

Vergaderjaar 2004–2005

29 474

Wet totstandkoming en implementatie EG-besluiten op het terrein van de energie, post en telecommunicatie

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2005

Na het wetgevingsoverleg van 7 februari jongstleden (kamerstuk 29 474, nr. 8) over het EZ-implementatiewetsvoorstel is het debat in Nederland over de Europese Unie in een stroomversnelling geraakt als gevolg van het referendum over de Europese Grondwet. Na de uitslag hebben het parlement en de regering aangegeven dat zij het debat in Nederland over Europa versterkt willen voortzetten. Ik ben van mening dat het EZ-implementatiewetsvoorstel hier goed in past. In deze brief ga ik hier nader op in. Daarnaast ga ik in deze brief in op de belangrijkste vragen uit het afgelopen wetgevingsoverleg.

1. Rol van het EZ-implementatiewetsvoorstel na de uitslag van het referendum

Een belangrijke les die uit het referendum over de Europese Grondwet getrokken kan worden is dat er de afgelopen periode te weinig is gedebatteerd in Nederland over de wenselijkheid en het tempo van de economische hervormingen die op Europees niveau zijn geïnitieerd. Zeker nu Europa nog de nodige stappen moet zetten om de Lissabon-doelstelling te halen, is het belangrijk dat nu actie wordt ondernomen om de betrokkenheid van de bevolking bij de vervolgstappen te verzekeren. Het EZ-implementatiewetsvoorstel kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren.

Het debat in en buiten het parlement over een richtlijn vindt thans hoofdzakelijk plaats bij de implementatie van die richtlijn. Door deze aanpak ontstaat bij de bevolking ten onrechte de indruk van de onvermijdelijkheid van Europese beslissingen en het idee dat Nederland weinig meer heeft in te brengen in Europa. Het EZ-implementatiewetsvoorstel beoogt hierin verandering te brengen door het parlement meer te betrekken bij de onderhandelingen. Deze aanpak heeft tot gevolg dat het debat met het parlement over de inhoud van een richtlijn niet meer plaatsvindt bij de implementatie, maar parallel loopt met de onderhandelingen in Brussel.

Met deze aanpak hoop ik te bereiken dat het debat in de onderhandelingsfase de boventoon gaat voeren. Wanneer het debat met het parlement in de onderhandelingsfase leidend is, zal de informatievoorziening aan de burger en het bedrijfsleven worden verbeterd, zodat de drempel voor burgers en het bedrijfsleven afneemt om deel te nemen aan het debat over de wenselijkheid en de inhoud van een ontwerp-richtlijn. De inbreng van burgers en bedrijven kunnen u en ik vervolgens gebruiken voor het bepalen van ons standpunt, hetgeen op zijn beurt weer de democratische legitimiteit van Europa vergroot.

Deze verschuiving van de parlementaire betrokkenheid van de implementatiefase naar de onderhandelingsfase vergt – naast een cultuuromslag bij alle betrokken partijen – ook de bereidheid om afstand te doen van oude gebruiken of deze anders in te vullen. Ik wil er geen misverstand over laten bestaan dat deze aanpak gevolgen heeft voor de werkwijze van de regering en het parlement. Daarom is het belangrijk dat het parlement en de regering – na een proefperiode – de vrijheid hebben om op basis van voortschrijdend inzicht tot andere keuzes te komen die beter aansluiten bij de behoefte van de bevolking. Dit wetsvoorstel beoogt immers om – als experiment – een bijdrage te leveren aan een nieuwe aanpak over Europese besluitvorming. Hoe het eindresultaat wordt, zal gaandeweg door ervaring bepaald worden. Dit wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om een eerste stap te maken. Op basis van de ervaring die wordt opgedaan kan een weloverwogen vervolgstap gemaakt worden.

In het licht hiervan is het wenselijk dat het wetsvoorstel geëvalueerd wordt zodat duidelijk wordt of het voldoet aan de verwachting van het parlement en de regering. Een evaluatie is zinvol indien ongeveer tussen de 5 en de 8 richtlijnen of verordeningen zijn totstandgekomen en geïmplementeerd via deze nieuwe aanpak. Ik verwacht dat wij na ongeveer 6 jaar een dergelijk aantal richtlijnen via de nieuwe aanpak geïmplementeerd zullen hebben, zodat na die termijn het implementatieregime uit de betreffende wetten kan komen te vervallen¹.

2. Betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van EG-regelgeving

Algemeen

In deze paragraaf ga ik op hoofdlijnen in op het proces van de totstandkoming en implementatie van richtlijnen en verordeningen op het terrein van EZ. Ik zal per fase aangeven wat mij voor ogen staat. Tenslotte ga ik in op de vraag van enkele Kamerleden over de informatie met betrekking tot de onderhandelingsinzet van de regering die aan het parlement zal worden verstrekt.

Voorstel van de Europese Commissie

Om een goed onderhandelingsresultaat te bereiken is het belangrijk dat de onderhandelingsstrategie vóór de onderhandelingen is bepaald. Het is dus zaak dat Uw Kamer snel wordt geïnformeerd over een voorstel van de Europese Commissie, zodat u met mij in debat kunt treden voordat de onderhandelingen aanvangen. Daartoe heb ik reeds toegezegd dat ik het parlement in beginsel steeds binnen een maand na publicatie van het voorstel op de hoogte zal stellen van de inhoud van het Commissievoorstel en van het standpunt van de regering daarover. Deze informatie kunt u dan gebruiken voor het debat met mij over het voorstel.

¹ Belangrijk is wel dat de lagere regelgeving die gebaseerd is op deze implementatiewet niet komt te vervallen. Hiervoor zal overgangsrecht moeten worden opgesteld.

² Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, gevoegd bij het Verdrag van Amsterdam.

Dit uitgangspunt past binnen het huidige geldende Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie² waardoor de

instellingen gehouden zijn een termijn van zes weken aan te houden tussen een wetgevingsvoorstel en de agendering hiervan. Doel van dit protocol is een grotere betrokkenheid van de nationale parlementen te bewerkstelligen en hun betere mogelijkheden te bieden om hun zienswijzen bekend te maken.

Onderhandelingen

Ik zal het parlement gedurende de onderhandelingen informeren over belangrijke besluitvormingsmomenten. Ik ben mij ervan bewust dat de term «belangrijk» op voorhand niet volstrekt helder is; dat wil echter geenszins zeggen dat deze term inhoudsloos en dus ongeschikt is.

In de eerste plaats ziet deze toezegging op belangrijke formele besluitvormingsmomenten. Daarbij kan gedacht worden aan voorbereiding van het gemeenschappelijk standpunt, een politiek akkoord of algemene oriëntatie door de Raad van Ministers.

Daarnaast omvat «belangrijk» alle belangrijke inhoudelijke wijzigingen. Dergelijke wijzigingen hoeven niet noodzakelijkerwijs plaats te vinden in de Raad, maar kunnen ook plaatsvinden in Raadswerkgroepen. Een voorbeeld hiervan zijn significante wijzigingsvoorstellen van andere lidstaten die kansrijk zijn. In de term «belangrijk» zijn dus de politiek gevoelige wijzigingen van het voorstel verrat die zich tijdens de onderhandelingen voordoen.

In de tweede plaats is een voordeel van de term «belangrijk» dat uw Kamer hieraan zelf mede invulling kan geven. In het debat over het Commissievoorstel kan uw Kamer immers onderwerpen noemen uit het Commissievoorstel waarmee zij tevreden of juist ontevreden is. Wanneer bijvoorbeeld een onderwerp waarover uw Kamer zich expliciet positief heeft uitgelaten dreigt te worden geschrapt uit een richtlijn, is dit een belangrijk besluitvormingsmoment waarover u geïnformeerd zult worden.

In de derde plaats kan uw Kamer in overleggen waarin wij elkaar treffen vragen naar de stand van zaken.

Ik ben ervan overtuigd dat met deze aanpak de juiste balans wordt gevonden tussen enerzijds een werkwijze die recht doet aan uw informatiebehoefte en anderzijds de benodigde ruimte en flexibiliteit bij de onderhandelingen.

Vorbereiding gemeenschappelijk standpunt van de Raad

In het wetgevingsoverleg zijn door enkele fracties kritische kanttekeningen geplaatst bij de wijze waarop uw Kamer wordt geïnformeerd over vergaderingen van de Raad van Ministers. Er werd onder meer aangegeven dat de geannoteerde agenda's laat worden verstrekt en dat bij de geannoteerde agenda's niet het ontwerp-gemeenschappelijk standpunt is gevoegd.

De geannoteerde agenda komt als volgt tot stand: er vindt een vergadering plaats van Coreper (een tweetal weken voor de desbetreffende Raad), waarin de Raadsagenda wordt vastgesteld. In de periode tot de Raadszitting bereidt Coreper vervolgens in separate zittingen de agenda inhoudelijk voor. De inhoudelijke voorbereiding door Coreper wordt enkele dagen voor de Raadszitting afgerond. Volgens de huidige praktijk ontvangt uw Kamer van mij pas op dat moment een geannoteerde agenda. Hierdoor blijft er voor uw Kamer vaak weinig tijd over.

Om die reden heb ik tijdens het wetgevingsoverleg van 7 februari jl. aangegeven, dat ik mij kan voorstellen dat uw Kamer in deze fase op een eerder moment geïnformeerd wordt. Na overleg met de Staatssecretaris voor Europese Zaken stel ik wat dat betreft het volgende voor.

Zodra in het Brusselse onderhandelingsproces de contouren van de Raadsagenda duidelijk worden – dat geschiedt uiterlijk bij de vaststelling door Coreper van de Raadsagenda – en daaruit blijkt dat een ontwerp-richtlijn of -verordening op het terrein van de energie, post of telecommunicatie naar verwachting in de Raad zal worden behandeld, zal ik uw Kamer hiervan op de hoogte stellen. Dat is dus op een eerder moment dan tot heden gebruikelijk is. Zoals u gewend bent zullen die agenda-punten voorzien blijven van een annotatie. Deze aanpak scheelt al gauw twee weken in vergelijking met de huidige praktijk; twee weken waarin u en ik de gelegenheid hebben onze dialoog over het desbetreffende EG-voorstel goed voor te bereiden en dit daadwerkelijk een dialoog van betekenis te doen zijn.

Hierbij moet ik wel één kanttekening plaatsen. Het is zeer wel mogelijk, dat de uiteindelijke Raadsagenda er toch anders komt uit te zien en dat bijvoorbeeld een ontwerp-richtlijn van de agenda wordt geschrapt. Dit wordt onder meer veroorzaakt door behandeling van de onderwerpen in Coreper. Vinden er na de inhoudelijke behandeling in Coreper wijzigingen van de Raadsagenda plaats, dan informeer ik u daarover.

Wat betreft het andere punt – de inhoud van de geannoteerde agenda – wijs ik erop dat ik, zoals ik in het wetgevingsoverleg reeds aangaf, er geen voorstander van ben om het ontwerp-gemeenschappelijk standpunt als bijlage bij de geannoteerde agenda naar uw Kamer te zenden. De belangrijkste reden hiervoor is dat dit – kort samengevat – niet past binnen de taakverdeling tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen. Het Europees Parlement onderhandelt immers met de Raad over de precieze tekst en gebruikt zonodig zijn amendementsrecht, terwijl de nationale parlementen hun regeringen controleren. Zou uw Kamer het ontwerp-gemeenschappelijk standpunt als zodanig gaan behandelen op het moment dat de Raad en met name het Europees Parlement erover moeten besluiten, dan zou uw Kamer immers feitelijk datgene doen wat het Europees Parlement moet doen.

Los hiervan ben ik van mening dat de bestaande procedure voor geannoteerde agenda's, gecombineerd met mijn toezegging in de memorie van toelichting om het parlement te informeren over het standpunt op hoofdlijnen dat de Nederlandse regering wil innemen in de Raad, voorziet in een adequate informatievoorziening aan het parlement en daarmee ook aan de bevolking.

Te verstrekken informatie over de onderhandelingsinzet

Tijdens het wetgevingsoverleg is gesproken over de terminologie «het standpunt van de regering *op hoofdlijnen*» ten aanzien van een voorstel van de Europese Commissie. Uw Kamer gaf aan, ervan verzekerd te willen zijn dat zij de politiek relevante punten niet mist. Wat mij betreft is dit door de voorgestelde formulering voldoende gewaarborgd; politiek gevoelige punten zullen zeker niet als details uit het standpunt worden weggelaten. De toevoeging «op hoofdlijnen» acht ik van belang, omdat niet de volledige onderhandelaarsinstructies naar het parlement gestuurd zullen worden. Ik stel dan ook voor, de formulering «het standpunt van de regering op hoofdlijnen» te handhaven, inclusief de hiervoor geschetste uitleg.

De implementatiebrief

De implementatiefase vangt aan met de zogenoemde implementatiebrief. In die implementatiebrief geef ik aan welke artikelen van de richtlijn keuzeruimte bieden én welke niet. U kunt dus precies zien welke keuzes bij de implementatie mogelijk zijn.

Voorts geef ik aan hoe de regering voornemens is de keuzeruimte in te vullen. U kunt zich hierbij het volgende voorstellen:

- I) Ik geef aan wat voor soort keuzes gemaakt kunnen worden. Gaat het bijvoorbeeld om een zwart-wit keuze (model A of model B)? Is het een «kan»-bepaling of is het een «moet»-bepaling? D.w.z. moet er krachtens de richtlijn iets geregeld worden of is het optioneel.
- II) Tot slot geef ik aan welke keuzes de regering wenst te maken bij de implementatie. Deze informatie zal concreet zijn, omdat de implementatiebrief als blauwdruk fungeert voor de implementatie-AMvB.

Op verzoek van de rapporteur heb ik in het wetgevingsoverleg toegezegd dat ik als bijlage bij de implementatiebrief een concept-AMvB zal voegen, zodat de Kamer in één oogopslag kan zien hoe de richtlijn wordt geïmplementeerd. In dit verband is van belang dat verordeningen vanwege de vaak korte implementatietermijn én beperkte keuzevrijheid bij de implementatie, in een ministeriële regeling worden geïmplementeerd. In dat geval zal ik bij de implementatiebrief als bijlage een concept-regeling voegen.

Debat over de implementatiebrief

Indien uw Kamer de implementatiebrief ontvangt heeft zij twee keuzes. Uw Kamer is het eens met de implementatiebrief en vraagt derhalve geen debat aan. Wanneer uw Kamer vragen heeft over de implementatie of andere keuzes wenst te maken bij de implementatie, vraagt zij een debat aan waarin – uiteraard – elke fractie haar wensen kenbaar kan maken.

Het doel van het debat over de implementatiebrief is om met uw Kamer overeenstemming te bereiken over de wijze waarop de keuzeruimte van de richtlijn wordt ingevuld. In dit verband is van belang dat op het tijdstip van het debat de AMvB nog niet definitief is. Binnen de grenzen van de besluitvorming in de ministerraad kan ik dus voorstellen en suggesties van kleine en grote fracties overnemen, zodat – naar ik hoop – de meerderheid van de Kamer geen bezwaar heeft tegen implementatie bij AMvB.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst