

Vergaderjaar 2004–2005

29 474

Wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Postwet en de Telecommunicatiewet houdende een verruiming van de bestaande delegatiegrondslagen, zodat de EG-besluiten op het terrein van energie, post en telecommunicatie in een kortere tijdsspanne kunnen worden geïmplementeerd; met behoud van het primaat van de politiek, omdat de Staten-Generaal in een zo vroeg mogelijk stadium zullen worden betrokken bij de totstandkoming van die EG-besluiten, alsmede bij de keuzes die de lidstaten op grond van die besluiten kunnen maken (Wet totstandkoming en implementatie EG-besluiten op het terrein van de energie, post en telecommunicatie)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 7 oktober 2004

§ 1 Hoofdpijnen reactie

Verankering positie parlement

Met veel belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de diverse Tweede Kamer-fracties. Ik ben zeer erkentelijk voor de snelheid waarmee de vaste commissie voor Economische Zaken het verslag heeft uitgebracht en heb veel waardering voor de inhoud van de gestelde vragen. Wij hebben immers een gezamenlijk zeer urgent probleem: te late implementatie van EG-besluiten. De positie van Nederland ten opzichte van de overige lidstaten van de Europese Unie (hierna: de EU) is de laatste tijd niet verbeterd en wij zullen tezamen dit probleem moeten aanpakken.

Ik ben ervan overtuigd dat we het probleem van te late implementatie alleen kunnen oplossen door de nationale besluitvorming beter af te stemmen op de Europese besluitvorming. De discussie met het parlement over de inhoud van (ontwerp)richtlijnen moet naar mijn oordeel eerder – dat wil zeggen zo spoedig mogelijk nadat de ontwerprichtlijn bekend is gemaakt – plaatsvinden. Voordeel van eerdere parlementaire betrokkenheid is dat het parlement meer invloed heeft op de inhoud van de (definitieve) richtlijn én er bij de implementatie tijdwinst wordt geboekt.

Verschillende fracties hebben in het verslag twijfels geuit of dit wetsvoorstel niet nadelig uitpakt voor de positie van het parlement. Zelf heb ik die twijfels niet, maar kan ze als oud-parlementariër goed begrijpen en hoop

dat ik ze met dit verslag zal wegnemen. Mocht uw Kamer twijfels behouden, dan hoop ik hierover met u zo spoedig mogelijk in overleg te treden. Een structurele oplossing van het probleem van niet-tijdige implementatie kan naar mijn oordeel het best bereikt worden als er een open debat plaatsvindt in de Tweede Kamer over dit belangrijke onderwerp. Ik stel het dan ook op prijs dat de Tweede Kamer in zijn verslag het uitgangspunt heeft opgenomen om na de ontvangst van deze nota het wetsvoorstel te agenderen voor plenaire behandeling. Ik hoop dat de Kamer zich tijdens de behandeling kan scharen achter mijn oordeel dat de huidige aanpak onvoldoende bijdraagt tot een effectieve betrokkenheid van het parlement op het terrein van de energie, post en telecommunicatie en dat een andere aanpak voor dit terrein op korte termijn noodzakelijk is. Zoals gezegd, zal ik van mijn zijde zoveel mogelijk trachten eventueel nog bestaande twijfels weg te nemen. Een aanpassing van het wetsvoorstel is daarbij één van de opties. Belangrijk is wel dat een eventuele aanpassing niet leidt tot onnodig lange besluitvorming. Het wetsvoorstel heeft immers tot doel om te komen tot tijdige implementatie.

Kabinetsstandpunt over de wenselijkheid van bijzondere wettelijke bepalingen voor het waarborgen van tijdige implementatie

De Minister van Justitie heeft bij brief van 27 juli 2004 het Kabinetsstandpunt inzake de wenselijkheid van bijzondere bepalingen voor tijdige implementatie van Europese richtlijnen aan de Eerste Kamer aangeboden (Kamerstukken I 2004/05, 29 200 VI, F). Het kabinetsstandpunt erkent het grote belang van tijdige implementatie en geeft aan dat als uitgangspunt ter implementatie enigszins ruimer gedelegeerd kan worden dan wanneer het nationaal geïnspireerde regelgeving betreft. Immers, de regelgevende bevoegdheid van de wetgever bij implementatie is beperkter en delegatie bevordert de doelmatigheid van de besluitvorming: minder keuzemogelijkheden maken relatief zware besluitvormingsprocedures die gemoeid zijn met een wet in formele zin minder zinvol. Voorliggend wetsvoorstel is uiteraard volledig in lijn met het kabinetsstandpunt.

Een aantal fracties stelt in het verslag voor om het wetsvoorstel uit te breiden met een voorhangprocedure. Ook op dit punt is bovengenoemd kabinetsstandpunt relevant, en dan meer precies het nader rapport aan de Koningin daarbij, opgesteld naar aanleiding van het advies van de Raad van State over het kabinetsstandpunt (bijlage bij de bovengenoemde kamerstukken). In dit nader rapport heeft de Minister van Justitie aandacht besteed aan de voorhangprocedure waarbij een vastgestelde algemene maatregel van bestuur aan het parlement wordt overgelegd en het parlement binnen een bepaalde termijn kan verlangen dat het onderwerp bij wet moet worden geregeld, de zogeheten «voorwaardelijke delegatie». Nadeel van een dergelijke procedure is dat pas op een té laat tijdstip – na afronding van de procedure voor vaststelling van een algemene maatregel van bestuur – duidelijk wordt dat ook nog de procedure voor vaststelling van een wet in formele zin doorlopen zal moeten worden. Op dat moment is tijdige implementatie veelal niet meer haalbaar. Uit het nader rapport blijkt dan ook dat, *indien* voor een voorhangprocedure wordt gekozen, deze de vorm zou moeten hebben van een procedure waarbij het parlement in een zo vroeg mogelijk stadium te kennen geeft dat implementatie bij wet noodzakelijk is.

Andere recente ontwikkelingen

Op het niveau van de EU

Binnen de Europese Unie zijn er grote verschillen tussen de best en de slechtst implementerende lidstaten. Met name om de laatste categorie

landen te helpen om hun achterstanden weg te werken, heeft de Europese Commissie een aanbeveling opgesteld over «best practices» van de EU-lidstaten op het vlak van de implementatie (SEC (2004) 918 def.). De aanpak van het wetsvoorstel past goed in deze aanbeveling, met name de punten 3, 4 en 5 daarvan (zie vooral 5.4 en 5.5); op de overige punten van de aanbeveling wordt in paragraaf 2 van deze nota naar aanleiding van het verslag ingegaan). De aanbeveling is bijgevoegd als bijlage bij deze nota.¹

Over de aanbeveling is onder Nederlands voorzitterschap in de Raad van Ministers van 24 september jl. gesproken (zie de conclusies van de Raad voor het Concurrentievermogen). Een «High Level Group» binnen de Raad zal de diverse maatregelen coördineren die door de lidstaten genomen moeten worden in het kader van het wegwerken van de implementatie-achterstanden. Deze High Level Group zal een samenvattend rapport opstellen omtrent de resultaten hiervan voor een volgende Raad voor het Concurrentievermogen in december 2004.

Dat dit onderwerp juist tijdens het Nederlandse voorzitterschap aan de orde is geweest hoeft geen verbazing te wekken: de regering heeft van meet af aan op dit onderwerp extra accent willen leggen. Zie de brief van de Minister en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken terzake van het Nederlandse EU-voorzitterschap van 28 mei 2004, Kamerstukken II 2003/04, 29 361, nr. 5, p. 10.

Intern-Nederlandse ontwikkelingen

Wat betreft de intern-Nederlandse beleidsontwikkeling is van belang dat het kabinet in de Groeibrief van juli 2004 heeft aangegeven dat Nederland de Europese richtlijnen te laat implementeert (Kamerstukken II 2003/04, 29 696, nr. 1, p. 12). Ons land kent een implementatietekort dat groter is dan de 1,5% die binnen de EU als maximum is afgesproken. Naar de stand van zaken op 13 juli 2004 stond Nederland zesde van onderen van de oude vijftien lidstaten, met een percentage van 2,8% te late implementatie. De Lissabon-doelstelling van een maximaal overschrijdingspercentage van 1,5% werd op de genoemde datum door vijf lidstaten gehaald (bron: Scorebord Interne Markt juli 2004). Dat zijn overigens de vijf lidstaten die zijn beschreven in paragraaf 4 van de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel. In de Groeibrief spreekt het kabinet de ambitie uit het implementatietekort terug te brengen tot deze 1,5%.

Om dit streven daadwerkelijk te realiseren, hebben de Minister-President, de Minister van Justitie, de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en ondergetekende zeer recent initiatieven ontplooid. Over de concrete inhoud hiervan zult u binnenkort worden geïnformeerd.

Wetenschap

Ook vanuit de wetenschap zijn er duidelijke signalen dat de implementatie-achterstanden van Nederland structureel en zorgwekkend zijn en dat actie noodzakelijk is. Professor W.J.M. Voermans (Universiteit Leiden) heeft in zijn preadvies van 20 juli 2004 voor de Vereniging voor Wetgeving en Wetgevingsbeleid, getiteld «De Nederlandse wetgever in de communautaire toekomst,» de volgende bevindingen opgenomen:

- de positie van de nationale wetgever ten opzichte van de Europese wetgever verandert
- maar de nationale procedures zijn daar onvoldoende op ingericht
- de beste oplossing daarvoor is een blijvend grotere aandacht van het nationale parlement voor Europese regelgeving
- en daarnaast implementatie bij algemene maatregel van bestuur (in plaats van bij wet).

Professor Voermans is dan ook (voorzichtig) positief over het thans voor-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

liggende wetsvoorstel. Hij heeft als belangrijkste vraag of het wetsvoorstel geen symptoombestrijding is in plaats van dat het de werkelijke oorzaken aanpakt. Hij zou graag een Grondwetswijziging zien, en daarnaast dat het nationale parlement daadwerkelijk gebruik maakt van de mogelijkheden die het heeft of krijgt. Beide punten liggen echter niet in de handen van de Minister van Economische Zaken.

§ 2 Reactie op specifieke vragen

De leden van de CDA-fractie stelden dat het wetsvoorstel een vèrgaande uitholling van de positie van het parlement tot gevolg heeft en vroegen zich af hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de grondwettelijke positie van het parlement als medewetgever.

Ik ben het oneens met de stelling dat het wetsvoorstel een uitholling van de positie van het parlement tot gevolg heeft. Mijn doelstelling is het, waar zinvol, verplaatsen van het nationale parlementaire debat naar een zinvoller en effectiever moment, en daarmee juist een versterking van de invloed van het parlement. Immers, nu vindt het debat met het parlement vooral plaats tijdens het wetsvoorstel tot implementatie van dat EG-besluit. Op dat moment staat de inhoud van een richtlijn vast en is de wetgever verplicht dat EG-besluit binnen een bepaalde termijn om te zetten in nationaal recht. Bij de implementatie kunnen door de wetgever alleen keuzes gemaakt worden die het EG-besluit toestaat. In de praktijk betekent dit dat de beleidsvrijheid van de wetgever (regering en parlement) bij implementatie beperkt is. Het EG-besluit legt immers de hoofdlijnen van het beleid bindend vast. Wil het parlement invloed hebben op de *hoofdlijnen* van beleid, dan is vroegtijdige betrokkenheid bij de Europese besluitvorming noodzakelijk. Om die vroegtijdige betrokkenheid te stimuleren heb ik een aantal toezeggingen gedaan. In een bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag zijn die toezeggingen in een rijtje opgesomd.

Wat betreft de grondwettelijke positie van het parlement als medewetgever, waar de leden van de CDA-fractie naar vragen, ga ik er vanuit dat wordt bedoeld op het primaat van de politiek. Het primaat van de politiek brengt met zich mee dat de hoofdlijnen van een regeling in een wet in formele zin worden vastgelegd, terwijl de uitwerking bij lagere regelgeving kan geschieden. Achtergrond hierbij is dat het parlement zich kan uitspreken over de hoofdlijnen van een beleidsvoornemen van de regering. Als democraat zal ik geen wetsvoorstel indienen dat het primaat van de politiek aantast. Wel meen ik dat het primaat van de politiek niet los kan worden gezien van de communautaire verplichting om EG-besluiten juist en volledig om te zetten in nationaal recht. Voor verplichtingen uit een EG-besluit die alleen «technisch» kunnen worden omgezet in nationale wetgeving is parlementaire betrokkenheid niet nodig in de implementatiefase. De democratische controle, zowel Europees als nationaal, vindt immers in de totstandkomingsfase plaats. Biedt een EG-besluit ruimte tot het maken van keuzes, dan brengt het primaat van de politiek met zich mee dat het parlement betrokken wordt. Om die reden verstrek ik aan het parlement een implementatiebrief, zoals reeds beschreven op pagina 9 en 10 van de memorie van toelichting. In die implementatiebrief geef ik aan welke beleidsmatige keuzes gemaakt kunnen worden bij de implementatie en welke keuzes de regering voorstaat. Over de wijze van implementatie kan het parlement met mij debatteren.

De leden van de CDA-fractie wezen erop dat de invloed van het parlement, voor zover hiervan kan worden gesproken, slechts te herleiden is tot een «toezegging» van de minister van Economische Zaken. Een wettelijke grondslag van de toegezegde inspraak ontbreekt. Genoemde leden vroegen zich af of de minister met een dergelijke inspraakregeling

voldoende compensatie biedt voor het verlies van grondwettelijk geregelde bevoegdheden. Ook de leden van de PvdA-fractie en de leden van de fractie van de Christen-Unie stelden een soortgelijke vraag, zodat ik deze vragen gezamenlijk beantwoord.

Zoals in het nader rapport bij het voorliggende wetsvoorstel is opgemerkt, is aan verankering van de betrokkenheid van de Staten-Generaal in de wettekst een aantal nadelen verbonden die de doorslag hebben gegeven om daar niet voor te kiezen. Een toezegging aan de Staten-Generaal heeft een politiek karakter en in het algemeen worden dergelijke toezeggingen niet in een wettekst opgenomen. Voorts kan worden opgemerkt dat, voor zover de eerdere betrokkenheid van de Staten-Generaal afhangt van de acties die de Minister van Economische Zaken kan ondernemen, deze acties plaatsvinden op de wijze zoals aangegeven in de memorie van toelichting; daarop zijn de Minister van EZ en diens opvolgers aanspreekbaar. Voor zover de invulling van die eerdere betrokkenheid afhangt van activiteiten van de Staten-Generaal, is er sprake van een verantwoordelijkheid aan die zijde waarin de Minister van Economische Zaken niet kan treden. Wel vindt er overleg plaats over de wijze waarop de procedures zo goed mogelijk op elkaar kunnen worden afgestemd.

Niettemin lees ik in het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken, dat de leden van de CDA-fracties en die van enkele overige fracties twifelen of de parlementaire betrokkenheid voldoende is verzekerd. Ik kan die twijfel begrijpen, omdat met dit voorstel nog géén ervaring is opgedaan. Zoals reeds uiteengezet, wordt met dit wetsvoorstel onder meer beoogd om het parlement effectiever te betrekken bij de totstandkoming van richtlijnen, zodat het parlement meer invloed heeft op de hoofdlijnen van het beleid, dat voor de sectoren energie, post en telecommunicatie grotendeels in Europa worden gemaakt. Om te komen tot die effectievere betrokkenheid zal, zoals door de regering toegezegd in de memorie van toelichting, het parlement sneller en beter geïnformeerd worden over het standpunt dat in Europa zal worden ingenomen ten aanzien van richtlijnen op het terrein van de energie, post en telecommunicatie. Bij de implementatie van richtlijnen blijft het parlement betrokken door middel van een zogenoemde implementatiebrief. Het gaat hierom een brief waarin de regering de keuzes uiteenzet die Nederland kan maken bij de implementatie en welke keuzes de regering maakt. De regering heeft de implementatiebrief in de memorie van toelichting toegezegd. Mocht het parlement van oordeel zijn dat het bij de totstandkoming of de implementatie van een richtlijn onvoldoende is betrokken, dan kan zij mij hierop aanspreken.

De komende tijd moeten naar verwachting 4 richtlijnen op het terrein van de elektriciteit en telecommunicatie geïmplementeerd worden. Deze richtlijnen zullen – indien het parlement met dit wetsvoorstel instemt – volgens de «nieuwe» aanpak geïmplementeerd worden. Bij de totstandkoming en implementatie van de richtlijnen zal het parlement de eerste praktijkervaring opdoen met dit wetsvoorstel. Ik hoop dat zowel het parlement als de regering dan tot de conclusie komen dat de nieuwe aanpak geslaagd is en niet leidt tot een aantasting van het primaat van het parlement bij de implementatie van richtlijnen.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af hoe het parlement effectief kan controleren of eventuele toezeggingen van de Minister of de bij motie vastgelegde kamerwensen ook daadwerkelijk door de Minister in de Europese besluitvorming krachtig worden verdedigd. Daaraan verbonden stelden de leden van de CDA-fractie de vraag of de vergaderstukken omtrent de besluitvorming openbaar zijn. Zij wilden voorts weten waarop ik het vertrouwen baseer dat inspraak van de Kamer ook een reële inspraak is.

Deze vragen raken de staatsrechtelijke relatie tussen bewindslieden en de Staten-Generaal die wordt geregeerd door de vertrouwensregel. Ook is

naar mijn oordeel de rol van de regering en van de Staten-Generaal in het kader van het buitenlands beleid relevant.

In de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen geldt, dat wanneer een bewindspersoon een toezegging doet aan de Staten-Generaal of aangeeft een motie te zullen opvolgen, hij gehouden is zijn toezegging of de motie naar zijn beste kunnen uit te voeren. Een bewindspersoon is voorts gehouden om de Staten-Generaal te informeren over de wijze waarop hij zijn toezeggingen of een motie is nagekomen. De Staten-Generaal hebben diverse controle-instrumenten en kunnen deze inzetten indien de bewindspersoon naar het gevoelen van de Staten-Generaal onvoldoende duidelijkheid heeft verschaft over het nakomen van toezeggingen of moties. De Staten-Generaal kunnen er dus vanuit gaan dat ik mijn toezeggingen en relevante moties zal uitvoeren overeenkomstig de wens van de Staten-Generaal en kan mij aanspreken indien ik onvoldoende duidelijkheid verschaft.

Wel heeft de Europese wetgevingsprocedure een specifiek karakter: niet alleen is er sprake van een onderhandeling en discussie tussen de instellingen, maar ook van een onderhandeling tussen de lidstaten onderling. Dit betekent dat de resultaten van de Nederlandse inzet hoe dan ook vertekend worden door het gehele onderhandelingsproces. Het kan dus voorkomen dat ik de Nederlandse lijn krachtig uitdraag, maar dat deze in het uiteindelijke resultaat (het standpunt van de Raad of het uiteindelijke wetgevingsinstrument) weinig herkenbaar terugkomt.

Ten aanzien van de openbaarheid van de vergaderstukken omtrent de besluitvorming is allereerst van belang Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.¹ Deze verordening gaat uit van het principe dat wanneer de instellingen optreden in hun hoedanigheid van wetgever, een ruime toegang tot documenten moet worden verleend en dat dergelijke, aan het wetgevingsproces verbonden documenten, zo veel mogelijk rechtstreeks toegankelijk worden gemaakt. De wetgevingsdocumenten, namelijk documenten die zijn opgesteld of ontvangen in de loop van de procedures tot aanneming van in of voor de lidstaten bindende besluiten, worden in beginsel rechtstreeks elektronisch toegankelijk gemaakt (zie artikel 12 van de Verordening).

Vervolgens is van belang dat in de artikelen 7, 8 en 9 van het Reglement van Orde van de Raad² de voorschriften zijn opgenomen omtrent de organisatie van de openbare beraadslagingen en de openbare debatten. Voor de zogeheten codecisieprocedure (artikel 251 van het EG-Verdrag) geldt dat de presentatie door de Europese Commissie van haar wetgevingsvoorstellen en het daaropvolgende debat in de Raad openbaar zijn. Ook is de stemming over wetgevingsbesluiten openbaar evenals de laatste beraadslagingen die tot de stemming leiden en de bijbehorende stemverklaringen. Voor andere wetgevingsvoorstellen houdt de Raad ten minste één openbaar debat. De openbaarheid van de beraadslagingen en de debatten worden via audiovisuele middelen bewerkstelligd en thans kunnen enkele van deze debatten zelfs via een satellietverbinding worden gevolgd («Europe by Satellite»). Naast de openbaarheid van beraadslagingen en openbare debatten zoals hierboven beschreven, geldt dat de uitslag van de stemming, de stemverklaringen van de leden van de Raad, alsmede de verklaringen in de Raadsnotulen en de punten van deze notulen betreffende de aanneming van wetgevingsbesluiten, openbaar worden gemaakt. Om alle helderheid hieromtrent te geven, heb ik het reglement van orde van de Raad bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegd³. Tenslotte zijn nog te noemen de verslagen die ik naar de Staten-Generaal stuur na afloop van elke Raad. In deze verslagen wordt kort samengevat wat zich heeft voorgedaan in de Raad en welke lijn ik heb uitgedragen in de Raad. Voorts kunnen uit deze verslagen de voornaamste discussiepunten tussen de lidstaten worden gedestilleerd. Een

¹ PbEG van 31 mei 2001, nr. L 145.

² Besluit van de Raad van 22 maart 2004 houdende vaststelling van zijn reglement van orde, PbEU van 15 april 2004, nr. L 106.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

recent voorbeeld is het verslag van de Raad voor Concurrentievermogen van 17 en 18 mei 2004.¹ Al met al zijn er veel praktische mogelijkheden voor de Staten-Generaal om inzicht te krijgen in de ontwikkelingen in de Raad.

De leden van de CDA-fractie wezen erop dat de keuze voor toepassing van de in het wetsvoorstel neergelegde implementatietechniek op wetgeving die betrekking heeft op sectoren waarbij de overheid een persoonlijk belang (aandeelhouder, commercieel belang) heeft, ongelukkig kan worden genoemd. Juist bij deze sectoren is het wenselijk dat het parlement zijn rol als medewetgever ten volle, dus met alle haar grondwettelijk toegekende bevoegdheden, kan spelen. Bij wetgeving die betrekking heeft op sectoren waar de overheid geen rechtstreeks belang heeft, maar slechts publieke belangen dient, zoals veiligheid op de werkplek en milieubeleid, kan volgens de leden van de CDA-fractie wellicht de betrokkenheid van het parlement op andere wijze vorm krijgen. In het licht hiervan vroegen de leden van de CDA-fractie zich af waarom er niet gekozen is voor een generieke wetgeving, die betrekking heeft op alle economische sectoren in plaats van op wetgeving die raakt aan sectoren waarin de overheid een rechtstreeks belang heeft.

Het wetsvoorstel wijzigt een viertal wetten die betrekking hebben op netwerksectoren die geheel of gedeeltelijk geliberaliseerd zijn. In alle gevallen is de liberalisering een gevolg van richtlijnen van de Europese Commissie of het Europees Parlement en de Raad van Ministers. Europa schrijft niet alleen de liberalisatie voor, maar schrijft ook voor welke maatregelen de lidstaten moeten nemen om daadwerkelijke mededinging te verwezenlijken. Daarbij kan gedacht worden aan de verplichting om toegang te verlenen tot netwerken. Deze richtlijnen worden frequent aangepast aan gewijzigde marktomstandigheden. Het is van groot economisch en maatschappelijk belang dat deze richtlijnen tijdig worden omgezet. Onder- of overregulering van die sectoren leidt ertoe dat het langer duurt voordat er duurzame concurrentie ontstaat. Dit is zowel nadelig voor afnemers als voor nieuwe aanbieders. Het feit dat de Staat aandeelhouder is van bepaalde bedrijven, zoals Gasunie, KPN, Tennet en TPG, heeft derhalve bij het opstellen van dit wetsvoorstel geen enkele rol gespeeld.

Voorts is in dit verband van belang dat de uitoefening van het aandeelhouderschap in KPN, TPG en Tennet geschiedt door de Minister van Financiën en niet door de Minister van Economische Zaken. Voor wat betreft het persoonlijke belang van de overheid als *gebruiker* tenslotte, meen ik dat, op die manier gesteld, de overheid in bijna alle gevallen een persoonlijk belang zou hebben bij wet- en regelgeving. Dit geldt niet alleen voor deze sectoren, maar ook voor regels die betrekken hebben op de veiligheid van producten of de werkplek. De overheid neemt immers ook producten af en stelt ambtenaren aan.

De leden van de CDA-fractie wezen erop dat voor hen een wezenlijk uitgangspunt is dat elke procedure, hoe ook genoemd of ingevuld, die strekt tot versnelde implementatie slechts dan aanvaardbaar zal zijn, indien haar wetgevende bevoegdheden, op daartoe strekkend verzoek van de Kamer, ten aanzien van elk voorgestelde regeling kunnen worden geactiveerd. Inspraak vooraf kan dan de rol vervullen van het voorkomen van discussies achteraf, waardoor toepassing van de zware voorhangprocedure (regeling bij formele wet) kan worden voorkomen. De leden van de CDA-fractie vroegen of de minister bereid is het wetsvoorstel overeenkomstig dit voorstel aan te passen? Een soortgelijke vraag werd gesteld door de leden van de PvdA-fractie alsmede de leden van de fractie van de ChristenUnie, zodat ik deze vragen tezamen beantwoord. Daarbij vroegen de leden van de PvdA-fractie nog specifiek welke weg het parle-

¹ Zie TK 2003–2004, kamerstuk 21 501-30, nr. 47.

ment zou moeten bewandelen als de inhoud van de implementerende lagere regelgeving niet strookt met wat het parlement voor ogen had. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om EG-besluiten op het terrein van de energie, post en telecommunicatie bij lagere regelgeving te implementeren. Een belangrijke randvoorwaarde daarbij is dat het primaat van de politiek behouden blijft. Om het primaat van de politiek te behouden heb ik een groot aantal toezeggingen gedaan. In een bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag zijn die toezeggingen in een rijtje opgesomd. Het parlement kan mij en mijn opvolgers op die toezeggingen aanspreken. Op mijn uitnodiging om, indien u dat noodzakelijk vindt, over verdere verankering met u te spreken, ben ik al ingegaan in paragraaf 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van PvdA-fractie vroegen zich af of het juist is dat bij oude implementatiewetgeving, deze wet regelt dat artikelen die niet meer strekken tot implementatie van EU-richtlijnen (dus die tot nu toe via een wetswijziging zouden moeten verwijderd of aangepast), in één keer via een Koninklijk Besluit ingetrokken kunnen worden. Genoemde leden vroegen zich voorts af welke weg het parlement dient te bewandelen als het parlement het er toch niet mee eens is dat de betreffende artikelen worden gehandhaafd.

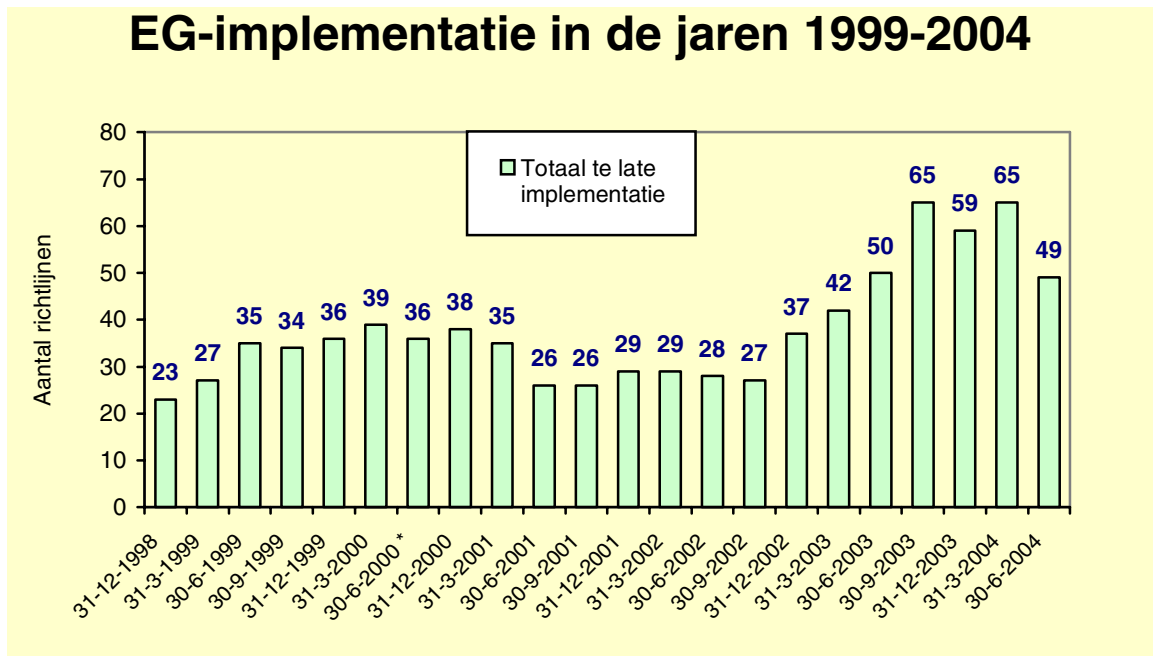
Dit wetsvoorstel voegt een bijlage toe aan de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Postwet en de Telecommunicatiewet. In die bijlagen is een soort implementatietabel in spiegelbeeld opgenomen. In de linkerrij van die bijlagen zijn artikelen opgenomen die strekken tot implementatie van de in de rechterrij genoemde artikelen uit een EG-besluit. Alleen de artikelen uit de wet die in de bijlage zijn genoemd kunnen bij koninklijk besluit worden ingetrokken. Het parlement bepaalt dus mede welke artikelen in de bijlage komen. Een artikel uit de wet kan uitsluitend worden ingetrokken als het daarmee in de richtlijn of verordening corresponderende artikel wordt ingetrokken of gewijzigd. De nieuwe of gewijzigde richtlijn kan vervolgens bij lagere regelgeving geïmplementeerd worden. Met dit regime wordt onder meer voorkomen dat een algemene maatregel van bestuur die strekt tot implementatie van een nieuwe of gewijzigde richtlijn strijdig is met artikelen uit de wet die strekten tot implementatie van de oude richtlijn. Ook kan het nodig zijn om artikelen in te trekken die niet zozeer strijdig zijn, maar wel hetzelfde onderwerp (op een iets andere manier) regelen. Dubbeling van regels moet immers voorkomen worden. Alvorens artikelen bij koninklijk besluit in te trekken zal ik het parlement daarover informeren. Ook zal ik het parlement informeren over de keuzes die bij de implementatie gemaakt kunnen worden en over de wijze waarop die keuzeruimte zal worden ingevuld. Aan de hand hiervan kan met het parlement gedebatteerd worden over de vraag welke artikelen moeten worden ingetrokken en hoe de implementatie plaats zou moeten vinden.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of de dalende trend die zich in het laatste kwartaal van 2003 lijkt af te tekenen, in het eerste kwartaal van 2004 heeft doorgezet. Deze informatie is van belang om te kunnen beoordelen in hoeverre de achterstand structureel is. In het eerste kwartaal van 2004 was er weer een stijging, namelijk tot 65 te laat geïmplementeerde richtlijnen. De dalende trend heeft zich in dat kwartaal dus niet doorgezet. Per 1 juli daarentegen was de stand van zaken weer beter (namelijk 49 termijnoverschrijdingen), vanwege de afronding van de parlementaire behandeling van een aantal richtlijnen en vanwege de inspanningen om de achterstanden per 1 juli zoveel mogelijk weg te werken. Hopelijk is de *ophoging* van de achterstanden dus inderdaad tijdelijk, maar dat neemt niet weg dat de achterstanden op zich wel degelijk structureel zijn. Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de PvdA-fractie over de representativiteit van de weergegeven

periode, is de grafiek waarin de totale achterstand van Nederland is uiteengezet, aangevuld met de jaren 1999, 2000 en 2004 (1^e en 2^e kwartaal). De totale grafiek is hieronder weergegeven: eruit mag blijken dat de achterstanden structureel zijn (grafiek 1).

Daarnaast is van belang dat de urgentie om deze achterstanden in te lopen steeds groter wordt. De Europese doelstellingen worden strenger – de maximale 1,5% van de Lissabon-doelstelling – en ook de sancties op niet-tijdige implementatie worden steeds strenger. Zo is in het ontwerp-Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa de procedure versneld waarin een boete wegens niet-tijdige implementatie kan worden opgelegd. Ook de Europese instellingen onderkennen het structurele karakter van de te late implementatie – bij vele lidstaten – en de toenemende urgentie om dit tegen te gaan. Vandaar dat het onderwerp besproken is op de Raad voor het Concurrentievermogen van september 2004. Het kabinet heeft in de Groeibrief van juli 2004 aangegeven het probleem van de te late implementatie te willen aanpakken. Hieraan is al gerefereerd in paragraaf 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

Grafiek 1



* Het kwartaaloverzicht per 30-09-2000 is niet beschikbaar.

De leden van de PvdA-fractie merkten op het interessant te vinden om te weten hoe het ministerie van EZ scoort ten opzichte van andere ministeries. Is er een statistische vergelijking met andere ministeries over de jaren 2001 tot heden beschikbaar, zo vroegen zij.

De cijfers per ministerie zijn opgenomen op de laatste bladzijde van elk kwartaaloverzicht EG-implementatie (Kamerstukken 21 109).¹ Een uitsplitsing per ministerie per kwartaal zou ertoe leiden dat de hierboven opgenomen staafdiagram per staafje wordt opgesplitst in tien kleine blokjes, namelijk tien relevante ministeries. Als voorbeeld de stand van zaken per ministerie per 31 maart 2004 en per 30 juni 2004:

¹ Vóór 2004 werden in sommige gevallen richtlijnen aan meerdere ministeries toebedeeld. Dat maakt een vergelijking in de tijd – waarvoor het toerekenen naar de afzonderlijke ministeries noodzakelijk is – erg lastig.

	BZK	EZ	Fin	Just	LNV	OCW	SZW	V&W	VROM	VWS
Maart 2004	1	8	4	10	3	0	2	14	15	8
Juni 2004	0	1 ¹	9	7	3	0	1	14	6	7

¹ In dit kwartaal zijn de richtlijnen over elektronische communicatie geïmplementeerd.

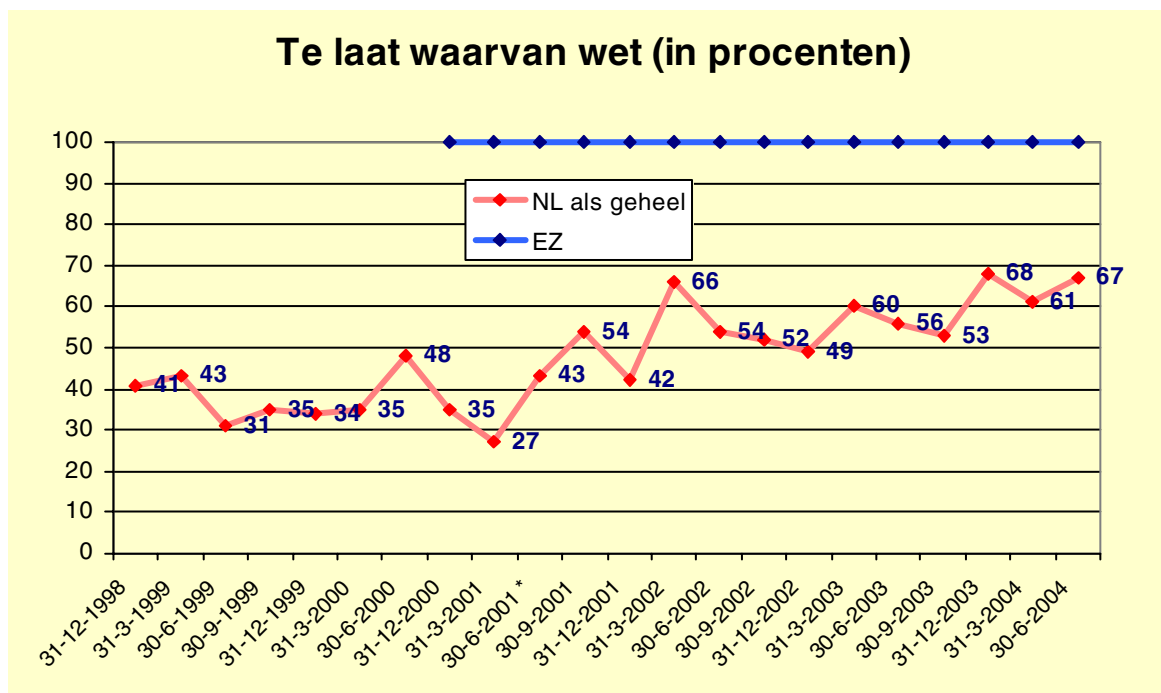
EZ heeft in absolute aantallen over het algemeen minder te implementeren dan ministeries als V&W, LNV en VROM en dus over het algemeen minder te late implementaties dan die ministeries. Echter, de omvang van de implementatie-opgave zegt nog niets over de vraag hoe een ministerie het relatief, in verhouding tot de totale opgave, doet. In het voorbeeld van 31 maart 2004: LNV heeft een veel groter aantal te implementeren richtlijnen dan EZ, maar doet het beter. Die relatieve cijfers zijn echter niet zomaar af te leiden uit de kwartaaloverzichten: dat vergt een ingewikkelde herleiding van verschillende gegevens.

De leden van de fractie van de PvdA stelden dat, zonder een nadere analyse van de oorzaken van de kwaal, niet duidelijk is in hoeverre het gekozen middel een remedie is voor de kwaal. Zij vroegen of het wetsvoorstel nodig is omdat de minister van EZ er niet in slaagt tijdig een wetsvoorstel voor te bereiden. In dat geval vonden zij het wat ver gaan om de oplossing met name te zoeken bij de parlementaire behandeling. Wat is bijvoorbeeld door de minister van EZ gedaan om de voorbereidingstijd te verkorten? Zijn hierin nog verbeteringen mogelijk? Zo nee, waarom niet? Daarnaast vroegen zij in hoeverre de achterstand specifiek is te wijten aan behandeling in de Tweede Kamer. Ten slotte vroegen zij meer in het algemeen in hoeverre de periode 2001–2003 representatief is. En dan is het nog de vraag in hoeverre het geconstateerde probleem structureel is. Een referentieperiode van twee jaar, dat bovendien in politiek opzicht turbulent is geweest, is erg mager om de huidige situatie structureel te noemen. Deze fractieleden zouden graag zien dat de regering hierop ingaat.

Hierboven is ingegaan op het structurele karakter van de achterstanden. Daartoe is de onderzochte periode uitgebreid met 1999 en 2000, en zijn de twee eerste kwartalen van 2004 toegevoegd (grafiek 1). Al met al beslaat de getoonde periode dus vijf en half jaar, waarin de totale Nederlandse achterstand structureel van karakter blijkt.

Ook de relatie tussen achterstanden op EZ-terrein en het karakter van de implementatiemaatregel (de hieronder opgenomen aangevulde grafiek 2) blijkt gedurende deze langere periode grotendeels consistent. Gedurende 1999 en het grootste deel van 2000 zijn er op EZ-terrein op basis van de kwartaaloverzichten (Kamerstukken 21 109) géén gevallen van te late implementatie.¹ Het EZ-lijntje in de grafiek begint dus pas te lopen vanaf medio 2000. Meer precies vanaf 30 juli 2000, de datum waarop richtlijn 98/44EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rechtsbescherming van biotechnologische uitvindingen geïmplementeerd had moeten zijn.

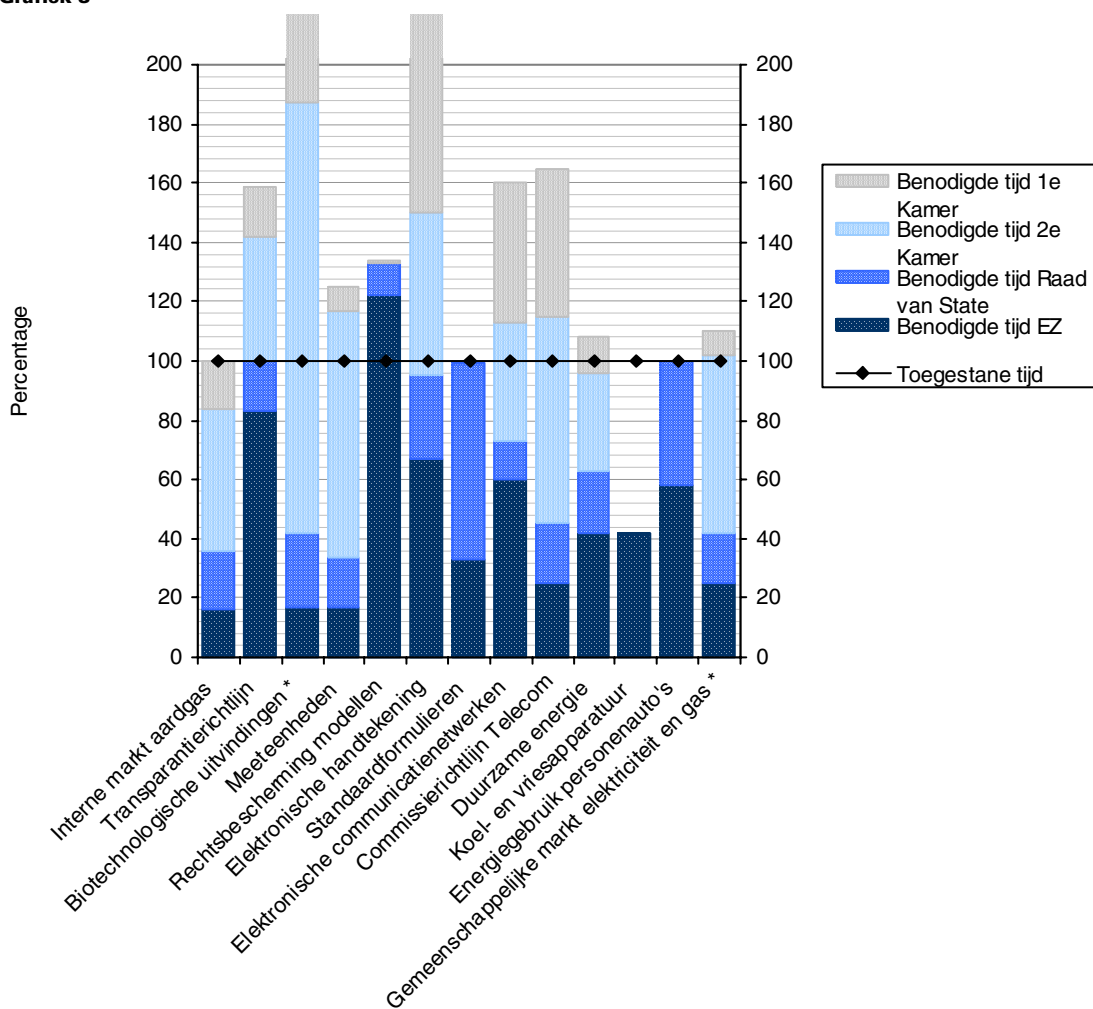
¹ In werkelijkheid was de implementatie soms enkele dagen te laat; door het kwartaalkarakter van de overzichten valt dit buiten het zichtveld. Voorts behoorden in die periode de beleidsterreinen telecommunicatie en post nog niet tot EZ.



Gedurende de jaren 1999–2000 zijn op EZ-terrein tien richtlijnen *op tijd* geïmplementeerd (met de nuance van voetnoot 7). Consistent met de latere periode is dat het in bijna al die gevallen ging om implementatie bij lagere regelgeving. Er is één geval van implementatie door een wet in formele zin, die in die periode wel op tijd is gelukt: de interne markt voor aardgas. Het gaat dan om richtlijn 98/30, implementatie in augustus 2000. De totale implementatietermijn voor die richtlijn was 25 maanden; daarvan is 4 maanden gebruikt om het wetsvoorstel tot aan de Raad van State te krijgen, 5 maanden duurde de adviesprocedure bij de Raad (voor alle duidelijkheid: inclusief nader rapport) en de volledige resterende termijn is gebruikt voor de parlementaire procedure, waarvan 12 maanden bij de Tweede Kamer en 4 bij de Eerste Kamer. Ook deze gegevens zijn verwerkt in de uitgebreide en geactualiseerde grafiek 3 (hieronder), die nu de periode 1999–2004 omvat. Daarin is tevens de door de leden van de PvdA-fractie verzochte splitsing tussen de benodigde tijd in de Tweede en de benodigde tijd in de Eerste Kamer aangebracht. NB: zeer recent is de implementatie van de richtlijnen inzake de gemeenschappelijke markt voor elektriciteit en gas, het laatste staafje in de grafiek, vrijwel op tijd verricht. De vereiste implementatiedatum was 1 juli 2004; de benodigde wetgeving trad op 14 juli 2004 in werking (met deels terugwerkende kracht tot 1 juli).

Ik hoop met deze nadere cijfers te kunnen overtuigen dat er wel degelijk een langdurig en structureel probleem bestaat, waarbij in het overgrote deel van de gevallen implementatie al dan niet bij wet in formele zin doorslaggevend is voor de tijdigheid van de implementatie. Tevens meen ik dat uit grafiek 3 blijkt dat de oorzaak van de te late implementatie soms is dat ten departemente te laat is begonnen; in andere gevallen dat het departement geen «schuld» had, maar andere actoren minder voortvarend zijn geweest, en in weer andere gevallen dat diverse actoren minder voortvarend hebben gehandeld dan mogelijk zou zijn geweest.

Grafiek 3



Verantwoording is als bijlage achter deze nota aan aanleiding van het verslag gevoegd.

Dat is ook consistent met de algemene probleemanalyse door het kabinet (zie de brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 10 oktober 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 21 109 nr. 117)):

«De achterstand bij het implementeren van richtlijnen heeft een aantal oorzaken:

- te laat beginnen met advisering, consultaties en overleg met het parlement;
- onvoldoende alarmerende werking van de bestaande voortgangsbewaking;
- korte implementatietermijnen;
- bepaalde capaciteit binnen de departementen;
- het moeten implementeren op een (te) hoog niveau (veelal de wet) van regelgeving».

Ook de aanbeveling van de Europese Commissie, genoemd in paragraaf 1 van deze nota, sluit op meerdere oorzaken aan. De regering zet dan ook in op al deze oorzaken; over de kabinetsbrede aanpak zult u binnenkort door de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken worden ingelicht.

Ten einde traagheid op het departement te voorkomen, zijn de volgende maatregelen getroffen.

1. Allereerst zal voortaan al tijdens de totstandkoming van een richtlijn nauwer worden samengewerkt tussen de onderhandelaars en de juristen die later voor de implementatie moeten zorgdragen. Deze maatregel is aangekondigd in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State over het voorliggende wetsvoorstel. Daarbij werkt disciplinerend dat op grond van het voorliggende wetsvoorstel steeds in opeenvolgende fases van een Europees voorstel, bepaalde informatie aan het Nederlandse parlement moet worden verstrekt.
2. In het verlengde van punt 1 ligt dat de brief aan het parlement naar aanleiding van een voorstel van de Europese Commissie dat uiteindelijk zal leiden tot Nederlandse wetgeving in formele zin, dwingt tot een zeer vroegtijdige start met nadenken over implementatie. Bij brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 28 oktober 2003 (Kamerstukken II, 21 109, nr. 117) is de Kamer geïnformeerd omtrent deze door het kabinet genomen maatregel om een tijdige betrokkenheid van het parlement bij de implementatie van Europese richtlijnen door formele wetgeving te bevorderen. Deze maatregel houdt in dat de voor die wetgeving eerstverantwoordelijke bewindspersoon, naast de normale toezending van de BNC-fiches door de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, het desbetreffende BNC-fiche met een begeleidend schrijven over de aard en inhoud van de voorziene formele wetswijziging ook afzonderlijk aan het parlement zal aanbieden.
3. Voorts zal het voorbereidingsproces van de implementatie in de tijd naar voren worden gehaald ten aanzien van inspraak, overleg en advies, door een en ander zo spoedig mogelijk na totstandkoming van het gemeenschappelijk standpunt te laten plaatsvinden. In het natrijct van de loutere omzetting zullen geen uitgebreide en tijdrovende adviesprocedures meer gevolgd worden; de relevante (uitvoerings-) instanties hebben dan reeds kunnen adviseren over de ontwerpimplementatiebrief die aan de Staten-Generaal is voorgelegd. Over pure (veelal technische) detailpunten, die in het kader van de uitvoering wel van belang kunnen zijn, zal in het natrijct overleg gevoerd kunnen worden met uitvoeringsinstanties als de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA).
4. Ten slotte geldt sinds eind 2002 bij EZ het Protocol Wetgeving, waarin is vastgelegd dat EG-implementatie steeds de allerhoogste prioriteit heeft en dat de verantwoordelijkheid voor tijdige implementatie berust bij de centrale directie wetgeving van het ministerie.

Al met al wordt mijns inziens de oplossing voor de te late implementatie dus zeker niet «met name» bij de parlementaire behandeling gezocht, zoals de leden van de PvdA-fractie stellen, maar wordt deze juist gezocht in een mix van maatregelen die aangrijpen op diverse onderdelen van de door het kabinet gegeven probleemanalyse.

De leden van de PvdA-fractie stelden de vraag waarom in de voorgestelde verruiming van delegatiegrondslagen geen onderscheid wordt gemaakt in de wijze waarop de desbetreffende EG-besluiten tot stand zijn gekomen. Met name vroegen de leden van de PvdA-fractie zich af hoe het primaat van de wetgever en de daarmee samenhangende democratische legitimatie verzekerd is.

Het overgrote deel van de verruiming van de delegatiegrondslagen heeft betrekking op EG-besluiten die overeenkomstig de codecisieprocedure van artikel 251 EG-Verdrag de *instemming* van het Europees Parlement vergen. In die codecisieprocedure heeft het Europees Parlement namelijk (uiteindelijk) het laatste woord. Daarmee is de democratische legitimatie op Europees niveau reeds vorm gegeven.

Aantekening verdient dat de codicatieprocedure niet van toepassing is op de zogeheten gedelegeerde besluiten: de communautaire wetgever (Europees Parlement en Raad) kan bepalen dat bepaalde onderwerpen op een lager niveau worden geregeld door middel van een richtlijn of verordening die door de Commissie wordt vastgesteld. In deze situatie is er sprake van gedelegeerde wetgeving die ook in de Nederlandse wetgevingstraditie bekend is, bijvoorbeeld de algemene maatregel van bestuur. Voor de Europese wetgever gelden op het stuk van de delegatie van wetgeving ongeveer dezelfde regels als in Nederland: het gaat om uitwerking, om technische punten die veelal frequent gewijzigd dienen te worden. Juist omdat het hier gaat om bestuur, om uitvoering en uitwerking, zou het merkwaardig zijn om deze Europese gedelegeerde regels in Nederland *wel* bij wet te implementeren.

De leden van de PvdA-fractie vroegen wat de consequenties van het wetsvoorstel zijn voor de wetgevende bevoegdheid van de Kamer. Op grond van dit wetsvoorstel verschuift de parlementaire betrokkenheid van omzettingfase naar totstandkomingsfase van EG-besluiten. Daar waar het parlement op de meest efficiënte wijze zijn invloed op EG-besluitvorming kan uitoefenen, namelijk in de totstandkomingsfase, wordt zijn betrokkenheid aanzienlijk vergroot door de toegevoegde informatiestromen die ik richting het parlement zal doen lopen. Het primaat van de politiek wordt naar mijn oordeel niet aangetast. De democratische controle – zowel Europees als nationaal – vindt plaats in de totstandkomingsfase van EG-besluiten. Biedt het desbetreffende EG-besluit ruimte tot het maken van keuzes, dan brengt het primaat van de politiek met zich mede dat het parlement betrokken wordt. Dit zal geschieden door een zogenoemde implementatiebrief waarin de regering uiteenzet welke keuzes Nederland kan maken bij de implementatie en welke keuzes de regering maakt.

De PvdA-fractieleiden vroegen waarom de toezegging het parlement in een eerder stadium bij EG-besluitvorming te betrekken, niet in de wet gecodificeerd kan worden, zoals bijvoorbeeld in Denemarken en een aantal andere landen.

Hierboven, in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie, ben ik in algemene zin reeds ingegaan op de vraag naar de codificatie, zodat ik wat dat betreft naar dat antwoord verwijs.

In Denemarken en in Finland bestaat een vorm van wettelijke codificatie van informatievoorziening van het parlement door de regering, maar op zeer beperkte wijze.

In artikel 6, tweede lid, van de Deense Toetredingswet van 1972 is bepaald dat de regering een door het parlement benoemde commissie *op de hoogte stelt* van voorstellen tot Raadsbesluiten die onmiddellijk van toepassing in Denemarken zullen worden of waarvoor, met het oog op de uitvoering ervan, de medewerking van het parlement nodig is. Dat is het enige juridisch vastgelegde; voor het overige berust de Deense praktijk van betrekken van het parlement bij totstandkoming van EG-regelgeving op politieke afspraken.

In Finland stelt artikel 96 van de Grondwet dat EU-voorstellen waarin het parlement verplicht is zijn mening te geven, door de regering, vergezeld van haar standpunt, aan het parlement moeten worden voorgelegd. Die verplichting tot het geven van een mening geldt indien het een onderwerp is dat nationaal gezien tot de competentie van het parlement behoort («artikel 96-dossier»). Het verder informeren en betrekken van het parlement bij de EG-besluitvorming berust, evenals in Denemarken, op politieke afspraken.

Voor een verdere beschrijving van de systematiek in Denemarken en Finland verwijs ik graag naar bijlage 2 bij deze nota naar aanleiding van het verslag.

De toezeggingen tot eerder betrekken en informeren van het Nederlandse parlement die in de memorie van toelichting worden gedaan, passen binnen de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen. In Denemarken en Finland is alleen het principe van informatieverstrekking over EG-besluiten wettelijk gecodificeerd, maar de momenten en wijze waarop het parlement geïnformeerd wordt, berusten op politieke afspraken, en dus op toezeggingen. Ik heb er groot vertrouwen in dat dit ook in Nederland goed zal werken.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af waarom niet de regel wordt ingevoerd dat de Nederlandse regering alleen nog maar instemt met Europese wetgeving onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring. Een dergelijke regeling is naar mijn oordeel een terugkeer naar de systematiek voor het goedkeuren van volkenrechtelijke verdragen die niet past in de huidige stand van Europese integratie en het supranationale karakter van de Europese wetgeving. Bij verdragen geldt immers de regel dat de regering de onderhandelingen voert en het verdrag ondertekent, maar dat er een voorbehoud van parlementaire goedkeuring geldt voor de ratificatie van het desbetreffende verdrag. De Staten-Generaal dienen overeenkomstig de Grondwet en de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking van verdragen hun goedkeuring te verlenen aan een verdrag, voordat een dergelijk verdrag voor Nederland bindende werking heeft. De Europese wetgevingsprocedure gaat echter uit van een geheel andere systematiek:

1. In de eerste plaats doorkruist een dergelijke regel het democratische mandaat van het Europees Parlement en het institutionele systeem van de Europese wetgevingsprocedure, in het bijzonder de codecisieprocedure. In deze procedure gaan immers de Raad en het Europees Parlement gezamenlijk een Europees wetgevingsvoorstel behandelen en in onderlinge onderhandeling om tot een akkoord te komen. De Raad dient op verschillende momenten in deze procedure een beslissing te nemen over zijn standpunt. Indien de Nederlandse Staten-Generaal dan elke keer het Raadsstandpunt zou moeten «ratificeren» voordat de codecisieprocedure wordt voortgezet, ontstaat er een merkwaardige situatie.
2. In de tweede plaats gaat de voorgestelde regel impliciet uit van besluitvorming bij unanimiteit. De realiteit is evenwel geheel anders: de Europese wetgeving die door mijn wetsvoorstel wordt bestreken wordt voornamelijk bij gekwalificeerde meerderheid vastgesteld.
3. In de derde plaats wordt bij de behandeling in de Raad uitgegaan van een volledig mandaat van de desbetreffende vertegenwoordiger van de lidstaat. De instemming van de vertegenwoordiger van een lidstaat met een Europees wetgevingsvoorstel is volledig. Eventuele wensen van het parlement van de desbetreffende lidstaat moeten aan de vertegenwoordiger in de Raad zijn meegegeven voordat deze zijn instemming, afkeuring of onthouding uitspreekt ten aanzien van voorgestelde Europese wetgeving.
4. In de vierde plaats moet ik wijzen op het sterk vertragende en complicerende karakter van een dergelijke regel. Zoals ik hierboven heb aangegeven met de codecisieprocedure, worden door een dergelijke regel verschillende extra stappen ingebouwd.
5. In de vijfde en laatste plaats miskent een dergelijke regel juist de ontwikkelingen die ook in het kader van de Europese Grondwet plaatsvinden om de nationale parlementen een rol te geven bij de totstandkoming van Europese regelgeving.

Kortom: een dergelijke regel past bij een traditionele intergouvernementele aanpak, doch niet bij de Europese Unie met zijn eigen democratische legitimatie, en zijn supranationale wetgevingsinstrumentarium en -procedure. Ik ben daar dan ook erg tegen.

De PvdA-fractieleden vroegen, of de regering nader kan onderbouwen waarom juist implementatie bij lagere regelgeving in een aantal andere landen sterk heeft bijgedragen aan versnelling van het implementatieproces. Deze leden kunnen dat namelijk niet direct afleiden uit de omschrijving van de implementatiepraktijk van de 5 landen die in de memorie van toelichting genoemd zijn.

Ik heb in bijlage 2 bij deze nota naar aanleiding van het verslag een overzicht opgenomen van de relevante informatie over totstandkoming en implementatie van EG-besluiten in de diverse lidstaten. Ik verwijs de PvdA-fractieleden graag naar dit overzicht en ga hieronder op hun specifieke vragen in. In genoemde landen is steeds sprake van vroegtijdige betrokkenheid van het parlement bij totstandkoming van EG-besluiten, in een aantal van deze landen vindt ook implementatie bij lagere regelgeving plaats. Dit laatste is het geval in het Verenigd Koninkrijk, waar sinds de toetreding in 1972 de delegatiebepaling van de European Communities Act veelvuldig gebruikt wordt bij implementatie. Ook in Ierland bestaat een dergelijke bepaling, die in de overgrote meerderheid van de implementatie-gevallen wordt gebruikt. Voorts vindt in Denemarken driekwart van de implementatie bij lagere regelgeving plaats. In deze drie landen werkt juist de combinatie van vroegtijdige betrokkenheid van het parlement en daaropvolgende implementatie bij lagere regelgeving goed in het licht van tijdige implementatie.

In de landen waarbij implementatie niet op opvallend grote schaal bij lagere regelgeving plaatsvindt (Finland, Zweden en Spanje), bestaan andere verklaringen voor de snelheid van de implementatie, waardoor er in die systemen niet zozeer een noodzaak tot implementatie bij lagere regelgeving bestaat:

- Aanzienlijk kortere wetgevingsprocedures (Finland);
- Een éénkamerstelsel in plaats van een tweekamerstelsel (Finland);
- Ongeschreven politieke afspraak tot committering van het parlement aan meewerken en soepel doen verlopen van implementatiewetgeving als het parlement zich in de totstandkomingsfase goed betrokken acht (Finland);
- Verantwoordelijkheid voor implementatie en sterke positie van de premier (Spanje);
- Wekelijks overleg over de stand van zaken ten aanzien van implementatie (Spanje).

Overigens betreft het voorliggende wetsvoorstel een concrete oplossing voor urgente problemen op een beperkt terrein (energie, telecommunicatie en post). Blijkens de memorie van toelichting hebben de systemen in de diverse succesvolle EU-lidstaten daartoe *ter inspiratie* gediend, uiteraard rekening houdend met de Nederlandse situatie en staatsrechtelijke verhoudingen. *Volledig* overnemen van deze systemen is juist met het oog daarop niet passend.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het niet beter is om eerst ervaring op te doen met de werkwijze van tijdig informeren en raadplegen van het parlement, alvorens formele inspraakmogelijkheden op te geven. Ook de leden van de fractie van de Christen-Unie en van de fractie van de SP vroegen waarom niet eerst tijd en energie wordt gestoken in een proef die beoogt na te gaan of een vroegtijdige betrokkenheid van de Staten-Generaal alleen al afdoende tijdswinst oplevert. De leden van de fractie van de Christen-Unie trokken een vergelijking met de situatie in Denemarken.

Ik zou graag willen benadrukken dat ik het voorliggende wetsvoorstel niet zie als een proef om ervaring op te doen met een nieuwe werkwijze, maar als een structurele oplossing voor een duidelijk en urgent probleem op het terrein van het Ministerie van Economische Zaken. Twee aspecten van dit probleem worden door dit wetsvoorstel aangepakt: vroegtijdige betrokkenheid van het parlement enerzijds en implementatie bij lagere

regelgeving anderzijds. Uit de grafieken, opgenomen in deze nota naar aanleiding van het verslag, kan worden afgeleid dat het Nederlandse proces van formele wetgeving daadwerkelijk een belangrijke oorzaak is van de lage score van Nederland bij implementatie. EG-implementatie op het terrein van het Ministerie van Economische Zaken geschiedde vrijwel steeds, maar ook uitsluitend dan, te laat als wetswijziging nodig was. Als daarentegen werd geïmplementeerd bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling geschiedde dit altijd op tijd. Het is dus onloochenbaar dat het volgen van de formele wetsprocedure een duidelijk voorspelende factor is voor te late implementatie. Dit rechtvaardigt, dat het wetsvoorstel ook daarvoor – naast de in de memorie van toelichting genoemde toezeggingen tot toezending van informatie aan het parlement – een aanpak voorstelt.

Aan de inspraakmogelijkheden van het parlement doet dit wetsvoorstel niets af; deze worden verplaatst in de tijd naar een moment waarop ze het meest effectief zijn, namelijk de totstandkomingsfase van EG-regelgeving. Een groot voordeel van mijn voorstel is daarbij, dat het goed aansluit bij de Europese besluitvorming. Het afstemmen van de nationale besluitvorming op de Europese leidt tot een effectievere en efficiëntere parlementaire betrokkenheid. Vindt immers de gedachtewisseling met het parlement over een (ontwerp)EG-besluit plaats vóór de Europese besluitvorming, dan heeft het parlement meer invloed op de inhoud van dat EG-besluit en daarmee op de hoofdlijnen van het beleid.

In Denemarken wordt overigens, anders dan de ChristenUnie-fractie stelt, wel degelijk veel geïmplementeerd bij lagere regelgeving: slechts een kwart van alle implementatie vindt op formeel wetsniveau plaats, voor het overige wordt er bij lagere regelgeving geïmplementeerd. In de Deense situatie geldt dus, dat juist de combinatie van vroegtijdige en intensieve betrokkenheid van het parlement enerzijds en implementatie bij lagere regelgeving anderzijds ervoor zorgt dat de Denen zo goed scoren op het vlak van de implementatie.

De leden van de fractie van de PvdA stelden dat ik in mijn toezeggingen als reactie op het commentaar van de Raad van State steeds over «streven» spreek. Zij vroegen of dit streven nader gespecificeerd of gecodificeerd kan worden.

In het nader rapport wordt op drie plaatsen gesproken over «streven». Op pagina 3 gaat het om het tijdstip van het toezenden aan het parlement van het advies van de Raad van State over een ontwerp-EU-richtlijn waarover de Raad heeft geadviseerd. Dit tijdstip kan niet nader vastgelegd worden, aangezien de Minister van Economische Zaken dit niet geheel zelf in de hand heeft. Hij is wat betreft het *tijdstip* van toezending immers afhankelijk van het tijdstip waarop de Raad van State het advies heeft uitgebracht.

Hetzelfde geldt voor het streven, genoemd op pagina 10 van het nader rapport: de termijn waarbinnen het regeringsstandpunt op hoofdlijnen ten aanzien van een conceptrichtlijn of -verordening aan de Staten-Generaal wordt overgelegd. Aangegeven is dat de Minister van Economische Zaken de Staten-Generaal over het regeringsstandpunt zal informeren ruim vóór het aflopen van de zeswekentermijn die geldt voor de Europese subsidiariteitstoets. Hiermee wordt bedoeld dat het parlement in beginsel binnen drie weken na publicatie van de conceptrichtlijn of -verordening zal worden geïnformeerd. In uitzonderlijke omstandigheden, bijvoorbeeld vanwege de complexiteit van een richtlijn, kan niet worden uitgesloten dat die termijn niet gehaald wordt.

Op pagina 11 ten slotte gaat het om het streven de Staten-Generaal te informeren alvorens in de Raad een politiek akkoord wordt gesloten, respectievelijk een algemene oriëntatie wordt gehouden. Hiervoor geldt dat het Europese besluitvormingsproces dermate onvoorspelbaar en in uitzonderlijke gevallen soms zo snel kan verlopen, dat het fysiek onmoge-

lijk is de Staten-Generaal te informeren tussen de uiteindelijke besluitvorming in Coreper (ambtelijk niveau) en in de Raad van Ministers. Dit is een uitzonderlijke situatie, die zich in de praktijk echter kán voordoen. Daarom wil ik op het stuk van de termijn hier geen garantie geven.

In al deze gevallen van «streven» gaat het erom dat de Minister van Economische Zaken wel de garantie geeft dát de bedoelde informatie wordt verstrekt, maar geen 100% garantie op de timing van de informatieverschaffing. Dit omdat hij het proces niet voor 100% in eigen hand heeft.

De leden van de PvdA-fractie wezen erop dat de twee richtlijnen, zoals genoemd in het nader rapport, onderdeel 5a, niet eerder aan de Tweede Kamer aangeboden, maar toch al bijna een jaar te laat zijn. Die leden stelden dat de overschrijding van de implementatiedatum bij deze richtlijnen zeker niet te wijten is aan de behandeling in het parlement. Zij vroegen zich waaraan de overschrijding dan wel te wijten is. De leden van de PvdA-fractie doelen, naar ik vermoed, op de Toegangsrichtlijn (2002/22/EG) en de Dienstenrichtlijn (2002/77/EG). Beide richtlijnen zijn thans geïmplementeerd in de Telecommunicatiewet. De implementatie van deze richtlijnen is dus wel degelijk voorgelegd aan de Tweede Kamer. De Toegangsrichtlijn heeft een implementatietermijn van 15 maanden en de Dienstenrichtlijn heeft een implementatietermijn van 10 maanden. Uit bijlage 1 blijkt de verdeling in de tijd over de diverse actoren in het wetgevingsproces (rij: «Elektronische communicatienetwerken»).

De leden van de VVD-fractie stelden dat de effectiviteit van veel wetgeving pas blijkt wanneer het wordt getoetst in de praktijk. Zij waren dan ook van mening dat een behandeling van implementatiewetgeving door het parlement vaak waardevol is. Zij vroegen naar mijn visie hierop.

Ik ben het eens met de leden van de VVD-fractie dat het van zeer groot belang is dat ontwerp-wetgeving door betrokken marktpartijen en uitvoeringsinstanties op effectiviteit wordt getoetst en dat het parlement medebetrokken is als er keuzes mogelijk zijn die de effectiviteit van de maatregelen beïnvloeden. Ter waarborging van de praktijktoetsing door uitvoeringsinstanties en marktpartijen, strekken de eerder in deze nota uiteengezette inspraak-, advies- en overlegstructuren waarvan de invloed in de tijd naar voren is gehaald. Hierop ben ik eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag ingegaan naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA-fractie.

Voor zover er bij implementatie nog keuzes te maken zijn, wordt parlementaire betrokkenheid gegarandeerd doordat de implementatiebrief aan de Staten-Generaal wordt gezonden. Voor wat betreft de effectiviteit van een Europees voorstel – dat in vèrgaande mate bepaalt wat de effectiviteit van de nationale implementatiemaatregel zal zijn – wordt nationale parlementaire betrokkenheid bereikt door de verbeterde informatievoorziening aan het parlement.

De leden van de fractie van de VVD vroegen voorts of ik kan aangeven op welke wijze de rol van de Kamer verandert en op welke wijze marktpartijen hun invloed kunnen blijven uitoefenen.

Wat betreft de invloed van de marktpartijen verwijs ik naar het antwoord op de hiervóór door de leden van de VVD-fractie gestelde vraag. Over de veranderende rol van de Kamer merk ik het volgende op. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd het parlement intensiever te betrekken bij de totstandkoming van EG-besluiten op het terrein van de energie, telecommunicatie en post. Dit past in een bredere Europese trend, tot nu toe culminerend in de subsidiariteitstoets die wordt ingevoerd met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. De rol van het parlement verandert dus in veel breder kader dan alleen met dit wetsvoorstel, waarbij het wetsvoorstel wel in dat bredere kader past. Hoe het parlement deze rolverandering zal invullen en bijvoorbeeld de rolverdeling

tussen Tweede en Eerste Kamer ziet, is primair een zaak van het parlement zelf. Uiteraard volg ik in dit verband met zeer veel belangstelling de bevindingen van de Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit en het debat over die bevindingen.

Wat betreft de *implementatie* van Europese regelgeving zal de parlementaire rol veranderen in die zin dat het debat zich zal concentreren op de keuzes die het EG-besluit nog laat. Dit heeft enkele aspecten:

- de regering moet door middel van de «implementatiebrief» duidelijk aangeven welke keuzes mogelijk zijn en hoe de regering die wil invullen. In het huidige systeem is dat meestal niet duidelijk, want de keuzes vormen een «onzichtbaar» onderdeel van de totale implementatie;
- dat betekent dat nu ook keuzes worden voorgelegd die voorheen niet aan het parlement werden voorgelegd omdat ze werden geïmplementeerd op basis van een grondslag die gedelegeerde regelgeving mogelijk maakt;
- er komt een duidelijker onderscheid tussen wat nog wel implementatie is en wat niet meer: beleidsvoornemens die betrekking hebben op nationale wensen worden door middel van een aparte procedure (d.w.z. een ander wetsvoorstel) gerealiseerd. Het wetgevingsproces wordt dus ordelijker en richt zich op aspecten waar ruimte is.

De leden van de SP-fractie vroegen wat wordt bedoeld met een «in een zo vroeg mogelijk stadium» betrekken van de Staten-Generaal bij de totstandkoming van de EG-besluiten.

Daarmee wordt bedoeld dat de Minister van Economische Zaken de Staten-Generaal wil informeren over het regeringsstandpunt op hoofdlijnen ten aanzien van een Europees voorstel, ruim vóór het aflopen van de zeswekentermijn die geldt voor de Europese subsidiariteitstoets. Dat – eventueel tezamen met het BNC-fiche – geeft het parlement de gelegenheid om hierover met de regering in debat te gaan.

Voorts vroegen de leden van de SP of de vroege betrokkenheid van het parlement helpt om de EG-besluiten sneller te implementeren. Zo waren deze leden van mening dat een vroege betrokkenheid van het parlement op zich al leidt tot een snellere implementatie van de besluiten. Zij zagen hierop graag een toelichting.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik graag naar mijn eerdere antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de PvdA-fractie en van de leden van de fractie van de Christen-Unie.

Daarnaast vrezen de leden van de SP-fractie dat door implementatie van het wetsvoorstel het parlement de mogelijkheid wordt ontnomen eventuele schade, als gevolg van een verschil in standpunt tussen het Nederlandse parlement en de uiteindelijke uitkomsten van Europese onderhandeling, te beperken.

Deze vrees lijkt mij onterecht. Immers, ofwel de uiteindelijk totstandgekomen Europese regeling laat juridisch toe dat het oorspronkelijke standpunt van het Nederlandse parlement alsnog bij implementatie wordt gerealiseerd, in welk geval een en ander naar aanleiding van de implementatiebrief wordt besproken en aldus kan worden geïmplementeerd. Ofwel de uiteindelijk totstandgekomen Europese regeling laat juridisch *niet* toe dat het oorspronkelijke standpunt van het Nederlandse parlement alsnog bij implementatie wordt gerealiseerd. In zo'n geval zou een implementatieregeling die dit niettemin regelt, onrechtmatig zijn en voor het gedeelte dat strijdt met het Europese recht, niet geldig zijn. Voor de rechter en voor bestuursorganen gaat het Europese recht immers vóór. Het voorgestelde stelsel verschilt niet met het huidige.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen zich af waarom niet met het wetsvoorstel wordt gewacht tot na de totstandkoming van een kabinetsstandpunt dat is toegezegd naar aanleiding van het advies van de Raad van State over de Europese Conventie. Daaraan verbonden stelden de leden van de fractie van de ChristenUnie de vraag of in de huidige volgorde niet een risico aanwezig is dat straks voor een ander regime wordt gekozen en opnieuw tot wijziging wordt overgegaan. Hierover kan ik opmerken dat het kabinetsstandpunt een veel breder scala aan institutionele en staatsrechtelijke kwesties zal bestrijken dan alleen de huidige implementatieproblematiek. Dit wetsvoorstel loopt niet vooruit op dit kabinetsstandpunt, omdat het juist alleen betrekking heeft op een goede en tijdige implementatie met een goede waarborg voor de parlementaire betrokkenheid. Ik constateer dat in Nederland de tijdige implementatie van richtlijnen achteruit is gegaan en het noodzakelijk is om snel en effectieve actie te ondernemen. Een probleemanalyse van de implementatieproblematiek op EZ-terrein heeft tot mijn wetsvoorstel geleid. Het kabinetsstandpunt zal pas tot stand komen wanneer ook de Europese institutionele verhoudingen die thans voorwerp van onderhandeling zijn, in het kader van de Europese grondwet zijn uitgekristalliseerd. De problematiek inzake tijdige implementatie doet zich evenwel nu voor en dient naar mijn oordeel zo spoedig mogelijk opgelost te worden om verdere schade voor de Nederlandse consument en het Nederlandse bedrijfsleven te voorkomen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vonden een beperking van formele bevoegdheden van de Staten-Generaal door het schrappen van de wetgevingsprocedure prematuur, nu nog niet duidelijk is waar de vertraging precies ligt (in de voorbereidingsfase op het ministerie van EZ of bij de Staten-Generaal). Als de Staten-Generaal in een vroegtijdig stadium wordt betrokken bij de totstandkoming van het EG-besluit, zal de implementatie mogelijk vlotter kunnen verlopen. De leden van de fractie van de ChristenUnie wezen in dit verband op de opmerkingen van de Raad van State namelijk dat «over alle ministeries gezien een groot deel van de gevallen van te late implementatie, algemene maatregelen van bestuur betreft. Het argument van de lange wetgevingsprocedure geldt in die gevallen niet.» De geciteerde opmerking van de Raad van State acht ik, met de leden van de fractie van de ChristenUnie, van groot belang. Inderdaad betreft over alle ministeries gezien een groot deel van de gevallen van te late implementatie, implementatie door middel van gedelegeerde regelgeving. Dat blijkt ook cijfermatig uit grafiek 2. Daarom is ook van groot belang dat de oplossing heel gericht wordt toegesneden op de problematiek die voor het desbetreffende ministerie geldt. In het antwoord dienaangaande op de vragen van de fractie van de PvdA is aangegeven welke mix van maatregelen op het beleidsterrein van EZ wordt genomen. Omdat uit de nadere bestudering van de feiten blijkt dat de EZ-problemen zich uitsluitend, maar dan ook altijd, voordoen bij implementatie door middel van wetgeving in formele zin, bevat het wetsvoorstel daarvoor aanvullende maatregelen op een beperkt terrein.

De leden van de fractie van de ChristenUnie waren er ten slotte niet van overtuigd dat het wetsvoorstel uitsluit dat onduidelijkheid over geldende regelgeving zal ontstaan. Zij vroegen op welke wijze de regering kan garanderen dat de rechtszekerheid van de burger geen gevaar loopt. Met het in het wetsvoorstel opgenomen systeem is de rechtszekerheid voor de burger mijns inziens beter gegarandeerd dan in het huidige stelsel. Allereerst bevordert het wetsvoorstel tijdige implementatie. Niet-tijdige implementatie is een belangrijke bron van rechtsonzekerheid. Als voorbeeld noem ik de telecommunicatiesector na 25 juli 2003, dat is de datum waarop het regelgevend kader voor de elektronische communicatiesector geïmplementeerd had moeten zijn, maar de beno-

digde implementatiewetgeving nog niet gold. Niet duidelijk was in hoeverre en ten opzichte van wie de Europese regels rechtstreekse werking hadden, in hoeverre OPTA reeds marktonderzoek kon doen en in hoeverre er wellicht sprake was van staatsaansprakelijkheid wegens te late implementatie, de zogeheten «Francovich-aansprakelijkheid».¹ Niet-tijdige implementatie betekent dat de nadelige gevolgen van een intern-organisatorisch probleem binnen de overheid worden afgewenteld op de burgers en bedrijven die in rechtsonzekere positie komen te verkeren. Verder wordt door het voorgestelde systeem eventuele strijd tussen de wet en de gedelegeerde regels voorkomen. De Raad van State merkt hierover op (zie punt 5a van het advies): «Het voorgestelde systeem van concordantietabellen die het mogelijk maken om, ingeval latere Europese regelgeving daartoe aanleiding geeft, bij lagere regelgeving tevoren aangewezen bepalingen van de wet te laten vervallen, zou problemen rond implementatie bij lagere regelgeving en afwijking van de wet kunnen verminderen».

Overigens is ten slotte van belang dat de implementatiemaatregelen gaan gelden binnen de bestaande wetsstructuren van de Elektriciteitswet 1998, de Telecommunicatiewet, de Gaswet en de Postwet. Dat betekent dat de algemene bepalingen van die wetten inzake boetes, rechtsbescherming, geschilbeslechting, institutionele structuren en dergelijke onverkort van toepassing blijven.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst

¹ Zie K.J.M. Mortelmans, «Waar was u op 25 juli 2003», Mediaforum 2003, nr. 5, p. 153.

Richtlijn	Benodigde tijd EZ in maanden	Benodigde tijd Raad van State in maanden	Benodigde tijd Parlement in maanden	Tweede Kamer	Eerste Kamer	Toegestane tijd in maanden
Interne markt aardgas	4	5	16	12	4	25
Transparantierichtlijn	10	2	7	5	2	12
Biotechnologische uitvindingen	4	6	lopend	35	25 lopend	24
Meeteenheden	2	2	11	10	1	12
Rechtsbescherming modellen (Benelux-wetgeving, in feite verdrag)	44	4	1	0.5	0.5	36
Elektronische handtekening	12	5	24	10	14	18
Standaardformulieren (amvb)	2	4	–	–	–	6
Elektronische communicatie netwerken	9	2	13	6	7	15
Commissierichtlijn Telecom	4	2	13	6	7	10
Richtlijn duurzame energie	10	5	11	8	3	24
Richtlijn etikettering koel- en vriesapparatuur (ministeriele regeling)	5	–	–	–	–	12
Richtlijn etikettering energiegebruik personenauto's (amvb)	7	5	–	–	–	12
Gemeenschappelijke markt elektriciteit en gas	3	2	8	7	1	12

Denemarken

De Deense Toetredingswet van 1972 stelt in artikel 6, tweede lid, dat de regering een door het Folketing (d.w.z. het Deense parlement) benoemde commissie op de hoogte stelt van voorstellen tot Raadsbesluiten die onmiddellijk van toepassing in Denemarken zullen worden of waarvoor, met het oog op de uitvoering ervan, de medewerking van het Folketing nodig is. Dat is het enige juridisch vastgelegde; de rest is politieke afspraak. In die commissie, die wekelijks vergadert, legt regering het desbetreffende EG-besluit uit.

De belangrijkste politieke afspraak is te vinden in het allereerste verslag van de Europacommissie d.d. 29 maart 1973. Hierin staat: «De regering raadpleegt de Europacommissie van het Folketing over marktpolitieke kwesties van essentieel belang op zo'n manier dat rekening wordt gehouden met zowel de invloed van het Folketing als de vrijheid van onderhandeling van de regering. Voorafgaand aan onderhandelingen in de Europese Raad betreffende besluiten van grote reikwijdte legt de regering mondeling een voorstel voor onderhandelingsstrategie aan de Europacommissie voor. Als er in de commissie geen meerderheid tegen het voorstel bestaat, onderhandelt de regering op deze basis.» Het is dus praktijk geworden dat onderhandelingsstrategieën voor bijna alle juridische stukken worden voorgelegd voorafgaand aan het besluit in de Raad van Ministers.

De afspraak dat de Europacommissie een standpunt inneemt over de onderhandelingsstrategie van de regering voorafgaand aan de vergaderingen in de Raad van Ministers in de Europese Unie is zonder discussie nageleefd door alle regeringen sinds 1973. Die is daardoor een gedeelte van geldend Deens constitutioneel recht geworden.

Implementatie vindt in Denemarken voor 75% bij lagere regelgeving plaats, en voor het overige bij wet. Bij implementatie door middel van een wet bestaat de informele afspraak dat – als de regering haar best doet in tijdens de Brusselse onderhandelingen om aan punten van het parlement recht te doen – er geen parlementaire problemen zullen zijn in de implementatiefase.

Finland

De relatie tussen de ministeries en het parlement wordt beheerst door twee artikelen uit de Grondwet, de artikelen 96 en 97. Artikel 96 gaat over EU-voorstellen die door de regering, vergezeld van haar standpunt, aan het parlement worden voorgelegd en waarin het parlement verplicht is zijn mening te geven. Dit worden U-dossiers genoemd. Wanneer het een onderwerp betreft dat nationaal gezien tot de competentie van het parlement behoort, wordt het tot U-dossier bestempeld. Artikel 97 gaat over de overige EU-dossiers waarover het parlement alleen geïnformeerd hoeft te worden door het desbetreffende ministerie (niet door de regering) en waarover het parlement alleen zijn mening geeft als het daar zelf aanleiding toe ziet. Dit zijn de zogenaamde E-dossiers. Zo worden groenboeken van de Europese Commissie doorgaans als artikel 97-dossier beschouwd. Het parlement moet «without delay» worden geïnformeerd over artikel 96-dossiers «by a communication of the government». In de praktijk betekent dat binnen drie tot zes weken. Het kan gebeuren dat een EU-dossier al naar het parlement gestuurd moet worden voordat een definitief kabinetsstandpunt is geformuleerd. Dan dient een voorlopig, dus nog niet afgestemd, standpunt overgelegd te worden. De mening van het parlement over Brusselse dossiers is niet formeel bindend, maar de minister is

wel politiek verantwoordelijk als hij afwijkt van het standpunt van het parlement.

Het niveau van wetgeving waarop de EU-regelgeving wordt geïmplementeerd, is vergelijkbaar met Nederland, dat wil zeggen vaak via wetten in formele zin. Belangrijk verschil met Nederland is, dat de Finse wetsprocedure tamelijk kort is: de meeste wetten worden in 2–4 maanden door het parlement behandeld. Daarbij komt, dat Finland een éénkamerstelsel kent, waardoor het parlementaire traject minder tijd in beslag neemt dan bij een tweekamerstelsel het geval is, en er geen wetgevingsadvisering door een orgaan als de Raad van State bestaat.

Zweden

Speciaal voor de communicatie tussen de regering en het parlement op het gebied van EU-zaken is bij het parlement een overlegorgaan ingesteld: de EU-commissie. Deze commissie krijgt tegelijk met de departementen een afschrift van Commissievoorstellen toegestuurd door de permanente vertegenwoordiging in Brussel. Daarnaast faxt de vertegenwoordiging zo snel mogelijk na ontvangst de agenda's van de ministerraadvergaderingen en een lijst met de belangrijkste punten op de agenda aan de commissie. De technisch-inhoudelijke informatie en het regeringsstandpunt dat zal worden ingenomen, worden ook zo snel mogelijk nadat deze zijn geformuleerd door de vakdepartementen verzonden aan de commissie.

De regering is niet alleen verplicht de commissie te informeren over de zaken die in de Raad van de EU zullen worden behandeld, maar ook met haar te overleggen over het standpunt dat de regering daar zal innemen. Formeel is er voor de regering geen verplichting om adviezen van de commissie op te volgen.

Het Zweedse systeem heeft als uitgangspunt dat reeds voordat een Europees besluit is genomen, het verantwoordelijke departement moet hebben onderzocht welke gevolgen het besluit zal hebben voor het rechtssysteem en welk implementatie-instrument eventueel moet worden ingezet. Wanneer een Commissievoorstel door de permanente vertegenwoordiging naar het vakdepartement gezonden is, schrijft de verantwoordelijke wetgevingsjurist daarom een stuk waarin hij het voorstel kort samenvat, de mogelijke implicaties van het voorstel voor het Zweedse recht beschrijft en aangeeft welk implementatie-instrument er zal worden ingezet wanneer het voorstel wordt aangenomen. Deze informatie wordt naar het parlement gestuurd.

Net als bij de «gewone» wetgeving wordt er bij de implementatie van Europese richtlijnen veel gebruik gemaakt van onderzoekscommissies. Deze kunnen de bestaande situatie in kaart brengen, onderzoeken welke manier van implementatie het meest effectief is en wat de nadelen van andere methoden kunnen zijn en vervolgens een concreet voorstel doen tot implementatie. De onderzoekscommissies kunnen zowel worden ingezet in de voorbereidingsfase als in de daadwerkelijke implementatiefase, wanneer duidelijk is welke regels precies moeten worden geïmplementeerd. Wanneer er commissies worden ingezet voor dit soort onderzoeken, dan zal de termijn waarbinnen zij moeten rapporteren doorgaans korter zijn dan bij de «gewone» wetgevingsprojecten, omdat de implementatietermijn in acht moet worden genomen.

Verenigd Koninkrijk

Het parlement van het Verenigd Koninkrijk (VK) wordt actief bij de totstandkoming van Europese regelgeving betrokken. Het VK kent het zogeheten «parlementair voorbehoud»: de Britten stemmen niet eerder in met voorstellen voor EG-regelgeving dan nadat het nationale parlement zich erover uit heeft kunnen spreken. Daartoe legt de Britse regering het

voorstel, inclusief een «Explanatory Memorandum» – te schrijven door het direct verantwoordelijke departement, dat in deze fase dus al aange-
wezen is – voor aan de vaste commissie voor Europese Zaken van zowel
het Lager- als het Hogerhuis. Deze kunnen eventueel over het voorstel
debatteren en zullen er vervolgens al dan niet mee instemmen c.q.
aandringen op bepaalde wijzigingen. De onderhandelaar in Brussel dient
zich aan dit mandaat van het parlement te houden. Implementatie van
EG-regelgeving vindt in het VK voor het grootste deel plaats door middel
van secundaire regelgeving. De «European Communities Act 1972» kent
een clausule die de rechtsbasis daartoe ten algemene vastlegt, maar ook
in sectorregelgeving kan een dergelijke delegatiegrondslag voorkomen.
Deze secundaire regelgeving, die vrij snel tot stand komt, kan hogere
wetgeving wijzigen en daarvan zelfs afwijken. Wel geldt voor deze regel-
geving een met voorhang vergelijkbare procedure: de instrumenten
mogen niet vastgesteld worden dan nadat het Britse parlement zich
erover uitgesproken heeft (affirmative resolution) of er stilzwijgend mee
akkoord is gegaan (negative resolution).

Spanje

Spanje heeft geen bijzondere juridische instrumenten, maar de succes-
factor is organisatie en politieke druk. De Spaanse Minister-President is
verantwoordelijk voor implementatie en kan druk uitoefenen op andere
ministeries.

Voorts wordt in Spanje wekelijks over de stand van zaken met betrekking
tot voortgang van de implementatie binnen de ministerraad beraad-
slaagd. Dit zorgt voor transparantie en de spreekwoordelijke stok achter
de deur.

Fase besluitvorming	Kolom 1 Huidige situatie	Memorie van toelichting bij wetsvoorstel
Europese Commissie dient voorstel in	<ul style="list-style-type: none"> • Stas BZ stuurt BNC-fiche naar Cie Europese Zaken Tweede Kamer (22 112) • Indien voorstel Eur. Commissie uiteindelijk zal leiden tot implementatie dmv wet, stuurt sinds okt. 2003 stuurt ook de vakminister BNC-fiche naar Vz TK ter doorgeleiding naar «eigen» vaste Cie Tweede en Eerste Kamer met begeleidende brief (zie 21 109 nr. 117) 	<p>Naast kolom 1 óók: Tweede en Eerste Kamer (doorgeleiding naar Vaste Commissies voor EZ van Tweede en Eerste Kamer) worden voorafgaand aan de start van de Brusselse onderhandelingen geïnformeerd over het standpunt op hoofdlijnen dat de regering in Brussel wil innemen.</p> <p>Binnen 6 weken (ivm Europese subsidiariteitstoets)</p>
Onderhandelingen in Raadswerkgroepen (= ambtelijke voorbereiding)		Op belangrijke momenten wordt Tweede en Eerste Kamer geïnformeerd dmv brief Minister EZ
Raad EU bereikt politiek akkoord	Ter voorbereiding Raad stuurt Minister EZ geannoteerde Raadsagenda naar Tweede Kamer (21 501)	Naast kolom 1: Minister EZ informeert Tweede en Eerste Kamer over standpunt op hoofdlijnen dat regering in Raad wil innemen (dwz => voor zover nodig uitbreiding van informatie die thans op basis van kolom 1 wordt verstrekt)
Raad stelt gemeenschappelijk standpunt vast	Zie boven (geldt voor iedere Raadsvergadering)	Naast kolom 1: Minister EZ informeert Tweede en Eerste Kamer over belangrijkste keuzes die bij implementatie gemaakt zullen gaan worden = implementatiebrief.
Raad stelt richtlijn of verordening vast	Minister EZ stuurt verslag van Raad naar Tweede Kamer (21 501)	Naast kolom 1: Indien vastgestelde tekst afwijkt van gemeenschappelijk standpunt en er bij implementatie nieuwe keuzes gemaakt zullen worden, informeert Minister EZ Tweede en Eerste Kamer hierover = Nadere implementatiebrief
Implementatiefase	<ul style="list-style-type: none"> • Indien implementatie bij wet: parlement behandelt wetsvoorstel • Indien implementatie dmv ander instrument: parlement ziet niets 	Geen informatie: over implementatie is Kamer al geïnformeerd door implementatiebrief