

Vergaderjaar 2003–2004

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 3 februari 2004 en het nader rapport d.d. 12 maart 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Economische Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 22 december 2003, no.03 005378, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Postwet en de Telecommunicatiewet houdende een verruiming van de bestaande delegatiegrondslagen, zodat 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), met memorie van toelichting.

Het voorstel beoogt de toegenomen achterstanden bij de implementatie van EG-richtlijnen aan te pakken door mogelijkheden te openen voor implementatie met gebruikmaking van gedelegeerde regelgeving. Daarbij wordt als instrument een systeem van concordantietabellen voorgesteld dat het mogelijk maakt bepalingen van de wet op eenvoudige wijze te laten vervallen. In samenhang met deze nieuwe mogelijkheden zal de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de totstandkoming van Europese wetgeving op het gebied van energie, post en telecommunicatie worden versterkt. Naar het oordeel van de Raad zijn niet-tijdige aanpassing van de Nederlandse wetgeving aan Europese regelgeving en te late betrokkenheid van de Staten-Generaal twee

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

afzonderlijke problemen die ook afzonderlijk kunnen worden opgelost, terwijl voor die oplossing niet perse een wettelijke regeling nodig is.

Eerdere betrokkenheid van de Staten-Generaal kan een mes zijn dat aan twee kanten snijdt: parlementaire betrokkenheid ten tijde van de totstandkoming van Europese regels en tijdig debat over de te varen koers bij de implementatie kan ertoe leiden dat de implementatie tot minder discussies aanleiding zal geven. Tegelijkertijd dwingt vervroeging van het debat ertoe om eerder na te denken over de implementatie van de Europese regeling, hetgeen kan bijdragen aan het eerder in gang zetten van het implementatieproces zelf. De Raad maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.¹

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 december 2003, nr. 03.005378, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 februari 2004, nr. W10.03 0551/II, bied ik U hierbij aan.

1. De problemen die het wetsvoorstel beoogt op te lossen zijn niet nieuw. Ook zijn zij niet beperkt tot het beleidsterrein van Economische Zaken. De vraag komt daarom op, waarom niet is gekozen voor een algemene regeling. Het betreft hier immers een belangrijke kwestie van algemeen wetgevingsbeleid². Deze vraag klemmt temeer nu de toelichting zelf aangeeft dat het wetsvoorstel vooruit loopt op het kabinetsstandpunt inzake de wenselijkheid van bijzondere bepalingen voor tijdige implementatie van Europese richtlijnen, dat inmiddels aan de Raad van State voor advies is aangeboden, en op een reactie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op het onderzoek van Besselink c.s.³ die ook aanleiding moet zijn voor een meer fundamentele gedachteswisseling over de relatie tussen de Europese constitutionele orde en de Nederlandse constitutionele orde. Wat zullen bijvoorbeeld de gevolgen zijn van eerdere betrokkenheid van nationale parlementen op het functioneren van de Raad van Ministers als communautaire medewetgever in zijn relatie tot het Europees parlement?⁴ Wat betekent de eerdere inschakeling van de beide Kamers voor de positie van de andere betrokkenen in het wetgevingsproces? De Raad adviseert in de toelichting nader aan te geven waarom thans geen algemene regeling wordt voorgesteld.

1. Het wetsvoorstel richt zich op de terreinen energie, telecommunicatie en post omdat juist op die terreinen:
- internationaal opererende en concurrerende bedrijven werkzaam zijn, waarvoor niet-tijdige implementatie extra schadelijk is;
 - te laat is geïmplementeerd of te late implementatie dreigt;
 - de wetssystematiek meebrengt dat *moet* worden geïmplementeerd bij wet in formele zin;
 - zoals in paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting cijfermatig is onderbouwd, de ervaring leert dat bij ongewijzigde wetssystematiek elke volgende implementatie wederom te laat zal zijn, en
 - het gaat om markten in transitie waar de Europese wetgever zijn regelgeving redelijk frequent wijzigt.

Met andere woorden: op deze terreinen bestaat er een urgent, belangrijk en structureel probleem, waarvoor het wetsvoorstel een passende oplossing biedt. Door niet-tijdige implementatie boet de slagkracht van de Nederlandse economie ernstig aan effectiviteit in, nu EG-regelgeving juist beoogt te voorkomen dat de gevestigde partijen op een bepaalde markt door onderregulering een duurzaam concurrentievoordeel verkrijgen. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is bezien of een algemene wettelijke regeling wenselijk zou zijn. Daartoe is allereerst geanalyseerd hoe de implementatie is verlopen van *alle* richtlijnen en verordeningen op EZ-terrein in de periode 2000–2003. Uit die analyse bleek dat een algemene EZ-regeling niet nuttig en nodig is. Zo zijn er wetten op basis waarvan nu al tijdig geïmplementeerd wordt of naar verwachting tijdig geïmplementeerd kan worden, zoals de Wet energiebesparing toestellen en de Mijnbouwwet die implementatie bij lagere regelgeving mogelijk maken. Voor andere richtlijnen zou een algemene regeling niet nuttig zijn, omdat deze om procedurele

¹ Waar in dit advies wordt gesproken over de Elektriciteitswet 1998, geldt een en ander mutatis mutandis voor de Gaswet, de Postwet en de Telecommunicatiewet.

² Onverplicht advies van de Raad van 23 april 1999 betreffende de adviesaanvraag inzake het concept-kabinetsstandpunt «Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten»; Kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI, B.

³ Besselink c.s., De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie, Europese Law Publishing, Groningen 2002.

⁴ Zie ook punt 3 van dit advies.

redenen toch niet behulpzaam kan zijn, zoals in het geval van de Rijks-octrooiwet – zijnde Koninkrijkswetgeving – of de Benelux tekeningen- en modellenwet – zijnde Beneluxwetgeving. Het kabinet acht de Mededingingswet momenteel niet geschikt voor een algemene regeling. De reden hiervoor is, dat ter uitvoering van de mededingingsverordening (2003/1) en de concentratiecontroleverordening (139/2004) regels moeten worden gesteld over de binnentreding door de Europese Commissie en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) bij bedrijven en in woningen van directeuren en personeelsleden. Dergelijke voorschriften horen naar hun aard op formeel wetsniveau thuis. De conclusie dat een algemene EZ-regeling niet nuttig en nodig was, geldt a fortiori voor het nog bredere terrein van de algemene wetgeving. Immers, bij andere wetgevingsdomeinen doen zich wellicht problemen voor bij de implementatie die hier geen rol spelen en vice versa.

Niettemin is binnen het ministerie als gedachtenexperiment verkend hoe zo'n wettelijke regeling eruit zou zien als daartoe tòch besloten zou worden. In dat kader is een overwogen – en uiteindelijk verworpen – alternatief geweest aan de ministerraad voor te leggen om een Algemene Wet Totstandkoming en Implementatie Europese regelgeving tot stand te brengen. De Italiaanse Legge Pergola had daarvoor als voorbeeld kunnen dienen. Dit is een jaarlijkse wet waarmee steeds een hele set EG-richtlijnen in een klap wordt geïmplementeerd. Er wordt als het ware een kop boven geplaatst en een staart onder gehangen. Een andere variant van dit type is een «Kaderwet» die uitsluitend bestaat uit delegatiegrondslagen en daarbij behorende handhavings- en rechtsbeschermingsbepalingen. Beide varianten hebben als belangrijkste nadeel dat ze binnen de huidige Nederlandse verhoudingen moeilijk inpasbaar zijn en inhoudelijk op dit moment niet strikt noodzakelijk. Zo kan in het kader van een rijksbrede wet bijvoorbeeld de vraag opkomen aan welk(e) organisatie(s) de handhaving zou moeten worden opgedragen. Dat is uiterst gecompliceerd en zeker niet duidelijk, waardoor een dergelijke wet niet goed uitvoerbaar zou zijn.

Kortom: ten eerste is de aanpak van het wetsvoorstel niet voor alle terreinen een nuttige en nodige oplossing, en ten tweede heeft een algemene wet belangrijke nadelen. Daarom heb ik ervoor gekozen om voor het terrein van het Ministerie van Economische Zaken de energie te richten op die terreinen waar zoals gezegd de problemen echt urgent, belangrijk en structureel zijn en relatief snel met een passende oplossing kunnen worden opgelost. Het zal duidelijk zijn dat ik dit wetsvoorstel niet, zoals de Raad stelt, zie als een proef die vooruit loopt op een generieke regelgeving die geldt voor alle beleids-terreinen. Op onderdelen, zoals de vroegtijdige betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de implementatiekeuzes, kan dit wetsvoorstel wél desgewenst een voortrekkersrol voor andere departementen vervullen. Voorstelbaar is, dat de aanpak van het wetsvoorstel navolging kan verdienen in die gevallen waarin sprake is van een gelijksoortige problematiek. Ik ben mij daar terdege van bewust en sluit niet uit dat bepaalde onderdelen van dit wetsvoorstel in de toekomst deel kunnen uitmaken van een rijksbreed beleid, vast te leggen in bijvoorbeeld de Aanwijzingen voor de regelgeving. Zoals de Raad terecht opmerkt vindt in andere verbanden reeds besluitvorming plaats omtrent een meer algemene aanpak.¹

Ten slotte, wat betreft de vraag van de Raad naar de gevolgen van de eerdere inschakeling van de beide Kamers voor de positie van andere betrokkenen in het wetgevingsproces, moet onderscheid worden gemaakt tussen de positie van enerzijds advies- en overlegorganen, en anderzijds de positie van de Raad zelf. Wat betreft de eerste groep verandert er niets in principieel opzicht: net zoals op dit moment kan Europese regelgeving al in het ontwerpstadium aan deze groep worden voorgelegd (Aanwijzing voor de regelgeving 333). Wel biedt de nieuwe structuur van informatieverstrekking aan het parlement die in het wetsvoorstel is opgenomen, de gelegenheid om dit een nadere invulling te geven; zie hierna onder 3a voor een concrete uitwerking van dit punt. Wat betreft de positie van de Raad hecht ik eraan nog eens te benadrukken, dat in het geval dat de basisrichtlijnen op het terrein van de energie, post of telecommunicatie aan de Raad worden voorgelegd, ernaar zal worden gestreefd om het advies gelijktijdig met het standpunt op hoofdlijnen aan de

¹ Bijvoorbeeld een nog uit te brengen kabinetsstandpunt dat is toegezegd naar aanleiding van het advies van de Raad van State over de Europese Conventie (zie Kamerstukken II 2003/04, 28 473, nr. 35, p. 5).

Staten-Generaal ter beschikking te stellen, zodat de Staten-Generaal bij hun oordeelsvorming rekening kunnen houden met het advies van de Raad van State.

2. De wens om in de aanloop naar het Nederlandse voorzitterschap een inhaalslag in de implementatie te maken, maakt het mogelijk het voorstel als proef te beschouwen om ervaring op te doen met de voorgestelde methode van gedelegeerde regelgeving en eerdere betrokkenheid van de Staten-Generaal. Het is daarom wel van belang dat wordt verzekerd dat de thans voorgestelde regeling op termijn in een algemene regeling kan worden ingepast. Een termijn- respectievelijk evaluatiebepaling kan daartoe dienen. De Raad adviseert daartoe.

2. De door de Raad geuite gedachte om ervaring op te doen met de in het wetsvoorstel opgenomen methode van gedelegeerde regelgeving en met eerdere betrokkenheid van de Staten-Generaal, wordt van harte onderschreven. De ervaring met het wetsvoorstel zal daarbij zeer nuttig zijn en in deze brede zin zal de voorgestelde regeling nauwlettend en doorlopend gemonitord worden. Daarbij moet bedacht worden, dat de regeling niet zozeer een beleidsmatig, maar bovenal een instrumenteel karakter heeft om het doel – effectieve betrokkenheid van de Staten-Generaal en tijdige implementatie – te bereiken. Het voortraject van totstandkoming van EG-besluiten is vooral politiek van aard. Vervolgens zal het in het natraject bij de uiteindelijke omzetting van het totstandgekomen EG-besluit in de praktijk vanzelf blijken als één of meerdere elementen van het wetsvoorstel onverhoopt niet werken. In een dergelijk geval zullen uiteraard alle dienstige maatregelen worden getroffen.

Echter, het opnemen van een termijn- of evaluatiebepaling in het wetsvoorstel zelf – waartoe de Raad adviseert – lijkt mij niet noodzakelijk. Dat schiet blijkens het voorgaande immers zijn doel voorbij. Er is geen sprake van beleid dat na een bepaalde periode geëvalueerd kan worden, maar er is sprake van een «going concern»-procedure waarbij de regeling in de instrumenten voorziet. Is het gereedschap niet goed, dan wordt het aangepast. Een termijn- of evaluatiebepaling heeft daarbij geen toegevoegde

3. Het wetsvoorstel opent de mogelijkheid van implementatie van Europese regels door middel van gedelegeerde regelgeving. Die mogelijkheid wordt in de toelichting gekoppeld aan de aankondiging dat de Staten-Generaal in een vroegtijdig stadium bij de totstandkoming van Europese regels zal worden betrokken en zal worden geïnformeerd over de voorgenomen stappen bij de (eventuele) implementatie. Daarover zijn bij de Raad enkele vragen gerezen:

a. In de toelichting¹ wordt vermeld dat van te late implementatie bij de wetgeving van het Ministerie van Economische Zaken uitsluitend sprake is indien implementatie bij formele wet plaatsvindt.

Dat kan betekenen dat het proces van wetgeving als geheel te lang duurt, maar het kan ook betekenen dat het proces op het ministerie te laat in gang wordt gezet. De toelichting geeft daarin geen nader inzicht. Het is ook de Raad opgevallen dat bij het Ministerie van Economische Zaken vertragingen in de implementatie optraden bij wetsvoorstellen. Een nadere beschouwing leert, dat verschillende van die wetsvoorstellen weliswaar nog binnen de implementatietermijn, maar pas na verloop van een lange periode na vaststelling van de Europese regeling, aan de Raad voor advies werden aangeboden.² Dit wijst erop dat het implementatieproces ten departemente te langzaam op gang kwam of te traag verliep.

Meer in het algemeen merkt de Raad op dat, zoals ook naar voren komt in de grafiek in paragraaf 1.3 van de toelichting, 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.

Ook met de in het voorstel geopende mogelijkheden en de in de toelichting aangekondigde procedures is tijdige implementatie daarom niet gegarandeerd. Op het ministerie zullen de nodige maatregelen moeten worden getroffen om ervoor te zorgen dat het voorbereidingsproces tijdig in gang worden gezet. De Raad adviseert in de toelichting aan te geven welke maatregelen daarvoor zijn genomen.

¹ Paragraaf 1.3.

² De volgende voorbeelden kunnen worden genoemd. Het wetsvoorstel implementatie van een wijziging van de EG-transparantielichtlijn (Kamerstukken II 2000/01, 27 870) werd op 21 mei 2001 bij de Raad voor advies aangeboden, terwijl de richtlijn die werd geïmplementeerd op 26 juli 2000 was vastgesteld en de implementatietermijn eindigde op 31 juli 2001. Het wetsvoorstel houdende wijziging van de Telecommunicatiewet en enkele andere wetten in verband met de implementatie van een nieuw Europees geharmoniseerd regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten en de nieuwe dienstenrichtlijn van de Commissie van de Europese Gemeenschappen (Kamerstukken II 2002/03, 28 851) werd op 11 februari 2003 bij de Raad voor advies aangeboden, terwijl de richtlijnen die werden geïmplementeerd op 7 maart 2002 waren vastgesteld en de implementatietermijn eindigde op 24 juli 2003.

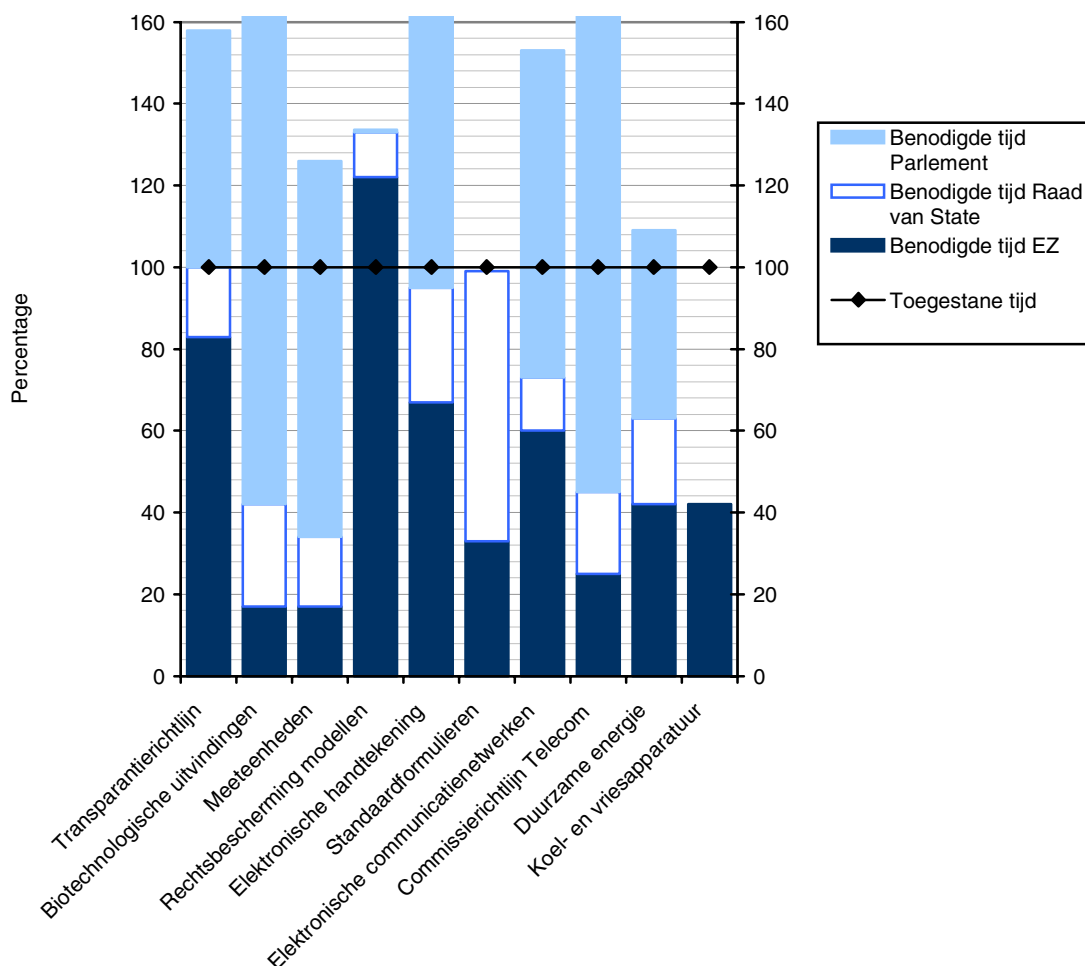
b. De vraag komt op of met de voorgenomen vroegtijdige betrokkenheid van de Staten-Generaal de in het wetsvoorstel opgenomen verruimde delegatiemogelijkheden voor versnelde implementatie nog nodig zijn. Indien het debat over de Europese regeling en de implementatie daarvan bij de totstandkoming reeds is gevoerd en mede daardoor het implementatieproces tijdig in gang is gezet, lijkt er weinig noodzaak aanwezig om nog gebruik te maken van de voorgestelde versnelde implementatiemethoden via bijzondere delegatiebepalingen. Het implementatieproces is dan niet meer dan de wettelijke afronding van hetgeen waartoe reeds in hoofdzaak werd besloten. De in paragraaf 4 weergegeven vergelijking met de praktijk in lidstaten die succesvoller zijn dan Nederland bij de tijdigheid van implementatie, laat zien dat, zoals in paragraaf 4.1 terecht wordt opgemerkt, een gezamenlijk kenmerk van die lidstaten is, dat zij hun parlementen reeds in de totstandkomingsfase van EG-regelgeving actief betrekken. Daarentegen zijn in andere landen die soortgelijke maatregelen hebben genomen als thans worden voorgesteld, zoals Italië, achterstanden bij de implementatie blijven bestaan. Een en ander neemt niet weg dat het wellicht niet altijd doelmatig zal zijn om na een deugdelijke parlementaire bespreking van zowel de ontwerp-Europese regeling, als het implementatieplan, het volledige proces van wetgeving in formele zin te doorlopen. Het perspectief is dan echter niet dat van de versnelde implementatie met het oogmerk achterstanden in te lopen, maar dat van afstemming van het wetgevingsproces in Nederland op dat in Europa. Bij een algemene wettelijke regeling zou hieraan nader aandacht moeten worden besteed.

c. Het voornemen om vroegtijdige betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de totstandkoming van Europese regelingen te versterken bestaat blijkens de toelichting uit twee onderdelen; aanvullingen op de reeds bestaande praktijk van zogenaamde BNC-fiches¹ en de voorlichting door de Raad van State in voorkomende gevallen (paragraaf 3.2 van de toelichting). In de eerste plaats maakt de minister bij de indiening van het voorstel door de Europese Commissie zijn standpunt erover op hoofdlijnen bekend samen met zijn opvatting over het gemeenschappelijk standpunt dat in de Raad van de Europese Unie moet worden vastgesteld. In de tweede plaats zal de minister in een zo vroeg mogelijk stadium (met het gemeenschappelijk standpunt als ijkpunt) per artikel ingaan op keuzemogelijkheden voor de nationale overheid in de vast te stellen Europese regeling. Deze procedures zijn niet in de tekst van het wetsvoorstel zelf verankerd. Naar het oordeel van de Raad zou het voorstel aan betekenis winnen indien dat wel het geval is. Als het voorstel echter als proef kan worden gezien, meent de Raad dat regeling niet nu in dit wetsvoorstel zou moeten geschieden, maar op een later tijdstip generiek, voor alle beleidsterreinen zou moeten worden vormgegeven, met in acht nemen van de met de proef opgedane ervaringen. De Raad wijst er overigens op dat de considerans van het onderhavige wetsvoorstel ervan uitgaat dat de vroegtijdige betrokkenheid van de Staten-Generaal wél in het voorstel wordt geregeld. Indien ervoor wordt gekozen om eerdere betrokkenheid van de Staten-Generaal niet in dit voorstel op te nemen, dan komt de vraag op, op welke wijze deze dan – in afwachting van een algemene regeling – zal worden gegarandeerd. Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met de opvattingen in de beide Kamers over de uitoefening van hun bevoegdheden en de mogelijkheden voor regeling in de Reglementen van Orde.

De Raad adviseert nader op bovenstaande aspecten in te gaan, waar nodig het wetsvoorstel aan te passen en in ieder geval considerans en wettekst met elkaar in overeenstemming te brengen. waarde.

3a. De Raad heeft gelijk als hij constateert dat er voorbeelden zijn waarin de implementatie ten departemente te laat op gang kwam of te traag is verlopen. Er zijn ook voorbeelden waarin het departement geen «schuld» had, maar het implementatieproces bij andere actoren onvoldoende voortvarend is verlopen. En in andere gevallen zal het aan diverse actoren tezamen liggen, die allen iets minder snel hebben gehandeld dan mogelijk zou zijn geweest. Uit onderstaande grafiek en tabel blijkt, dat de «verwijtbare actor» per richtlijn verschilt, maar dat de gemene deler is dát er te laat geïmplementeerd is als de implementatie bij wet geschiedde.

¹ Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie, Kamerstukken II, 22 112).



Grafiek 1, verdeling beschikbare tijd

Deze grafiek toont hoe de verdeling is geweest over het ministerie, de Raad van State en het parlement, bij de in 2001, 2002 en 2003 onder eerste verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken te implementeren EG-richtlijnen. Daarbij is de implementatietermijn steeds op «100» genormeerd en op grond daarvan is berekend wie welke termijn heeft gebruikt. In de onderstaande tabel zijn de gegevens op basis waarvan deze grafiek is gemaakt, uitgebreider verantwoord.

Verantwoording grafiek 1, verdeling beschikbare tijd

Richtlijn	Benodigde tijd EZ in maanden	Benodigde tijd Raad van State in maanden	Benodigde tijd Parlement in maanden	Toegestane tijd in maanden
Transparantierichtlijn	10	2	7	12
Biotechnologische uitvindingen (nog aanhangig bij Eerste Kamer)	4	6	Loopt nog	24

Meeteenheden	2	2	11 (behandeling aangehouden in verband met te rectificeren fout in de richtlijn)	12
Rechtsbescherming modellen (Benelux-wetgeving)	44	4	1	36
Elektronische handtekening	12	5	12	18
Standaardformulieren (algemene maatregel van bestuur)	2	4	–	6
Elektronische communicatie netwerken	9	2	12	15
Commissierichtlijn Telecom	4	2	12	10
Richtlijn duurzame energie	10	5	11	24
Richtlijn etikettering koel- en vriesapparatuur (ministeriële regeling)	5	–	–	12

Een diepgaand onderzoek naar de vraag welke vertraging aan wie valt te wijten, lijkt weinig zinvol. Immers, kijken we naar het resultaat, dan blijkt dat over de jaren 2001, 2002 en 2003 EG-implementatie op het terrein van het Ministerie van Economische Zaken steeds, maar ook uitsluitend dan, te laat geschiedde 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 de meest duidelijke voorspellende factor is voor te late implementatie.

Het principe van dit wetsvoorstel is, de democratische controle daar te leggen waar ze effectief is: in de totstandkomingsfase van EG-regelgeving. De combinatie van vroegtijdige betrokkenheid van de Staten-Generaal enerzijds en daaropvolgende implementatie bij gedelegeerde regelgeving anderzijds werkt optimaal. Het laatste is een logisch vervolg op het eerste. Als het parlement in de *totstandkomingsfase* met de regering ten aanzien van alle belangrijke inhoudelijke punten van het EG-voorstel en de door de regering voorgestane implementatie daarvan van gedachten heeft kunnen wisselen, betekent dit dat de parlementaire betrokkenheid bij de *loutere omzetting* niet meer op dezelfde wijze effectief is. Het is de bedoeling van het wetsvoorstel om het proces op een meer logische en efficiënte wijze vorm te geven dan thans het geval is.

Een en ander laat onverlet dat ik graag toelicht welke maatregelen op mijn ministerie zijn genomen om ervoor te zorgen dat het voorbereidingsproces tijdig in gang wordt gezet. Allereerst is vastgelegd – voorheen in een circulaire, sinds 2002 ook in het departementale Protocol Wetgeving – dat de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van implementatiewetgeving berust bij de centrale directie wetgeving van het ministerie. Bovendien is vastgelegd dat EG-implementatie steeds de allerhoogste prioriteit heeft. Deze maatregelen tezamen leiden ertoe dat de capaciteitsinzet vóórgaat op de inzet ten behoeve van nationale autonome wetgevende wensen. Voorts vergt het wetsvoorstel een aantal organisatorische en procedurele wijzigingen binnen mijn departement, die momenteel worden voorbereid.

Tot nu toe werd in enkele gevallen minder strikt de hand gehouden aan de eis die in de Aanwijzingen voor de regelgeving is vastgelegd (Ar 336), en die inhoudt dat over ontwerp-implementatiewetgeving in beginsel geen overleg wordt gevoerd, noch advies wordt gevraagd. Deze aanwijzing is bijvoorbeeld niet toegepast bij de ontwerp-wijziging van de Telecommunicatiewet waaraan wordt gerefereerd in voetnoot 8 van het advies van de Raad. Dit ontwerp is:

- in het kader van overleg voorgelegd aan het Overlegorgaan post en telecommunicatie (OPT) en aan de Europese Commissie;

- voor een uitvoeringstoets voorgelegd aan het Agentschap Telecom (AT) en aan de Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit (OPTA);
- voor advies voorgelegd aan het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) en het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal).

Het zal duidelijk zijn dat alleen al het voorleggen aan deze gremia en het verwerken van hun opmerkingen de nodige tijd heeft gekost, maar anderzijds ook tot een kwaliteitsverbetering heeft geleid. Onder de nieuwe regeling zal bij de voorgenomen invulling van de uit het EG-besluit voortvloeiende keuzes zo spoedig mogelijk na het gemeenschappelijk standpunt advies bij relevante organen worden ingewonnen ten aanzien van toezicht, uitvoering en handhaafbaarheid, voordat het standpunt ten aanzien van deze keuzes aan de Staten-Generaal wordt voorgelegd. In het natraject van de loutere omzetting van het EG-besluit zullen er geen uitgebreide en tijdrovende adviesprocedures meer gevolgd worden; de relevante (uitvoerings)instanties hebben immers reeds kunnen adviseren over het ontwerp-implementatieplan dat aan de Staten-Generaal is voorgelegd. Over louter (veelal technische) detailpunten, die in het kader van de uitvoering wel van belang kunnen zijn, zal in het natraject overleg gevoerd kunnen worden met uitvoeringsinstanties als NMa en OPTA.

3b. Zoals al in de reactie onder punt 3a aangegeven, bevat dit wetsvoorstel het principe de democratische controle daar te leggen waar ze het meest effectief is: in de totstandkomingsfase van EG-regelgeving. Juist de combinatie van vroegtijdige betrokkenheid van de Staten-Generaal enerzijds en daaropvolgende implementatie bij gedelegeerde regelgeving anderzijds werkt optimaal. Het laatste is een logisch vervolg op het eerste. Het is de bedoeling van het wetsvoorstel om het proces op een meer logische en efficiënte wijze vorm te geven; als na de voorfase nog een formele wetsprocedure zou volgen, zou het parlement een dubbele gelegenheid tot betrokkenheid verkrijgen. Dat is noch noodzakelijk, noch efficiënt.

Overigens is, zoals de Raad terecht stelt, het proces in de lidstaten van de Europese Unie (hierna: EU) die op het terrein van EG-implementatie succesvol zijn (zie paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting) in het algemeen op een soortgelijke wijze vormgegeven: parlementaire betrokkenheid in de totstandkomingsfase, implementatie bij lagere regelgeving. De focus is momenteel niet zozeer gericht op het afstemmen van het Nederlandse wetgevingsproces op dat in Europa. Het zou inderdaad passend zijn hieraan bij een eventuele toekomstige algemene regeling aandacht te besteden, echter, zoals onder punt 1 al is aangegeven betreft het voorliggende wetsvoorstel een concrete oplossing voor urgente problemen op een beperkt terrein. Blijkens de memorie van toelichting hebben de systemen in de diverse succesvolle EU-lidstaten daartoe ter inspiratie gediend.

Ten aanzien van de Italiaanse variant is in de reactie op punt 1 al het een en ander opgemerkt. Deze jaarlijkse «Legge Pergola,» waarmee steeds een hele set EG-richtlijnen in één klap wordt geïmplementeerd met een kop erboven en een staart eronder, heeft verder als nadeel dat het recht zeer moeilijk kenbaar wordt, omdat de te implementeren EG-richtlijn niet wordt geïntegreerd in het materiële rechtssysteem. Immers, één wet implementeert verschillende richtlijnen, qua onderwerp zeer divers. Daarom zou een dergelijke wet niet uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Daarnaast is onhandig dat deze wet slechts tijdelijk geldt, en er dus uiteindelijk toch een definitieve voorziening moet komen. Uit een en ander vloeit voort, waarom in Italië achterstanden bij de implementatie blijven bestaan.

3c. Aan het advies van de Raad om de betrokkenheid van de Staten-Generaal te verankeren in de wettekst is een aantal nadelen verbonden die de doorslag hebben gegeven om daar niet voor te kiezen. Zo heeft een toezegging aan de Staten-Generaal 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. 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, waarbij het uiteindelijk aan de beide Kamers der Staten-Generaal is om te beoordelen in hoeverre verankering in de Reglementen van Orde wenselijk is.

De parlementaire betrokkenheid is in de considerans van dit wetsvoorstel tot uitdrukking gebracht. De Raad wijst erop dat hierdoor de indruk wordt gewekt dat de betrokkenheid van de Staten-Generaal in de wettekst wordt geregeld. Echter, conform artikel XIX van de Grondwet moeten in de considerans «De Beweegredenen der Wet» opgenomen worden. Omdat tijdige implementatie van EG-regelgeving met behoud van de parlementaire betrokkenheid de belangrijkste beweegredenen is geweest om dit wetsvoorstel in te dienen, is deze betrokkenheid in de considerans opgenomen.

Voor de visie op dit wetsvoorstel als op maat gemaakte regeling en niet als proef wordt verwezen naar de reactie op punt 1.

4. a. Een – al dan niet wettelijke – regeling van de parlementaire betrokkenheid bij het wetgevingsproces van de Europese Unie raakt de relaties tussen de constitutionele orde van de Unie en die van de lidstaten. Deze materie wordt ook bestreken door het bij het ontwerp-Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa behorende Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie. Ook in een aantal bepalingen van de voorgestelde Grondwet zelf wordt voorzien in vormen van betrokkenheid van de nationale parlementen. Van belang is in het bijzonder de rol die in artikel 9, derde lid, aan de nationale parlementen wordt toebedeeld bij het verzekeren van de subsidiariteit van Europese wetgeving. Het komt de Raad gewenst voor dat bij het nader regelen van de betrokkenheid van de Kamers bij de totstandkoming van Europese wetgeving rekening wordt gehouden met de hier vermelde ontwikkelingen en voorstellen.

b. De toelichting gaat uit van informatieverstrekking aan de Staten-Generaal aan het begin, het moment van indiening van het voorstel door de Commissie, en aan het einde, bij de agendering in de Raad van de Europese Unie. In het Europese wetgevingsproces vindt, voor wat betreft het aandeel van deze Raad, het echte debat vooral in de (ambtelijke) raadswerkgroepen plaats. Naar het oordeel van de Raad (van State) is het van belang mechanismen in het leven te roepen die enerzijds vroegtijdige politieke betrokkenheid bij het onderhandelingsproces waarborgen, maar anderzijds flexibiliteit en snelheid in de Nederlandse standpuntbepaling mogelijk (blijven) maken.

c. Ingevolge de artikelen 251 en 252 EG dient na amendering door het Europees Parlement hernieuwd beraad in de Europese Commissie en de Raad plaats te vinden. Van Nederlandse zijde is steeds gepleit voor een versterking van de bevoegdheden van het Europese Parlement ten opzichte van die van Raad en Commissie. In deze fase zal naar het oordeel van de Raad (van State) dan ook in de regel de uit amendementen blijkende beoordeling door het Europese Parlement voorrang behoren te krijgen boven de opvattingen van de 15, straks 25 nationale parlementen.

De Raad adviseert op deze punten in de toelichting in te gaan.

4a. Dit standpunt van de Raad wordt zeker onderschreven. Bij het formuleren van dit wetsvoorstel is reeds zo veel mogelijk rekening gehouden met de actuele ontwikkelingen ten aanzien van het ontwerpverdrag. Daarenboven zal ik bij de concrete toepassing van dit wetsvoorstel, zodra het wet is geworden, de informatievoorziening ten behoeve van de Staten-Generaal zodanig vormgeven, dat de bevoegdheden van de Staten-Generaal op grond van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen en het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, zo effectief mogelijk door de Staten-Generaal kunnen worden ingezet. Immers, naast de informatievoorziening aan de Staten-Generaal over het voorgestelde EG-besluit op zichzelf zendt de Minister van Economische Zaken na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel tevens een nationaal document met zijn standpunt op hoofdlijnen ten aanzien van het voorstel naar de Staten-Generaal.

Een goed voorbeeld is de termijn van zes weken, gedurende hetwelk:

- geen standpunt door de communautaire wetgever mag worden ingenomen

- nadat het voorstel door de Europese Commissie naar de nationale parlementen is gezonden, en
- het voorstel zelfs niet op de agenda van de communautaire wetgever mag worden geplaatst.¹

Gedurende deze zes weken kunnen de nationale parlementen een gemotiveerd advies toezenden aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, waarin wordt aangegeven waarom het voorstel naar het oordeel van het nationale parlement in kwestie strijdig is met het subsidiariteitsbeginsel.² Zoals reeds aangegeven is het noodzakelijk dat de Staten-Generaal zo spoedig mogelijk geïnformeerd worden over het regeringsstandpunt op hoofdlijnen ten aanzien van het voorstel. Gelet op de hierboven vermelde termijn van zes weken ten aanzien van een voorstel, ligt het voor de hand dat het regeringsstandpunt op hoofdlijnen in beginsel ruimschoots voor het aflopen van de termijn van zes weken aan de Staten-Generaal wordt overlegd. Daarmee kunnen de Staten-Generaal bij hun afweging om al dan niet een gemotiveerd advies uit te brengen, gebruik maken van de analyse die de regering ten aanzien van het voorstel heeft verricht. Hiermee wordt de bevoegdheid versterkt die de Staten-Generaal krachtens het gemeenschapsrecht hebben verkregen.

4b. De opmerking van de Raad dat het van belang is mechanismen te vinden die enerzijds een vroegtijdige politieke betrokkenheid bij het onderhandelingsproces waarborgen, maar flexibiliteit en snelheid in het Nederlandse standpunt mogelijk blijft maken, wijst inderdaad op een belangrijk stadium van het communautaire wetgevingsproces, maar moet wel in een (institutionele) context worden geplaatst, met name ten aanzien van de co-decisie- en samenwerkingsprocedure.³ Allereerst is van belang dat het mandaat van de ambtenaren die deelnemen aan een ambtelijke raads werkgroep niet vrijblijvend is. Het mandaat is hoe dan ook gebaseerd op de visie op hoofdlijnen die door de Minister van Economische Zaken naar de Staten-Generaal wordt verzonden en de eerste algemene standpuntbepaling en eerste opstelling in de onderhandelingen die in het BNC-fiche zijn vermeld.⁴ Nu ik de Staten-Generaal vlak na de indiening van het Commissie-voorstel bij de Raad op hoofdlijnen zal informeren over het regeringsstandpunt daarover, hebben de Staten-Generaal een instrument om invloed uit te oefenen in het beginstadium van dit proces.

Ook kan worden opgemerkt dat het karakter van de ambtelijke voorbereiding in een raads werkgroep in de context van de co-decisie- en samenwerkingsprocedure, zij het deels, te vergelijken is met de interdepartementale ambtelijke voorbereiding van een puur nationaal wetsvoorstel. De Raad van de Europese Unie zal, net als de Nederlandse regering in het kader van het Nederlands wetgevingsproces, tot een eenduidig standpunt dienen te komen. Bij de Raad van de Europese Unie gaat het om een standpunt tegenover het Europees Parlement en de Europese Commissie. In het Nederlandse wetgevingsproces gaat het om het standpunt van de regering ten opzichte van de medewetgever, de Staten-Generaal. De ambtelijke voorbereiding in de raads werkgroep of de interdepartementale voorbereiding in de Nederlandse situatie hebben deels een vergelijkbare functie: het bevorderen van de eenheid van het regeringsbeleid *mutatis mutandis* het bevorderen van een eenduidig standpunt van de Raad van de Europese Unie. In de Nederlandse situatie worden de Staten-Generaal in beginsel niet geïnformeerd over de interdepartementale ambtelijke afstemming voorafgaand aan een regeringsstandpunt. Het informeren van de Staten-Generaal over het ambtelijke onderhandelingsproces in een raads werkgroep ligt daarom evenmin voor de hand. Uiteraard heeft een raads werkgroep een bijzonder element dat in de Nederlandse situatie niet aan de orde komt: in een raads werkgroep wordt afgestemd tussen alle lidstaten van de EU. In die zin heeft een ambtelijke raads werkgroep een diplomatiek en politiek karakter dat bij de nationale interdepartementale afstemming niet voorkomt.

Tenslotte geeft de opmerking van de Raad aanleiding tot verduidelijking van de toelichting op het punt van de informatievoorziening in relatie tot het gemeenschappelijk standpunt en het politiek akkoord. In de praktijk zijn er op Raadsniveau verschillende momenten waarop een voorstel van de Europese Commissie wordt behandeld. Het gemeenschappelijk standpunt is een formeel besluit met een beoordeling van het voorstel en van de amendementen van het Europees Parlement. Het politiek akkoord, dat in sommige gevallen hieraan

¹ Artikel 4 van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen (CIG 50/03 ADD 1).

² Artikel 3 van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen en artikel 5, eerste alinea, van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (CIG 50/03 ADD 1).

³ Artikelen 251 en 252 EG-Verdrag.

⁴ Zie het model van het BNC-fiche, punten 13 a en b.

voorafgaat, heeft dezelfde materiële werking, doch dient bij het gemeenschappelijk standpunt formeel bevestigd te worden. Zoals in de toelichting reeds is vermeld streef ik ernaar om de Staten-Generaal te informeren voordat een politiek akkoord wordt gesloten. Minder bekend is de algemene oriëntatie: in sommige gevallen pleegt de Raad reeds een eerste politiek standpunt in te nemen, voordat de eerste lezing door het Europees Parlement heeft plaatsgevonden. Een dergelijke algemene oriëntatie heeft dus het karakter van een eerste politieke beoordeling door de Raad van het voorstel en is een afgeleide van hetgeen in de raadswerkgroepen als consensus naar voren is gekomen. Ook in deze gevallen zal ernaar worden gestreefd de Staten-Generaal voorafgaand aan een algemene oriëntatie te informeren.

4c. Met de redenering van de Raad ben ik het in essentie eens. De beoordeling van het voorstel door het Europees Parlement, die blijkt uit het advies waarin al dan niet amendementen zijn opgenomen, heeft wel een breder karakter. Daar waar de nationale parlementen het initiële voorstel kunnen toetsen aan het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel, kan het Europees Parlement het hele spectrum van het voorstel beoordelen. De beoordeling door het Europees Parlement is dus niet te vergelijken met de mogelijkheden die de nationale parlementen hebben op grond van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid¹ en het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie.²

Voorts is van belang artikel 3, laatste alinea, van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Dit artikel bepaalt dat de wetgevingsresoluties van het Europees Parlement en de standpunten van de Raad van de Europese Unie zodra zij zijn aangenomen door de Raad naar de nationale parlementen worden toegezonden. Er is uitdrukkelijk niet voorzien in een adviesprocedure voor de nationale parlementen zoals bij het oorspronkelijke wetgevingsvoorstel is vastgelegd in de artikelen 5 en 6 van het protocol. Een dergelijke procedure werd onder andere wegens praktische bezwaren afgewezen.³

Dit betekent dat de nationale parlementen in dit stadium niet langer rechtstreeks kunnen interveniëren in het Europese wetgevingsproces zoals wel mogelijk is bij het initiële voorstel. Wel krijgen de nationale parlementen door beide protocollen een beter beeld van de verdere ontwikkelingen ten aanzien van het voorstel, omdat de wetgevingsresoluties van het Europees Parlement en de standpunten van de Raad aan hen worden toegezonden. De Staten-Generaal krijgen hiermee een extra aanknopingspunt om een eigen zienswijze aan de Minister van Economische Zaken door te geven wanneer deze zich naar de Raadsvergaderingen begeeft. Daarmee wordt enerzijds recht gedaan aan de controlerende taak van de Staten-Generaal ten aanzien van het ministeriële optreden als lid van de Raad van de Europese Unie en anderzijds wordt de institutionele balans tussen het Europees Parlement en de Raad gerespecteerd. Het was uitdrukkelijk de bedoeling van de Conventie en later van de Intergouvernementele Conferentie (IGC) om geen nieuwe instellingen of procedures te laten ontstaan die het bestaande Europese wetgevingsproces zouden kunnen verstoren of een onwenselijke inmenging in de interinstitutionele discussies met zich zou kunnen brengen.⁴ Op grond van deze wens is reeds in het kader van de Conventie de gedachte afgewezen om naast een toetsing aan het subsidiariteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel ook een verdere inhoudelijke beoordeling van het voorstel aan de nationale parlementen toe te bedelen via het Grondwettelijk verdrag. Dit past ook binnen de institutionele verhoudingen van Unie: nadat is vastgesteld dat een voorstel voldoet aan het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel, is de inhoudelijke behandeling in praktisch alle gevallen van regelgeving conform het Grondwettelijk verdrag in handen van het Europees Parlement als medewetgever. In het stadium van het gemeenschappelijk standpunt is immers niet meer de vraag of een voorstel opportuun is, maar veeleer of de modaliteiten van het voorstel overeenkomen met de wensen van de verschillende instellingen. Uiteraard blijven de Staten-Generaal, mede in het licht van de extra informatie die zij conform mijn eerdere toezeggingen hierover in de reactie op de punten 4a en 4b van dit nader rapport verkrijgen en bovendien nog zullen verkrijgen op grond van beide protocollen, geëquipeerd om via een Algemeen Overleg en de geannoteerde raadsagenda de Minister van Economische Zaken te informeren over de Nederlandse parlementaire visie op het voorstel en de amendementen van het Europees Parlement.

¹ CIG 50/03 ADD 1.

² Ibidem.

³ CONV 630/03, blz. 6–7.

⁴ Conclusies van Werkgroep I «subsidiariteitsbeginsel,» blz. 2, punten 2 en 4, blz. 6, laatste alinea.

5. De delegatiebepalingen die thans worden voorgesteld hebben een open karakter. Dat past in de opzet en is een logisch gevolg van de gekozen benadering waarbij alle met de Staten-Generaal te bediscussiëren aspecten van de Europese regeling en de implementatie in een eerder stadium aan de orde zullen moeten komen. Naar het oordeel van de Raad wordt hiermee tegemoetgekomen aan de van verschillende zijden, in het bijzonder de Eerste Kamer der Staten-Generaal¹ geuite bezwaren. De Raad wijst in dit verband evenwel op een aantal aspecten.

a. Het voorgestelde systeem van concordantietabellen die het mogelijk maken om, ingeval latere Europese regelgeving daartoe aanleiding geeft, bij lagere regeling tevoren aangewezen bepalingen van de wet te laten vervallen, zou problemen rond implementatie bij lagere regelgeving en afwijking van de wet kunnen verminderen. Wel vraagt de Raad zich af of het stelsel daarmee voldoende flexibel zal zijn. De ontwikkelingen op een bepaald terrein zijn immers moeilijk te voorspellen. Dit geldt ook voor de opgenomen beperkingen met betrekking tot het type regeling (rechtsgrondslag) waarvoor deze delegatiemogelijkheden kunnen worden gebruikt: veel Europese regelingen hebben verschillende doelstellingen en daardoor ook een gemengde rechtsgrondslag.

In dit verband merkt de Raad op dat waar in de toelichting bij onderdeel A van de artikelen I tot en met IV wordt gesteld dat als een richtlijn zowel op de artikelen 47 en 55 van het EG-Verdrag, als op artikel 308 van het EG-Verdrag is gebaseerd, die richtlijn alleen een elektriciteitsrichtlijn als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 2, van de Elektricitetswet 1998 kan zijn voorzover ze berust op de artikelen 47 en 55 van het EG-Verdrag, en dat dan (dus) een splitsing zou kunnen plaatsvinden, niet juist is. Een onderscheiding van de verschillende onderdelen van een richtlijn naar de verschillende grondslagen ervan is niet mogelijk, nu het Europese recht daarin niet voorziet. Richtlijnen die mede op artikel 308 van het EG-Verdrag zijn gebaseerd kunnen nooit elektriciteitsrichtlijnen zijn als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 2, van de Elektricitetswet 1998. De wettekst geeft bovendien geen grondslag voor de in de toelichting beschreven methode van splitsing.

b. De voorgestelde mogelijkheden voor versnelde implementatie brengen het risico mee dat bij een veelvuldig gebruik ervan op den duur de wetssystematiek en de samenhang van de betreffende regelgeving in gevaar komt. Er ontstaan twee soorten algemene maatregelen van bestuur en er kunnen gaten vallen. Het gebruik van deze methode zou dan ook gepaard moeten gaan met regelmatige herschikking en systematisering.

c. Het voorstel om voor verordeningen de noodzakelijke uitvoerings- en aanvullende bepalingen vanwege het ondergeschikte belang ervan en de vaak zeer korte implementatietermijnen bij ministeriële regeling te laten plaatsvinden, is naar het oordeel van de Raad op zichzelf begrijpelijk. Dit geldt echter niet in alle gevallen. Tussen verordeningen bestaan grote verschillen en de uitvoeringsmaatregelen die getroffen moeten worden om deze goed te kunnen laten werken, zijn zeer verschillend van aard. Zo moeten regelmatig nationale handhavings- en strafbepalingen ter uitvoering van verordeningen worden vastgesteld. Deze kunnen naar hun aard niet in ministeriële regelingen worden opgenomen. Daarom is een benadering van geval tot geval nodig, waarbij tevens een rol moet spelen in hoeverre de desbetreffende verordening beleidskeuzes mogelijk maakt. Meer in het algemeen merkt de Raad op dat ook bij richtlijnen de diversiteit groot is, zodat ook ten aanzien van richtlijnen van geval tot geval zou moeten worden bekeken of gebruikmaking van deze methoden voor versnelde implementatie noodzakelijk is.

De Raad adviseert in de toelichting nader op deze aspecten in te gaan, en zo nodig het wetsvoorstel aan te vullen.

5a. Met genoegen heb ik kennis genomen van de mening van de Raad dat met dit wetsvoorstel tegemoet wordt gekomen aan de van verschillende zijden, in het bijzonder de Eerste Kamer der Staten-Generaal, geuite bezwaren. De vraag van de Raad of het in dit wetsvoorstel opgenomen stelsel van concordantietabellen en delegatiegrondslagen voldoende flexibel is, heeft bij het opstellen van dit wetsvoorstel een belangrijke plaats ingenomen. Zonder

¹ Zie in het bijzonder de motie van het lid Jurgens (Kamerstukken I 2000/01, 26 200, VI, nr. 37, later vervangen door nr. 37b).

toereikende delegatiegrondslagen kunnen toekomstige richtlijnen en verordeningen immers niet geheel bij lagere regelgeving worden geïmplementeerd en boet dit wetsvoorstel aan effectiviteit in. Aan de andere kant moeten delegatiegrondslagen niet zo ruim zijn dat richtlijnen bij lagere regelgeving geïmplementeerd kunnen worden die geen band meer hebben met de wet, zoals die nu luidt. Met dit wetsvoorstel is beoogd om een goede balans tussen deze twee uitersten te vinden. Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is als uitgangspunt genomen dat de recent vastgestelde richtlijnen en verordeningen op het terrein van energie, post en telecommunicatie door middel van dit wetsvoorstel geïmplementeerd moeten kunnen worden. Zo kunnen op grond van dit wetsvoorstel onder meer de volgende richtlijnen *volledig* worden geïmplementeerd:

- Richtlijn nr. 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en de interconnectie van elektronische- communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (PbEG L 108);
- Richtlijn nr. 2002/77/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 16 september 2002 betreffende de mededinging op de markten voor elektronische communicatienetwerken en -diensten (PbEG L 249), en
- Verordening (EG) nr. 1228/2003 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 juni 2003 betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit (PbEG L 176).

Overigens kunnen niet alle recent vastgestelde richtlijnen op grond van dit wetsvoorstel geheel geïmplementeerd worden. Zo moest artikel 82i van de Mediawet (must carry) gewijzigd worden om artikel 31 van richtlijn nr. 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische communicatienetwerken en -diensten (PbEG L 108) te implementeren. Ook zou artikel 7, vierde lid, tweede volzin, van richtlijn nr. 2001/77/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 september 2001 betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne markt (PbEG L 283) niet geheel bij algemene maatregel van bestuur geïmplementeerd kunnen worden, omdat die bepaling in strijd was met artikel 16 van de Elektriciteitswet 1998. Het betrof hier overigens een zogenoemde «kan-bepaling», dat wil zeggen een bepaling die niet geïmplementeerd hoeft te worden.

In het bijzonder vraagt de Raad zich af of de delegatiegrondslagen in dit wetsvoorstel voldoende flexibel zijn. De Raad wijst erop dat richtlijnen die mede gebaseerd zijn op een artikel uit het EG-Verdrag dat niet is genoemd in de delegatiegrondslag, niet krachtens dit voorstel geïmplementeerd kunnen worden. Naar aanleiding van de opvatting van de Raad dat de delegatiegrondslagen op dit punt niet flexibel genoeg zijn, zijn zij door aanpassing van het wetsvoorstel alsnog verruimd, zodat ook richtlijnen die mede zijn gebaseerd op een artikel uit het EG-Verdrag dat niet is genoemd in de delegatiegrondslag, geïmplementeerd kunnen worden. Voor de goede orde wordt erop gewezen dat richtlijnen die (geheel) gebaseerd zijn op de restgrondslag van het EG-Verdrag (artikel 308) niet bij lagere regelgeving kunnen worden geïmplementeerd. Op basis van artikel 308 van het EG-Verdrag kunnen in principe alle mogelijke restonderwerpen inzake de gemeenschappelijke markt geregeld worden, en het is daarmee een te open en ruime bepaling om in het kader van dit wetsvoorstel als voldoende specifieke rechtsbasis te kunnen dienen.

Tenslotte is de door de Raad geconstateerde tegenstrijdigheid tussen de artikelsgewijze toelichting en de wettekst ongedaan gemaakt.

5b. Aan het advies van de Raad om in de toelichting in te gaan op de consequenties die dit wetsvoorstel kan hebben voor de wetsystematiek en de samenhang is gevolg gegeven in paragraaf 3.5 van de memorie van toelichting.

5c. Recentelijk zijn op het terrein van de elektriciteit en de telecommunicatie twee verordeningen vastgesteld, zijnde Verordening (EG) nr. 1228/2003 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 juni 2003 betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grens-

overschrijdende handel in elektriciteit (*PbEG* L 176) en Verordening (EG) nr. 2887/2000 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 18 december 2000 inzake ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk (*PbEG* L 336/4). Genoemde verordeningen zijn gedetailleerd van aard en laten voor wat betreft de uitvoeringsmaatregelen die nationaal moeten worden getroffen slechts op twee punten ruimte voor (belangrijke) nationale keuzes. In de eerste plaats moet een toezichthouder worden aangewezen (in de verordeningen aangeduid als (nationale) regelgevende instantie). Dit wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om de toezichthouder aan te wijzen die op vergelijkbare nationale onderwerpen toezicht houdt. In de tweede plaats moet de handhaving geregeld worden. Net als de Raad ben ik van mening dat nationale handhavings- en strafbepalingen naar hun aard niet bij ministeriële regeling moeten worden geregeld. Om die reden is in het wetsvoorstel bepaald dat de bij ministeriële regeling aangewezen toezichthouder (OPTA, NMa, DTe, of de Minister van Economische Zaken) van rechtswege bij het houden van toezicht op de verordening beschikt over het in de wet opgenomen handhavings-instrumentarium. Moet bijvoorbeeld de DTe toezicht houden op een voorschrift uit een verordening, dan volgt uit dit wetsvoorstel dat de DTe beschikt over de handhavingsbevoegdheden die hij ook heeft in geval van overtreding van een bepaling uit de Elektriciteitswet 1998. Hierbij valt te denken aan de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen. Voorts wijs ik erop dat in paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting is uiteengezet dat bij lagere regelgeving uiteraard géén onderwerpen zullen worden geïmplementeerd die krachtens de Grondwet bij wet geregeld moeten worden.

5. Wat betreft het beleidsterrein van het Ministerie van Economische Zaken is eenvoudig aan te geven waardoor de toename in 2003 is veroorzaakt: doordat zeven richtlijnen op het terrein van de elektronische communicatie geïmplementeerd moesten worden, en dat niet op tijd is gelukt (Kamerstukken 28 851). De andere richtlijnen op EZ-terrein die in 2003 niet tijdig zijn geïmplementeerd, betreffen:

- a. rechtsbescherming van biotechnologische uitvindingen, te implementeren in de Rijksoctrooiwet;
- b. duurzame elektriciteit, te implementeren in de Elektriciteitswet 1998;
- c. rechtsbescherming van modellen, te implementeren in de Benelux tekeningen- en modellenwet.

Ad a. Dit betreft een bijzonder geval, waarin de vertraging samenhangt met de zeer moeizame parlementaire procedure, met onder meer het gedurende twee demissionaire periodes controversieel verklaren van het wetsvoorstel (Kamerstukken 26 568).

Ad b. Het wetsvoorstel is op 6 februari 2003 bij de Tweede Kamer ingediend. De implementatietermijn verliep op 27 oktober 2003. Ondanks afronding van de schriftelijke voorbereiding van de plenaire behandeling op 9 april 2003 heeft echter pas op 9 oktober 2003 stemming in de Tweede Kamer plaatsgevonden. Uiteindelijk is de wet op 1 januari 2004 in werking getreden.

Ad 3. Hier ontstond de vertraging doordat implementatie door middel van Beneluxwetgeving noodzakelijk was – juridisch gezien een verdrag tussen de drie gelijkwaardige Beneluxlanden.

Ter verklaring van de *rijksbrede* toename van de achterstanden in 2003 heeft de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken in zijn brief van 10 oktober 2003 het volgende opgemerkt (Kamerstukken II 2003/04, 21 109 nr. 117): «De achterstand bij het implementeren van richtlijnen heeft een aantal oorzaken:

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

Welke van deze oorzaken er specifiek voor heeft gezorgd dat in 2003 de achterstanden zo hoog zijn opgelopen, is op basis van de beschikbare gegevens niet duidelijk. Het thans beschikbare kwantitatieve onderzoek betreft de periode 1995–1998, en strekt zich dus niet uit over 2003.¹ Wel is waarschijnlijk dat de politieke situatie tussen het demissionair worden van het tweede Paarse kabinet en de regeringsverklaring van het kabinet Balkenende-II het wetgevingsproces vertraagd heeft, al was het maar door het controversiële

¹ E. Mastenbroek, *Surviving the deadline, The transposition of EU Directives in the Netherlands*, in: *European Union Politics 2003*, blz. 371–395.

karakter van sommige wetsvoorstellen (vgl. het bovengenoemde voorbeeld van de richtlijn bescherming van biotechnologische uitvindingen).

6. Schommelde het aantal te late implementaties in de afgelopen jaren voor Nederland rond de 30 à 40 richtlijnen, in 2003 is dat aantal sterk opgelopen. De toelichting geeft wel een heel algemene probleemanalyse van oorzaken die leiden tot te late implementatie, maar geeft geen verklaring voor de sterke toename van de achterstanden in 2003. De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.

6. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt.

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal ondergeschikte redactionele en wetstechnische wijzigingen en actualiseringen aan te brengen in de wettekst en de memorie van toelichting.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting met bijlagen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 3 februari 2004, no.W10.03 0551/II met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In het opschrift bij de verschillende bijlagen vermelden bij welk wetsartikel de bijlage hoort (aanwijzing 103 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- In paragraaf 3.2 van de toelichting bij de beschrijving van de besluitvormingsprocessen rekening houden met de verschillende toepasselijke procedures.
- In paragraaf 3.4 van de toelichting niet spreken over implementatie van verordeningen.