteld? Op welke van de zogenoemde ABC-taken wordt meer of juist minder prioriteit gegeven?

De leden van de SP-fractie zijn verbaasd dat er per ministerie een analyse schijnt te zijn gemaakt, maar dat het Ministerie van Financiën pas in een heel laat stadium terecht besloot de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank te versterken omdat er meer kapitaalstromen naar Nederland komen. Hoe is het mogelijk dat dit niet voorzien is? Is het mogelijk dat er op andere ministeries nog te weinig inzicht is in de komst van bedrijven of instellingen uit het Verenigd Koninkrijk. Is er bijvoorbeeld voldoende rekening gehouden met de komst van farmaceuten omdat de EMA naar Amsterdam komt? Kan de regering hierop in gaan, zo vragen de leden van de SP-fractie?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering stelt dat het eenzijdige besluit van het Verenigd Koninkrijk tot terugtrekking uit de EU rechtstreeks consequenties op velerlei gevolgen van het maatschappelijk leven zal hebben. Anders dan het geval zou zijn bij door de regering zelf in gang gezette statuswijzigingen is het volgens de regering daarom niet mogelijk tegenover de regering een beroep te doen op bijvoorbeeld het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM om tegen dit besluit op te komen vanwege de negatieve gevolgen daarvan. De Raad van State wees de regering erop dat wijzigingen in rechtsposities voor de situatie dat het VK op 30 maart 2019 een niet-EU-land is, mede in het licht van het EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol gezien moeten worden. Vooral abrupte wijzigingen van voordien verkregen rechtsposities kunnen in dat licht discutabel zijn. Daarnaast stelde de Raad van State dat dit betekent dat overgangsmaatregelen nodig zullen zijn, een algemeen moratorium zou uitkomst kunnen bieden. Voor een rechtstreekse toetsing van deze gevolgen aan het EVRM en artikel 1 van het Eerste Protocol ziet de regering echter geen aanleiding, nu deze gevolgen niet toe te rekenen zijn aan de Nederlandse overheid. De leden van de ChristenUnie-fractie achten deze redenering van de regering te kort door de bocht en vragen de regering om een nadere toelichting en daarbij ook in te gaan op de suggestie van de Raad van State overgangsmaatregelen te treffen, zoals een algemeen moratorium.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren voorts dat de regering geen aparte constitutionele paragraaf heeft opgenomen in de memorie van toelichting. Zij verzoeken de regering in een nota van wijziging aan de memorie van toelichting alsnog een paragraaf toe te voegen waarin de regering in zal gaan op de constitutionele aspecten van dit wetsvoorstel.

In zijn algemeenheid spreekt de fractie van 50PLUS haar waardering uit voor het feit dat de regering grondig heeft onderzocht of de naderende uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie aanleiding geeft tot het aanpassen van bestaande wetgeving of nieuwe wetgeving. Gezien de aan de uittreding verbonden onzekerheden is het ook acceptabel dat bij het kiezen van te nemen maatregelen in sommige gevallen onconventionele keuzes worden gemaakt. De leden van de fractie van 50PLUS zijn van mening dat de regering daarbij echter te ver is doorgeschoten. Zij komen daar bij de opmerkingen over de artikelen VII, IX en X op terug. Naar de mening van deze leden is onvoldoende onderbouwd waarom de soms verstrekkende bevoegdheden die dit wetsvoorstel regelt, toegekend moeten worden. Daarnaast is er volgens deze leden sprake van constitutionele bezwaren aangezien de toekenning van de in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheden naar hun oordeel volstrekt onvoldoende is onderbouwd.

Kan de regering aangeven waarom in de memorie van toelichting op dit wetsvoorstel geen apart kopje «constitutionele aspecten» is opgenomen, zo vragen de leden van de fractie van 50PLUS? In een brief aan de Kamer van 5 november 2018 (Kamerstuk 35 000 VII, nr. 38) is immers toegezegd in het vervolg in alle memories van toelichting bij wetsvoorstellen aandacht te besteden aan mogelijke constitutionele aspecten.

Naar het oordeel van de fractie van 50PLUS is in het nader rapport niet voldoende ingegaan op de vraag van de Raad van State waarom in het voorstel voor vergelijkbare mogelijke knelpunten verschillende oplossingen zijn gekozen. Deze leden ontvangen daarvoor graag een nadere motivering. Verder mist de fractie van 50PLUS een duidelijke risicoanalyse als onderbouwing van de noodzaak van dit verstrekkende wetsvoorstel. Deze leden zien graag voorbeelden van concrete situaties waarbij binnen bestaande wetgeving geen enkele mogelijkheid bestaat om die het hoofd te bieden. De leden van de fractie van 50PLUS zien graag van de regering een nadere onderbouwing van de noodzaak van de verstrekkende bevoegdheden die in het wetsvoorstel aan haar worden toegekend en onder welke omstandigheden zij uitgeoefend zouden moeten kunnen worden.

De leden van de fractie van 50PLUS lezen in de memorie van toelichting dat onder 2. (Doel en opzet van het voorstel) op pagina 4 de volgende passage staat:

*«Het feit dat deze situaties in dit wetsvoorstel niet aan de orde komen betekent dus niet per se dat daarvoor geen maatregelen voorzien worden of mogelijk noodzakelijk zullen zijn, maar slechts dat daarvoor geen maatregelen op het niveau van de formele wet nodig worden geacht om daarin te kunnen voorzien. Wel valt te voorzien dat voor velerlei onderwerpen nog maatregelen op het niveau van algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling, beleidsregel of uitvoeringsbesluit zullen volgen.»*

De leden van de fractie van 50PLUS willen op dit punt graag een nadere verduidelijking. Als hierboven geschetste situaties zich voordoen, op basis van welke wettelijke grondslag denkt de regering daar dan op te reageren? Of wordt hierbij gedoeld op artikel X? Deze leden missen in de onderbouwing concrete voorbeelden van mogelijke onvoorziene omstandigheden. Door dat in het geheel niet te doen heeft dit wetsvoorstel een dusdanig open karakter dat geen enkel inzicht bestaat in de mogelijke reikwijdte ervan. Juist bij het toekennen van de in dit wetsvoorstel opgenomen bevoegdheden – zelfs aan individuele ministers

– moeten naar de mening van deze leden duidelijke grenzen worden aangegeven.

Op pagina 5 van de memorie van toelichting schrijft de regering onder het kopje 7. Advies en consultatie het volgende zo lezen de leden van de fractie van 50PLUS: *In verband met enerzijds het instrumentele en kaderscheppende karakter van dit wetsvoorstel en anderzijds de spoedeisendheid daarvan heeft hierover geen consultatie of adviesaanvraag plaatsgevonden. De regering is voornemens om, wanneer overwogen wordt concrete maatregelen te nemen op basis van deze wet, op dat moment ook consultatie van de meest betrokken partijen te laten plaatsvinden, voor zover dit mogelijk en zinvol is gelet op de spoedeisendheid en inhoud van de voorgenomen maatregel.*

De leden van de fractie van 50PLUS zijn van oordeel dat deze formulering erg terughoudend is. Deze wekt de indruk dat de regering ervan uitgaat dat het slechts in beperkte mate mogelijk zal zijn om betrokken partijen te consulteren. Deze leden zouden graag zien dat de regering aangeeft dat zij alles op alles zal zetten om dat wel te doen, tenzij dit om zwaarwegende redenen niet mogelijk is.

De leden van de fractie van 50PLUS verzoeken de regering aan te geven in hoeverre het inmiddels gesloten terugtrekkingsakkoord tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk aanleiding is voor aanpassing van het onderhavige wetsvoorstel. Daarnaast vragen deze leden zich af of de op 26 juni 2018 tot stand gekomen Britse *European Union (Withdrawal) Act* in een aantal gevallen geen oplossing kan bieden voor de in het wetsvoorstel aan de orde gestelde problematiek. Verder willen deze leden graag weten in hoeverre dit wetsvoorstel congruent is met maatregelen die op het niveau van de Europese Unie worden genomen en in hoeverre deze maatregelen een rol kunnen spelen in het voorkomen van de in dit wetsvoorstel beschreven problematiek. Tenslotte willen de leden van de 50PLUS-fractie graag een overzicht van de wettelijke maatregelen die andere EU-lidstaten nemen om onvoorzienbare gevolgen van de Brexit het hoofd te bieden.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering van mening is dat zowel op terreinen waar de Europese Unie exclusief bevoegd is, als op terreinen waar geen sprake is van een exclusieve bevoegdheid van de EU, in gezamenlijkheid opgetrokken zal moeten worden ingevolge het in artikel 4 lid 3 VEU neergelegde loyaliteitsbeginsel. Op welke beleids-terreinen, en voor welke delen van het wetsvoorstel, geldt dat daadwerkelijk intensieve afstemming heeft plaatsgevonden en plaatsvindt met de EU en andere Europese lidstaten, zo vragen deze leden? Onderschrijft de regering de mening van de leden van de SGP-fractie dat Nederland en andere Europese lidstaten meer ruimte hebben voor het maken van eigenstandige keuzes over de inrichting van wetgeving en beleid op terreinen waar de EU conform artikel 2–6 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) een ondersteunende of gedeelde bevoegdheid heeft, of zelfs geen enkele bevoegdheid heeft?

## **2. Doel en opzet van het voorstel**

De leden van de PVV-fractie vragen de regering of zij exact kan aangeven in welke concrete situaties het bestaande recht geen uitkomst biedt? Kan daarnaast de regering beargumenteren in welke situaties het normale wetgevingsproces onvoldoende mogelijkheden biedt om met vereiste snelheid te reageren? Welke overwegingen liggen ten grondslag aan de voorgestelde wijzigingen in de artikelen 1 tot en met IX, zo vragen de leden van de PVV-fractie? Tot slot vragen de leden van de PVV-fractie hoe



de Verzamelwet Brexit zich verhoudt tot het door de Europese Commissie gepresenteerde noodplan?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om precies aan te geven hoe de regering is gekomen tot de verschillende artikelen in deze wet? En daarbij aan te geven op basis van welke argumenten en welke inhoudelijke criteria het zeer beperkt aantal zeer specifieke onderwerpen in deze wet zijn behandeld.

De leden van de CDA-fractie verzoeken of er door de ministeries ook gekeken is naar de impact van de Brexit op de verschillende sectoren. De regering zou immers een aantal impact assessments uitvoeren. In het Verenigd Koninkrijk is dat buitengewoon grondig aangepakt, zo merken de leden van de CDA-fractie op. Welke impact assessments zijn er gemaakt en kunnen zij ter inzage gegeven worden? Welke departementen en diensten hebben geen impact assessment gemaakt terwijl dat wel wenselijk is? Met name in de gezondheidssector zouden er mogelijk grote tekorten ontstaan van medicijnen die vanuit het Verenigd Koninkrijk naar Nederland komen. Deze leden verzoeken dus naast een analyse van de wettelijke impact van de Brexit ook een sectorale impactanalyse te maken op basis waarvan deze wet ingericht moet worden.

De leden van de GroenLinksfractie en de PvdA-fractie vragen zich af of de regering inmiddels wat meer – zo niet alle – onderwerpen heeft waar nog maatregelen op zullen volgen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling, beleidsregel of uitvoeringsbesluit? Zo ja, over welke onderwerpen gaat het dan? Is de regering het met de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA eens dat het wenselijk is dat deze maatregelen zoveel mogelijk in het parlement worden behandeld, zodat de democratische controle gewaarborgd is? Zo nee, waarom niet? De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen zich af: Waarom acht de regering de verstrekkende bevoegdheden die de regering zichzelf toekent, middels het wetsvoorstel Verzamelwet Brexit, noodzakelijk? Welke uitgebreide onderbouwing heeft de regering voor het onvoldoende werkbaar verklaren van het normale wetgevingsproces? Onder welke precieze omstandigheden acht de regering bovengenoemde verstrekkende bevoegdheden relevant en welke risicoanalyses liggen hieraan ten grondslag? Verder zien de leden van de GroenLinksfractie en de PvdA-fractie graag aangegeven wat de reactie was van de Europese ambtscollega's op de wijze waarop dit wetsvoorstel met wettelijke aanpassingen omgaat? Kan de regering aangeven wat het oordeel was van de Europese collega's, alsmede van de Europese Commissie, over de risicoanalyses die ten grondslag liggen aan dit wetsvoorstel?

De leden van de SGP-fractie vragen de regering op welke delen van het wetsvoorstel het principe van reciprociteit, waarbij een voorziening afhankelijk wordt gesteld van de bereidheid van het Verenigd Koninkrijk om spiegelbeeldige situaties op dezelfde wijze te behandelen, nadrukkelijk of voornamelijk van toepassing is?

De leden van de SGP-fractie constateren dat volgens de regering valt te voorzien dat voor velerlei onderwerpen maatregelen op het niveau van algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling, beleidsregel of uitvoeringsbesluit zullen volgen. Op welke wijze wordt in dergelijke gevallen de betrokkenheid van het parlement geborgd en vormgegeven, teneinde de constitutionele controletaak van het parlement optimaal te kunnen blijven uitvoeren, zo vragen deze leden?

### 3. Gevolgen voor de maatschappij

De leden van de CDA-fractie vragen de regering precies aan te geven in hoeverre de Nederlanders in het Verenigd Koninkrijk en de Britten in Nederland geholpen worden door deze Verzamelwet Brexit. Deze leden vragen de regering te garanderen dat alle personen die buiten de uitzonderingsbepalingen vallen in het terugtrekkingsakkoord, overige Europese wetgeving, Britse wetgeving en Nederlandse wetgeving, wel worden beschermd door deze Verzamelwet Brexit.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regeringsleiders bij de Europese Top op 13 december besloten hebben om de *contingency* plannen te publiceren op 19 december. Kan Nederland op dezelfde dag uitvoering geven aan de aangenomen motie-Van Ojik (Kamerstuk 21 501-20 nr. 1396) die vraagt om de Nederlandse plannen te publiceren, zo vragen de leden van de CDA-fractie?

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering in ieder geval in te gaan op de volgende vragen over een harde brexit op 29 maart 2019:

- Wat gebeurt er met landingsrechten van vliegtuigen?
- Wat gebeurt er met de visserijsector? Waar mogen de boten onder Nederlandse vlag vissen en waar mogen de boten onder Britse vlag vissen?
- Wat gebeurt er met Britse studenten aan Nederlandse universiteiten. Welke collegegeld zijn zij verschuldigd?
- Wat gebeurt er met de zorgverzekering en dekking in het Verenigd Koninkrijk? Moeten zij onmiddellijk een buitenlandpolis vragen?
- Welke uitwisseling van gegevens over criminaliteit en terrorisme stopt onmiddellijk bij een harde Brexit?
- Wat gebeurt er met lopende Europese arrestatiebevelen?
- Wat gebeurt er met Britse deelname aan het Erasmusprogramma? Vervalt dat automatisch?
- Wat gebeurt er met onderzoeksgroepen, die door de EU gefinancierd worden en waarin ook Britse universiteiten deelnemen?
- Valt het Verenigd Koninkrijk onmiddellijk uit EU programma's. Kan de regering daarvan een lijst geven?
- Is er voldoende parkeerruimte bij de zes ferrylocaties waar richting het Verenigd Koninkrijk wordt gevaren? Zijn hiervoor ook aanpassingen nodig in wet-en regelgeving op lager bestuurlijk niveau dan rijksoverheid?
- Op welke mogelijk terreinen die geraakt worden door de Brexit is de gemeente Rotterdam bestuurlijk verantwoordelijk? Is dergelijke bestuurlijke verantwoordelijkheid op lagere overheidsniveaus meegenomen in deze Verzamelwet Brexit? Beantwoord deze Verzamelwet Brexit in algemene zin aan de gevolgen van de Brexit die vallen onder gedelegeerde verantwoordelijkheden?
- Hoe wordt er rekening gehouden met de vele buitenlandse vrachtwagenchauffeurs die in Nederland ferry's oprijden en dus Nederlandse douaneformulieren moeten gebruiken, maar de Nederlandse taal niet machtig zijn? Verstrekt de douane de benodigde formulieren in meerdere talen?
- In hoeverre is de bijna overeengekomen Europese cabotagewetgeving van toepassing op het Verenigd Koninkrijk? Indien dat niet het geval is hoe kan voorkomen worden dat een groot aantal lege vrachtwagens in de rij komen te staan voor de ferry's?

De leden van de SP-fractie stellen vast dat de regering geen gehoor geeft aan de oproep van Britten in Nederland (en vice versa) om de kwestie van de rechten van burgers niet als deel van onderhandeling te beschouwen. Deze leden vragen de regering waarom zij niet mee wil in de vraag voor

het behoud van de rechten voor inwoners zoals nu zijn vastgelegd in het akkoord dat May en de EU zijn overeengekomen mocht het toch tot een uittreding van het Verenigd Koninkrijk zonder akkoord komen («ringfencing»)? Ziet de regering in dat de onzekerheid ook nog mogelijk leidt tot veel ongelijkheid? Het aanvragen van de Nederlandse nationaliteit kent een tarief van 866 euro<sup>1</sup>, terwijl het verlengen van je Britse paspoort nog geen 90 pond kost. Behalve de rechtszekerheidskwesitie, krijgen inwoners hierdoor mogelijk ook te maken met veel financiële onzekerheid omdat hun uitkering opeens kan eindigen. Het aanvragen van de Nederlandse nationaliteit is bovendien financieel moeilijk, waardoor ook op die manier geen rechtszekerheid kan worden verworven. Hoeveel Britten zijn er momenteel in Nederland uitkeringsgerechtigd? Wat voor garanties kan de regering hen geven dat zij niet in de financiële problemen gaan komen, zo vragen de leden van de SP-fractie?

De leden van de ChristenUnie constateren dat een *no deal*-scenario direct grote gevolgen zal hebben voor de visserijsector. De regering wijst er in de memorie van toelichting op dat visserij onder het beleid van de Europese Unie valt en dat de Verzamelwet Brexit hier dan ook niets voor regelt. Deze leden vragen zich af hoe de regering de sector dan toch voorbereidt op een eventuele *no deal*-Brexit waarbij Nederlandse vissers van de ene dag op de andere niet meer in Britse territoriale wateren zouden mogen vissen, terwijl ze dat al sinds lange tijd gewend zijn om te doen.

#### **4. Uitvoering, toezicht en handhaving**

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om precies aan te geven welke zaken als gevolg van de Brexit direct de veiligheid in Nederland bedreigen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering voorts om aan te geven in hoeverre de bevoegdheden van de Europese Commissie strekken na de Brexit en in hoeverre deze bevoegdheden Nederlandse sectoren raakt en Nederlandse wetgeving overruled? Tevens willen deze leden weten hoe deze Europese noodmaatregelen worden gecontroleerd en vragen de regering of de manier waarop deze controle vorm moet worden gegeven niet eveneens in deze Brexit verzamelwet moet worden opgenomen?

#### **5. Advies en consultatie**

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of in praktijk de Raad van State kan worden voorbereid op een toename aan spoedprocedures in de periode na de Brexit. Deelt de regering de mening van deze leden dat door voorbereiding en het versnellen van behandeling door de Raad van State het reactievermogen van de wetgevende macht enorm bespoedigd kan worden?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of de regering het uitgangspunt deelt dat in een democratische rechtsstaat er juist in geval van nood volgens wetten moet worden geleefd. Daarnaast vragen deze leden de regering of hij het Nederlandse wetgevingsstelsel, de Nederlandse wetgevende macht, de Nederlandse rechtstaat en de Nederlandse constitutionele democratie voldoende weerbaar acht wanneer er acute wettelijke handelingen moeten plaatsvinden in het geval van een grote ramp?

---

<sup>1</sup> [https://www.vlaardingen.nl/Inwoners/Paspoort\\_rijbewijs\\_uittreksels/Uittreksels\\_en\\_afschriften/Naturalisatie\\_aanvraag\\_Nederlandse\\_nationaliteit](https://www.vlaardingen.nl/Inwoners/Paspoort_rijbewijs_uittreksels/Uittreksels_en_afschriften/Naturalisatie_aanvraag_Nederlandse_nationaliteit)

De leden van de CDA-fractie vragen de regering waarom de twee jaar waarin we de Brexit zien aankomen niet gebruikt is om voldoende (wettelijke) aanpassingen klaar te leggen die noodzakelijk zijn. Liggen die nood-amvb's al klaar of is artikel X gewoon de schaamlap om te vertellen dat de voorbereiding niet van het gewenste niveau was?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering tevens een overzicht op te stellen van alle gevallen waarin er sprake is van een noodsituatie als gevolg van de Brexit en er naar aanleiding van deze noodsituatie per direct gehandeld moet worden door de regering. Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie de regering of deze het advies van de Raad van State omtrent het opstellen van een dergelijke lijst voldoende tegemoet is gekomen in de wijzigingen die naar aanleiding van het advies van de Raad van State zijn gemaakt?

De leden van de D66-fractie vernemen in het Advies van de Raad van State dat de Afdeling in de toelichting bij het wetsvoorstel een systematische analyse van de te onderscheiden situaties mist, en de in dat licht te trekken beleidslijnen. Deze leden onderschrijven dit punt. Deze leden begrijpen dat wetten waaruit rechtsgevolgen kunnen voortvloeien in het geval van de Brexit maar die niet in deze Verzamelwet zijn opgenomen al delegatiegrondslagen bevatten om de noodzakelijke maatregelen op het moment van de Brexit te kunnen nemen. Welke dat echter zijn, blijft voor de leden van de D66-fractie gissen. Doordat informatie ontbreekt over deze aanpak en analyse van de verschillende departementen is het voor deze leden onduidelijk welke maatregelen de regering overweegt te nemen in het geval van een no-deal Brexit. Ook biedt dit burgers maar ook bedrijven die getroffen worden door een no deal Brexit geen enkele zekerheid. Welke maatregelen neemt de regering bijvoorbeeld met betrekking tot hun verblijfsrecht, maar ook de geldigheid van hun diploma's en beroepskwalificaties, zo vragen de leden van de D66-fractie? Deze leden begrijpen dat eerder, gelet op de toen lopende onderhandelingen, de regering hierop niet vooruit wilde lopen. Op dit moment zijn de onderhandelingen echter afgerond en komt 29 maart 2019 steeds dichterbij. Het is nu onduidelijk welke voorzieningen zullen worden getroffen ter voorbereiding op het *no-deal* scenario. De leden van de D66-fractie verwachten duidelijkheid van de regering omtrent de *no-deal* planning: welke maatregelen zullen in dat geval genomen worden? Deze leden verwachten een uitgebreide toelichting op dit punt.

## **II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen zich af waarom de bepalingen in de artikelen I-VI van het wetsvoorstel betrekking hebben op derde landen in het algemeen, en niet specifiek op het Verenigd Koninkrijk?

### **Artikel I Wijziging van de Wet op de formeel buitenlandse vennootschappen**

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering wel de wet op de buitenlandse vennootschappen wijzigt, maar niet aangeeft welke gevolgen er zijn als dit niet gebeurt. Kan de regering daarop in gaan? Moeten vennootschappen juridisch omgezet worden en zo ja, welke termijn geldt daar dan precies voor? Om hoeveel buitenlandse vennootschappen gaat het denkt de regering, kan daarvan een overzicht gegeven worden, zo vragen deze leden?

## **Artikel II Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994**

De leden van de D66-fractie hebben een vraag over artikel II van de Verzamelwet Brexit die ziet op een Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994. Deze leden vragen wat het voor Britten in Nederland zal betekenen wanneer hun rijbewijs niet langer aangemerkt is als een document dat is afgegeven door een daartoe bevoegde autoriteit in een andere lidstaat van de Europese Unie? Betekent dit dat zij binnen 185 dagen een Nederlands rijbewijs moeten hebben, of is hun rijbewijs direct niet meer geldig? Betekent dit voor hen dat zij hun Britse rijbewijs kunnen omruilen of dat zij opnieuw rijexamen moeten doen? Graag een reactie.

Het komt de leden van de SP-fractie erg kinderachtig over om een rijbewijs uit het Verenigd Koninkrijk niet meer geldig te laten zijn na de Brexit. Waarom kiest de regering hiervoor? Is het nodig om mensen die met een Brits rijbewijs in Nederland wonen en leven op deze manier te sarren? Zij moeten immers na een half jaar hun rijbewijs omzetten in een Nederlands rijbewijs (of uit een ander EU-land) en de leden van de SP-fractie vragen zich af waarom dit nodig is. Om hoeveel mensen gaat het die met een Brits rijbewijs op de weg zitten? Maken zij meer ongelukken dan mensen met een Nederlands rijbewijs? De leden van de SP-fractie vragen de regering hoe er omgegaan wordt met expats uit derde landen en hun elders gehaalde rijbewijs. Mogen zij ook maar een half jaar op de weg met dat rijbewijs?

## **Artikelen III en IV Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet**

In de technische briefing over deze Verzamelwet Brexit op 29 november 2018 werd duidelijk dat wetten onder de hoede van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) veelvuldig ook van toepassing zijn op het Verenigd Koninkrijk, veelal in de uitvoeringspraktijk, zo constateerden de leden van de SP-fractie. Aanvullend op vragen in de inleiding over het inzichtelijk maken van de systematische analyse per ministerie, vragen de leden van de SP-fractie of dit in het geval van het Ministerie van EZK kan worden uitgebreid met de vraag welke uitvoeringspraktijken we hier allemaal aan moeten denken?

Artikel III Wijziging van de elektriciteitswet 1998: De leden van de SP-fractie vragen de regering in dit kader of zij voornemens is om in het geval van een *no deal* Brexit met het Verenigd Koninkrijk een overeenkomst te sluiten gericht op samenwerking en verbinden van de elektriciteitsnetwerken tussen het Verenigd Koninkrijk en Nederland?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen nadere toelichting op de mogelijkheid van een amvb om regels te stellen voor interconnectoren. Wat zijn de verwachtingen van de regering ten aanzien van beprijzing van transport, leveringszekerheid en netbalancing? Op welke manier worden belangrijke uitgangspunten als betrouwbaarheid en duurzaamheid geborgd? De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen ook naar toekomstige ontwikkelingen, gezien het huidige belang van BritNed en het belang van grotere interconnectie met het buitenland bij een toename van hernieuwbare energie? In de politieke verklaring over de toekomstige relatie tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk van 22 november jl. is onder meer opgenomen dat onderling wordt samengewerkt aan «*cost efficient, clean and secure supplies of electricity and gas*», zo lezen de leden van de fractie van de ChristenUnie. Ook wordt gewerkt aan samenwerking «*in the planning and use of energy infrastructure connecting their systems*». Wat betekent de Brexit voor toekomstige uitbreiding van interconnectie tussen het Verenigd Koninkrijk en

Nederland en voor het behalen van de doelen voor hernieuwbare energie? Wat betekent de Brexit voor de uitbreiding van windparken op de Noordzee en de daarbij behorende interconnectie tussen de verschillende landen, zo vragen deze leden?

#### **Artikel V Wijziging van de Wet goedkeuring en uitvoering Markham-overeenkomst**

#### **Artikel VI Wijziging van de Wet bescherming oorspronkelijke topografieën van halfgeleiderproducten**

De leden van de SP-fractie vragen de regering hoeveel bedrijven onder dit wetsartikel vallen?

#### **Artikel VII Tijdelijke delegatiegrondslag met betrekking tot socialezekerheidswetten**

Hoe oordeelt de regering over het alternatieve tekstvoorstel voor Artikel VII van professor De Lange, te weten: «Bij algemene maatregel van bestuur kan het Verenigd Koninkrijk voor de toepassing van deze wet worden gelijkgesteld met een EU-lidstaat voor een periode van ten hoogste 1 jaar, te rekenen vanaf 29 maart 2019.», zo vragen de leden van de VVD-fractie zich af. Bij artikel VII staat dat zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen acht weken na vaststelling van de amvb een wetsvoorstel ter goedkeuring van deze wet zal worden voorgelegd aan de Staten-Generaal. Kan dat niet sneller vragen de leden van de VVD-fractie? Hoeveel sneller zou kunnen?

De leden van de PVV-fractie hebben vragen aan de regering over Artikel VII lid 1 «na afloop van die periode». Deze leden vragen op welke Brexit-scenario's dit artikel van toepassing is? Op welke periode wordt hier bedoeld? En hoe lang kan die periode duren, zo vragen deze leden?

De leden van de SP-fractie merken in het algemeen op dat dit artikel omgeven is met heel veel onzekerheden. Deze leden stellen vast dat dit artikel niet gaat om een tijdelijke delegatiegrondslag, maar om een bevoegdheid tot wijziging van diverse wetten door middel van een algemene maatregel van bestuur. De leden van de SP-fractie vragen zich af of dit voorstel recht doet aan de grondwettelijke grondverdeling tussen regering en Staten-Generaal? Wat wordt precies bedoeld met het in lid één genoemde «afloop van die periode»? Over welke periode wordt precies gesproken? Indien het Verenigd Koninkrijk na 29 maart 2019 in de overgangperiode nog blijft functioneren als EU-lidstaat, waarom is dit overgangsrecht dan nog nodig? Niet alleen heeft de manier van uittreding van het Verenigd Koninkrijk invloed op invulling van de socialezekerheidswetten, vervolgens blijkt uit de memorie van toelichting dat de gevolgen van uitkeringsgerechtigden voor hun bestaande of nieuwe uitkeringsrechten ook nog worden besloten op EU-niveau. De leden van de SP-fractie roepen de regering haar nationale bevoegdheid omtrent socialezekerheidswetten te gebruiken en te garanderen dat uitkeringsgerechtigden niet in de financiële problemen raken door plotselinge stopzetting van hun uitkering in het geval een *no deal* Brexit, maar een overgangperiode te voorzien gedurende de tijd die nodig is voor Britten met (voorheen) verblijfsrecht in Nederland om maatregelen kunnen treffen deze opnieuw te verkrijgen. Bovendien geeft dit ook de tijd om een gewone wetswijzigingsprocedure te doorlopen voor de Staten-Generaal. Graag een reactie, zo vragen de leden van de SP-fractie.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks hebben kritische vragen over de tijdelijke delegatiegrondslag met betrekking tot socialezekerheidswetten. Zij vragen zich af waarom er voor verschillende onderwerpen voor verschillende constructies worden gekozen, en willen hier graag meer toelichting over. Daarbij vragen zij de regering waarom er is gekozen voor een tijdelijke delegatiegrondslag waarbij de Tweede Kamer vrijwel geen mogelijkheden heeft als medewetgever op te treden, zoals dat gebruikelijk is bij de behandeling van nieuwe wetgeving? Is de regering bereid deze wijze te herzien en met een nieuw voorstel te komen waardoor de democratische controle en medewetgevende taak gewaarborgd is? De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA vragen zich af wat het nut is van het in artikel VII genoemde overgangsrecht, als het Verenigd Koninkrijk al tijdelijk zal worden aangemerkt als EU-lidstaat?

De in dit artikel opgenomen bepalingen betekenen een beperking van de bevoegdheden van de Staten-Generaal als medewetgever, zo constateren de leden van de 50PLUS-fractie. Deze voorziening biedt immers de mogelijkheid om wijziging van bestaande wettelijke kaders door te voeren die pas achteraf aan het parlement voorgelegd zullen worden. In zijn op verzoek van de commissie voor Europese Zaken opgesteld staatsrechtelijk oordeel over het wetsvoorstel voor deze Verzamelwet Brexit doet prof. dr. Roel de Lange een voorstel voor de aanpassing van dit artikel. De leden van de fractie van 50PLUS kunnen zich vinden in deze suggestie en zien graag een reactie daarop van de regering. In dit artikel is de mogelijkheid opgenomen dat via een algemene maatregel van bestuur het Verenigd Koninkrijk voor de toepassing van de in dit artikel aan de orde zijnde wetten gedurende aan bepaalde periode als EU-lidstaat zal worden aangemerkt. Deze leden vragen zich af of deze mogelijkheid ook kan worden toegepast in andere wetten, zodat ingrijpendere maatregelen wellicht niet nodig zijn?

#### **Artikel VIII en IX Wet langdurige zorg en Zorgverzekeringswet**

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks lezen in de memorie van toelichting dat personen alleen voor vergoeding in aanmerking komen wanneer de zorg is verleend in de periode tot uiterlijk zes maanden na de datum van terugtrekking. Zal er een mogelijkheid zijn voor betrokkenen om, in het geval van buitengewone omstandigheden waardoor behandelingen niet binnen zes maanden voltooid kunnen worden, alsnog aanspraak te kunnen maken op de vergoeding? Wat zijn de mogelijkheden voor betrokkenen om in bezwaar te gaan tegen een afgewezen verzoek tot vergoeding, zo vragen deze leden?

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het verstandig om aan de Zorgverzekeringswet een delegatiegrondslag toe te voegen om bij ministeriële regeling te bepalen dat het CAK voormalig verdragsgerechtigden tijdelijk een vergoeding kan verstrekken. Zo kan worden voorkomen dat Nederlandse inwoners van het Verenigd Koninkrijk die buiten het Verenigd Koninkrijk worden behandeld, tegen onverwachte zorgkosten aanlopen. Deze leden hebben hierover twee vragen. Ten eerste vragen deze leden hoe de doelgroep van deze overgangsbepaling (voormalig verdragsgerechtigden) worden geïnformeerd over de voorwaarden van deze tijdelijke vergoeding? Hoe weten zij bijvoorbeeld dat zij zich van tevoren moeten aanmelden bij het CAK en de verschuldigde verdragsbijdragen moeten betalen? Ten tweede vragen de leden van de ChristenUnie-fractie wanneer zij de ministeriële regeling kunnen verwachten, aangezien hierin pas duidelijk wordt welke regels worden gesteld aan de vergoeding.

## **Artikel X Regelgevende bevoegdheden ten behoeve van overgangssituaties**

Daar het de eerste keer is dat een lidstaat heeft besloten de Europese Unie te verlaten, realiseren de leden van de VVD-fractie zich dat er ondanks alle inspanningen op elk denkbaar scenario voorbereid te zijn, er zich uiteindelijk toch nog een onvoorziene situatie voor zou kunnen doen. Eerder genoemde inventarisatie van wetgeving, zowel op nationaal als EU niveau, moet er wat de leden van de VVD-fractie in voorzien dat Artikel X bij voorkeur niet en anders slechts in uitzonderlijke gevallen ingezet zal worden, en dan omkleed met de nodige waarborgen. De leden van de VVD-fractie hebben daarom een aantal vragen over de voorgestelde machtigingsbepaling. Voornoemde leden vragen de regering waarom in Artikel X is gekozen voor de mogelijkheid om bij ministeriële regeling af te wijken van het bepaalde bij of krachtens de wet? Is het niet voldoende om deze mogelijkheid slechts te creëren bij algemene maatregel van bestuur? In welke situaties zou het opstellen van een amvb, zelfs met een spoedadvies van de Raad van State, niet snel genoeg kunnen plaatsvinden waardoor een ministeriële regeling noodzakelijk is? En waarom is er in Artikel X geen nahangprocedure voorzien, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Het derde lid van artikel X bepaalt dat bij een structurele afwijking van de wet zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel wordt ingediend dat ertoe strekt de wet zodanig te wijzigen dat de voorziening, zijnde de lagere regelgeving waarbij wordt afgeweken van het bepaalde bij of krachtens de wet, niet langer noodzakelijk is. Waarom is dit alleen het geval bij een structurele afwijking van de wet? Ook een enkelmalige, niet structurele afwijking van de wet vergt toch een nieuwe voorziening om de afwijking, structureel of niet, ongedaan te maken, zo vragen de leden van de VVD-fractie? Als het voorstel van wet op grond van lid 3 of 4 van artikel X niet wordt aangenomen, wat is dan de status van de besluiten die zijn genomen op basis van de algemene maatregel van bestuur of de ministeriële regeling die op grond van het eerste of tweede lid van artikel X zijn genomen? Worden die besluiten achteraf nietig verklaard? Zo ja, wat zijn de gevolgen hiervan? Zo nee, waarom niet? Kan de regering voorbeelden geven van soortgelijke wetgeving waarbij de regering het nodig heeft geacht om niet voorziene maatregelen te treffen op een dermate korte termijn dat een normaal wetgevingsproces niet mogelijk is, zoals in onderhavige Brexit-wet het geval is, zo vragen de leden van de VVD-fractie? De leden van de fractie van de VVD vragen de regering hoe de onderhavige wet zich verhoudt tot artikel 103 van de Grondwet en tot de Coördinatiewet Uitzonderingstoestanden? Op welke wijze gaat de onderhavige wet verder of minder ver dan de Coördinatiewet Uitzonderingstoestanden? Was het niet mogelijk geweest de Coördinatiewet Uitzonderingstoestanden aan te passen op de Brexit-situatie, in plaats van een geheel nieuw wetsvoorstel op te stellen? In de artikelsgewijze toelichting (pagina 18 van de memorie van toelichting) lezen de leden van de VVD-fractie dat het denkbaar is dat in zeer bijzondere gevallen de totstandkoming van een wetswijziging of een amvb niet kan worden afgewacht. Wanneer is er naar de mening van de regering sprake van een zeer bijzonder geval? Hoe bepaalt de regering of een geval dusdanig bijzonder is dat een wetswijziging niet kan worden afgewacht? Welke criteria worden hiervoor gehanteerd? Kan een Minister alleen bepalen of een geval dusdanig bijzonder is dat dit artikel moet worden afgewacht of is daarvoor overleg met collega-ministers of de Minister-President wenselijk?

Artikel X lid 2: De leden van de VVD-fractie willen graag de criteria van hetgeen de regering verstaat onder spoedeisend. Dat zelfde geldt voor het begrip onaanvaardbare gevolgen.



Artikel X lid 3: Wat verstaat de regering onder zo spoedig mogelijk, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de PVV-fractie hebben een aantal vragen aan de regering over Artikel X: Artikel X algemeen: Welke afwegingen lagen ten grondslag aan het opnemen van de mogelijkheid tot een ministeriële regeling? Aan welke situaties wordt daarbij gedacht?

Wat is er nu exact aangepast na het advies van de Raad van State Ten aanzien van het artikel X?

Artikel X lid 1: De leden van de PVV-fractie vragen de regering welke afwegingen en argumentatie ten grondslag liggen aan de keuze voor een periode «tot een jaar na terugtrekking»? Aan welke situaties denkt de regering voor de toepassing van artikel X?

Artikel X lid 2: De leden van de PVV-fractie vragen de regering op welke bindende EU-rechtshandelingen met betrekking tot de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk hier bedoeld wordt? Kan de regering daar een limitatieve opsomming van geven, zo vragen deze leden?

Artikel X lid 3: De leden van de PVV-fractie vragen de regering wat bedoeld wordt met «structurele afwijking» van de wet?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of er voldoende oorzaak is en daar de argumentatie voor te geven om van de normale wetgevingsprocedures af te wijken. Tevens vragen deze leden de regering of het aangaande Artikel 10 van de Verzamelwet Brexit het volgende citaat deelt, dat dit artikel «*een inconstitutionele inbreuk op de bevoegdheden van de wetgevende macht*» is?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven welke alternatieven deze ziet voor Artikel 10. Daarbij vragen deze leden de regering om aan te geven waar volgens de regering de snelheid van normale wetgevingsprocedures te wensen over laat en welke alternatieven de regering, naast het voorstel uit Artikel 10, ziet om het wetgevingsproces te versnellen? Immers zelfs bij het hoogtepunt van de bankencrisis volstond de normale wetgevingsprocedure om zeer ingrijpende en snelle maatregelen te nemen. De instituties zijn zeer wel in staat om snel te handelen wanneer dat nodig is, zo menen de leden van de CDA-fractie.

Nederland kent al de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden uit 1996, waarmee de noodtoestand afgekondigd wordt, zo weten de leden van de CDA-fractie. Deze wet is feitelijk de uitwerking van artikel 103 van de Grondwet, die luidt:

- «1. *De wet bepaalt in welke gevallen ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid bij koninklijk besluit een door de wet als zodanig aan te wijzen uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd; zij regelt de gevolgen.*
2. *Daarbij kan worden afgeweken van de grondwetsbepalingen inzake de bevoegdheden van de besturen van provincies, gemeenten, openbare lichamen als bedoeld in artikel 132a en waterschappen, van de grondrechten geregeld in de artikelen 6, voor zover dit de uitoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen van het in dit artikel omschreven recht betreft, 7, 8, 9, 12, tweede en derde lid, en 13, alsmede van artikel 113, eerste en derde lid.*
3. *Terstond na de afkondiging van een uitzonderingstoestand en voorts, zolang deze niet bij koninklijk besluit is opgeheven, telkens wanneer zij zulks nodig oordelen beslissen de Staten-Generaal omtrent het*

Kan de Nederlandse regering met in achtneming van bovenstaande uiteenzetten en op de volgende vragen precies antwoordt geven, zo vragen de leden van de CDA fractie:

1. Kan de regering een vergelijking geven tussen de waarborgen in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden en de waarborgen in de voorliggende wet? Waarom zijn er minder waarborgen in de voorliggende wet?
2. Waarom heeft de regering geen gevolg gegeven aan haar belofte om bij elk wetsvoorstel een kopje constitutionele aspecten te voegen ((Kamerstuk 35 000 VII, nr. 38)? Die zou in dit wetsvoorstel toch op zijn plaats zijn. Kan de regering die beloofde paragraaf alsnog schrijven?
3. Welke maatregelen neemt het Verenigd Koninkrijk zelf in het geval er een chaotische Brexit is?
4. Welke machtigingen staan er in de Brexit wetten van Frankrijk, België en Ierland?

Het moge duidelijk zijn dat de leden van de CDA-fractie verwachten dat de regering zelfstandig besluit tot een nota van wijziging op deze volstrekt doorgeschoten machtiging en het volstrekt ontoereikende antwoord tot nu toe.

De leden van de D66-fractie begrijpen dat de situatie rondom de Brexit uniek is en om voorbereidingsmaatregelen vraagt. In een noodsituatie moet gehandeld kunnen worden. De leden van de D66-fractie hebben hier echter twee bezwaren bij. Ten eerste is het van belang dat één van de constitutionele kernbeginselen van ons bestel – het primaat van de wetgever – ook in een noodsituatie gehandhaafd blijft. Daar stellen de leden van de D66-fractie nu vraagtekens bij. De leden van de D66-fractie zijn van mening dat Artikel X van de Verzamelwet Brexit verstrekkend is, vooral vanwege het feit dat Ministers bij ministeriële regeling – en dus zonder instemming van het gehele kabinet, advies van de Raad van State of een meerderheid in het parlement – een ruime bevoegdheid krijgen om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen en daarmee ook van bestaande regels kunnen afwijken. Hoe verhoudt deze bevoegdheid zich tot het primaat van de wetgever? Kan de regering reageren op de opvatting van de hoogleraren Voermans en de Lange die stelden in het rondetafelgesprek over dit wetsvoorstel dat deze bevoegdheden inconstitutioneel zijn? Deze leden wijzen erop dat meepraten over wetgeving achteraf op regels die al in werking zijn getreden niet voldoen aan de eisen die dat primaat stelt. Daarnaast geldt in zijn algemeenheid dat de mogelijkheid voor delegatie van een regelgevende bevoegdheid aan een individuele Minister vanuit democratisch-rechtsstatelijk perspectief, uiterst klein is. Deze dienen slechts voor regelingsdetails waarin eigenlijk geen politieke of beleidskeuzes worden gemaakt. Bij besluiten die naar aanleiding van de Brexit worden genomen worden vanzelfsprekend wél degelijk politieke en beleidskeuzes gemaakt. Waarom is niet gekozen voor een regeling waarbij het parlement alsnog *vooraf* versneld kan instemmen, zo vragen de leden van de D66-fractie? Is de regering bereid de ministeriële regeling uit Artikel X te schrappen? Graag een reactie.

Ten tweede zijn de leden van de D66-fractie van mening dat op dit moment Artikel X van de Verzamelwet Brexit onvoldoende wordt begrensd. In het tweede lid van dit artikel wordt duidelijk dat van wetgeving mag worden afgeweken voor zover dit nodig is voor een goede tenuitvoerlegging van bindende Europese regels of ter voorkoming van «onaanvaardbare gevolgen» van de Brexit. Deze leden vinden het van

groot belang dat bij een delegatie van een regelgevende bevoegdheid deze bevoegdheid zo nauwkeurig en concreet mogelijk begrensd wordt wanneer deze kan worden ingeroepen. Wat wordt verstaan onder «onaanvaardbare gevolgen», zo vragen de leden van de D66-fractie? Waarom is gekozen voor deze ongeclausuleerde bevoegdheid? Is de regering bereid dit lid verder te concretiseren en de noodsituatie nauwkeurig te omschrijven?

Ook horen de leden van de D66-fractie graag in hoeverre de bestaande Coördinatiewet Uitzonderingstoestanden van toepassing zou kunnen zijn bij een *no deal* Brexit. Zou deze wetgeving al kunnen voldoen? Daarnaast vragen deze leden de regering te analyseren in hoeverre dit voorstel voldoet aan de jurisprudentie van de Hoge Raad op dit punt. Is de regering het met het standpunt van de hoogleraren Voermans en De Lange eens dat de jurisprudentielijn van de Hoge Raad van de afgelopen 140 jaar de andere kant uit gaat dan die van het voorstel? Ook vragen deze leden of van de bevoegdheid in Artikel X gebruik gemaakt kan worden wanneer er een geratificeerd uittredingsakkoord is gesloten tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk? Is deze bepaling dan nog noodzakelijk, zo vragen deze leden?

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA willen een herziening van artikel X Regelgevende bevoegdheden ten behoeve van overgangssituaties. Deze leden zijn van mening dat dit artikel disproportioneel vergaande bevoegdheden aan de regering geeft waardoor democratische controle en medewetgevende taak door de Tweede Kamer zeer onvoldoende gewaarborgd is. Deze leden vragen de regering of het de redenering van onder andere professor Roel de Lange in zijn wetenschappelijk factsheet deelt dat het gehele artikel X kan worden gemist als wordt vastgesteld dat de normale wetgevingsprocedure adequaat is voor de bijzondere situaties die ontstaan (of kunnen ontstaan) in verband met de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie? Zo nee, waarom niet? Deze leden vragen zich ook af of de regering kan verduidelijken welk type bindende EU-rechtshandelingen bedoeld worden met «goede tenuitvoerlegging van een bindende EU-rechtshandeling met betrekking tot de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk» in lid 2? De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen zich ook af na hoeveel tijd de regering verwacht dat het gebruik van normale wetgevingsprocedures na een *cliff edge* Brexit kan worden ingesteld? Tot slot vragen deze leden zich af wat wordt bedoeld met «structurele afwijking van de wet» in lid 3? Heeft de regering internationaal gangbare alternatieven onderzocht voor het nemen van «noodbesluiten», zo vragen de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA zich af? Zo ja, welke afweging heeft de regering gemaakt om toch tot deze regeling te komen? Zo nee, waarom niet? Is de regering het met voornoemde fractieleden eens dat er een relatief groot risico bestaat dat de rechter een streep zet door ministeriële regelingen die hogere regelingen teniet trachten te doen?

De leden van de SP-fractie maken zich ernstige zorgen over dit artikel. Naast de schriftelijke vragen (nummer 2018Z23178) die reeds gesteld zijn, mede ondertekend door de SP, stellen deze leden vraagtekens bij de argumentatie waarom deze verstrekkende bevoegdheden die de regering worden toegekend. Zoals de hoogleraren staats- en/of bestuursrecht prof. Roel de Lange en prof. Wim Voermans hebben aangekaart, vragen de leden van de SP-fractie zich af of de in dit artikel geregelde bevoegdheden noodzakelijk zijn en onder welke omstandigheden zij uitgeoefend zouden

worden?<sup>2</sup> Bovendien stellen deze leden vast dat de normale wetgevingsprocedure adequaat is voor bijzondere situaties die ontstaan, waardoor deze machtsbepaling onnodig is. Graag een reactie. Om volledig inzicht te krijgen in de bestaande mogelijkheden voor noodmaatregelen vragen de leden van de SP-fractie om een uiteenzetting van de werking van noodbepalingen in bestaande wetgeving, zoals de Coördinatiewet onvoorziene omstandigheden, de comptabiliteitswet, de omgevingswet en de gemeentewet?

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat artikel X van het wetsvoorstel raakt aan de wetgevende bevoegdheid van de Staten-Generaal zoals neergelegd in artikel 81 Grondwet. Het artikel bevat een vergaande machtigingsbepaling, vooral daar waar Ministers een heel ruime bevoegdheid krijgen om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen en daarmee ook van bestaande (hogere) regels af te wijken. Het betreft een zelfstandige bevoegdheid van één of meer Ministers, de ministeriële regeling. De ministerraad en de Eerste- en Tweede Kamer worden hierbij niet betrokken. De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering in te gaan op de stelling dat door middel van artikel X (eerste tot en met vierde lid) en deze ruime bevoegdheid het kernbeginsel van het primaat van de wetgever aan de kant geschoven wordt.

In Aanwijzing 2.23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is geregeld dat delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk wordt begrensd. Is de regering met de leden van de fractie van de ChristenUnie van mening dat artikel X van de Verzamelwet Brexit niet voldoet aan het vereiste van zo concreet en nauwkeurig mogelijke begrenzing van de delegatie van regelgevende bevoegdheid?

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering met een nota van wijziging te komen waarin in artikel X wordt gewaarborgd dat de afwijkingsbevoegdheid slechts kan worden ingezet voor een vooraf zo concreet en nauwkeurig mogelijk omschreven noodsituatie. Deze leden verzoeken de regering tevens te voorzien in een wijziging van artikel X van het wetsvoorstel waarbij wordt afgezien van de mogelijkheid de ministeriële regeling in te zetten, maar te voorzien in rechtsstatelijke waarborgen, bijvoorbeeld door alleen bij algemene maatregel van bestuur regelgeving en afwijkende regelgeving toe te staan.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie onderschrijven de vaststelling van de Raad van State dat een machtiging om bij ministeriële regeling van de wet in formele zin af te wijken is, zeker nu de wetten waarvan afgeweken kan worden niet bepaald zijn, hoogst ongebruikelijk is en, gelet op het primaat van de wetgever, zeer onwenselijk. In de ogen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie kan een dergelijke kwalificatie door de Raad van State alleen maar betekenen dat dit artikel niet in de wet kan worden opgenomen. Dit geldt zowel voor delegatie door middel van de amvb als de ministeriële regeling.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vinden het onacceptabel dat het primaat van de wetgever wordt geschonden. Het primaat van de wetgever is een fundamenteel principe van de Nederlandse democratie. Hoogleraar staatsrecht Wim Voermans schrijft hierover:

---

<sup>2</sup> Factsheets parlement en Wetenschap «Verzamelwet Brexit» van auteurs prof. Dr. Roel de Lange (Erasmus Universiteit) en prof. Dr. Wim J.M. Voermans (Universiteit Leiden), december 2018.

*«Het primaat van de wetgever gaat niet zomaar over een dingetje, of een stukje wetgevingstechniek. Het is de uitermate principiële en fundamentele democratisch-rechtsstatelijke richtsnoer die ons vertelt wanneer en hoe het parlement, onze volksvertegenwoordigers, meepraten over de inhoud van de wetten waaraan wij als vrije burgers in een vrije samenleving gebonden zijn. Een soort zelfbeschikkingsrecht van vrije burgers op het terrein van vrijheidsbeperking. Meepraten achteraf, of commentaar leveren op regels, die al zijn vastgesteld – via democratische controle – voldoet niet aan de eisen die dat primaat stelt.»<sup>3</sup>*

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de regering of Artikel X in deze Verzamelwet Brexit een vergelijkbare bepaling in bestaande wetgeving kent? Naar de mening van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie gaat er een zeer onwenselijke precedentwerking uit van dit artikel. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen verder hoe Artikel X zich verhoudt met Europese wetgeving, internationale verdragen en de Grondwet? Waarom wordt in de wet zelf niet benoemd dat internationale verplichtingen van de staat en de Grondwet deze Verzamelwet Brexit inkaderen maar wordt hier alleen in de memorie van toelichting gewag van gemaakt? De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de regering in hoeverre bestaande rechten van mensen en dieren door dit Artikel X kunnen worden ingeperkt?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de regering voorts welke mogelijke gevolgen aan de Brexit kunnen worden toegeschreven en welke gevolgen vervolgens als onacceptabel geïdentificeerd worden. Aangezien er geen duidelijke afbakening is, zou alles dat tot een jaar na de Brexit plaatsvindt als een onacceptabel gevolg van de Brexit geïdentificeerd kunnen worden.

Zo is het niet ondenkbaar dat door de Minister van Financiën wordt vastgesteld dat door de Brexit de rentes op staatsobligaties van eurolanden oplopen, waardoor bepaalde eurolanden in financieringsproblemen komen. De Nederlandse bijdrage aan het Europees Stabilisatiemechanisme (ESM), die nu wettelijk is vastgelegd, zou vervolgens zonder inspraak van de beide Kamers, de Raad van State en de ministerraad verhoogd of verlaagd kunnen worden, al naar gelang welk gevolg de Minister van Financiën als onacceptabel typeert. Kan de regering bevestigen dat het hierboven beschreven besluit van de Minister van Financiën door Artikel X uit de Verzamelwet Brexit wettelijk mogelijk wordt gemaakt, zo vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie? Door de ministeriële regeling voorgesteld in dit artikel worden enkele *checks & balances* die bij een amvb wel van toepassing zijn, zoals door de garantie van intercollegiaal overleg over ontwerpen voor amvb's in de ministerraad en advisering door de Raad van State, achterwege gelaten. Kan de regering uitleggen waarom zowel voor delegatie via een amvb als een ministeriële regeling is gekozen, zo vragen deze leden?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn van mening dat een zelfstandige amvb een voldoende instrument is om onvoorziene gevallen te kunnen ingrijpen, zoals dat geregeld is in artikel 2.22 in de Aanwijzingen voor regelgeving. Voor een zelfstandige amvb is geen wetswijziging nodig. Bestaande wetgeving en de artikelen I t/m IX uit deze Verzamelwet in combinatie met de zelfstandige amvb zijn afdoende garantie voor het voorkomen van voorziene en onvoorziene problemen. Artikel X schendt dan ook het proportionaliteitsbeginsel, dat van

<sup>3</sup> Pagina 3, Factsheet parlement en Wetenschap «Verzamelwet Brexit» van prof. Dr. Wim J.M. Voermans (Universiteit Leiden), december 2018.

fundamentele waarde voor het wetgevingsproces is, zo menen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie.

De fractie van 50PLUS vraagt zich af wat de regering ertoe heeft gebracht met een voorstel te komen dat de Raad van State «hoogst ongebruikelijk» en «zeer onwenselijk» heeft genoemd. Een voorstel dat door twee hoogleraren staatsrecht is bestempeld als «ongebruikelijk en ongewenst» (prof. Dr. Roel de Lange) en «paniekvoetbal» (prof. Dr. Wim Voermans). Daarbij gaat het vooral om de in dit artikel opgenomen machtigingsbepalingen. Deze leden vragen zich ook af waarom een dergelijk verstrekkend artikel is opgenomen in een «Verzamelwet Brexit» en waarom er niet voor is gekozen een afzonderlijke «machtigingswet» in te dienen.

De leden van de fractie van 50PLUS delen het standpunt van beide hoogleraren dat in Artikel X sprake is van een tijdelijk buitenspel zetten van het parlement en het voorbijgaan aan het wezenlijke constitutionele principe van het primaat van de wetgever. Deze leden hebben grote bezwaren tegen het geven van in feite open machtigingen aan de regering of individuele Ministers. De leden van de fractie van 50PLUS achten het onjuist Ministers een heel ruime bevoegdheid te geven om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen en daarmee ook van bestaande – zelfs hogere – regels af te wijken. Het primaat van de wetgever dient voorop te staan.

De in dit artikel voorgestelde machtigingsbepaling is door het ontbreken van duidelijk omschreven grenzen of beperkingen voor een Minister om regelend op te treden, in feite een open en ongeclausuleerde machtiging, zo menen de leden van de 50PLUS-fractie. De onderbouwing van de noodzaak daarvan vinden de leden van de fractie van 50PLUS onvoldoende. Er zijn geen duidelijke criteria gegeven over de feitelijke omstandigheden waarin een dergelijke maatregel gerechtvaardigd zou zijn. Ook is er geen risicoanalyse opgenomen waaruit blijkt om welke situaties het zou kunnen gaan. Het verbaast deze leden verder dat ondanks de volgens de regering grondige voorbereiding er blijkbaar nog zo veel zaken zijn die volgens de regering onvoorzienbaar zijn.

De in de memorie van toelichting opgenomen verwijzing naar artikel 22 Invoeringswet BES-eilanden is in de ogen van de leden van de 50PLUS-fractie niet relevant aangezien het om een volstrekt onvergelykbare situatie gaat waarbij ook de verhoudingen tussen betrokken partijen verschillend zijn.

De leden van de fractie van 50PLUS sluiten zich aan bij de conclusie van prof. Voermans dat de voorgestelde maatregelen in feite betrekking hebben op de invoering van een (beperkte) noodtoestand. Deze leden vragen de regering de mogelijkheid te overwegen dit artikel in zijn geheel te schrappen of anders het artikel zo aan te passen dat de in dit artikel voorgestelde maatregelen alleen kunnen worden genomen in de vorm van een algemene maatregel van bestuur, met voorhang.

Het tijdens een ambtelijke briefing op 29 november jl. naar voren gebrachte argument dat dit vanwege de vereiste advisering door de Raad van State teveel tijd vergt, snijdt naar het oordeel van de leden van de 50PLUS-fractie geen hout. Met goede afspraken en een goede voorbereiding zal de Raad van State wel degelijk in staat kunnen zijn snel en goed te adviseren. Daarnaast zouden deze maatregelen beperkt moeten blijven tot gevallen waarin de mogelijkheid bestaat dat er grote en onomkeerbare nadelige gevolgen zullen optreden voor Nederlandse burgers, bedrijven of staatsbelangen. Is de regering bereid – indien het

vasthoudt aan artikel X – hiervoor een nota van wijziging in te dienen, zo vragen deze leden?

### **Artikel XI Inwerkingtreding**

Moet de terugwerkende kracht op grond van artikel XI zo worden gelezen dat de regering zich het recht voorbehoudt op grond van het onderhavige wetsvoorstel besluiten te nemen, ook als dit wetsvoorstel nog geen kracht van wet heeft gekregen, waarna de besluiten na inwerkingtreding van de wet dankzij de terugwerkende kracht alsnog rechtsgeldig zullen zijn geworden, zo vragen de leden van de VVD-fractie? Artikel XI voorziet in de flexibiliteit om de inwerkingtreding van een onderdeel van de wet uit te stellen, achterwege te laten of bijvoorbeeld terugwerkende kracht te verlenen. Kan de regering per artikel uiteenzetten wat de verschillende momenten van gewenste inwerkingtreding zijn, ook gezien het feit dat er op dit moment een concept terugtrekkingsakkoord op tafel ligt, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Zijn er onderdelen die komen te vervallen wanneer het terugtrekkingsakkoord wordt aangenomen? Kan de regering tevens bevestigen dat de Verzamelwet Brexit vervalt indien de uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie wordt herroepen?

De leden van de PVV-fractie vragen de regering waarom besloten is om alleen de toelichting aan te passen ten aanzien van de terugwerkende kracht, maar niet de wetstekst zelf?

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van artikel XI van de Verzamelwet Brexit. In het tweede lid lezen deze leden dat in het koninklijk besluit kan worden bepaald dat de Verzamelwet Brexit of onderdelen daarvan terugwerken. Is de regering het eens dat bepalingen met terugwerkende kracht in principe op gespannen voet staan met het rechtszekerheidsbeginsel en om die reden terughoudend moeten worden toegepast? Kan de regering toelichten waarom ook hier gekozen is voor een ongeclausuleerde bevoegdheid en deze niet begrensd is? Ook vragen deze leden een verduidelijking op de relatie tussen het tweede en het derde lid van dit artikel, aangezien deze op ingewikkelde wijze met elkaar samenhangen. Tevens vragen de leden van de D66-fractie of het klopt dat of en hoe er terugwerkende kracht wordt verleend en in welke mate, alleen de regering bepaalt? Hoe verhoudt dit zich tot het primaat van de wetgever?

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA vragen zich af wat er exact bedoeld wordt in artikel XI? Kunnen Ministers straks terugwerkende kracht geven aan al hun maatregelen zolang de Brexit-wet in werking is?

De leden van de SP-fractie vragen zich bij dit artikel af hoe de eerste twee leden zich tot elkaar verhouden. In het eerste lid wordt vastgesteld dat deze wet of onderdelen daarvan op verschillende momenten in werking kunnen treden, terwijl in het tweede lid dat verschillende onderdelen met terugwerkende kracht kunnen gaan gelden. De leden van de SP-fractie willen graag helderheid: niet alleen kan het tijdstip van besluit voor inwerking treden op verschillende onderdelen variëren, maar ook het tijdstip van inwerkingtreding? De leden van de SP-fractie vragen zich af of hiermee het principe van de rechtszekerheid niet in het geding komt? Bovendien vragen deze leden zich af of hiermee ook weer een niet noodzakelijk brede bevoegdheidsoverdracht wordt geclaimd?

De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen in de memorie van toelichting dat de regering stelt dat het verlenen van terugwerkende kracht slechts aan de orde zal zijn in geval vooruitlopend op deze wet reeds besluiten zijn voorbereid of regelingen zijn opgesteld met een

neutraal of begunstigend karakter voor de belanghebbende hoewel daar op dat moment nog geen wettelijke basis voor bestond. De terugwerkende kracht strekt er in dat geval toe de genomen maatregel alsnog van een deugdelijke wettelijke basis te voorzien. De eventuele verlening van terugwerkende kracht aan onderdelen van dit voorstel zal gemotiveerd worden bij het inwerkingtredingsbesluit. Terugwerkende kracht staat vrijwel altijd op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel en dient om die reden steeds zo terughoudend mogelijk te worden toegepast. De leden van de fractie van de ChristenUnie betwijfelen of de memorie van toelichting ten aanzien van terugwerkende kracht van het wetsvoorstel voldoet aan de elementaire eisen van rechtszekerheid. Deze leden verzoeken de regering hier nader op in te gaan.

De leden van de fractie van 50PLUS hebben grote moeite met de in dit artikel opgenomen mogelijkheid van terugwerkende kracht. Vanwege rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel kan dit middel naar het oordeel van deze leden slechts in uitzonderlijke gevallen worden geaccepteerd. Zij zijn het eens met de kritiek zoals geuit in de bijdragen van de heren Voermans en De Lange. Het verlenen van terugwerkende kracht kan wel worden toegepast als er sprake is van het dienen van belangen van burgers (De Lange), maar als er sprake is van regelingen die (deels) belastend zijn, is dit slechts in uitzonderlijke gevallen acceptabel. In het onderhavige artikel is geen sprake van clausering. Daarnaast is het de leden van de fractie van 50PLUS niet duidelijk wat nu precies de relatie is tussen het tweede en derde lid van dit artikel. Verder vragen deze leden zich af waarom de memorie van toelichting op basis van het advies van de Raad van State aangeeft dat terugwerkende kracht bij voor belanghebbenden belastende bepalingen niet de bedoeling is, terwijl de wetstekst niet in die zin is gewijzigd.

De leden van de SGP-fractie lezen dat met de wijze waarop inwerkingtreding in het voorstel geregeld wordt, voorzien wordt in flexibiliteit om de inwerkingtreding van een onderdeel daarvan uit te stellen of achterwege te laten. Voor welke delen van het wetsvoorstel valt met zekerheid te voorspellen, dan wel met een zekere waarschijnlijkheid te voorzien, dat zij in het geval van een *cliff edge* Brexit vanaf 30 maart 2019 onverwijld in werking treden, en welke delen van het wetsvoorstel vereisen daarentegen nadere aanpassing of invulling, zo vragen deze leden?

### **III. RONDETAFFELGESPREK**

Bij het rondetafelgesprek over de Verzamelwet Brexit op woensdag 5 december jl. waren professor de Lange en professor Voermans aanwezig. Na het rondetafelgesprek heeft professor de Lange een wetenschappelijk factsheet over de constitutionele aspecten van Verzamelwet Brexit naar de Kamer gestuurd waarin hij concludeert dat de machtigingen in artikel VII en artikel X van het wetsvoorstel constitutioneel problematisch zijn. Ook schrijft hij dat er onvoldoende zicht bestaat op de risicoanalyses die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een appreciatie per onderdeel van het factsheet. Ook professor Voermans heeft na het rondetafelgesprek een gewijzigd wetenschappelijk factsheet over de



constitutionele aspecten van Verzamelwet Brexit naar de Kamer gestuurd. Ook hier vragen de leden van de VVD-fractie per onderdeel om een kabinetsappreciatie.

De voorzitter van de vaste commissie,  
Van Oosten

De adjunct-griffier van de vaste commissie,  
Buisman