

Vergaderjaar 2005–2006

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. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 17 maart 2006

I. Algemeen

Met interesse heb ik kennis genomen van de vragen in het nader verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken. Gelijktijdig met deze nota heb ik naar Uw Kamer een nota van wijziging op het EZ-implementatiewetsvoorstel gezonden. De nota van wijziging komt tegemoet aan de belangrijkste wensen die Uw Kamer heeft. Zo wordt in het wetsvoorstel vastgelegd op welke momenten het parlement wordt geïnformeerd over de Brusselse onderhandelingen. Ook wordt in het wetsvoorstel geregeld dat het parlement implementatie bij wet kan verlangen indien er onverhoopt tussen de regering en het parlement geen overeenstemming wordt bereikt over de bij de implementatie te maken keuzes. Tot slot wordt in het wetsvoorstel een evaluatie- en horizonbepaling opgenomen.

Ik hoop dat de voorliggende beantwoording van de vragen van Uw Kamer alsmede de nota van wijziging mogen bijdragen aan een spoedige afronding van de behandeling van het wetsvoorstel.

II. Beantwoording van de vragen

Algemeen

De leden van de CDA-fractie merkten op zich niet te kunnen herkennen in de opmerking van de minister in de brief (Kamerstukken II 2004/05, 29 474, nr. 9) dat het in een vermenging van verantwoordelijkheden zou resulteren indien de minister, voordat de Raad tot definitieve besluitvorming overgaat, het concept gemeenschappelijk standpunt aan de Kamer zou

zenden. De leden memoreerden dat de Kamer de regering moet controleren. Om dit op een effectieve wijze te kunnen doen is het volgens de leden noodzakelijk dat zij over alle relevante informatie, dus ook het concept gemeenschappelijk standpunt, beschikken. Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de CDA-fractie licht ik graag mijn standpunt toe. De Europese wetgevingsprocedure vangt aan met een voorstel van Commissie dat ingediend wordt bij de Raad en het Europees Parlement. Beide instellingen gaan met dit voorstel aan de slag.

Het Europees Parlement brengt in de meeste gevallen amendementen op het richtlijn- of verordeningvoorstel uit. De Raad kan pas zijn gemeenschappelijk standpunt definitief vaststellen indien het Europees Parlement zijn amendementen heeft ingediend. De Raad geeft in zijn gemeenschappelijk standpunt aan welke amendementen geheel of gedeeltelijk zijn overgenomen en welke amendementen hij niet overneemt. De reactie van de Raad op de amendementen van het Europees Parlement speelt een belangrijke rol in de zogenoemde tweede lezing van het Europees Parlement. In de tweede lezing van het Europees Parlement kijkt het Europees Parlement welke amendementen zijn overgenomen door de Raad en welke niet. Omdat het gemeenschappelijk standpunt van de Raad mede wordt gebruikt om een reactie te geven op de amendementen van het Europees Parlement, is het niet juist om nationale parlementen eerder te informeren dan het Europees Parlement. Het kan immers niet zo zijn dat het Europees Parlement de reactie van de Raad eerder ontvangt via de nationale parlementen dan via de Raad.

Anders dan de leden van de CDA-fractie stellen, hoeft het parlement niet over het concept-gemeenschappelijk standpunt te beschikken om de regering effectief te kunnen controleren. Ik heb reeds toegezegd dat het parlement geïnformeerd wordt over de ontwerp-richtlijn of -verordening van de Europese Commissie en het standpunt op hoofdlijnen dat de regering zal innemen tijdens de onderhandelingen. Ook heb ik toegezegd dat de Kamer geïnformeerd zal worden over belangrijke ontwikkelingen in het onderhandelingsproces. Zo heb ik toegezegd dat de Kamer geïnformeerd zal worden over belangrijke voorstellen van andere lidstaten en belangrijke wijzigingen in het standpunt van de regering. Omdat het parlement aan het begin van de onderhandelingen wordt geïnformeerd én tijdens de onderhandelingen het parlement geïnformeerd blijft over belangrijke ontwikkelingen, is het parlement in staat om de regering effectief te controleren.

De leden van de CDA-fractie, de PvdA-fractie, de VVD-fractie en de SP-fractie merkten op dat in het wetsvoorstel de mogelijkheid is opgenomen om bepalingen bij koninklijk besluit te wijzigen. De leden vroegen zich af waarom dit niet bij algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) zou kunnen. Zij vroegen of de regering aan kan geven waarom er bepalingen bij koninklijk besluit gewijzigd moeten kunnen worden in plaats van bij AMvB. De huidige energierichtlijnen en -verordeningen, de postrichtlijn en telecommunicatierichtlijnen en -verordeningen zijn voor een aanzienlijk deel geïmplementeerd op wetsniveau. De levensduur van een artikel uit de wet dat strekt tot implementatie van een richtlijn- of verordeningartikel is gelijk aan de levensduur van dat richtlijn- of verordeningartikel. Komt er een nieuwe richtlijn of verordening op dat terrein, of een wijzigingsrichtlijn of -verordening van de oude richtlijn of verordening, dan is de levensduur van het implementerende wetsartikel dus beëindigd. Bij de implementatie van de nieuwe richtlijn of verordening moeten niet alleen de richtlijn- of verordeningbepalingen worden geïmplementeerd, maar moeten ook de implementatie-artikelen uit de wet worden ingetrokken die door die nieuwe richtlijn of verordeningen achterhaald zijn. Het wetsvoorstel biedt de grondslag om bij koninklijk besluit een implementatie-artikel uit de wet in te trekken, indien zo'n wetsartikel door een nieuwe richtlijn of verordening achterhaald is. Die nieuwe richt-

lijn of verordening kan vervolgens bij lagere regelgeving geïmplementeerd worden, zonder dat er strijd met de wet ontstaat (omdat de oude artikelen die de oude richtlijn of verordening implementeerden, ingetrokken zijn bij koninklijk besluit). Die regelgeving wordt ingevolge de nota van wijziging voorgehangen bij beide Kamers. Voordeel van deze aanpak is dat niet eerst de wet hoeft te worden gewijzigd om het oude implementatieartikel te schrappen, dat immers achterhaald is door een nieuwe richtlijn of verordening.

Dit wetsvoorstel geeft overigens de lagere wetgever niet de bevoegdheid om artikelen in de wet inhoudelijk te wijzigen. Inhoudelijke wetswijzigingen kunnen alleen bij wet doorgevoerd worden. Het wetsvoorstel is derhalve in overeenstemming met het kabinetsstandpunt inzake de wenselijkheid van bijzondere bepalingen voor tijdige implementatie van Europese richtlijnen (Kamerstukken I 2003/04, 29 200 VI, F). Dit is recent nog bevestigd door de Minister van Justitie in een debat met de Eerste Kamer op 14 maart 2006 over de brief inzake versnelde implementatie EU-richtlijnen (Kamerstukken IT 2005/06, 21 109, nr. 159). In genoemd kabinetsstandpunt wordt onder meer de conclusie getrokken dat bijzondere bepalingen die de lagere wetgever de bevoegdheid geven om van de wet af te wijken ten behoeve van tijdige implementatie, niet meer zullen worden ingevoerd of toegepast.

Tot slot is van belang dat het wetsvoorstel wél de bevoegdheid geeft aan de regering om verwijzingen in wetsartikelen te schrappen, in te voegen of te wijzigen. Deze bevoegdheid hangt samen met de eerdergenoemde bevoegdheid om artikelen uit de wet in te trekken. Wanneer een artikel uit de wet wordt ingetrokken, dan kan mogelijk een verwijzing naar dat artikel niet meer kloppen. Om de toegankelijkheid en systematiek van de wet in stand te houden wordt daarom aan de regering de bevoegdheid gegeven om verwijzingen aan te passen. Conform de wens van de leden van de CDA-fractie, de PvdA-fractie, de VVD-fractie en de SP-fractie geschiedt het aanpassen van een verwijzing in de wet bij algemene maatregel van bestuur.

De leden van de CDA-fractie en de SP-fractie vroegen zich af hoe de regering de positie van de Raad van State ziet in het informeren van de Kamer over de nationale beleidsruimte in EU-voorstellen. De leden van de PvdA-fractie vroegen ook of de regering in kan gaan op de mogelijkheid dat de Raad van State optreedt als de toetsende instantie voor de implementatiebrief. Tevens vroegen zij of de regering de mening deelt dat de interpretaties over de keuzevrijheid die een richtlijn biedt ver uiteen kunnen lopen, en dat een onafhankelijke toets daarop dus noodzakelijk is. In het wetgevingsoverleg van 7 februari 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 474, nr. 8) heb ik afstand genomen van de suggestie om de Raad van State in te schakelen als toetsende instantie voor de implementatiebrief. De reden hiervoor is dat «keuzevrijheid» bij de implementatie primair een politieke aangelegenheid is die thuis hoort bij regering en parlement. Graag licht ik dit toe. Een belangrijk punt in de onderhandelingen is altijd de vraag in welke mate de lidstaten keuzevrijheid behouden bij de implementatie. Soms is het wenselijk om een onderwerp geheel te harmoniseren, zodat de lidstaten géén keuzevrijheid meer hebben. In andere gevallen wordt er bewust voor gekozen om de lidstaten meer vrijheid te geven. De vraag welke keuzevrijheid de lidstaten zouden moeten behouden, wordt derhalve op Europees niveau bepaald tijdens de onderhandelingen. Politieke wensen over de keuzevrijheid voor de lidstaten dienen dus verzilverd te worden tijdens de onderhandelingen. Deze aanpak ligt meer voor de hand dan het zoeken naar de juridische grenzen van een richtlijn of verordening bij de implementatie, omdat een bepaalde politieke wens bij de onderhandelingen niet is opgebracht.

Dit wetsvoorstel beoogt de nationale politieke discussie over de inhoud van een richtlijn of verordening te intensiveren op het juiste tijdstip, d.w.z.

op het moment dat de onderhandelingen gevoerd worden en de richtlijn- of verordeningstekst nog voor wijzigingen vatbaar is. Met deze aanpak wordt bereikt dat nationale wensen over de mate van keuzevrijheid tijdig bekend worden, zodat bij de onderhandelingen hier terdege rekening mee kan worden gehouden.

Het voorafgaande wil overigens niet zeggen dat ik geen rol zie weggelegd voor de Raad van State. Net als in Frankrijk zie ik met name een rol voor de Raad van State weggelegd in de onderhandelingsfase. In de memorie van toelichting is daarom reeds aangegeven dat de belangrijkste ontwerp-richtlijnen en -verordeningen ter voorlichting zullen worden voorgelegd aan de Raad van State. Een belangrijk voordeel van een snelle inschakeling van de Raad van State is dat de regering én het parlement de voorlichting van de Raad van State kunnen gebruiken om een oordeel te vormen over de ontwerp-richtlijn of -verordening. Wanneer de Raad bijvoorbeeld de conclusie trekt dat de tekst van de ontwerp-richtlijn niet duidelijk is op het punt van de keuzevrijheid bij de implementatie, kan de regering zich tijdens de onderhandelingen inzetten voor een wijziging van de ontwerp-richtlijn of -verordening. Een voorlichting van de Raad van State over een ontwerp-richtlijn of -verordening zal ik uiteraard ook aan Uw Kamer ter beschikking stellen.

De leden van de VVD-fractie en SP-fractie vroegen de regering in te gaan op de noodzaak van het wetsvoorstel. Wat zal de burger merken van de uitwerking van het wetsvoorstel, zo vroegen de leden van de VVD-fractie zich af. Het wetsvoorstel beoogt te komen tot een beter proces, namelijk een effectievere betrokkenheid van het Nederlandse parlement bij Europese besluitvorming door die betrokkenheid in tijd naar voren te halen. Een effectievere betrokkenheid bij de totstandkoming van richtlijnen en verordeningen is direct merkbaar voor de burger. Wanneer namelijk in het parlement gedebatteerd wordt over Europese regelgeving wordt de burger geïnformeerd over komende (Europese) regelgeving en kan hij zijn invloed aanwenden via belangenorganisaties of rechtstreeks richting de politiek. Een effectievere betrokkenheid van het parlement in de onderhandelingsfase heeft derhalve automatisch tot gevolg dat er meer media-aandacht is voor het onderwerp, zodat burgers beter geïnformeerd zijn en op basis van die informatie kunnen besluiten om hun invloed aan te wenden.

Daarnaast is voor bedrijven en burgers van groot belang dat de nieuwe Europese regels tijdig worden geïmplementeerd. Het oude regelgevende kader is immers niet meer adequaat. Te late implementatie kan derhalve tot gevolg hebben dat er sprake is van onder- of overregulering van de markt. In beide gevallen is dit schadelijk voor de burger en de economie als geheel. Dit wetsvoorstel is dan ook uitdrukkelijk gericht op het bereiken van tijdige implementatie.

Voorts is van belang dat de richtlijnen en verordeningen die onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen niet alleen «marktordeningregels» bevatten, maar ook regels ter bescherming van de consument. Denk bijvoorbeeld aan regels over nummerbehoud bij telefonie en universele dienstverlening voor de energie, post en telecommunicatie. Wanneer deze regels op Europees niveau worden aangescherpt om consumenten extra te beschermen, is het in het belang van de consument dat deze regels tijdig in nationale regelgeving worden geïmplementeerd.

De leden van de VVD-fractie, de SP-fractie en de D66-fractie vroegen zich af of er op dit moment concrete plannen zijn om dit experimenteerwetsvoorstel ook op andere terreinen in te voeren. Bij andere departementen bestaan er bij mijn weten nog geen plannen om een wetsvoorstel met gelijke strekking op te stellen. Op basis van de door mij gemaakte probleemanalyse heb ik gekozen voor een maatwerkoplossing die zich beperkt tot de beleidsterreinen van het ministerie van Economische

Zaken. Met de leden van de D66-fractie ben ik het eens dat dit wetsvoorstel vermoedelijk een pilot-functie zal hebben. In dit verband verwijs ik naar het op 25 februari 2005 te Den Haag tot stand gekomen Benelux-verdrag inzake de intellectuele eigendom (merken en tekeningen of modellen) met Protocol inzake voorrechten en immuniteiten van de Benelux-Organisatie voor de intellectuele eigendom (merken en tekeningen of modellen (Trb. 2005, 96). Dit verdrag geeft aan het Comité van Ministers de bevoegd om bij besluit de wijzigingen aan te brengen in het Benelux-verdrag die noodzakelijk zijn om de conformiteit hiervan met een internationaal verdrag of met EG-regelgeving te verzekeren. In de memorie van toelichting bij de goedkeuringswet (Kamerstukken II 2005/06, 30 403, nr. 3) heb ik toegezegd dat ik bij dergelijke wijzigingen van het Benelux-verdrag het parlement zal informeren langs de lijn van de toezeggingen die ik heb gedaan in dit wetsvoorstel. De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of het parlement ook niet eerder en actiever betrokken kan worden bij de Europese onderhandelingen op andere beleidsterreinen. In het wetgevingsoverleg van 7 februari 2005 heb ik aangegeven dat ik dit wetsvoorstel zie als een «pilot»-wetsvoorstel om te komen tot een betere en effectievere aanpak. In de nota van wijziging die ik gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het nader verslag aan Uw Kamer heb gezonden, heb ik een evaluatiebepaling opgenomen. Binnen vier jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal ik een evaluatieverslag naar Uw Kamer zenden. Op basis van dat verslag zal besloten moeten worden welke vervolgstappen gezet zullen worden. Het is nu nog te vroeg om conclusies te trekken over een uitbreiding van de reikwijdte van dit wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat de minister oppert om deze wetswijziging als een pilot-project te bezien en stelden in dit kader voor om deze wetswijziging te voorzien van een evaluatiemoment. De leden van de PvdA-fractie vroegen of een evaluatie al na twee jaar kan plaatsvinden. De leden van de VVD-fractie vroegen zich of de regering aan kan geven waarom er een evaluatietermijn van zes jaar is gekozen, en niet een kortere termijn. De leden van de D66-fractie merkten op een evaluatietermijn van twee of vier jaar logischer te vinden gezien de pilot-functie van de wet en de noodzaak om het Europese wet- en regelgevingsproces beter te integreren in het nationale proces. Aan het voorstel van de leden van de CDA-fractie om in de wet een evaluatiebepaling op te nemen heb ik uitvoering gegeven bij nota van wijziging. Conform het voorstel van de leden van de D66-fractie heb ik gekozen voor een evaluatietermijn van vier jaar.

De leden van de PvdA-fractie, de SP-fractie en de D66-fractie vroegen zich of de regering kan aangeven of er aanpassingen nodig zijn in het wetsvoorstel, nu de Europese Grondwet niet is aangenomen. De leden van de D66-fractie vroegen zich ook af of het advies van de Raad van State over het beter integreren van het Europese wet- en regelgevingsproces in het Nederlandse wetgevingsproces aanleiding geeft tot aanpassingen in het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is gebaseerd op het huidige EG-verdrag. Het wetsvoorstel hoeft derhalve niet aangepast te worden. Het advies van de Raad van State over de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding geeft ook geen reden tot aanpassing van het wetsvoorstel. De analyse van de Raad in zijn advies sluit namelijk – zoals de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties ook al aangaf in het nader rapport (Kamerstukken II 2005/06, 29 993, nr. 22) – aan bij eerdere analyses van de Raad. Bij het opstellen van dit wetsvoorstel heb ik mede gebruik gemaakt van die analyses.

De leden van de CDA-fractie en de SP-fractie vroegen zich af waarom de informatievoorziening aan het parlement over de totstandkoming van Europese regelgeving niet in de wettekst is vastgelegd. Naar aanleiding van het wetgevingsoverleg heb ik besloten om bij nota van wijziging alsnog in het wetsvoorstel vast te leggen dat het parlement geïnformeerd wordt over de totstandkoming van richtlijnen en verordeningen op het terrein van de energie, post en telecommunicatie. De nota van wijziging is gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het nader verslag naar Uw Kamer gezonden.

Voortraject

De leden van de CDA-fractie betreurden het dat de Minister alleen heeft toegezegd dat hij de Raadsagenda voor wat betreft de onderhavige onderwerpen eerder ter beschikking wil stellen aan de Kamer. Deze leden stelden dat een dergelijke toezegging in de toekomst zou moeten gelden voor elk onderwerp dat op welke Raadsagenda dan ook zou staan. Omdat ik dit wetsvoorstel zie als een «pilot»-wetsvoorstel om te komen tot een betere en effectievere aanpak, en vanuit de evaluatiebepaling die in dat licht is opgenomen in het wetsvoorstel via de nota van wijziging, is het naar mijn mening nu nog te vroeg om conclusies te trekken over een uitbreiding van de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Omtrent de te zetten vervolgstappen zal op basis van het evaluatieverslag besloten moeten worden.

De leden van de CDA-fractie, de VVD-fractie en de SP-fractie gaven aan dat het wetsvoorstel de Kamer een amenderingsrecht (achteraf) laat inleveren om er een informatierecht (vooraf) voor terug te krijgen. De leden vroegen zich af welke garanties de Kamer krijgt om vooraf meer informatie te verkrijgen. Ook vroegen de leden welke zekerheid de regering aan de Kamer kan geven dat moties, ingediend omdat de Kamer iets gewijzigd wil zien van de informatie die zij ontvangen heeft, worden uitgevoerd? In het kader van dit wetsvoorstel heb ik toegezegd dat Uw Kamer op de belangrijke besluitvormingsmomenten wordt geïnformeerd. Wanneer ik – om wat voor reden dan ook – deze toezegging niet nakom, kunt u mij hierop aanspreken. Het spreekt natuurlijk voor zich dat ik mijn toezegging niet gedaan heb om haar vervolgens niet na te komen. Bovendien stel ik voor via de nota van wijziging die ik gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het nader verslag heb uitgebracht, om de informatievoorziening aan het parlement in de wettekst te verankeren.

De leden van de CDA-fractie, de VVD-fractie en de SP-fractie vroegen zich af op welke formele besluitvormingsmomenten de Kamer extra wordt geïnformeerd ten opzichte van de huidige situatie? De leden vroegen ook om een definitie van standpunt «op hoofdlijnen» van de regering, anders dan dat het niet de volledige onderhandelaarsinstructies zijn. De kamer wordt op grond van de huidige praktijk geïnformeerd na een voorstel van de Europese Commissie en voor een vergadering van de Raad van Ministers. Dit wetsvoorstel voegt geen andere formele besluitvormingsmomenten toe. Belangrijk is echter om op te merken dat belangrijke besluiten vaak niet genomen worden in een formele vergadering van de Raad. Zo worden sommige besluiten informeel voorbereid of wordt de basis van een compromis ambtelijk voorbereid. Om die reden heb ik toegezegd dat Uw Kamer ook geïnformeerd wordt over belangrijke wijzigingsvoorstellen van andere lidstaten, de Europese Commissie of het Europees Parlement. Hiermee is verzekerd dat Uw Kamer tijdig geïnformeerd wordt over belangrijke wijzigingen die op komst zijn. Op dit moment is het géén staande praktijk dat u hierover geïnformeerd wordt. Wat betreft de vraag van de leden wat de definitie is van «informatie op hoofdlijnen», merk ik op dat onder hoofdelementen verstaan moet

worden de elementen van een regeling die zo gewichtig zijn dat de volksvertegenwoordiging rechtstreeks bij de vaststelling moet worden betrokken. Dit betekent dat de Staten-Generaal op de hoogte worden gesteld van het standpunt van de regering over alle elementen uit een ontwerp-richtlijn of -verordening die bij wet moeten worden geregeld indien het een puur nationale regeling zou betreffen. Het gaat hierbij onder meer om de volgende aspecten:

- regulering van de markt (netwerктоegang e.d.);
- bescherming van afnemers;
- vergunningsvoorschriften;
- rechtsbescherming en handhaving¹.

Een goed voorbeeld van hoe Uw Kamer in het verleden is geïnformeerd over ontwerp-richtlijnen, is de brief van 12 november 2000 (Kamerstukken II 2000/01, 21 501-10, nr. 57) waarmee u bent geïnformeerd over het Nederlandse standpunt m.b.t. de voorstellen van de Europese Commissie voor een nieuw regelgevend kader voor de elektronische communicatie infrastructuur en bijbehorende diensten. U kunt van mij een «standpunt op hoofdlijnen» verwachten dat vergelijkbaar zal zijn met deze brief.

De leden van de CDA-fractie, de VVD-fractie, de SP-fractie en de D66-fractie vroegen zich af hoe de regering aankijkt tegen het onder geheimhouding verstrekken van informatie aan de Kamer tijdens de totstandkoming van Europese wet- en regelgeving. In de nota van wijziging die ik naar Uw Kamer heb gezonden heb ik aangegeven op welke momenten en op welke wijze u geïnformeerd wordt over relevante ontwikkelingen in het onderhandelingsproces. Zoals thans gebruikelijk is, zal ik de informatie hierover in principe openbaar verstrekken. Wanneer de informatie echter vertrouwelijk van karakter is, zal ik van dit uitgangspunt afwijken. In dat geval zal ik een beroep doen op Uw Kamer om de informatie vertrouwelijk te behandelen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af wie bepaalt of significante wijzigingsvoorstellen van andere lidstaten «kansrijk» zijn en of ze «signifcant» zijn? Ook vroegen de leden wat er gebeurt als dit pas achteraf zo blijkt te zijn. Het is niet mogelijk om vooraf te omschrijven wanneer een ontwikkeling belangrijk is. Bij een gemiddelde richtlijn of verordening worden door de onderhandelingspartijen gezamenlijk honderden, zo niet duizenden, voorstellen gedaan. De meeste van die voorstellen redden het niet. Op basis van mijn politieke ervaring zal ik dus een inschatting moeten maken of er sprake is van een belangrijk wijzigingsvoorstel. Leidraad voor mij zal daarbij zijn of een ontwikkeling substantiële gevolgen kan hebben voor het voorstel voor een richtlijn of verordening dan wel voor het Nederlandse standpunt. Gelet op de inherente onzekerheid die aan dergelijke wijzigingsvoorstellen nu eenmaal verbonden is, is de enige praktische oplossing dat ik de politieke beoordeling maak over de noodzaak om het parlement te informeren. Een voorbeeld wanneer ik uw Kamer zal informeren is wanneer een meerderheid van de lidstaten in een Raadwerkgroep het standpunt inneemt dat een belangrijk richtlijn- of verordeningsartikel geschrapt moet worden. Dergelijke ontwikkelingen kunnen immers directe gevolgen hebben voor de tekst van het richtlijn- of verordeningsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of de (contouren van) de geannoteerde agenda van de Raad ook op andere beleidsterreinen direct na de CoRePer-vergadering kan worden toegestuurd aan de Kamer. Ik verwijs hiervoor naar mijn antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie waarin ik de begrenzing van dit wetsvoorstel heb toegelicht.

¹ Voor de goede orde wijs ik erop dat voorschriften inzake rechtsbescherming en handhaving bij wet geïmplementeerd zullen worden.

De leden van de CDA-fractie, de PvdA-fractie, de SP-fractie en D66-fractie vroegen zich af welke termijn zou moeten gelden voor het behandelen van de implementatiebrief. De leden van de PvdA-fractie voegden daar aan toe of de regering in kan gaan op de termijnen die de rapporteur eerder heeft genoemd. Rapporteur Van Dijk heeft in het wetgevingsoverleg een termijn genoemd van vier weken voor het behandelen van de implementatiebrief. Ik vind dat deze termijn een goede balans vormt tussen de verschillende deelbelangen. Om die reden heb ik die termijn overgenomen in de nota van wijziging die ik gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het nader verslag heb uitgebracht. Zoals ik reeds heb aangegeven in het wetgevingsoverleg, hecht ik veel waarde aan een debat met Uw Kamer over de implementatiebrief. In de nota van wijziging heb ik daarom het debat met Uw Kamer expliciet genoemd als processtap. Om niet in een tijdsclim te komen is in de nota van wijziging geregeld dat het (eerste) debat met het parlement geschiedt in de eerste drie weken nadat de implementatiebrief aan het parlement is gezonden. Er blijft dan nog een week over voor een vervolgdebat en het maken van de keuze of implementatie bij AMvB of bij wet moet geschieden.

De leden van de CDA-fractie gaven aan dat het aantal van een vijfde van de leden van de Kamer zou moeten volstaan om een formele wet te eisen in plaats van een AMvB. Het parlement ontvangt uiterlijk vier weken na publicatie van een definitieve richtlijn of verordening van mij een implementatiebrief en een concept-AMvB. Daarna vindt in de meeste gevallen een debat plaats met het parlement over de implementatiebrief en de concept-AMvB. Doel van het debat met het parlement is om overeenstemming te bereiken over de keuzes die bij de implementatie gemaakt kunnen worden. Van belang hierbij is dat de AMvB nog niet definitief is, zodat ik naar aanleiding van vragen of wensen van het parlement wijzigingen kan toezeggen. Op het moment dat een meerderheid in het parlement zich kan scharen achter de (al dan niet gewijzigde) AMvB, is er geen enkel bezwaar tegen implementatie bij AMvB. In ons staatsbestel zou het niet passen dat een minderheid van het parlement een meerderheidsbesluit kan «opschorten» door alsnog implementatie bij wet af te dwingen. Om die reden deel ik de opvatting van de leden van de CDA-fractie niet dat (in dit wetsvoorstel) een vijfde van de leden van het parlement implementatie bij wet moet kunnen verlangen.

De leden van de CDA-fractie en de SP-fractie vroegen zich af welk traject de regering voor zich ziet wanneer een debat over een AMvB niet voor overeenstemming tussen Kamer en minister zorgt. Ook vroegen de leden hoe de regering dit ziet in het licht van het rapport van de commissie-Besselink. Verder vroegen de leden hoe de regering van plan is om te gaan met de wens van de Kamer wanneer zij het niet eens is met de voorgestelde AMvB. In de nota van wijziging die ik gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het nader verslag naar Uw Kamer heb gezonden, is geregeld dat u van mij een implementatiebrief en een concept-AMvB zult ontvangen. Over die implementatiebrief en concept-AMvB kunt u een debat aanvragen. Ik verwacht dat wij in de meeste gevallen overeenstemming zullen bereiken over de te maken implementatiekeuzes. Mocht overeenstemming onverhoopt niet mogelijk zijn dan geeft de nota van wijziging Uw Kamer de mogelijkheid om (als uiterste middel) implementatie bij wet te verlangen.

Ten aanzien van de commissie-Besselink merk ik het volgende op. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de commissie-Besselink verzocht in kaart te brengen op welke wijze de motie-Jurgens c.s. (Kamerstukken I 2000/01, 26 200-VI, nr. 65 nr. 37b) uitgevoerd kan worden. De commissie-Besselink beveelt aan om in de

Grondwet een bepaling op te nemen waarmee – uitsluitend in uitzonderingsgevallen – Europese besluiten bij lagere regelgeving kunnen worden geïmplementeerd. De bepaling in de Grondwet die voorgesteld wordt biedt de mogelijkheid om bepalingen in de wet buiten werking te stellen. Indien het een algemene maatregel van bestuur betreft, kan deze AMvB twee weken nadat het parlement geïnformeerd is in werking treden. Dit wetsvoorstel is niet vergelijkbaar met het voorstel van de commissie-Besselink. In de eerste plaats wijzigt dit voorstel de Grondwet niet. In de tweede plaats ziet dit wetsvoorstel niet op uitzonderlijke omstandigheden, maar op reguliere implementatie. In de derde plaats biedt dit wetsvoorstel – conform het eerdergenoemde kabinetsstandpunt inzake de wenselijkheid van bijzondere bepalingen voor tijdige implementatie van Europese richtlijnen – niet de mogelijkheid om bij lagere regelgeving af te wijken van de wet. Ook niet in uitzonderlijke omstandigheden. In de vierde plaats is in dit wetsvoorstel geregeld dat het parlement implementatie bij wet kan verlangen. Het voorstel van de commissie-Besselink biedt die mogelijkheid niet. In dat voorstel is geregeld dat een wetsvoorstel onverwijld moet worden ingediend bij de Tweede Kamer ter vervanging van de AMvB in kwestie.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af welk traject de regering voor ogen heeft als er verschil van mening is tussen de regering en de Tweede Kamer over het wel of niet bestaan van implementatieruimte. Op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie, de PvdA-fractie en de SP-fractie heb ik geantwoord dat de (wenselijkheid van) keuzevrijheid bij de implementatie primair een politieke vraag is die op Europees niveau beantwoord moet worden. Bij de totstandkoming van een richtlijn dient elke lidstaat, en dus ook Nederland, zich de vraag te stellen of zij de keuzevrijheid krijgt die zij nodig heeft. Wanneer Nederland met deze instelling de onderhandelingen ingaat, zal reeds in de onderhandelingsfase geconcludeerd kunnen worden of het onderhandelingsdoel is bereikt. Door in de onderhandelingsfase nadrukkelijk stil te staan bij de keuzevrijheid die een richtlijn biedt, verwacht ik weinig meningsverschillen met Uw Kamer. Voorts wijs ik nog op een formeel juridisch punt. Het wetsvoorstel geeft aan de lagere regelgever uitsluitend de bevoegdheid om Europese regels te implementeren. De lagere regelgever wordt daarmee dus niet bevoegd om regels op te stellen die *niet* strekken tot implementatie. Wanneer er behoefte bestaat aan een regel die niet strekt tot implementatie, zal dus de wet moeten worden gewijzigd.

De leden van de CDA-fractie, de PvdA-fractie en de SP-fractie vroegen zich af of de regering in kan gaan op de mogelijkheid van het recht van amendement op implementatie-AMvB's. De leden van de D66-fractie zijn benieuwd naar het oordeel van de juristen over de mogelijkheid voor het amenderen van een AMvB door de Kamer. De vraag die de leden van de CDA-fractie, de PvdA-fractie, de SP-fractie en D66-fractie stellen vertoont raakvlakken met het debat dat de Eerste Kamer op 1 februari 2005 heeft gevoerd met Minister Donner en het vervolgdebat tussen deze Kamer en deze Minister op 14 maart 2006. In dat debat werd uitvoerig stilgestaan bij de vraag of artikel 81 van de Grondwet zich ertegen verzet dat de formele wetgever de regering de bevoegdheid geeft om bij algemene maatregel van bestuur af te wijken van een wet in formele zin om bijvoorbeeld tijdig te kunnen implementeren. Ik acht het niet verstandig om dit wetsvoorstel aan te grijpen om een soortgelijk debat te voeren over artikel 89 van de Grondwet, dat het vaststellen van algemene maatregelen van bestuur opdraagt aan de regering. Het doel dat de leden voor ogen hebben kan mijns inziens ook bereikt worden op een minder omstreden manier. In dit verband verwijs ik graag naar de nota van wijziging die ik heb uitgebracht op het wetsvoorstel. De nota van wijziging geeft elke Kamer, na een voorhangprocedure van concept-implementatie-AMvB en implementatie-

brief, het recht om implementatie bij wet te verlangen. Bijzonder aan deze voorhangprocedure is dat zij aanvangt met een debat met het parlement over de implementatiebrief en de concept-AMvB. Het doel van het debat is om overeenstemming te bereiken over de wijze van implementatie. Zo nodig kan ik daartoe wijzigingsvoorstellen van het parlement voor de implementatie-AMvB overnemen of andere wijzigingen toezeggen. Door te kiezen voor een procedure waarbij een debat centraal staat, verwacht ik dat het parlement in de meeste gevallen zal kunnen instemmen met de (al dan niet gewijzigde) AMvB, zodat er géén vertraging ontstaat omdat een wetsvoorstel moet worden ingediend. Echter, wanneer géén overeenstemming wordt bereikt kan de Tweede Kamer altijd haar amenderingsrecht inroepen door te verlangen dat de richtlijn of verordening in kwestie bij wet wordt geïmplementeerd. De Tweede Kamer verliest in de constructie die ik voorsta dus *géén* bevoegdheden.

De leden van de CDA-fractie, de PvdA-fractie en de SP-fractie vroegen zich of de regering kan aangeven wat zij verstaat onder beperkte keuzevrijheid bij het implementeren van verordeningen. Tevens vroegen zij of de regering kan aangeven welke kaders zij zal gaan gebruiken bij het opstellen van de genoemde ministeriële regelingen. De vraag van de leden van de CDA-fractie, de PvdA-fractie en de SP-fractie beantwoord ik graag aan de hand van een concreet voorbeeld. Op 28 september 2005 is verordening (EG) nr. 1775/2005 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten (PbEG L 289 van 3.11.2005) aangenomen. Deze verordening biedt de lidstaten de volgende zes keuzemogelijkheden bij de implementatie:

- 1 De lidstaten kunnen overeenkomstig Richtlijn 2003/55/EG¹ (al dan niet) besluiten dat een instantie een of meer functies van de transmissiebeheer op zich neemt (artikel 1, tweede lid).
- 2 De lidstaten kunnen besluiten dat de toegangstarieven worden vastgesteld aan de hand van marktgerichte regelingen, zoals een veiling (artikel 3, tweede lid).
- 3 De lidstaten kunnen een kennisgeving verlangen, wanneer netgebruikers ongebruikte capaciteit wensen door te verkopen (artikel 5, derde lid, onderdeel b).
- 4 De lidstaten moeten bepalen op welke wijze transmissiesysteembeheerders moeten streven naar harmonisering van balanceringsstelsels en naar stroomlijning van de structuren en niveaus van de balanceringsstarieven (artikel 7, zevende lid).
- 5 De lidstaten kunnen meer gedetailleerde regels (dan de verordening) opstellen (artikel 12).
- 6 De lidstaten moeten bepalen wie belast is met het toezicht en de handhaving (artikel 13).

Uit de bovenstaande opsomming volgt dat er bij de implementatie van verordening (EG) nr. 1775/2005 slechts zes keuzes gemaakt kunnen worden. De keuzes zijn, met uitzondering van keuze 6 (toezicht), uitsluitend technisch van aard. In het wetsvoorstel is geregeld dat bij ministeriële regeling de gebruikelijke toezichthouder (de Directie Toezicht energie (DTe), de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA), of de Minister van Economische Zaken), wordt belast met het toezicht. Wanneer een verordening valt binnen de bevoegdheidsfeer van de DTe, zal de DTe dus belast worden met het toezicht. In de wet is geregeld dat elke toezichthouder «automatisch» over het gebruikelijke handhavingsinstrumentarium beschikt. De handhaving wordt derhalve op wetsniveau geregeld. Het is dan ook niet mogelijk om het handhavingsinstrumentarium bij ministeriële regeling uit te breiden.

Thans zijn er nog twee andere verordeningen die vallen binnen de reikwijdte van het wetsvoorstel. Het gaat hierbij om Verordening (EG) nr. 1228/2003 betreffende de voorwaarde voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit (PbEG L 176 van 15.7.2003) en

¹ Richtlijn 2003/55/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en houdende intrekking van Richtlijn 98/30/EG, PbEG L 176 van 15.7.2003.

Verordening (EG) nr. 2887/2000 inzake ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk (PbEG L 336 van 30.12.2000). Deze laatste twee verordeningen bevatten nog minder keuzemogelijkheden dan verordening (EG) nr. 1775/2005.

Tot slot wijs ik er voor de goede orde op dat verordening (EG) nr. 1775/2005 bij wet zal worden geïmplementeerd en niet door middel van dit wetsvoorstel.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst