

Vergaderjaar 2004–2005

29 474

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

Nr. 7

VERSLAG VAN DE RAPPORTEUR

Vastgesteld 14 januari 2005

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ belast met het voorbereidend onderzoek van bovengenoemd wetsvoorstel, heeft in het kader van dit onderzoek het lid Van Dijk benoemd tot rapporteur, zoals bedoeld in artikel 93a RvO. Naar aanleiding van de nota naar aanleiding van het verslag (29 474, nr. 6) bestond binnen de commissie behoefte aan een nadere inhoudelijk beschouwing van de voorliggende problematiek en voorgestelde oplossingsrichting. De rapporteur brengt als volgt verslag uit van zijn bevindingen.

De commissie heeft de rapporteur, onder dankzegging voor de door hem verrichtte werkzaamheden, ontheven van zijn taak. De leden van de Kamer kunnen van dit verslag gebruik maken of ernaar verwijzen, om welke reden de commissie het hierbij openbaar maakt.

De voorzitter van de commissie,
Hofstra

De adjunct-griffier van de commissie,
De Veth

¹ Samenstelling:

Leden: Crone (PvdA), Bakker (D66), Hofstra (VVD), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), onder-voorzitter, Atsma (CDA), Timmermans (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Ten Hoopen (CDA), Slob (ChristenUnie), Van den Brink (LPF), Duyvendak (GroenLinks), Kortenhorst (CDA), Hessels (CDA), Gerkens (SP), Van Velzen (SP), Varela (LPF), Algra (CDA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), De Krom (VVD), Heemskerk (PvdA), Van Dam (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Van Egerschot (VVD) en Jonker (CDA).
Plv. leden: Tichelaar (PvdA), Dittrich (D66), Örgü (VVD), De Nerée tot Babberich (CDA), Van Hijum (CDA), Koenders (PvdA), Vos (GroenLinks), Joldersma (CDA), Van der Vlies (SGP), Hermans (LPF), Van Gent (GroenLinks), Verburg (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), De Ruiter (SP), Van As (LPF), De Haan (CDA), Blok (VVD), Samsom (PvdA), Van Dijken (PvdA), Van Heteren (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Tjon-A-Ten (PvdA), Waalkens (PvdA), Szabó (VVD), Weekers (VVD) en Van Dijk (CDA).

1. Inleiding: implementatie van Europese regelgeving

Minister Brinkhorst heeft aan het begin van dit jaar een nieuwe wet voorgesteld voor de elektriciteit, gas, post en telecomsector (Kamerstuk 29 474). De kern van deze wet is als volgt: indien de minister de Kamer in het traject voor dat een richtlijn door de Raad wordt aanvaard voldoende betreft bij de standpuntbepaling, is het zijns inziens niet meer nodig dat de Kamer nog betrokken wordt bij de implementatie van de richtlijn. De minister meent dat omzetting van de richtlijn door middel van een algemene maatregel van bestuur of ministeriele regeling kan geschieden. De aanleiding voor deze strategiewijziging is de oplopende implementatieachterstand van de Nederlandse regering. Op basis van onderzoek van het ministerie van EZ lijkt het erop dat implementatie van richtlijnen door formele wetgeving leidt tot een te late implementatie, terwijl implementatie bij AMvB tot tijdige omzetting leidt.

Om op dit voorstel in te gaan moet een onderscheid worden gemaakt tussen het proces van de totstandkoming van Europese wetgeving en de implementatie daarvan in de Nederlandse wetgeving. De minister koppelt deze zaken aan elkaar. Om die reden zullen we op beide onderdelen van het Europese en nationale wetgevingsproces ingaan. Eerst zullen we het proces van de totstandkoming van de richtlijnen beschrijven met daarbij de rol van de Kamer. Ofschoon het slechts om een beperkt voorstel tot verandering van een wet gaat, moet dit voorstel in een bredere context worden beoordeeld, omdat het beschouwd kan worden als een pilot-project. Mocht het de minister van EZ lukken om deze procedure aanvaard te krijgen, dan zal dat als voorbeeld dienen voor de andere ministeries. Om die reden is het dan ook breder getrokken. Voordat op bovenstaande onderwerpen zal ingegaan worden, zal eerst een nadere analyse van de aanleiding van deze wetswijziging worden ingegaan: de late implementatie van wetgeving.

2. Late implementatie van wetgeving

In de Memorie van Toelichting wordt uitgelegd wat de reden voor de wetswijziging is: Nederland loopt achter met de implementatie van richtlijnen. Dat is een terechte constatering. De norm ligt bij 1,5% van de aangenomen richtlijnen. Nederland scoort momenteel 2,8%. Dat is geen incident, maar is een trend die al langer waarneembaar is. Daar moet wel bij worden opgemerkt dat het percentage nu hoger is dan in andere periodes.

In de MvT wordt een verband gelegd tussen formele wetgeving en de late implementatie. Alleen als gebruik wordt gemaakt van formele wetgeving komt Nederland te laat. Aan de hand van enkele voorbeelden wordt deze stelling onderbouwd. Op deze onderbouwing is het een en ander af te dingen. Het lijkt erop alsof op deze manier de schuld bij de Tweede Kamer gelegd zou kunnen worden, terwijl uit verschillende analyses blijkt dat ook late indiening van de wetsvoorstellen van de zijde van de regering een bijdrage levert aan de verklaring van de trage Nederlandse implementatie. Andere verklaringen kunnen zijn: een piek in de aanvaarding van Europese richtlijnen brengt veel werkzaamheden met zich mee voor gespecialiseerde afdelingen binnen ministeries, waardoor vertraging kan ontstaan. Een andere verklaring is de vrij lange periode dat de Kamer geen controverse onderwerpen wilde behandelen als gevolg van demissionaire periodes. Tot slot kan de vraag opgeworpen worden om welke overschrijding van termijnen wordt gesproken: enkele weken of periodes die langer dan een half jaar uitvallen. In het laatste geval is sprake van ernstige vertraging, in het eerste geval is het niet goed te praten, maar is de schade zeer beperkt. In de bijlage is een nadere analyse opgenomen over de feiten ten aanzien van de implementatieachterstand van het ministerie

van Economische Zaken. Daarbij valt op, dat de achterstand in de afgelopen jaren teruggebracht is tot nul. Maar dat geldt uitsluitend voor het ministerie van Economische Zaken. Voor de andere ministeries is daar absoluut nog geen sprake van. Op grond daarvan zou de conclusie getrokken kunnen worden dat er momenteel voor het ministerie van Economische Zaken geen aanleiding is tot een aangepaste wetgevingsprocedure voor de implementatie van Europese regelgeving in de Nederlandse wetgeving. Die conclusie is te ondoordacht, vanwege de periodes dat er wel sprake was van achterstanden en van de aanstaande wetgeving op vele terreinen van het ministerie van Economische Zaken, waaronder post, telecom, gas en electriciteit.

Hoe het ook zij: een versoepeling van het implementatieproces zonder dat aan de rechten van de Kamer en de democratische legitimiteit wordt getornd is ook in het belang van de Kamer. Om die reden wil de Kamer constructief kritisch meedenken over verbetering en versoepeling van het Nederlandse implementatietraject.

3. Totstandkoming Europese wetgeving

In het kader van de zogeheten Eerste pijler van de Europese samenwerking komt Europese regelgeving via drie bindende rechtsinstrumenten tot stand: een richtlijn, verordening en beschikking. Dit laatste instrument hanteert de Commissie alleen: betrokkenheid van de Raad en het EP is er niet. Het gaat vaak om besluiten die individuele bedrijven betreffen. In deze notitie zullen we dit rechtsinstrument buiten beschouwing laten. De andere twee rechtsinstrumenten, richtlijn en verordening¹, zijn wel relevant. Het proces verloopt als volgt. Een richtlijn of verordening wordt voorgesteld door de Commissie: zij heeft het exclusieve recht van initiatief. Ze legt het voor aan de Raad en het Europees Parlement en licht de nationale parlementen in. Afhankelijk van het onderwerp wordt het Economisch en Sociaal Comité en/ of het Comité van de Regio's om advies gevraagd.

Het Europees Parlement stelt een rapport op, waarin het zijn amendementen op de voorgestelde wetgeving formuleert.

Ondertussen is ook de Raad van Ministers actief: niet op ministerieel niveau, maar op ambtelijk niveau. In de zogeheten raads werkgroepen wordt tussen de ambtenaren van de verschillende lidstaten gepoogd om tot overeenstemming te komen over de tekst van de wetgeving. Indien de ambtenaren het met elkaar eens kunnen worden, wordt de tekst voorgelegd aan de nationale ambassadeurs bij de Europese Unie, verenigd in het COREPER. Indien zij het ook eens zijn, gaat het stuk als een A-punt naar de agenda van de Raad van Ministers. Daar wordt dan een gemeenschappelijk standpunt ingenomen over het Commissie-voorstel en over de eventuele amendementen daarop van het Europees Parlement. Mochten de ambtenaren er niet uitkomen, ook dan wordt het geagendeerd bij het COREPER, met de bedoeling om te bezien of er een basis voor overeenstemming is. Misschien dat politieke druk noodzakelijk is: reden om het als een discussiepunt op een Raadsagenda te plaatsen. Dat is niet altijd een garantie dat er dan wel een positief besluit kan worden genomen.

In de eerste pijler is de meeste wetgeving onderworpen aan de zogeheten codecisieprocedure, waarbij het Europees Parlement volledig meebeslist. Het verloop daarvan is als volgt: nadat het EP zijn amendementen heeft geformuleerd neemt de Raad daarover een gemeenschappelijk standpunt in. Daar geeft hij aan welke EP-amendementen de Raad wil overnemen en welke niet. Hierna volgt zo nodig nog een tweede lezing door het EP en opnieuw een behandeling door de Raad. Mocht blijken dat er verschil van mening blijft bestaan tussen Raad en EP, dan vindt overleg plaats tussen vertegenwoordigers van EP en Raad. Ze moeten het uiteindelijk met elkaar eens worden over een compromis.²

¹ Indien de *Grondwet voor Europa* is aangenomen zal de naam van deze instrumenten verdwijnen en worden vervangen door kaderwet en wet.

² Dat is de zogeheten conciliatieprocedure.

Zoals reeds gezegd, de Commissie informeert de nationale parlementen over de voorgestelde Europese wetgeving. De Nederlandse regering beoordeelt deze nieuwe voorstellen en legt dat vast in de zogeheten BNC-fiches.¹ De Kamer ontvangt deze fiches over het algemeen na 9 tot 12 weken na het verschijnen van het commissiedocument in alle gemeenschapstalen. Deze fiches staan in de Kamer geagendeerd voor het eerstkomend Algemeen Overleg ter voorbereiding op een Raadsvergadering. Er wordt tot nu toe niet vaak gebruik gemaakt van de mogelijkheid om hier vragen of opmerkingen over te maken. De reden daarvoor is dat de fiches ook onvoldoende informatie geven over de inhoud van de voorstellen, de gevolgen voor het Nederlandse beleid en het standpunt van de Nederlandse regering.²

De geannoteerde agenda's voor de raadsvergaderingen verschijnen vaak twee tot drie dagen voor het Algemeen Overleg. Hier staan alleen de onderwerpen op die besproken zullen worden tijdens de Raadsvergadering: de ontwikkelingen in de raadswerkgroepen maken daar geen onderdeel van uit. Om die reden is de Kamer niet geïnformeerd over de ontwikkelingen van de besprekingen over voorstellen van de Commissie. De Kamer wordt dus pas weer over het voorstel van de Commissie geïnformeerd als de zaak wordt voorgelegd aan de Raad. Dan is de besluitvorming of rond – als het om een A-punt gaat – of het spitst zich nog toe op enkele hete hangijzers. In dat laatste geval kan over de andere onderdelen van het wetgevingsvoorstel niet meer worden gesproken. De betrokkenheid van de Kamer is dus niet optimaal.

4. Beoordeling voorstel Brinkhorst

De minister stelt in zijn stuk dat de Kamer zich moet richten op het moment waarop het nog invloed op de uiteindelijke wetgeving kan hebben, namelijk in het voortraject. Op deze analyse valt niets af te dingen: als de Tweede Kamer invloed wil hebben op de uiteindelijke wetgeving, zal hij zo vroeg mogelijk in het proces zijn mening moeten ventileren. Dat kan hij het beste doen zodra het wetgevingsvoorstel is gepubliceerd. Om er voor te zorgen dat dit in de toekomst ook zal gaan gebeuren zou een wijziging van de geannoteerde agenda aan de Kamer voorgesteld kunnen worden: in de bijlage op de brief zou het BNC-fiche opgenomen kunnen worden, waardoor de Kamerleden meer op de hoogte zijn van het bestaan van de voorgestelde wetgeving. Voorwaarde is wel dat de BNC-fiche meer inzicht moeten geven in de gevolgen voor het Nederlands beleid van de voorgestelde maatregel en meer informatie over het standpunt van de regering. Een dergelijke inhoud kan de Kamerleden helpen bij de formulering van de belangrijkste uitgangspunten op grond waarvan zij namens de fractie de richtlijn uiteindelijk zullen beoordelen. De regering weet dan op voorhand welke strategie ze moet kiezen om in ieder geval op voldoende draagvlak in de Kamer te kunnen rekenen. Hierbij moet bedacht worden dat na aanneming van de Grondwet voor Europa de Staten-Generaal in vroeger stadium betrokken zullen worden bij de Europese wet- en regelgeving. Op grond van de protocollen over de rol van de nationale parlementen en de subsidiariteits- en proportionaliteits-toets zal ieder nationaal parlement binnen zes weken een antwoord op de volgende vragen moeten geven:

1. moet de voorgestelde maatregel op Europees dan wel op nationaal niveau worden vastgesteld;
2. komt de voorgestelde maatregel overeen met de omvang van het geconstateerde probleem.

Bij dit proces zullen zowel Eerste als Tweede kamer worden betrokken.³

Gedurende het Brusselse onderhandelingsproces zou de Kamer op de hoogte gesteld moeten worden van de ontwikkelingen. Tot nu toe is dat niet het geval. De regering zou meer informatie – desnoods vertrouwelijk

¹ BNC staat voor Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen. Hiervan bestaan twee versies: de uitgebreide versie, waarin ook de onderhandelingsinstructies voor de ambtenaren zijn opgenomen en de gekuiste versie die naar de Kamer worden verzonden en openbaar zijn.

² Voor wat betreft de financiële gevolgen van het beleid heeft de Algemene Rekenkamer de ministeries er op gewezen dat ze onvoldoende inzicht biedt via de BNC-fiches.

³ Zie verder het rapport van de gemengde commissie subsidiariteitstoets dat in oktober is verschenen en op de website www.europapoort.nl is te vinden.

– moeten geven, waardoor de Kamer niet aan het einde van het onderhandelingsproces voor een voldoende feit wordt geplaatst. Het past binnen de gedragsregels van het verkeer tussen Kamer en regering om een dergelijk overleg te voeren. Tevens zou de volledige tekst van het wetgevingsvoorstel aan de Kamer als bijlage bij de geannoteerde agenda moeten worden verzonden voordat de Raad een gemeenschappelijk standpunt dan wel een politiek akkoord inneemt. Dergelijke garanties omtrent een goede informatievoorziening gedurende het proces van totstandkoming van de Europese regelgeving zouden in de wet vastgelegd moeten worden en niet alleen in de Memorie van Toelichting.

5. De vastgestelde richtlijn of verordening

Richtlijnen en verordeningen hebben een verschillende impact. Een verordening heeft een directe werking. De verordening hoeft niet in nationale wetgeving worden omgezet, maar heeft vaak wel tot gevolg dat nationale wetgeving moet worden gewijzigd om tegenstrijdige bepalingen op te heffen. Een richtlijn bepaalt het uiteindelijk te bereiken doel, maar laat de nationale overheden ruimte in het kiezen van de instrumenten waarmee het doel wordt bereikt.¹

Beide instrumenten bevatten verschillende bepalingen. Het volgende onderscheid kan worden gemaakt:

1. bepalingen waar geen enkele nationale beleidsruimte meer is;
2. bepalingen waar een zekere nationale beleidsruimte nog aanwezig is. Hier vallen ook de zogeheten kan-bepalingen onder.

6. Toekomstige implementatietrajecten

In het voorstel van de minister wordt voorgesteld om de implementatie van de richtlijnen voortaan bij AMvB te verrichten. Nationale beleidsruimte is er niet en als de Kamer in het voortraject voldoende is betrokken bij de totstandkoming van de wetgeving, hoeft ze zich niet meer met de omzetting van de Europese regels in de nationale wetgeving bezig te houden. Dat versnelt het proces en zorgt voor het inlopen van de implementatie-achterstand.

Maar de minister gaat echter voorbij aan het bovengenoemde onderscheid.

Ten aanzien van de eerste vorm van bepalingen is de ruimte voor een Tweede Kamer nagenoeg nul. Het gaat dan om onderdelen van de richtlijn, waar zeer nauwkeurig is omschreven wat in de nationale wetgeving zou moeten komen en op welke manier het moet worden uitgevoerd. Indien Brusselse regelgeving alleen uit dergelijke bepalingen zou bestaan, zou het legitiem zijn om de implementatie bij AMvB te doen.

Maar er zijn ook onderdelen van richtlijnen, waar nog wel een zeer nadrukkelijke beleidsruimte voor de nationale overheid bestaat. En daar is betrokkenheid van de Kamer zeer relevant, zeker vanuit het oogpunt van de democratische legitimiteit.

7. Alternatief

Om tegemoet te komen aan het voorstel van de minister zou de volgende weg in de toekomst bewandeld kunnen worden.

Nadat de richtlijn is aanvaard schrijft het ministerie binnen vier weken een implementatiebrief. In deze brief geeft de minister een overzicht van de bepalingen die volgens hem geen nationale beleidsruimte meer laten. De Kamer zal binnen vier weken na binnenkomst van de brief onderzoeken of hij de analyse deelt van de minister. Is de Kamer dezelfde mening toegedaan als de minister dan is er geen bezwaar om het instrument van AMvB te hanteren, mits daarvoor een bepaling in de wet is opgenomen. Indien de Kamer tot een andere conclusie komt zal hij op korte termijn in overleg

¹ De eerlijkheid gebiedt om te zeggen dat de meeste richtlijnen zo gedetailleerd zijn geworden dat er vrijwel geen nationale beleidsruimte meer is. Het verschil tussen verordening en richtlijn is aanzienlijk verminderd.

treden met de minister. De Kamer zal dan moeten aantonen waar de nationale beleidsruimte is en waarom. De minister zal de conclusie van de Kamer aanvaarden en indien de Kamer dat wenst met een formele wet komen. Indien de Kamer en de minister het eens zijn en in de wet een voorziening is getroffen dat wijzigingen via een AMvB tot stand kunnen en mogen komen, zal de minister zijn AMvB met een voorhangprocedure van een week indienen. Deze week is om de Kamer de gelegenheid te geven dat de inhoud van het AMvB overeenstemt met de inhoud van de eerder gezonden brief.

Er is geen specifieke positie voor de Raad van State voorzien. De Kamer kan binnen de gestelde termijnen altijd gebruik maken van de voorhanden zijnde expertise bij de raad van State, maar kan ook gebruik maken van andere experts en organen.¹

Voor alle duidelijkheid: de keuze voor formele wetgeving dan wel lagere regelgeving moet niet afhankelijk zijn van de mate van tijdigheid van implementatie, maar moet in overeenstemming zijn met de staatsrechtelijke bepalingen en tradities. Indien er geen grond in de formele wet is om de implementatie van wetgeving via een AMvB te regelen zou dat in de praktijk dus ook niet mogen gebeuren.²

De versterkte positie van de Kamer brengt een zwaardere verantwoordelijkheid voor de Kamer met zich mee: hij zal zelf dit onderzoek moeten doen. Deze taak moet in belangrijke mate voorbereid worden door de ambtelijke staf. In dat geval zou wellicht aansluiting gezocht kunnen worden bij de ambtelijke staf van de binnenkort in te stellen Commissie Subsidiariteit. Deze Commissie kent de wetgevende voorstellen al vanaf het begin van het traject en hoeft deze «slechts» te volgen om na aanvaarding van het voorstel snel een oordeel te kunnen vellen.

Er zijn twee voordelen aan dit voorstel:

- op basis van (vroeg)tijdige betrokkenheid van de Kamer bij het Europese wetgevingsproces zal hij zich meer bewust zijn van de beperkingen bij implementatie van Europese regels in nationale wetgeving.
- De discussie in de Kamer kan zich volledig richten op de elementen waar nog nationale beleidsruimte bestaat. Andere elementen worden buiten de discussie gelaten.

In vergelijking met het wetsvoorstel 29 474 zijn voor wat betreft de hoofdlijn van het voorstel de volgende wijzigingen aan te brengen:

1. in de wet moet de verbeterde informatievoorziening aan de Kamer over de onderhandelingen in de raadswerkgroepen en de verschillende ministerraden worden vastgelegd;
2. de kwaliteit van de BNC-fiches moet verbeterd worden door minimaal de volgende informatie te verstrekken:
 - inhoud van het wetgevingsvoorstel;
 - gevolgen en de voordelen voor het Nederlandse beleid;
 - de financiële gevolgen van het voorstel;
 - het standpunt van de Nederlandse regering: welke wijzigingen moeten in het voorstel worden aangebracht wil het aanvaardbaar voor de Nederlandse regering zijn.
3. de regering schrijft binnen vier weken na aanvaarding van het wetgevend voorstel een implementatiebrief waarin een voorstel voor implementatie wordt verwoord op grond van de vraag of er nationale beleidsruimte is of niet. De Kamer beoordeelt deze brief binnen vier weken. Is hij het er mee eens, dan kan de minister zijn voorstel handhaven. In het andere geval ontstaat er overleg tussen Kamer en minister. De Kamer zal dan moeten aangeven waar de nationale beleidsruimte zit. Mocht de Kamer bij zijn analyse blijven, dan zal de minister het oordeel van de Kamer moeten volgen.

¹ De Kamer kan alleen via de regering een advies van de Raad van State vragen. Om die reden willen we als gedragsregel hanteren dat indien de Kamer de regering vraagt om een advies van de Raad van State de regering dit voorstel altijd inwilligt.

² Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het ieder lid van de Kamer vrij staat om een politieke discussie te starten over elk onderwerp dat hij aan de orde wil stellen, dus ook over de bepalingen van Europese regelgeving waar geen nationale beleidsruimte is.

Indien de Vaste Kamercommissie deze voorstellen ondersteunt zal in overleg moeten worden getreden met het wetgevingsbureau om deze voorstellen in wetsteksten op te nemen.

Jan Jacob van Dijk
Culemborg, 22 december 2004

Inleiding

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel betoogt het kabinet dat de huidige structuur van de Nederlandse wetgeving op de terreinen energie, telecommunicatie en post onvoldoende is toegesneden op de flexibele verwerking van Europese eisen (MvT, pag. 2). Nederland implementeert de huidige richtlijnen te traag en verblijft in de Europese achterhoede op dit punt. De Lissabon-doelstellingen worden niet gehaald. Het kabinet geeft aan dat de achterstand in te implementeren regelgeving in 2003 ten opzichte van 2002 met bijna 100% is toegenomen (zie figuur bij paragraaf 1.2 MvT).

Tijdens de schriftelijke voorbereiding van het wetsvoorstel is door meerdere fracties geconstateerd dat het cijfermateriaal dat de minister in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel geeft, onvoldoende zicht biedt op de aard en omvang van de problematiek. Aan het lid-rapporteur Van Dijk is verzocht in zijn rapportage expliciet in te gaan op de cijfermatige analyse van de minister en zo mogelijk met aanvullende informatie te komen. Op verzoek van Van Dijk is deze analyse door het OVB uitgevoerd.

Op basis van het beschikbare materiaal komt het OVB tot de volgende bevindingen:

- er is sprake van een achterstand bij de implementatie van EU-regelgeving;
- EZ lijkt het slechter te doen dan andere departementen;
- de achterstand houdt nauw verband met het aantal richtlijnen vanuit de EU.

In het navolgende deel worden deze bevindingen toegelicht.

Vragen en werkwijze

Uit de analyse van de cijfers uit de memorie van toelichting en de aanvullende informatie die door de minister is verstrekt tijdens de presentatie van het wetsvoorstel komt steeds de vraag naar boven of de aard en omvang van de problematiek van dien aard zijn dat deze het wetsvoorstel noodzakelijk maken. De reeds beschikbare cijfers zijn daarvoor onvoldoende significant. Zo ontbreekt inzicht in:

- trendgegevens, cijfers over een wat langere periode;
- performance van EZ ten opzichte van andere departementen;
- analyse van oorzaken van vertraging (rol demissionaire kabinetten, rol van aantal EU-richtlijnen).

Ten behoeve van de rapportage is hiervoor contact gezocht met het departement. Dit heeft geresulteerd in een aantal aanvullende analyses. De gegevens van het departement zijn vervolgens geverifieerd door gebruikt te maken van statistische overzichten die bij de Kamer beschikbaar zijn. De verificatie heeft niet geleid tot andere bevindingen.

Trendgegevens

De gegevens in de Memorie van Toelichting beslaan een korte periode namelijk 2 tot 3 jaar. Op basis van zo'n korte periode is het niet mogelijk betrouwbare uitspraken te doen over het permanente karakter van de

achterstanden. Daarom is gezocht naar gegevens die een beeld geven over een langere periode.

Op grond van de Lissabon-doelstelling mogen de lidstaten voor interne-marktrichtlijnen maximaal een implementatietekort hebben van 1.5%. Uit de onderstaande tabel blijkt dat Nederland slechts drie keer aan deze doelstelling heeft voldaan.

Datum	Tekort in procenten
November 1997	4.6%
Mei 1998	2.2%
November 1998	3.8%
Mei 1999	2.4%
November 1999	2.8%
Mei 2000	3.0%
November 2000	2.5%
Mei 2001	2.0%
November 2001	1.3%
Mei 2002	1.3%
November 2002	1.3%
Mei 2003	2.0%
November 2003	2.6%
Mei 2004	2.8%

Bron: Single Market Scoreboard

Het implementatietekort in Nederland is te hoog. Opvallend zijn de sterke fluctuaties in het tekort. Die worden veroorzaakt omdat op basis van kleine groepen cijfers worden gepercenteerd. De implementatie van een of twee richtlijnen zorgt direct voor een daling van het implementatietekort. Ondanks de fluctuaties mag geconstateerd worden dat in Nederland de facto structureel sprake is van een implementatietekort van 2 tot 2,5%.

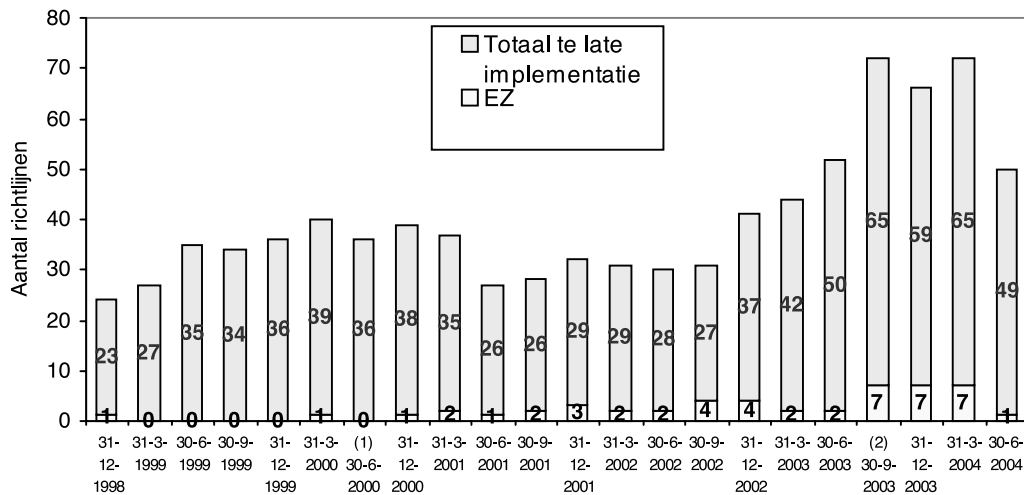
Performance van EZ

Verder is nagegaan wat het EZ aandeel is in de te late implementatie. Deze gegevens worden weergegeven in de onderstaande figuur.

EZ-regelgeving maakt maar een beperkt deel uit van het totale aantal te implementeren richtlijnen. De minister schrijft in de Memorie van Toelichting op bladzijde 4 dat maar liefst 100% van de EZ-regelgeving te laat wordt geïmplementeerd (via wetgeving). Het is in dit kader goed op te merken dat het bijvoorbeeld in 2002 om 2 richtlijnen ging! Als dus 1 richtlijn sneller was geïmplementeerd dan had een daling van maar liefst 50% procent gerealiseerd kunnen worden.

De figuur bevestigt het beeld uit de eerdere tabel. Nederland loopt achter. EZ hoeft slechts een beperkt aantal richtlijnen te implementeren. Betrouwbare uitspraken over de mate waarin EZ achterblijft ten opzichte van andere departementen zijn daarom niet te doen. Wel kunnen richtinggevende uitspraken worden gedaan. Deze uitspraken hebben een indicatief karakter.

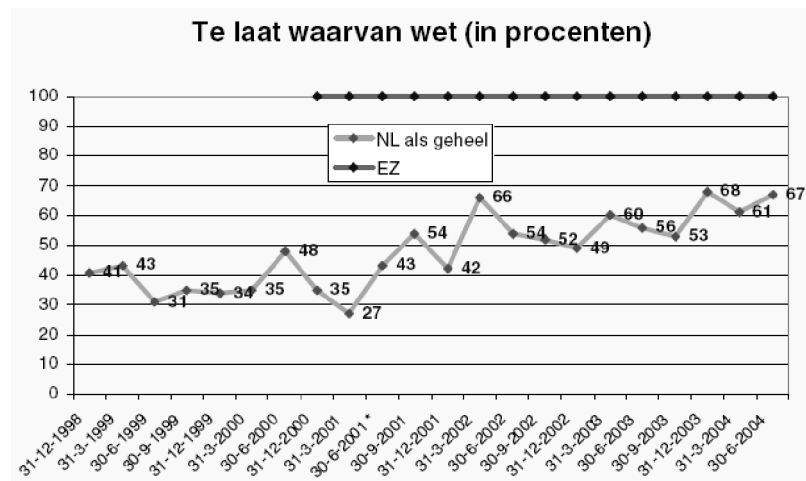
EG-implementatie in de jaren 1999-2004



- 1) Het kwartaaloverzicht per 30-09-2000 is niet beschikbaar.
- 2) Toename is veroorzaakt door overgang van het pakket van 5 richtlijnen inzake elektronische communicatie, die vanaf het kabinet Balkenende I tot het beleidsterrein van EZ behoorden (maar daarvoor onder V&W vielen).

EZ heeft een implementatieachterstand van 100% voor wat betreft implementatie van richtlijnen via wetgeving. Dat betekent dat alle EZ-richtlijnen die geïmplementeerd worden via wetgeving te laat worden geïmplementeerd. Dat is al jaren het geval.

Nederland als geheel doet het beter. Dat blijkt uit de onderstaande figuur. De conclusie, hoe indicatief ook, mag zijn dat EZ het slechter doet dan andere departementen.



Analyse van oorzaken van vertraging

Geprobeerd is na te gaan welke verklaringen gegeven kunnen worden voor de absolute achterstand van Nederland en de relatieve achterstand van EZ.

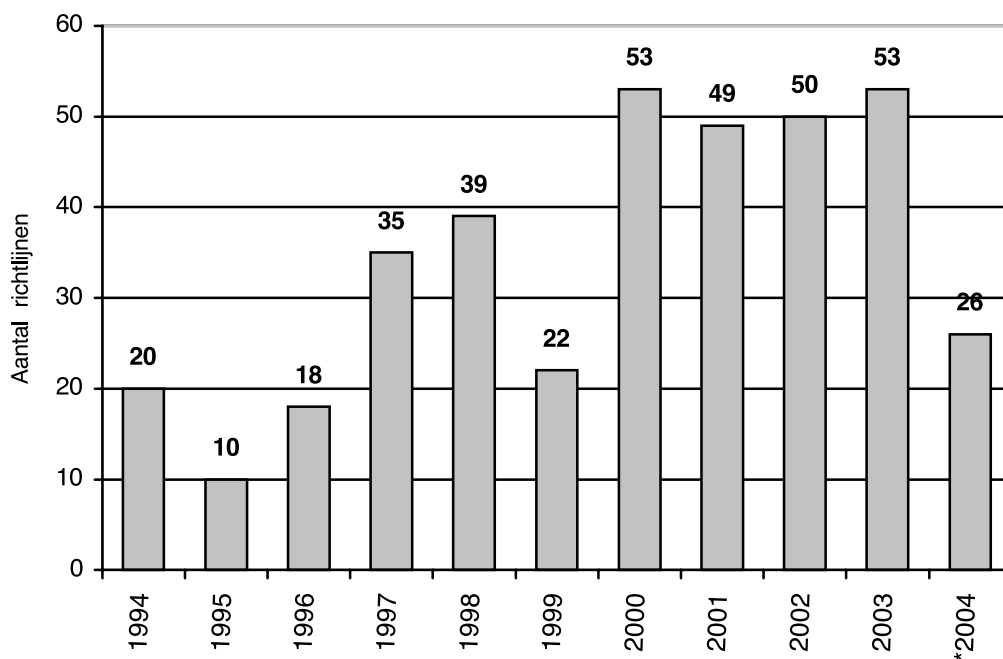
1) De relatie tussen de productie van richtlijnen en implementatieachterstanden

In de volgende grafiek is aangegeven hoeveel richtlijnen per jaar zijn bekendgemaakt in het Publicatieblad. In de tabel zijn uitsluitend richtlijnen opgenomen die goedgekeurd zijn door het Europees Parlement en de Raad. Richtlijnen van de Europese Commissie en richtlijnen van alleen de Raad van de Europese Unie zijn derhalve niet meegeteld.

Wanneer de bovenstaande grafiek (productie van richtlijnen) wordt afgezet tegen de grafiek over het aantal richtlijnen dat te laat wordt geïmplementeerd, blijkt uit de nota naar aanleiding van het verslag, dan valt het volgende op:

- de productiepiek aan richtlijnen in de jaren 1997 en 1998 heeft waarschijnlijk geleid tot de toename in implementatieachterstanden in de jaren 1999, 2000, en begin 2001;

Aantal richtlijnen van het Europese Parlement & de Raad



* Tot 26 november 2004

- de productie-afname van het aantal richtlijnen in 1999 heeft waarschijnlijk geleid tot de daling midden 2001 van het aantal richtlijnen dat te laat werd geïmplementeerd;
- de productiepiek aan richtlijnen in de jaren 2000, 2001 en 2003 heeft waarschijnlijk geleid tot de toename in implementatieachterstanden in de jaren 2003 en begin 2004.

Met andere woorden: tussen de 1 en 2 jaar nadat er een productiepiek aan richtlijnen ontstaat in Brussel, neemt de implementatieachterstand toe. Er is een directe relatie tussen het aantal richtlijnen en het implementatiedeficit.

2) Invloed van twee demissionaire kabinetten

De kabinetten Paars II en Balkenende I waren respectievelijk demissionair van 16 april 2002 tot en met 21 juli 2002 en van 16 oktober 2002 tot en met 26 mei 2003. In de volgende tabel wordt onderzocht of de Tweede Kamer meer tijd nodig had om een EZ-wetsvoorstel te behandelen, indien het kabinet demissionair was. Hierbij wordt uitgegaan van de wetsvoorstellen die strekken tot implementatie van de richtlijnen, bedoeld in grafiek 3 van de nota naar aanleiding van het verslag. Richtlijnen die bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling zijn geïmplementeerd, zijn buiten beschouwing gelaten. Het verslag van de Tweede Kamer is als ijkpunt gebruikt. Dit wil zeggen: dat onderzocht is of het verslag (grotendeels) is gemaakt tijdens een demissionaire periode en dat onderzocht is welke tijd de Tweede Kamer nodig had om het verslag op te stellen en uit te brengen. Ook is onderzocht hoeveel tijd de Minister nodig had om de nota n.a.v. het verslag uit te brengen.

Richtlijn.	Datum waarop het voorstel is ingediend bij de TK.	– Datum waarop TK het verslag uitbracht. – Werd het verslag grotendeels gemaakt tijdens een demissionaire periode? – En welke tijd had de TK nodig om het verslag uit te brengen.	– Datum waarop de Minister het verslag uitbracht. – Werd de nota n.a.v. het verslag grotendeels gemaakt tijdens een demissionaire periode? – En welke tijd had de Minister nodig om de nota n.a.v. het verslag uit te brengen.	Vond de parlementaire behandeling gedeeltelijk plaats in een demissionaire periode?
Interne markt aardgas	30-03-99	– 03-11-99 – Nee – ± 7 mnd.	– 02-12-99 – Nee – ± 1 mnd.	Nee
Transparatierichtlijn	16-07-01	– 17-10-01 – Nee – ± 3 mnd.	– 19-11-01 – Nee – ± 1 mnd.	Nee
Biotechnologische uitvindingen	28-05-99	– 17-08-99 – Nee – 2½ mnd.	– 10-12-99 – Nee – ± 4 mnd.	Ja
Meeteenheden	07-06-00	– 04-09-00 – Nee – ± 3 mnd.	– 23-11-00 – Nee – ± 2½ mnd.	Nee
Rechtsbescherming modellen (Benelux-wetgeving, in feite verdrag)	03-02-03	n.v.t.	n.v.t.	Ja
Elektronische handtekening	18-05-01	– 09-07-01 – Nee – ± 2 mnd.	– 12-12-01 – Nee – ± 5 mnd.	Ja
Elektronische communicatienetwerken	15-04-03	– 28-05-03 – Ja - ± 1½ mnd.	– 11-06-03 – Nee – ± ½ mnd.	Ja
Commissierichtlijn Telecom	15-04-03	– 28-05-03 – Ja – ± 1½ mnd.	– 11-06-03 – Nee - ± ½ mnd.	Ja
Richtlijn duurzame elektriciteit	06-02-03	– 27-03-03 – Ja - ± 2 mnd.	– 09-04-03 – Ja - ± ½ mnd.	Ja
Gemeenschappelijke markt elektriciteit en gas	15-12-03	17-02-04 – Nee - ± 2 mnd.	– 23-02-04 – Nee – ± ½ mnd.	Nee

Uit de tabel blijkt dat de Tweede Kamer tijdens demissionaire periodes op het terrein van EZ telkens twee maanden of minder nodig had om het verslag uit te brengen, terwijl «normaal» de Tweede Kamer steeds twee maanden of meer nodig had om het verslag uit te brengen. Op grond van de tabel kan in elk geval de conclusie worden getrokken dat de Tweede

Kamer in demissionaire periodes niet meer tijd nodig had om het verslag uit te brengen. De achterstanden in implementatie uit de afgelopen jaren kunnen niet worden verklaard uit de demissionaire status van vorige kabinetten.