

Vergaderjaar 2004–2005

29 474

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

Nr. 8

VERSLAG VAN EEN WETGEVINGSOVERLEG

Vastgesteld 10 februari 2005

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ heeft op 7 februari 2005 overleg gevoerd met minister Brinkhorst van Economische Zaken over **Totstandkoming en implementatie van EG-besluiten op het terrein van energie, telecommunicatie en post (29 474)**.

Van het overleg brengt de commissie bijgaand stenografisch verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Hofstra

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
De Veth

¹ Samenstelling:

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

Stenografisch verslag van een wetgevingsoverleg van de vaste commissie voor Economische Zaken

Maandag 7 februari 2005

Aanvang 14.00 uur

Voorzitter: Hofstra

Aanwezig zijn 6 leden der Kamer, te weten:

Crone, Van Dijk, Van Egerschot, Hofstra, Van der Laan en Van der Vlies,

en de heer Brinkhorst, minister van Economische Zaken.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Totstandkoming en implementatie van EG-besluiten op het terrein van energie, telecommunicatie en post (29474).**

De **voorzitter**: Ik wijs de collega's en de aanwezigen erop dat wij voor dit voorstel een experimentele procedure hebben gevolgd, waarbij de heer Van Dijk van de CDA-fractie rapporteur was. Vandaag is hij gewoon weer woordvoerder voor de CDA-fractie. Wij hebben de tijd tot vijf uur, maar ik stel voor dat wij proberen er voor die tijd uit te komen.

De heer **Van Dijk** (CDA): Voorzitter. Ik verkeer natuurlijk in een merkwaardige positie. Ik was rapporteur voor dit onderwerp volgens een procedure die bij mijn weten voor het eerst in de parlementaire geschiedenis gebruikt is. Ik weet niet hoeveel navolging deze figuur zal krijgen, maar dat wachten wij rustig af. Nu mag ik namens de CDA-fractie het woord voeren. Men zal wel begrijpen dat ik nog steeds volkomen achter het rapport sta dat ik op tafel heb gelegd. Wat ik naar voren zal brengen, zal dan ook niet substantieel afwijken van wat er in het rapport staat. Ik zal er misschien

alleen nog een paar punten aan toevoegen.

Voor ons ligt een belangrijk voorstel, namelijk een voorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet, de Gaswet, de Postwet en de Telecommunicatiewet. In feite is het voorstel bedoeld om ervoor te zorgen dat Europese richtlijnen, verordeningen en andere dwingendrechtelijke instrumenten van Europees niveau in de toekomst makkelijker omgezet kunnen worden in Nederlandse wetgeving. Daartoe heeft de minister een voorstel gedaan dat kort gezegd op het volgende neerkomt. De minister heeft de indruk dat de omzetting van richtlijnen, verordeningen en andere instrumenten wel bij algemene maatregel van bestuur kan geschieden als hij de Kamer in het voortraject maar voldoende op de hoogte houdt van wat er gebeurt in de onderhandelingen en haar de mogelijkheid biedt om daar invloed op uit te oefenen. Dat voorstel heeft hij begin vorig jaar gedaan en daar is een schriftelijk verslag over ingediend. De Kamer vroeg zich kamerbreed af of dit de juiste weg wel is, omdat zij het idee had dat een aantal rechten of controlemechanismen dan achterwege blijft. In de nota naar aanleiding van het verslag heeft de minister nog een keer aangegeven hoe hij dit alles ziet, maar verder is hij eigenlijk niet substantieel ingegaan op de opmerkingen die zijn gemaakt. De minister zag het anders, maar de Kamer had dat gevoel. Om die reden is er gekozen voor de figuur van rapporteur. Op basis van die figuur is bekeken op welke manier dit probleem kan worden opgelost. Wij hebben geconcludeerd dat wij in de Kamer moeten discussiëren over die onderwerpen waarover wij nog

werkelijk iets te zeggen hebben en dat de Kamer door middel van een optimale informatievoorziening de mogelijkheid moet krijgen om optimaal invloed uit te oefenen gedurende het onderhandelingstraject, dus zolang er nog invloed kan worden uitgeoefend. Wij zijn de minister er dankbaar voor dat hij ons hierin volgt, zodat wij over de inhoud van de richtlijn van gedachten kunnen wisselen en ons niet hoeven te beperken tot het verplaatsen van punten en komma's. Vanwege die twee belangrijke elementen is er een rapport opgesteld, waarin wij hebben geprobeerd, enerzijds ervoor te zorgen dat de Kamer haar rol op een serieuze manier kan blijven vervullen en anderzijds een snellere procedure te bereiken om Europese regelgeving gemakkelijker in Nederlandse wetgeving om te zetten. Bij de beoordeling van dit wetsvoorstel hebben bij de CDA-fractie enkele overwegingen een rol gespeeld. In principe zijn wij als fractie niet tegen de gedachte die is neergelegd in het wetsvoorstel. Indien het wetsvoorstel wordt aangepast op een aantal punten waarop ik nog kom, zullen wij niet tegenstemmen. Wij zijn van oordeel dat de Kamer moet discussiëren over relevante onderwerpen, onderwerpen waarop zij nog daadwerkelijk invloed kan uitoefenen. Heeft de Kamer niets meer te kiezen, dan moet zij niet meer pretenderen dat zij wel iets te kiezen heeft. Dan kunnen wij beter op een ander moment over een ander onderwerp discussiëren. In het geval dat er geen enkele nationale beleidsruimte is bij de omzetting van richtlijnen in nationale wet- en regelgeving moeten wij dat dus erkennen, en is een uitgebreid debat erover zinloos.

Aan de andere kant vinden wij dat de Kamer er iets over te zeggen moet hebben, zolang er sprake is van ook maar een klein beetje nationale beleidsruimte. Ons is opgevallen in de tekst van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, dat wordt gesuggereerd dat een Europese richtlijn bijna niets anders meer bevat dan bepalingen die één op één moeten worden omgezet. Dat is niet de praktijk. In de praktijk zijn er in heel veel richtlijnen "kan-bepalingen" opgenomen of keuze-elementen dan wel de mogelijkheid om zelf te kiezen met welk instrument men het doel wil bereiken dat in de richtlijn is genoemd. Om die reden zeggen wij dat de Kamer de gelegenheid moet worden geboden om invloed uit te oefenen daar waar nog op een of andere manier sprake is van nationale beleidsruimte. Deze twee belangrijke elementen willen wij naar voren brengen. Een derde element is dat wij het, gezien het feit dat Nederland in de afgelopen periode niet de allerbeste record heeft wat de snelheid van implementatie van richtlijnen betreft, interessant vinden om na te denken over de manier waarop wij een versnelling in de procedure kunnen bereiken met instandhouding van de parlementaire controle die de Tweede en Eerste Kamer moeten kunnen uitoefenen. Ik heb al aangegeven dat wij als Kamer meer onze eigen rol moeten gaan spelen en dus ook meer moeten opletten wanneer er iets gaat gebeuren. Deze opmerking is vooral gericht aan de Kamer zelf, maar ook enigszins aan de minister. Wij hebben namelijk wel eens het gevoel dat de documenten die wij toegespeeld krijgen, voorzichtig geformuleerd, niet optimaal zijn. Ik neem als voorbeeld de zogenaamde BNC-fiches, beoordeling nieuwe Commissievoorstellen. Wij hebben het gevoel dat daar twee versies van bestaan: een officiële gekuiste versie die wij ontvangen, waarin heel globaal en op hoofdlijnen enkele puntjes staan, en een ongekuiste versie die binnen de verschillende ministeries circuleert en waarin zeer nauwkeurig staat omschreven wat de standpunten zijn. Nu hoef ik niet per se die ongekuiste versie te hebben, maar ik wil wel meer informatie hebben dan wij nu krijgen en meer informatie over hetgeen er zoal gedurende de onderhandelingen gebeurt. Als wij

via een geannoteerde Raadsagenda een besluit nemen of tegen de minister zeggen dat hij op de ingeslagen of een andere weg moet doorgaan, wil ik ook weten waar wij op dat moment precies over besluiten. Daartoe zouden wij op dat moment ook de allerlaatste versie van het desbetreffende document moeten hebben. Dat lijkt ons een belangrijk instrument om op dat moment meer invloed te kunnen uitoefenen op hetgeen er gebeurt binnen die Europese circuits. De meest ideale procedure zou dan ook zijn dat als er een Commissievoorstel komt, wij snel het standpunt daarover van de regering krijgen, zodat de Kamer dan ook snel in de richting van de minister kan aangeven dat wij aan het eind van de rit met hem zullen praten over een paar te noemen elementen en dat hij, als hij die geregeld heeft, ervan mag uitgaan dat hij de steun van de Kamer heeft. Als hij die niet heeft geregeld, heeft hij een probleem of zal hij met een heel goede reden moeten komen dat het hem uiteindelijk niet is gelukt. Zo weet de minister gedurende het proces ook waar hij aan toe is.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Voorzitter. Ik val nu even terug op mijn eigen Brusselse ervaringen. Ik heb vaak in die werkgroep gezeten en ik weet dat het soms pas lopende het proces duidelijk wordt waar precies de knelpunten zitten. Op een bepaald moment weet je met alle goede bedoelingen van de wereld iets echt niet, maar blijkt bijvoorbeeld drie maanden later ineens wat nu de crux van het politieke probleem is. Ik zie niet duidelijk in het voorstel van de heer Van Dijk terug hoe wij daarmee om moeten gaan. Als wij die fiche krijgen, kan er heel goed in staan wat de voorwaarden zijn, kan het heel goed worden uitgevoerd, maar blijkt wellicht een jaar later dat er eigenlijk heel iets anders speelt wat wij eerder niet wisten en wat eigenlijk ook de minister niet kon weten!

De heer **Van Dijk** (CDA): Ik ga ervan uit – later zal dat eventueel via amendement worden geregeld – dat de minister ons op de hoogte houdt van substantiële wijzigingen in het onderhandelingstraject. Als wij aan het begin van het proces denken te weten waar het probleem zal liggen, maar gaandeweg het proces blijkt

dat het eigenlijk een ander probleem is, gaan wij ervan uit dat de minister ons daarover informeert, want het is een substantiële wijziging in het onderhandelingsproces. Dat zal ook tijdig moeten, zodat wij nog invloed kunnen uitoefenen op de weg die de minister in het vervolg moet gaan.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): U gaat ervan uit, maar ik ben er dan altijd voor om dat zo mogelijk wettelijk te regelen. Hoe zou u dat willen vastleggen, zodat wij er niet alleen van kunnen uitgaan maar het zo nodig ook kunnen afdwingen?

De heer **Van Dijk** (CDA): U loopt wat vooruit op mijn verhaal, want ik stond op het punt om dat af te sluiten met een ruwe schets van de amendementen die wij ons voorstellen.

Voorzitter. Voordat ik afstap van het voortraject wil ik er nog twee opmerkingen over maken die in het verlengde van elkaar liggen. Wij gaan ervan uit dat de Europese grondwet wordt aangenomen. Er zal dan door de Eerste Kamer en Tweede Kamer een commissie Subsidiariteitstoets in het leven worden geroepen die binnen zes weken haar mening naar voren moet brengen. Het is van belang dat die commissie snel de nodige informatie krijgt, bijvoorbeeld van de ministeries. Het zou daarom wenselijk zijn als die commissie binnen vier weken na het verschijnen van een wetgevend voorstel een reactie van het kabinet daarop krijgt. De commissie Subsidiariteitstoets zal later dit jaar worden ingesteld. Vooruitlopend op de aanvaarding van de grondwet gaan wij daarmee in elk geval aan het werk. Er wordt in belangrijke mate getwijfeld aan de noodzaak van al de regelgeving op Europees niveau. Ik zeg dat in het verlengde van mijn eerste opmerking. Wij krijgen de commissie Subsidiariteitstoets om ervoor te zorgen dat wij overbodige Europese regelgeving op de een of andere manier weten te voorkomen of weten tegen te houden. Nu komen wij op het moment waarop een richtlijn is aanvaard door de Europese Raad van Ministers en moet worden omgezet in Nederlandse wetgeving. In dat kader heeft de minister voorgesteld om te komen met een algemene maatregel van bestuur. Ik heb daarover al wat opmerkingen gemaakt. Wat ons

betreft moet er op korte termijn, bij voorkeur binnen vier weken, een implementatiebrief komen. In die brief moet de regering zeggen wat zij vindt van een richtlijnvoorstel of van Europese regelgeving die moet worden omgezet. Bovendien moet erin staan of er nog nationale beleidsruimte in zit. Als die ruimte er niet is, moet de regering aangeven op welke manier zij denkt Europese voorstellen via een algemene maatregel van bestuur te kunnen implementeren. Zo lang er nog wel nationale beleidsruimte is, moet het gebeuren via formele wetgeving. In feite is dit een discussie over de vraag of er nationale beleidsruimte zit in een stuk regelgeving dat wij van Brussel op ons af krijgen. Wij willen dus de implementatiebrief. Mocht de regering tot de conclusie komen dat er geen nationale beleidsruimte meer in zit, dan zou het meest ideale zijn dat wij, gekoppeld aan de implementatiebrief, ook voorstellen krijgen voor een algemene maatregel van bestuur. Dan weten wij precies waarover wij het hebben. Vervolgens is het aan de Kamer om er op korte termijn op te reageren en om te reageren op de vraag of zij de analyse deelt die de regering heeft gemaakt. Is de Kamer het ermee eens dat er wel of juist geen nationale beleidsruimte meer in zit? Zolang die ruimte erin zit, kan ik mij voorstellen dat de Kamer formele wetgeving wil en niet instemt met een algemene maatregel van bestuur. Mocht er geen sprake meer zijn van nationale beleidsruimte, dan stemt de Kamer mogelijk in, hoewel zij wel over de maatregel van bestuur wil oordelen. Misschien heeft zij nog wat mineure punten op dat soort elementen die zij dan nog kan aanscherpen. Op die manier zien wij een implementatieprocedure daarna. Normaal kan in dit soort processen één vijfde van de leden een verzoek doen tot het indienen van een formele wet in plaats van te volstaan met een algemene maatregel van bestuur. Dat element komt op dit moment niet terug in de teksten van de minister. Ik zit toch met dat dilemma. Ik zit ermee omdat er ook nog een artikel 81 staat in de Grondwet. Daaraan moet wel volledig recht worden gedaan. De Kamer houdt zich bezig met wet- en regelgeving. Misschien kan de minister eens zeggen op welke

manier hij ertegen aankijkt. Het punt is onderwerp van discussie onder juristen. Ik zal mij geen oneerbiedige opmerkingen over juristen veroorloven, maar mijn ervaring is: praat met twee en je hebt de mening van drie. Ik hoor minister Brinkhorst het woord "kerk" noemen, maar in kerken heeft men over het algemeen wel een basisprincipe waar men allemaal in gelooft.

De heer **Crone** (PvdA): Leest u eens wat de heer Terpstra, de voorzitter van de stichting achter de leerstoel die u bekleedt, schrijft: houd op over de kerken, want zelfs het samengaan van kerken in Nederland tot één protestantse kerk heeft geleid tot enorme veldslagen, waarbij juristen hun vingers kunnen aflikken.

De **voorzitter**: Ik stel voor dat wij ons tot de agenda beperken. Laat u zich niet uitlokken door de minister.

De heer **Van Dijk** (CDA): Ik ga hier niet op in. Als de heer Crone een college wil volgen, nodig ik hem daartoe graag uit.

De heer **Crone** (PvdA): Ik denk dat het collegegeld te hoog is om mij dat te kunnen veroorloven.

De heer **Van Dijk** (CDA): Ik sluis u wel naar binnen. Dat waren in eerste instantie enkele opmerkingen van mijn kant over dit vraagstuk. Ik ben met name benieuwd naar de verhouding tussen artikel 81 van de Grondwet en de bepaling van één vijfde. Wellicht kan de minister nog iets zeggen over het rapport van de commissie-Besselink, waarin ook is ingegaan op enkele constitutionele aspecten. In de memorie van toelichting en in de nota naar aanleiding van het verslag kondigt de minister aan dat hij wil komen met een kabinetsreactie hierop. Volgens mij mogen wij daar nog steeds op wachten. Ik moet nog wel een belofte inlossen aan mevrouw Van der Laan. Ik zal heel kort aangeven welke amendementen ik tot op dit moment voornemens ben in te dienen.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Daarvóór wil ik nog een vraag stellen over de implementatieruimte. Ik kan mij voorstellen dat er discussie bestaat over de vraag of die er wel of niet is. Het lijkt mij onhandig dat de Kamer in discussie treedt met de

minister over de vraag of er nu wel of geen implementatieruimte is. Hoe stelt u zich dat concreet voor? Als wij vinden dat die ruimte er is, kunnen wij toch beslissen dat wij een wet willen? Daarover hoeven wij dan toch niet verder te discussiëren?

De heer **Van Dijk** (CDA): Dat ben ik volstrekt met u eens, maar mij lijkt de ideale situatie dat, als een richtlijn is aanvaard, de minister binnen vier weken met de implementatiebrief komt. Wij wisselen daarover vervolgens van gedachten met de regering. De eindconclusie van dat debat kan zijn dat er een formele wet moet komen, omdat wij vinden dat er beleidsruimte is op nationaal niveau. Het kan ook zijn dat wij instemmen met een algemene maatregel van bestuur, omdat wij de analyse van de minister delen.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Ik ben er altijd voor om te vergaderen als het nut heeft, maar als wij het met elkaar eens zijn dat er geen implementatieruimte is, kunnen wij ook besluiten om niet te vergaderen en stilzwijgend accepteren dat er een AMvB komt. De kans bestaat echter dat er nu een precedent wordt geschapen, en dat een minister later zegt dat er eigenlijk helemaal geen implementatieruimte is, in de trant van: wij kunnen kiezen tussen 0,5 en 0,6, maar 0,6 is om die en die reden uitgesloten, dus eigenlijk hebben wij die ruimte niet. Hoe kunnen wij voorkomen dat wij eerst over de implementatiebrief in debat moeten gaan en daarna nog apart over de wet? Dat lijkt mij het soort tijdverspilling waarop wij als kleine fractie niet zitten te wachten.

De heer **Crone** (PvdA): Ook kleine fracties kunnen kleine zaken soms niet laten passeren, omdat het landsbelang in het geding is. Mijn vraag aan de heer Van Dijk is: wie bepaalt nu of er beleidsruimte is of niet? De minister schrijft in zijn brief dat er geen beleidsruimte is. De Kamer zegt dat dit wel zo is. De Kamer beslist dan toch bij gewone meerderheid over de vraag wie gelijk heeft? Zo hoort het wel in een democratie.

De heer **Van Dijk** (CDA): Uiteindelijk beslist de Kamer. De vraag is alleen of zij beslist bij gewone meerderheid of dat een aantal van één vijfde van de leden al voldoende is om te eisen

dat het voorstel om te komen tot een algemene maatregel van bestuur wordt teruggedraaid en dat de zaak toch per formele wet wordt geregeld. Ik wil graag van de minister horen hoe dat juridisch in elkaar zit.

Mevrouw **Van Egerschot** (VVD): Ik heb het rapport van de heer Van Dijk gelezen en daarin staat: de Kamer moet aantonen waar de beleidsruimte zit. De minister stelt dat de ruimte er niet is, maar de Kamer zegt dat deze er wel is. Ongeacht wat de minister zegt, wordt de bewijslast bij de Kamer gelegd. Tot zover mijn citaat uit het rapport. De heer Van Dijk heeft een hekel aan juristen. Ik ben jurist, en ik weet dat als de minister stelt dat er geen ruimte is, hij dat mag bewijzen.

De **voorzitter**: Wat is uw vraag?

Mevrouw **Van Egerschot** (VVD): Volgens mij staat dit letterlijk in het rapport en zegt de heer Van Dijk dat er iets anders in staat, namelijk dat de Kamer niets hoeft aan te tonen.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Dit is een cruciaal punt. Los van de juridische vraag die de heer Van Dijk opwerpt, wil ik hem een politieke vraag stellen. Ik wil even verder denken dan deze coalitie. Er is een risico dat coalitiefracties om puur politieke redenen de regering zullen steunen en dat de oppositiepartijen met lege handen staan. Het wordt dan een politieke deal. Wij hebben gezien dat dergelijke deals werden gesloten over de vraag of iets al dan niet subsidiair is. Dan zeggen zelfs de ministers in de Europese Raad dat er helemaal geen sprake is van subsidiariteit, terwijl zij eigenlijk donders goed weten dat het wel zo is. Opportunisme en politieke voorkeur gaan hier de doorslag geven. Zelfs als een en ander juridisch zou kunnen met een gewone meerderheid, denk ik dat wij om andere redenen de stem van de kleine partijen of van de oppositiepartijen niet moeten laten overschreeuwen.

De heer **Van Dijk** (CDA): Ik ga eerst in op het punt van mevrouw Van der Laan. Ik breng dat punt niet voor niets hier naar voren. Ik wil graag weten hoe erover gedacht wordt. Het tweede is of de Kamer moet aangeven waarom er sprake is van nationale beleidsruimte. Als de

Kamer zegt formele wetgeving te wensen, ga ik ervan uit dat zij dit zal beargumenteren. De Kamer zal geen formele wetgeving eisen omdat zij dat leuk vindt. Zo heb ik de passage in het rapport bedoeld. "Bewijzen" is een lastige term. Ik hoop de vraag met deze interpretatie afdoende te hebben beantwoord. Als de Kamer vindt dat iets formele wetgeving moet zijn en blijven, is het aan de Kamer om dat oordeel te vellen. De minister zal dan moeten doen wat de Kamer wil.

De **voorzitter**: Wilt u de tijd in de gaten houden?

De heer **Van Dijk** (CDA): Ik zal nog slechts twee alinea's voorlezen. De exacte tekst is afhankelijk van het antwoord dat wij nog krijgen. Het eerste is om in zowel de Elektriciteitswet als de Gaswet als de Postwet als de Telecommunicatiewet en alles wat daaraan verbonden is een nieuw artikel op te nemen, waarin staat:

"Onze minister informeert de Staten-Generaal zo spoedig mogelijk over: het standpunt van de regering ten aanzien van een voorstel van de Commissie van de Europese Gemeenschappen voor een elektriciteitsrichtlijn, verordening of enig ander Europees wetgevingsinstrument; een substantiële wijziging in het standpunt van de regering als bedoeld onder a. of van het wetgevingsvoorstel bedoeld onder c.; het wetgevingsvoorstel en het standpunt dat hij namens de regering wil innemen in een vergadering van de Raad van de Europese Unie waarin over dat voorstel een gemeenschappelijk voorstel wordt vastgesteld of anderszins besluitvorming plaatsvindt." Dat zit dus in het voortraject.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Mag ik daar een vraag over stellen?

De heer **Van Dijk** (CDA): Wat mij betreft wel.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Ik denk dat het goed is als hier nog een jurist naar kijkt. Het woord "substantieel" is ongelooflijk subjectief. De minister kan zeggen dat iets helemaal niet substantieel is, terwijl wij het wel degelijk substantieel

vinden. Zelfs als het niet substantieel is, kan het wel van doorslaggevend politiek belang zijn. Ik vraag mij af of deze formulering niet teveel ruimte laat voor de minister om zelf te beslissen. Ik heb nog een tweede vraag. In een eerdere versie van het amendement stond "het standpunt op hoofdlijnen". Is het woord "hoofdlijnen" eruit?

De heer **Van Dijk** (CDA): Soms gaan amendementen via de computer langs vreemde wegen. Hier staat niet "het standpunt op hoofdlijnen" maar "het standpunt van de regering". "Substantieel" is altijd lastig te definiëren. Tegelijkertijd willen wij voorkomen dat wij helemaal plat gebombardeerd worden met elke kleine wijziging die zich voordoet. Wij moeten er vertrouwen in hebben dat de vertegenwoordiger die daar zit ons op een adequate manier informeert. Wanneer in de wet staat dat hij ons moet informeren over een substantiële wijziging, weet hij dat wij hem daarop na afloop controleren. Wij hebben dan altijd de mogelijkheid om te zeggen dat wij onvoldoende geïnformeerd zijn over wat er is gebeurd. Dan heeft een minister over het algemeen een probleem. Mijns inziens wordt met het begrip "substantieel" ook voorkomen dat de Kamer in feite op de stoel gaat zitten van de regering. Dat is namelijk een lastig dilemma waarmee wij te maken hebben. Wij willen niet naar de Deense situatie, dat wij formeel een mandaat geven aan de minister voordat deze een besluit kan nemen. Wij willen optimaal geïnformeerd zijn en invloed kunnen uitoefenen op wat er gebeurt, maar tegelijkertijd moet er speelruimte overblijven voor de minister. Het tweede amendement betreft het moment waarop de richtlijn is aanvaard. De tekst daarvan luidt als volgt:

"1. Zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken na bekendmaking van een elektriciteitsrichtlijn of enig ander Europees wetgevingsinstrument in het Publicatieblad van de Europese Unie, zendt onze minister een implementatiebrief – en daarbij is nog optioneel "inclusief de voorgestelde AMvB" – naar de Staten-Generaal, waarin hij uiteenzet welke beleidsmatige keuzes bij de implementatie gemaakt kunnen worden en welke keuze hij voorstaat.

2. Indien door of namens een der Kamers, de Staten-Generaal binnen vier weken na ontvangst van de implementatiebrief de wens te kennen wordt gegeven dat implementatie bij wet geschiedt, wordt zo spoedig mogelijk een daartoe strekkend voorstel van wet ingediend." In dat kader is het nog de vraag of wij de éénvijfdebepaling toepassen of het bij een meerderheid laten.

Het derde element: "Onze Minister zendt, na de instemming van de Staten-Generaal met de implementatiebrief, de algemene maatregel van bestuur naar de Staten-Generaal." Deze hebben dan twee weken om eventueel bezwaar te maken tegen deze AMvB, omdat hij niet in overeenstemming is met de eerder vastgestelde implementatiebrief, hetgeen zal leiden tot aanpassing van de AMvB in lijn met de implementatiebrief. Dit laatste element zou ook nog ondervangen kunnen worden door te zeggen, dat in de eerste fase de implementatiebrief aan de AMvB wordt gekoppeld. Dan is die laatste fase niet nodig. Dat is nog een element waarover hier gesproken kan worden.

In het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid opgenomen om bij Koninklijk Besluit nogal wat bepalingen te wijzigen. De vraag is waarom dat per se bij Koninklijk Besluit zou moeten. Kan dit ook niet bij algemene maatregel van bestuur? Wij vinden überhaupt dat bij een AMvB de rol van de Kamer veel beter gegarandeerd is dan met een Koninklijk Besluit.

Mevrouw **Van Egerschot** (VVD): Voorzitter. Aanleiding voor het wetsvoorstel is de implementatieachterstand, waar de minister het meermalen over heeft. De eerste vraag die bij mij opkomt, ontstaat doordat in de bijlage bij het rapport-Van Dijk duidelijk is aangegeven, dat het OVB op basis van het beschikbare materiaal tot de volgende bevinding komt: "er is sprake van een achterstand bij de implementatie van EU-regelgeving".

De minister geeft vervolgens vijf redenen aan waarom er een implementatieachterstand zou zijn: 1. te laat beginnen met advisering, consultaties en overleg met het parlement; 2. onvoldoende alarmerende werking van bestaande voortgangsbewaking;

3. korte implementatietermijnen; 4. beperkte capaciteit binnen departementen; 5. het moeten implementeren op een te hoog niveau, veelal de wet, van regelgeving.

Prachtig, ik begrijp het allemaal. Voor welke van de vijf redenen is de AMvB-optie die de minister noemt een oplossing? Dat zie ik niet. Er is geen achterstand op implementatiegebied. Volgens mij werkt de oplossing door middel van een AMvB voor geen van de vijf redenen voor een eventuele achterstand die de minister aandraagt. Dat is een reden om deze discussie niet te voeren.

Wij gaan verder denken. Stel dat er een implementatieachterstand is en dat het sneller moet. Ik denk dat het ook best sneller kan, of er nu wel of geen achterstand is. Hoe kunnen wij het dan sneller doen? Lees ik het rapport van de Raad van State en de opmerkingen van de minister zelf, dan is de crux eigenlijk de informatie aan het parlement vanaf de beginfase. Mijns inziens is het meer dan logisch dat het parlement die gaat krijgen. Het betrekken van het parlement in de beginfase, door middel van informatievoorziening, in aanmerking genomen de opmerking van de heer Van Dijk van zojuist over de inhoud van die informatie, die op dit moment nog redelijk karig is, is ook volgens de Raad van State de kern. Er moet zo voor worden gezorgd dat de implementatie wordt versneld.

Dat is ook prachtig, maar waar vind ik dat terug in het wetsvoorstel? Nergens! De minister verwijst naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State naar de considerans. Ik begrijp waarom de heer Van Dijk met een amendement is gekomen, namelijk om tot een duidelijke wettelijke verankering te komen. Ik vind de opmerking van de minister dat het terug te vinden is in de considerans onvoldoende. Ik zou van hem graag een duidelijk antwoord horen op de vraag waarom hij geen wettelijke verankering voorstaat. Ik denk nog even verder. Hoe kunnen wij het parlement er volgens een normale manier van werken bij betrekken? Ik ben het helemaal eens met wat er wordt voorgesteld voor de voorbereidingsfase, maar wat kunnen wij daarna doen? De minister doet nogmaals het voorstel om dan met een AMvB te gaan werken. Nu heb ik hierover al een keer met hem

gediscussieerd toen het ging om het aanbestedingsbeleid. Toen zei hij dat ik door uit te spreken dat een AMvB geen oplossing zou bieden om een versnelling van de procedure te bewerkstelligen, liet blijken dat ik geen vertrouwen in hem had. Nogmaals, als de Kamer een richtlijn beoordeelt en tot de slotsom komt dat die onverkort in de wetgeving moet worden opgenomen, niet meer en niet minder, dan kan het wetsvoorstel altijd nog als hamerstuk behandeld worden. Ik begrijp dan ook niet waarom wij nu een hele discussie zouden moeten voeren over de gevallen waarin er ruimte is voor nationaal beleid. Mijns inziens is daar altijd wel ruimte voor, om welke bepaling het ook gaat. De crux lijkt mij dat de Kamer van het begin af aan voldoende geïnformeerd moet worden en dat zij in de gelegenheid moet zijn om de minister te laten weten wat zij ervan vindt. Daarna kan de procedure volgens mij heel snel gaan. Kamerleden zijn allemaal heel redelijk; als wij tot de slotsom komen dat er geen ruimte voor nationaal beleid is, behandelen wij het wetsvoorstel met een hamerslag.

De heer **Van Dijk** (CDA): Kunt u mij uitleggen hoe optimale informatie in de voorbereiding automatisch leidt tot versnelde implementatie?

Mevrouw **Van Egerschot** (VVD): Het staat heel duidelijk in het rapport en het blijkt ook uit de opmerkingen van de Raad van State. De inrichting van de voorbereidingsfase maakt volgens mij inderdaad goede informatie mogelijk, maar ik ben het wel met u eens dat het niet alleen met een amendement in de considerans tot uiting zou moeten komen, maar dat het ook gewoon in de wet verankerd moet zijn. Wij zijn het eens over de te volgen procedure.

De heer **Van Dijk** (CDA): Dat is geen antwoord op mijn vraag. Het gaat om de vraag hoe wij ervoor kunnen zorgen dat de Kamer invloed heeft op wat er uiteindelijk in Brussel wordt besloten. Wat dat betreft zijn wij het snel eens, denk ik. Maar u zegt dat de implementatie automatisch versneld zal worden als dat eenmaal goed geregeld is. Dat verband zie ik niet. Ik denk dat wij daarvoor eerst nog een aantal dingen moeten regelen.

Mevrouw **Van Egerschot** (VVD): Ik

kan hier wel uitgebreid op ingaan, maar ik kan ook verwijzen naar pagina 2 van het advies van de Raad van State. In de eerste alinea daarvan staat heel mooi omschreven hoe de betrokkenheid van de Tweede Kamer vergroot moet worden, waarbij twee positieve effecten worden genoemd. De Raad stelt dat dit niet alleen tot een versnelling van het proces zal leiden, maar ook tot een versnelling van de discussie in de voorbereidingsfase.

Voorzitter. De minister maakt onderscheid tussen een formele fase en een fase met lagere wetgeving. Hij noemt vijf Europese landen als ondersteuning van zijn betoog voor implementatie via een AMvB. Dan praten wij over Denemarken; daar gaat het niet met lagere regelgeving, maar de minister gebruikt het wel als voorbeeld om te betogen dat het niet met formele wetgeving, maar juist met lagere regelgeving zou moeten. Zweden? Idem. Spanje? Idem. Ik zie alleen dat het bij het Verenigd Koninkrijk wel met lagere regelgeving gaat. Dit is allemaal terug te vinden in de memorie van toelichting op pagina 13 tot en met 15. Op pagina 15 noemt de minister vijf voorbeelden van relevante Europese landen om zijn argument voor een AMvB, dus lagere regelgeving, te ondersteunen. Ik begrijp niet waarom hij Denemarken, Zweden, Finland en Spanje als voorbeeld heeft gebruikt. Deze landen steunen namelijk zijn argument juist niet. Misschien kan de minister er nog verder op ingaan. Met het voortraject ben ik het helemaal eens. Ik begrijp echter niet waaruit de noodzaak blijkt om de discussie te voeren over het wel of niet hebben van nationale beleidsruimte en het wel of niet toepassen van lagere regelgeving. Ik sluit mij aan bij het rapport van de Raad van State waarin exact dezelfde conclusie staat.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Vindt de VVD-fractie het hele wetsvoorstel overbodig of vindt zij dat het zwaar geamendeerd moet worden?

Mevrouw **Van Egerschot** (VVD): Wat het stukje na het voortraject betreft, is het huidige wetsvoorstel onacceptabel. Als wij ervoor kunnen zorgen dat door middel van het amendement van de heer Van Dijk het voortraject wettelijk verankerd wordt, kan ik mij op dit punt helemaal vinden in het voorstel van

de minister. Wij moeten de brede discussie erover nog voeren, maar de lijn in het amendement vind ik goed. Het tweede traject is voor mijn fractie echter gewoon onbespreekbaar.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Voorzitter. Ik wil in de eerste plaats onze rapporteur bedanken, want ik vind het ontzettend leuk dat wij daarmee experimenteren en dat de Kamer wat moderner wordt. Misschien nemen wij wat leuke goede gewoontes over uit de EU. Op de retorische vraag van de heer Van Dijk kan ik antwoorden dat er inderdaad een nieuwe rapporteur is benoemd bij de Commissie voor justitie. Hij houdt zich bezig met de internationale kinderontvoering, maar is geen wetgevingsrapporteur. Ik denk dat wij wel goed kunnen samenwerken. Ook ik maak de minister een complimentje, want het is toch wel iets revolutionairs wat hier gebeurt. De D66-fractie kan zich vinden in de gedachte die erachter zit. Het gaat erom hoe het parlement beter betrokken kan worden bij het voortraject, zodat het traject daarna waarin eigenlijk maar weinig ruimte is, sneller en efficiënter doorlopen kan worden. Het is een heel ambitieus voorstel dat volgens ons niet alleen betrekking moet hebben op de onderhavige wetten. Wij gaan ervan uit dat de regering niet wil dat er bij de omzetting op de verschillende terreinen verschillende methodes worden gebruikt en dat dit voorstel dus als een precedent zal werken. Ik bekijk het dan ook alsof het ook moet werken op het terrein van justitie, milieu enz. en alsof het niet alleen door deze minister uitgevoerd wordt. Deze minister vertrouwen wij blindelings en ook met het kabinet kunnen wij goed door één deur. Wij moeten echter ook op de lange termijn onder allerlei andere ministers met dit voorstel kunnen werken. En daarom kijken wij er heel erg kritisch naar.

De heer **Crone** (PvdA): Met deze regeringspartijen wordt de oppositie bijna overbodig. De regeling die nu wordt voorgesteld, betreft drie technische sectoren, maar er worden ons vanuit Europa ook steeds meer regels op het gebied van terrorisme voorgelegd. Het is echter de vraag of er dan een regering zit die mevrouw Van der Laan welgezind is, en of er

wel een kaderwet komt. De fractievoorzitter van D66 heeft althans gezegd dat hij het wel goed vindt, als er maar een kaderwet is. Het is in ieder geval allemaal heel ingewikkeld.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Absoluut. In het debat over terrorismebestrijding van aanstaande woensdag zullen wij hier ook heel kritisch over zijn. Dit is ook precies de reden waarom wij vinden dat hetgeen nu wordt voorgesteld, niet alleen moet werken voor deze minister, maar voor het hele kabinet en alle kabinetten hierna. Wij moeten dus bekijken of het "full proof" is. Ik heb nu twee jaar ervaring met de wijze waarop Europese richtlijnen in de Kamer worden behandeld. Ik ben daar treurig over gestemd. Ongeveer twee dagen voordat een en ander in de ministerraad wordt beklonken, komt de Kamer in actie en dat is natuurlijk veel te laat. De ambtenaren die besluitvorming voor de ministers voorbereiden, hebben daar in Brussel anderhalf jaar de tijd voor gehad, terwijl de Kamerleden, ook ik, hebben zitten slapen. De BNC-fiches waren bedoeld om dat probleem op te lossen, maar dat blijkt niet te lukken. Niet alleen krijgen wij te weinig informatie, maar wij doen ook te weinig met de informatie die er wel in staat. Het is heel prettig om nu te kunnen praten over een andere manier om met Europese besluitvorming om te gaan. D66 vindt al jaren dat dit een belangrijk aandachtspunt is.

In het voorstel leveren wij het amenderingrecht in voor een informatierecht dat wij al hebben. Waarom zouden wij iets weggeven voor een recht dat wij al hebben? Dit voorstel houdt in dat de rol van de Tweede Kamer fundamenteel moet veranderen. In dat verband zien wij enkele problemen. Zo zijn de vergaderingen van de raads-werkgroepen geheim. Wij pleiten al jaren voor openbaarheid daarvan. Het is volstrekt krankzinnig dat zowel ambtenaren als ministers nog steeds in beslotenheid over dit soort zaken vergaderen. Het is jammer dat deze regering niet meer heeft gedaan om dat te veranderen, ook in het kader van de Europese grondwet. Hopelijk zal de nieuwe grondwet leiden tot iets meer transparantie en duidelijkheid, in ieder geval voor de ministerraden. Dit is een punt om vóór de Europese grondwet te

stemmen. Het is weer een stap in de goede richting.

Zolang die vergaderingen niet openbaar zijn, weten wij niet precies wat er wordt besproken. Het is echter essentieel dat wij daar grip op krijgen. Stel dat de Kamer die informatie krijgt en iets wil veranderen, moet zij dan een motie daartoe indienen? Wat gebeurt er daarna? Staatssecretaris Van Gennip weigert bijvoorbeeld bij de softwarepatenten te doen wat de meerderheid van de Kamer zegt. Zij heeft alsnog een kans gekregen om haar opstelling te wijzigen, maar dat heeft zij niet gedaan. Straks moeten wij niet op een dergelijke manier in het voortraject bakkeleien. Op welke wijze kan de Kamer er zeker van zijn dat moties ook worden uitgevoerd? Wij kunnen niet elke keer een minister naar huis sturen als een ambtenaar in een raads werkgroep iets doet wat niet werkt. Kortom, hoe stevig is de rol van de Kamer in het voortraject?

Een volgend probleem is dat de Kamer voor de informatievoorziening volstrekt afhankelijk is van de minister. Ik wil dat wettelijk wordt verankerd dat de Kamer op de hoogte wordt gesteld van essentiële informatie die de besluitvorming kan beïnvloeden. Op dat punt is amendering nodig voor wij met de wet kunnen instemmen.

Ik maak mij buitengewoon veel zorgen over de mogelijkheid dat de nationale implementatieruimte in die zin een politiek speeltje wordt, dat de meerderheid van de Kamer besluit om een en ander bij AMvB in te voeren om een inhoudelijke discussie te vermijden. Nu zit mijn partij toevallig tien van de afgelopen elf jaar in de regering, maar ik kan er niet van uitgaan dat dit ook in de toekomst steeds het geval is. Wij moeten rekening houden met partijen die niet in de regering zitten. In dit verband klinkt een verzoek gesteund door een vijfde deel van de Kamer mij al een stuk redelijker in de oren dan de steun van de helft van de Kamer.

Een land moet ook verder kunnen gaan dan een richtlijn, bijvoorbeeld bij milieuriichtlijnen. Dit kabinet wil daar niet op vooruitlopen, maar ik kan mij voorstellen dat toekomstige kabinetten dat wel willen. Als een land vooruitstrevender wil zijn dan een richtlijn uit Brussel, moet dat bespreekbaar zijn.

In de experimenteefase is het buitengewoon belangrijk om de evaluatiemomenten in de wet op te nemen. Wij mogen niet na een keer concluderen dat het wel loopt of dat er nog iets verder moet worden gegaan. Er komt een nieuwe grondwet. Processen in Europa veranderen. Het is goed om regelmatige evaluatiemomenten in de wet op te nemen, zodat besproken wordt of een en ander werkt, of het sneller gaat en of de Kamer meer betrokken is bij de besluitvorming. Als dat niet wettelijk wordt vastgelegd, kan het versloffen.

In de grondwet wordt een geheel nieuwe terminologie voorgesteld, waardoor er überhaupt geen verordeningen en richtlijnen meer zullen zijn maar wetten en kaderwetten. In hoeverre is daar al rekening mee gehouden? Het zou jammer zijn als wij na aanneming van de grondwet alle wetten weer moeten veranderen. Wij kunnen daarop vooruitlopen.

De heer **Crone** (PvdA): Voorzitter. Ik zeg allereerst de rapporteur dank voor de zeer nuttige werkzaamheden die zijn verricht. Deze wijze van werken is nieuw. Een rapporteur in het Europese Parlement of ook wel in Amerika, waar het Congres, het Huis van Afgevaardigden en de regering moeten onderhandelen, heeft vaak de rol van een onderhandelingsfacilitator. Die rol heeft onze rapporteur nog niet, maar ik sluit zeker niet uit dat dit via amendering in die richting zal gaan. Het is nuttig dat wij vanuit een geheel andere invalshoek deze materie hebben kunnen bekijken.

Ik complimenteer de minister dat hij dit onderwerp heeft opgepakt. Het is niet helemaal nieuw, want zijn voorvoorganger, de heer Wijers, heeft nogal onder vuur gelegen, omdat Nederland richtlijnen slecht zou hebben geïmplementeerd. Hij heeft alles uit de kast gehaald om die achterstand in te halen, want zijn politieke positie stond op het spel. Dat is nu niet aan de orde. Ik vraag mij wel af of het probleem nog zo groot is als de minister zegt. Uit een kort onderzoek van ons eigen OVB blijkt dat de onderbouwing van EZ van de trage gang van zaken, niet zo degelijk is. Als er geen probleem is, hoeft het ook niet opgelost te worden.

In het algemeen kan worden gesteld dat, als de regering klaagt over de

traagheid van de Kamer, dit bijna altijd is te wijten aan de trage procedures van het kabinet zelf. Het duurt vele weken langer voordat een richtlijn bij de Kamer als fiche wordt aangeboden dan de vier en twee weken waarover nu wordt gesproken. Fiches worden pas negen tot twaalf weken nadat de vertaalde Europese conceptrichtlijn is gepubliceerd, door de Kamer ontvangen. Als dat sneller gaat, is dat ook al een bijdrage.

Geannoteerde agenda's van raadsvergaderingen verschijnen ook vaak pas twee tot drie dagen van tevoren. Als wij dit standaard aan de orde willen hebben bij de besprekingen van de raden, moet het onderwerp ook op de geannoteerde agenda staan, zodat die agenda er ook eerder moet zijn. Kan dat? Desnoods wordt de agenda in etappes toegezonden, want van sommige onderwerpen is het al veel langer dan drie dagen tevoren bekend dat zij op de agenda staan. De Kamer krijgt dan de kans om onderwerpen ook nog met derden te bespreken. Ik waardeer het bijzonder dat de minister procedures zal bekijken, maar wij moeten het er wel over eens zijn waar het probleem ligt.

Wij spreken eigenlijk over drie zaken: het voorspel, het tussenspel en het eindspel, waarna er een eindstand volgt. De winst – het hoogtepunt – moet in dit geval behaald worden in het voorspel. Als de Commissie en de regering onderhandelen, moeten wij erbij zijn. Ik waardeer het dat de minister probeert om ons op dat punt tegemoet te komen door in het voorspel wat meer transparantie aan te brengen. Transparantie kan het proces versnellen en inzichtelijker maken. Ook democratisch gezien is dat belangrijk. Ik ben het ook eens met wat mevrouw Van der Laan zei over de grondwet.

In het voorspel zou het hoogtepunt moeten zitten. Als je van tevoren goed met elkaar hebt afgestemd wat er aan de orde is, wat de bedoeling is van de Commissie en van de regering en als je zelfs kunt zeggen dat er vooraf een mandaat is vastgesteld, is het daarna eigenlijk techniek. Het wordt althans minder politiek. Ik sluit mij aan bij de vragen van voorgangers over hoe dat voorspel eruitziet. Hoe gaan de onderhandelingen lopen?

Ik voeg een aantal vragen toe aan hun opmerkingen. Wij spreken

natuurlijk met de regering, maar de onderhandelingen beginnen vaak op ambtelijk niveau. Vallen deze ook onder de regering? Of komt de regering pas aan bod, wanneer het veel later in de Transportraad of de Energieraad komt? In welk stadium krijgen wij informatie? Wanneer de eerste ambtenaar iets gaat doen in Brussel of hier iemand ontvangt? Of pas wanneer het naar het oordeel van die ambtenaar substantieel is? Dan is vraag wat substantieel is, zoals mevrouw Van Egerschot al zei. Het is toch vrij ingewikkeld of wij dan op tijd zijn geïnformeerd en met welke diepgang.

Collega Van Dijk heeft ook al gezegd dat er wel wat kan worden verbeterd bij dat voorspel. Ik heb al wat vragen gesteld, zoals: in welk stadium, regering of ambtenaar, wanneer is zo spoedig mogelijk.

Mevrouw Van der Laan wees er ook op dat juist in het voorspel heel veel dingen geheim zijn. Dat is niet alleen om mensen erbuiten te houden, maar soms kun je alleen maar onderhandelen als het geheim is. Als alles op straat ligt, kun je niet onderhandelen, dat weten wij. De minister knikt, helaas, maar hij heeft er functioneel belang bij om soms geheimzinnig te doen. Als hij zegt dat hij ons wel informeert over wat er gaat gebeuren, maar dat wij hem geen mandaat mogen geven, omdat hij dan geen onderhandelingsruimte meer heeft, kunnen wij hem dat nooit verwijten. Hij mag zelfs niet vertellen wat andere landen doen. Minister Zalm vertelt ook nooit welke landen het zijn, hooguit een groot land ten oosten van ons. Ik wil hier serieus antwoord op hebben. Het kan functioneel zijn om geheimzinnig te zijn en geen mandaat dicht te spijkeren. Dan kan de minister hier niet in generieke zin zeggen dat hij ons in het voorspel meer gaat informeren. Het is het een of het ander. Er is ook al gevraagd wat het woord "substantieel" dan betekent.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Ik heb erover nagedacht of de Kamer niet in het geheim of op een discrete manier kan worden geïnformeerd. Daarbij ga ik ervan uit dat wij allemaal aan het Nederlandse belang hechten. Hoe staat u daartegenover?

De heer **Crone** (PvdA): Daar zijn wij zeer terughoudend mee. Dat moet in het verkeer tussen de Kamer en de

regering bijna uitgesloten zijn. Dan moeten wij weer een aparte afspraak maken wie bepaalt wat geheim is. De minister kan iets vertellen wat geheim is en dan kunnen wij met een vijfde of met een meerderheid beslissen dat het helemaal niet geheim is. Moeten wij ons daar dan aan houden? Als wij ons er niet aan houden, krijgen wij dan straf? Worden wij dan de volgende keer niet geïnformeerd? Ik zou niet weten wat de functie daarvan is, want dan kom je bij de grondbeginselen van het parlement.

Waarom willen wij transparantie van de besluitvorming? Niet alleen omdat wij een vertrouwensrelatie met de regering hebben, maar ook omdat het bij de uitvoering van richtlijnen, zoals voor gas en elektriciteit, vaak gaat om technisch ingewikkelde dingen, waarvan wij niet eens verstand willen hebben. Deskundigen, brancheorganisaties, mensen in het land, toezichthouders kunnen daarvan zeggen: ja maar, wacht eens even, dat kunnen wij niet uitvoeren of niet zo snel of het moet anders.

Wij hebben niet alleen behoefte aan transparantie omdat wij eigenwijzer zijn dan de minister, maar ook omdat wij contact willen hebben met mensen in het land die de richtlijn moeten uitvoeren. Hoe geheimier het wordt, hoe minder de democratie functioneert.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Ik ben het er helemaal mee eens dat geheimzinnigheid een uitzondering moet zijn; alleen als het alternatief is dat je niets krijgt. Je kunt beter in het geheim iets krijgen dan helemaal niets. Het lijkt mij logisch dat wij in 99,9% van de gevallen moeten kijken of het niet transparant kan.

De heer **Crone** (PvdA): Ik ben benieuwd wat de minister antwoordt op deze voor ons heel belangrijke punten. De vraag bij dit proces is niet of parlement en regering elkaar vertrouwen, want dat hangt samen met of je wel of niet in de coalitie zit en of een minister wel of niet goed is. Het gaat vooral over de vraag of wij de functie van controle op de regering, die aan ons rekenschap aflegt over wat zij doet, goed kunnen uitoefenen. Het gaat ook om de transparantie, die juist voor derden in het land geldt.

Het zou simpel zijn, als er geen beleidsruimte was, maar dat is niet

zo, zoals anderen ook hebben benadrukt. Het is bijna altijd beleidsinterpretatie. Dat is zeker het geval in het voorstadium, want dan moet er nog onderhandeld worden, maar het is ook aan de orde in het eindstadium. Wij kunnen van de minister te horen krijgen dat er geen beleidsruimte is, omdat in de richtlijn staat dat het theelepeltje echt 10 cm moet zijn. Maar als wij dan vanuit Brussel hebben begrepen dat het tussen de 8 en 11 cm moet zijn, wie beslist er dan hoe het met die interpretatieruimte zit? Daarbij zijn soms grote belangen aan de orde, want wij hebben natuurlijk alleen maar lepeltjesfabrikanten die geen lepeltjes van precies 10 cm kunnen maken, maar wel lepeltjes die iets groter of kleiner zijn. Die fabrikanten moeten wij dan toch kunnen raadplegen. Dan hebben wij het over onze nationale belangen. Maar dan is het ook de vraag wie er gelijk heeft: de minister of de Kamer. Is bijvoorbeeld overwogen of de Raad van State hier een rol in kan spelen? Hij kijkt immers altijd mee naar AMvB's. Misschien kan de Raad van State zowel in het voortraject bij het vaststellen van een beleidsvoorstel als in het eindspel worden betrokken. Ik bedoel niet dat de Raad van State een scheidsrechter moet zijn, maar ik zie het als een toevoeging. Mevrouw Van Egerschot stelde op dit punt een terechte vraag. Het is allemaal niet zo simpel als het lijkt.

Een belangrijke vraag is, wat er eigenlijk onder deze regelingen valt. Wij spreken over wetgevingsdocumenten, wat impliceert dat iets uiteindelijk in de wet moet komen. Is dat altijd zo? Vaak heeft de regering verschillende keuzemogelijkheden in wetgevingsdocumenten, zoals nationale wetgeving en AMvB's. Bij al dat soort zaken is er natuurlijk toch per definitie een informatie-asymmetrie tussen regering en parlement. Wij moeten, wat dat aangaat, er ook wel op vertrouwen dat de regering dat allemaal transparant aan ons zal melden. Ook dat vergt dus meer communicatie met het parlement.

Voor het eindspel gelden, wat de keuze tussen een wet en een AMvB betreft, natuurlijk deels dezelfde aspecten. Er is al gevraagd of dat bij een gewone meerderheid bepaald zou moeten worden en of er nog beleidsruimte is. Die vragen zal ik dus niet herhalen. Een belangrijke vraag is, hoeveel tijd het parlement

daarvoor krijgt. Als wij in het voortraject al heel veel tijd verliezen, als het al negen tot twaalf weken duurt voordat een vertaalde richtlijn naar de Kamer komt als een beleidsvoorstel, fiche of wet, waarom moet de Kamer dan binnen twee weken na ontvangst van een AMvB beslissen of die wel of niet voldoet aan eerdere afspraken? Ook daarvoor geldt dat sprake kan zijn interpretatieverschil. Het is mogelijk dat wij het er in het vroegste stadium met elkaar over eens zijn dat er geen beleidsruimte is, maar dat wij zoveel maanden of jaren later, als die AMvB er echt komt, zeggen: dat vonden de regering en het parlement toen wel, maar inmiddels is er iets veranderd waardoor wij van mening zijn veranderd. Wij moeten dat achteraf kunnen zeggen.

Voorzitter. Mijn slotopmerking luidt: voor je het weet, veranderen wij niks. Dat is best mogelijk als ik de inbrengen van de verschillende collega's tot nu toe hoor. Misschien is dat ook wel het beste. Immers, als het kabinet zich in alle fasen transparanter opstelt, zal bij ons de neiging automatisch groter zijn om te zeggen dat wij het goed gezien hebben en dat het dus sneller afgehamerd kan worden. Misschien is dat nog wel een hamvraag aan het einde van de dag. Ik heb dit in de fractie niet alleen besproken met de specialisten op het gebied van energie en telecom. In de fractie is gezegd dat dit ons allemaal kan raken, omdat dit het proefproject voor alle Haagse trajecten zal worden. Doorgaans word ik door de fractie gemakkelijk gemandateerd om aan de gang te gaan, maar wij gaan het resultaat van dit wetgevings-overleg nog een keer in de fractie bespreken. Daarom zal pas in de plenaire afronding blijken of wij over het geheel genomen kunnen zeggen: wij zijn erop vooruitgegaan, want wij hebben in het voorspel meer ruimte gekregen. Dan kunnen wij verderop in het traject daar wellicht iets voor teruggeven.

Voorzitter. Wat mijn fractie betreft, kunnen wij het dus nog niet helemaal afronden in tweede termijn.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Voorzitter. Op het eerste oog lijkt dit wetsvoorstel een technisch karakter te hebben, maar niets is minder waar. Het gaat om duidelijke, interessante staatsrechtelijke vragen. Hoe is de verhouding tussen

regering en parlement bij wetgeving? Wat zijn de rollen van de diverse partijen bij de totstandkoming en de implementatie van Europese richtlijnen? De minister heeft redenen om te zoeken naar mogelijkheden om tot kortere implementatietermijnen te komen voor door hem benoemde richtlijnen op het terrein van energie, post en telecommunicatie. Hij beklemtoont vervolgens dat het zijn streven is om in die zoektocht het primaat van de politiek te behouden. Dat is maar goed ook, want dat is een duidelijke randvoorwaarde die aan dit proces is meegegeven.

De gang van zaken is nu vaak dat de Kamer bij wijze van spreken wakker schrikt als zij zich gaat zetten aan de implementatie van richtlijnen. Wij zijn er dus te laat bij. Dan gaat het lang duren, want dan kom je in de situatie dat je nog moet zien te redden wat er te redden valt. Is dat te voorkomen? Wat mijn fractie betreft zijn wij geroepen om te zoeken naar effectiever manieren om ons werk te doen, met behoud uiteraard van het primaat van de politiek en met behoud van kwaliteit, zorgvuldigheid en al die andere mooie trefwoorden. Wij delen de zorg van de minister over de traagheid die zich op dit terrein aftekent, maar wij willen tegelijk de waarborgen waar ik het zojuist over had wel aangebracht zien worden. Dan is de eerste vraag een procedurele. Wat rechtvaardigt het nou eigenlijk dat er voor deze drie terreinen een aparte route wordt bedacht en uitgestippeld? Het moet toch eigenlijk gaan om het totale dossier. Collega Crone had het al over de proeftuinfunctie. Wat wij nu dimensioneren, zal een veel verder bereik krijgen dan de drie richtlijnen die officieel genoemd worden.

Als uitgangspunt moet het advies van de Raad van State gehonoreerd worden. De Raad van State stelt dat wij zo dicht mogelijk moeten aansluiten bij de normale verdeling van de bevoegdheden voor wetgeving, AMvB en ministeriële regeling. Wij moeten zo dicht mogelijk aansluiten bij het bestaande, want dat is beproefd en dat is in de loop der tijden uitgekristalliseerd. Daar zitten die waarborgen het sterkst in. Wij steunen die lijn van denken. Voor het dilemma AMvB of wet zijn er interacties te bedenken. Naarmate de Kamer meer wordt getrokken in overlegvormen over het

voorspel wordt de committing door de Kamer wezenlijker en is het mandaat van onze regering beperkter. Ik heb regelmatig meegemaakt dat dit onze bewindslieden niet echt uitkomt. "Stuur mij niet met gebonden handen naar Brussel." Ik hoor het diverse collega's van deze minister en oud-collega's nog "schreeuwen". Neem de praktijk van het landbouwdossier, toch een van de oudste dossiers in de context van het Europese gebeuren in het nationale parlement. De gewoonte is dat er voorafgaand aan een Landbouwraad met de minister vooroverleg plaatsvindt en dat achteraf de resultaten worden besproken. Was het maar zo dat wat de minister in het vooroverleg meekrijgt, in Brussel ook het eindresultaat is, dan zou er iets te regelen zijn, maar dat is zelden het geval. Dan heb je dus een probleem. Een enkele keer is vanwege gevoelige informatie uitgeweken naar de beslotenheid. Dat geeft geen behaaglijk gevoel, want je kunt er verder niks mee. Je raakt alleen maar gecompromitteerd. Je moet dan zelfs kiezen of je erbij wilt zitten, of je wel of liever niet wilt weten wat je onder geheimhouding medege-deeld kunt krijgen. Dat zijn allemaal aspecten die wat onze fractie betreft hierbij een rol spelen. En dan is er een richtlijn die moet worden geïmplementeerd. Uiteraard moet dat zorgvuldig gebeuren. Europa moet zich niet met te veel gaan bemoeien, vinden wij. Dat is het subsidiariteitsbeginsel. Hoe moet zo'n Europese richtlijn dan worden geïmplementeerd? Via wetgeving of bij AMvB? Tot en met het advies van de Raad van State moet het eigenlijk niet echt uitmaken, want bij een voor te bereiden wetsvoorstel aan de Kamer zijn dezelfde afwegingen en toetsen nodig als bij een voor te bereiden concept-AMvB die bij de Kamer wordt neergelegd. Naar mijn inschatting is daarin niet veel tijdswinst te halen. Die moet je dus zoeken in de tijd die het parlement neemt om tot conclusies te komen. In de loop der tijden zijn er allerlei dingen over gezegd. Er is ook een brief van het Presidium waarin wordt gevraagd voorrang te geven aan implementatiewetgeving. Er zijn allerlei probeersels geweest. Doelmatigheid is zeker noodzakelijk, maar dat geldt ook voor zorgvuldigheid en kwaliteit. Dat botst nogal snel. De minister stelt voor, de

Kamer een implementatiebrief te sturen en daarover, indien de Kamer dat wenst, met het parlement in overleg te treden. Mijn fractie vindt het niet onbespreekbaar om daarin een oplossing te vinden, maar wij schatten vooralsnog in dat de winst die wij daarmee kunnen boeken behoorlijk zal kunnen tegenvallen. Inderdaad is cruciaal de vraag wat de ruimte is voor implementatie van de richtlijn op nationaal niveau. Wij vinden dat dit een Kamerbesluit vergt. Als wij zeggen dat het primaat bij de politiek ligt, kunnen wij de beslissing daarover toch niet uit handen geven. Dat moet dus een Kamerbesluit zijn. Kan dat dan alleen maar een besluit bij meerderheid zijn dat niet meer te betwisten valt of moeten wij meer denken aan iets als bij een AMvB met die 30 handtekeningen? Vooralsnog neig ik ertoe om daar serieus over te blijven nadenken. Die bepaling in ons reglement en onze funderende documenten staat er toch niet voor niets? Als je de wetsgeschiedenis op dat punt bekijkt – ik heb dat vluchtig gedaan – is dat nu juist er ingekomen om te voorkomen dat coalities, van welke samenstelling ook, er iets even doorheen duwen, waarvoor zij weliswaar motieven kunnen aandragen, maar waardoor minderheden categorisch het nakijken hebben. Ik druk het wellicht wat pregnant uit, maar wij weten allemaal hoe dat gaat. Daarom is die bepaling laagdrempeliger dan welk draagvlak ook in het parlement die een coalitie op de been houdt, maar is de drempel bewust hoger dan jezelf afhankelijk te maken van een of twee heel kleine fracties. Die 30 handtekeningen gaat immers om meer dan om enkele kleine fracties in dit huis. Kijk maar naar de laatste eeuw. Het gaat dan altijd om een spreiding, zelfs over links en rechts in de Kamer, om aan die 30 handtekeningen te kunnen komen. Dat heeft natuurlijk zijn betekenis waar wij niet zomaar aan voorbij kunnen gaan. Alle collega's hebben aan het begin van hun speech de loftrumpet gestoken over onze rapporteur. Ik wilde niet al te voorspelbaar worden en dat tot het eind van mijn verhaal bewaren. Ook ik en mijn fractie hebben natuurlijk met veel waardering kennisgenomen van hetgeen de heer Van Dijk als rapporteur in dezen heeft gepresteerd. Dat heeft geleid tot aanzetten voor een constructief

en kritisch alternatief. Wij willen daar graag over mee blijven denken, maar nogmaals, de toets zal uiteindelijk zijn of de besluitvorming onbelemmerd in het parlement kan blijven liggen. De tegenmacht van de regering moet overeind blijven!

De vergadering wordt van 15.20 uur tot 15.40 uur geschorst.

Minister Brinkhorst: Voorzitter. Zoals zo vaak in dit parlement, heeft de Van der Vlies het bij het rechte eind. Hij zegt namelijk dat het onderhavige onderwerp een heel technische aangelegenheid lijkt, maar dat het van hoge politieke en staatsrechtelijke betekenis is. Ik onderken dat en ik ben zeer verheugd dat de publieke tribune bomvol zit, dat er niemand meer bij kan en dat iedereen in eerste instantie aan de lippen van de rapporteur hing. Uiteraard verheugt het mij ook dat nog zoveel mensen zijn gebleven voor dit overleg met de minister.

Alle scherts terzijde, de Europese problematiek in Nederland kan worden gekenmerkt door een gebrek aan belangstelling. De opiniepeilingen over de vraag of men voor het referendum zal stemmen en over de kennis van zaken baren mij grote zorgen. Meer dan 84% van de bevolking blijkt eigenlijk geen kennis van zaken te hebben wat betreft het referendum. Een grote meerderheid denkt dat het initiatief was van de regering en niet van de Tweede Kamer. Daarom is het van zo'n grote betekenis dat wij gezamenlijk werken aan een cultuuromslag. Dezelfde opiniepeilingen geven aan dat zonder voorafgaande informatie 30% van de bevolking positief is over de Europese grondwet, maar dat na voorlichting door de ondervrager over het doel, de strekking en de inhoud van de grondwet de steun tot 60% stijgt. Het begrip informatie is van groot belang. Het gaat er niet om wie in de Kamer voor of tegen zal zijn. Het stelt mij daarom zeer teleur dat de fractie die systematisch het meest de betekenis van de Europese Unie ontkent, de SP-fractie, hierbij vandaag afwezig is. Dat gezegd hebbende, concentreer ik mij graag op de bijdragen van de fracties die wel vertegenwoordigd zijn. Ik zeg de rapporteur graag dank voor zijn bijdrage. Het is inderdaad een novum. Het is uiteraard aan de Kamer om te beslissen of dat novum

wordt voortgezet. Met de heer Van Dijk heb ik twee keer heel nuttig, informeel contact gehad. Hij is daarbij alleen spijkerhard geweest, zo kan ik te uwer geruststelling zeggen. Ik weet niet of wij er helemaal uit zullen komen, maar het geeft wel aan dat ook de Kamer van mening is dat het nuttig is om aan nieuwe wegen te denken.

Het gaat inderdaad om een heel fundamentele discussie. Tot mijn vreugde constateer ik dat het geen debat is van de oppositie versus de regering. Ik zeg dat meteen aan het begin van mijn bijdrage. Ik hoor kritische geluiden uit sommige regeringsfracties en ondersteunende geluiden uit oppositiefracties. Dat geeft aan dat wij te maken hebben met een structureel vraagstuk. De zorgvuldigheid van de toekomstige ontwikkelingen is daarbij aan de orde. Wij kunnen met dit wetsvoorstel potentieel verder komen. Ik ben geïnteresseerd in de opmerking van de heer Crone. Hij zei namelijk: uiteindelijk moeten wij het misschien maar laten zoals het is. Ik hoop dat dit niet het geval zal zijn. Ik zeg dat oprecht. Ik hoop dat het mogelijk is om gezamenlijk de cultuuromslag te maken. Regering en parlement hebben er baat bij wanneer er een goede informatie is over Europese ontwikkelingen. Zij hebben er baat bij om te kijken in de richting van een nieuwe ontwikkeling, vooral op het punt van implementatie, maar ook op het punt van de voorafgaande positie.

Ik zie dat een aantal mensen van de pers aanschuift op de tribune. Voor hen zeg ik dat ik er verheugd over ben dat de tribune bomvol zit. Daarmee onderstreep ik het punt van de heer Van der Vlies. Het stelt mij zeer teleur dat de SP-fractie afwezig is. Zij heeft altijd erg veel kritiek op de Europese ontwikkelingen. Nu zou zij de kans hebben gehad om er nog iets over te zeggen. Voor de rest heb ik ongeveer dat gezegd wat de pers, naar ik aanneem, wil horen.

De voorzitter: Ik stel voor dat u zichzelf niet al te veel herhaalt.

Minister Brinkhorst: Dat is de leeftijd, zoals u begrijpt. Als ik dat te vaak doe, dan moet u mij daaraan willen herinneren.

De heer Crone (PvdA): De minister zou het liefst hebben dat de

communiqués van de regering rechtstreeks in de krant komen.

Minister **Brinkhorst**: Voorzitter. Een en ander sluit ook aan bij de ontwikkelingen rond het referendum. Ik heb zojuist al een opmerking gemaakt over de teleurstellende resultaten van de opiniepeilingen. Wij staan aan de vooravond van ontwikkelingen van nog grotere betekenis. De grote vraag is, of wij een cultuuromslag tot stand kunnen brengen in de relatie tussen kabinet en parlement. Kunnen wij een nieuw contract tot stand brengen? Dat is het onderliggende element van de hele discussie. Bij verschillende geachte afgevaardigden proef ik aan de ene kant de wens om in beginsel te experimenteren met nieuwe situaties, maar aan de andere kant een zekere terughoudendheid om te breken met oude verhoudingen. Toen de kwestie aan de orde was of dit wetsvoorstel moest worden ingediend, bestond er ook in het kabinet hier en daar enige twijfel. Het formeel vastleggen van het "voorspel", zoals de heer Crone het uitdrukte, betekent namelijk een breuk met een traditie, want vroeger waren daarover nooit formele regels. Bij de Kamer zijn er aarzelingen over de implementatie, waarbij men zich afvraagt of men zaken weggeeft. Ik zou het zeer betreuren als het ons niet zou gelukken om gezamenlijk een balans te vinden. Ook voor de regering gaat het om nieuwe experimenten en zijn er risico's aan dit proces verbonden. Alles overwegende heeft het kabinet gezegd dat het van belang is om dit proces in gang te zetten. Sommigen van u hebben het woord proeftuin gebruikt en je zou het ook pilotproject kunnen noemen. Ik kom nog terug op de vraag waarom wij beginnen op de terreinen telecom en energie. Het zijn technische onderwerpen, maar er zijn redenen voor om daarmee te beginnen. Alles bij elkaar genomen zou het allemaal de moeite waard zijn, maar nogmaals, de uitkomst van dit overleg is nog open. Het gaat erom dat de Kamer en de regering een balans kunnen vinden. Waarom is dit wetsontwerp ingediend? Welnu, voor mij staat de noodzaak centraal om de nationale besluitvorming beter af te stemmen op de aard en de dynamiek van de Europese besluitvorming. Wij zijn nu ongeveer vijftig jaar lid van de

Europese Unie in verschillende gestalten. Eigenlijk is er de afgelopen vijftig jaar in de procedures rond de voorbereiding van Europese wetgeving niets veranderd. De heer Crone zei: u krijgt drie dagen van tevoren de agenda. Mevrouw Van Egerschot, mevrouw Van der Laan, maar ook anderen vroegen: wat staat er nu eigenlijk in de fiches? Het treurige feit doet zich voor dat er geen of nauwelijks enige belangstelling in het parlement is voor Europese regelgeving op het moment dat het er werkelijk om gaat. De heer Van der Vlies had gelijk toen hij erop wees dat wij aan het eind van de rit, als het eigenlijk te laat is, proberen te redden wat er te redden valt en te corrigeren wat niet meer te corrigeren is. Het meest sprekende voorbeeld dat ik daarvan kan noemen herinner ik mij uit de tijd dat ik in het Europees Parlement zat en minister van Landbouw was, maar het komt ook nu nog voor. Ik doel op de affaire van de Europese Biotechnologierichtlijn. Het Nederlandse parlement heeft nooit een debat aan deze richtlijn gewijd, voordat deze in de Raad werd aangenomen. Vervolgens was een meerderheid van de Tweede Kamer ervoor om de richtlijn niet uit te voeren. Het toenmalige kabinet heeft toen overwogen de zaak aan het Hof van Justitie voor te leggen. Het Hof van Justitie heeft echter uitgesproken dat de richtlijn moet worden uitgevoerd, omdat er uit oogpunt van rechtsstatelijkheid niets verkeerd mee is. De Tweede Kamer ging toen opnieuw niet akkoord met de richtlijn. Vervolgens is er een compromis gesloten. Daarna ging de zaak naar de Eerste Kamer. Kortom, het was een gebed zonder einde. Ik zeg niet dat dit de schuld was van het parlement en dat de regering het allemaal goed heeft gedaan, maar het was wel het structurele gevolg van het feit dat het nationale parlement systematisch niet betrokken is in de voorfase van de Europese wetgeving. Tegen die achtergrond heb ik in het kabinet bepleit om wegen te zoeken om het parlement structureel te betrekken in de voorfase. Natuurlijk maken regering en parlement soms andere afwegingen, maar ik ben vóór alles democraat. Dat is ook de reden waarom het kabinet mij heeft gemachtigd om dit wetsvoorstel in te dienen. Het is dus merkwaardig dat er een soort omgekeerde situatie

bestaat. In de voorfase - het voorspel in de woorden van de heer Crone - is het kabinet er niet of nauwelijks bij betrokken. Wij voeren wel overleggen maar dat zijn in de meeste gevallen eigenlijk vrijblijvende affaires. Pas bij het naspel - wanneer het plezier voorbij is - zou men een meer formele positie hebben. Dat zou er op neer komen dat het Parlement wel betrokken is bij de vaststelling van AMvB's maar niet van een wet in formele zin. Dat is de omgekeerde wereld. Tegen die achtergrond sprak ik over het woord balans. Ik pleit voor een verschuiving van parlementaire betrokkenheid van de implementatiefase van richtlijnen naar de totstandkomingsfase. Ik gebruik het woord "verschuiving" met nadruk.

Tegen mevrouw Van der Laan zeg ik daarbij dat wanneer de terminologie van de Europese wetgeving na de invoering van de grondwet verandert, wij de terminologie natuurlijk ook zullen moeten aanpassen. Ik hoop en neem aan dat het mogelijk zal blijken om voor de inwerkingtreding van de grondwet tot een afronding te komen. Er zal dan een passage moeten worden opgenomen over de aanpassing van de formuleringen. Dat is de achtergrond waarom ik hier wat uitvoeriger op inga.

Mevrouw Van Egerschot suggereerde min of meer dat zij het prima vond om alleen het voorspel te regelen en dat het naspel vanzelf wel goed zou komen. In alle vriendschap zeg ik tegen haar dat wij zo niet zijn getrouwd. Dat zal niet gebeuren. Als het Parlement zou insisteren dat het voorspel wordt geregeld maar dat de regering bij het naspel het nakijken heeft, zal deze wet het Staatsblad niet halen. Dat is geen dreiging, maar komt voort uit de balans die aan het systeem eigen is. Ik heb dat ook aan de heer Van Dijk als rapporteur gezegd. Er valt te praten over onderdelen ervan. Zowel het voorspel als het naspel behoren tot de meest belangrijke onderdelen van het menselijk leven. Dit geldt zeker wanneer het deel uitmaakt van het samenzijn van twee personen, hetzij van hetzelfde, hetzij van een ander geslacht.

De **voorzitter**: Nu de interrupties. Eerst mevrouw Van Egerschot. Aansluitend de heer Crone.

Mevrouw **Van Egerschot** (VVD): Ik

ben heel blij dat mijn punt is overgekomen dat wij zeer te spreken zijn over het voortraject in de voorstellen van de minister. Ik heb gezegd dat de AMvB-mogelijkheid die de minister heeft voorgesteld en de wisselwerking tussen al of niet nationale beleidsruimte voor mijn fractie onbespreekbaar zijn. Ik heb echter zeer zeker niet bedoeld te zeggen dat wij ook alle andere mogelijkheden onbespreekbaar achten. Als ik dat abusievelijk toch zou hebben gezegd, wil ik dat hiermee rechtzetten. Het is bijvoorbeeld wel degelijk bespreekbaar als het Parlement in een gentlemen's agreement afsprekt dat de wet een hamerstuk wordt indien geen reden bestaat tot discussie. Dan gaan wij niet de minister onnodig in een ontzettend lang traject betrekken waarbij niemand gebaat is. Dat heb ik ook in mijn betoog al gezegd. Het is niet juist als de minister stelt dat het voor de VVD-fractie niet bespreekbaar is om het hele traject te bekijken. Ik heb dat alleen gezegd ten aanzien van het voorstel van de minister zoals dat nu voorligt.

De heer **Crone** (PvdA): Ik schrik altijd wakker als mensen zeggen: "Dit is geen dreigement", want dan bedoelen zij altijd: "Dit is een dreigement". Ik vraag mij af hoe de minister politiek bedoelt wat hij heeft gezegd. Voor de Kamer is sprake van een onverbrekelijk verband tussen het voorspel en het eindspel. Vanuit het ongerijmde kan ik het aldus aan de minister voorleggen. Stel dat de Kamer zou zeggen dat het voorspel onvoldragen is en dat de minister meer had moeten vertellen of dat het is veranderd tijdens het proces. Dan zou de minister kunnen zeggen dat het voorspel wel is verlopen zoals is afgesproken, en een AMvB te maken. Voor de Kamer is dit een dilemma. Het is nu niet sluitend geregeld.

Minister **Brinkhorst**: Mijn opmerking werd ingegeven door het woord "onbespreekbaar" van mevrouw Van Egershof. Het enige wat ik hebben willen aangeven is dat in alle pais en vree een balans moet worden gevonden tussen de regeling van het voorspel die duidelijk is ingegeven door de wens tot een versterking van de positie van het Parlement en de winst bij het naspel. Tegelijkertijd is het mijn oprechte overtuiging dat de democratie erbij gediend is als het Parlement zijn eigen activiteiten

meer bij het voorspel betreft om daarmee de Europese besluitvorming beter te kunnen begeleiden, inclusief de proportionaliteits- en subsidiariteitsdiscussie waarover de rapporteur en mevrouw Van der Laan hebben gesproken.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Ik blijf zitten met een probleem. De minister gebruikt steeds het sleutelwoord "betrokkenheid". Die verschuif ik van het voorspel naar het naspel, om dezelfde terminologie te blijven gebruiken. Hoewel hij het woord betrokkenheid gebruikt, bedoelt hij: binding. Daar is niets mis mee, in de gevallen waarin het uiteindelijke resultaat van Europa spoort met hetgeen in de binding tussen regering en parlement tot stand is gekomen. Stel echter, dat die binding er wel was, maar het resultaat van Europa een slag anders is dan het voorstel waaraan de Kamer zich bond. De Kamer moet dan de ruimte hebben om het spel nog eens te spelen. De minister zou dan het nakijken kunnen hebben. Hij is in het overleg in Brussel tot een akkoord moeten komen, waar hij al dan niet voor heeft gestemd, maar je moet je wel eens neerleggen bij een resultaat daar.

Minister **Brinkhorst**: In eerste instantie is de Nederlandse Grondwet ons uitgangspunt; vervolgens de Europese grondwet, wanneer die wordt geaccordeerd. Er zijn spelregels die zowel voor de regering als voor het parlement gelden. In een unie van 25 lidstaten en wellicht straks een unie die groter is, zal het verschijnsel gekwalificeerde vormen van meerderheid steeds meer toenemen. Wanneer een nationale regering het met een bepaald voorstel niet eens is, zal het kenmerk van de supranationale besluitvorming, die de realiteit van het Europa van nu is, zijn dat wij toch gebonden zijn. De fractie van de heer Van der Vlies heeft tegen die supranationale besluitvorming in het verleden vaak grotere bedenkingen gehad dan andere fracties. Na de besluitvorming komt de implementatie, maar de omvang van de ruimte bij die implementatie wordt niet bepaald doordat men van tevoren voor of tegen heeft gestemd. Die ruimte is voor iedere lidstaat gelijk. De discussie over proportionaliteit en subsidiariteit vindt van tevoren plaats. Een van de grote winstpunten

van de Europese grondwet is dat voor het eerst nationale parlementen structureel betrokken zijn bij de vraag of Europese wetgeving gewenst is. Wanneer eenderde van de parlementen een bepaalde regeling niet gewenst vinden, kan een Europese procedure worden gestart om daar eventueel wat aan te doen. Ook vanuit die optiek spoort het voorstel met de gedachte van de nieuwe grondwet, het structureel meer betrekken, in de vormen waarover wij zo meteen komen te spreken, van het nationale parlement bij de Europese besluitvorming. Ik had behoefte om dit voortraject te schetsen, zodat voor de Kamer duidelijk is wat er op het spel staat. Zou het voorstel een precedent kunnen zijn? Ik begrijp de opmerking van de heer Crone en de andere fracties heel goed. Wanneer dit het model zou kunnen zijn, zonder enige pretentie, zou dat gevolgen kunnen hebben voor andere onderwerpen. Het is ook voor een deel een ontwikkelingsmodel. Wij verkeren in een proces dat relatief uniek is voor de afgelopen vijftig jaar.

Ik kom tot een aantal specifieke punten. De heer Van der Vlies vroeg terecht waarom speciaal zoiets wordt gedaan voor Economische Zaken, het terrein waarvoor ik verantwoordelijk ben. Mevrouw Van Egershof zei dat er eigenlijk geen implementatieprobleem is. Haar vraag daarover was terecht. Ik ben overigens blij met haar opmerkingen. Wij hebben de afgelopen tijd met kunst- en vliegwerk de achterstand bij Economische Zaken tot nul weten te reduceren. Daarmee is het structurele probleem echter niet opgelost. Ik kom zo meteen met concrete cijfers daarover.

De specifieke betekenis op het terrein van Economische Zaken is, dat te late implementatie naast juridische gevolgen schadelijke gevolgen heeft voor de Nederlandse economie en de positie van de consumenten. Iedereen zal zich de Groeibrief herinneren, waarin aandacht is gevraagd voor een tijdige implementatie. Als er in Europees verband geen level playing field is, als er ongelijktijdige implementatie is, dan zijn er in vele gevallen economische gevolgen. Wanneer Europese regels voor bedrijven in de sectoren energie, telecom en post te laat worden geïmplementeerd, ontstaat rechtsonzekerheid. Dat is nadelig voor de investeringsbereidheid van

die bedrijven en daarmee voor de groei van de Nederlandse economie. Dat dit geen theorie is, wil ik adstrueren met een voorbeeld over de marktordeningregels voor netwerkaanbieders met een dominante marktpositie. De heer Crone, waarmee ik regelmatig hierover debatteer, zal het voorbeeld onderkennen. Om concurrentie daadwerkelijk mogelijk te maken zijn in Europese regels toegangsverplichtingen voor dominante marktpartijen opgenomen. Die regels moeten nogal eens worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen. Juist voor de nieuwkomers, degenen die de concurrentie op gang moeten brengen en in stand houden, is tijdige implementatie van groot belang. Verouderde regelgeving kan ertoe leiden dat gevestigde partijen een substantiële voorsprong krijgen die nieuwkomers moeilijk kunnen inhalen. Ik heb onderzocht of er een specifieke aanpak nodig is, maar het is ook van belang dat de Europese regels op de drie genoemde terreinen buitengewoon vaak gewijzigd worden. De Europese Telecomrichtlijnen zijn bijvoorbeeld maar vier jaar meegegaan. Sommige wetten, zoals de Mijnbouwwet, bieden voldoende mogelijkheden voor het implementeren van richtlijnen, maar de aanpak in dit wetsvoorstel is niet geschikt voor bijvoorbeeld de klassieke verdragswijziging of voor koninkrijkswetgeving. Ook de implementatie van de mededingingsverordeningen past niet in dit project, want daarin worden door de NMa en de Europese Commissie regels voorgesteld voor het binnentreden van woningen. Dat zijn inbreuken op de privacy, die naar hun aard niet thuishoren in dit soort wetgeving. Met andere woorden, er is maatwerk nodig. Op deze en vergelijkbare terreinen is het heel goed mogelijk, maar alleen bij vergelijkbare problemen. In sommige gevallen kleven er belangrijke nadelen aan een algemene wet, want dan is het vraag hoe je het toezicht, de handhaving en de rechtsbescherming kunt regelen. Tegen de achtergrond hiervan heeft het wel degelijk een mogelijke precedentwerking, maar in bepaalde gevallen gaat het om onderdelen die later misschien deel kunnen uitmaken van rijksbreed beleid. Ik wil niet zeggen dat dit een panacee voor alle toekomstige uitvoeringsregels is,

maar wij zouden hiermee wel een slag kunnen slaan voor de betrokkenheid van het parlement vooraf en achteraf. Ik ben het zeker met mevrouw Van Egerschot eens dat de achterstanden bij de implementatie onlangs mede dankzij de instemming van de Kamer rijksbreed kleiner zijn geworden. Er is nu er zelfs geen achterstand, maar ik denk dat dit een momentopname is en dat dit niet betekent dat de problemen met de implementatie zijn opgelost. Ik sluit mij aan bij de zeer interessante analyse van de problemen met de implementatie van richtlijnen die senator Broekers-Knol verleden week in de Eerste Kamer gaf. Ook zij wees op het verband tussen economische groei en achterstanden bij de implementatie. Hoe slechter het met de economie gaat, des te belangrijker men tijdige implementatie vindt. En hoe beter het met de economie gaat, des te meer de aandacht voor tijdige implementatie verslapt. Het is zeker waar dat er in andere lidstaten soortgelijke pogingen worden gedaan om de situatie te verbeteren. Gelukkig begint het op een aantal terreinen beter te gaan en Nederland staat inmiddels op de derde plaats, maar twee, drie jaar geleden stonden wij nog op de elfde plaats. Ik vat samen. De huidige praktijk heeft dus een dubbel nadeel: het nationale besluitvormingsproces leidt tot vertraging en het speelt zich af buiten het speelveld waarop bij de Europese voorfase keuzes kunnen worden gemaakt. Tegen deze achtergrond zullen wij dit zeer serieus moeten bekijken, ook in het bredere perspectief dat ik al heb geschetst, namelijk de betrokkenheid van het parlement. Het is voor mij absoluut geen kwestie van wie er het mooiste is in het land: is het kabinet te traag of geldt dat voor de Kamer? Ik wil ook geen schuldigen aanwijzen, het is een gezamenlijk probleem. In sommige gevallen is het ministerie te laat geweest, in andere was het de Kamer, waarbij ik het voorbeeld van de biotechnologie heb genoemd. De oplossing bestaat naar mijn gevoel uit een mix van maatregelen, gericht op zowel de interne organisatie van het ministerie als op de rijksbrede aanpak van implementatievoorstellen. De vraag van mevrouw Van Egerschot was voor welke oorzaak de AMvB de oplossing is. Dat is een combinatie van zaken. Daarom heb ik

de opmerking gemaakt over de manier waarop het met Denemarken en Zweden is gegaan. Ik heb deze landen niet genoemd als voorbeeld van implementatie van lage regelgeving, maar als voorbeeld van een mix van goede zaken. In die landen gaat de implementatie veel sneller en gemakkelijker. Het Deense parlement wordt er bijvoorbeeld vroeger bij betrokken. Ook is er een zesmaandenregel, wat betekent dat een wet binnen zes maanden tot stand moet worden gebracht. Er zijn dus korte procedures. Het gaat om de snelheid waarmee een land met behoud van zijn eigenstandigheid regels tot stand kan brengen.

Mevrouw **Van Egerschot** (VVD): De minister geeft in zijn memorie van toelichting vijf redenen aan voor de achterstand in implementatie. Ten eerste het te laat beginnen van advisering, consultaties en overleg met het parlement. Dat is de voorfase die wij hopelijk vandaag gaan regelen. Ten tweede de onvoldoende alarmerende werking van bestaande voortgangsbewaking. Idem. Ten derde een korte implementatietermijn. Nederland heeft daar niet zo heel veel mee te maken; dat wordt in Brussel bepaald. Ten vierde de beperkte capaciteit binnen de departementen.

Minister **Brinkhorst**: De implementatietermijn staat gewoon in de richtlijn zelf, maar die periode vinden wij soms te kort. Dat is iets anders dan dat de termijn objectief te kort is.

Mevrouw **Van Egerschot** (VVD): Dat kun je dus niet verhelpen door een AMvB-mogelijkheid te introduceren. De beperkte capaciteit binnen de departementen los je ook niet op met AMvB's.

Minister **Brinkhorst**: Dat zegt mevrouw Van Egerschot wel, maar dat kun je daar wel mee oplossen. Normaal gesproken is de procedure van een AMvB sneller en korter dan de procedure van een wet in formele zin. Dat valt niet te betwijfelen.

Mevrouw **Van Egerschot** (VVD): Ik heb begrepen dat het gaat om de implementatietermijnen die door de EU gegeven worden.

Minister **Brinkhorst**: Nee, nee. Proefondervindelijk is gebleken dat

de termijnen, gezien de Nederlandse procedures, vaak te kort zijn voor het doorlopen van het hele traject van een wet in formele zin. Dat heeft namelijk ook niet in alle gevallen de prioriteit. Ik zeg niet dat het altijd aan de Kamer ligt, maar ik constateer dat het in bredere zin een probleem is. Ik blijf erbij dat een AMvB normaal gesproken sneller gereed is dan de wet in formele zin.

Mevrouw **Van Eggerschot** (VVD): Dat begrijp ik wel. Ik ga ook niet in op de discussie die de heer Crone wilde aanzwengelen over de vraag wie er schuldig is. Dat interesseert mij namelijk niet. Het gaat mij erom welke vijf oorzaken van achterstand wij met een AMvB kunnen oplossen. Uit de memorie van toelichting begreep ik dat met punt c, de korte implementatietermijnen, werd bedoeld op de implementatietermijn van Europa.

Minister **Brinkhorst**: Als de implementatietermijn relatief kort is, zijn wij erbij gediend om het met een AMvB te doen in plaats van met een wet in formele zin. De procedure rond een AMvB verloopt namelijk sneller dan die rond een wet in formele zin. Ik kan het niet duidelijker uitleggen.

Mevrouw **Van Eggerschot** (VVD): Dat begrijp ik. Ik heb dus gewoon verkeerd begrepen wat in de memorie van toelichting gesteld is over de implementatietermijnen. Daarin wordt doorgegaan op de manier waarop in Europa de implementatietermijnen worden vastgesteld. Ik dacht dan ook dat het daarover ging. Nu is het mij evenwel helder.

Minister **Brinkhorst**: Ik kom op de twee hoofdpunten van het voorstel, de informatiepositie van het parlement aan de voorkant en de beleidsmatige keuzes die bij de implementatie gemaakt moeten worden. De heer Van Dijk zal mogelijk op beide punten een amendement indienen. Wij denken aan een procedure waardoor het parlement betrokken blijft bij de beleidsmatige keuzes die gemaakt moeten worden. Het niveau van de nationale regelgeving speelt hier natuurlijk een belangrijke rol bij. Het eerste punt is het voorspel, om mij maar even te bedienen van de terminologie van de heer Crone. Ik

weet niet of hij meer van het voorspel weet dan van het andere: Hij heeft wel lang meegedaan aan de kabinetsformatie, maar hij is nooit tot het eindspel gekomen. Misschien is dat de reden waarom hij vooral het voorspel interessant vindt.

De heer **Crone** (PvdA): Ik surf van hoogtepunt naar hoogtepunt, zeker in de debatten met deze minister, wanneer ik oppositie mag voeren tegen het kabinetsbeleid in het algemeen en tegen zijn beleid in het bijzonder.

Minister **Brinkhorst**: In de schriftelijke voorbereiding heb ik al aangegeven dat ik de Kamer eerder en scherper zal informeren over de totstandkoming van Europese regelgeving. Om een goed resultaat te bereiken, moet de strategie worden bepaald voordat de onderhandelingen aanvangen. Het is zaak dat de Kamer snel wordt geïnformeerd over een voorstel van de Europese Commissie, zodat zij tijdig met de regering in debat kan treden. Om dat mogelijk te maken, zal de Kamer normaal gesproken binnen drie weken na publicatie van een Commissievoorstel op de hoogte worden gesteld van de inhoud daarvan en van het standpunt van de regering daarover. Ik neem daarmee bewust een risico, want ook met de voorbereiding van het kabinet is enige tijd gemoeid met het oog op de onderraden en dergelijke. Ik ga ervan uit dat de regering betrokken is bij de voorstellen en dat de voorbereidingen snel kunnen starten. Het zou een betrekkelijk unicum zijn als de Kamer binnen drie weken na aanvaarding van een Commissievoorstel daarvan op de hoogte is. De Kamer kan die informatie ook gebruiken voor de subsidiariteitstoets die de nationale parlementen op basis van de nieuwe Europese grondwet moeten uitvoeren. Ik loop daar dus al op vooruit. Kortom, er staat een modernisering van de procedure voor de Europese regelgeving van het Nederlands parlement op stapel. Gedurende de onderhandelingen zal ik de Kamer informeren over belangrijke nadere besluitvormingsmomenten. Ik weet dat "belangrijk" een subjectief begrip is, maar de Kamer kan mij daarop altijd aanspreken als zij dat nodig acht.

Mevrouw Van der Laan heeft over de geheimhouding gesproken. Zij en ik

zijn beiden in Brussel werkzaam geweest. Mijn ervaring is dat er eigenlijk geen geheimen in Brussel zijn als een Kamer zich werkelijk wil informeren. Ik adviseer de Kamer om zich te abonneren op Agence Europe. Dit bulletin kan tegenwoordig zelfs on line geraadpleegd worden. Daarin staat alle benodigde informatie, ook van de meest geheime raads-werkgroepen. Zoals men weet, heb ik ook in de Kamer gezeten. Het toenmalige lid Brinkhorst heeft het toenmalige kabinet buitengewoon lastig gemaakt als het ging over Urenco. UCN is trouwens nu nog steeds een probleem. De eerste debatten hierover vonden plaats in 1978/1979. Mijn enige bron daarvoor was Agence Europe. Ik raad de Kamer een Engelstalig abonnement op dit bulletin aan. De Franse, Duitse of de Italiaanse versie wil ik haar niet aandoen, maar Nederlanders gaan er altijd prat op, het Engels goed te beheersen.

Ik wijs erop dat bepaalde punten ook in de Kamer in het geheim worden behandeld. Binnenkort heb ik een vertrouwelijk overleg met de vaste commissie van EZ over de gang van zaken ten aanzien van het gas-gebouw. Dat kan soms niet anders. Ik ben een kind van de revolutie van de jaren zestig. Na vele jaren ervaring is mijn overtuiging dat absolute openbaarheid net zo ongewenst is als absolute geheimhouding. Absolute openbaarheid bevordert achterkamertjesoverleg. Vraag degenen die het Maagdenhuis hebben bezet maar eens hoe zij hun strategie bepaald hebben. Op dat moment werd mevrouw Van der Laan zo ongeveer geboren. Er is hierin zeker een balans te vinden, ook zonder formele standpunt-bepaling over geheimhouding. Belangrijke nadere besluitvormingsmomenten doen zich bijvoorbeeld voor wanneer het gemeenschappelijk standpunt van de Raad van Ministers wordt voorbereid of als zich tussentijds essentiële ontwikkelingen voordoen. Beide momenten worden genoemd in het amendement van de heer Van Dijk. De door mij geschetste aanpak kan leiden tot een substantiële verbetering van de positie van het parlement zonder de nadelen van het Deense model. Ook na bijna vijfendertig jaar betrokkenheid bij Europa blijf ik daar een groot tegenstander van, niet zozeer omdat ik van mening ben dat het parlement niet veel eerder tevoren informatie

moet krijgen en moet kunnen dialogeren, als wel omdat er twee verschillende rollen zijn. Ingeval de regering voorafgaand specifieke toestemming nodig heeft van het parlement, verliest zij vaak haar onderhandelingsruimte. Ik heb dat meegemaakt met de Deense regering, die vaak door een minderheidskabinet werd gevormd. Zij werd daartoe dan vaak gedwongen door de speciale economische commissie van het Folketing. Ik herinner mij dat Ivar Nergaard, die dertig jaar voorzitter is geweest van die club, de regering oplegde, een bepaald standpunt in te nemen. Het gevolg daarvan was dat de Deense regering in een vergadering van 15 lidstaten een standpunt aangaf met de mededeling daarover niets te kunnen zeggen. Vervolgens bereikten de 14 overige lidstaten een akkoord. Ten slotte kon de 15de lidstaat aan het eind alleen "ja" of "nee" zeggen. In bijna alle gevallen was het "ja". De opstelling kan ook tot een opt-out leiden. Dat is bij Denemarken ook wel het geval geweest. De realiteit is echter dat de opt-outs worden opgegeven. Ik ben dus niet vanwege een gebrek aan democratische gezindheid tegenstander van het Deense model. Met 25 lidstaten weegt mijn argument alleen nog maar zwaarder. Bovendien gaat het om een gekwalificeerde meerderheid. Het is dus van belang om tijdig bij het onderhandelingsresultaat betrokken te worden.

De heer Van Dijk heeft gevraagd, de informatievoorziening in de wet vast te leggen. Zonder het geheim van het kabinet te schenden, heb ik al gezegd dat er in het kabinet is gediscussieerd over de vraag om welke uitruil het nu gaat. Wat mij betreft, is een wettelijke verankering niet nodig. In de eerste plaats is er al een informatieplicht. In de tweede plaats moet de informatierelatie tussen regering en parlement meegroeien met voortschrijdende Europese ontwikkelingen. Ik stel voor om mijn toezeggingen in één document op te nemen, zodat de Kamer gemakkelijk kan controleren of zij worden nagekomen. Wat zijn de toezeggingen? Snel na publicatie van het Commissievoorstel volgt het standpunt van de regering. Daarvoor is de termijn van drie weken al genoemd. Gedurende de onderhandelingen wordt de Kamer geïnformeerd over belangrijke ontwikkelingen en voordat er een

gemeenschappelijk standpunt wordt vastgesteld. De Kamer kan mij via moties en Kamervragen zo nodig snel en effectief ter verantwoording roepen, zoals de heer Crone en andere geachte afgevaardigden regelmatig doen.

Ik heb drie inhoudelijke bezwaren tegen het amendement. Ik zal de Kamer informeren over het standpunt op hoofdlijnen van de regering ten aanzien van een ontwerprichtlijn of een verordening op het terrein van de energie, post en telecom. Als ik, conform de strekking van het amendement, het volledige standpunt zal verstrekken, dus niet alleen op hoofdlijnen, zou er toch sprake zijn van een mandaatsysteem zoals in Denemarken. Van het standpunt op hoofdlijnen maken de belangrijkste en politiek relevante punten deel uit. Dat lijkt mij voldoende.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Ik kan mij voorstellen dat wij die informatie van de minister krijgen, maar dat wij op basis van andere informatie op een specifiek punt toch meer willen weten. Moeten wij dan bij motie vragen om een regeringsstandpunt? Ik wil niet dat wij hapsnap toch nog richting een soort Deens model gaan. Dat lijkt mij niet handig. Dan zit u in Brussel ook met die motie.

Minister **Brinkhorst**: Ik kan mij voorstellen dat bij het begin van een parlementaire periode voor de verschillende terreinen concrete afspraken daarover worden gemaakt. Een motie heeft men altijd achter de hand. De Kamer is uiteindelijk even krachtig als zij zelf wil zijn, mits zij zich verenigt in meerderheden. Het gaat om een structureel probleem, zoals terecht is opgemerkt. Op het moment dat er een confrontatie is van de minister met iemand die in de oppositie of in een regeringsfractie zit, kan ik mij niet voorstellen dat het aangenaam is voor het leven van een minister om systematisch door moties te worden gedwongen, omdat hij er niet toe komt op basis van de concrete afspraken die ik heb opgesomd. Dan komt er een moment waarop de Kamer het vertrouwen opzegt, omdat de vertrouwensregel wordt geschonden. Informatie is een van de grondrechten van het parlement. Eerlijk gezegd denk ik dat dit in de praktijk geen probleem is, als deze afspraken worden gemaakt.

Als het in de wet wordt neergelegd, zal toch de neiging bestaan om de minister een mandaat te geven. Ik moet heel eerlijk zeggen dat dit voor mij de grens is. Een mandaatregeling werkt niet. In ieder geval denk ik dat dit kabinet een min of meer gereguleerd mandaat niet voor zijn verantwoording zal nemen. Ik geloof er niet in en het is niet effectief uit het oogpunt van wat de Kamer wil. De Kamer wil uiteindelijk goede wetgeving en geen blokkadepositie.

Het tweede bezwaar is dat het niet alleen gaat om informatie over de vier sectorrichtlijnen, maar ook om informatie ten aanzien van enig ander Europees wetgevingsinstrument. Dat lijkt mij te ruim. Dan gaat het ook over Europese wetgevingsinstrumenten op heel andere terreinen. Dat kan niet. Als wij over deze wet spreken, kan de Kamer informatie vragen over alle wetgeving die betrekking heeft op deze vier sectoren, maar "enig ander Europees wetgevingsinstrument" is te breed. Ik sluit niet uit dat wij die richting uit kunnen gaan, maar dat heeft te maken met voortschrijdend inzicht. Dit is een proeftuin. Als in deze wet al meteen wordt neergelegd dat dit ook voor alle andere wetgevingsinstrumenten geldt, ook buiten Economische Zaken, kan ik daarmee niet akkoord gaan.

De heer **Van Dijk** (CDA): Ik denk dat het noodzakelijk is om enige toelichting te geven op wat er is bedoeld met sommige passages in het amendement. Wellicht kunnen wij dan wat dichter naar elkaar toe komen. Ik heb het derde bezwaar nog niet gehoord, maar daar komen wij nog wel op.

De formulering "of enig ander Europees wetgevingsinstrument" is om twee redenen ingegeven. De eerste is dat wij straks de Europese grondwet hebben, waarin de begrippen verordening en richtlijn niet meer worden genoemd. Daarin worden deze elementen wetgeving en kaderwetgeving genoemd. De bedoeling is om te voorkomen dat wij dan weer een hele discussie krijgen.

De tweede reden is dat er op het terrein van telecom wordt gewerkt met richtsnoeren die bindend zijn, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de werkgelegenheidsrichtsnoer. Ik heb geprobeerd om dat met deze terminologie op te nemen, maar hier

wreekt zich ongetwijfeld mijn gebrekkige juridische kennis. Daarmee bedoel ik niet een Europees wetgevingsinstrument dat bijvoorbeeld gaat over biotechnologie, maar alleen over dit onderwerp. Waarom staat er: over het standpunt van de regering en niet over de hoofdlijnen van het standpunt van de regering? Dat heeft te maken met de vraag wat wij onder hoofdlijnen en standpunten verstaan. In sommige gevallen kunnen de details politiek buitengewoon gevoelig zijn en ongelofelijk veel consequenties hebben. De minister zegt dat hij onder hoofdlijnen verstaat alles wat politiek gevoelig is. Dan denk ik dat wij dichterbij elkaar staan dan hier wel eens is gesuggereerd. Ik stel het zeer op prijs dat wij in een open overleg over dit soort onderwerpen kunnen spreken. Dat is de gedachte die erachter zit. Ik wacht nu met belangstelling het derde bezwaar af, want misschien kan ik dat ook oplossen.

Minister Brinkhorst: Het eerste bezwaar wordt hier niet door weerlegd. Het tweede bezwaar wel. U zegt dat u doelt op enig ander Europees wetgevingsinstrument op het terrein waar het over gaat. Dan vind ik het woord "wetgevingsinstrument" prima. Wij kunnen er misschien een andere term voor bedenken, maar het gaat om alles waarvoor bindende wetgeving op dat terrein geldt. Inderdaad, bij de nieuwe terminologie met kaderwetten en Europese wetten krijg je dus iets anders. Dat lijkt mij dus geen punt. Ik heb met de heer Van Dijk een debat over de dienstenrichtlijn gevoerd. Daar zullen wij binnenkort in het kader van Lissabon zeker over spreken. Daar hebben wij nu typisch zo'n punt. Ik heb de Kamer toegezegd dat ik nog geen binding zal hebben op hoofdpunten van de richtlijn. Ik heb gezegd dat het kabinet vindt dat het land van oorsprong een goed uitgangspunt is, maar dat er nog reserves zijn ten aanzien van punten zoals de sociale dumping, sociale wetgeving en milieuwetgeving. Ik heb al die reserves ook aangegeven. Als wetgeving wordt voorgesteld door de Commissie gaat er vaak zo'n twee jaar overheen, met allerlei processen en met een eerste en tweede lezing in het Europees Parlement, voordat het eindresultaat er is. Als wij dan in

de eerste fase al over één woord met elkaar een discussie voeren, dan is dat vaak toch al achterhaald op het moment dat er een tweede of derde versie komt. Ik denk dus dat de goede trouw daarbij voorop moet staan. Een minister die verkeerd informeert en onjuiste berichtgeving geeft, zal, zeker in de komende periode waarin de Europese wetgeving steeds belangrijker wordt, in de kortst mogelijke tijd worden afgehamerd. Ik zie dat dus niet als een punt. Mijn eerste probleem blijft dus overeind en het tweede bezwaar vervalt.

Het derde punt is de kwestie dat het amendement de toezegging bevat dat ik de tekst van het Europees wetgevingsvoorstel naar de Staten-Generaal zal sturen voordat het gemeenschappelijk standpunt door de Raad wordt vastgesteld. Ik vind dat geen goed idee om de volgende reden. Wij spreken over de besluitvorming binnen de Europese Raad en het Europees Parlement. Die besluitvorming valt te vergelijken met de besluitvorming binnen de Nederlandse Ministerraad. De stukken die via ambtelijke voorportalen naar de Ministerraad gaan, zijn niet openbaar en worden niet aan de Kamer verstrekt. Om die reden is het ook binnen de Europese context naar mijn gevoel niet wenselijk dat stukken die bestemd zijn voor de Raad van de Europese Unie, voortijdig openbaar worden. Daarmee zou de positie van het Europees Parlement worden doorkruist. Het Europees Parlement is in Europa aan zet nadat de Raad zijn gemeenschappelijke standpunt heeft vastgesteld. Pas op dat ogenblik krijgt het Europees Parlement het te zien. In het amendement wordt eigenlijk gevraagd om een vergelijkbare positie voor het Nederlandse parlement. Daartegen moet ik bezwaar aantekenen, omdat het Europees Parlement het primaat heeft in de Europese wetgevingsprocedure.

Mevrouw Van der Laan (D66): Die parallel tussen de Raad van Ministers en de Nederlandse Ministerraad wordt nu al jaren als een excuus gebruikt om niet meer openbaarheid te krijgen. Die gaat natuurlijk niet op. De Ministerraad kan immers geen wetten vaststellen. Dat doen wij in de Tweede Kamer. Er komen voorstellen vanuit de Nederlandse

Ministerraad, maar wij moeten uiteindelijk zeggen of wij akkoord gaan. De Europese Ministers kunnen echter wel degelijk een wet vaststellen. Sterker nog, zij moeten dat doen in samenspel met het Europees Parlement. Als wij de Raad in Brussel beschouwen als een medewetgever, in de klassieke zin van het woord met het Europees Parlement, dan is het volstrekt krankzinnig dat er niet meer transparantie is en dat al die raadswerkgroepen niet gewoon toegankelijk zijn. Onze besprekingen hier zijn dat immers ook. Ik vind die parallel dus gewoon niet juist.

De heer Van Dijk (CDA): Wij zijn bezig met wetgeving waarvan ik hoop dat wij die niet na anderhalf jaar weer zouden moeten aanpassen. Wij krijgen straks te maken met de Raden van Ministers en de vergaderingen daarvan, die op het moment dat zij in de afrondende fase van de wetgeving zijn, in openbaarheid zullen moeten vergaderen. Dan zijn die documenten dus ook beschikbaar. Om die reden lijkt het mij gewoon niet onlogisch dat het stuk ter beschikking wordt gesteld aan een nationaal parlement op het moment dat een gemeenschappelijk standpunt dan wel uiteindelijk het besluitvormende standpunt wordt ingenomen. De minister weet ook dat wij de geannoteerde agenda's vaak pas twee of drie dagen van tevoren krijgen. In een uitzonderingsgeval hebben wij zo'n agenda een week van tevoren. Dan zijn het de stukken die op andere plekken vaak ook wel beschikbaar zijn. Waarom kunnen wij dat stuk niet ook op dat moment ter beschikking krijgen? Dan kunnen wij kijken of er elementen in zitten waarvan wij denken dat wij er in de nasefase problemen mee krijgen. Ik heb geprobeerd in eerste termijn aan te duiden dat wij niet bezig zijn met mandaatverlening. Ik ben tegen mandaatverlening, omdat daardoor elke flexibiliteit verdwijnt. Het moet ertoe leiden dat de minister een duidelijk idee heeft van wat de Kamer over een bepaald onderwerp denkt, opdat hij, gesteund door de Kamer, die onderhandelingen kan voeren. Tegelijkertijd wil de minister aan het eind van de rit tegen de Kamer kunnen zeggen dat hij verwacht dat zij geen problemen maakt, omdat hij alles heeft gedaan wat de Kamer naar voren heeft gebracht. Hij heeft het voorbeeld van

de biotechnologierichtlijn gegeven. Daar is dat spel niet gespeeld, omdat de Kamer zich er niet mee bemoeit heeft. Laat ik maar zeggen dat het in dezen niet aan de regering heeft gelegen. Nadien heeft de Kamer daar een probleem van gemaakt. Dat de minister dan tegen de Kamer zegt dat zij in de voorfase niets heeft gezegd en dat zij nu dan ook haar mond moet houden, vind ik volledig terecht. Dat neemt niet weg dat wij veel eerder, helemaal in het begin, iets meer willen weten over de kant die de regering op wil gaan.

Minister Brinkhorst: Over de kwestie van het Deense model moeten wij meer duidelijkheid krijgen. De heer Van Dijk is een tegenstander van het Deense model, maar wij spreken niet alleen over nu maar ook over de komende periode. Zolang hij lid is van een regeringsfractie, zal hij het kabinet in globale lijnen steunen maar hij zal misschien ook wel weer eens in de oppositiebanken plaatsnemen. De neiging om alles tot in details te regelen, is natuurlijk vrij groot. Wij moeten er prudent mee omgaan, maar wij moeten geleidelijk aan wel tot nieuwe spelregels komen. Daarom is het woord "hoofdlijnen" essentieel en niet het laatste woord van een bepaald voorstel. Door het voorstel als zodanig als gemeenschappelijk standpunt naar de Kamer te sturen, voordat Parlement en Raad erover spreken, is de Kamer op weg naar het Deense model. Dat is mijn bezwaar daartegen.

Mevrouw Van der Laan wekt de suggestie dat wij nog bezig zijn met geheimhoudingsprocedures. Ik heb Agence Europe al genoemd om aan te geven dat dit niet het geval is. Het is naar mijn gevoel ook niet de rol van het nationale parlement om als medewetgever op te treden op dezelfde basis als het Europees Parlement. In iedere wetgevende structuur is er een regeringsstructuur en een parlementaire structuur. Als het nationale parlement het werk overdoet van het Europees Parlement, dan ontstaan er in feite twee concurrerende parlementen. Dat is niet gewenst. De betrokkenheid die de Kamer voelt bij de voorbereiding deel ik. Ik heb al gezegd dat wij daar democratischer mee moeten omgaan. Dat betekent dat de Kamer de regering stuurt, maar niet op de zelfde wijze als hier met het recht van amendement. In het Europees

Parlement wordt gezegd dat artikel 2 moet worden vervangen door iets anders. Als die rol ook door het Nederlands parlement wordt gespeeld in die fase, dan ontstaat er een verkeerde procedure.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Ik ben het met de minister eens dat wij vooral niet het werk van het Europees Parlement moeten overdoen, maar het is wel onze taak om de regering te controleren. De minister is de baas van de ambtenaren. Dat betekent dat wij als medewetgever ook de baas zijn van de ambtenaren die in Brussel namens Nederland dingen doen. Ik denk dat wij een eind in de buurt van een oplossing komen als wij het woord "hoofdlijnen" vervangen door iets anders, bijvoorbeeld "politiek gevoelig" of "de essentie van het voorstel". Ik zit nog steeds met een kater over die softwarepatenten. Wij hebben geprobeerd om de staatssecretaris bij te sturen. Wij probeerden die verantwoordelijkheid te nemen, namelijk door ervoor te zorgen dat de ambtenaren en zichzelf geen rare dingen deden namens Nederland. Dat liep complementair met het Europees Parlement dat wel op al die details ging zitten. Het ging om een politiek gevoelig punt waarover wij het niet met elkaar eens waren. Op dat punt waren wij het trouwens helemaal eens met het Europees Parlement. De twee parlementen versterkten elkaar en probeerden door de Raad heen te breken. Die kater heb ik in het achterhoofd als ik zeg: ik wil niet dat wij dat elke keer weer over moeten doen.

De heer **Crone** (PvdA): Ik vind het niet plezierig, dat de minister steeds suggereert dat wij het Deense model willen. Zo maakt hij er een zwart-wit discussie van en dan komen wij er niet uit. Hij vraagt ons wel degelijk om aan het eind een deel van onze bevoegdheden in te leveren als hij ons aan het begin iets geeft.

Minister Brinkhorst: Tot nu toe ben ik aan het geven.

De heer **Crone** (PvdA): Nee, u bent aan het terugpakken. Ik vind wel degelijk dat er in het begin een situatie kan ontstaan waarin wij op basis van overleg geen strak mandaat geven. Ik heb de Deense minister wel eens horen zeggen: daarover mag ik hier niet eens

praten. Het gaat daar heel ver. Dat is onze intentie niet. U zegt dat wij aan het begin informatie krijgen, maar alleen al het kille feit dat u ons die informatie geeft, ontnemt ons het recht om in het eindstadium te zeggen dat wij een wet willen of ontevreden zijn. Dat kan natuurlijk niet. Wij komen er nooit uit als wij het in zwart-wit termen bespreken. Wat de Bio-richtlijn betreft, is het te gemakkelijk om te zeggen dat de Kamer toen maar had moeten opletten, want overigens wel waar is. De regering heeft evenwel de plicht ons erop te wijzen dat iets politiek gevoelig kan zijn. De regering moet dus een actieve rol spelen en de Kamer, als die het niet ziet, ervan proberen te overtuigen dat zij over zo'n onderwerp moet spreken, omdat het heel belangrijk is.

Minister Brinkhorst: Ik ben het laatste geheel met de heer Crone eens, voorzitter. Ik wil niet dat de suggestie ontstaat dat er sprake is van een valse tegenstelling. Op het punt van de biotechnologie is de Kamer in gebreke gebleven en had het toenmalige kabinet een andere houding moeten innemen. Wij praten er nu over of wij voldoende vertrouwen hebben in deze procedures en of wij menen dat wij gezamenlijk, de Kamer en ik, een nieuwe cultuur kunnen vormen. In alle vriendschap zeg ik tegen mevrouw Van der Laan dat mijn staatssecretaris nooit rare posities inneemt. Ik zeg dit alleen al omdat zij mijn staatssecretaris is. Daarnaast geldt dat zij het natuurlijk als persoon niet doet, maar dit terzijde.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Voorzitter. De minister heeft volledig gelijk dat ik mij zeer onparlementair heb uitgedrukt. Ik bedoelde te zeggen: een positie die niet strookt met die van de meerderheid van de Kamer.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Waar blijkt dat uit? Wij hebben toch over een motie gestemd? Ik weet nog heel goed welke rol ik daar had.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Het klopt dat wij over een motie hebben gestemd. Het rare is dat die motie wel was aangenomen als de voorzitter goed had geteld. Er waren 76 stemmen voor, omdat de fractie van de ChristenUnie ons heeft gesteund.

Minister **Brinkhorst**: U bent het daarover onderling niet eens. Ik wil daar natuurlijk buiten blijven.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Destijds is de meest vertrouwenswetkende stemming gehouden die er is: de hoofdelijke stemming.

Minister **Brinkhorst**: Ik dank de heer Van der Vlies dat hij als tijdelijk lid van het kabinet dit punt van de staatssecretaris ondersteunt. Laten wij nu abstraheren van de gevoeligheid van bepaalde dossiers, zoals het dossier biotechnologie. Ik volg de suggestie van de heer Van Dijk om te zoeken naar iets in plaats van "hoofdpijnen", bijvoorbeeld "politiek gevoelige punten". Daar gaat het eigenlijk om.

Ik zeg nogmaals tegen de heer Crone dat ambtenaren natuurlijk altijd namens de regering handelen. Dus al in het eerste stadium is een minister verantwoordelijk. Ik zal nooit enige afstand van die verantwoordelijkheid nemen. Als mijn ambtenaren iets niet goed doen, vliegen zij eruit, maar ik eerst. Zo is de lijn en die moeten wij ook vasthouden, want anders eindigen wij in een bureaucratie.

De heer **Crone** (PvdA): Met alle respect, daarover is geen misverstand geweest. Ik wil weten wanneer de informatieverstrekking precies begint. Als de regering ons informeert over iets wat zij hoort in Brussel, gebeurt dat dan op het moment dat de eerste ambtenaar in Brussel iets hoort?

Minister **Brinkhorst**: Natuurlijk, zeker degenen die rechts van mij zitten, weten wat hun lot is als ik verdwijn op grond van verkeerde informatie van hun hand. Daarover is geen enkele twijfel.

Ik kom terug op het punt van mevrouw Van der Laan, want dat moeten wij niet laten hangen. Voor mij ligt de grens daar waar het Nederlandse parlement de facto datgene doet waartoe het Europees Parlement geroepen is. Ik herhaal: als uw Kamer het gemeenschappelijk standpunt als tekst gaat amenderen op het moment dat de Raad ermee bezig moet zijn en het Europees Parlement erover moet besluiten, dan doet u datgene wat het Europees Parlement moet doen. Misschien kunnen wij nog in nader overleg treden om een formulering

te vinden in de geest van wat de heer Van Dijk heeft gezegd; een formulering die het mogelijk maakt dat wij concrete afspraken maken op een wijze die voor het parlement aanvaardbaar is en het parlement het vertrouwen geeft dat het een andere manier van informatievoorziening en een andere dialoog krijgt, én die voor de regering niet betekent dat zij vastzit met een wetgevend amendement dat in zeker zin de suggestie wekt dat uw Kamer voor het nationale parlement dezelfde rol vraagt als het Europees Parlement. Ik ben het met de heer Crone eens dat de geannoteerde agenda zo snel mogelijk moet komen, maar het roulerend voorzitterschap stuurt meestal één week voor de Raad de agenda. Dat is een van de redenen dat ik voorstander ben van meer permanente voorzitterschappen. Een week tot tien dagen voor de Raad vergadert Coreper, daarna het comité van PV's en dan gaat de agenda naar het voorzitterschap. Mijn ambtenaren annoteren die vaak onder hoge tijdsdruk, soms zelfs in de weekeinden. Ze zijn dan echt aan het werk en dat is heel anders dan de CAO voorschrijft – dus niets 36-urige werkweek – om u te bedienen. Nogmaals, ook op dat punt zijn wij afhankelijk van het voorzitterschap. Ik zeg u graag toe dat ik zal bezien of als wij die nieuwe procedure hebben dat kan worden bespoedigd, maar ik blijf afhankelijk van het roulerend voorzitterschap. Waarschijnlijk zal dat anders zijn als er een permanente voorzitter komt, maar dat is nu nog niet het geval.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Ik denk dat het ook op dit punt wel wat flexibeler kan. Inderdaad zijn wij afhankelijk van het voorzitterschap voor het plaatsen van het onderwerp op de agenda, maar de ambtenaar in de raads werkgroep weet dat natuurlijk al als het dossier klaar is en die weet dan ook wanneer de voorzitter van die werkgroep het dossier doorgeeft voor de Raad van Ministers. Dat betekent dat je eigenlijk al in een eerder stadium weet dat het in de richting van de Raad van Ministers gaat, waarom het een A- of een B-punt wordt, enz. In veel gevallen kunnen wij er al mee aan de slag gaan als het voorzitterschap de agenda nog niet heeft. Dat heeft het grote voordeel dat wij niet, zoals bij Justitie wel eens gebeurt,

twee dagen ervoor tegen de minister moeten zeggen dat hij iets niet mag.

Minister **Brinkhorst**: Ik ben op dit punt ook afhankelijk van Buitenlandse Zaken, maar ik kan mij inderdaad voorstellen dat direct na de laatste vergadering van de raads werkgroep en wanneer de agenda naar het comité van PV's gaat de agenda ook naar u wordt gestuurd, maar ik moet dat bezien. Dat zal in ieder geval zo'n twee weken schelen. Ik zeg dat nu niet toe, want ik moet de mogelijkheid daarvan nog bezien. Zoals u weet, is staatssecretaris Nicolaï verantwoordelijk voor de BNC-fiches en evenzeer bij het proces betrokken als ik. Ik zeg u dat toe onder voorbehoud omdat ik op dit moment niet weet of er wellicht andere bezwaren tegen zijn. Ik hecht er namelijk aan dat wij ook op dit punt tot een akkoord kunnen komen.

Vanaf het tijdstip waarop in Brussel in de Raad van Ministers het gemeenschappelijk standpunt wordt vastgesteld, moet worden begonnen met de voorbereiding van de implementatie. Dan komt de discussie over bepalingen die wel en bepalingen die geen keuzevrijheid bieden bij de implementatie. Als voorbeeld zijn de lepeltes genoemd. Dat is misschien wel een heel extreem voorbeeld, maar het is bijvoorbeeld wel belangrijk als wij praten over autonormering. Het maakt nogal uit of het een wiel is van 10,1 centimeter of van 10,9 centimeter. Of het parlement daar nu bij betrokken moet worden, vind ik nog maar de vraag. In ieder geval ben ik verheugd dat de heer Van Dijk zegt dat als richtlijn bepalingen als het ware alleen maar gekopieerd mogen worden – min of meer zoals bij die lepeltes – de AMvB de aangewezen weg zou zijn. Ik onderschrijf ook dat wanneer bij de implementatie van de richtlijn of verordening wel beleidsmatige keuzes kunnen worden gemaakt het parlement erbij betrokken moet worden. Maar ook in die situatie blijft implementatie bij AMvB in principe de aangewezen weg. Ik zou de Kamer de volgende aanpak willen voorstellen, die aansluit bij de Europese besluitvorming. Ik zal de Kamer een implementatiebrief sturen. De heer Van Dijk en anderen hebben daarover gesproken. In die brief geef ik aan welke artikelen uit de richtlijn ruimte bieden voor het

maken van beleidsmatige keuzes. Bovendien geef ik aan welke keuzes de regering bij de implementatie via AMvB wil maken. Over die brief kan de Kamer met mij in debat treden. Zonodig kan zij mij verzoeken een andere keuze te maken bij de implementatie. Wat mij betreft heeft zij dus altijd het laatste woord daarbij. De Kamer hoeft namelijk niet akkoord te gaan met de AMvB-procedure als zij een andere keuze maakt. Het gaat daarbij overigens om de kwestie van de meerderheden, een punt dat de heer Van Dijk nog even openlaat. Ik heb er geen enkel probleem mee.

Mijn taxatie – maar niet meer dan een taxatie – is de volgende. Doordat een parlement structureel erg betrokken is bij de voorbereidende fase, zal het voor dat parlement uiteindelijk echt een worst zijn of een lepel 10 cm moet zijn of 11 cm. Wij kunnen echter alleen maar in de praktijk leren of dat zo is. Ik ben er in dat opzicht absoluut van overtuigd dat wij een inductieve methode moeten volgen. Volgens die methode moeten wij gewoon iets doen voor een proefperiode. Wij zouden bij wijze van spreken ook kunnen bepalen dat het wetsvoorstel alleen maar geldt voor de periode tussen nu en het einde van de kabinetsperiode of voor een periode van drie jaar. Dan is de Kamer er na afloop van die periode sowieso van af en kan zij met het nieuwe kabinet een nieuwe discussie voeren. Ik denk namelijk dat wij er baat bij hebben om eruit te komen. Als wij nu te zeer vastleggen dat beleidsmatige keuzes altijd tot conflicten leiden, dan komen wij er niet uit. Het uitgangspunt is dat de regering in de implementatiebrief aangeeft welke keuzes zij maakt. Vervolgens treedt de Kamer met mij in debat. Zij concludeert niet vóór maar ná dat debat of een AMvB nodig is.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Als wij de implementatiebrief krijgen, kunnen drie dingen gebeuren. In de eerste plaats kunnen wij hem bekijken en allemaal vinden dat de AMvB goed is. In dat geval hoeven wij niet eens in debat te gaan. Het lijkt mij erg prettig als wij geen overbodige debatten voeren. Dit is de snelste methode. In de tweede plaats kunnen wij vinden dat wij wel in debat moeten gaan. Uit dat debat blijkt dat wij het met de implementatie eens zijn. De AMvB kan dan

gewoon doorgaan. In de derde plaats kunnen wij het oneens zijn. In dat geval proberen wij op basis van de brief de AMvB te beïnvloeden. Dan doen wij eigenlijk hetzelfde als wat wij bij een wetsvoorstel zouden doen, alleen met minder macht. Op een wetsvoorstel kunnen wij namelijk gewoon een amendement indienen. In een debat over een brief die de invulling van een AMvB betreft, hebben wij te maken met moties en dus met minder slagkracht. De vraag is of het alleen voor het derde geval niet interessant is om te kiezen voor de optie-Van Dijk. Die houdt het piepsysteem in. Als wij piepen, gaan wij niet in debat over de brief inzake de AMvB, maar dan komt er een wetsvoorstel. Vervolgens gaan wij over dat wetsvoorstel in debat.

Minister **Brinkhorst**: Debatteren over de implementatiebrief heeft mijn persoonlijke voorkeur. De eerste indruk kan zijn dat er geweldig veel ruimte is. In dat debat blijkt dan vanzelf hoe het werkelijk is. Het klopt niet dat de Kamer geen bevoegdheden heeft, zoals zij bij een wetgevingsprocedure wel zou hebben. Aan het eind van het debat, als een meerderheid zegt dat een en ander per wet moet worden geïmplementeerd, heeft zij namelijk precies dezelfde vrijheid die zij eerder had. Het voordeel is alleen dat er een intensiever contact is. Het is voor de regering onaangenaam, want zij moet niet alleen in het voortraject debatteren, maar ook nog in het eindtraject omdat de Kamer over het implementatiewetsvoorstel discussieert. Als de Kamer gezamenlijk tot de conclusie komt dat geen debat nodig is, dan komt er automatisch een AMvB. Als zij aanvankelijk tot de conclusie komt dat er een wetgevingsproces moet plaatsvinden, dan geeft zij de regering de gelegenheid om nog met haar te debatteren. Is de Kamer aan het eind van proces toch nog steeds van mening dat er een wet moet komen, dan maakt zij een wetsvoorstel.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): Dan maken wij een wetsvoorstel? Of maakt u een wetsvoorstel?

Minister **Brinkhorst**: De Kamer zegt dan dat er een wetsvoorstel moet komen. Zij kan mij daartoe dwingen. De regering heeft dan namelijk geen

ruimte om ervan af te wijken. In alle gevallen heeft de Kamer aan het eind de ruimte om het te doen.

Mevrouw **Van der Laan** (D66): In de praktijk is dat toch een beetje het piepsysteem van de heer Van Dijk.

Minister **Brinkhorst**: Het is een piepsysteem, maar er wordt pas in bepaald na de dialoog. Ik geloof niet dat er een wetsvoorstel moet komen zonder dat een dialoog plaatsvindt.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Als de Kamer aan het eind van de AMvB-procedure vindt dat zij haar zin niet krijgt en dat het voorstel daarom in een wetsvoorstel moet worden gegoten, dan hebben wij altijd majeur tijdverlies. Volgens de vuistregel kost dat een jaar.

Minister **Brinkhorst**: Dat klopt, als de Kamer altijd voor een wet zou kiezen. Daarom vind ik een proefperiode belangrijk.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Wij schrijven niet de tekst van een AMvB; dat doet de regering. De Kamer heeft ten hoogste het middel van de motie om een aanbeveling te doen voor die tekst. Die twee zaken kunnen wel ineen worden geschoven door het recht van amendement op de AMvB van toepassing te verklaren. Wij hebben dat recht niet en het gaat heel ver om dit voor te stellen, maar als gedachte-experiment zou ik het aan de orde willen stellen.

Minister **Brinkhorst**: Misschien kunnen wij daarop in tweede termijn terugkomen. Het sluit aan bij de gedachte van de heer Van Dijk, waarin de Kamer de implementatiebrief krijgt met een ontwerp-AMvB. Als de AMvB dan al klaar is, zouden wij voor dat model kunnen kiezen. Dan praten wij over een ontwerp-AMvB waarin de hoofdlijnen zijn uitgewerkt. Als ik vervolgens concessies doe of suggesties overneem voor verandering van de tekst, kan de Kamer aan het einde van het informele proces akkoord gaan met de AMvB en dan zijn wij klaar. Daarmee zou ook tegemoet worden gekomen aan het probleem van mevrouw Van der Laan. Zei vroeg: hoe weten wij nu dat het kabinet gaat doen wat wij willen? Welnu, de Kamer krijgt dan boter bij de vis.

De **voorzitter**: Het efficiency-element zit hem in dat geval hierin, dat de Kamer maar in één op de honderd gevallen om een wet zal vragen.

Minister **Brinkhorst**: Dat kunnen wij echter niet bij voorbaat vastleggen; wij zullen dat proefondervindelijk moeten vaststellen. Wij moeten leren naar elkaar te luisteren en met elkaar tot een akkoord te komen. Dat is de winst van dit proces.

Op het punt van het aantal van één vijfde ben ik zeer democratisch. Mevrouw Van der Laan denkt nog steeds dat de fractie van D66 klein zal blijven. Hoe komt zij bij dat idee? De heer Van der Vlies is er al vele jaren van overtuigd dat de SGP-fractie klein is. Zij zijn het met elkaar eens dat niet de meerderheid, maar één vijfde deel van de Kamer zou moeten kunnen besluiten.

De heer **Crone** (PvdA): Volgens mij hebt u wel eens gezegd dat D66 wel kon worden opgeheven, of dat D66 de PvdA maar moest opnemen of overnemen. In beide gevallen is één vijfde geen probleem. Samen komen wij wel aan twee vijfde van het aantal zetels.

Minister **Brinkhorst**: Zoals u weet, laat ik mij door u nooit provoceren. Dat doe ik nu dus ook niet. Het is aan de Kamer zelf welke positie zij aan haar minderheid wil geven in het Reglement van orde. Ik denk echter dat in de wet moet worden geregeld of de implementatie bij wet of bij AMvB plaatsvindt. Dan is er sprake van besluitvorming bij meerderheid, want anders krijgt een minderheid onevenredig veel macht. Dit zou betekenen dat aan de minderheid de bevoegdheid wordt gegeven om iets al dan niet bij wet te regelen. Dat lijkt mij curieus, want u bent er uiteindelijk wel voor dat de meerderheid beslist. Dat is een van de kleine complicaties die ik u wil voorhouden, maar de Kamer beslist hierover.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Het lijkt brutaal, maar is het niet: de minister vergist zich nu even. Die dertig Kamerleden, wie het ook zijn en ongeacht uit welke fracties zij komen, bepalen inderdaad in de praktijk of iets bij AMvB dan wel bij wet wordt geregeld. Dat geldt echter alleen voor de AMvB's waar de desbetreffende bepaling op van

toepassing is, want er zijn verschillende soorten AMvB's, om het even lastig te maken. Wij hebben het nu over de AMvB's die door dertig leden naar het wetsniveau kunnen worden getild. Dit is nu mogelijk. Als de minister daar 76 leden van maakt, verandert hij iets substantieels. Het is maar de vraag of wij dat moeten willen.

Minister **Brinkhorst**: U hebt gelijk dat er verschillende AMvB's zijn, waarbij de procedures verschillend kunnen zijn. De beslissing is uiteindelijk aan de Kamer, maar als wij eenmaal heel ver in het implementatietraject zijn, is er ook iets voor te zeggen dat, nadat de Kamer in het overleg tot de conclusie is gekomen dat een en ander toch bij wet moet worden geregeld, bij meerderheid dus, ook een minderheid de ruimte heeft om in het debat met mij over de implementatie met de AMvB invloed uit te oefenen. Als dat ook door een minderheid zou kunnen gebeuren, zou de minderheid de AMvB kunnen aanpassen. Dat lijkt mij inhoudelijk, niet formeel.

De **voorzitter**: Er is nu even verwarring. De minderheid kan bepalen of het al dan niet een wet wordt. Over de wet wordt natuurlijk wel door de meerderheid beslist.

Minister **Brinkhorst**: Daar ga ik sowieso vanuit. Als de Kamer tot de conclusie kwam dat zij de AMvB wil aanpassen, zou het merkwaardig zijn als dat door de minderheid kon worden beslist. Dat was de situatie waar ik aan dacht.

De heer **Van Dijk** (CDA): Nu beginnen weer verschillende dingen door elkaar heen te lopen. Voor alle helderheid: het gaat ons in de eerste plaats om de vraag of de Kamer vindt dat iets een formele wet moet worden of dat het met een Algemene Maatregel van Bestuur kan worden geregeld. Op dit moment bestaat de mogelijkheid dat één vijfde deel van de leden van de Kamer kan besluiten niet akkoord te gaan met een AMvB als zij vinden dat het een formele wet moet worden. Als er geen sprake is van één vijfde deel van de leden van de Kamer die regeling via een formele wet willen afdwingen, introduceert de minister nu de mogelijkheid dat de Kamer een Algemene Maatregel van Bestuur amendeert. Op dat element is niet

het één vijfde deel van toepassing, maar de gewone meerderheid van de helft plus een: 76 zetels. Wanneer uiteindelijk over de wetgeving wordt besloten, gebeurt dat natuurlijk altijd met de normale meerderheid.

Minister **Brinkhorst**: Ik voel mij aangesproken door de heer Van der Vlies. Als wij de weg zouden inslaan die ook de Kamer voorstaat van een implementatiebrief vergezeld van het ontwerp van de AMvB en de Kamer volgt mij in de suggestie dat zij pas aan het einde van de discussie beslist of een wet in formele zin nodig is of met de AMvB kan worden volstaan, kan het proces wel worden bespoedigd. De discussie aan het einde van de rit zal door een gewone meerderheid moeten worden beslecht. Als de meerderheid van de Kamer instemt met regeling via een AMvB, moet een minderheid niet alsnog kunnen zeggen dat tot formele wetgeving moet worden gekomen. In het debat over de AMvB en de implementatiebrief zou een meerderheid dan uiteindelijk tot een bepaalde verandering besluiten. Het zou merkwaardig zijn als een minderheid dan toch een wet kan afdwingen.

De **voorzitter**: Het lijkt mij moeilijk als wij een amendement volgens de normale regels op een AMvB zouden moeten kunnen gaan aannemen. Willen wij dat? Het lijkt mij staatsrechtelijk een belangrijk punt.

De heer **Crone** (PvdA): Ik geloof niet dat wij hier gemakkelijk uit kunnen komen. Er zijn veel verschillende soorten AMvB's die allemaal hun eigen vorm van lichte voorhang of zware voorhang hebben. Wij moeten dit even goed op ons laten inwerken. Ik kan mij herinneren dat wij zelf in een wet hebben vastgesteld dat bepaalde zaken met AMvB's met een zware voorhang zouden worden geregeld, terwijl in dezelfde wet sprake is van andere AMvB's met een lichte voorhang. Ik kan aan jonge Kamerleden, laat staan aan mijzelf, bijna niet meer uitleggen hoe het precies zit met AMvB's. Wij kunnen niet generiek zeggen dat er altijd een Kamermeerderheid van de helft plus één moet zijn. Dan moet de vraag worden gesteld of dit nog democratisch is als de coalitie in alle omstandigheden de meerderheid kan mobiliseren. Aan de andere kant is één vijfde misschien ook weer niet

altijd nodig. Wij moeten overigens het probleem niet groter maken dan het is. Laat dat duidelijk zijn. Dat één vijfde deel van de Kamerleden zal immers nooit aan een wet vasthouden in een vergadering waarin de meerderheid de AMvB steunt. Het is niet alleen maar spel aan deze kant van de tafel.

Minister **Brinkhorst**: Ik meen dat deze discussie verhelderend is geweest. In reactie op het voorstel van de heer Van Dijk zou graag het voorstel willen doen dat de Kamer op korte termijn de implementatiebrief zal ontvangen. Daarbij zal ik een ontwerp van de AMvB voegen. In de implementatiebrief zullen artikelsgevijs de keuzes worden aangegeven waarom het een AMvB kan zijn. De Kamer zal bij sommige onderdelen vraagtekens hebben. Bij andere zal dat niet het geval zijn. Er vindt een discussie plaats tussen Kamer en regering. Aan het einde van dat proces kan de Kamer twee dingen doen. De Kamer kan tot de conclusie komen, dat er toch een wet moet zijn. In dat geval moet zij haar eigen procedure bekijken, volgens de redenering van de heer Crone. Als een minderheid een wet wil en de meerderheid meent er uit te kunnen komen met het "recht van amendement", is het de vraag of de minderheid toch nog het recht moet hebben een wet te vragen, zoals de heer Crone aangaf. Het is nog een staatsrechtelijke vraag of zo'n recht van amendement mogelijk is, maar er zou in de AMvB materieel het resultaat mee bereikt kunnen worden dat de Kamer wil. Wij moeten daar onze juristen ook nog eens naar laten kijken.

De heer **Van Dijk** (CDA): Ik zou een voorstel van orde willen doen, niet gelet op de tijd maar wel gelet op al hetgeen wij nu gewisseld hebben. Ik wil nog graag de antwoorden van de minister op de resterende vragen hebben, maar ik vraag mij af of het verstandig is dat wij vandaag nog een tweede termijn houden. De Kamer zal onderling ook moeten beraadslagen. Ik kan mij voorstellen dat wij over een of twee weken nog eens een, anderhalf of twee uur bij elkaar komen, om over een concreet voorstel en concrete amendementen te praten. Misschien kan in de tussentijd via de e-mail nog wat gewisseld worden. Ik heb het gevoel dat wij zo op hoofdlijnen een heel

eind komen. De vraag is nu nog hoe wij onze ideeën in teksten vorm moeten geven.

De **voorzitter**: Akkoord, maar in het verlengde hiervan stel ik voor dat wij van de minister een brief op vrij korte termijn vragen, waarin de toezeggingen die hij heeft gedaan en zijn suggesties helder worden verwoord. Als hij de nog openstaande punten schriftelijk beantwoordt, kunnen wij straks de vergadering beëindigen. Dan kunnen wij ons in onze fracties beraden op de staatsrechtelijke en reglementaire kanten. In de procedurevergadering bekijken wij wel welke procedure wij verder moeten volgen, bijvoorbeeld of nog een wetgevingsoverleg moet plaatsvinden en op welk tijdstip.

Minister **Brinkhorst**: Ik ben blij met het voorstel van de heer Van Dijk. Ik wil er over een paar weken wel verder over spreken. Er was even de suggestie dat de Raad van State zou bepalen of er keuzevrijheid is of niet. Ik raad dat af. Kamer en minister zijn volwassen genoeg om die afweging, die toch een politieke is, niet aan een adviesorgaan, hoe belangrijk ook, over te laten. Ik zou daarvoor niet de Raad van State willen inschakelen. Die bestaat toch uit oud-politici of politici die misschien ... Nou nee, hier zeg ik verder niets over.

De **voorzitter**: Die het verleerd hebben!

Minister **Brinkhorst**: De heer Van Dijk vroeg waarom wijzigingen plaatsvinden bij KB en niet bij AMvB. Wetten treden in werking bij KB. Daarom is het logisch dat artikelen worden ingetrokken bij KB. Ik heb in de memorie van toelichting toegezegd dat ik het parlement zal laten weten welke artikelen ik zal intrekken. Over dat voorstel kan de Kamer met mij in debat treden. Kortom, de gedachte van intrekking van oude wetsartikelen bij KB is passend en laat de positie van de Kamer intact.

De heer **Crone** (PvdA): Ik vond de opmerking over de Raad van State niet zo passend. De Raad is wel degelijk een orgaan dat qua samenstelling en kwaliteit juist enige afstand heeft van de politiek. Hij kan en moet wel een politiek advies geven met de analyse van het

probleem. Wij hebben toevallig vorige week een gesprek gehad met de voorzitter van de Raad van State en een groot aantal leden van de Raad van State. Zij kunnen juist veel beter dan wij bepaalde aspecten beoordelen omdat zij – helaas, moet ik soms zeggen – veel meer continuïteit hebben, qua juridisch geheugen. Ik vind het heel wenselijk dat er een soort standaard afspraak komt dat de Raad van State, die de minister toch moet adviseren over alle AMvB's, en mede via de minister aan ons, over alle wetten, ons ook hierin kan adviseren. De Raad moet niet beslissen of er ruimte is, maar kan wel aangeven hoe hij dat ziet. Dat weten wij allemaal en het is dus des te belangrijker om zaken te onderscheiden waarover in Brussel goed is nagedacht en die een dossier op zichzelf vormen. Zo is het bijna nooit.

Minister **Brinkhorst**: Daar kunnen wij dan de volgende keer over spreken. Ik zou zelf zeggen dat er veel meer aanleiding voor de Kamer is om over een eigen bureau of structuur te kunnen beschikken om dit soort zaken te laten bestuderen. Versterking van de bewerktuiging van het parlement voor Europese zaken lijkt mij zeker tegen de achtergrond van ons eerdere debat niet overbodig. Maar ik vraag me af of er nu aan de Raad van State zou moeten worden gevraagd of er in een specifiek geval sprake is van ruimte voor nationaal beleid. Ik zou er toch een voorkeur voor hebben om dit aan een eigen orgaan van de Kamer over te laten. Ik beschik over een behoorlijke bewerktuiging; als de Kamer die ook heeft, zijn onze uitgangsposities gelijkwaardig. Ten slotte de vraag van mevrouw Van der Laan of een wet niet geregeld zou moeten worden geëvalueerd. Ik ben het daarmee eens en tegen die achtergrond heb ik ook gezegd dat ik mij kan voorstellen dat wij deze procedure voor drie of vier jaar volgen. Twee jaar is misschien te kort, want het duurt toch wel enige tijd voordat een wet in werking treedt. Dan vervalt de zaak automatisch en kan de Kamer met een nieuw kabinet over de tekst onderhandelen. Dat is dan een begin en geen eindstation.

De **voorzitter**: Ik neem aan dat de procedure voor eenieder duidelijk is. De minister zal ons een hopelijk

heldere brief over al deze ingewikkelde zaken toesturen en op basis daarvan zullen wij ons beraden over het vervolg van dit overleg.

Sluiting 17.09 uur.