

Vergaderjaar 2005–2006

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. 13

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2006

Op 14 maart jl. is in de Eerste Kamer, tijdens een debat met de Minister van Justitie over versnelde implementatie, een motie aangenomen van de leden Jurgens c.s.¹ U heeft mij gevraagd een reactie te geven op deze motie in relatie tot het wetsvoorstel totstandkoming en implementatie EG-besluiten op het terrein van de energie, post en telecommunicatie (Kamerstukken 29 474, hierna: implementatiewetsvoorstel).

In de motie verzoekt de Eerste Kamer de regering te bevorderen dat delegatie van wetgevende bevoegdheid bij wet aan een lagere regelgever, waardoor die lagere regelgever wordt gemachtigd om af te wijken van de wet in formele zin, niet is toegelaten.

Het kabinetsbeleid omtrent versnelde implementatie, neergelegd in het kabinetsstandpunt van juli 2004,² stelt reeds, dat een algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) door middel van delegatiegrondslagen geen afwijking of wijziging van de formele wet kan inhouden. Dit standpunt is recent nog in de Eerste Kamer herhaald door de Minister van Justitie.³ Conform dit kabinetsbeleid biedt het EZ-implementatiewetsvoorstel niet de grondslag om bij lagere regelgeving af te wijken van de wet of de wet te wijzigen.

¹ Kamerstukken I 2005/06, 21 109, A.

² Kamerstukken I 2004/05, 29 200 VI, F (herdruk).

³ Zie Handelingen I 2005/06, 21.

Ik zal hierna ingaan op twee aspecten:

1. de delegatiegrondslagen in het wetsvoorstel;
2. de systematiek van het overgangsrecht in het wetsvoorstel.

1. *Delegatiegrondslagen*

Tijdens het debat met de Minister van Justitie in de Eerste Kamer¹ is door diverse senatoren onvrede geuit met het bewerkstelligen van blanco delegatie, die zou betekenen dat «bij AMvB alles geregeld kan worden.» Volgens senator Jurgens was dit precies waar het EZ-implementatie-wetsvoorstel op neerkomt. Dat is echter niet het geval. Het wetsvoorstel bevat een geclausuleerde delegatie voor implementatie bij lagere regelgeving. Dit betekent dat er criteria gesteld zijn waarbinnen de gedelegeerde regelgeving moet blijven.

Dat is in de eerste plaats geregeld door middel van de definities van elektriciteits-, gas-, telecommunicatie- en postrichtlijnen en -verordeningen, die een koppeling leggen met de Europese rechtsbasis voor die richtlijnen en met de onderwerpen die in die richtlijnen geregeld worden. Het gaat met name om zogenoemde dienstenrichtlijnen (gebaseerd op artikel 55 EG-verdrag), interne-marktrichtlijnen (artikel 95 EG-verdrag) en liberalisatierichtlijnen van de Europese Commissie (artikel 86, derde lid EG-verdrag). Deze structurering van de Nederlandse wetgeving naar het Europese recht is een belangrijk uitgangspunt voor adequate en transparante implementatie.

Wil een richtlijn bij AMvB geïmplementeerd kunnen worden, dan moet deze in de tweede plaats betrekking hebben op de elektriciteitssector, de gassector, de postsector of de telecommunicatiesector.

Tot slot moet de richtlijn een onderwerp betreffen dat is genoemd in de wet, bijvoorbeeld de mededinging of consumentenbescherming. Er gelden dus drie cumulatieve vereisten voordat tot implementatie bij lagere regelgeving kan worden overgegaan.

Bij het opstellen van de delegatiegrondslagen is gelet op de bestaande richtlijnen. Geïventariseerd is op welke onderwerpen de bestaande richtlijnen thans betrekking hebben. Daarnaast is rekening gehouden met onderwerpen die in de toekomst geregeld kunnen worden op Europees niveau. Hierbij hebben de telecommunicatierichtlijnen als leidraad gefungeerd voor het opstellen van de delegatiegrondslagen in het gehele wetsvoorstel. Dit omdat de telecommunicatiesector het eerst geliberaliseerd is en derhalve op de energie- en postsector vooruitloopt.

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

De parlementaire betrokkenheid bij de implementatie is verzekerd door voorhang bij het parlement van de implementatiebrief én van de concept-implementatie-AMvB. Op grond van deze documenten kan het parlement zien welke keuzeruimte de Europese richtlijn of verordening nog laat, en welke invulling van die keuzes de regering voorstelt. Vervolgens vindt er, indien het parlement dat wenst, een debat plaats tussen regering en parle-

¹ Zie Handelingen I 2005/06, 21.

ment over deze invulling van de keuzeruimte. Ten slotte kan het parlement desgewenst alsnog implementatie bij formele wet eisen.

Deze procedure is bij nota van wijziging¹ in de tekst van het wetsvoorstel vastgelegd.

2. Overgangsrecht

Een praktische consequentie van de in dit wetsvoorstel voorgestane implementatie van Europese richtlijnen en verordeningen bij lagere regelgeving is, dat bestaande («oude») wetsbepalingen die niet langer strekken tot implementatie, ingetrokken moeten worden. Dat is een kwestie van overgangsrecht, zoals uiteengezet door de Minister van Justitie tijdens het debat over versnelde implementatie in de Eerste Kamer op 14 maart jl.²

Daartoe is in het wetsvoorstel een voorziening opgenomen waardoor bij koninklijk besluit een implementatie-artikel uit de wet kan worden ingetrokken als dat wetsartikel door een nieuwe richtlijn (die de oorspronkelijke richtlijn intrekt of wijzigt) achterhaald is. Die voorziening is nauw geclausuleerd en kan niet zonder parlementaire betrokkenheid worden geëffectueerd.

De clausulering bestaat hierin, dat het wetsvoorstel in de bijlage bij de verschillende wetten tabellen bevat, waarin is aangegeven welke artikelen uit de wet kunnen worden ingetrokken als het bovenliggende richtlijn-artikel is uitgewerkt of gewijzigd. Artikelen die niet zijn genoemd in de bijlage, kunnen niet worden ingetrokken. Het is dus niet mogelijk om op grond van het implementatiewetsvoorstel zonder grondslag of aanleiding artikelen uit de wet «zo maar» in te trekken bij koninklijk besluit. Dat kan alleen voor duidelijk gespecificeerde artikelen of artikelonderdelen die strekken tot implementatie van Europese regelgeving, en alleen als er een verandering optreedt in het hogere (Europese) recht in de vorm van een nieuwe of gewijzigde richtlijn of verordening.

In parlementaire betrokkenheid is voorzien door de bepaling dat een ontwerp van het koninklijk besluit – tezamen met de concept-implementatie-AMvB en de implementatiebrief – zal worden voorgelegd aan het parlement.³ Het parlement kan vervolgens met de regering debatteren over deze documenten, en kan desgewenst alsnog implementatie bij formele wet eisen.

Met deze voorziening wordt verwezenlijkt dat oude implementatiewetgeving geen belemmering vormt voor tijdige implementatie bij AMvB. Het is derhalve geen systematiek die met zich brengt dat bij lagere regelgeving wordt afgeweken van een formele wet.

Een alternatief voor deze systematiek zou kunnen zijn, dat in de wet wordt bepaald dat de, in de tabellen genoemde, «oude» wetsartikelen van rechtswege vervallen op het moment dat de nieuwe, bij AMvB gestelde, bepalingen ter implementatie van de nieuwe richtlijn of verordening in werking treden. Dat is een gebruikelijke wetgevingstechniek, waartegen in ieder geval geen constitutionele bezwaren ingebracht kunnen worden. Dat doet tevens zien, dat dit eveneens geldt voor de in het wetsvoorstel gekozen variant van intrekking bij koninklijk besluit. Uit een oogpunt van zorgvuldigheid geef ik de voorkeur aan deze laatste variant.

Ik vertrouw u met het vorenstaande voldoende te hebben ingelicht.

¹ Kamerstukken II 2005/06, 29 474, nr. 12.

² Zie Handelingen I 2005/06, 21.

³ Dit is bij nota van wijziging vastgelegd in de tekst van het wetsvoorstel, zie Kamerstukken II 2005/06, 29 474, nr. 12.

Een afschrift van deze brief zend ik aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst