

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Doel, aanleiding en reikwijdte

1.1 De inhoud op hoofdlijnen

Dit wetsvoorstel strekt tot verruiming van de bestaande delegatiegrondslagen op het terrein van de energie, post en telecommunicatie, zodat EG-besluiten op die terreinen in een kortere tijdsspanne kunnen worden geïmplementeerd. Belangrijk is dat het primaat van de politiek wordt behouden. Daarom zullen beide kamers van de Staten-Generaal in een zo vroeg mogelijk stadium worden betrokken bij de totstandkoming van die EG-besluiten en bij de keuzes die Nederland bij de implementatie van die besluiten kan maken. Het gaat dus om een verbetering van het huidige stelsel in twee opzichten: a) een beter resultaat, namelijk tijdige implementatie door voortaan in beginsel bij lagere regelgeving te implementeren, en b) een beter proces, namelijk een effectievere betrokkenheid van het Nederlandse parlement door die betrokkenheid in de tijd naar voren te halen.

Op het tijdstip dat een richtlijn¹ of een verordening² van de Europese Unie in werking treedt is de inhoud daarvan bindend vastgelegd. In de meeste gevallen leggen richtlijnen en verordeningen de kern van het te voeren beleid dwingend vast. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd om een kader te scheppen waarmee vastgestelde richtlijnen en verordeningen met behoud van het primaat van de politiek tijdig kunnen worden geïmplementeerd. «Met behoud van het primaat van de politiek» doordat tegelijkertijd wordt beoogd om de aandacht die van oudsher ligt bij de implementatie van

¹ Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat, maar het wordt aan de lidstaten overgelaten de vorm en middelen te kiezen om dit resultaat te bereiken (artikel 249 EG-Verdrag). Een richtlijn kan daarom omschreven worden als een bindende instructie van de EG aan de lidstaten om hun nationale recht aan te passen zoals in die richtlijn is omschreven.

² Een verordening heeft een algemene strekking, is bindend en is rechtstreeks toepasbaar in de lidstaten (artikel 249 EG-Verdrag). Een verordening kan daarom omschreven worden als een Europese wet.

richtlijnen en verordeningen, te verplaatsen naar de periode waarin de hoofdlijnen van het Europese én nationale beleid worden gemaakt; namelijk de periode van onderhandelingen in Brussel en Straatsburg tussen het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie.

Om dit te bereiken wordt een nieuwe beleids- en gedragslijn voor richtlijnen en verordeningen op het terrein van energie, post en telecommunicatie voorgesteld. Nieuw aan deze lijn is dat:

I. de Staten-Generaal niet alleen geïnformeerd zullen worden over het standpunt dat in de onderhandelingen zal worden ingenomen, maar ook over de keuzes die Nederland bij de implementatie van die besluiten kan maken;

II. het zwaartepunt van de betrokkenheid van de Staten-Generaal verschuift van de implementatiefase naar de totstandkomingsfase van richtlijnen en verordeningen, zodat tijdig met de Staten-Generaal van gedachten kan worden gewisseld ten aanzien van het in te nemen standpunt;

III. aan de lagere regelgever de bevoegdheid wordt gegeven om deze richtlijnen en verordeningen te implementeren.

Deze nieuwe beleidslijn is naar het oordeel van de regering evenwichtig, omdat de Staten-Generaal bij alle keuzes die gemaakt worden betrokken blijven. Zowel voor wat betreft de keuzes die op Europees niveau gemaakt worden, als voor wat betreft de keuzes die bij de implementatie op nationaal niveau gemaakt worden.

1.2 Schets van het probleem

Allereerst is niet-tijdige aanpassing van Nederlandse wetgeving aan Europese regelgeving een probleem vanuit het perspectief van de Europese interne markt. Bij structurele hervorming van de economie (het Lissabon-proces) hoort dat vanuit internationale ontwikkelingen geïndiceerde veranderingen snel moeten kunnen worden doorgevoerd. Niet-tijdige aanpassing van de regelgeving vormt daarnaast een belemmering van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid binnen de Unie; deze is te meer van belang nu op markten als energie, telecommunicatie en post de bedrijven internationaal opereren en concurreren.

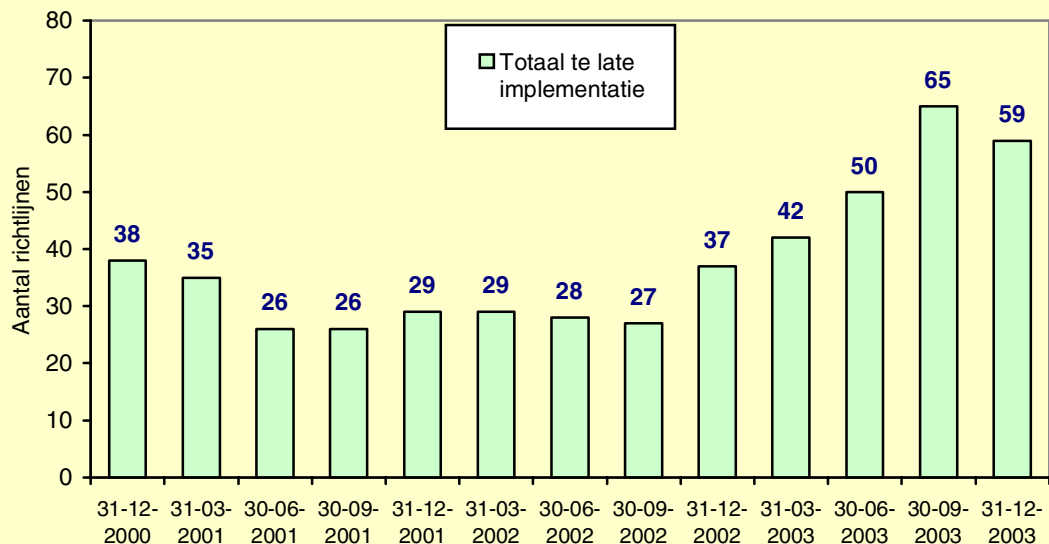
De huidige structuur van de Nederlandse wetgeving op de terreinen energie, telecommunicatie en post lijkt onvoldoende toegesneden op deze flexibele verwerking van Europese eisen. Dat blijkt uit het niet halen van de Lissabon-doelstelling van een maximaal implementatiedeficit van 1,5% op het terrein van de interne markt. Per begin mei 2003 stond Nederland op bijna 2% (Scoreboard Interne Markt 5 mei 2003). Daarmee stond Nederland op een 7e plaats in Europa. Sindsdien is de situatie binnen Nederland echter verslechterd (zie hierna).¹ Niet alleen voor richtlijnen en verordeningen op het terrein van de interne markt is er een probleem, maar op alle beleidsterreinen gaan sinds 2002 de prestaties van Nederland bij tijdige implementatie gestaag achteruit. De achterstand is in 2003 met bijna 100% toegenomen.

Te late EG-implementatie in het jaar 2003

	EZ	Waarvan implementatie dmv wet in formele zin	Nl. als geheel	Waarvan implementatie dmv wet in formele zin
Per 31/12/03	8	8	59	40
Per 30/9/03	6	6	65	32
Per 30/06/03	1	1	50	28
Per 31/03/03	1	1	42	26
Per 31/12/02	3	3	37	18

¹ Er is nog geen geactualiseerde versie van het Scoreboard.

EG-implementatie in de jaren 2001, 2002 en 2003



Nederland als geheel

1.3 Bijdrage van het wetsvoorstel aan de oplossing

Algemeen

Op 10 oktober 2003 heeft de regering zijn zorgen uitgesproken over deze toename (Kamerstukken II 2003/04, 21 109 nr. 117). Als probleemanalyse is genoemd: «De achterstand bij het implementeren van richtlijnen heeft een aantal oorzaken:

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

Dit wetsvoorstel voorziet, voor de EZ-wetgeving voor transitie markten (zie voor redengeving hieronder), in maatregelen voor de lange termijn om de onder e (en onder a) genoemde oorzaken aan te pakken. Hiernaast neemt het kabinet een aantal andere maatregelen (die zien op de oorzaken sub b tot en met d), die in bovengenoemde brief zijn weergegeven.¹

Waarom juist energie, post en telecommunicatie?

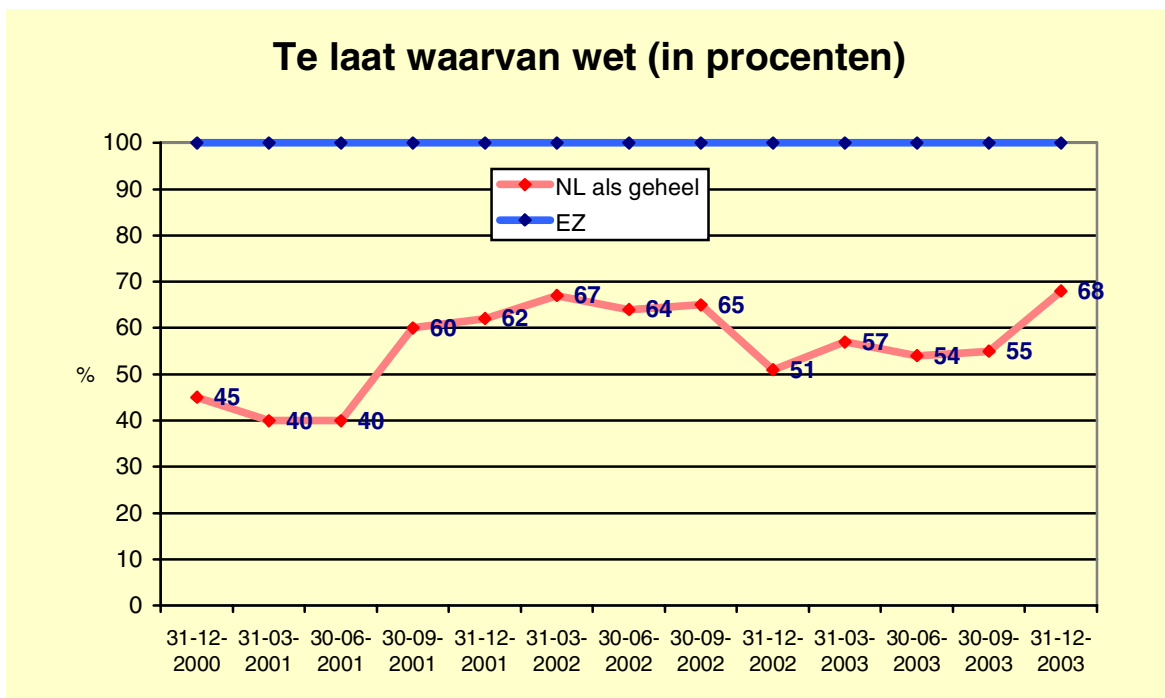
Het wetsvoorstel wijzigt EZ-wetten die zien op geregeerde markten waar voorheen monopolies heersten of in afbouw zijn: de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Postwet en de Telecommunicatiewet. Voor juist deze wetten is gekozen om de volgende redenen. Het gaat hier om economische regulering van markten die in transitie zijn. Van monopolie naar daadwerkelijke concurrentie. Vanwege deze transitie worden deze Euro-

¹ De onvoldoende alarmerende werking van de bestaande voortgangsbewaking (oorzaak b) wordt verbeterd door het kabinet hierin een grotere regie-rol te geven. Oorzaak c (korte implementatietermijnen) wordt beoogd te verbeteren door hiervoor op Europees niveau meer aandacht te vragen. Oorzaak d heeft geleid tot gerichte acties binnen de betrokken departementen.

pese regels ook frequent gewijzigd. Het gaat daarbij om markten waarop de betrokken bedrijven internationaal opereren en concurreren. Juist op deze terreinen dienen rechtsgelijkheid en rechtszekerheid binnen de gehele Europese Unie kernwaarden te zijn. Daarom is de aanpak van het wetsvoorstel op deze terreinen van groot belang.

Implementatie op een lager niveau van regelgeving levert voor wat betreft de genoemde beleidsterreinen van het ministerie van Economische Zaken een bijdrage aan de oplossing van het probleem, aangezien de ervaringen over de jaren 2001, 2002 en 2003 leren dat EG-implementatie *steeds*, maar ook *uitsluitend dan*, te laat geschiedt als wijziging van de wet nodig is. Als daarentegen wordt geïmplementeerd bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling geschiedt dit altijd op tijd. Over de jaren 2001, 2002 en 2003 moest EZ 19 EG-richtlijnen implementeren. Daarvan zijn er 13 te laat geïmplementeerd: in alle 13 gevallen ging het om wetgeving in formele zin. In 6 gevallen is op tijd geïmplementeerd: in alle 6 gevallen ging het om amvb's of ministeriële regelingen. Om een goed inzicht te krijgen waarom te laat is geïmplementeerd, is uitgezocht hoeveel tijd EZ, de Raad van State en het parlement nodig hadden. De uitkomsten hiervan zijn opgenomen in bijlage II bij het algemeen deel van de toelichting.

Hieronder is een en ander in een grafiek uitgezet, waarbij tevens een vergelijking is gemaakt met Nederland als geheel (Bron: kwartaaloverzichten 21 109). Uit de grafiek blijkt dat die cijfers voor Nederland als geheel veel minder zwart-wit liggen.



Het is echter niet genoeg om te volstaan met delegatie van regelgevende bevoegdheid. Het is tevens belangrijk om het primaat van de politiek te behouden. Deze beide doelen kunnen verenigd worden door een actievere betrokkenheid van het parlement gedurende de *totstandkoming* van de

Europese regelgeving (zie hierna paragraaf 3.2). De regering zal zich daarvoor inzetten en gaat ervan uit dat dit weerklank bij het parlement zal vinden.

Uit het rechtsvergelijkende overzicht (zie hierna paragraaf 5) blijkt dat beide gedragslijnen gezamenlijk – dus actievere betrokkenheid nationale parlement tijdens de totstandkoming van Europese regelgeving en vaker delegatie van regelgevende bevoegdheid bij implementatie – een recept voor succes vormen.

Voor wat betreft de actieve betrokkenheid van het Nederlandse parlement ligt er een relatie met het vervolg op de motie-Jurgens c.s. van 28 november 2000 (Kamerstukken I 2000/01, 26 200 VI, nr. 65, nr. 37b). In deze motie werd de regering gevraagd om een proeve van een grondswetswijziging waarbij het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie wordt erkend en regels worden geformuleerd voor de implementatie van EG-besluiten in de Nederlandse wetgeving, die betrokkenheid van de Staten-Generaal ook bij een versnelde procedure verzekert. Deze motie heeft geleid tot het onderzoeksrapport «De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie», waarover naar verwachting tegen de zomer van 2004 een kabinetsreactie verschijnt. In dit kabinetsstandpunt zal onder meer worden ingegaan op de mogelijkheid van een in de Grondwet op te nemen vereenvoudigde wettelijke procedure ter implementatie van EU-richtlijnen. Hierbij kan worden gedacht aan een procedure vergelijkbaar met het systeem van de stilzwijgende goedkeuring van verdragen.

1.4 Urgentie van het wetsvoorstel

Naast de bovengeschetste urgente problemen rond de oplopende achterstanden op (juist) het terrein van de energie, post en telecommunicatie, is er nog een aanleiding om dit wetsvoorstel juist nu in te dienen. Die is dat het een belangrijke waarde heeft in de aanloop naar het Nederlandse voorzitterschap; daarbij wordt er van uitgegaan dat ten minste de Tweede Kamerbehandeling voor 1 juli 2004 afgerond zal zijn.

Gelet op de oplopende achterstanden bij de implementatie van richtlijnen en verordeningen en de noodzaak om deze achterstanden weg te werken, wordt met dit wetsvoorstel – binnen de huidige grondwettelijke kaders – beoogd om de implementatie van EG-besluiten op het terrein van de energie, post en telecommunicatie te versnellen. Deze versnelling zal onder meer bereikt moeten worden door de betrokkenheid van de Staten-Generaal in de implementatiefase te verschuiven naar de totstandkomingsfase van die EG-besluiten. Doordat de Staten-Generaal actief zullen worden betrokken bij de totstandkoming van die richtlijnen en verordeningen en bij de keuzes die Nederland bij de implementatie van die besluiten kan maken, blijft, zoals de eerder genoemde motie-Jurgens wenst, de betrokkenheid van de Staten-Generaal verzekerd.

2. Ontwikkelingen binnen de Europese Unie

De beleidsvisie achter dit wetsvoorstel is dat de Europese en nationale rechtsordes steeds verder vervlochten raken. Deze visie doet in de dagelijkse praktijk van de Europese integratie al langer opgeld. De richtlijn als wetgevingsinstrument is een goed voorbeeld: de doelstellingen en belangrijkste voorwaarden worden op Europees niveau vastgesteld, waarna de praktische uitwerking en uitvoering op nationaal niveau plaatsvindt. Ook de samenwerking tussen de Europese en nationale rechters via de prejudiciële procedure toont een verwevenheid aan tussen de Europese en nationale rechtsordes. Deze verwevenheid komt niet alleen tot uitdrukking in een puur juridische context, maar ook en nog veel belangrijker in een politieke context. Bijvoorbeeld de functie als Nederlandse minister heeft een dubbel politiek karakter: enerzijds als lid van het Neder-

landse kabinet en binnen deze nationale context ministeriële taken verrichtend, anderzijds als lid van de Raad van de Europese Unie deelnemend aan het Europese politieke proces.

Hoewel deze politieke verwevenheid op diverse vlakken zeker aanwezig is, bleef lange tijd de rol van de nationale parlementen in het Europese politieke proces onderbelicht. Het Europees Parlement daarentegen heeft door de jaren heen met elke verdragswijziging zijn rol zien groeien, evenals zijn controlemogelijkheden op het functioneren van de Europese instellingen. Wel past daarbij een belangrijke kanttekening: de controle op het functioneren van de nationale regeringen met betrekking tot de activiteiten van de Unie ligt nu juist weer bij de nationale parlementen. Dit onderstreept andermaal de verwevenheid ook voor de parlementaire controle tussen de Europese en nationale politieke realiteit.

In 1989 hebben de verschillende nationale parlementen de informele overlegstructuur COSAC¹ opgezet om nauwer te kunnen samenwerken bij Europese aangelegenheden. Daarmee werd voor het eerst over de gehele Unie de politieke rol van de nationale parlementen bij Europese aangelegenheden zichtbaar gemaakt. Dit werd bij het Verdrag van Maastricht verder versterkt door middel van twee politieke verklaringen.² Pas bij het Verdrag van Amsterdam is voor deze rol een apart bindend protocol geformuleerd.³ Bij het Verdrag van Nice werd andermaal de politieke rol van de nationale parlementen bij de Europese integratie onderstreept door hen uitdrukkelijk uit te nodigen voor een brede discussie over de toekomst van de Europese Unie.⁴ Dit heeft tot de Europese Conventie geleid waarin de nationale parlementen door middel van vertegenwoordigers duidelijk hun bijdrage hebben kunnen leveren.

Tijdens de Europese Conventie hebben twee werkgroepen (namelijk werkgroep «subsidiariteitsbeginsel» en werkgroep «De rol van de nationale parlementen») zich gebogen over de rol van de nationale parlementen, in het bijzonder bij het toezicht op de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. De resultaten van de Europese Conventie inzake de betrokkenheid van de nationale parlementen zijn in het ontwerp-Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (document CONV 850/03) terug te vinden in het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie en in het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Beide protocollen versterken de rol van de nationale parlementen in de Europese besluitvorming.

In de Staat van de Unie (Kamerstukken II, 2003/04, 29 201, nr. 1) heeft de regering expliciet aangegeven deze grotere rol van nationale parlementen toe te juichen. Meest in het oog springende elementen in het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen zijn: 1. de sterke uitbreiding van de informatieplicht van de Commissie richting nationale parlementen; 2. de uitgebreidere rol van COSAC, met name bij de samenwerking tussen nationale parlementen onderling en met het EP. Kern van het subsidiariteitsprotocol is de invoering van een «early warning» systeem. Dit systeem houdt in dat door de communautaire wetgever géén standpunt mag worden ingenomen gedurende de zes weken nadat een ontwerprichtlijn of -verordening is gezonden naar de nationale parlementen, het Europees Parlement en de Raad⁵. Gedurende deze zes weken kunnen de nationale parlementen een gemotiveerd advies toezenden aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie, waarin wordt aangegeven waarom het voorstel naar het oordeel van het nationale parlement in kwestie strijdig is met het subsidiariteitsbeginsel.⁶

De Europese ontwikkelingen zelf geven dus alle aanleiding om opnieuw te kijken naar de rol van de nationale parlementen in het wetgevingsproces met name in geval van implementatie van Europese regelgeving. Uit de verslagen van bovengenoemde werkgroepen en de resultaten van de

¹ COSAC is de afkorting van de Franse benaming van deze instantie: Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires. COSAC werd op 16 en 17 november 1989 te Parijs ingesteld en is een forum voor gedachtewisseling tussen de commissies voor Europese aangelegenheden van de verschillende nationale parlementen.

² Verklaring betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie en de Verklaring betreffende de conferentie van de nationale parlementen.

³ Protocol nr. 9 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie (CIG 50/03 ADD 1).

⁴ Verklaring nr. 23 betreffende de toekomst van de Unie.

⁵ Artikel 4 van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie.

⁶ Artikel 3 van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie en artikel 5, eerste alinea, van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (CIG 50/03 ADD 1).

Europese Conventie kan een aantal algemene noties worden genoemd die relevant zijn voor dit wetsvoorstel.

In de eerste plaats is volgens beide werkgroepen binnen de Europese Unie een eigen rol weggelegd voor de nationale parlementen. Een grotere betrokkenheid van de nationale parlementen versterkt de democratische legitimiteit van de Unie en brengt volgens deze werkgroepen wellicht de burger dichter bij de Unie.

In de tweede plaats is het noodzakelijk om de EU in de lidstaten zelf te «verankeren» en daarbij is juist een rol weggelegd voor de nationale parlementen, waarbij de constitutionele regelingen op nationaal niveau niet mogen worden doorkruist en ook geen afbreuk wordt gedaan aan de rol van het Europees Parlement.

In de derde plaats wordt uitdrukkelijk onderstreept dat de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel een politieke aangelegenheid is die voor de inwerkingtreding van een besluit moet plaatsvinden. Deze politieke toetsing «ex ante» zou in eerste instantie mede door de nationale parlementen moeten plaatsvinden. Dit impliceert volgens beide werkgroepen dat er behoefte is aan een grotere controle van de nationale parlementen op hun regeringen bij het bepalen van standpunten over communautaire aangelegenheden¹.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel: een nieuwe aanpak

3.1 Algemeen

Zoals gezegd strekt het wetsvoorstel tot verruiming van de bestaande delegatiegrondslagen op het terrein van de energie, post en telecommunicatie, zodat EG-besluiten op die terreinen in een kortere tijdsspanne kunnen worden geïmplementeerd. Eveneens is aangegeven dat het van groot belang is dat het primaat van de politiek wordt behouden. Om die reden zullen de Staten-Generaal in een zo vroeg mogelijk stadium worden betrokken bij de totstandkoming van die EG-besluiten en bij de keuzes die Nederland bij de implementatie van die besluiten kan maken. Ter toelichting daarop wordt hieronder het totale regelgevingsproces chronologisch beschreven, beginnend bij het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn of verordening, en eindigend bij de vaststelling van de implementatiemaatregel.

3.2 Totstandkoming van richtlijnen en verordeningen

Voorstel Europese Commissie

De onderhandelingen in Brussel beginnen officieel op het tijdstip dat de Europese Commissie een ontwerprichtlijn of verordening heeft ingediend bij het Europees Parlement en de Raad van Ministers. Dit ontwerp vormt het uitgangspunt van de onderhandelingen. In de praktijk zal de Minister van Economische Zaken² in de Raad van Ministers een standpunt moeten innemen ten aanzien van de ontwerprichtlijn of -verordening als geheel, alsmede ten aanzien van de afzonderlijke artikelen. Om de Staten-Generaal te betrekken bij de beleidsontwikkeling in Europa en dus ook Nederland, zal de Minister van Economische Zaken de Staten-Generaal op de hoogte stellen van het regeringsstandpunt op hoofdpijnen ten aanzien van voorstellen van de Commissie tot vaststelling van richtlijnen of verordeningen op het terrein van de energie, post en telecommunicatie. Aan de hand van dit standpunt en de ontwerprichtlijn of ontwerpverordening kan met de Staten-Generaal van gedachten worden gewisseld. Hiermee is verzekerd dat de Staten-Generaal betrokken worden bij het uiteindelijke resultaat.

Omdat Nederland straks één van de 25 lidstaten is, is het zaak dat het Nederlandse standpunt zo spoedig mogelijk wordt vastgesteld. Om die

¹ Conclusie 6, tweede en derde volzin, van werkgroep I «subsidiariteitsbeginsel (CONV 286/02, WG I 15), alsmede de algemene opmerkingen 6 en 7 van werkgroep IV Eindverslag van werkgroep IV betreffende de rol van de nationale parlementen (CONV 353/02, WG IV 17).

² Waar in deze toelichting wordt gesproken over het door de Minister van Economische Zaken in Brussel in te nemen standpunt, wordt steeds bedoeld op regeringsstandpunt dat in Brussel door de Minister van Economische Zaken wordt uitgedragen. Immers, uiteraard is en blijft de voorbereiding van het Nederlandse standpunt ten behoeve van de Raadsvergaderingen steeds een aangelegenheid van algemeen regeringsbeleid (art. 4, tweede lid, sub i, Reglement van orde voor de minister-raad). De zinsnede «zijn standpunt» is slechts een korte praktische aanduiding van het uiteindelijke in Brussel zichtbare resultaat; dat laat onverlet dat het steeds om een regeringsstandpunt gaat.

reden zal de Staten-Generaal zo spoedig mogelijk nadat het ontwerp is ingediend bij de Raad op de hoogte worden gesteld van het regeringsstandpunt op hoofdlijnen. Een en ander is thans praktijk ten aanzien van de zogeheten BNC-fiches (Kamerstukken 22 112)¹; beoogd wordt dat die praktijk een veel actievere rol van het parlement te zien zal geven. Op grond van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie (behorend bij ontwerp-Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa) hebben de Staten-Generaal, zoals uiteengezet in paragraaf 2, de bevoegdheid om een gemotiveerd advies toe te zenden aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie, waarin wordt aangegeven waarom het voorstel naar hun oordeel strijdig is met het subsidiariteitsbeginsel. Dit gemotiveerd advies moet binnen zes weken nadat het voorstel aanhangig is gemaakt worden ingediend. De inzet van de regering is om haar standpunt op hoofdlijnen ten aanzien van ontwerprichtlijnen en ontwerpverordeningen op het terrein van de energie, post en telecommunicatie ruimschoots voor het aflopen van de termijn van zes weken aan de Staten-Generaal te zenden. De Staten-Generaal kan bij zijn afweging om al dan niet een gemotiveerd advies uit te brengen, dus 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.

Besluitvorming in de Raad van Ministers (EG)

Aan de hand van de agenda van de Raad worden de Staten-Generaal geïnformeerd over de onderwerpen die geagendeerd zijn en van het standpunt dat door de Minister van Economische Zaken ten aanzien van die onderwerpen zal worden ingebracht. Ook dit is reeds praktijk (Kamerstukken 21 501). Ook hier wordt beoogd een actiever debat terzake te stimuleren. In sommige gevallen wordt in de Raad van Ministers een politiek akkoord gesloten ten aanzien van het gemeenschappelijk standpunt dat later formeel wordt vastgesteld. In dat geval is het inhoudelijke besluit reeds genomen en valt het gemeenschappelijk standpunt te beschouwen als een formele bekrachtiging van het politieke akkoord. Uiteraard wordt er naar gestreefd om de Staten-Generaal te informeren voordat een dergelijk politiek akkoord wordt gesloten, dus voorafgaand aan het cruciale besluit.²

De regering is voornemens om – na een geslaagde proef in de jaren 2000 tot en met 2002 – de belangrijkste EG-conceptrichtlijnen ter voorlichting aan de Raad van State voor te leggen. Doelstelling is om mogelijke problemen die zouden kunnen optreden bij de implementatie van Europese regelgeving, zoveel mogelijk vóór de vaststelling daarvan te signaleren. Het gaat daarbij, zo is het voornemen, regeringsbreed om 3 basisrichtlijnen per jaar; de selectie vindt plaats in interdepartementaal kader³. In het geval dat een basisrichtlijn op het terrein van de energie, post of telecommunicatie aan de Raad wordt voorgelegd, zal de Minister van Economische Zaken ernaar streven om het advies gelijktijdig met zijn standpunt op hoofdlijnen aan de Staten-Generaal ter beschikking te stellen, zodat de Staten-Generaal bij hun oordeelsvorming rekening kunnen houden met het advies van de Raad van State.

Samengevat:

Ten einde de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de totstandkoming van richtlijnen en verordeningen op het terrein van de energie, post en telecommunicatie te verzekeren, zal de Minister van Economische Zaken de Staten-Generaal op de hoogte stellen van:

- I. het regeringsstandpunt op hoofdlijnen ten aanzien van een voorstel

¹ Naar aanleiding van de in paragraaf 1.3 genoemde brief van 10 oktober 2003, vindt sindsdien al een uitgebreidere informatie aan het parlement plaats in die gevallen waarin latere implementatie te zijner tijd tot wetgeving in formele zin zal leiden.

² 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 raads werkgroepen als consensus naar voren is gekomen. Ook in deze gevallen zal ernaar worden gestreefd de Staten-Generaal voorafgaand aan een algemene oriëntatie te informeren.

³ Brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 19 juni 2003 (eu03000126).

van de Commissie van de Europese Gemeenschappen voor een dergelijke richtlijn of verordening, alsmede

- II. het standpunt op hoofdlijnen dat hij wil innemen in de vergadering van de Raad van Ministers (EG) waarin al dan niet wordt besloten om een gemeenschappelijk standpunt vast te stellen, hetzij, indien van toepassing, in vergaderingen van de Raad van Ministers waarin cruciale andere besluiten (politiek akkoord, algemene oriëntatie) worden genomen (waarbij hij in voorkomend geval bij het standpunt op hoofdlijnen de resultaten van de voorlichting door de Raad van State voegt).

Hiermee wordt beoogd het parlement uit te nodigen tot een actiever debat terzake dan op dit moment meestal het geval is.

3.3 Keuzes die richtlijnen en verordeningen bieden

Voorafgaand aan het voorleggen van het standpunt ten aanzien van deze keuzes aan de Staten-Generaal, zal hierover advies bij relevante organen worden ingewonnen ten aanzien van toezicht, uitvoering en handhaafbaarheid. 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.

Voorafgaand aan het voorleggen van het standpunt ten aanzien van deze keuzes aan de Staten-Generaal, zal hierover advies bij relevante organen worden ingewonnen ten aanzien van toezicht, uitvoering en handhaafbaarheid. 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.

Voorafgaand aan het voorleggen van het standpunt ten aanzien van deze keuzes aan de Staten-Generaal, zal hierover advies bij relevante organen worden ingewonnen ten aanzien van toezicht, uitvoering en handhaafbaarheid. 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.

Voorafgaand aan het voorleggen van het standpunt ten aanzien van deze keuzes aan de Staten-Generaal, zal hierover advies bij relevante organen worden ingewonnen ten aanzien van toezicht, uitvoering en handhaafbaarheid. 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.

Voorafgaand aan het voorleggen van het standpunt ten aanzien van deze keuzes aan de Staten-Generaal, zal hierover advies bij relevante organen worden ingewonnen ten aanzien van toezicht, uitvoering en handhaafbaarheid. 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.

Voorafgaand aan het voorleggen van het standpunt ten aanzien van deze keuzes aan de Staten-Generaal, zal hierover advies bij relevante organen worden ingewonnen ten aanzien van toezicht, uitvoering en handhaafbaarheid. 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.

Voorafgaand aan het voorleggen van het standpunt ten aanzien van deze keuzes aan de Staten-Generaal, zal hierover advies bij relevante organen worden ingewonnen ten aanzien van toezicht, uitvoering en handhaafbaarheid. 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.

meeste gevallen op hoofdlijnen vast hoe de richtlijn of verordening er uit zal komen te zien en is derhalve ook duidelijk welke keuzes door de lidstaten moeten én kunnen worden gemaakt. Uiteraard zal de Staten-Generaal ook op de hoogte worden gebracht van de keuzemogelijkheden voor de lidstaten die na het gemeenschappelijk standpunt in de (ontwerp-)richtlijn of (ontwerp)verordening zijn ingevoegd.

In een beperkt aantal gevallen aanvaardt de Raad van Ministers meteen het voorstel van de Commissie (en de eventuele aangebrachte amendementen van het Europees Parlement), zodat er geen gemeenschappelijk standpunt van de Raad tot stand komt. In dergelijke gevallen zal de Ministerie van Economische Zaken de Staten-Generaal zo spoedig mogelijk informeren over de keuzes die de richtlijn of verordening biedt en zijn standpunt dienaangaande.

Samengevat:

Om de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de implementatie van richtlijnen en verordeningen op het terrein van de energie, post en telecommunicatie te blijven waarborgen, zal de Minister van Economische Zaken de Staten-Generaal op de hoogte stellen van:

- I. de keuzemogelijkheden die Nederland op grond van het gemeenschappelijk standpunt heeft bij de implementatie en zijn standpunt op hoofdlijnen ten aanzien van die keuzemogelijkheden;
- II. de keuzemogelijkheden die na het gemeenschappelijk standpunt zijn toegevoegd en zijn standpunt op hoofdlijnen ten aanzien van die keuzemogelijkheden, alsmede
- III. de keuzemogelijkheden die Nederland bij de implementatie heeft op grond van de vastgestelde richtlijn of verordening en zijn standpunt op hoofdlijnen ten aanzien van die keuzemogelijkheden, in het geval dat er géén gemeenschappelijk standpunt door de Raad van Ministers wordt vastgesteld.

Deze informatieverschaffing vormt een aanvulling op de huidige praktijk.

3.4 Implementatie van richtlijnen en verordeningen bij lagere regelgeving

Op het tijdstip dat een richtlijn of verordening is vastgesteld gaat de implementatietermijn lopen. Om te zorgen dat de richtlijn of verordening tijdig kan worden geïmplementeerd, is in dit wetsvoorstel geregeld dat de implementatie kan geschieden bij lagere regelgeving. Vanwege het feit dat de nationale beleidsruimte bij de implementatie van richtlijnen en verordeningen beperkt is tot de keuzeruimte die de richtlijnen of verordeningen bieden én in dit voorstel geregeld is dat de Staten-Generaal actief betrokken wordt bij het maken van die keuzes, tast dit wetsvoorstel het primaat van de wetgever niet aan. Juist met dit wetsvoorstel wordt duidelijk waar de werkelijk belangrijke keuzes worden gemaakt, zodat de aandacht hierop kan worden gericht.

In dit wetsvoorstel is daarom geregeld dat richtlijnen die betrekking hebben op, kortweg, energie, post en telecommunicatie voortaan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen worden geïmplementeerd. Het gaat hier met name om zogenoemde dienstenrichtlijnen (gebaseerd op artikel 55 EG-verdrag), interne-marktrichtlijnen (artikel 95 EG-verdrag) en liberalisatierichtlijnen van de Europese Commissie (artikel 86, derde lid EG-verdrag). Door in het wetsvoorstel steeds nadrukkelijk te koppelen aan de relevante rechtsbasis in het EG-verdrag (zie voor een overzicht van de diverse rechtsbases bijlage I bij het algemeen deel van de toelichting), worden de betrokken wetten automatisch nauw gekoppeld aan het Europese recht, en daarmee gestructureerd naar het relevante Europese recht. Deze structurering van de Nederlandse wetgeving naar

het Europese recht is een belangrijk uitgangspunt voor adequate en transparante implementatie.

Voor verordeningen op bovengenoemde terreinen wordt voorgesteld om deze voortaan bij ministeriële regeling te implementeren, omdat de implementatietermijnen zeer kort kunnen zijn en omdat verordeningen sowieso altijd al rechtstreeks toepasselijk zijn. Gewezen zij bijvoorbeeld op de verordening ontbundelde toegang tot het aansluitnet (2887/2000). Deze verordening trad drie dagen na publicatie in werking, met als gevolg dat de uitvoeringsregelgeving veel te laat tot stand kwam. De Telecommunicatiewet moest namelijk worden gewijzigd. Dergelijk korte implementatietermijnen kunnen alleen gehaald worden indien de implementatie geschiedt bij ministeriële regeling.

Voor de goede orde zij erop gewezen dat in het verleden door de Europese wetgever ten onrechte wel eens het instrument van een verordening is gebruikt, terwijl -gelet op de keuzemogelijkheden die aan de lidstaten worden geboden- het instrument van een richtlijn meer voor de hand had gelegen. In het kader van de nieuwe Europese ontwerpgrondwet wordt ernaar gestreefd om hier een einde aan te maken. In de Europese Grondwet is hiertoe vastgelegd dat er Europese wetten komen (algemene strekking, rechtstreeks toepasselijk), Europese kaderwetten (in hun juridische omschrijving vergelijkbaar met de huidige richtlijnen) en Europese verordeningen (uitvoeringsbesluiten) (artikel 32 van de ontwerp-Grondwet, zoals voorgelegd aan de Europese Raad van 20 juli 2003). Uiteraard wordt bij gelegenheid van inwerkingtreding van de Europese Grondwet de terminologie van het voorliggende wetsvoorstel aangepast aan deze nieuwe termen in de Europese Grondwet.

Tot slot is van belang dat ook het EG-Verdrag de mogelijkheid van lagere regelgeving kent. Zo kan bij richtlijn of verordening aan de Europese Commissie de bevoegdheid worden gegeven om richtlijnen, verordeningen of beschikkingen vast te stellen. Dergelijke regels zijn vaak technisch van aard en kunnen snel worden gewijzigd. Om die reden wordt voorgesteld om ook gedelegeerde richtlijnen en verordeningen bij ministeriële regeling te implementeren. De terminologie van het wetsvoorstel sluit op dit punt aan bij de terminologie van de ontwerp-Europese Grondwet.

Overigens is er zowel bij richtlijnen als verordeningen uitdrukkelijk voor gekozen om artikel 308 EG-verdrag (voorheen 235) *niet* als mogelijke rechtsbasis in het wetsvoorstel te noemen: dat artikel laat toe om op Europees niveau aanvullende regels te stellen als de specifieke bevoegdheidsgrondslagen niet afdoende zijn en is daardoor te onbepaald van inhoud om in de delegatiegrondslag van de betrokken wetten op te nemen.

De implementatie bij lagere regelgeving kan uiteraard niet in afwijking van de wet, dat wil zeggen niet van de wet waarin de delegatiegrondslag is opgenomen noch van enige andere wet. Bovendien kan en zal er niet worden geïmplementeerd bij lagere regelgeving als de Grondwet regeling bij wet eist. Zo zullen straffen altijd in de wet zelf opgenomen moeten worden, ook al gaat het om EG-implementatie (artikel 89 Grondwet). Hetzelfde uitgangspunt is in het wetsvoorstel opgenomen ten aanzien van de hoogte van de bestuurlijke boetes: ook deze zijn steeds op wetsniveau geregeld.

3.5 Bestaande implementatiewetgeving

De bestaande richtlijnen en verordeningen op het gebied van de elektriciteit, gas, post en telecommunicatie zijn voor een aanzienlijk deel geïmplementeerd in formele wetgeving. In het geval dat een artikel in een bestaande richtlijn wordt gewijzigd, zal de wet waarin dat artikel is geïmplementeerd in de meeste gevallen ook moeten worden gewijzigd. Gesteld kan dan ook worden dat de levensduur van een artikel dat strekt

tot implementatie van een richtlijn of verordening in sterke mate samenhangt met de levensduur van het daarmee in de richtlijn of verordening corresponderende artikel.

In dit wetsvoorstel is een stelsel neergelegd op grond waarvan richtlijnen en verordeningen bij lagere regelgeving kunnen worden geïmplementeerd. Een richtlijn kan alleen geheel bij lagere regelgeving worden geïmplementeerd, indien er geen wijzigingen op wetsniveau hoeven plaats te vinden. De beleidsterreinen elektriciteit, gas, post en telecommunicatie worden bestreken door meer dan 15 richtlijnen en verordeningen, met als gevolg dat als een van die richtlijnen of verordeningen wordt gewijzigd ook de nationale wetgeving moet worden gewijzigd. Om te voorkomen dat de benodigde wetswijziging een belemmering vormt voor de implementatie bij lagere regelgeving van nieuwe artikelen, is in dit wetsvoorstel een specifiek regime opgenomen. Dit regime zit als volgt in elkaar.

In een bijlage bij de desbetreffende wet wordt aangegeven welk artikel uit de wet strekt tot implementatie van welk artikel uit een richtlijn of een verordening. Artikel 6.1 van de Telecommunicatiewet strekt bijvoorbeeld tot implementatie van artikel 4, eerste lid, van de Toegangsrichtlijn. Indien artikel 4, eerste lid, van de Toegangsrichtlijn komt te vervallen, kan artikel 6.1 van de wet bij koninklijk besluit worden ingetrokken. Artikel 6.1 van de wet kan ook worden ingetrokken in het geval dat artikel 4, eerste lid, van de Toegangsrichtlijn wordt gewijzigd. In dat geval kan het gewijzigde eerste lid van artikel 4 van de Toegangsrichtlijn bij algemene maatregel van bestuur worden geïmplementeerd.

Het is van groot belang dat de wet- en regelgeving zo toegankelijk mogelijk blijft. Om die reden zullen richtlijnen zoveel mogelijk geïmplementeerd worden in bestaande algemene maatregelen van bestuur en niet in aparte «implementatieamvb's». Hiermee wordt bereikt dat burgers zo min mogelijk besluiten hoeven te raadplegen om op de hoogte te zijn van de regels op een bepaald terrein. Voorts is van belang dat het geleidelijk «verplaatsen» van implementatievoorschriften van de wet naar een algemene maatregel van bestuur op termijn consequenties kan hebben voor de structuur van de wet. De in dit wetsvoorstel gekozen methode brengt dan ook met zich dat de delen van de wet die strekken tot implementatie, van tijd tot tijd herschikt zullen moeten worden.

Niet in alle gevallen dat een artikel uit een richtlijn wordt gewijzigd of ingetrokken, is het nodig om het daarmee corresponderende artikel in de wet in te trekken. Zo kan het bijvoorbeeld gebeuren dat een wijziging van een richtlijnartikel geen gevolgen heeft voor de implementatie, omdat het artikel alleen redactioneel wordt aangepast. Voorts kan het wenselijk zijn om een artikel om beleidsmatige redenen in stand te houden. In die gevallen wordt het desbetreffende artikel uit de wet niet ingetrokken. Zoals reeds eerder is aangegeven, zal de Minister de Staten-Generaal informeren over de gevolgen die een richtlijn of verordening heeft voor bestaande wet- en regelgeving. Daarbij zal hij ook aangeven welke artikelen hij bij koninklijk besluit wil intrekken.

3.6 Afstemming met aanhangige wetsvoorstellen

In het wetsvoorstel is, met uitzondering van de Telecommunicatiewet, steeds uitgegaan van het op dit moment geldende recht. Er is niet geanticipeerd op komend recht, dus ook niet op wetsvoorstellen die op dit moment aanhangig zijn. De reden hiervoor is dat anticipatie tot een ingewikkeld wetsvoorstel zou leiden met allerlei samenloopbepalingen, terwijl dat op dit moment niet strikt noodzakelijk is. Voor de Telecommunicatiewet is een uitzondering gemaakt, omdat een belangrijke wijziging van die wet thans wordt behandeld in de Eerste Kamer. In de loop van het wetgevingsproces zal waar nodig door middel van nota's van

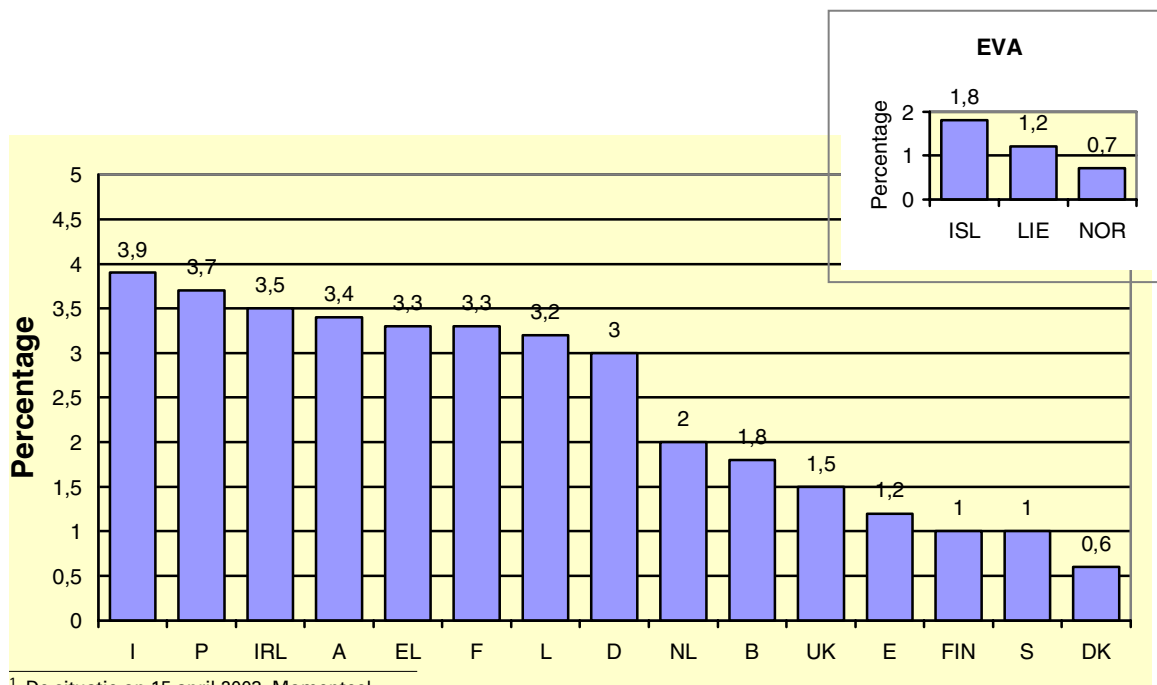
wijziging met andere aanhangige wetsvoorstellen worden afgestemd; dan is ook de relatieve snelheid van de onderscheidene wetsvoorstellen duidelijker.

4. Vergelijking met enkele andere relevante Europese landen

5.1 Algemeen

De vijf EU-lidstaten die op het vlak van EG-implementatie het meest succesvol zijn, hebben ter inspiratie gediend van dit wetsvoorstel en de daarbij behorende beleidsvisie. Het gaat om Denemarken, Zweden, Finland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk (Bron: Scoreboard Interne Markt 05/05/03). Deze lidstaten slagen er alle wél in om te voldoen aan de Europese norm van maximaal 1,5% implementatietekort op het terrein van de interne markt.¹ Het gemeenschappelijk kenmerk van deze vijf lidstaten is, dat zij hun parlement reeds in de totstandkomingsfase van EG-regelgeving vroegtijdig en actief betrekken. De regering van deze landen zorgt ervoor, dat het parlement snel wordt voorzien van informatie omtrent de voorgenomen EG-regelgeving alsmede omtrent de standpunten die de regering van plan is in te nemen. Het parlement van deze landen wordt aldus in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze te geven op een moment waarop zijn visie nog meegenomen kan worden bij de Brusselsse onderhandelingen over het desbetreffende EG-besluit.

De implementatie van vastgestelde EG-besluiten vindt in genoemde vijf landen over het algemeen – in tegenstelling tot de huidige situatie in Nederland – plaats bij lagere regelgeving. Ook daardoor kan het implementatieproces binnen vrij korte tijd afgerond worden. En in de landen waar er in mindere mate sprake is van implementatie bij lagere regelgeving (Finland en Spanje) is de procedure tot het vaststellen van formele wetten aanzienlijk korter dan in Nederland. Aangezien dit wetsvoorstel mede geïnspireerd is door genoemde vijf lidstaten, wordt in de navolgende subparagrafen de wijze van totstandkoming en implementatie van EG-regelgeving in deze landen kort beschreven.



¹ De situatie op 15 april 2003. Momenteel hebben 1530 richtlijnen en 377 verordeningen betrekking op de interne markt als gedefinieerd in het EG-Verdrag.

5.2 Denemarken

In de Deense Europa-politiek wordt gestreefd naar consensus. In deze consensusvorming kunnen vier niveaus worden onderscheiden: de ambtelijke speciale commissie, de ambtelijke coördinerende EU-commissie, de ministeriële commissie voor buitenlandse politiek en de Europese Commissie van het Deense parlement. Een voorstel van de Europese Commissie dient al deze schakels te doorlopen teneinde een instructie aan de Brusselse onderhandelaars mee te kunnen geven. Daarbij is de Deense regering wettelijk verplicht om het parlement in te lichten omtrent ontwikkelingen in de EU. De regering moet binnen acht weken nadat een Commissievoorstel is ingediend een onderhandelingsvoorstel aan het parlement doen, dat daarmee in het algemeen instemt (eventueel met enkele ondergeschikte wijzigingen). In Denemarken wordt het van groot belang geacht dat het Deense volk op tijd bij de Europese besluitvorming betrokken wordt. Een voorstel van de Europese Commissie wordt daarom, nog voordat dit besproken is op een van de vier hiervoor beschreven niveaus, naar verschillende organisaties gestuurd zodat zij hun inbreng vanuit de maatschappij kunnen leveren. Implementatie van EG-regelgeving geschiedt in Denemarken vrijwel altijd op wetsniveau en kent diverse varianten: een wet met een exacte kopie van de bewoordingen van de richtlijn, een wet met een artikel «Deze richtlijn is van toepassing in Denemarken» of een bestaande of nieuwe wet die de richtlijn inhoudelijk implementeert. Zoals blijkt uit de cijfers, verloopt de Deense EG-implementatie zeer snel.

5.3 Zweden

Het Zweedse systeem heeft als uitgangspunt dat vóór een Europees besluit is genomen, het verantwoordelijke vakdepartement bezien moet hebben welke gevolgen dat besluit zal hebben voor het rechtssysteem en welk (wetgevings)instrument eventueel moet worden ingezet. Een aantal ambtenaren van ieder vakdepartement is werkzaam op het desbetreffende gebied bij de Zweedse permanente vertegenwoordiging in Brussel. Wanneer een Commissievoorstel is ingediend bij de Raad, wordt een afschrift daarvan gezonden aan de EU-commissie van het parlement. Het betrokken vakdepartement zorgt voor een korte samenvatting van het voorstel, een prognose van de implicaties van het voorstel voor het Zweedse recht en welk implementatie-instrument men voornemens is in te zetten wanneer het voorstel wordt aangenomen. Het parlement in Zweden is verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan de samenleving over EU-zaken. Het wordt daarom van groot belang geacht dat het parlement op de hoogte is van wat er speelt op Europees niveau en wat het betreffende standpunt van de regering is. De regering is dan ook verplicht het parlement zo snel mogelijk te informeren over de onderwerpen die worden besproken in Brussel en over het standpunt dat de Zweedse regering daarin wil innemen. Deze informatievoorziening geschiedt deels aan de het parlement als geheel, deels aan de vaste kamercommissies en deels aan de vaste kamercommissie voor EU-zaken. Formeel is er voor de regering geen verplichting om adviezen van de EU-commissie op te volgen, in de praktijk zijn de adviezen behoorlijk dwingend (via de vertrouwensregel). In het algemeen verloopt de implementatie in Zweden dankzij de vroege en actieve betrokkenheid van vakdepartementen en parlement zeer snel.

5.4 Finland

In Finland heeft het parlement eveneens een sterke rol in de totstandkomingsfase van EG-regelgeving. Voorstellen voor in Brussel in te nemen standpunten worden op het vakministerie voorbereid en via een

ambtelijk voorportaal, een ministerieel comité en de raad van ministers naar het parlementaire comité voor EU-zaken geleid. Het parlement geeft zijn zienswijze, die doorgaans wordt overgenomen door de regering. Op basis daarvan onderhandelt de dossierhouder in Brussel. Deze zorgt tevens voor de implementatie van richtlijnen. Het wetsniveau waarbij implementatie geschiedt is vergelijkbaar met het Nederlandse, dus vaak bij formele wetgeving en in voorkomend geval bij lagere regelgeving. Maar het traject tot vaststelling van wetten is in Finland beduidend compacter dan in Nederland: doorgaans zit er een maand of zes tussen indiening van een wetsvoorstel en uiteindelijke vaststelling daarvan.

5.5 Spanje

In Spanje wordt het parlement vanaf het begin over het proces van totstandkoming van Europese regelgeving geïnformeerd. Alle Commissie-documenten moeten sinds 1994 met een fiche langs het parlement. Het parlement heeft in het Europese wetgevingsproces geen directe rol of bevoegdheden, maar intervenueert soms op eigen initiatief. In het begin van het implementatieproces wordt vastgesteld of de richtlijn in formele (*leyes*) of materiële (*reglamentos*) regelgeving moet worden neergelegd. De betrokkenheid van het Spaanse parlement bij de implementatie hangt hiervan af. Implementatietechnieken variëren: soms wordt de Spaanse regelgeving aangepast conform de richtlijn, soms wordt de inhoud van de richtlijn letterlijk overgenomen. Het Spaanse implementatieproces is op een aantal punten vergelijkbaar met het Nederlandse, maar zoals blijkt uit de cijfers ligt Spanje met tijdige implementatie beduidend beter op koers dan Nederland.

5.6 Verenigd Koninkrijk

Het parlement van het Verenigd Koninkrijk (VK) wordt actief bij de totstandkoming van Europese regelgeving betrokken. Het VK kent het zogeheten «parlementair voorbehoud»: de Britten stemmen niet eerder in met voorstellen voor EG-regelgeving dan nadat het nationale parlement zich erover uit heeft kunnen spreken. Daartoe legt de Britse regering het voorstel, inclusief een «Explanatory Memorandum», voor aan de vaste commissie voor Europese Zaken van zowel het Lager- als het Hogerhuis. Deze kunnen eventueel over het voorstel debatteren en zullen er vervolgens al dan niet mee instemmen c.q. aandringen op bepaalde wijzigingen. De onderhandelaar in Brussel dient zich aan dit mandaat van het parlement te houden. Implementatie van EG-regelgeving vindt in het VK voor het grootste deel plaats door middel van secundaire regelgeving. De «European Communities Act 1972» kent een clausule die de rechtsbasis daartoe ten algemene vastlegt, maar ook in sectorregelgeving kan een dergelijke delegatiegrondslag voorkomen. Deze secundaire regelgeving, die vrij snel tot stand komt, kan – in tegenstelling tot hetgeen het voorliggende wetsvoorstel beoogt – primaire wetgeving wijzigen en daarvan in voorkomend geval zelfs afwijken. Wel geldt voor deze regelgeving een met voorhang vergelijkbare procedure: de instrumenten mogen niet vastgesteld worden dan nadat het Britse parlement zich erover uitgesproken heeft (*affirmative resolution*) of er stilzwijgend mee akkoord is gegaan (*negative resolution*).

6. Overige aspecten – bedrijfseffecten en administratieve lasten

Het wetsvoorstel heeft als zodanig geen bedrijfseffecten of invloed op de administratieve lasten. Het Adviescollege toetsing administratieve lasten heeft het wetsvoorstel dan ook niet geselecteerd voor een toetsing op administratieve lasten.

Bijlage I

In deze bijlage worden de bestaande richtlijnen op het terrein van de elektriciteit, gas, post en telecommunicatie opgesomd, alsmede de grondslagen uit het EG-Verdrag waarop zij berusten.

Elektriciteitsrichtlijnen en elektriciteitsverordeningen:

Richtlijn nr. 90/547/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 oktober 1990 betreffende de doorvoer van elektriciteit via de hoofdnetten (*PbEG* L 313). Deze richtlijn berust op artikel 95 (voorheen: 100A) van het EG-Verdrag.

Richtlijn nr. 96/92/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 december 1996 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit (*PbEG* L 27). Deze richtlijn berust op de artikelen 47, tweede lid, 55 en 95 van het EG-Verdrag.

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) (Richtlijn duurzame energie). Deze richtlijn berust op artikel 175 van het EG-Verdrag.

Richtlijn nr. 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van Richtlijn 96/92/EG (*PbEG* L 176). Deze richtlijn berust op de artikelen 47, tweede lid, 55 en 95 van het EG-Verdrag.

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). Deze verordening berust op artikel 95 van het EG-Verdrag.

Gasrichtlijnen:

Richtlijn nr. 98/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas (*PbEG* L 204). Deze richtlijn berust op de artikelen 47, tweede lid, 55 en 95 van het EG-Verdrag.

Richtlijn nr. 2003/55/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en houdende intrekking van Richtlijn 98/30/EG (*PbEG* L 176). Deze richtlijn berust op de artikelen 47, tweede lid, 55 en 95 van het EG-Verdrag.

Postrichtlijn:

Richtlijn nr. 1997/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (*PbEG* L 015) (postrichtlijn), zoals deze laatstelijk is gewijzigd bij richtlijn nr. 2003/55/EG van 26 juni 2003 (*PbEG* L 176). De postrichtlijn berust op de artikelen 47, tweede lid, 55 en 95 van het EG-Verdrag.

Richtlijn nr. 89/336/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 3 mei 1989 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving van de Lid-Staten inzake elektromagnetische compatibiliteit (PbEG L 139) (EMC-richtlijn), zoals deze laatstelijk is gewijzigd bij richtlijn nr. 93/68/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 22 juli 1993 (PbEG L 220). De EMC-richtlijn berust op artikel 95 (voorheen: 100A) van het EG-Verdrag.

Richtlijn nr. 1995/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 9 maart 1999 betreffende radioapparatuur en telecommunicatie-eindapparatuur en de wederzijdse erkenning van hun conformiteit (PbEG L 091) (RTE-richtlijn). De RTE-richtlijn berust op artikel 95 (voorheen: 100A) van het EG-Verdrag.

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) (Verordening ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk). De Verordening ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk berust op artikel 95 van het EG-Verdrag.

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) (Toegangsrichtlijn). De Toegangsrichtlijn berust op artikel 95 van het EG-Verdrag.

Richtlijn nr. 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (PbEG L 108) (Machtigingsrichtlijn). De Machtigingsrichtlijn berust op artikel 95 van het EG-Verdrag.

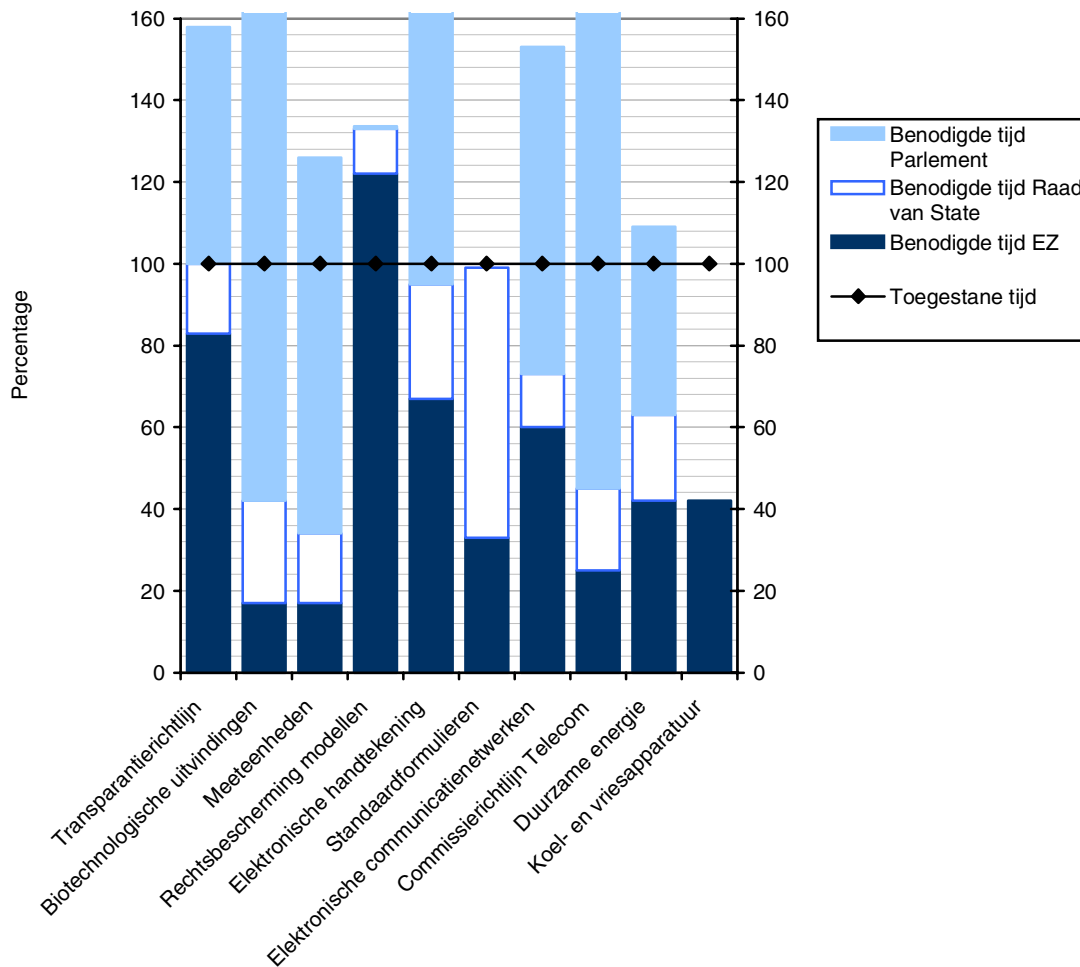
Richtlijn nr. 2002/21/2002 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken endiensten (PbEG L 108) (Kaderrichtlijn). De Kaderrichtlijn berust op artikel 95 van het EG-Verdrag.

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 elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (PbEG L 108) (Universeledienstrichtlijn). De Universeledienstrichtlijn berust op artikel 95 van het EG-Verdrag.

Richtlijn nr. 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (PbEG L 201) (bijzondere privacyrichtlijn). De bijzondere privacyrichtlijn berust op artikel 95 van het EG-Verdrag.

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) (liberalisatierichtlijn). De liberalisatierichtlijn berust op artikel 86, derde lid, van het EG-Verdrag.

Bijlage II Verdeling beschikbare tijd



Bovenstaande 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 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

Richtlijn	Benodigde tijd EZ in maanden	Benodigde tijd Raad van State in maanden	Benodigde tijd Parlement in maanden	Toegestane tijd in maanden
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 (uitgegaan is van inwerking-treding per 1 april 2004)	15
Commissierichtlijn Telecom	4	2	12 (uitgegaan is van inwerking-treding per 1 april 2004)	10
Richtlijn duurzame energie	10	5	11	24
Richtlijn etikettering koel- en vriesapparatuur (ministeriële regeling)	5	–	–	12

II. ARTIKELEN

Onderdeel B van de artikelen I en II, onderdelen A en B van artikel III en onderdelen B en C van artikel IV.

In de artikelen I tot en met IV zijn enkele definities opgenomen die respectievelijk worden opgenomen in de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Postwet en de Telecommunicatiewet. Voor zover nodig worden deze definities toegelicht.

Onderdeel B van artikel I bevat een omschrijving van elektriciteitsrichtlijn en -verordening. Deze definitie bevat een drietal eisen waaraan een richtlijn of verordening moet voldoen, om als elektriciteitsrichtlijn of -verordening te kunnen worden bestempeld. In de eerste plaats moet de richtlijn of verordening rusten op één of meer van de artikelen 47, 52, 55, 95 of 175 van het EG-verdrag. Een richtlijn die alleen berust op artikel 308 van het EG-verdrag is derhalve géén elektriciteitsrichtlijn. Daarentegen kan een verordening die zowel berust op artikel 95 van het EG-verdrag als op artikel 308 wel een elektriciteitsverordening zijn. Een tweede vereiste is dat de richtlijn of verordening betrekking moet hebben op de elektriciteitssector. Dit wil zeggen dat de richtlijn tot doel moet hebben om die sector of een deel daarvan te reguleren. In de derde plaats moet de richtlijn of verordening regels stellen over economische activiteiten in die sector, de belangen van afnemers, geschilbeslechting, de infrastructuur, de interne markt, de handel, de mededinging, de voorzieningszekerheid, het milieu, technische eisen of het verschaffen van informatie. Het betreffen onderwerpen die reeds voorkomen in richtlijn 2003/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en houdende intrekking van Richtlijn 96/92/EG (PbEG L 176) of richtlijn nr. 2001/77/EG van het Euro-

pees 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), alsmede onderwerpen waarvan de verwachting bestaat dat deze binnen afzienbare tijd door communautaire regelgeving zullen worden bestreken.

De definities van gasrichtlijn, gasverordening, postrichtlijn en postverordening zijn op een zelfde wijze opgebouwd als de definitie van elektriciteitsrichtlijn en elektriciteitsverordening, zodat deze definities niet afzonderlijk hoeven te worden toegelicht.

In de Telecommunicatiewet worden twee stelsels van Europese richtlijnen geïmplementeerd. In de eerste plaats worden in de Telecommunicatiewet de richtlijnen voor de elektronische communicatiesector¹ geïmplementeerd. Die richtlijnen bevatten een geharmoniseerd kader voor de regulering van elektronische communicatienetwerken en elektronische communicatiediensten. Hierbij valt te denken aan het in hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet neergelegde toegangsregime. Alle richtlijnen voor de elektronische communicatiesector zijn telecommunicatierichtlijnen in de zin van artikel 1.1, onderdeel aaa. Artikel 1.4 biedt de grondslag om telecommunicatierichtlijnen en -verordeningen te implementeren. In de tweede plaats zijn bij en krachtens hoofdstuk 10 van de Telecommunicatiewet Richtlijn nr. 1995/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 9 maart 1999 betreffende radioapparatuur en telecommunicatie-eindapparatuur en de wederzijdse erkenning van hun conformiteit (PbEG L 091) (RTE-richtlijn) en Richtlijn nr. 89/336/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 3 mei 1989 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving van de Lid-Staten inzake elektromagnetische conformiteit (PbEG L 139) (EMC-richtlijn) geïmplementeerd. De RTE-richtlijn harmoniseert de nationale voorschriften voor het op de markt brengen, het vrije verkeer en de ingebruikname van randapparaten en radiozendapparaten (bijvoorbeeld een telefoon en een fax). Onder meer is in de RTE-richtlijn geregeld dat randapparaten en radiozendapparaten aan essentiële eisen op het gebied van gezondheid, veiligheid en elektromagnetische compatibiliteit moeten voldoen. De EMC-richtlijn bevat regels ter voorkoming van elektromagnetische storingen door apparaten die elektronische componenten bevatten (bijvoorbeeld een scheerapparaat en een computer). Zowel de RTE-richtlijn als de EMC-richtlijn zijn conformiteitsrichtlijnen in de zin van artikel 1.1, onderdeel bbb. Artikel 10.1 biedt de grondslag om conformiteitsrichtlijnen en verordeningen te implementeren. In tegenstelling tot de andere wetten is ervoor gekozen om twee delegatiegrondslagen op te nemen. Artikel 1.4 voor telecommunicatierichtlijnen en artikel 10.1 voor conformiteitsrichtlijnen. Voor twee afzonderlijke delegatiegrondslagen is gekozen omdat dit het beste aansluit bij de huidige wetssystematiek. Zo kunnen de krachtens artikel 10.1 gestelde voorschriften zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk kunnen worden gehandhaafd, terwijl voor de krachtens artikel 1.4 gestelde voorschriften alleen voorzien is in bestuursrechtelijke handhaving.

De artikelen I tot en met IV bevatten daarnaast een definitie van gedelegeerde richtlijn, verordening en beschikking. Onder «gedelegeerd» wordt in dit verband verstaan dat het besluit is vastgesteld door de Commissie. De bevoegdheid hiertoe wordt in een richtlijn of verordening van het Europees Parlement en de Raad toegekend.

Voorts wordt het begrip liberalisatierichtlijn gedefinieerd. Een liberalisatierichtlijn is een richtlijn van de Europese Commissie die gebaseerd is op artikel 86, derde lid, van het EG-verdrag. Een dergelijke richtlijn kan onder meer betrekking hebben op staatsondernemingen, diensten van algemeen economisch belang of bijzondere of uitsluitende rechten die door de lidstaten zijn toegekend. Aangezien de Commissie liberalisatierichtlijnen

¹ Richtlijn nr. 2002/21/2002 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten (PbEG L 108) (Kaderrichtlijn) en de daarmee samenhangende richtlijnen.

zelfstandig vaststelt, dat wil zeggen dat zij géén instemming nodig heeft van de Raad of het Europees Parlement, zullen de Staten-Generaal niet betrokken worden bij de totstandkoming van die richtlijnen. Over eventuele keuzemogelijkheden die een liberalisatierichtlijn biedt, zullen de Staten-Generaal uiteraard wel geïnformeerd worden.

Artikel 84 van de Elektriciteitswet 1998, artikel 63 van de Gaswet, 13b van de Postwet en de artikelen 1.4 en 10.1 van de Telecommunicatiewet bieden de grondslag om het relevante bestuursorgaan bevoegd te maken toezicht te houden op een of meerdere voorschriften uit, respectievelijk, een elektriciteitsverordening, gasverordening, postverordening, telecommunicatieverordening of conformiteitsverordening. Ook kunnen op grond van genoemde artikelen voorschriften uit een verordening worden aangewezen op grond waarvan het relevante bestuursorgaan besluiten kan nemen. Zoals bijvoorbeeld het verlenen van een ontheffing. Zie bijvoorbeeld artikel 4, vierde lid, verordening (EG) nr. 2887/2000 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 18 december 2000 inzake de ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk. In de artikelen I, onderdeel B, II, onderdeel B, III onderdeel C, en artikel IV, onderdeel C is bepaald dat onder «wet» mede wordt verstaan een voorschrift uit een verordening dat krachtens de desbetreffende wet is aangewezen. In de bepalingen in de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Postwet en de Telecommunicatiewet die betrekken hebben op toezicht, handhaving, beroep e.d. wordt meestal gesproken over «wet». Zie bijvoorbeeld artikel 59, eerste lid, van de Gaswet. Door onder het begrip «wet» ook krachtens die wet aangewezen voorschriften uit een verordening te laten vallen, is verzekerd dat het relevante bestuursorgaan toezicht kan houden op die aangewezen voorschriften (uit een verordening) en handhavend kan optreden ingeval dat voorschrift wordt overtreden.

Artikel I, onderdeel D, artikel II, onderdeel E, artikel III, onderdeel C, en artikel IV, onderdelen D en G

Artikel 84 van de Elektriciteitswet 1998, artikel 63 van de Gaswet, 13b van de Postwet en de artikelen 1.4 en 10.1 van de Telecommunicatiewet bieden de grondslag om richtlijnen, verordeningen en gedelegeerde besluiten te implementeren. In het eerste lid van genoemde artikelen is geregeld dat elektriciteitsrichtlijnen, gasrichtlijnen, postrichtlijnen, telecommunicatierichtlijnen, conformiteitsrichtlijnen en liberalisatierichtlijnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen worden geïmplementeerd. Het begrip «implementatie» is hier gehanteerd conform Aanwijzing 328 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. In die Aanwijzing wordt onder implementatie verstaan:

«de uitvoering van een bindend besluit van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Commissie van de Europese Gemeenschappen in het nationale recht door middel van het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften».

Het uitvoeren van EG-besluiten door middel van het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften kan betrekking hebben op het omzetten van het artikel uit een richtlijn in een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling, maar ook op de noodzakelijke uitvoerings- en handavingsstructuren. Bij uitvoeringsstructuren gaat het met name om verplichtingen die nodig zijn om de richtlijnbevestigingen in te passen in de Nederlandse rechtsorde en te zorgen dat die omgezette richtlijnbevestigingen het doel kunnen bereiken dat de Europese wetgever heeft beoogd (effet utile). Aangezien de handhaving reeds geregeld is in de verschillende wetten, zullen bij lagere regelgeving alleen verplichtingen worden opgelegd die de handhaving ondersteunen. Hierbij valt te denken

aan de verplichting om informatie te verschaffen of om een gescheiden boekhouding te voeren, maar ook een regel op grond waarvan de bewijslast wordt omgekeerd.

Het eerste lid van de in de vorige alinea genoemde artikelen biedt niet alleen de grondslag om richtlijnen te implementeren, maar ook de grondslag om uitvoering te geven aan de bijlagen II (technische voorschriften, normen, keuring en certificatie), IV (energie) en XI (telecommunicatiediensten) van de op 2 mei 1992 te Oporto tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER). Het gemend comité van de EER kan op grond 98 van de Overeenkomst de bij die Overeenkomst behorende bijlagen wijzigen. In de bijlagen kunnen richtlijnen en verordeningen van de Europese Gemeenschap worden opgenomen, zodat die richtlijnen en verordeningen niet alleen gelden in de Europese Unie maar ook in de lidstaten van de EER die niet lid zijn van de EU (in casu IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland). Zo is de eerder genoemde RTE-richtlijn, die ziet op randapparaten en radiozendapparaten, opgenomen in bijlage II van de overeenkomst. Ter implementatie van bijlage II zijn regels gesteld in artikel 2 van het Besluit randapparaten en radioapparaten.

Het tweede lid van de artikelen 84 van de Elektriciteitswet 1998, 63 van de Gaswet, 13b van de Postwet en 1.4 en 10.1 van de Telecommunicatiewet biedt de grondslag om, indien nodig, ter implementatie van een bindende overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en een derde land of internationale organisatie (zoals Mercosur) regels te stellen. Het gaat hierbij alleen om overeenkomsten die gaan over onderwerpen die worden bestreken door een richtlijn of een verordening die krachtens dit wetsvoorstel kan worden geïmplementeerd. Met deze delegatiegrondslag kan bijvoorbeeld uitvoering worden gegeven aan de Overeenkomst inzake wederzijdse erkenning van overeenstemmingsbeoordeling, certificaten en markering tussen de Europese Gemeenschap en Australië (PbEG 1998 L 229). Ter implementatie van die overeenkomst zijn regels gesteld in artikel 10, tweede lid, van het Besluit randapparaten en radioapparaten.

Bij de implementatie van verordeningen mogen géén rechtstreeks werkende verplichtingen uit de verordening worden omgezet in nationaal recht; wel moeten veelal uitvoeringsmaatregelen worden getroffen. Omdat omzetting bij verordeningen niet mag, wordt in het derde lid gesproken over uitvoering en niet over implementatie. In dit lid is geregeld dat verordeningen bij ministeriële regeling worden geïmplementeerd. Omdat bij uitvoering van verordeningen vaak weinig keuzes van beleidsmatige aard kunnen worden gemaakt én omdat de implementatietermijnen zeer kort kunnen zijn (soms minder dan een week), is voor het instrument ministeriële regeling gekozen.

In sommige richtlijnen of verordeningen wordt aan de Europese Commissie de bevoegdheid gegeven om richtlijnen, verordeningen of beschikkingen vast te stellen. Omdat deze gedelegeerde besluiten vaak technisch van aard zijn, weinig beleidsruimte laten aan de lidstaten en een korte implementatietermijn kennen, worden deze gedelegeerde besluiten eveneens bij ministeriële regeling geïmplementeerd. Dit is geregeld in het vierde lid.

In het vijfde lid is onder meer geregeld dat voorschriften uit een verordening kunnen worden aangewezen waarop een bestuursorgaan toezicht moet houden of op grond waarvan een bestuursorgaan besluiten kan nemen. Zo kan op grond van artikel 4, vierde lid, van de eerder genoemde verordening (EG) nr. 2887/2000 ontheffing worden verleend.

In artikel 84a van de Elektriciteitswet 1998, artikel 63a van de Gaswet, artikel 13c van de Postwet en artikel 1.5 van de Telecommunicatiewet is

geregeld dat een artikel uit de wet, dat is opgenomen in de linkerrij van de bijlage van die wet, bij koninklijk besluit kan worden ingetrokken, indien het daarmee in de rechterrij corresponderende artikel uit een richtlijn of verordening wordt gewijzigd of vervalt. Van belang hierbij is dat niet alle artikelen uit de wet kunnen worden ingetrokken. Alleen artikelen die in de bijlage staan kunnen worden ingetrokken. In de bijlage worden in beginsel alleen artikelen opgenomen die strekken tot 1-op-1 implementatie van een richtlijn of verordening. *Alleen* voor wat betreft de Postwet is afgeweken van dit uitgangspunt. Wanneer op Europees niveau wordt besloten om de postsector volledig te liberaliseren, kunnen ook de artikelen die alleen relevant zijn in het kader van het wettelijk monopolie voor de postbezorging worden ingetrokken. Om die reden zijn tevens de artikelen die zich richten tot de houder van de postconcessie opgenomen in de bijlage bij de Postwet.

Voor wat betreft de Postwet is voorts van belang dat alleen artikelen uit de wet kunnen worden ingetrokken indien een postrichtlijn of -verordening de mogelijkheid biedt om de universele postdienst op te dragen aan een aanbieder. Met deze beperking is zeker gesteld dat de universele postdienst opgedragen kan worden.

In het tweede lid is geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur verwijzingen naar ingetrokken artikelen kunnen worden geschrapt. Deze bepaling ziet op de situatie dat een artikel uit de wet bij koninklijk besluit wordt ingetrokken en een ander (niet ingetrokken) artikel naar het ingetrokken artikel verwijst. In die situatie kan de verwijzing worden geschrapt. Een andere mogelijkheid die het tweede lid biedt is om een verwijzing naar een vervallen artikel te vervangen door een verwijzing naar artikel 84 van de Elektriciteitswet 1998, artikel 63 van de Gaswet, artikel 13b van de Postwet of artikel 1.4 van de Telecommunicatiewet. Het gaat hier om de situatie dat het onderwerp dat vroeger op wetsniveau was geregeld, thans krachtens een eerder genoemd artikel wordt geregeld. Tot slot is het mogelijk om verwijzingen naar artikel 84 van de Elektriciteitswet 1998, artikel 63 van de Gaswet, artikel 13b van de Postwet en artikel 1.4 van de Telecommunicatiewet bij algemene maatregel van bestuur in de wet in te voegen. Deze bevoegdheid is opgenomen omdat het soms nodig is om de verhouding tussen artikelen in een wet en een besluit weer te geven. Te denken valt aan de zinsnede: Onverminderd de bij of krachtens artikel 84, eerste lid, gestelde regels.

Artikel I, onderdeel E, artikel II, onderdeel F, artikel III, onderdeel H, en artikel IV, onderdeel O

Aan de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Postwet en de Telecommunicatiewet wordt een bijlage toegevoegd. Deze bijlage valt te beschouwen als een transponeringstabel in spiegelbeeld. In de linkerrij zijn artikelen uit de wet opgenomen die strekken tot implementatie van de daarmee in de rechterrij corresponderende artikelen uit een richtlijn of verordening. Indien een artikel, of een onderdeel daarvan, dat is opgenomen in de rechterrij van de bijlage, wordt gewijzigd of vervalt, kan het daarmee in de linkerrij corresponderende artikel van de wet bij koninklijk besluit worden ingetrokken.

In een aantal gevallen worden in de rechterrij meerdere artikelen of onderdelen van een artikel uit een richtlijn of verordening genoemd. In het geval dat één van deze onderdelen of artikelen wordt gewijzigd en de andere onderdelen of artikelen niet, kunnen wel alle in de linkerrij genoemde wetsartikelen worden ingetrokken. Het gewijzigde onderdeel of artikel (van de richtlijn of verordening) en de niet gewijzigde onderdelen of artikelen (van de richtlijn of verordening) kunnen vervolgens bij lagere regelgeving worden geïmplementeerd.

Artikel I, onderdeel C, en artikel II, onderdeel D

In artikel 5a, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 60a, eerste lid, van de Gaswet is geregeld in welke gevallen een last onder dwangsom kan worden opgelegd. Omdat ook krachtens artikel 84 van de Elektriciteitswet 1998 en krachtens artikel 63 van de Gaswet gestelde voorschriften en voorschriften uit een elektriciteitsverordening, gasverordening of een gedelegeerde verordening gehandhaafd moeten worden, wordt artikel 5a van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 60a van de Gaswet gewijzigd, zodat ook ingeval van overtreding van die voorschriften een last onder dwangsom kan worden opgelegd.

Artikel II, onderdeel C, en artikel IV, onderdeel K

In artikel 59, eerste lid, van de Gaswet is geregeld op welke bij of krachtens de wet gestelde voorschriften door Onze Minister aangewezen ambtenaren toezicht wordt gehouden. Onder deze voorschriften vallen ook krachtens artikel 63, eerste tot en met vierde lid, gestelde voorschriften, voor zover het bevoegdheden betreft van Onze Minister, alsmede voorschriften uit een gasverordening of een gedelegeerde verordening die krachtens artikel 63, vijfde lid, onderdeel b, zijn aangewezen. In het tweede lid is geregeld dat de door de directeur-generaal aangewezen ambtenaren van de Nederlandse mededingingsautoriteit toezicht houden op andere dan de in eerste lid bedoelde voorschriften die bij of krachtens de Gaswet zijn gesteld. Hieronder vallen ook voorschriften die krachtens artikel 63, eerste tot en met vierde lid, zijn gesteld en niet tot de bevoegdheid van Onze Minister horen. In artikel 1a, tweede lid, van de Gaswet is geregeld dat onder het begrip «wet» mede verstaan wordt: «een krachtens artikel 63, vijfde lid, onderdelen b of c, aangewezen voorschrift uit een gasverordening of een gedelegeerde verordening». De door de directeur-generaal aangewezen ambtenaren moeten derhalve ook toezicht houden op voorschriften uit een gasverordening of een gedelegeerde verordening die krachtens artikel 63, vijfde lid, onderdeel c, zijn aangewezen.

Wat voor artikel 59 van de Gaswet geldt, geldt eveneens voor artikel 15.1 van de Telecommunicatiewet.

Artikel III, onderdelen D tot en met G

In artikel 2a van de Postwet is geregeld dat een rechtspersoon met uitsluiting van anderen concessie wordt verleend om, kortweg, brieven die ten hoogste 100 gram wegen te bezorgen. Deze concessie, ook wel aangeduid als monopolie, is verleend aan TPG N.V.

In het geval dat op Europees niveau besloten wordt dat de lidstaten op het gebied van postvervoer géén nationale monopolies meer in stand mogen houden, kan artikel 2a van de Postwet bij koninklijk besluit worden ingetrokken. Van belang hierbij is dat artikel 2a van de wet (de concessie) alleen kan worden ingetrokken, indien een postrichtlijn of -verordening de lidstaten de bevoegdheid geeft om de universele dienst, zoals gedefinieerd in die richtlijn of verordening, op te dragen. Hiermee is zeker gesteld dat de universele dienst krachtens artikel 13b kan worden opgedragen. In het geval dat artikel 2a wordt ingetrokken is er géén houder van de concessie meer, maar alleen een aanbieder van de universele postdienst. Om die reden is in artikel III, onderdeel F, punt 2, bepaald dat als artikel 2a wordt ingetrokken «de houder van de concessie» telkens wordt vervangen door: de aanbieder van de universele dienst. De omvang van de universele dienst is thans vastgelegd in het Postbesluit.

In artikel 2a, tweede lid, onderdeel b, is geregeld dat de houder van de concessie met uitsluiting van anderen het recht heeft postzegels en

postzegelafdrukken met daarop een afbeelding van de Koning of de vermelding uit te geven. In het geval dat artikel 2a wordt ingetrokken, biedt het nieuwe artikel 12, eerste lid, (zie artikel III, onderdeel F, punt 3) de grondslag om hierover bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen. Voorts kan het vanuit het oogpunt van consumentenbescherming in een geliberaliseerde postmarkt nodig zijn dat aanbieders van postdiensten zich moeten aansluiten bij een van overheidswege erkende geschillencommissie. Artikel 12, tweede lid, bevat de grondslag om een dergelijke verplichting op de leggen aan alle of bepaalde categorieën aanbieders van postdiensten.

Op het tijdstip dat artikel 2a is ingetrokken, is er geen concessiehouder meer en kunnen aan hem op grond van artikel 13a géén kosten meer in rekening worden gebracht. Om die reden is in onderdeel F, punt 4, bepaald dat artikel 13a automatisch vervangen wordt op het tijdstip dat artikel 2a bij koninklijk besluit wordt ingetrokken. Het nieuwe artikel 13a is nagenoeg identiek aan artikel 16.1, eerste tot en met derde lid, van de Telecommunicatiewet. Dit artikel is geschikt om in een geliberaliseerde markt bepaalde kosten van het college in rekening te brengen aan marktpartijen.

In artikel 15b, tweede lid, is geregeld dat het college een boete kan opleggen indien de houder van de concessie in strijd handelt met de bij of krachtens de Postwet gestelde regels, met uitzondering van de regels die betrekking hebben op buitengewone omstandigheden. Ook kan het college een boete opleggen aan de overtreder van artikel 2b van de Postwet of artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht. Met de in artikel III, onderdeel D, opgenomen wijziging is verzekerd dat het college eveneens een boete kan opleggen aan de overtreder van een krachtens artikel 13b gesteld voorschrift (dat strekt tot implementatie) of een krachtens artikel 13b, vijfde lid, onderdeel b, aangewezen voorschrift uit een postverordening of gedelegeerde verordening. In het geval artikel 2a van de Postwet wordt ingetrokken krachtens artikel 13c van die wet, is er geen houder meer van de concessie en wordt artikel 15b, tweede lid, automatisch aangepast aan die nieuwe situatie. Dit laatste is geregeld in onderdeel F, punt 5.

In bijzondere omstandigheden kunnen op grond van paragraaf 5 van de Postwet aan de concessiehouder aanwijzingen worden gegeven met betrekking tot het postvervoer. In onderdeel F, punt 2, is geregeld dat als de concessie wordt afgeschaft, de in paragraaf 5 bedoelde verplichtingen komen te rusten op de aanbieder die krachtens artikel 13b is belast met de universele postdienst. Hiermee is zeker gesteld de overheid kan ingrijpen indien bijzondere omstandigheden hiertoe aanleiding geven. Nadat de concessie is afgeschaft, zal onderzocht worden of de verplichting, bedoeld in paragraaf 5, zich niet tevens dient uit te strekken tot andere aanbieders van postdiensten. Zo nodig zal hiervoor een separaat wetstraject worden gevolgd.

In artikel 3 is geregeld dat de houder van de concessie de voor Nederland bindende verplichtingen moeten nakomen die voortvloeien uit de akten van de Wereldpostunie of uit andere verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Ook is in artikel 3 bepaald dat de houder van de concessie gerechtigd is om op te treden als Nederlandse postadministratie. Indien het voor een juiste implementatie van een postrichtlijn nodig is om artikel 3 bij koninklijk besluit in te trekken, biedt het nieuwe artikel 6 de grondslag om een of meerdere aanbieders met de bovengenoemde verplichtingen te belasten of als Nederlandse postadministratie aan te wijzen.

Artikel IV, onderdeel E

De artikelen 4.1a, 6a.19, tweede lid, 7.3, 8.4a, 8.5, 9.2, tweede lid, 9.3, tweede lid, tweede volzin, 10.1b, 10.2, 10.8, 10.9, 18.2 en 18.21 van de Telecommunicatiewet bieden de grondslag om een of meer voorschriften uit een telecommunicatierichtlijn of een conformiteitsrichtlijn te implementeren. Nu op grond van de artikelen 1.4 en 10.1 van de Telecommunicatiewet alle relevante EG-besluiten kunnen worden geïmplementeerd, kunnen genoemde delegatiegrondslagen komen te vervallen en kan volstaan worden met de generieke delegatiegrondslagen.

Artikel IV, onderdelen H, I, J en K

Hoofdstuk 10 van de Telecommunicatiewet ziet op randapparaten, radiozendapparaten en overige apparaten. Nagenoeg de gehele RTE-richtlijn en EMC-richtlijn zijn geïmplementeerd bij lagere regelgeving. Die lagere regelgeving is gebaseerd op de in de artikelen 10.1, 10.1b, 10.2 10.4, onderdeel a, 10.8 en 10.9 van de wet opgenomen delegatiegrondslagen. Aangezien die delegatiegrondslagen enkel nodig zijn om uitvoering te geven aan de RTE-richtlijn en de EMC-richtlijn, kunnen ze vervangen worden door de nieuwe in artikel 10.1 opgenomen generieke delegatiegrondslag. Op grond van de nieuwe delegatiegrondslag kunnen alle conformiteitsrichtlijnen, dat wil zeggen richtlijnen die gebaseerd zijn op artikel 95 van het EG-verdrag en regels stellen over het op de markt brengen of het gebruik van apparaten, geïmplementeerd worden. De huidige RTE-richtlijn en EMC-richtlijn zijn, uiteraard, conformiteitsrichtlijnen in de zin van artikel 10.1, zodat die richtlijnen geheel bij lagere regelgeving kunnen worden geïmplementeerd.

Artikel 10.3, eerste lid, van de Telecommunicatiewet geeft aan de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid om instanties aan te wijzen die bevoegd zijn om de in artikel 10.2 bedoelde certificatie uit te voeren. Omdat artikel 10.3, eerste lid, verwijst naar het vervallen artikel 10.2 van de wet, behoeft het eerste lid van artikel 10.3 aanpassing. Dit geschiedt in artikel IV, onderdeel I. Op grond van het nieuwe eerste lid van artikel 10.3 kan de Minister van Economische Zaken (nog steeds) instanties aanwijzen die over door hem te bepalen bevoegdheden beschikken bij het onderzoeken van de conformiteit van apparaten met de krachtens artikel 10.1 gestelde voorschriften.

Dit onderzoek zal onder meer betrekking kunnen hebben op de essentiële eisen op het gebied van volksgezondheid, veiligheid en elektromagnetische compatibiliteit waaraan bepaalde apparaten krachtens artikel 10.1 moeten voldoen. Zie bijvoorbeeld artikel 3 van de RTE-richtlijn. Omdat niet elk instantie over dezelfde expertise beschikt, zal voor elke instantie afzonderlijk worden bepaald waartoe zij bevoegd is.

De in de artikelen 10.4, onderdeel b, 10.6 en 10.7, tweede lid, neergelegde delegatiegrondslagen zijn nationaal van aard. De regels die gebaseerd zijn op die grondslagen kunnen derhalve niet in stand worden gehouden op grond van artikel 10.1 van de wet. In het nieuwe artikel 10.4 (zie artikel IV, onderdeel J) worden deze nationale delegatiegrondslagen samengevoegd.

Artikel IV, onderdelen L en M

In het huidige artikel 15.4, tweede lid, van de Telecommunicatiewet (zoals geldend na inwerkingtreding van de Wet implementatie Europees regelgevingskader voor de elektronische communicatiesector 2002) is geregeld dat het college in geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk 6a of van overtreding van een besluit als bedoeld in

artikel 12.2 (geschilbeslechting) door een onderneming die beschikt over een aanmerkelijke marktmacht, een boete van ten hoogste € 450 000, of, indien dit meer is, ten hoogste 10% van de relevante omzet in Nederland kan opleggen. In de toekomst worden telecommunicatierichtlijnen geïmplementeerd bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Derhalve worden ook verplichtingen die alleen gelden voor ondernemingen die beschikken over een bepaalde marktmacht of geschilbeslechtingsartikelen bij lagere regelgeving geïmplementeerd. Ook is het mogelijk dat in een telecommunicatieverordening verplichtingen worden opgelegd aan ondernemingen die beschikken over een bepaalde marktmacht. Om te zorgen dat het college ook in die gevallen bevoegd blijft een boete van ten hoogste 10% van de relevante omzet op te leggen, wordt artikel 15.4, tweede lid, van de wet aangepast.

Tegen bepaalde besluiten van het college kan krachtens huidig recht (zoals geldend na inwerkingtreding van de Wet implementatie Europees regelgevingskader voor de elektronische communicatiesector 2002) geen bezwaar worden ingediend en geen beroep worden ingesteld bij de rechtbank. Alleen beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven staat open. Het gaat hierbij om besluiten die gelden voor ondernemingen met een bepaalde marktmacht (hoofdstuk 6A), betrekking hebben op eind-tot-eindverbindingen (hoofdstuk 6) of geschilbeslechting (hoofdstuk 12) en bepaalde handhavingsbesluiten (hoofdstuk 15). In de toekomst worden telecommunicatierichtlijnen geïmplementeerd bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Derhalve worden ook de voorschriften uit een richtlijn die gelden voor ondernemingen die beschikken over een bepaalde marktmacht, betrekking hebben op eind-tot-eindverbindingen of geschilbeslechting, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur geïmplementeerd.

Uit het eerste lid, onderdelen b tot en met d, en het derde lid, van artikel 17.1 volgt dat tegen besluiten van het college die op genoemde onderwerpen betrekking hebben géén bezwaar kan worden gemaakt en uitsluitend beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven kan worden ingesteld.

Artikel IV, onderdeel N

Met het nieuwe derde lid van artikel 20.4 van de Telecommunicatiewet worden algemene maatregelen van bestuur die berusten op de artikelen 8.5, 9.2, tweede lid, of 18.2 gelijk gesteld met besluiten die zijn vastgesteld krachtens artikel 1.4, eerste lid, van de wet. Algemene maatregelen van bestuur die berusten op de artikelen 10.1b, 10.2 of 10.4, onderdeel a, worden in het vierde lid gelijk gesteld met besluiten die zijn vastgesteld krachtens artikel 10.1, eerste lid, van de wet. Omdat de in artikel 10.6 van de wet opgenomen delegatiegrondslag is verplaatst naar artikel 10.4, onderdeel c, van de wet, wordt de algemene maatregel van bestuur die berust op artikel 10.6 gelijk gesteld met een algemene maatregel van bestuur die berust op artikel 10.4, onderdeel c, van de wet.

Artikelen V en VII

Op het moment dat de Europese wetgever voorschrijft dat géén monopolies met betrekking tot postdiensten meer in stand mogen worden gehouden, kan artikel 2a van de Postwet worden ingetrokken. Op dat tijdstip is er geen concessiehouder meer, zodat artikel 5 van de Machtigingswet Koninklijke PTT Nederland N.V. door middel van artikel V wordt ingetrokken. Ook worden op dat tijdstip de verwijzingen in het Wetboek van Strafvordering naar de concessiehouder vervanger door verwijzingen naar de aanbieder van de universele postdienst. Dit volgt uit artikel VII.

Artikel VIII

Aangezien een aantal delegatiegrondslagen in de Telecommunicatiewet vervalst, behoeft de Wet op de economische delicten aanpassing.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst