



T.M.C. ASSER INSTITUUT

Pilot – Monitor EU invloed

**een onderzoek naar de realiseerbaarheid van een
Permanente Monitor voor het meten van de
invloed van Europese regelgeving op in Nederland
geldende wet- en regelgeving**

**uitgevoerd door het T.M.C. Asser Instituut
in opdracht van
het ministerie van Buitenlandse zaken en het ministerie van Justitie**

**Dr. Wybe Th. Douma
Mr. Karolien Pieters
Mr. Karel Feenstra
Mr. Radka Koch-Hartmanová**

INHOUD

Executive summary	3
1. Aanleiding	11
2. Start <i>pilot</i> -monitor EU invloed.....	13
2.1. Opdrachtverlening	13
2.2. Doel van de <i>pilot</i> -monitor	13
2.3. Organisatie en werkwijze	14
3. <i>Pilot</i> -monitor EU invloed.....	16
3.1. Structuur van de <i>pilot</i> -monitor EU invloed.....	16
Omschrijving van de twee databestanden	16
Tracering van Europese invloed.....	19
Bedoeling van de twee databestanden.....	19
Wijze van berekening van het beïnvloedingspercentage	20
3.2. Toelichting	20
3.2.1. Inventarisatie van de Europese regelgeving en Europese rechtspraak.....	20
3.2.2. Inventarisatie van de nationale regelgeving	21
3.2.3. Informatiebronnen	22
3.2.4. De tracering van de Europese invloed.....	26
4. Naar een permanente monitor	34
4.1. Doelstellingen permanente monitor	34
4.2. Van <i>pilot</i> -monitor tot permanente monitor	34
4.3. De input van de permanente monitor	35
4.4. De plaatsing van de monitor.....	37
4.5. Geschatte kosten voor de permanente monitor	38
<i>Instellen permanente monitor en bijhouden</i>	38
5. De uitkomsten	40
6. Conclusies en aanbevelingen	42
Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie	44
Bijlage 2 Voorstel Pilot Onderzoek EU-monitor (T.M.C. Asser Instituut).....	45
Bijlage 3 Verslag Expertmeeting d.d. 8 februari 2005	51
Bijlage 4 Verslag Expertmeeting d.d. 21 september 2006	57
Bijlage 5 Brief van de Minister van Justitie, 27 oktober 2004	62
Bijlage 6 Aanwijzingen voor de regelgeving	67

Executive summary

1. Aanleiding

De regeldruk in Nederland wordt onder meer bepaald door Europese regelgeving. Hoe groot daarmee de Europese invloed is, kwam aan de orde in een tweetal eerdere onderzoeken. Deze onderzoeken richtten zich echter alleen op de invloed van de EG-richtlijnen op de Nederlandse wet- en regelgeving. Voormalig minister van Justitie Donner onderstreepte bij een van deze onderzoeken dat de daarin gebruikte meetmethode slechts een beperkt deel van de invloed vanuit Europa in beeld brengt – zoals de onderzoekers zelf overigens ook in hun rapport aangaven. Voor conclusies over de invloed vanuit Europa vormen deze twee eerdere onderzoeken dan ook een te smalle basis. Een eerste expertmeeting in februari 2005 gaf aan dat het gewenst is nader kwantitatief onderzoek op bredere basis te doen plaats vinden, m.a.w. een onderzoek dat ook naar andere wijzen van beïnvloeding kijkt dan die d.m.v. EG-richtlijnen, zoals die d.m.v. EG-verordeningen, EU-kaderbesluiten etc.. Tegen deze achtergrond verleenden de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie in september 2005 het T.M.C. Asser Instituut de opdracht om een *pilot*-onderzoek uit te voeren op de beleidsterreinen onderwijs en milieu.¹

2. Doelstellingen en aanpak van het onderzoek

Conform de onderzoeksopdracht beoogt de *pilot* een onderzoeksmethode te ontwikkelen om de invloed van de Europese regelgeving en rechtspraak op de in Nederland geldende wet- en regelgeving in kwantitatieve zin vast te stellen. De *pilot* onderzoekt tevens de mogelijkheden voor het inrichten van een brede, permanente monitor inzake Europese invloed. Besloten werd om de *pilot*-monitor uit te voeren op twee beleidsterreinen, te weten milieu en onderwijs, en deze te beperken tot de regelgeving, voor zover afkomstig van de ministeries van VROM en OCW als hoofdverantwoordelijke ministeries. Op die manier kon zowel een beleidsterrein bestreken worden, waarvan verondersteld werd dat het in grote mate door Europa wordt beïnvloed, te weten milieu, als een terrein waar verondersteld werd dat dit minder het geval zal zijn, te weten onderwijs.²

Naast de invloed van EG-richtlijnen is in de *pilot* ook die van de EU-verdragen zelf, EG-verordeningen en -beschikkingen, kaderbesluiten en jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG onderzocht.

Om tot resultaten te komen werden de gegevens over de nationale en Europese regelgeving en rechtspraak opgeslagen in twee databestanden, het databestand 'Europese regelgeving' en het databestand 'Nederlandse regelgeving'.³

Het percentage van Europese beïnvloeding op in Nederland geldende wet- en regelgeving werd berekend op grond van de gegevens die voortvloeien uit deze twee databestanden. Dat van de in Nederland geldende wet- en regelgeving op het gebied van milieu of onderwijs, beïnvloed door Europese regelgeving en rechtspraak, wordt weergegeven op de wijze x/y .⁴

- 'x' omvat het *door Europa* beïnvloede deel van in Nederland geldende wet- en regelgeving op het gebied van het milieu en het onderwijs, waaronder ook direct werkende EG-verordeningen moeten worden begrepen.

¹ Zie 1. Aanleiding, p. 11-12.

² Zie 2.2. Doel van de *pilot*-monitor, p. 13-14.

³ Zie 3.1. Structuur van de *pilot*-monitor, p. 16-19.

⁴ Zie Wijze van berekening van het beïnvloedingspercentage, p. 20.

- ‘y’ omvat *alle* in Nederland geldende wet- en regelgeving op het gebied van milieu en onderwijs, dus ook de in Nederland direct werkende Europese verordeningen op gebied van milieu en onderwijs.

Uit het onderzoek van de *pilot-monitor* is gebleken dat op het gebied van onderwijs ten minste 6% van de in Nederland geldende wet- en regelgeving door Europese regelgeving rechtspraak is beïnvloed. Op het gebied van milieu bleek dit percentage aanmerkelijk hoger te liggen, namelijk ten minste 66%. Dit is inclusief de invloed van de in Nederland rechtstreeks werkende verordeningen.⁵ Wat deze percentages wél en wat zij niet uitdrukken wordt hieronder aangegeven.

3. Wat biedt het onderzoek *pilot-monitor* EU-invloed?

Gezien de bovenomschreven doelstellingen werd besloten in kwantitatieve zin te meten wat het percentage van de in Nederland geldende regelgeving is, dat rechtstreeks of indirect beïnvloed wordt door implementatie of uitvoering van Europese regelgeving en rechtspraak dan wel rechtstreeks afkomstig is van de EG (t.w. EG-verordeningen). Met kwantitatief onderzoek wordt bedoeld dat de *pilot-monitor* zich concentreert op het verzamelen van numerieke gegevens over het *totale* aantal in Nederland geldende regelingen en het beïnvloede deel daarvan.⁶ Het onderzoek heeft aangetoond dat de invloed vanuit Europa op de Nederlandse wet- en regelgeving kwantitatief kan worden gemeten. Bovendien heeft het onderzoek de hierboven genoemde percentages voor resp. het onderwijs- en het milieuterrein opgeleverd.

De *pilot-monitor* heeft ook een aantal inzichten opgeleverd die bij het opzetten van de permanente monitor kunnen worden gebruikt. De onderzoeksmethode die door het T.M.C. Asser Instituut werd ontwikkeld en toegepast, lijkt zich te lenen voor toepassing op andere beleidsterreinen. Een dergelijke monitor kan voor alle beleidsterreinen of ministeries worden opgezet. Maar natuurlijk kan er ook voor worden gekozen slechts een beperkt aantal beleidsterreinen of ministeries in kaart te brengen. Wel verdient het aanbeveling een bredere, permanente monitor zo in te richten dat de ontwikkelingen in de loop van de tijd gevolgd kunnen worden en trends zichtbaar kunnen worden gemaakt.

Een permanente monitor kan ook weergeven, hoeveel en welke wijzigingen van Nederlandse of Europese regelgeving in een bepaalde periode voorkomen. In die zin is het van belang niet bij de geconsolideerde versie maar juist bij elke nationale wijziging van een regeling de Europese invloed apart te noteren.

Wordt een permanente monitor opgericht, dan kan deze intern door de wet- en regelgevende instanties worden bijgehouden. Er kan een interdepartementaal databestand worden opgezet, met een universele tabelstructuur waarop alle wet- en regelgevende instanties hun regelgeving en de eventueel bijbehorende Europese invloed vermelden. Een andere mogelijkheid is dat de permanente monitor door een externe instelling wordt bijgehouden. Daarbij is het belangrijk dat deze instelling voldoende toegang heeft tot de informatie over de nationale en Europese regelgeving. Overigens hangt hiermee ook de wens samen de Europese invloed op de in Nederland geldende wet- en regelgeving op de website wetten.nl duidelijker zichtbaar te maken. Tevens wordt aanbevolen om de Europese invloed op de nationale regelgeving in de staatsbladen en staatscouranten structureel duidelijk te vermelden, zodat het monitoren efficiënt kan plaatsvinden.

⁵ Zie 5. De uitkomsten, p. 40-41.

⁶ Voor wijze van inventarisatie, zie 3.2. Toelichting, p. 20-26.

Een ruwe schatting van het aantal mandagen voor de opbouwfase voor een permanente monitor komt neer op 490. Het vervolgens ‘bijhouden’ van de monitor zal naar verwachting minder arbeidsintensief zijn. Indien de aanbevelingen met betrekking tot het vermelden van Europese invloed worden overgenomen, zal het bijhouden van de monitor bijna een routineklus zijn die op basis van afspraken tussen de regelgevende instanties en de instelling die de monitor beheert relatief eenvoudig kan worden verricht. Eén of twee keer per jaar zouden alle publicaties van Nederlandse regelingen moeten worden geïnventariseerd moeten en verwerkt in de database.⁷

4. Wat biedt de *pilot*-monitor niet?

Omdat er enkel *kwantitatief* gemeten werd, komt de mate van Europese invloed in *kwalitatieve zin* op de in Nederland geldende regelgeving niet tot uitdrukking in het uiteindelijke beïnvloedingspercentage. Het percentage zegt dus niet in welke mate de in Nederland geldende regelgeving kwalitatief-inhoudelijk beïnvloed wordt of hoe ‘Europees’ de Nederlandse regelgeving materieel gezien is. Anders dan ingeval van een meer permanente monitor, biedt de *pilot* ook niet de mogelijkheid om trends in de tijd, zoals het terugdringen van de regeldruk, op het spoor te komen. Zo komen sommige vormen van invloed in de *pilot*-monitor niet tot uitdrukking. De nationale regelingen die onder de invloed van Europa worden ingetrokken zijn bijvoorbeeld niet in het onderzoek meegenomen. Het bleek verder praktisch onmogelijk om een integraal onderzoek uit te voeren naar alle mogelijke Europese invloed op Nederlandse wet- en regelgeving, met name omdat de Nederlandse kamerstukken maar ook staatsbladen en staatscouranten slechts sinds 1 januari 1995 digitaal op overheid.nl beschikbaar zijn. De onderzoekers constateren ook dat de EG-verdragsbepalingen zelden in de tekst van de regeling, considerans, kamerstukken, staatsbladen of staatscouranten worden vermeld. De invloed van dergelijke bepalingen wordt wel voorondersteld, maar is niet zichtbaar. Ook de invloed van de Europese rechtspraak wordt in het algemeen beschouwd als zeer invloedrijk, maar de onderzoekers vonden slechts in een gering aantal gevallen een vermelding van dergelijke invloed.⁸

5. Wat is het belang van het onderzoek?

Hoewel de *pilot*-monitor zekere beperkingen kent, werd in een dit jaar gehouden, tweede expertmeeting door de aanwezige experts waardering voor het onderzoek uitgesproken. De *pilot*-monitor is vooral een bewustmakingsinstrument. De *pilot* vergroot het inzicht in de verhouding tussen het Europese en het nationale recht en draagt bij tot meer kennis en inzicht over diverse wijzen, waarop het Europese recht ons nationale rechtsbestel beïnvloedt en de mate waarin het dat doet. Bovendien biedt het inzicht in hoe een permanente monitor kan worden opgezet.

Waarom is meer kennis en inzicht op dit terrein belangrijk? Dit is belangrijk omdat over de bedoelde mate van beïnvloeding vele mythes bestaan, variërend van 16% tot de 80% van Delors. Eigenlijk weten we daarover nog niets, dus “begin bij het begin: gewoon tellen”, aldus een van de deelnemers aan de expertmeeting van februari 2005.

Voor politici, bestuurders en de maatschappij (in de zin van de burger en de georganiseerde burger) is het van belang inzicht te hebben in welke beleidsterreinen veel en welke slechts marginaal door Europees recht worden beïnvloed. Afhankelijk daarvan kunnen zij er

⁷ Zie 4. Naar een permanente monitor, p. 34-39.

⁸ Zie 3.2.4. De tracering van de Europese invloed, p. 26-33.

vervolgens voor kiezen hun aandacht in meer of mindere mate naar Europa te verleggen. Ook voor de departementen is dit inzicht van belang, bv. ter beantwoording van de vraag of niet in meer Europese expertise en kennis moet worden geïnvesteerd.

Ten slotte: alleen al de percentages van ten minste 6% resp. 66% voor het onderwijs- en het milieuterrein geven aan dat de mate van beïnvloeding door Europa geen eenduidig, maar wel een genuanceerd beeld oplevert. Een genuanceerder beeld dan beelden die met politieke statements als “Europa bepaalt in grote mate de Nederlandse regelgeving en dus heeft de Europese Unie trekjes van een superstaat” worden opgeroepen.⁹

⁹ Zie bv. Forum op pag. 12 van de Volkskrant dd. 21 november 2006.

Executive summary

1. Motivation

The abundant pressure of rules in the Netherlands is determined among other reasons by European legislation. Two earlier studies illustrated exactly how significant this European influence is. However, these studies only focused on EC Directives and their consequences on Dutch legislation. Former Minister of Justice Donner emphasized that the method employed in these researches only illuminates a small fraction of the influence exercised by Europe – as the researchers themselves incidentally pointed out in their report. Therefore, these two earlier studies form too limited a basis to reach any conclusion on the legislative influence from Europe. A first expert meeting in February 2005 affirmed the desire to conduct further quantitative research on a wider basis, in other words, research that can examine other ways of influencing aside from EU Directives, for example EU Regulations, Joint Actions, and so forth. Against this backdrop, in September 2005 the Ministries of Foreign Affairs and Justice granted the T.M.C. Asser Institute the task of *pilot*-research on the policy fields of education and environment.¹⁰

2. Objectives and course of action of the research

In accordance with the research mission the *pilot* aims at developing a research method to determine the influence of European legislation and jurisdiction on the legislation applying in the Netherlands in a quantitative sense. The *pilot* also examines the prospects of arranging a broad, permanent monitor concerning European influence. It was decided to carry out the *pilot*-monitor on two policy fields, namely environment and education, and to limit the *pilot* to the legislation originating at the key responsible ministries of Housing, Spatial Planning and Environment (VROM) and Education, Culture and Science (OCW). In this way, both a policy field assumed to be influenced in large degree by Europe could be covered, namely environment, and an area in which the European influence is assumed to be less, namely education.¹¹

Apart from the influence of EC-Directives, in the *pilot* the EU-Treaties themselves were also examined, as well as EC-Regulations and -Decisions, Joint Actions and case law of the Court of Justice of the EC.

To obtain results, the information on both national and European legislation and jurisdiction was stored in two separate files; the data file ‘European legislation’ and the file ‘Dutch legislation’.¹²

The percentage of the European influence on legislation and regulation applying in the Netherlands was calculated on the basis of the data that resulted from these two files. The percentage of legislation and regulation in the Netherlands in the fields of environment or education, which is influenced by European legislation and jurisdiction, will be rendered in the manner x/y .¹³

- ‘x’ comprises the part of legislation and regulation in the Netherlands in the field of environment and education influenced by Europe, including directly applying EC- Regulations.

¹⁰ See 1. Reasons for this study, p. 11-12.

¹¹ See 2.2. Purpose of the *pilot*-monitor, p. 13-14.

¹² See 3.1. Structure of the *pilot*-monitor, p. 16-19.

¹³ See Calculation of the percentage of influence, p. 20.

- ‘y’ comprises *all* legislation and regulation in the Netherlands in the field of environment and education, including the directly applying European regulations on environment and education.

Concluding from the research of the *pilot*-monitor it appeared that in the field of education at least 6% of the legislation applying in the Netherlands has been influenced by European legislation and jurisdiction. In the field of environment this percentage appeared to be remarkably higher, i.e. no less than 66%. That is including the influence of the regulations directly applying in the Netherlands.¹⁴ What exactly these percentages do and do not express will be indicated below.

3. What does the *pilot*-monitor EU-influence offer?

Given the above defined objectives, it was decided to measure in a quantitative way the percentage of the legislation applying in the Netherlands that is directly or indirectly influenced by implementation or realization of European legislation and jurisdiction or directly originating from the EC (i.e. EC-regulations). Quantitative research means that the *pilot*-monitor will concentrate on the collecting of numerical data on the *total* number of regulations applying in the Netherlands and the influenced part thereof.¹⁵ The study has shown that the influence from Europe on Dutch legislation and regulation can be measured quantitatively. Moreover, the research has produced the abovementioned percentages on the policy fields of education and environment, respectively.

The *pilot*-monitor has also produced a number of insights that can be used in the setting up of the permanent monitor. The research method developed and applied by the T.M.C. Asser Institute appears to lend itself for application in other policy fields. Such a monitor can be set up for all policy fields or ministries. Of course there is also the option to only map out a limited number of policy fields or ministries. It does warrant recommendation to organize a broader, permanent monitor in such a way that developments can be followed over the course of time and that trends can be made visible.

A permanent monitor can also disclose how many and which amendments of Dutch or European legislation occur in a certain period. In that sense it is important to note the European influence not with the consolidated version, but with every national amendment of a regulation separately.

In case a permanent monitor is produced, it can be kept up to date internally by the legislative institutions. An interdepartmental data file can be created, with a universal table structure on which all legislative organizations point out their legislation and the potentially related European influence. Another option could be that the permanent monitor is updated by an external institution. Thereby it is imperative for this institution to have sufficient access to the information on national and European legislation. Additionally, this coincides with the need to make the European influence on the legislation applying in the Netherlands more clearly visible on the website wetten.nl. It is also recommended to structurally and clearly mention the European influence on the national legislation in the Bulletins of Acts, Orders and Decrees and Dutch Government Gazettes, so that the monitoring can take place efficiently.

A raw estimate of the number of man days for the advancement phase of a permanent monitor is close to 490. According to the expectations, the subsequent updating of the monitor will be less labour-intensive. If the recommendations concerning the mentioning of European influence are accepted, keeping up the monitor will be almost a routine job that can be

¹⁴ See 5. The results, p. 40-41.

¹⁵ For ways of inventorying, see 3.2. Explanation, p. 20-26.

performed with relative ease on the basis of arrangements between the regulative agencies and the institution that manages the monitor. Once or twice every year all publications of Dutch regulations should be inventoried and processed into the database.¹⁶

4. What the *pilot*-monitor doesn't offer.

Because only the *quantitative* aspect was measured, the degree of European influence on the legislation applying in the Netherlands in a *qualitative* sense was not expressed in the eventual influence percentage. The percentage therefore does not say to what extent the legislation applying in the Netherlands is influenced in a qualitative substantive manner or how 'European' the Dutch legislation factually is. Contrary to a more permanent monitor, the *pilot* also does not offer the possibility to track certain recent trends, such as the reduction of the abundance of rules. Thus, certain forms of influence are not expressed in the *pilot*-monitor. For instance, national regulations that are withdrawn under the influence of Europe have not been considered in the research. In addition, it appeared practically impossible to conduct an integral research on all possible European influence in Dutch legislation, particularly because the Dutch Parliamentary documents, but also Bulletins of Acts, Orders and Decrees and Dutch Government Gazettes, have only been available digitally on overheid.nl since 1 January 1995. The researchers also noted that the provisions of the EC-treaty are rarely mentioned in the texts of the regulation, preamble, Parliamentary documents, Bulletins of Acts, Orders and Decrees or Dutch Government Gazettes. The influence of such provisions is in fact presupposed, but it is not visible. The influence of European jurisdiction is generally considered to be very influential too, but researchers have only found an indication of such influence in a small number of cases.¹⁷

5. What is the importance of the research?

Although the *pilot*-monitor does have certain limitations, appreciation for the research was pronounced by experts attending a second expert-meeting held this year. The *pilot*-monitor is mainly an awareness-raising instrument. The *pilot* increases the insight in the relationship between European and national law, and it contributes to further knowledge and understanding in the various ways in which European law influences our national legal system, and the degree in which it does. Moreover, it offers insights into how a permanent monitor could be set up.

Why is further knowledge and understanding of this area important? This is essential because numerous myths exist about the degree of influence mentioned, varying from 16% up to the 80% of Delors. Basically, we still know nothing about that, so "start at the beginning: just count", as one of the participants of the expert-meeting of February 2005 said.

For politicians, administrators and society (in the sense of citizens and organized citizens) it is important to understand which policy fields are influenced significantly and which are influenced only marginally by European law. Depending on the outcome they can subsequently choose to redirect their attention to Europe in a greater or lesser extent. This insight is important for the departments as well, for instance in answering the question of whether or not more should be invested in European expertise and knowledge.

Finally: the percentages of at least 6% respectively 66% for the areas of education and environment alone indicate that the degree of influence by Europe does not produce a decisive image, but a nuanced one. An image more balanced than those crying out political statements

¹⁶ See 4. To a permanent monitor, p. 34-39.

¹⁷ See 3.2.4. Tracing European influence, p. 26-33.

like “Europe stipulates the Dutch legislation to a large extent and therefore the European Union has the traits of a superstate.”¹⁸

¹⁸ See for example Forum on page 12 of the Volkskrant dated 21 Nov. 2006.

1. Aanleiding

In het publieke debat wordt steeds vaker de vraag gesteld hoe groot de invloed is van Europese regels op de in Nederland geldende regelgeving. Het onderwerp is op de politieke agenda terechtgekomen naar aanleiding van de discussie over regeldruk.

Minister Donner van Justitie heeft de Nota Bruikbare Rechtsorde¹⁹ op 21 april 2004 aangeboden aan de Tweede Kamer. In de Nota geeft het kabinet aan de verhouding tussen overheid en samenleving te willen verbeteren, onder meer door de regeldruk te beperken. Daarbij gaat het niet om het zonder meer beperken van regels maar om een meer principiële aanpak. Deze houdt in dat de verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers anders worden verdeeld en dat de burgers in de gelegenheid worden gesteld zoveel en zo goed mogelijk zelf hun problemen op te lossen. In deze Nota wordt tevens aangekondigd dat door de Rijksuniversiteit Groningen in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en de Directie Wetgeving van het ministerie van Justitie een onderzoek is gedaan naar de ontwikkeling van het aantal regelingen. Dit Groningse onderzoeksrapport van Herweijer en De Jong²⁰ bevat cijfermatige gegevens over omvang en groei van het Nederlandse regelingenbestand vanaf 1975 en past in het denken van de Minister van Justitie om de bruikbare rechtsorde centraal te stellen en in het kabinetsbeleid om te komen tot het verminderen van regeldruk. Eén van de factoren die in het onderzoek nader werd beschouwd was de invloed van de EU op de Nederlandse regelgeving. De onderzoekers concludeerden dat in het parlementaire jaar 2002-2003 het percentage wetten dat in verband met de implementatie van een Europese richtlijn in het staatsblad werd geplaatst 7,1 procent van het totale aantal nieuwe en gewijzigde wetten was, en dat voor de overige regelingen dit percentage op 15,6 procent uitkwam.

Op 27 oktober 2004 heeft minister Donner het rapport van Herweijer en De Jong aan de Tweede Kamer aangeboden. In de begeleidende brief²¹ onderstreepte hij dat de gebruikte meetmethode slechts een beperkt deel van de invloed van de EU in beeld brengt – zoals de onderzoekers zelf in hun rapport ook aangaven. Voor conclusies over de invloed van Brussel vormt dit onderzoek daarmee simpelweg een te smalle basis, aldus minister Donner. De beperking is onder meer gelegen in het feit dat alleen naar de invloed door middel van EG richtlijnen is gekeken. “Om werkelijk steekhoudende uitspraken te kunnen doen over de invloed van de EU op de in Nederland geldende regelgeving, is nader onderzoek noodzakelijk” aldus de minister. Naar aanleiding van zijn conclusies heeft minister Donner zich voorgenomen om in samenwerking met de staatssecretaris voor Europese Zaken en andere betrokken departementen ook voor deze categorie een monitor in te stellen.

Een ander, meer specifiek onderzoek naar de invloed van Europese richtlijnen op de Nederlandse wetgever is door Bovens en Yesilkagit gedaan²². Ook deze onderzoekers gingen ervan uit dat vooral richtlijnen een zeer belangrijke bron van werk voor de nationale

¹⁹ Brief van de Minister van Justitie, 21-4-2004, TK 2003-2004, 29 279, nr. 9

²⁰ M. Herweijer & P.O. de Jong, *Alle regels tellen - de ontwikkeling van het aantal wetten, AMvB's en ministeriële regelingen in Nederland*, Groningen: WODC 2004.

²¹ Brief van de Minister van Justitie, 27 oktober 2004, TK 2004-2005, 29 279, nr. 17. (bijlage 5)

²² M.A.P. Bovens & K. Yesilkagit, 'De invloed van Europese richtlijnen op de Nederlandse wetgever', *Nederlands Juristenblad* 2005-10, p. 520-529.

regelgevers zijn. De totale invloed van de Europese richtlijnen op alle vormen van de Nederlandse regelgeving berekenden zij op 16,4%.

De kwantitatieve uitkomsten en de onderzoeksmethoden van beide Nederlandse onderzoeken over de invloed van de EG richtlijnen hebben geleid tot diverse publieke debatten. De behoefte aan een nauwkeuriger meetinstrument van de invloed vanuit Europa steeg hierdoor. Ook werd steeds meer druk uitgeoefend op de regering om vragen op dit terrein te kunnen beantwoorden.

Op 8 februari 2005 vond in het T.M.C. Asser Instituut een expertmeeting plaats inzake het meten van Europese invloed op Nederlandse wet- en regelgeving. Bij deze expertmeeting waren naast auteurs van de twee voornoemde rapporten een aantal andere experts en vertegenwoordigers van Nederlandse ministeries aanwezig.²³ Daarbij werd de complexiteit van de materie blootgelegd en werd geadviseerd te beginnen met een puur kwantitatief onderzoek naar de mate van Europese invloed. Voorts werd het algemeen wenselijk geacht dat de invloed per sector of beleidsterrein inzichtelijk zou worden gemaakt.

De ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie hebben vervolgens het T.M.C. Asser Instituut verzocht een *pilot*-monitor te ontwikkelen die aangeeft hoe de invloed van de EU te meten is. Ter uitvoering van deze *pilot*-monitor is overeengekomen een kwantitatief onderzoek uit te voeren op de beleidsterreinen milieu en onderwijs. In de *pilot* zou tevens de realiseerbaarheid van een permanente monitor moeten worden onderzocht. Het was niet mogelijk om voor deze *pilot*-monitor de ontwikkelde monitor van het WODC te gebruiken, aangezien het databestand van WODC niet in beleidsterreinen is verdeeld maar in ministeries. Bovendien wordt in het databestand pas sinds 1975 de jaarlijkse totstandkoming van de regelgeving bijgehouden.

Bij de ontwikkeling van de *pilot*-monitor is rekening gehouden met de onderzoeken van Herweijer en De Jong (2004) en Bovens en Yesilkagit (2005). Herweijer en De Jong concluderen in hun onderzoek dat een permanente monitor moet zijn: 'een transparant meetinstrument dat in eerste instantie kwantitatieve gegevens levert over de verhouding tussen alle in Nederland geldende Europese regelgeving en alle nationale wet- en regelgeving in Nederland, bekeken per specifiek beleidsterrein'. De permanente monitor kan ook als 'voorportaal' voor het onderzoeken van de oorzaken van de 'regeldruk' dienen.

²³ Zie bijlage 3.

2. Start *pilot-monitor* EU invloed

2.1. Opdrachtverlening

Het T.M.C. Asser Instituut heeft op 14 juni 2005 een onderzoeksvoorstel voor een *pilot-monitor* geschreven dat aan de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie is voorgelegd.²⁴ Vervolgens werd overeengekomen dat het onderzoek in opdracht van genoemde ministeries zou worden uitgevoerd door het T.M.C. Asser Instituut.

Het voorstel betreft de ontwikkeling van een *pilot-monitor* voor het kwantitatief meten van Europese invloed op Nederlandse wet- en regelgeving met betrekking tot de beleidsgebieden onderwijs en milieu. Hiermee kan een instrumentarium en methodiek ontwikkeld worden en kunnen de haken en ogen van een dergelijk onderzoek naar Europese invloed nader in kaart worden gebracht. Ook zullen aanbevelingen gedaan worden ten aanzien van de eventuele ontwikkeling van een permanente monitor.

2.2. Doel van de *pilot-monitor*

De *pilot-monitor* beoogt een onderzoeksmethode te ontwikkelen om de invloed van de EG/EU-regelgeving en Europese rechtspraak op de in Nederland geldende wet- en regelgeving in kwantitatieve zin te meten. Met kwantitatief onderzoek wordt bedoeld dat de *pilot-monitor* zich concentreert op het verzamelen van numerieke gegevens over het totale aantal in Nederland geldende regelgeving en het beïnvloede deel van deze regelgeving.

Voor de *pilot-monitor* worden de verscheidene Europese invloedsaspecten zo nauwkeurig mogelijk afgebakend. Op deze manier wordt inzichtelijk gemaakt welke aspecten wel en welke aspecten niet als vormen van invloed worden meegenomen. Het onderzoek streeft ernaar om alle bindende Europese regels in de monitor op te nemen en niet enkel de Europese richtlijnen.²⁵

In dit onderzoek wordt gezocht naar Europese invloed op de in Nederland geldende regelgeving met betrekking tot onderwijs en milieu. De keuze voor deze twee beleidsterreinen is ingegeven door de veronderstelling dat de nationale milieuregelgeving veel en de nationale onderwijsregelgeving weinig door Europese regelgeving of rechtspraak is beïnvloed. De *pilot-monitor* is een 'diepte-onderzoek' waarin op twee beleidsterreinen meerdere invloedsaspecten worden bestudeerd.²⁶ Eerst wordt onderzocht hoeveel geldende regelgeving er in Nederland is op het gebied van onderwijs en milieu. Daarna wordt gecontroleerd hoeveel hiervan rechtstreeks uit Europa²⁷ komt en hoeveel door Europese regelgeving of door Europese rechtspraak is beïnvloed.

²⁴ Zie bijlage 2.

²⁵ Minister van Justitie Donner verwijst naar de gewenste volledigheid van de permanente monitor in zijn brief aan de Tweede Kamer van 27 oktober 2004. Zie bijlage 5.

²⁶ In dit onderzoek wordt niet alleen gekeken naar richtlijnen, maar worden tevens verordeningen, kaderbesluiten, besluiten en rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen meegenomen als invloedsaspecten.

²⁷ Dit zijn Europese verordeningen die in Nederland rechtstreeks van toepassing zijn.

Op de beleidsterreinen onderwijs en milieu worden de Nederlandse en Europese regelgeving onderzocht, geldend op de peildatum 1 januari 2005. Van het Hof van Justitie van de EG inclusief het Gerecht van Eerste Aanleg worden uitspraken vanaf 1 januari 1996 tot 1 januari 2005 in beschouwing genomen.

In het ‘Voorstel *Pilot* Onderzoek EU-monitor’²⁸ zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Wat is de omvang van het totale regelingenpakket op de beleidsgebieden onderwijs en milieu (zowel Nederlands als Europees)?
- Langs welke wegen beïnvloedt de EU de in Nederland geldende regelgeving op de beleidsterreinen onderwijs en milieu?
- Wat zijn daarbij de originele en wat zijn de afgeleide bronnen? (Deze vraag ligt ten grondslag aan het onderscheid tussen directe en indirecte beïnvloeding door Europa).
- Wat is de formele herkomst van het Nederlandse recht op de te onderzoeken beleidsterreinen? (te onderscheiden: rechtstreeks werkende Europese regelingen en regelgeving van Nederlandse herkomst)
- Welke kwantitatieve indicatoren zijn denkbaar op deze beleidsterreinen om de mate van invloed van het EG/EU-recht en de Europese rechtspraak op de in Nederland geldende regelgeving te meten?
- Op welke van deze aspecten baseren de betrokkenen in deze velden in hoofdzaak hun perceptie van de invloed van de EU?
- Welke van deze indicatoren lenen zich voor objectieve en herhaalde toepassing?
- Uitgaande van de hiervoor geïdentificeerde indicatoren: in welke mate is de wetgeving van nationale herkomst op de beleidsterreinen inhoudelijk beïnvloed door Europese regelgeving en rechtspraak? (weergave schaal: rechtstreekse implementatie of uitvoering, nationale beleidskeuzes binnen implementatie, Europees recht als randvoorwaarde bij nationaal recht, en zuiver nationaal recht)
- In welke mate is de invloed specifiek voor de beleidsterreinen (bijvoorbeeld milieuriichtlijnen) dan wel beleidsterreinoverschrijdend? (non-discriminatiebeginselen, notificatierichtlijn, etc.)
- Welke van de geïdentificeerde indicatoren lijken ook toepasselijk op andere rechtsgebieden, en welke zijn specifiek voor het beleidsterrein?

Het resultaat van de *pilot*-studie omvat de volgende drie elementen:

1. concrete percentages per onderzocht beleidsgebied met betrekking tot gemeten invloed;
2. een beschrijving van de onderzoeksmethode, kennis en informatie welke als basis kan dienen voor een vervolgonderzoek voor het meten van de invloed in kwalitatieve zin;
3. aanbevelingen voor de inrichting van een permanente monitor.

2.3. Organisatie en werkwijze

Het onderzoeksteam bestond uit Wybe Th. Douma (Hoofd Vakgroep Europees Recht, projectleider), Karolien Pieters, Radka Koch-Hartmanová en Karel Feenstra (onderzoekers). Voor de documentatie werd Victorine Verkruijsen (medewerkster afdeling Informatiediensten en Informatietechnologie - I&I) bij het onderzoek betrokken. Jan de Jongh (Hoofd I&I) heeft

²⁸ Zie bijlage 2.

de technische aspecten van de databestanden voor zijn rekening genomen. Conform de conclusies van de eerste expertmeeting is een begeleidingscommissie samengesteld.²⁹ Gedurende het onderzoek is deze begeleidingscommissie zes keer bijeengekomen.

Op 18 oktober 2005 heeft het onderzoeksteam een Plan van Aanpak gepresenteerd aan de begeleidingscommissie. Dit plan is tijdens de eerste bijeenkomst van de begeleidingscommissie op 28 oktober 2005 besproken. Op basis van het Plan van Aanpak is het onderzoek in een aantal fases uitgevoerd. Voorafgaand aan het onderzoek zijn reeds bestaande vergelijkbare onderzoeken in Nederland en het buitenland geïnventariseerd. Voor zover bekend hebben alleen drie lidstaten, te weten Portugal, Zweden en Slovenië, een systeem om EG/EU-wetgeving te monitoren. Zo worden in Portugal richtlijnen gevolgd en wordt een percentage vastgesteld van 'kabinetswetten' die gerelateerd zijn aan richtlijnen. Ook in Slovenië worden richtlijnen gevolgd, door middel van een notificatieproces via een openbare database. In Zweden loopt een project administratieve lasten, waarbij ook worden gekeken naar de invloed van EU-wetgeving op nationale wetgeving. Nieuwe wetgeving in Zweden moet verplicht verwijzen naar Celex-nummers (indien van toepassing).

In de *pilot*-monitor werd enerzijds gewerkt aan het ontwikkelen van een passende onderzoeksmethode en anderzijds werd met behulp van diverse bronnen de wet- en regelgeving op het gebied van onderwijs en milieu geïnventariseerd en werd uitgemaakt wat wel en wat niet als beïnvloeding zou gaan gelden. Tegelijk met het inventariseren werd het onderzoeksteam geconfronteerd met specifieke gevallen, naar aanleiding waarvan de criteria voor de invloedsaspecten in het onderzoek zijn verscherpt. Mede op grond van de eerste bevindingen zijn questionnaires opgesteld. In december 2005 en januari 2006 werden interviews gehouden met leden van de Commissie Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC), van de Interdepartementale Commissie Europees Recht-Implementatie (ICER-I) en van het Expertisecentrum Europees Recht (ECER), en met medewerkers van de ministeries van VROM en OCW. Het doel van de interviews was een indruk te krijgen van de departementale procedures en methoden en het eventuele bestaan van databestanden die voor de permanente monitor van betekenis zouden kunnen zijn.

In februari 2006 zijn op basis van bestaande databanken van het T.M.C. Asser Instituut twee databestanden aangemaakt die gevuld zijn met enerzijds Europese regelgeving op het gebied van onderwijs en milieu en rechtspraak van het Hof van Justitie van de EG, met gevolgen voor Nederlandse regelgeving en anderzijds met Nederlandse wet- en regelgeving op het gebied van onderwijs en milieu. Tijdens en na deze invulexercitie zijn Nederlandse regelingen nader onderzocht op Europese invloed. In sommige gevallen vergde het vaststellen van Europese invloed relatief veel tijd, met name waar de Europese invloed in de regeling zelf niet zichtbaar was en bijvoorbeeld kamerstukken moesten worden doorgenomen om de Europese invloed te vinden.

De onderzoeksmethode is gaandeweg verder ontwikkeld en wordt hierna nader beschreven. Aan de hand van de bevindingen zijn aanbevelingen geformuleerd ten behoeve van het instellen van een permanente monitor. Voorts zijn aanbevelingen gedaan ten aanzien van aanpassingen in de huidige werkwijze van de website wetten.nl en ministeries, om het instellen van een permanente monitor mogelijk te maken zonder veel extra administratieve lasten.

²⁹ Zie voor de samenstelling van de begeleidingscommissie bijlage 1.

3. Pilot-monitor EU invloed

3.1. Structuur van de *pilot-monitor* EU invloed.

De *pilot-monitor* bestaat uit twee databestanden op basis van het computerprogramma DB/TextWorks. Het databestand Nederlandse regelgeving bevat Nederlandse wet- en regelgeving op gebied van onderwijs en milieu. Het tweede databestand bevat Europese regelgeving, inclusief verordeningen, met betrekking tot milieu en onderwijs en relevante Europese rechtspraak.³⁰

Op basis van de beschikbare gegevens van de twee databestanden kan worden uitgerekend hoeveel procent van alle in Nederland geldende wet- en regelgeving op het gebied van onderwijs en/of milieu is beïnvloed door Europese regelgeving en rechtspraak.

Omschrijving van de twee databestanden

Het databestand Nederlandse regelgeving bevat de verzameling van alle op 1 januari 2005 in Nederland geldende wet- en regelgeving op het gebied van milieu en onderwijs voor zover afkomstig van de ministeries van VROM en OCW als hoofdverantwoordelijk ministerie en voorts regelgeving van een aantal ZBO's en de PBO, eveneens op het gebied van onderwijs en milieu.

Het databestand Nederlandse regelgeving met betrekking tot nationale wet- en regelgeving omvat:

1. Rijkswetten
2. wetten
3. AMvB's
4. Koninklijke besluiten
5. ministeriële regelingen
6. regelgeving door de PBO of een aantal ZBO's op het gebied van milieu en onderwijs
7. wijzigingswetten indien zij zelfstandige elementen bevatten

Het databestand Nederlandse regelgeving omvat dus niet:

1. nationale uitvoeringspraktijken d.m.v. beleidsregels, circulaires etc.
2. wijzigingswetten die in een moederwet zijn geïncorporeerd³¹
3. reglementen van de Staten-Generaal
4. convenanten
5. andere onderwijs- en milieuregelgeving, die niet afkomstig is van het ministerie van OCW resp. VROM
6. regelgeving van de decentrale overheden (de provincies, de gemeenten en de waterschappen).

³⁰ Het tweede databestand bevat Europese rechtspraak met invloed op de Nederlandse wet- en regelgeving. Dit is dus niet louter Europese rechtspraak met betrekking tot onderwijs en milieu, maar ook rechtspraak met betrekking tot de interne markt, vrij verkeer van personen etc., voor zover relevant voor in Nederland geldende regelgeving op het gebied van onderwijs en milieu.

³¹ Hierin wordt het systeem van de wettenbank van wetten.nl gevolgd: alleen wijzigingswetten die zelfstandige elementen bevatten, kunnen bij een zoekopdracht gevonden worden. In gevallen waarin de volledige tekst van een wijzigingswet in de oorspronkelijke wet wordt overgenomen, wordt de wijzigingswet niet zelf opgenomen in het databestand, maar alleen een vermelding in de wetstechnische informatie van de oorspronkelijke wet.

Het databestand Europese regelgeving bevat de EG/EU regelgeving op het gebied van milieu en onderwijs die op 1 januari 2005 geldig was en de relevante Europese rechtspraak tussen 1 januari 1996 en 1 januari 2005. Dit databestand is gemodelleerd naar het Asser RUN-bestand.³²

Het databestand Europese regelgeving omvat:

1. EG-verdragsbepalingen
2. verordeningen
3. richtlijnen
4. kaderbesluiten uit de derde pijler van de EU Verdrag
5. beschikkingen
6. rechtspraak van het Hof van Justitie van de EG inclusief het Gerecht van Eerste Aanleg

Het databestand Europese regelgeving omvat dus niet:

1. andere internationale normen dan die van EG/EU (bijvoorbeeld VN, IMO, Raad van Europa)
2. Europees beleid (bijvoorbeeld de Lissabondoelstellingen)
3. voorbereidende documenten zoals voorstellen en adviezen van de Commissie, initiatieven van de lidstaten, gemeenschappelijke standpunten van de Raad en wetgevingsresoluties van het Europese Parlement.
4. andere documenten van de instellingen zoals mededelingen, verslagen, aanbevelingen, verklaringen, resoluties etc.
5. rechtspraak van nationale rechters van andere lidstaten die Europees recht toepassen

De twee databestanden bevatten verschillende velden die door de medewerkers van het T.M.C. Asser Instituut werden ingevuld. Hieronder wordt toegelicht welke deze velden zijn.

Velden van het eerste databestand Nederlandse wet- en regelgeving:

- titel van de (uitvoerings-)maatregel
- verantwoordelijke instantie (ministerie/PBO/ZBO/Instituut)
- soort van maatregel (wet, AMvB, KB, regeling etc.)
- vindplaats in Staatsblad/Staatscourant/Uitleg³³
- datum maatregel
- datum inwerkingtreding
- rechtsbasis
- geldigheid
- aantekeningen
- link (naar Celex-nummer - indien van toepassing)
- onderwerp
- trefwoord

³² Het "Richtlijnen Uitvoering Nederland" bestand (Asser RUN-bestand) is een door het T.M.C. Asser Instituut ontwikkelde database waarin alle Europese richtlijnen, Europese kaderbesluiten en de Nederlandse uitvoeringsmaatregelen worden bijgehouden sinds het begin van de jaren '60.

³³ De Uitleg van de onderwijsregelgeving is sinds 1 januari 1997 tevens te vinden op de website CFI-online (<http://www.cfi.nl>). Uitleg bevat een toelichting op de regeling, welke altijd in de Staatscourant is gepubliceerd.

Het veld 'Link' (naar Celex-nummer³⁴) bevat informatie over het al dan niet beïnvloed zijn van de desbetreffende, in Nederland geldende nationale regeling. Indien beïnvloeding wordt vastgesteld wordt dat vermeld in dit veld door middel van een koppeling naar het databestand Europese regelgeving. Van beïnvloeding is sprake zodra met betrekking tot een nationale regeling een of meerdere inhoudelijke verwijzingen naar Europese regelgeving of rechtspraak worden gevonden.

In het veld 'Aantekeningen' werden kanttekeningen geplaatst met betrekking tot de Europese invloed op een Nederlandse regeling. Zo werd bijvoorbeeld aangegeven of de Europese invloed meteen zichtbaar was, in de considerans of de tekst van de regeling, (Verzameling 1) of niet (Verzameling 2).³⁵ Verder werd er melding gemaakt van een dynamische verwijzing die geen aanleiding tot aanpassing van de wetgeving eist maar waarmee men wel rekening dient te houden. Dit onderscheid wordt gemaakt omdat dynamische verwijzing een ander soort invloed is dan wanneer een aanpassing van de wetgeving nodig is.

Het databestand Europese regelgeving, waarin alle Europese regelgeving met betrekking tot milieu en onderwijs wordt opgenomen en relevante Europese rechtspraak, bevat de volgende velden:

- nummer en codering in Celex-nummer
- titel maatregel/partijen
- verantwoordelijke instelling (Raad/Commissie/HvJ EG/GvEA)
- vindplaats + corrigenda
- verwijzingen naar wijzigende maatregelen
- verwijzingen naar maatregelen die worden gewijzigd
- verwijzing naar de intrekende maatregel (indien van toepassing)
- datum maatregel/vonnis
- datum waarop de maatregel moet worden uitgevoerd
- verwijzingen naar totstandkoming (voorstel, adviezen EP etc.)
- verwijzing naar arresten van het HvJ EG en GvEA
- verwijzingen naar rapporten Algemene Rekenkamer
- rechtsbasis in de verdragen
- onderwerp
- trefwoord

Voor de inventarisatie van de Europese en nationale regelgeving en de Europese rechtspraak werd gebruik gemaakt van:

- het Asser RUN-bestand
- Eur-lex (europa.eu.int/eur-lex)
- Wettenbank van de overheid (www.wetten.nl)
- Interne database ministerie van VROM inzake implementatiemaatregelen
- Website van het ministerie van VROM (www.vrom.nl)
- Website van het ministerie van OCW (www.minocw.nl)
- ICER-fiches, vooral met betrekking tot de rechtspraak

³⁴ Celex-nummer zijn unieke nummers die Europese regelgeving en rechtspraak identificeren, ten behoeve van de databanken van de Europese gemeenschap (Celex en Eur-lex).

³⁵ In het plan van aanpak van het T.M.C. Asser Instituut van december 2005 werd reeds melding gemaakt van Verzameling 1, waar de invloed van de Europese regelgeving op de nationale wet- en regelgeving meteen zichtbaar was en van Verzameling 2, waar de invloed van de Europese regelgeving op de nationale wet- en regelgeving pas na diepgaander onderzoek zichtbaar werd.

Tracering van Europese invloed

Elke in Nederland geldende regeling op het gebied van onderwijs of milieu in het databestand Nederlandse regelgeving werd onderzocht op Europese beïnvloeding, door te zoeken naar verwijzingen naar Europees recht of rechtspraak in de considerans, de tekst van de regeling zelf, de wetstechnische informatie, de kamerstukken, zoals de Memorie van Toelichting, de Staatscourant, Staatsbladen en Uitleg “Gele Katern”. Indien een of meer verwijzingen naar Europees recht of rechtspraak werd gevonden, werden de desbetreffende Celex-nummers in het veld “Link” vermeld. In het databestand is aldus terug te vinden of een nationale regeling door één of meer en welke Europese regelingen en/of rechtspraak is beïnvloed.

Voor de tracering van de Europese invloed werd verder gebruik gemaakt van bovenvermelde bronnen (Asser RUN-bestand, Eur-lex, www.wetten.nl, database ministerie van VROM, website van het ministerie van VROM en van het ministerie van OCW en de ICER-fiches), maar vooral van de tekst van de regelgeving, consideransen van de regelgeving, relevante kamerstukken (m.n. memorie van toelichting), het Staatsblad, de Staatscourant en Uitleg “Gele Katern”.

Bedoeling van de twee databestanden

De twee databestanden en hun koppeling produceren alle gegevens voor het meten van Europese invloed op de in Nederland geldende wet- en regelgeving. Zo kunnen statistieken berekend worden als:

- het percentage van in Nederland geldende wet- en regelgeving op gebied van milieu of onderwijs dat rechtstreeks via verordeningen, beschikking en richtlijnen of wel indirect via rechtspraak en de verdragsbepalingen beïnvloed is door Europese regelgeving
- het percentage van in Nederland geldende wet- en regelgeving op gebied van milieu of onderwijs dat beïnvloed is door jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG en Gerecht van Eerste Aanleg
- het percentage Nederlandse wet- en regelgeving op gebied van milieu en onderwijs dat beïnvloed is door Europese richtlijnen
- het percentage Nederlandse wet- en regelgeving op gebied van milieu en onderwijs dat beïnvloed is door Europese verordeningen
- het aantal in Nederland geldende wet- en regelgeving die door één Europese regeling werd beïnvloed.

Elk veld of een combinatie van velden kan als uitgangspunt voor een zoekactie worden gebruikt. Het systeem is zodanig ingericht dat bijvoorbeeld gezocht kan worden op alle Nederlandse regelingen zonder Europese invloed, of alle Nederlandse regelingen met Europese invloed. Ook kan onderscheidenlijk naar alle maatregelen van het ministerie van OCW, met of zonder een verwijzing naar Europese regelgeving of rechtspraak worden gezocht, etc.

Wijze van berekening van het beïnvloedingspercentage

Het percentage van Europese beïnvloeding op in Nederland geldende wet- en regelgeving wordt berekend op grond van de gegevens die voortvloeien uit de twee databestanden. Het percentage van de in Nederland geldende wet- en regelgeving op het gebied van milieu of onderwijs die beïnvloed is door Europese regelgeving, wordt weergegeven op de wijze x/y .³⁶

- 'x' omvat het *door Europa* beïnvloede deel van in Nederland geldende wet- en regelgeving op het gebied van het milieu en het onderwijs, waaronder ook direct werkende Europese regelgeving moet worden begrepen.
- 'y' omvat *alle* in Nederland geldende wet- en regelgeving op het gebied van milieu en onderwijs, dus ook de in Nederland direct werkende Europese regelgeving op gebied van milieu en onderwijs.

Twee opmerkingen:

- De direct werkende Europese regelgeving staat dus zowel in de teller (x) als in de noemer (y).
- Databestand Nederlandse regelgeving en databestand Europese regelgeving van de *pilot*-monitor komt dan ook niet overeen met x/y . Het onderscheid tussen alle in Nederland geldende regelingen (databestand Nederlandse regelgeving) en alle Europese regelingen (databestand Europese regelgeving) is gemaakt ten behoeve van een overzichtelijke gegevensverwerking.

3.2. Toelichting

Het opzetten van een betrouwbare monitor voor de meting van Europese invloed op de in Nederland geldende wet- en regelgeving vereist grote zorgvuldigheid bij het selecteren van de aspecten die meegenomen worden. Afgezien van strikt juridische overwegingen zijn daarbij noodzakelijkerwijs ook praktische keuzes gemaakt. De werkwijze en de keuzes ten aanzien van aspecten die wel of niet zijn meegenomen in het onderzoek wordt hieronder toegelicht. De keuzes ten aanzien van de aspecten die wel in de monitor verwerkt zijn, en welke niet, zijn gebaseerd op inhoudelijke relevantie, juridische verantwoording, werkbaarheid en (financiële) haalbaarheid.

3.2.1. Inventarisatie van de Europese regelgeving en Europese rechtspraak

Met betrekking tot de Europese regelgeving concentreert het onderzoek zich op bindende juridische instrumenten, met name de EG-verdragbepalingen, verordeningen, richtlijnen en beschikkingen.

De Europese regelgeving is geïnventariseerd op de beleidsterreinen onderwijs en milieu, per 1 januari 2005 geldend. Hierbij is niet uitgegaan van de geconsolideerde versies. Alle Europese wijzigingsregelingen, die naast de oorspronkelijke regeling geldig waren, zijn in het databestand verwerkt. Tussen de zelfstandige Europese regelgeving en de Europese wijzigingsregelgeving is dus geen onderscheid gemaakt. Alle regelgeving van de specifieke

³⁶ 'x' is de teller en 'y' is de noemer.

Eur-lex repertoria, zowel de direct geldende verordeningen als regelgeving waarvoor een implementatiemaatregel wordt verlangd, is in de databestanden opgenomen.

Het onderzoek heeft zich tevens gericht op de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EG en het Gerecht van Eerste Aanleg. Hierbij is niet alleen gekeken naar uitspraken met betrekking tot milieu en onderwijs, maar ook naar uitspraken met betrekking tot bijvoorbeeld de interne markt, vrij verkeer van personen, Europees burgerschap etc. De uitspraken die gedaan zijn in de periode van 1/1/1996 tot en met 1/1/2005 zijn geïnventariseerd om enerzijds een breed beeld van de invloed van de rechtspraak te krijgen, zonder anderzijds te uitgebreide hoeveelheden jurisprudentie te moeten onderzoeken.

3.2.2. Inventarisatie van de nationale regelgeving

Op nationaal niveau werd de op 1 januari 2005 geldende regelgeving op het gebied van het milieu en onderwijs geïnventariseerd. Alleen de regelgeving waar het ministerie van VROM en het ministerie van OCW als eerst verantwoordelijke ministeries bij betrokken zijn, is meegenomen. Dit betekent dat milieu- en onderwijsregelgeving afkomstig uit het Europese repertorium 'milieu' of 'onderwijs', maar in Nederland geïmplementeerd door een ander departement, niet is meegenomen in het onderzoek.

De meest volledige meting van Europese invloed zou echter worden verricht als iedere impuls (iedere wijzigingswet) ook meegeteld zou worden.

Met betrekking tot de Nederlandse regelgeving is in beginsel uitgegaan van de geconsolideerde versies van de nationale regelgeving. Nederlandse wijzigingswetten worden alleen in het onderzoek meegenomen indien ze zelfstandige elementen bevatten. Hiermee wordt het principe van de wettenbank van wetten.nl gevolgd. Omdat veel wijzigingswetten niet in het databestand van de overheid (www.wetten.nl) blijven staan nadat ze in de oorspronkelijke wet zijn geïncorporeerd, is ervoor gekozen geen wijzigingswetten in het onderzoek mee te nemen, zolang deze geen zelfstandige elementen bevatten. Het terugvinden van dit soort regelingen voor een controle op Europese invloed kost onevenredig veel tijd in verhouding tot de informatiewaarde. Met het oog op de uitvoerbaarheid van de permanente monitor is daarom bij de *pilot*-monitor uitgegaan van de op 1 januari 2005 geldende regelingen, met inbegrip van eventuele wijzigingen. Tevens is de Europese invloed met betrekking tot de procedurele regelingen en de totstandkoming van de regelingen in het algemeen buiten beschouwing gelaten.

Verder is de regelgeving van een geselecteerd aantal ZBO's en instellingen van de PBO, voor zover betrekking hebbend op onderwijs en milieu, geïnventariseerd. Deze selectie is gebaseerd op de specifieke beleidsterreinen waarop deze organen actief zijn. Van de geselecteerde organen kan regelgeving met betrekking tot onderwijs of milieu worden verwacht, terwijl die kans bij de niet geselecteerde organen verwaarloosbaar klein wordt geacht. Het blijft echter een arbitraire scheiding die bij het bezien van de meetresultaten van de monitor in oenschouwing genomen dient te worden.

3.2.3. Informatiebronnen

Voor de inventarisatie van relevante gegevens (de ‘input’) voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van diverse informatiebronnen. De specifieke zoekopdrachten die daarin zijn uitgevoerd, worden in deze paragraaf toegelicht.

De wettenbank van de Overheid: www.wetten.nl

Voor de tratering van de Nederlandse wet- en regelgeving op gebied van onderwijs en milieu werd vooral gebruikt gemaakt van de wettenbank van www.wetten.nl.

Met betrekking tot regelgeving op het gebied van onderwijs is op de website www.wetten.nl de zoekopdracht uitgevoerd naar op 1/1/2005 geldende regelgeving, door middel van de volgende zoekcriteria:

- wetten, AMvB's en andere KB's, ministeriële regelingen;
- inclusief Rijkswetten/RijksKB's;
- ministerie van OCW;
- ZBO's (Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), Centrale Organisatie Werk en Inkomen (CWI), Informatie Beheer Groep (IBG));
- PBO (Bedrijfschap Horeca en Catering (HOR), Hoofdbedrijfschap Ambachten (HBA);
- datum van de regeling: t/m 1 januari 2005.

Deze zoekopdracht leverde 1043 verschillende nationale wetten en regelingen op waarvoor het ministerie van OCW hoofdverantwoordelijkheid heeft. Vervolgens is geverifieerd of deze 1043 regelingen betrekking hadden op onderwijs, cultuur of wetenschap. De selectie onderwijsregelgeving werd opgenomen in het databestand Nederlandse regelgeving. Daarna is onderzocht of de selectie onderwijsregelgeving beïnvloed werd vanuit Europa.

Met betrekking tot regelgeving op het gebied van milieu is op de website www.wetten.nl de zoekopdracht uitgevoerd naar op 1/1/2005 geldende regelgeving, door middel van de volgende zoekcriteria:

- wetten, AMvB's en andere KB's, ministeriële regelingen;
- inclusief Rijkswetten/RijksKB's;
- ministerie van VROM;
- ZBO's (Dienst Wegverkeer, College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen);
- PBO (Productschap Tuinbouw (PT), Hoofdproductschap Akkerbouw (HPA), Bosschap (BOS), Hoofdbedrijfschap Dranken (HBD), Bedrijfschap Dranken (BD));
- datum van de regeling: t/m 1 januari 2005.

Deze zoekopdracht leverde 737 verschillende nationale regelingen waarvoor het ministerie van VROM hoofdverantwoordelijkheid heeft. Deze 737 regelingen zijn geselecteerd op milieurechtelijke inhoud en opgenomen in het databestand Nederlandse regelgeving. Daarbij is tevens een controle op Europese invloed uitgevoerd.

Bij de zoekopdrachten naar regelingen van de ministeries van VROM en OCW worden ook regelingen weergegeven die geen betrekking hebben op het onderwijs of milieu. Er moet vervolgens nader gefilterd worden.

Dat betekent dat per regeling bepaald moet worden of het wel of geen input voor de *pilot-monitor* vormt.

Bij de zoekopdrachten is gezocht naar wat door de ministeries van VROM en OCW respectievelijk op het gebied van milieu en onderwijs aan regels is geproduceerd. Wat betreft de maatregelen ter implementatie van Europese regelgeving is geen rekening gehouden met het Europese repertorium waaruit de oorspronkelijke regeling afkomstig was.³⁷

Van de gegevens op www.wetten.nl is naast de tekst van de aanhef en considerans van de wet- en regelgeving gebruik gemaakt van de wetstechnische informatie voor de gegevensverwerking in de *monitor*.

Het onderzoek is erop gericht de invloed van Europese regelgeving en Europese rechtspraak te traceren op grond van:

- de considerans van de regelgeving;
- de tekst van de regelgeving;
- de kamerstukken, vooral memorie van toelichting;
- de nota's van toelichting bij AMvB's en ministeriële regelingen.

Ten eerste is nagegaan of in de desbetreffende nationale regeling vermelding van een Europese invloed wordt gemaakt. Daarbij is gekeken naar de considerans en de tekst van de regeling. Vervolgens werden de bijhorende kamerstukken van de desbetreffende nationale regeling nagegaan, of er melding van Europese invloed wordt gemaakt. In de kamerstukken werd door middel van de zoekfunctie gezocht naar de trefwoorden: richtlijn, verordening, kaderbesluit, beschikking, rechtspraak, verdrag en Europa. De gevonden invloed werd door middel van het desbetreffende Celex-nummer genoteerd.

Onder de 737 treffers van de VROM wet -en regelgeving bevonden zich ook instellingsbesluiten, -beschikkingen en -regelingen, waarbij commissies en stuurgroepen met betrekking tot milieutechnische aangelegenheden worden ingesteld. Deze zijn niet in de monitor opgenomen, omdat het regelingen van institutionele aard betreft. Hetzelfde geldt voor een aantal mandaatbesluiten.

De selectie van ZBO's en PBO-instellingen is gebaseerd op de verwachting dat er regelgeving met betrekking tot onderwijs of milieu geproduceerd zou kunnen worden.

Bij een eerste onderzoek op www.wetten.nl werd vastgesteld dat op 1 januari 2005 geen regelgeving van ZBO's of het PBO was gepubliceerd.

Bij nader onderzoek van de wettenbank www.wetten.nl werd bij een zoekopdracht waarbij 'heden', en dus niet 1 januari 2005, als datum werd ingevoerd toch regelgeving van ZBO's en de PBO gevonden. Deze regels zijn na selectie op relevantie tevens op datum geselecteerd, waarbij bleek dat ook regelingen van ZBO's en de PBO van vóór 1 januari 2005 op www.wetten.nl beschikbaar zijn. Vervolgens werd ook gezocht op de websites van de ZBO's of de PBO naar de regelgeving op specifieke beleidsterreinen onderwijs en milieu. Het totale aantal gevonden regelingen, dat relevant bleek voor de *pilot-monitor* was gering.

Alle regelgeving van de PBO is beschikbaar op de website van de SER vanaf 2002 in het digitale PBO-blad. De publicaties zijn als PDF-bestand opvraagbaar. Alle publicaties op de SER-website bleken ook via wetten.nl opvraagbaar te zijn.

³⁷ Het is theoretisch immers denkbaar dat bijvoorbeeld uit het repertorium Energie EG richtlijnen komen die in de Nederlandse milieuregelgeving door het Ministerie van VROM worden geïmplementeerd.

Het Asser RUN-bestand

Het Asser Instituut doet sinds het begin van de jaren '60 onderzoek naar de implementatie van alle Europese richtlijnen en, meer recent, kaderbesluiten door de Nederlandse overheid. Het instituut heeft daarvoor een databestand (het Asser RUN-bestand) opgebouwd waarin alle Europese richtlijnen en kaderbesluiten worden bijgehouden. Bij elke van deze Europese regelingen wordt in het databestand vermeld of en zo ja in welke Nederlandse wet- en regelgeving deze zijn omgezet. Het Asser RUN-bestand vormt een goede basis voor kwantitatief onderzoek naar de invloed van de Europese regelgeving.

In dit databestand kan gezocht worden op de uitvoeringsregeling die door het ministerie van VROM of van OCW zijn vastgesteld. Het aantal en de selectie zeggen echter niets over de hoofdverantwoordelijkheid van het ministerie van VROM of OCW met betrekking tot de uitvoering van de EG/EU regeling. In de *pilot-monitor* wordt enkel nationale wet- en regelgeving met als hoofdverantwoordelijke ministerie VROM of OCW verzameld. Bovendien moet ook nog worden onderzocht of de uitvoeringsregelingen betrekking hebben op het milieu of het onderwijs. Een aantal wet- en regelgeving heeft immers betrekking op volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, cultuur en wetenschap. Daarnaast moet men ook letten op de geldigheid van de nationale regelgeving op 1/1/2005.

Overige Europese regelgeving, zoals verordeningen en beschikkingen, zijn via Eur-lex en het interne databestand van het ministerie van VROM verzameld.

Het Europese databestand <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/nl/index.htm>

Voor de tracement van de Europese regelgeving werd tevens het databestand Eur-lex gebruikt <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/nl/index.htm>. Als uitgangspunt zijn de door het databestand gehanteerde repertoria 15.10 (milieuzaken) en 16.30 (onderwijs en opleiding) gebruikt.

Uit de vergelijking gemaakt tussen het Eur-lex databestand en het Asser RUN-bestand met betrekking tot de regelgeving uitgevoerd door het ministerie van VROM bleek dat niet alleen richtlijnen afkomstig van het Europese repertorium 15.10 door het ministerie van VROM zijn geïmplementeerd. Ook de richtlijnen afkomstig van het Europese repertorium 13.30.18 (Industriepolitiek en interne markt), repertorium 03.50.20.00 (Landbouw, harmonisatie van de wetgeving en veterinaire rechtelijke voorschriften) en repertorium 15.20.20.00 (Consumentenbelangen, informatie, opvoeding) zijn door het ministerie van VROM geïmplementeerd.

Het Europese repertorium van Eur-lex komt dus niet overeen met de verdeling op het nationale niveau. Op grond van het Eur-lex databestand alleen kan niets gezegd worden over de hoeveelheid Europese regelgeving die door een bepaald ministerie moet worden uitgevoerd.

Het repertorium van Eur-lex staat immers niet gelijk met de verdeling op het nationale niveau. Ook kunnen meerdere ministeries als hoofdverantwoordelijke betrokken zijn bij de uitvoering van de Europese milieu/onderwijs regelgeving van hetzelfde repertorium. Bovendien komen sommige Europese regelingen in meerdere repertoria voor.

Voor de inventarisering van Europese rechtspraak is de website van het Hof van Justitie van de EG <http://curia.eu.int> geraadpleegd. Rechtspraak kan er worden getraceerd op grond van zoeken naar het onderwerp milieu of onderwijs. De resultaten zeggen niets over de

daadwerkelijke invloed van deze rechtspraak op Nederlandse regelgeving. Het gaat in dit stadium enkel nog om een inventarisering van Europese rechtspraak op de beleidsterreinen milieu en onderwijs.³⁸

Het interne databestand van het ministerie van VROM

Sommige ministeries hebben een eigen database waarin wet- en regelgeving op specifieke beleidsgebieden wordt bijgehouden. Voor de werking en betrouwbaarheid van de uiteindelijke permanente monitor is het van belang deze zelfstandige databases van de verschillende ministeries compatibel te maken met de permanente monitor. Dit zou de betrouwbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek naar de invloed van de Europese regelgeving kunnen vergroten.

Het ministerie van VROM beschikt over een eigen database waarin alle voor het ministerie relevante Europese voorschriften en de informatie over de implementatieprocedure worden bijgehouden. Het ministerie van VROM beoogt hiermee in de eerste plaats de voortgang van het implementatieproces te bewaken. Verder worden ook de verordeningen, die aanleiding geven tot concrete aanpassing van VROM regelgeving, bijgehouden.

Dit interne bestand kan ook een waardevolle rol spelen bij vervolg onderzoek naar de invloed van Europese regelgeving of het opzetten van een permanente monitor.

Tijdens het *Pilot-monitor* project is gebruik gemaakt van het databestand van het ministerie van VROM ter ondersteuning en ter controle van de gevonden gegevens op grond van het databestand van de wettenbank van wetten.nl.

Het databestand van het ministerie van VROM bestaat sinds het jaar 2001. Hierin wordt de nationale regelgeving die door de EG/EU regelgeving is beïnvloed sinds juni 1998 bijgehouden. Uit dit databestand kan het totale aantal nationale regelingen dat door de EG/EU regelgeving op 1/1/2005 is beïnvloed niet worden afgeleid, maar het is wel mogelijk uit dit databestand af te leiden hoeveel Europese regelingen door een bepaalde regeling wordt uitgevoerd. Bovendien is het mogelijk om na te gaan door welke nationale regeling de Europese regelgeving is uitgevoerd. Dit zijn waardevolle gegevens die kunnen bijdragen aan betrouwbare uitkomsten van het *pilot-monitor* project. Bovendien heeft het werken met de database van VROM inzicht gegeven in een systeem met een andere tabelstructuur.

Overige websites

Voor de inventarisatie van de Nederlandse wet- en regelgeving en vooral ook voor de tracersing van de Europese invloed is gebruik gemaakt van de website van de ministeries van VROM en OCW en de websites van diverse organen van de PBO en ZBO's. Op de website van het ministerie van VROM kan per dossier de wet- en regelgeving worden opgevraagd. Hiermee kan een betere selectie gemaakt worden tussen het beleidsgebied milieu en overige dossiers. Het levert een betrekkelijk zuivere, maar ook omslachtige zoekwijze op. Enkele uitzonderingen³⁹ daargelaten, bevatten alle regelingen een link naar de databank wetten.nl. De toegevoegde waarde van de genoemde websites is, gezien de volledigheid en

³⁸ Zoals eerder gesteld heeft niet enkel Europese rechtspraak met betrekking tot milieu en onderwijs invloed op de in Nederland geldende wet- en regelgeving, maar kan ook Europese rechtspraak met betrekking tot bijvoorbeeld de interne markt, het burgerschap van de Unie etc. invloed hebben op de in Nederland geldende wet- en regelgeving. Dit kan enkel worden geverifieerd op grond van expertkennis en literatuurstudie.

³⁹ Het betreft in die gevallen convenanten of bijlagen bij een regeling, waarin specifieke criteria, grenswaarden etc. worden gegeven.

gebruiksvriendelijkheid van wetten.nl, nihil. Effectiever bleek een specifieke zoekactie op wetten.nl zelf uit te voeren en de niet relevante resultaten (die geen betrekking hebben op onderwijs of milieu) eruit te filteren. Verder werd gebruik gemaakt van de Asser website inzake Europees milieurecht (www.eel.nl) waar een database met milieujurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG wordt bijgehouden.

Interviews

Op grond van een questionnaire zijn interviews met de leden van de volgende departementale commissies gehouden: BNC, ECER en ICER-I. Verder zijn interviews gehouden met de ambtenaren van de ministeries van VROM en OCW.

Het doel van deze interviews was in eerste instantie meer inzicht te krijgen in de werkzaamheden en de informatiebronnen van deze gremia en ministeries vooral met betrekking tot het Europese recht. Deze deskundigen zijn nauw betrokken in het wetgevingsproces en hebben in het beginstadium van dit onderzoek een goed inzicht in procedures en beschikbare databanken kunnen geven.

Voor het *pilot*-monitor onderzoek is het vooral van belang geweest om vast te stellen of ministeries zelf beschikken over databanken met regelgeving en of ze er informatie met betrekking tot de invloed vanuit Europa bijhouden. Ook is de rol van het ECER met betrekking tot interdepartementale Europeesrechtelijke expertise aan de orde geweest.

3.2.4. De tracering van de Europese invloed

De monitor moet een werkbaar meetinstrument blijven. Vanuit financieel oogpunt is het niet mogelijk alle vormen van Europese invloed op te sporen omdat dit een uiterst tijdrovende bezigheid is. Ook onderzoekstechnisch is het niet mogelijk gebleken alle vormen van Europese invloed mee te nemen. Hieronder wordt aangetoond op welke manier de Europese invloed wordt getraceerd en welke problemen daarbij onderzoekstechnisch gerezen zijn.

Wijze van tracering: Algemeen

Tijdens het *pilot*-monitor project werd nagegaan of in de tekst van de nationale regelgeving zelf, de considerans, de memorie van toelichting, het desbetreffende advies van Raad van State, de kamerstukken, het staatsblad en de Staatscourant melding werd gemaakt van Europese invloed, in de vorm van verordeningen, richtlijnen, beschikkingen, kaderbesluiten, EG-verdragsbepalingen en Europese rechtspraak. In sommige gevallen werd met betrekking tot onderwijsregelingen gezocht in de 'Uitleg Gele Katern' die te vinden is op de website van de Sdu (<http://opmaat.sdu.nl>). De Uitleg Gele Katern van de onderwijsregelgeving is sinds 1 januari 1997 tevens te vinden op de website CFI-online (<http://www.cfi.nl>). Uitleg bevat een toelichting op de regeling, welke altijd in de Staatscourant is gepubliceerd.

Er worden drie soorten Europese invloeden onderscheiden.

- Directe beïnvloede nationale regelingen - regelingen waarin een Europese regeling is omgezet of uitgevoerd.
- Indirecte beïnvloede regelingen - regelingen die vanwege de randvoorwaarden die het Europese recht aan de inhoud daarvan stelt, op een bepaalde wijze zijn ingericht.
- Regelgeving die rechtstreeks afkomstig is van de EG - de in Nederland van toepassing zijnde EG-verordeningen.

Tracering van verordeningen en de beperkingen

Verordeningen werken direct door in de nationale rechtsorde van de Europese lidstaten.⁴⁰ Daarnaast zijn dikwijls uitvoeringsmaatregelen nodig om de werking van een EG-verordening mogelijk te maken. Zo kan ter zake een nationaal bevoegd gezag aangewezen worden voor de uitvoering van de verordening, en ook ten aanzien van toezicht, sanctionering en overgangsbepalingen kan ruimte aan de nationale wetgever zijn gegeven.

Bestaande nationale regelingen en bepalingen die de inhoud van de verordening overlappen of daarmee in strijd zijn, worden ingetrokken.⁴¹ Deze laatste soort ‘negatieve invloed’ komt niet tot uitdrukking in de pilot-monitor.

Door intrekking maakt de nationale regelgeving geen deel meer uit van de Nederlandse wet- en regelgeving, en dus evenmin van de monitor. Hierbij zij opgemerkt dat een permanente monitor, die de mutaties in afgebakende periodes registreert, negatieve invloed wél kan verwerken in de meetresultaten.

Tracering van richtlijnen en de beperkingen

Richtlijnen vertegenwoordigen de meest omvangrijke vorm van invloed van Europese regels op de nationale regelgeving. De invloed van de richtlijnen is in principe goed traceerbaar omdat ze omgezet moeten worden in nationale regelgeving en de nationale regelgeving daar in de meeste gevallen melding van maakt. Tijdens het *pilot-monitor* project werd nagegaan of de tekst van de regelgeving, de considerans, de kamerstukken, memorie van toelichting of het advies van Raad van State melding maakt van een (of meerdere) Europese richtlijn(en).

De *pilot-monitor* houdt ook rekening met het feit dat één nationale regeling door meerdere richtlijnen beïnvloed kan zijn en dat één richtlijn tot wijziging van meerdere nationale regelingen kan leiden.⁴²

Indien dit opgespoord wordt (in de tekst van de regelgeving, de considerans of in de kamerstukken, etc.) wordt dit vermeld in de *pilot-monitor*.

Het Asser Instituut beschikt bovendien over de ‘RUN bestand’ waarin de nationale implementatie van *alle* Europese richtlijnen sinds het begin van de jaren ’60 wordt bijgehouden. Door middel van deze ‘RUN databank’ was het voor de onderzoekers eenvoudig om de invloed van Europese richtlijnen op de in Nederland geldende wet- en regelgeving op gebied van milieu en onderwijs te achterhalen.

Toch is het onderzoeksteam een aantal problemen tegengekomen bij de tracering van richtlijnen:

Omdat Nederlandse kamerstukken slechts daterend vanaf 1995 digitaal beschikbaar zijn, is het vrijwel ondoenlijk om een integraal onderzoek uit te voeren naar alle mogelijke Europese invloed op Nederlandse wet- en regelgeving, sinds de oprichting van de EG.

⁴⁰ Artikel 189 EG-Verdrag.

⁴¹ HvJ EG 7 februari 1973, *Commissie v. Italië*, zaak 39/72.

⁴² Het onderzoek van Bovens en Yesilkagit (Utrecht 2004) heeft bijvoorbeeld laten zien dat Europese richtlijnen vaak worden omgezet met behulp van twee tot drie nationale regelingen. Er zijn ook uitschieters, zoals de Vogelrichtlijn, die tot aanpassing van maar liefst 38 verschillende Nederlandse regelingen heeft geleid.

Een ander gegeven dat het achterhalen van eventuele Europese beïnvloeding bemoeilijkt is het feit dat de considerans alleen bijgevoegd wordt bij de inwerkingtreding van de regeling en met wijziging van die regeling niet verandert. De invloed van de Europese regeling op een nationale regeling, die in wijziging van die regeling resulteert, is dus op grond van de considerans niet zichtbaar. Dergelijke Europese invloed is enkel op grond van kamerstukken traceerbaar.

Een voorbeeld van een tijdrovende zoektocht naar de Europese invloed betreft de Waterleidingwet die in het jaar 1958 is ingevoerd. Deze wet is sindsdien tot 1 januari 2005 zo'n 27 keer gewijzigd. Pas in het Staatsblad 2000/295 is een verwijzing naar Richtlijn 98/83 gevonden. Dit betekent dat er al veel kamerstukken bekeken zijn vooraleer de beïnvloedende factor gevonden werd.

Een ander probleem is de traceerbaarheid van de invloed van richtlijnen op AMvB's en andere Koninklijke besluiten en ministeriële regelingen. Hierbij worden geen kamerstukken gemaakt, dus moet in het Staatsblad of de Staatscourant gezocht worden naar Europese invloed. Het Staatsblad en de Staatscourant zijn digitaal beschikbaar op de website www.wetten.nl vanaf publicatiedatum 1 januari 1995.

Om het begrip 'invloed' zo zuiver mogelijk tot uitdrukking te kunnen brengen is ervoor gekozen alle Europese regelingen die invloed hebben op een Nederlandse maatregel in de monitor te vermelden. Het maakt voor de verdere interpretatie van het indexcijfer van de monitor immers wel degelijk een verschil of een Nederlandse maatregel door één of door meerdere Europese regelingen is beïnvloed. Ook het omgekeerde geval, waarin bijvoorbeeld één Europese richtlijn meerdere Nederlandse regelingen beïnvloedt, moet voor een zo zuiver mogelijk begrip afleesbaar kunnen zijn.⁴³

• In het Asser RUN-bestand zijn richtlijnen opgenomen die wel op 1 januari 2005 geldig waren, maar die nog niet omgezet waren in Nederlandse regelgeving. Dergelijke richtlijnen vallen buiten het toepassingsgebied van dit onderzoek, omdat de invloed van dergelijke richtlijnen op 1 januari 2005 op nationaal niveau nog niet zichtbaar was.

• In sommige gevallen is de Europese invloed op de Nederlandse wet- of regelgeving, of de wijziging daarvan, zo gering, dat besloten is het niet meer als invloed te kwalificeren. Van een dergelijk geval is sprake indien Nederlandse wet- of regelgeving op gebied van milieu of onderwijs heel indirect wordt beïnvloed door Europese regelgeving, via een andere Nederlandse regeling.

Een voorbeeld:

Bij de Tweede Kamer was in vergaderjaar 2000-2001 het wetsvoorstel 26 855 in behandeling. Het ging over de herziening van het procesrecht voor burgerlijke zaken, in het bijzonder de wijze van procederen in eerste aanleg (Kamerstukken II, 1999/2000, 26 855, nrs. 1-7; hierna: wetsvoorstel 26 855).

⁴³ Opgemerkt zij dat het streven naar volledigheid met betrekking tot het invullen van de databestanden begrensd wordt door de praktische mogelijkheden.

Dit wetsvoorstel strekte ertoe het burgerlijke procesrecht te verbeteren in termen van vereenvoudiging, modernisering, systematiek en doelmatigheid. Daartoe werd een omvangrijke wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) voorgesteld, alsmede wijziging van de Wet op de Rechterlijke Organisatie. De voorgestelde herziening van het burgerlijke procesrecht is voor de bestaande wetgeving niet zonder gevolgen. Dit brengt met zich mee dat de bestaande wetgeving dient te worden aangepast aan wetsvoorstel 26 855. Onder andere wordt de Waterleidingwet (van VROM) aan dit wetsvoorstel aangepast.

De wijziging van een aantal artikelen van het Wetboek voor Burgerlijke Rechtsvordering hangt samen met de op 1 maart 2001 in werking getreden Verordening (EG) Nr. 1347/2000 van de Raad van 29 mei 2000 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid voor gemeenschappelijke kinderen (Pb. EG L 160 van 30 juni 2000) (ook wel bekend als de «Brussel II-verordening»). In het bijzonder heeft de invloed van de Verordening betrekking op de herziene regeling voor de rechtsmacht van de Nederlandse rechter en de rechtspleging in scheidingszaken.

Echter, de aanpassing van de Waterleidingwet aan het wetsvoorstel heeft niets te maken met de gronden die zouden voortvloeien uit Verordening (EG) Nr. 1347/2000 maar met de voorgestelde algemene regeling van de verzoekschriftprocedure met het oog op verbetering van het burgerlijke procesrecht. De invloed van deze Verordening op de Waterleidingwet is zo gering, dat het in de *pilot*-monitor niet als invloed gekwalificeerd wordt.

Tracering van EG-verdragsbepalingen en de beperkingen

In het Plan van Aanpak van december 2005 wordt vermeld dat ook de EG-verdragsbepalingen zullen worden geïnventariseerd. Tijdens het *pilot*-monitor project werd nagegaan of in de tekst van de regelgeving, considerans, memorie van toelichting of het advies van Raad van State melding van een concrete EG-verdragsbepaling werd gemaakt.

Er is echter zelden een dergelijke vermelding van verdragsbepalingen gevonden.
--

De invloed van de EG-verdragsbepalingen wordt wel verondersteld maar is dus moeilijk zichtbaar. De concrete EG-verdragsbepalingen zijn zelden aanleiding geweest tot een zichtbare invloed. Indien dit wel het geval was geweest, dan zou al vrij snel op een 100 % invloed score uitgekomen worden. Voor elke nationale regeling geldt immers dat er een Europeesrechtelijke grens bestaat waarbinnen de nationale regeling is opgesteld. Ook de geïnterviewden op de ministeries van VROM en OCW stelden dat op gebied van onderwijs en milieu zelden verwijzingen naar EG-verdragsbepalingen voorkomen in de nationale regelgeving. Zij waren wel van mening dat er steeds rekening werd gehouden met de relevante EG-verdragsbepalingen. Nationale regelgeving moet immers altijd in overeenstemming zijn met het primaire (en secundaire) EG-recht.

EG-verdragsbepalingen leiden amper zichtbaar tot rechtstreekse implementatie in het nationale recht. Dit komt omdat EG-verdragsbepalingen voornamelijk 'beperkingen' opleggen aan de nationale wetgever. Dat wil zeggen dat de EG-verdragsbepalingen niet opdragen tot een bepaalde handeling of actie, maar dat ze een grens aangeven tot waar een lidstaat vrijelijk zaken mag regelen. Enkel op het moment van de inwerkingtreding van het EG-verdrag en de relevante milieu/onderwijsverdragsbepalingen of naar aanleiding van een

baanbrekend arrest heeft dit tot daadwerkelijke implementatie in de nationale rechtsorde geleid.⁴⁴

In de *pilot*-monitor wordt invloed van een EG-verdragsbepaling alleen meegenomen indien een nationale regel een 'expliciete' verwijzing naar die bepaling bevat. Niet-vermelde invloed van EG-verdragsbepalingen is dus voor deze *pilot*-monitor niet voldoende.

Een voorbeeld:

Geen expliciete verwijzing naar het EG-verdrag (inzake de bevordering mobiliteit van studenten, docenten, opleiders en leerlingen in de lidstaten) in de volgende in Nederland geldende OCW regelingen, hoewel door het lezen van de considerans van de regeling of de toelichting voorzien in Uitleg Gele Katern, soms duidelijk wordt dat EG-verdragsbepalingen de grondslag vormen voor delen van deze regelingen.

- Regeling stimulering internationale mobiliteit volledige hoger onderwijsopleidingen 2000 van 3 november 2000 (Uitleg 2000, 27)

Toelichting in Uitleg Gele Katern: "In de nota "Onbegrensd talent - De internationalisering van het onderwijs" (aan de Kamer aangeboden op 2 april 1997) is de wenselijkheid benadrukt de internationale mobiliteit van onder andere studenten verder te vergroten..."

- Subsidieregeling beurzenprogramma DELTA van 26 januari 2001 (Uitleg 2001, 4)
Considerans van regeling: "overwegende dat het wenselijk is dat internationale samenwerking in het hoger onderwijs wordt bevorderd en dat de concurrentiepositie van Nederlandse instellingen voor hoger onderwijs op de internationale onderwijsmarkt wordt versterkt, overwegende dat het tevens wenselijk is dit doel te bevorderen door aan Nederlandse instellingen voor hoger onderwijs subsidie te verstrekken ten behoeve van het verstrekken van beurzen ter verhoging van de internationale mobiliteit van studenten, zoals geformuleerd in de beleidsbrief 'Kenniss: geven en nemen. Internationalisering van het onderwijs in Nederland', aangeboden aan de Tweede Kamer van de Staten-Generaal op 28 september 1999..."

- Subsidieregeling nationale programma's voor internationalisering in het primair en voortgezet onderwijs van 26 juni 2003 (Uitleg 2003, 18)

Considerans van regeling: "overwegende dat nationale programma's in deze regeling een belangrijke bijdrage leveren aan de voorbereiding van leerlingen op de internationale samenleving die met de EU aan het ontstaan is..."

De tracering van Europese rechtspraak en de beperkingen

De invloed van de Europese rechtspraak op Nederlandse wet- en regelgeving werd vooral door middel van de kamerstukken en fiches van de Interdepartementale Commissie Europees Recht-Hof (ICER-H) getraceerd.

De ICER-H is als subcommissie van de ICER op 19 december 1997 ingesteld door de Ministerraad. De voornaamste taak van ICER-H is het systematisch verkennen van de ontwikkelingen in de rechtspraak, het coördineren van de voorbereiding van het Nederlandse standpunt in de nieuwe zaken met betrekking tot de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EG en het Gerecht van Eerste Aanleg en het analyseren en signaleren van hun uitspraken op mogelijke effecten voor beleid, wetgeving, rechtspraak of de rechtspraak in Nederland (of Europa). De fiches die deze Commissie produceert dienen vooral ter informatie van de

⁴⁴ Dit bleek met name uit het interview met dhr. Hoevenaars.

ministeries. In de fiches wordt vermeld welke departement(en) rekening moeten houden met het desbetreffende arrest. In andere gevallen wordt vermeld dat het arrest voor alle departementen van belang is.

De fiches vermelden niets over de daadwerkelijke en uiteindelijke wijziging of aanpassing van de nationale regeling.

Als de consequenties van een bepaalde uitspraak voor de Nederlandse wet- en regelgeving evident zijn, wordt dat wel aangegeven op de fiche.

Een voorbeeld:

In 1998 signaleert de ICER-H dat het arrest C-081/96, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, van het HvJ EG, gewezen op 18 juni 1998, consequenties heeft voor de Nederlandse milieuregelgeving. Terzake is op last van de ICER-H een fiche door het ministerie van VROM opgesteld. De Bestemmingsplannen die voor 3 juli 1988 zijn vastgesteld maar waarvoor na die datum een nieuwe vergunningsprocedure is ingeleid moeten worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling, voor zover zij vallen onder bijlage I van richtlijn 85/337. Op grond van nader onderzoek hebben de onderzoekers vastgesteld dat volgens het Staatsblad 1999/224 deze uitspraak inderdaad effect heeft gehad voor de bestemmingsprocedure als opgenomen in het Besluit milieu effectrapportage.

Met betrekking tot de VROM- of OCW-regelgeving is op grond van de fiches geen grote invloed van de Europese rechtspraak getraceerd.

In het onderzoek is Europese rechtspraak met betrekking tot milieu en onderwijs geïnventariseerd vanaf 1996, waarmee het moment van uitspraak wordt bedoeld. De ICER-H fiches gaan terug tot uitspraken vanaf 1996. Daarbij gaat het echter niet om het jaar van de uitspraak maar het jaar van het zaaknummer. Voor de zaken die voor het jaar 1996 zijn begonnen maar waarin pas na 1 januari 1996 uitspraak is gedaan, is de website www.eel.nl van het Asser Instituut (European Environmental Law) gebruikt, waar de belangrijke milieuzaken worden bijgehouden. Voor dergelijke rechtspraak met betrekking tot het onderwijs is de website van OCW (www.minocw.nl) geraadpleegd, maar werd hoofdzakelijk gebruik gemaakt van literatuurstudies.⁴⁵ Soms wordt de rechtspraak ook in de considerans van de regeling vermeld.

Niet alleen Europese rechtspraak met betrekking tot milieu en onderwijs kan invloed uitoefenen op de in Nederland geldende milieu- en onderwijswetgeving.

In vele gevallen heeft ook Europese rechtspraak met betrekking tot de interne markt, het burgerschap van de Unie etc. invloed op de in Nederland geldende wet- en regelgeving op vlak van milieu en onderwijs.

In het kader van het *pilot*-monitor project bleek het een tijdrovende taak alle relevante Europese arresten op te nemen in het databestand Europese regelgeving.

⁴⁵ Waaronder de studie van het T.M.C. Asser Instituut voor het Ministerie van OCW inzake Europeesrechtelijke eisen aan studiefinanciering ten behoeve van 'studeren over de grens'.

Overige beperkingen van de pilot-monitor

a) Invloed van wijzigingsregelingen: niet zelden wordt de Europese moederrichtlijn in een later stadium gewijzigd door dochterrichtlijnen, met gevolgen voor de desbetreffende nationale implementatiemaatregel. De desbetreffende nationale wet of regeling wordt naar aanleiding van latere Europese wijzigingsrichtlijnen gewijzigd.

Een Nederlandse wet of regeling die in de loop der tijd één of meerdere keren gewijzigd is naar aanleiding van Europese wijzigingsrichtlijnen, levert in dit onderzoek maar één invloedsfactor op.

Dit is een gevolg van de wijze waarop in de *pilot-monitor* de kwantitatieve meting wordt uitgevoerd. Een Nederlandse wijzigingsregeling wordt alleen voor zover deze zelfstandige elementen bevat afzonderlijk in de monitor opgenomen.

b) Invloed van dynamische verwijzing: volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving nr. 342⁴⁶ kan het verwijzen naar bepalingen van een communautair besluit, zoals die met inbegrip van toekomstige wijzigingen daarvan zullen luiden (dynamische verwijzing), bewerkstelligd worden door de enkele verwijzing in de wettekst naar de tekst van die bepalingen.⁴⁷ Dynamische verwijzing in een Nederlandse maatregel zal in de monitor als één beïnvloedingseenheid worden gemeten, hoewel het in werkelijkheid zou kunnen gaan om meerdere richtlijnen of verordeningen. Indien dynamische verwijzing wordt gevonden, wordt hiervan apart melding gemaakt.

c) Regeldruk: met het MDW-project (Marktwerking, Deregulering, Wetgevingskwaliteit)⁴⁸ en de daarop volgende soortgelijke projecten is getracht het aantal regels, o.a. op gebied van milieu terug te dringen. In de praktijk wordt er soms niet minder geregeld, maar worden meer regels in minder wetten en regelingen ondergebracht. Dit kan gevolgen hebben voor de uitkomst van een kwantitatieve meting van Europese invloed op Nederlandse wet- en regelgeving. Naar aanleiding van dit soort projecten zullen 'teller en noemer' van het meetresultaat van de monitor veranderen.

De noemer van de pilot-monitor bestaat uit alle geldende wetten en regelingen op gebied van milieu en onderwijs en Europese verordeningen. De teller omvat alle door Europese regelingen of rechtspraak beïnvloede wetten en regelingen en daarnaast de Europese verordeningen.

Als nu een aantal Nederlandse regelingen wordt ingetrokken om gezamenlijk in één nieuwe regeling te worden ondergebracht, veranderen de teller en noemer in absolute getallen precies evenveel, waardoor de verhouding verandert.

⁴⁶ Zie bijlage 6.

⁴⁷ Dynamische verwijzing biedt het voordeel dat wijzigingen in de desbetreffende EG-regelgeving niet steeds nopen tot aanpassing van de nationale regelgeving. Bij deze vorm van verwijzing moet men er echter steeds op bedacht zijn dat toekomstige wijzigingen in de desbetreffende EG-regelgeving automatisch doorwerken in de nationale wetgeving. Een dynamische verwijzing zal nimmer volledig kunnen voorkomen dat na wijziging van de desbetreffende EG-regelgeving een aanpassing van de nationale wetgeving noodzakelijk is. Aanpassing is bijvoorbeeld noodzakelijk indien de artikelnummers veranderen van bepalingen uit de EG-regeling waarnaar is verwezen. Ook kan het soms nodig zijn dat de nationale wetgeving voorziet in overgangsrecht na een wijziging van de desbetreffende EG-regelgeving of dat aanvullende bepalingen moeten worden opgenomen teneinde het nuttige effect van de gewijzigde communautaire bepalingen te verzekeren.

⁴⁸ Het MDW-project werd uitgevoerd tijdens de kabinetten Paars I en II.

Op 17 oktober 2003 hebben minister Dekker en staatssecretaris Van Geel een brief naar de Tweede Kamer gestuurd over de herijking van de VROM-regelgeving. In deze brief is het voornemen opgenomen om, het geheel van de regelgeving van VROM overziend, na te gaan of de gestelde beleidsdoelen op het terrein van VROM met minder, eenvoudiger en beter gestroomlijnde regels kunnen worden gerealiseerd, waardoor de uitvoering en handhaving van die regels kunnen worden verbeterd.⁴⁹ De doelstelling van het kabinet is om in de periode van 2003 tot en met 2006 te komen tot een reductie van de administratieve lasten voor burger en bedrijf met 25 %. Overigens zijn nog vrij recent belangrijke delen van de VROM-regelgeving gewijzigd in het kader van het eerdere MDW-project. Het ministerie van VROM heeft een aantal projecten lopen met betrekking tot het terugdringen van de regeldruk. Deze projecten zijn aangeduid als het Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving. Deregulering en vermindering van administratieve lasten zijn tevens reeds jarenlang een belangrijke doelstelling van het ministerie van OCW, onder de naam Projectplan 'OCW ontregelt'. Per 1 januari 2005 heeft minister Van der Hoeven 612 regelingen geschrapt van de ongeveer 1500 wetten, AMvB's en ministeriële regelingen. Met de operatie 'Kappen dor hout' is de eerste stap gezet in het project 'OCW ontregelt' om regels toegankelijker te maken. In een vervolg op deze operatie worden momenteel uitgewerkte AMvB's geschrapt. Zodra dit is afgerond, volgt het intrekken van overbodige regelgeving.⁵⁰

Tegelijkertijd is een vergelijkbare Europese tendens gaande. De Commissie is bezig met het project 'betere regelgeving'. In het kader van vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving heeft de Commissie in haar streven naar kwalitatief goede wetgeving concrete stappen ondernomen om bureaucratische rompslomp en overregulering aan te pakken.⁵¹ Daartoe heeft de Commissie bijvoorbeeld een aantal voorstellen tot regelgeving ingetrokken, vereenvoudigd of geüpdatet. Ook worden richtlijnen samengevoegd in codificatierichtlijnen.⁵² Het achterliggende doel van deze projecten is onder andere het verminderen van het aantal regels.

Het *pilot-monitor* project onderzoekt de kwantitatieve invloed van de Europese regelgeving op de nationale regelgeving. De tendens naar vermindering van de nationale regelgeving kan leiden tot de uitkomst dat er een kleiner aantal nationale regelgeving door de EG/EU regelgeving wordt beïnvloed.

Het is echter niet mogelijk om deze tendens in dit *pilot-monitor* project te betrekken, omdat dit project de invloed van de Europese regelgeving enkel op één bepaalde datum meet.

Bij de inventarisatie van de wet- en regelgeving is voor een richtdatum gekozen, hetgeen een statisch beeld van de Nederlandse wet- en regelgevingsituatie weergeeft. Hierdoor komen dynamische aspecten, zoals wijzigingen in regeldruk, niet tot uitdrukking in deze *pilot-monitor*.⁵³ Het is een onontkoombaar feit dat de uitslag van de monitor, de mate van Europese beïnvloeding van de Nederlandse wet- en regelgeving, kan worden beïnvloed door Nederlandse of Europese operaties die alleen maar beogen 'dor hout weg te kappen'. Hoe groot deze invloed precies is, zou nader onderzoek vereisen.

⁴⁹ TK 2003-2004, 29200 XI, nr. 7.

⁵⁰ Zie [http://www.ocwontregelt.nl/o_en_vwoortgang001.html] en TK 2004-2005, 29 546, nr. 6.

⁵¹ COM(2002)278 def. & COM(2002)275 def.

⁵² COM(2005)462 def.

⁵³ Bij de permanente monitor die beoogt statistieken te geven met betrekking tot de invloed van Europese regelgeving en jurisprudentie op de in Nederland geldende wet- en regelgeving ligt het meer voor de hand de mutaties in een afgebakend tijdvak te meten. Op die manier wordt niet alleen kwantitatief, maar ook kwalitatief gemeten.

4. Naar een permanente monitor

4.1. Doelstellingen permanente monitor

De permanente monitor dient primair om percepties en veronderstellingen over het Nederlandse regelgevingsbestand van een feitelijke basis te voorzien.⁵⁴ Als gevolg op het onderzoek *Alle regels tellen* van Herweijer en De Jong, waarbij de invloed van de EU op de Nederlandse regelgeving is onderzocht met betrekking tot richtlijnen, heeft minister Donner een onderzoek naar een permanente monitor aangekondigd.⁵⁵

De permanente monitor zal periodiek de invloed van de EG/EU regelgeving op het totale in Nederland geldende regelgevingsbestand meten, zodat trends in de tijd aan te geven zijn.

Het begrip ‘invloed van de EG/EU’ bestrijkt daarbij een breder spectrum aan Europees recht en Europese rechtspraak dan in voorgaande onderzoeken zoals die van Herweijer en de Jong en van Bovens en Yesilkagit, het geval was. De permanente monitor geeft dus net als de pilot-monitor antwoord op de volgende vragen:

- 1) Hoe groot is het in Nederland geldende regelgevingsbestand in totaal?
- 2) Hoe groot is het in Nederland geldende regelgevingsbestand per beleidsgebied?
- 3) Hoe groot is de invloed van Europese regelgeving en -rechtspraak gemiddeld op het in Nederland geldende regelgevingsbestand.
- 4) Hoe groot is de invloed van Europese regelgeving en rechtspraak per beleidsgebied.

4.2. Van *pilot*-monitor tot permanente monitor

In het *pilot*-monitor project bestaat de input uit de op 1 januari 2005 in Nederland geldende wet- en regelgeving en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EG en Gerecht van Eerste Aanleg van 1 januari 1996 tot 1 januari 2005. De *pilot*-monitor geeft een duidelijk beeld van de Europese beïnvloeding op de in Nederland geldende wet- en regelgeving, op het gebied van het milieu en het onderwijs, in een afgebakende periode. De permanente monitor zal echter een dynamische situatie gaan weergeven, door middel van een permanente input of periodieke metingen.

Door periodieke metingen te verrichten naar de Europese invloed en de resultaten achter elkaar te leggen, kan een trend in de tijd worden weergegeven. Daarbij is een uitgangssituatie, een zogenaamd ijkpunt nodig, waarvoor de onderzoeksmethode van de *pilot*-monitor zou kunnen worden gebruikt. De twee databestanden dienen dan steeds te worden ververst aan de hand van een compleet onderzoek, met betrekking tot alle beleidsgebieden. Een permanente monitor kan ook alle veranderingen op het gebied van wet- en regelgeving per periode registreren. De monitor staat dan permanent ‘aan’. Naast de trends in tijd kan deze monitor ook weergeven hoeveel en welke wijzigingen van Nederlandse of Europese regelgeving in een bepaalde periode zijn geweest, en geeft dus ook kwalitatieve aspecten van het regelgevingsbestand weer. Percepties en veronderstellingen over de omvang van het

⁵⁴ Brief van de Minister van Justitie, 27 oktober 2004, TK 2004-2005, 29 279, nr. 17, blz. 2.

⁵⁵ Ibidem.

regelgevingsbestand en de kwalitatieve invloed van Europa op het Nederlandse regelgevingsbestand kunnen dan met feitelijke gegevens worden onderbouwd.

Vooronderzoek

Voordat de permanente monitor operationeel kan worden zal ten aanzien van de andere beleidsterreinen (de *pilot*-monitor heeft zich beperkt tot onderwijs en milieu) een vooronderzoek gedaan moeten worden, zodat een ijkpunt voor het meten van veranderingen in de regelgeving ontstaat. Met vooronderzoek wordt bedoeld dat in kaart moet worden gebracht welke nationale regelgeving op bepaalde beleidsterreinen bestaat en welk deel daarvan door Europese regelgeving of rechtspraak wordt beïnvloed.

Het *pilot*-monitor project heeft een aantal inzichten opgeleverd die bij het opzetten van de permanente monitor kunnen worden gebruikt.

Voor de tracerings van de invloed van de EG/EU regelgeving kan de in de *pilot*-monitor ontwikkelde onderzoeksmethode gevolgd worden.

Het verdient aanbeveling dat de Europese invloed (regelgeving of rechtspraak) op de website wetten.nl meer zichtbaar gemaakt wordt. Dit bijvoorbeeld door middel van een apart veld waar bij elke beïnvloede nationale regeling de desbetreffende Europese regelgeving vermeld wordt.

Het wordt aanbevolen om de Europese invloed op de nationale regelgeving in de Staatsbladen en Staatscouranten duidelijk zichtbaar te vermelden, zodat monitoring efficiënt kan plaatsvinden.

4.3. De input van de permanente monitor

De input voor de permanente monitor zal in de eerste plaats gegenereerd moeten worden door de departementen, de wetgever en overige regelgevende instanties. Daarbij moet aangesloten worden op reeds bestaande publicatieprocedures om extra werk zoveel mogelijk te voorkomen.

De eerste vraag die rijst is wat de permanente monitor moet gaan meten? En welke aspecten wel en welke niet moeten worden meegenomen? Met andere woorden, wat is de input van de permanente monitor? De Europese invloed op de in Nederland geldende wet- en regelgeving is niet een eenduidig begrip. Ter beantwoording van deze vraag kan aansluiting gevonden worden bij de methode van de *pilot*-monitor. De definiëring van het begrip 'invloed' en de afbakening van de begrippen NL wet- en regelgeving en EG regelgeving/rechtspraak vormen de eerste stap.

Het maken van inventarisatie

Met betrekking tot de inventarisatie van Europese regelgeving kan gebruik worden gemaakt van Eur-lex. Met betrekking tot nationale regeling kan www.wetten.nl worden gebruikt. De databank www.wetten.nl bevat wetstechnische informatie. Aan deze informatie zou een veld met een verwijzing naar eventuele Europese regelingen (en Celex nummers zoals in Zweden ook verplicht is, zie paragraaf 2.3 hierboven) opgenomen kunnen worden. Daarmee zou de input overzichtelijker worden gepresenteerd.

Bij elke nationale wijziging van een regeling is het aan te bevelen elke Europese invloed apart te noteren.

De databases die voor de *pilot*-monitor zijn ontwikkeld, zijn in principe tevens geschikt om alle overige gegevens ten behoeve van de permanente monitor te verwerken.

Door gebruik te maken van twee databases, met respectievelijk Europese regelingen en nationale wet- en regelgeving, kan dan weergegeven worden hoeveel Europese regelingen van invloed waren op één nationale implementatiemaatregel. Ook het omgekeerde geval, waarin één Europese regeling invloed uitoefent op diverse nationale maatregelen, kan zichtbaar worden gemaakt. Daarbij worden wijzigingswetten- en regelingen meegenomen.

Dit kwantitatieve verschil zal in ieder geval in de monitor tot uitdrukking moeten kunnen komen, wil men bruikbare gegevens kunnen weergeven.

Tijdens het *pilot*-monitor project is besloten om het onderzoek tot het juridische ‘harde’ instrumentarium te beperken, en geen beleidsregels, circulaire, resoluties, verklaringen, resultaten van de open coördinatiemethode/Lissabonstrategie mee te nemen. Het onderzoek zou anders uiterst moeilijk afgebakend kunnen worden, een feit waarvoor de aanwezigen tijdens de eerste expertmeeting van 8 februari 2005 al waarschuwden⁵⁶. Een dergelijke indirecte beïnvloeding – door bijvoorbeeld verklaringen – is ook moeilijk meetbaar.

Het onderzoek aan de *pilot*-monitor heeft geen ervaring opgeleverd met de verhouding tussen Nederland en de Tweede en Derde Pijler van de Europese Unie. De onderzoeksmethode lijkt op voorhand echter niet ongeschikt om ook ten aanzien van overige beleidsterreinen uitgevoerd te worden. Het is evenwel raadzaam rekening te houden met enkele noodzakelijke aanpassingen in de criteria voor wel en niet mee te nemen invloedsaspecten.

Bij het inrichten van een permanente monitor wordt aanbevolen steeds dezelfde indicatoren (uitgangspunten) te handhaven.

Op die manier zullen tendensen in de tijd zichtbaar worden, zelfs indien men niet steeds uitgang van juiste en volledige indicatoren. Indien de indicatoren veranderd of aangevuld worden in de loop van de tijd zullen geen consistente en consequente tendensen kunnen worden weergegeven.

Er dient ook onderzoek te worden verricht naar de kwalitatieve aspecten van invloed vanuit Europa op de in Nederland geldende wet- en regelgeving.

Bij het ontwerpen van een permanente monitor is bij periodieke meting een kwalitatieve component bijna onvermijdelijk. Ook op grond van de interviews is duidelijk geworden dat Europese regelgeving op verschillende wijze worden geïmplementeerd. Door sommige Europese regelgeving wordt de inhoud van de nationale regelgeving sterk beïnvloed, andere Europese regelgeving beïnvloedt de nationale regelgeving enkel marginaal, zoals hierboven al werd uiteengezet. Deze kwalitatieve aspecten komen niet tot uitdrukking in de *pilot*-monitor. Om het kwalitatieve aspect bij het inrichten van de permanente monitor zichtbaar te maken, kunnen bijvoorbeeld transponeringstabellen gebruikt worden. De toelichting bij een

⁵⁶ Zie bijlage 3.

implementatieregeling bevat een transponeringstabel waaruit blijkt of en hoe de afzonderlijke bepalingen van de Europese regeling zijn geïmplementeerd. Hieruit kan dus de daadwerkelijke (gedeeltelijke of volledige) uitvoering van de verordening of richtlijn blijken. De transponeringstabellen hebben het voordeel dat daar specifiek wordt bijgehouden hoe de afzonderlijke artikelen van de Europese regelingen zijn geïmplementeerd. Daarbij kan het bepalingen betreffen uit zowel richtlijnen als verordeningen. Hieruit kan men gemakkelijk de invloed op de kwaliteit en de inhoud van de nationale regelgeving traceren. Overigens viel het ontwikkelen van een methode om de kwalitatieve aspecten van Europese invloed te meten buiten dit onderzoek.

Stappenplan bij het opzetten van de permanente monitor:

1. vooronderzoek: op welke wijzen beïnvloedt het Europese recht bepaalde beleidsterrein(en). Aan de hand van dit onderzoek evt. beslissen welke nationale en Europese regelgevingssoort / beleidsterreinen in de monitor wordt begrepen.
2. opzetten van de databestanden met de nationale regelingen van het desbetreffende beleidsterrein(en) en met de Europese regelingen die voor bepaald(e) beleidsterrein(en) van belang zijn.
3. beslissen vanaf welke datum de geconsolideerde versie van de nationale en Europese regelingen in de databestanden worden opgenomen
4. invoeren van de gegevens over de geldende nationale en Europese regelingen in de databestanden
5. bij de nationale regelgeving vermelden de gevonden kwantitatief en/of kwalitatief invloed van de Europese regelingen
6. de gegevens over de regelingen en de gevonden invloed periodiek bijhouden
7. ijkdatum vaststellen waarop Europese invloed voor alle beleidsterreinen wordt berekend

4.4. De plaatsing van de monitor

Een permanente monitor kan op twee manieren operationeel worden gemaakt. Ten eerste kan een zelfstandig, interdepartementaal databestand worden opgezet, met een universele tabelstructuur waarop alle wet- en regelgevende instanties hun publicaties plaatsen. Deze variant zal mogelijk extra handelingen voor het ambtenarenapparaat opleveren. De keuze om de permanente monitor bij een daarvoor aangewezen instelling onder te brengen ligt daarom misschien meer voor de hand. Hieronder worden ze beide kort toegelicht.

Een 'intern beheerde' monitor

Sommige ministeries hebben een eigen database waarin wet- en regelgeving op specifieke beleidsgebieden wordt bijgehouden. Voor de werking en betrouwbaarheid van de uiteindelijke

permanente monitor zou het van belang zijn deze zelfstandige databases van de verschillende ministeries compatibel te maken met de permanente monitor. Dit zou de betrouwbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek naar de invloed van de Europese regelgeving vergroten. Tijdens het *pilot*-monitor project heeft het T.M.C. Asser onderzoeksteam kennis gemaakt met het databestand van het ministerie van VROM. Dit bestand heeft tot doel het implementatieproces bij te houden. Daartoe worden de Europese regelgeving die moet worden geïmplementeerd en de desbetreffende nationale uitvoeringsmaatregelen bijgehouden. Door een aanpassing in de tabelstructuur zou aan het databestand een functie van permanente monitor kunnen worden toegevoegd. Het systeem zal dan moeten worden uitgebreid en aangepast, zodat meer zoekfuncties kunnen worden uitgevoerd. Het zou noodzakelijk zijn om uit dit databestand concrete aantallen af te kunnen leiden, zoals hoeveel nationale uitvoeringsmaatregelen, afkomstig van het DG milieu, er als gevolg van de Europese invloeden zijn gewijzigd of tot stand gekomen binnen een bepaalde periode. Een aantal van dit soort databanken kan in onderlinge samenhang de functie van een permanente monitor uitoefenen.

De permanente monitor kan worden opgezet als een zelfstandig databestand, waaraan alle wet- en regelgevers en een aantal ZBO's en product- en bedrijfsschappen in universele codes hun regelingen en de eventuele Europese invloed kunnen verwerken. De monitor zou bereikbaar kunnen worden gemaakt via het internet, evt. met een inlogcode, vergelijkbaar met de afgeschermdede website van ECER. De wet- en regelgevers zouden in deze variant alle zelf verantwoordelijk voor de volledige invoering van de relevante gegevens.

Een 'extern beheerde' monitor

Een centraal beheerde permanente monitor zal op basis van goede afspraken tussen alle betrokken ministeries en regelgevende instanties in Nederland operationeel moeten worden. Om de lastendruk van een eventuele monitor zoveel mogelijk te beperken moet hij geplaatst worden bij een externe instelling met kernactiviteiten die zo dicht mogelijk bij de essentie van de monitor, het genereren van objectieve feiten ten behoeve van de politieke beeldvorming met betrekking tot Europa, liggen. In het geval dat de permanente monitor wordt bijgehouden door een daarvoor aangewezen instelling of organisatie, zal de input op een overzichtelijke wijze moeten worden aangeboden, met alle relevante gegevens. Het verdient hoe dan ook aanbeveling de vermelding van eventuele Europese invloed standaard in de publicatie op te nemen.

4.5. Geschatte kosten voor de permanente monitor

Uit het *pilot*-monitor project bleek dat het traceren van Europese invloed een tijdrovende bezigheid is. De onderzoekers hebben bij overzichtelijke gegevensverwerking vanaf www.wetten.nl gemiddeld ongeveer 50 à 60 nationale wetten of regels per dag in de databestanden verwerkt. Het traceren van Europese invloed vereiste vaak een verdergaande zoektocht, waarbij teruggegaan moest worden naar oude regelingen en bijhorende kamerstukken. Soms kon Europese invloed op een in Nederland geldende wet of regeling enkel worden getraceerd op grond van literatuurstudie.

Instellen permanente monitor en bijhouden

Voor de instelling van de permanente monitor is een vooronderzoek op alle overige dan wel geselecteerde beleidsterreinen vereist, naar het voorbeeld van het *pilot*-onderzoek. Het

voorwerk voor de permanente monitor zal dus bestaan uit het inventariseren van Nederlandse regelgeving en de eventuele Europese regelgeving en rechtspraak daarop, voor alle overige dan wel voor de geselecteerde beleidsgebieden.

Uitgaande van het rapport *Alle regels tellen* omvat het totale Nederlandse regelgevingsbestand ongeveer 12.000 regelingen. Daarbij is geen rekening gehouden met de regelingen van ZBO's en PBO: circa 1.300 regelingen.⁵⁷ Ten behoeve van de *pilot*-monitor zijn reeds ca. 1.500 regelingen verwerkt.

Voor de permanente monitor die alle overige beleidsterreinen zou willen omvatten zullen dus eerst circa $13.300 - 1.500 = 11.800$ regelingen in het databestand moeten worden ingevoerd. Bij een verwerkingsnelheid van 60 records per dag zou dit $11.800 : 60 = 196$ mandagen kosten.

Daarnaast zullen alle rechtstreeks werkende Europese regelingen geïnventariseerd moeten worden, waarbij kan worden teruggevallen op bestaande Europese en nationale databases. De kosten hiervoor zijn niet nader beschouwd.

De ervaring leerde dat circa 25 % van de ingevoerde gegevens nader op Europese invloed moest worden onderzocht. Dat kostte gemiddeld evenveel tijd als het invoeren zelf. Dat betekent ca. $196 : 4 = 49$ extra mandagen werk.

In het *pilot*-onderzoek vergde het definiëren van invloedsaspecten en het afbakenen van het onderzoeksgebied meer tijd, naarmate meer specifieke gevallen werden gevonden. Op grond van het 'tijdschrijven' kan globaal worden uitgegaan van de verhouding gegevensverwerking : definiëring/afbakening onderzoeksgebied = 1 : 1.

Een ruwe schatting van de kosten van de opbouwfase voor een permanente monitor komt derhalve neer op:

$(196 + 49) \times 2 = 490$ mandagen.

Het vervolgens 'bijhouden' van de monitor zal goedkoper zijn, en vergt een regelmatige inventarisatie van alle nieuwe regelingen. Indien de aanbevelingen met betrekking tot het vermelden van Europese invloed worden overgenomen, zal het bijhouden van de monitor bijna een routineklus kunnen zijn die op basis van afspraken tussen de regelgevende instanties en de instelling die de monitor beheert relatief eenvoudig kan worden verricht. Eén of twee keer per jaar zouden alle publicaties van Nederlandse regelgeving geïnventariseerd moeten worden, en verwerkt in de database.

⁵⁷ Op 28 juni 2006 is het totale aantal ZBO en PBO regelingen volgens wetten.nl: 1.271 stuks.

5. De uitkomsten

Steeds vaker wordt de vraag gesteld hoe groot de invloed is van Europese regelgeving op de in Nederland geldende regelgeving. Het parlement en anderen oefenen steeds meer druk op de regering uit om deze vraag te beantwoorden. Experts zijn het er over eens dat om deze vraag te kunnen beantwoorden onderzoek nodig is.⁵⁸

Uit het onderzoek van de *pilot*-monitor EU invloed is gebleken dat op het gebied van onderwijs ten minste 6 % van de in Nederland geldende wet- en regelgeving door Europees recht en Europese rechtspraak is beïnvloed. Op het gebied van milieu bleek dit percentage anders te liggen, namelijk ten minste 66 %.

De *pilot*-monitor is in staat om op basis van de inputinformatie statistische percentage en informatie te geven over de invloed van Europese regelgeving op Nederlandse wet- en regelgeving.

De onderzoeksresultaten zijn verkregen op grond van de volgende gegevens:

Databestand Nederlandse regelgeving:

De database met Nederlandse maatregelen bevat op het gebied van onderwijs en milieu:

- 1003 maatregelen (*records*), waarvan:
 1. 160 wetten
 2. 316 AMvB's
 3. 48 Koninklijke besluiten
 4. 479 ministeriële regelingen

Deze maatregelen hebben zowel betrekking op milieu als op onderwijs. Gevoeglijk kan in het systeem naar regelgeving afkomstig van VROM of OCW worden gezocht.

Met betrekking tot **milieu** bevat het databestand Nederlandse regelgeving de volgende 432 regelingen:

- 38 wetten (waarvan bij 15 beïnvloeding is vastgesteld)
- 173 AMvB's (waarvan bij 126 beïnvloeding is vastgesteld)
- 18 Koninklijke besluiten (12 beïnvloed)
- 203 ministeriële regelingen (111 beïnvloed)

Verder valt uit databank 2 op te maken dat er op het gebied van milieu 59 rechtstreeks werkende EG-verordeningen bestaan.

Dat zijn in totaal 432 nationale maatregelen en 59 rechtstreeks werkende EG-maatregelen. Van de 432 nationale maatregelen is in 264 gevallen Europese beïnvloeding vastgesteld.

⁵⁸ Verslag expertmeeting d.d. 8 februari 2005 (bijlage 3).

Met betrekking tot **onderwijs** bevat het databestand Nederlandse regelgeving de volgende 571 regelingen:

- 122 wetten (waarvan bij 6 beïnvloeding is vastgesteld)
- 143 AMvB's (waarvan bij 4 beïnvloeding is vastgesteld);
- 30 Koninklijke besluiten (0 beïnvloed)
- 276 ministeriele regelingen (9 beïnvloed)

Verder valt uit databank 2 op te maken dat er op het gebied van onderwijs 16 rechtstreeks werkende EG-verordeningen bestaan.

Dat zijn in totaal 571 nationale maatregelen en 16 rechtstreeks werkende EG-maatregelen. Van de 571 nationale maatregelen is in 19 gevallen Europese beïnvloeding vastgesteld.

Databestand Europese regelgeving:

De database met Europese regelgeving en jurisprudentie bevat:

- 1290 CELEX-verwijzingen, waarvan:
 1. 498 beschikken en besluiten;
 2. 352 richtlijnen;
 3. 75 verordeningen (59 milieuverordeningen; 16 onderwijsrichtlijnen).
 4. 1 uitvoeringsovereenkomst;
 5. 222 uitspraken van het Hof van Justitie van de EG.
- 578 verwijzingen naar Europese instellingen, waarvan:
 1. 258 naar de Raad en het Parlement;
 2. 94 naar de Europese Commissie;
 3. 226 naar het Hof van Justitie van de EG.

Toelichting:

Tot het einde van het onderzoek is gewerkt aan de inhoud van de databestanden. Alle opgenomen records zijn nagekeken op eventuele invloed, waarbij grondig spoorwerk niet zelden alsnog de conclusie opleverde dat er van Europese invloed sprake was.

De in databestand Europese regelgeving opgenomen Europese regelingen zijn nader onderzocht op het juiste repertorium. Indien bleek dat verordeningen uit het Europese milieu- of onderwijsrepertorium in Nederland onder een ander beleidsterrein vallen, zijn deze uit de databestanden verwijderd, omdat in geval van strijd de nationale definiëring prevaleert.

De percentages die de *pilot*-monitor geeft, spreken niet voor zich. De betekenis die aan de meetresultaten kan worden toegekend, wordt mede bepaald door de definities en de onderzoeksmethode. Hoe strevenwaardig een alomvattende monitor ook is, ten aanzien van praktische uitvoeringsmogelijkheden, werklast en de financiële haalbaarheid moeten concessies gedaan worden.

6. Conclusies en aanbevelingen

Het *pilot*-monitor project heeft een onderzoeksmethode ontwikkeld voor het meten in *kwantitatieve zin* van de invloed van de Europese regels op de in Nederland geldende wet- en regelgeving. Voor twee beleidsterreinen, te weten onderwijs en milieu, werd in kwantitatieve zin onderzocht hoe groot de invloed van Europese regels en rechtspraak is op de in Nederland geldende regelgeving afkomstig van de ministeries van VROM/OCW als hoofdverantwoordelijke ministeries. De *pilot*-monitor onderzocht tevens de mogelijkheden voor het opzetten van een brede, permanente monitor inzake Europese invloed.

De Europese invloed laat zich niet eenvoudig vaststellen. Met de *pilot*-monitor streefden de onderzoekers ernaar een zo volledig mogelijk beeld van de kwantitatieve invloed van het Europese recht weer te geven. Toch stonden de onderzoekers voor bepaalde keuzes die bepalend waren voor de resultaten van het onderzoek. Een voorbeeld daarvan is de keuze voor een bepaalde datum waarop zowel de Europese als de nationale regelgeving geldig is of de keuze om enkel de geconsolideerde versie van de nationale regelgeving te onderzoeken. De resultaten van het onderzoek waren vervolgens onderworpen aan verschillende ‘beperkende factoren’ die de onderzoekers in de weg stonden. Beperkende factoren zijn bijvoorbeeld het niet expliciet vermelden van de Europese invloed in nationale regelgeving en officiële publicaties, alsook bijvoorbeeld het gebrek aan elektronische beschikbaarheid van de kamerstukken/staatsbladen/staatscouranten vóór 1995. Hierdoor bleek het onmogelijk om een integraal onderzoek uit te voeren naar alle mogelijke Europese invloed op de in Nederland geldende wet- en regelgeving.

De *pilot*-monitor stelt vast dat in bepaalde gevallen sprake is van invloed en kon op die manier een kwantitatief beeld schetsen op de twee beleidsterreinen. De *kwalitatieve* mate van invloed op regelgeving komt echter niet tot uitdrukking in het uiteindelijke beïnvloedingspercentage. Het percentage zegt dus niet hoe sterk (inhoudelijk) de in Nederland geldende regelgeving beïnvloed wordt of hoe ‘Europees’ onze regelgeving is. Om het antwoord op deze vraag te geven zal een meer inhoudelijk, kwalitatief onderzoek nodig zijn. Dergelijk onderzoek is weliswaar wenselijk maar tegelijkertijd moeilijk te verrichten, omdat moet worden nagegaan hoeveel en vooral welke wijzigingen of nieuwe in Nederland geldende regelgeving, al dan niet onder invloed van het Europese recht, in een bepaalde periode tot stand is gekomen. Daarbij zal men vooral moeten letten op de factoren die het maken van de regels belastend maken en deze vervolgens ook verschillend moeten waarderen. Alleen dan kan namelijk iets gezegd worden over het feitelijke belang van EU-recht voor burgers, bedrijven of de maatschappij. Niet alle regels grijpen namelijk even diep in de samenleving in.

De *pilot*-monitor biedt een aantal aanknopingspunten voor het opzetten van een permanente monitor die in kwantitatieve zin meet (gewoon een kwestie van tellen, derhalve) en alle beleidsterreinen beslaat. Een dergelijke monitor zal een meer compleet beeld van de Europese invloed geven. Sommige beleidsterreinen worden namelijk veel en sommige weinig door het Europese recht beïnvloed. Het onderzoek bevestigde het vermoeden dat op milieugebied er een hoge invloed van Europa bestaat (te weten in ten minste 66% van de nationale regelingen) en dat er op het terrein van onderwijs zoals verwacht een geringere invloed van Europa uitgaat (namelijk in ten minste 6% van de nationale regelingen). De hoogte van het beïnvloedingspercentage is dus sterk afhankelijk van het beleidsveld.

De ontwikkelde onderzoeksmethode lijkt zich te lenen voor toepassing op andere beleidsterreinen. Daarbij kan een bredere, permanente monitor zo ingericht worden dat de ontwikkelingen in de loop van de tijd gevolgd kunnen worden en trends zichtbaar kunnen worden gemaakt. De permanente monitor kan ook weergeven hoeveel en welke wijzigingen van Nederlandse of Europese regelgeving in een bepaalde periode werden doorgevoerd. In die zin is het van belang niet bij de geconsolideerde versie maar juist bij elke nationale wijziging van een regeling Europese invloed apart te noteren. Eén of twee keer per jaar zouden alle publicaties van Nederlandse regelgeving geïnventariseerd moeten worden, en verwerkt in de database.

De kwantitatieve invloed kan dus wel degelijk gemeten worden. Dit kan intern (interdepartementaal) worden gedaan, maar de meting kan ook door een externe organisatie worden verricht. Het verdient, los van deze keuze, aanbeveling dat Europese invloed inzichtelijker wordt gemaakt. Dat kan door op wetten.nl de herkomst van wetgeving duidelijker weer te geven, en door in Staatsbladen en in de Staatscourant de Europese invloed structureel te vermelden.

Hoewel de *pilot*-monitor zekere beperkingen kent, is het nuttig gebleken om deze monitor uit te voeren. De *pilot*-monitor is een bewustmakingsinstrument. Het vergroot het inzicht in de verhouding tussen het Europese en het nationale recht en draagt bij tot meer kennis en inzichten over de invloed van het Europese recht. Het biedt ook meer inzicht in de problematiek en maakt de discussie over het opzetten en de realiseerbaarheid van de permanente monitor mogelijk. Voor de politiek maar ook voor de maatschappij is het zeker van belang om meer te weten te komen over hoeveel nationale regelgeving door Europa wordt beïnvloed en waar ze hun invloed op moeten uitoefenen. Ook is het van belang om te weten te komen welke beleidsterreinen veel en welke slechts marginaal door Europees recht worden beïnvloed en welke departementen dus eventueel meer in Europese expertise en kennis moeten investeren en meer betrokken moeten worden bij de totstandkoming van de Europese regelgeving. Het onderzoek kan tevens als instrument dienen om de bevolking, de geïnteresseerde burgers, voor te lichten.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Prof. Dr. J.W. de Zwaan (Clingendael Instituut en Erasmus Universiteit Rotterdam),
voorzitter;

Drs. J. Hazenberg (Buitenlandse Zaken), secretaris;

Mr. drs. E.L.H. de Wilde (Buitenlandse Zaken);

Mr. L.J. Vester (Justitie);

Mw. mr. G.B.K. Roos-Schalij (OCW);

Mr. G. Hoevenaars (VROM), later vervangen door mw. mr. A.M. Sewandono;

Mr. J.W.G. Kooistra (Justitie), gedurende de eerste twee bijeenkomsten.

Bijlage 2 Voorstel Pilot Onderzoek EU-monitor (T.M.C. Asser Instituut)

Algemene achtergrond

Steeds vaker wordt de vraag gesteld hoe groot de invloed is van Europese regelgeving op de in Nederland geldende regelgeving. De media en ook het parlement oefenen steeds meer druk uit om deze vraag te beantwoorden, en experts zijn het er over eens dat om deze vraag te kunnen beantwoorden onderzoek nodig is. De behoefte aan een nauwkeurig meetinstrument wordt erkend door de regering. Minister Donner heeft in zijn brief van 27 oktober 2004 aan de Tweede Kamer dienaangaande te kennen gegeven dat hij met de staatssecretaris voor Europese Zaken in overleg zal treden om een monitoring systeem te gaan opzetten ter aanvulling van een permanente monitor van de Nederlandse wetgeving zoals die van het WODC.

Het Asser Instituut doet sinds 1982 onderzoek naar de implementatie van EG-richtlijnen door de Nederlandse overheid. Het heeft daartoe een database opgebouwd waarin naast de EG-richtlijnen thans ook andere EU regelgeving, zoals kaderbesluiten, wordt opgenomen welke tot aanpassing van de Nederlandse wet- en regelgeving heeft geleid of nog moet leiden. Daarnaast beschikt het Instituut over eigen documentatie en informatiesystemen op het gebied van Europees recht, o.a. een systeem met de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Deze informatiesystemen vormen een goede basis vormen voor kwantitatief onderzoek naar de EU-invloed op de in Nederland geldende regelgeving, en zijn als zodanig ook al gebruikt door interne en externe onderzoekers (met name onderzoekers van de universiteiten van Leiden en Utrecht). Tevens kunnen zij met enige aanpassingen als basis dienen voor het opzetten van een monitoring systeem.

Tijdens een expertmeeting op 8 februari 2005, op verzoek van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie georganiseerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en het T.M.C. Asser Instituut, zijn aanbevelingen gedaan ten aanzien van de omvang en reikwijdte van een kwantitatief onderzoek naar de invloed van Europese regels en voor het inrichten van een monitor, en werd benadrukt dat dergelijk kwantitatief onderzoek aan de basis van eventueel later uit te voeren kwalitatief onderzoek inzake de EU-invloed op in Nederland geldende regelgeving kan staan. Er zijn voor een dergelijk onderzoek wel een aantal kengetallen en ervaringsgegevens bekend, maar deze zijn onvoldoende om nu al te komen tot een realistische schatting van de kosten verbonden aan een dergelijk onderzoek. Dat geldt evenzeer voor de inrichting van een (permanente) monitor.

Hierna wordt een voorstel gedaan voor een kwantitatieve pilot-study uit te voeren naar de EU-invloed op een tweetal beleidsterreinen: een terrein dat sterk beïnvloed wordt, bv. milieu, en een dat zwak beïnvloed wordt, bv. onderwijs. De pilot-study kan gebruikt worden om het instrumentarium te ontwikkelen en de haken en ogen van zulk onderzoek in kaart te brengen, en met name bezien in hoeverre ervaringen transposeerbaar zijn van het ene op het andere terrein. Op basis daarvan kunnen dan in een later stadium de beslissingen worden genomen over vervolgonderzoek dat zich ook tot andere beleidsterreinen uitstrekt, en mogelijk ook over meer kwalitatief ingericht onderzoek. Bovendien kan dit onderzoek desgewenst als basis (en nulmeting) dienen voor longitudinaal onderzoek op deze beleidsterreinen, waarbij dus over enige tijd opnieuw gekeken zou worden hoe dan de stand van zaken is. Deze pilot-study beperkt zich derhalve tot een tweetal beleidsterreinen en beoogt tevens ervaringsgegevens op

te doen teneinde in een later stadium een weloverwogen besluit te kunnen nemen tot het al of niet inrichten van een permanente monitor.

Doel van de pilot-study

Het algemene doel van de pilot-study is ervaring op te doen t.b.v. een mogelijk op te zetten permanente monitor betreffende de invloed van de EU-regelgeving op de Nederlandse regelgeving.

De specifieke doelen zijn:

1. Het ontwikkelen van een onderzoeksmethode voor het meten in kwantitatieve zin van de invloed op van de EU-regels op de Nederlandse regelgeving op twee beleidsvelden, bijvoorbeeld Milieu en Onderwijs: welke kwantitatieve indicatoren zijn denkbaar om op de te onderzoeken beleidsvelden de mate van invloed te meten?
2. Het inrichten van een pilot-informatiesysteem
3. Het doen van aanbevelingen voor vervolgonderzoek:
 - a. 'verticale bruikbaarheid': mogelijkheid tot bruikbaarheid voor periodieke meting binnen het betreffende beleidsterrein;
 - b. 'horizontale bruikbaarheid': transponeerbaarheid daarvan naar andere beleidsterreinen.
4. Het doen van aanbevelingen ten aanzien van het inrichten van een permanente monitor a. Hoe kan een brede monitor EU-invloed worden opgezet? b. Welke andere lessen zijn te trekken t.b.v. het opzetten van een brede monitor?
 - (b.v.: hoe kan de relatie met de WODC-monitor inhoud krijgen? hoe kan van departementale ervaringen gebruik worden gemaakt?)
 - c. Wat zullen - bij benadering - de kosten van het opzetten en het beheer van de beoogde brede monitor zijn?

Concrete onderzoeksvragen zijn:

Omvang van het regelingenpakket dat op deze beleidsvelden betrekking heeft (Europees en Nederlands)

Langs welke wegen beïnvloedt de EU de in Nederland geldende regelgeving op bijvoorbeeld de beleidsvelden Milieu en Onderwijs? Vb: richtlijnen, verordeningen, hofuitspraken, commissiebesluiten etc.

Wat zijn daarbij originele en wat zijn de afgeleide bronnen? (vb: de richtlijn is de originele bron, een Hofuitspraak over een richtlijn is een afgeleide rechtsbron). Wat is de formele herkomst van het Nederlandse recht op de te onderzoeken beleidsvelden? (te onderscheiden: rechtstreeks werkende EU-regelgeving en wetgeving van nationale herkomst)

Welke kwantitatieve indicatoren zijn denkbaar om in deze beleidsvelden de mate van invloed van het EU-recht op het nationale recht te meten (b.v. aantal regelingen, financiële consequenties, administratieve lasten, aantal geraakte bedrijven)? Op welke van deze factoren baseren de betrokkenen in deze velden in hoofdzaak hun perceptie van de invloed van de EU?

Welke van deze indicatoren lenen zich voor objectieve en herhaalde toepassing? Uitgaande van de hiervoor geïdentificeerde indicatoren: in welke mate is de wetgeving van nationale herkomst in de beleidsvelden inhoudelijk beïnvloed door Europees beleid en regelgeving? Welke gradaties zijn daarbij te onderkennen? (Denk hierbij aan de schaal, rechtstreekse implementatie, nationale beleidskeuzes binnen implementatie, EU-recht als randvoorwaarde bij nationaal recht, zuiver nationaal beleid). In welke mate is de invloed specifiek voor de beleidsvelden (bv. milieurichtlijnen) dan wel beleidsveldoverschrijdend? (non-discriminatiebeginselen, notificatierichtlijn etc.) Welke van de geïdentificeerde indicatoren lijken ook toepasselijk op andere rechtsgebieden, en welke zijn specifiek voor het beleidsterrein?

Activiteiten en Resultaten

De volgende activiteiten zullen worden ontplooid:

1. Inventarisatie kernbronnen op de afgesproken beleidsterreinen
Inventarisatie van de beschikbare bronnen van de EU en in Nederland, zowel de openbaar toegankelijk bronnen, als die aanwezig bij de verschillende departementen, het WODC en adviesorganen (bv. RvSt). De laatste met behulp van een questionnaire.
2. Inventarisatie EU en NL- regels (incl. ZBO- en PBO-regelingen) op de twee beleidsterreinen, incl. inventarisatie van de z.g afgeleide bronnen van invloed.
3. Informatie- en gegevensanalyse
Analyse van de informatiebehoefte, analyse van de beschikbare bronnen en gegevens, analyse van de toe te voegen meta-data (bv beleidssectoren)
4. Database ontwerp / inrichten ondersteunende ICT-infrastructuur
 - Opstellen van functioneel en technisch ontwerp
 - Opstellen van import procedures en koppelingen met bestaande databases
 - Testen van database
 - Opzetten systeemdokumentatie
5. Desk research
 - Quickscan van vergelijkbaar onderzoek in de EU-Lidstaten.
 - Definiëren van objectieve criteria en schaling van invloed per juridisch instrument, bv. verordening = 100%, de ratio EU-regels - NL regels per beleidssector etc.
 - Ontwikkelen van indicatoren
 - Leggen van verbanden tussen de EU-regelgeving en NL-wetgeving
 - Scannen van NL-wetgeving op mogelijke invloed van EU-regels
6. Interviews
Interviews met in ieder geval de hoofden wetgeving van de betrokken departementen
7. Consultatie deskundigen
Deskundigen uit de academische wereld zullen worden geconsulteerd met name met het oog op signalering van de directe en indirecte invloed van bijvoorbeeld de rechtspraak en ter toetsing van de onderzoeksmethoden en onderzoeksresultaten. Daartoe kan o.a. een expert-meeting worden georganiseerd.

Verwachte resultaten

1. Een percentage per onderzochte beleidssector van de gemeten invloed
2. Methode van onderzoek, kennis en informatie welke als basis kan dienen voor een vervolgonderzoek voor het meten van de invloed in kwalitatieve zin
3. Aanbevelingen voor de inrichting van een permanente monitor

Afbakening van het onderzoek

Het gaat om het meten van de invloed van het juridische instrumentarium van de Europese Unie, niet om het meten van EU-beleid in algemene zin. Het meten van de invloed van het juridische instrumentarium van andere Europese organisaties, zoals verdragen van de Raad van Europa, is niet aan de orde.

Het juridische instrumentarium van de EU wordt voor het doel van het onderzoek gedefinieerd als bestaande uit:

- Verdragsbepalingen
- Verordeningen
- Richtlijnen
- Beschikkingen en besluiten, incl. besluiten in comitologieverband genomen
- Kaderbesluiten in het kader van de derde pijler

- Rechtspraak, zoals die van het HvJ en het GvEA met gevolgen voor in Nederland geldende wet- en regelgeving

Het betreft in principe het meten van alle Europese regelgeving op de te onderzoeken beleidsterreinen. Er is geen afbakening in de tijd. Prioriteit in het onderzoek zal echter worden gegeven aan het meten van de invloed van de per 1 mei 2005 geldende EU-regels (geschat op ca. 14.000 regels) en de rechtspraak sinds 1996. Insteek van het onderzoek is de geldende Nederlandse regelgeving, inclusief de relevante ZBO- en PBO-regelgeving.

Niet tot het onderzoek behoort:

- Het meten van de invloed in kwalitatieve zin

Methodologie

Het onderzoek zal vooral bestaan uit desk-research in de belangrijkste bronnen van de regelgeving van de EU en Nederland teneinde het voor Nederland relevante juridisch instrumentarium van de EU vast te stellen en in kaart te brengen. De Nederlandse regels die zijn beïnvloed zullen worden getraceerd aan de hand van onder meer:

- Verwijzingen in de considerans van uitvoeringsmaatregel
- Memorie van Toelichting regeling
- Departementale Startnotities (voor nieuwe EU-regels)
- ICER fiches

Op basis van de uitkomsten van de desk-research zal een questionnaire worden gestuurd naar de verschillende departementen. Op basis van de uitkomsten van de desk-research en de questionnaires zullen met de verschillende departementen interviews worden gehouden.

Waar nodig, zullen met name ten aanzien van de invloed van de rechtspraak deskundigen worden geïnterviewd en zal gebruik worden gemaakt van aan te leveren fiches. De voorlopige resultaten zullen worden besproken in een expert-meeting.

Uitgangspunten en randvoorwaarden

- Het kwantitatieve onderzoek van de monitor kan de basis vormen van eventueel verder kwalitatief onderzoek.
- De gegevens van de monitor zijn vrij beschikbaar voor onderzoeksdoeleinden.
- Het onderzoek zal uitspraken doen over een eventuele spanning tussen relevantie van indicatoren (in de perceptie van betrokkenen bij het beleidsterrein) en de horizontale of verticale bruikbaarheid daarvan.
- Een communicatieplan maakt onderdeel uit van het onderzoeksplan.

Aannames

1. Departementen zijn bereid mee te werken aan het onderzoek en daartoe informatie ter beschikking te stellen.
2. Er kan gebruik gemaakt worden van de WODC monitor Algemeen regelgevingbestand
3. De database m.b.t. tot de EG-richtlijnen documentatie van het Asser Instituut wordt als uitgangspunt gebruikt voor leggen van koppelingen en analyse van gegevens
4. Onderzoeksresultaten kunnen worden gepubliceerd

5. Het Asser Instituut is eigenaar van de verzamelde gegevens en vrij daar over te beschikken en te publiceren, met inachtneming van de regels van Openbaarheid van bestuurlijke informatie

Project organisatie

Opdrachtgever is het ministerie van Buitenlandse Zaken mede namens het ministerie van Justitie vertegenwoordigd door ...

Projectleider is Dr. W.Th. Douma, Hoofd afdeling Europees Recht van het T.M.C. Asser Instituut.

Het *Onderzoeksteam* zal bestaan uit medewerkers van het Asser Instituut met deskundigheid op de volgende gebieden:

1. Europees recht
2. EU-documentatie en Documentatie en informatie NL-overheid
3. Informatietechnologie

Het team kan worden aangevuld met medewerkers van bv. de NL universiteiten en mogelijke partners in het onderzoek, zoals het WODC. Samenwerking met het WODC op deze manier en/of via een begeleidingscommissie dient te verzekeren dat de pilot-gegevens zo goed mogelijk aansluiten bij de WODC inzichten inzake het monitoren van de Nederlandse wetgeving van het WODC.

Onderzoeksteam	
Dr. W. Th. Douma	Projectleider
Mr. K. Feenstra	Junior onderzoeker
Mr. J.S. de Jongh	Informatietechnologie
Mevr. V. Verkruijsen	Documentalist
Mevr. A. de la Parra	Projectmanager

Afhankelijk van de verdere wensen van de opdrachtgevers zal een *Begeleidingscommissie* worden ingericht met als mogelijke taken:

1. Monitoring van het onderzoek
2. Inhoudelijke begeleiding en advisering in het onderzoek
3. Beoordeling resultaten

De begeleidingscommissie kan desgewenst worden samengesteld uit de opdrachtgever en deskundigen uit de overheid en de academische wereld. De projectleider neemt deel aan het overleg van de begeleidingscommissie.

Tijdpad

De pilotstudy heeft een duur van 6 maanden. De studie kent de volgende fases:

Fase 1 Opstartfase (maand 1)

- Inrichten projectorganisatie, incl. formeren begeleidingscommissie
- Formeren onderzoeksteam
- Afbakening taken met partners en informatieleveranciers

Fase 2 Ontwikkelingsfase (maand 2 - 6):

- Inventarisatie bronnen
- Informatie- en gegevensanalyse

- Database-ontwerp / Inrichten ICT-infrastructuur
- Desk research
- Questionnaire
- Interviews

Fase 3 Afronding (maand 7-9):

- Expert-meeting
- Rapportage

De volgende rapportages vinden plaats: Projectfase
rapportage - eindrapport

Het concept eindrapport zal binnen een maand na afronding van fase 2 worden voorgelegd aan de begeleidingscommissie. Het eindrapport zal binnen 1 maand na acceptatie door de begeleidingscommissie worden aangeboden aan de opdrachtgevers.

Den Haag, juni 2005

Jan de Jongh en Wybe Th. Douma, T.M.C. Asser Instituut

Bijlage 3 Verslag Expertmeeting d.d. 8 februari 2005

De invloed van EU-recht op de in Nederland geldende regelgeving

De opmaat naar monitoring

In het publieke debat wordt steeds vaker de vraag gesteld hoe groot de invloed is van Europese regels op de in Nederland geldende regelgeving. Het antwoord op deze vraag blijkt niet eenvoudig te geven. Tijdens een expertmeeting op 8 februari 2005, georganiseerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en het T.M.C. Asser Instituut, bespraken twintig betrokkenen vanuit de departementale en wetenschappelijke wereld de complexiteit van het onderzoek dat nodig is om die Europese invloed te kunnen vaststellen. Een lijst van aanwezigen zit in de bijlage van dit verslag.

Monitoring

De deelnemers aan de discussie, grotendeels specialisten op het terrein van Europees recht en bestuur, onderstreepten de noodzaak om te komen tot een onderzoek, waarin, om te beginnen in kwantitatieve zin, wordt vastgesteld hoe groot de invloed van Europese regels is voor de in Nederland geldende regelgeving. ‘Je moet op zijn minst weten hoeveel EU-regels er zijn die invloed hebben op de in Nederland geldende regelgeving’, aldus een van de deelnemers. Daarbij sprak de deelnemers een systeem van kwantitatieve monitoring aan, dat ontwikkelingen in de loop der tijd op het spoor kan komen.

Door Buitenlandse Zaken en Justitie werd aangegeven dat de media steeds meer druk uitoefenen op de regering om vragen op dit terrein te kunnen beantwoorden en dat ook vanuit het parlement signalen komen. Zo drong het Eerste Kamerlid Jurgens onlangs opnieuw aan op beantwoording van de vraag hoe het staat met de invloed van de EU-regelgeving op Nederlandse regels.

De regering erkent de behoefte aan een nauwkeurig meetinstrument. In oktober 2004 gaf minister Donner van Justitie in een brief aan de Eerste en Tweede Kamer aan dat hij in overleg zal treden met de staatssecretaris voor Europese Zaken om speciaal daarvoor een monitoringsysteem te gaan opzetten in aanvulling op een permanente monitor Nederlands regelgevingsbestand, die door het WODC wordt opgezet.

Volgens de deelnemers is er nog weinig te zeggen over de omvang van de invloed van EU-regels. Uit recente onderzoeken van De Jong/Herweijer (‘alle regels tellen’) en Bovens/Yesilkagit zou de indruk kunnen ontstaan dat het wel meevalt met de invloed van Brussel op de Nederlandse regelgeving. Maar tijdens de expertmeeting werd erop gewezen dat beide onderzoeken zich richten op maar een beperkt deel van de EU-regels, te weten EG-richtlijnen, en in het eerste geval van een onjuiste premisse uitgingen (één richtlijn leidt tot één wijziging van of één nieuwe Nederlandse regeling) en dat deze onderzoeken daarom te beperkt van opzet zijn om harde uitspraken over de Europese invloed te kunnen doen. Naar aanleiding hiervan ontspon zich een discussie over de vraag hoe wenselijk of onwenselijk het is om onderzoek te verrichten dat slechts een deel van de kwantitatieve vragen bestrijkt, en ook meer kwalitatieve vragen over de mate van invloed buiten beschouwing laat. Uiteindelijk werd toch de wenselijkheid onderschreven van een breed kwantitatief onderzoek (breder dan de eerdere onderzoeken), dat in opzet vooraf is

doorgesproken met zowel bestuurskundige als Europeesrechtelijke experts. ‘Begin bij het begin: gewoon tellen. Want we weten eigenlijk nog bijna niets’, werd van verschillende zijden opgemerkt.

Alleen het juridisch instrumentarium

Tijdens de expertmeeting werd ook stilgestaan bij de vraag wat er met ‘invloed’ wordt bedoeld. Ofwel: wat moet er onderzocht worden? Wordt daar alleen Europese regelgeving onder verstaan of het EU-beleid in het algemeen? In dat laatste geval kan het onderzoek dus niet beperkt worden tot het juridische instrumentarium, maar zal het ook bijvoorbeeld besluiten, resoluties, verklaringen en de resultaten van de open coördinatiemethode/Lissabonstrategie moeten omvatten. Bovendien is het mogelijk dat Nederlandse regelgeving nu al wordt beïnvloed door het debat over de mogelijke toetreding van Turkije tot de EU.

Het probleem, zo stelden de deelnemers, is echter dat het onderzoek dan ‘in de zachtere materie’ terecht komt en moeilijk af te bakenen is. ‘Je kunt het onderzoek wel als een olievlek uitbreiden, maar dan bestaat het risico dat je je vertilt’, zo luidde de waarschuwing. Dergelijke indirecte beïnvloeding – door bijvoorbeeld verklaringen – is moeilijk meetbaar. Het betekent al gauw het failliet van het monitoringsysteem. Om een monitoringsysteem van de grond te kringen is het advies daarom: vertil je niet al meteen en richt het onderzoek op de ‘hard core’ van het juridische instrumentarium.

Overigens is ook dit al behoorlijk ambitieus, zo werd opgemerkt; het gaat hier om de hele reeks van EG-richtlijnen, -verordeningen, -beschikkingen, kaderbesluiten in de derde pijler en, met name in de randvoorwaardelijke sfeer, de effecten van de Europese verdragen op de inhoud van nationale regelgeving. Dat het Europese verdragenrecht in de monitoring meegenomen moet worden, is evident. Het is daarbij wel moeilijk, zo werd opgemerkt, om de invloed van de daarin opgenomen abstracte normen (bv. artikel 28 EGV) precies te meten. Voor de betekenis in dit verband van de jurisprudentie op basis van het EU-recht wordt verwezen naar het vervolg van dit verslag.

Invloed in categorieën

De deelnemers wezen erop dat de Europese invloed per regelsoort kan verschillen. In theorie kan op een schaal de mate van invloed van verschillende categorieën worden afgezet: van totale invloed van EU-regelgeving tot geen invloed (in dat laatste geval is er alleen nationale wetgeving). In dit verband werd opgemerkt dat het gegeven dat Nederlandse regelgeving aan Europese randvoorwaarden moet voldoen, in feite al een score van honderd procent oplevert. Europese richtlijnen en verordeningen leveren echter een andere mate van invloed op. In sommige gevallen zal Nederland geen speelruimte hebben, zoals in principe bij EG-verordeningen; in andere gevallen van sterk gebonden implementatie van EG-richtlijnen is de Nederlandse regelgeving zeer sterk beïnvloed. In weer andere gevallen bepaalt de EU alleen de bandbreedte van de Nederlandse wetgeving.

Tijdens de discussie werd erop gewezen dat ook Nederland zelf de intellectuele houder van een maatregel kan zijn. In dat geval heeft de Nederlandse regering de nationale regelgeving zelf in Brussel gepresenteerd, waarna deze regelgeving op Europees niveau in de vorm van een verordening of richtlijn is overgenomen. In dit geval is dus sprake van een omgekeerde invloed, van invloed van de Nederlandse wetgeving op de Europese regelgeving.

Verschillende methoden om EU-regels die van invloed zijn te traceren

Een groot deel van de discussie spitte zich toe op de traceerbaarheid van EU-regels. Hoe zijn de EU-regels die de Nederlandse regelgeving beïnvloeden op te sporen? Voor nationale regelgeving die voortkomt uit Europese richtlijnen, kaderbesluiten en verordeningen zal dat het minst problematisch zijn. De Europese oorsprong van die regelgeving blijkt immers in beginsel uit de considerans bij de desbetreffende nationale regeling.

Moeilijker ligt de traceerbaarheid bij nationale regelgeving die in de randvoorwaardelijke sfeer door Europese regelgeving is beïnvloed, bijvoorbeeld door de verdragsartikelen op het punt van de vier vrijheden en de mededingings- en steunbepalingen. Hetzelfde geldt voor de invloed van de jurisprudentie. In beide situaties volstaat het niet naar de considerans te kijken, maar zal iedere memorie of nota van toelichting op de nationale regeling moeten worden doorgelezen om te invloed van Europese regels op het spoor te komen. En dan nog is het de vraag of de desbetreffende toelichting inderdaad de vraag beantwoordt in hoeverre het Europees recht en de jurisprudentie op basis daarvan kaderstellend is voor de desbetreffende nationale regeling.

Daarnaast gelden de departementen zelf als belangrijke vindplaatsen die bij zulk onderzoek betrokken moeten worden. De departementen zouden zelf wellicht beschikken over databestanden met betrekking tot EU-regels die voor hen relevant zijn. Vastgesteld werd echter dat dit in de praktijk niet of nauwelijks het geval is. Wel geldt voor nieuwe Europese regelgeving dat het betrokken departement bekijkt of deze voor Nederland van toepassing is. Maar voor de al langer bestaande Europese regelgeving mag er hooguit van worden uitgegaan dat medewerkers van departementen globaal weten wat er aan EU-regels geldt of is geïmplementeerd.

Een van de deelnemers wees op een nieuw aanknopingspunt. Iedere departementale startnotitie voor een nationaal beleidsvoornemen of wettelijke regeling behoort tegenwoordig een paragraaf te bevatten waarin de Europese en de Nederlandse context worden aangegeven. In deze paragraaf wordt ook aangegeven met welke EU-regels rekening moet worden gehouden.

Voorgesteld werd om, in vervolg op desk research, per beleidsterrein interviews met medewerkers van de departementen te houden, waarin zij de vraag krijgen voorgelegd om aan te geven wat de oorsprong van 'hun' regelgeving is.

In dit verband werd nog opgemerkt dat een omgekeerde onderzoeksprocedure ook veel informatie kan opleveren. Een representatieve steekproef van aselekt gekozen Nederlandse regelingen waarbij een omgekeerd onderzoek naar Europese achtergrond wordt uitgevoerd levert uiteindelijk ook relevante kennis op.

De invloed van jurisprudentie

De deelnemers waren het erover eens dat de invloed van jurisprudentie op grond van het Europese recht zou moeten worden meegenomen bij onderzoek naar de invloed van het EU-recht.

Uitspraken van nationale rechters en van het EU-Hof van Justitie op basis van Europees recht kunnen immers invloed hebben op het nationaal wettelijk bestel. De vraag is echter hoe de relevante jurisprudentie kan worden opgespoord. Een van de deelnemers opperde het onderzoek te richten op de zaken waar Nederland als partij bij betrokken was, omdat op die manier een behoorlijk deel van de jurisprudentie die invloed heeft gehad op de Nederlandse regelgeving wordt gedekt. Het geeft in ieder geval een beeld, aldus deze deelnemer. Anderen

meenden echter dat een aantal uitspraken, die invloed hebben op Nederlandse regelgeving, zaken betrof waarbij Nederland geen partij was (bv. Cassis de Dijon). Afgezien daarvan werd geconcludeerd dat wellicht een deel van de jurisprudentie weliswaar tot het hart van het onderzoek behoort, maar in de praktijk niet goed te traceren blijkt. Gelet daarop is een zo compleet mogelijk beeld waarschijnlijk alleen te verkrijgen via een 'lange mars', waarbij ook deskundigen die bronnen van regelgeving kennen worden geraadpleegd. Door sommige deelnemers werd nog ingebracht dat een andere optie kan zijn een aselechte steekproef uit de EU-jurisprudentie te nemen, en vervolgens te onderzoeken of deze uitspraken gevolgen voor Nederland hebben gehad.

Acquis communautaire

Voor de tien Europese landen die vorig jaar zijn toegetreden is het gemakkelijker om aan te geven in hoeverre hun regelgeving door de EU wordt bepaald. Deze nieuwe lidstaten moeten een pakket van 14.000 Europese regels (verordeningen, richtlijnen, beschikkingen) als basiswetgeving implementeren. Bovendien moeten deze landen telkens aangeven hoe ver zij zijn met de invoering van dit 'acquis communautaire'.

Het zou mooi zijn als ook voor Nederland het acquis als basis voor het onderzoek zou kunnen dienen. Het probleem is echter dat dit 'totaalpakket' voor Nederland gedurende de jaren niet nauwkeurig is bijgehouden. Immers, naarmate de Nederlandse rechtsorde zich langer binnen Europese kaders ontwikkelt, vertroebelt de scheiding tussen Europees beïnvloede en authentieke Nederlandse regelgeving, omdat de nationale en Europese norm elkaar overlappen.

Wel beschikt het Asser Instituut intussen over een database met 2874 maatregelen van de EG (1958-heden) die in Nederland aanleiding zouden moeten hebben gegeven tot verandering in regelgeving. Het grootste deel van deze regels betreft richtlijnen en kaderbesluiten uit de derde pijler, en soms ook verordeningen en beschikkingen.

Niet alleen tellen

Het onderzoek moet zich uiteindelijk niet beperken tot tellen, het kwantificeren. Het algemene oordeel luidde dat er ook kwalitatief onderzoek nodig is, mede op basis van de uitkomsten van de hiervoor bedoelde monitor. In de woorden van een van de deelnemers: 'Cijfers zeggen over de werkelijke invloed niets, maar daar moet je wel mee beginnen want zij vormen het begin van onderzoek.' Daarnaast zal dus de werkelijke impact van regelgeving moeten worden gemeten: wat is het feitelijke belang van EU-recht voor burgers, bedrijven of de maatschappij? Daarbij werd voorgesteld om uit te gaan van het cascademodel, waarbij een aantal methodes naast elkaar worden toegepast.

De motivatie om ook kwalitatief onderzoek te doen richt zich op het feit dat niet alle regels even diep ingrijpen in de samenleving. De dodehoekspiegel, in de hele EU voor elke vrachtwagen verplicht, is bijvoorbeeld van enorme invloed op – letterlijk – het leven van burgers. Ook zijn er regels die op slechts één sector van toepassing zijn, en een grote impact op alleen die sector hebben. Zo zijn er EU-regels die zeer bepalend zijn voor de administratieve lasten van garagehouders. Het valt bijvoorbeeld uit te rekenen hoeveel kosten een bepaalde EU-regel voor een garagehouder met zich meebrengt. Natuurlijk zijn er ook regels die breed toepasbaar zijn maar op zich niet diep ingrijpen. Mogelijk dat in het kader van het kwalitatieve onderzoek ook aandacht kan worden gegeven aan en daarmee inzicht kan

worden verkregen in andere wijzen van beïnvloeding dan door de eerder bedoelde hard core van het Europese juridische instrumentarium.

Tijdens de discussie werd wat langer stilgestaan bij de impact van uitspraken van het Hof van Justitie. Richtlijnen waar men in het begin niet zwaar aan tilde, kunnen volgens een arrest enorme gevolgen hebben en soms zelfs uitwaaiëren naar andere beleidssectoren. Voorbeelden zijn de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en rechterlijke uitspraken over luchtkwaliteit, waardoor de nationale beleidsvrijheid in het algemeen en de ruimte voor nationale regelgeving in het bijzonder behoorlijk wordt beperkt. ‘Door een uitspraak van bijvoorbeeld de Raad van State op basis van Europees recht betreffende luchtkwaliteit kan men soms bepaalde nieuwe wijken niet aanleggen’, stelde een deelnemer. De bepaling van het effect van jurisprudentie van het Hof van Justitie wordt bemoeilijkt door het feit dat een uitspraak ook na bijvoorbeeld vijftien of twintig jaar nog van betekenis kan zijn. Als het om kwalitatief gericht onderzoek gaat, zou onderzoek per sector – waarop ook hieronder nader wordt ingegaan – de zaak wel beter behapbaar maken.

Monitoring per sector

Onder de deelnemers tekende zich consensus af over het feit dat de monitoring niet moet volstaan met het leveren van een algemeen percentage van Nederlandse wetgeving die door EU-regels is beïnvloed. Daarnaast is het zinnig de percentages uit te splitsen naar sector of beleidsveld. Ook bij het kwalitatieve onderzoek zou het effect per beleidssector moeten worden gemeten.

Vaststellen van de concrete doelstelling is belangrijk

In de eerste plaats beoogt de monitor inzicht te verschaffen in de mate van invloed die de Europese regelgeving op Nederlandse regelgeving heeft en in trends die zich daarbij in de loop der tijd voordoen. Om een effectief monitoringsysteem op te zetten is het volgens de deelnemers belangrijk vooraf concrete doelstellingen te formuleren. In dit verband werd gerefereerd aan een uitspraak van minister De Graaf in het kader van het Project Andere Overheid, dat het er niet zozeer om gaat of de overheid zijn taken goed vervult, maar of zij wel de goede taken vervult. Anders gezegd: is de nationale overheid niet te veel bezig met wat zich binnen Nederland afspeelt en te weinig gericht op wat zich binnen Europa afspeelt? Door de daadwerkelijke invloed van de EU op de Nederlandse regelgeving in kaart te brengen kan nationaal een proces van bewustwording op gang worden gebracht, waarbij zaken aan de orde komen als: hebben we wel de juiste focus, moet onze organisatie niet anders worden ingericht, is de capaciteitsinzet ten opzichte van Brussel wel toereikend, beschikken we over voldoende op Europa gerichte en met name Europeesrechtelijke expertise? Anderzijds werd erop gewezen dat als bijvoorbeeld zou blijken dat een lager percentage van de Nederlandse regelgeving dan verwacht afkomstig is van Europese wetgeving, de uitkomsten van de monitor wel eens aanleiding kunnen zijn voor het wegbezuinigen van op Europa gerichte expertise en capaciteitsinzet.

Bij wijze van illustratie van het nut van onderzoek werd gewezen op een recent onderzoek van het Asser Instituut waaruit bleek dat Denemarken EG-richtlijnen op het terrein van verkeer en waterstaat aanzienlijk sneller implementeert dan Nederland. Deense departementen voeren al in het voortraject besprekingen met belangengroepen en het Deense parlement, en reizen pas daarna (met mandaat overigens) vanuit het parlement naar Brussel af. Het natraject

van de implementatie van eenmaal vastgestelde Brusselse richtlijnen in Denemarken is tegelijkertijd beperkter dan in Nederland.

Monitorraad

Een laatste aanbeveling van de deelnemers: het is wenselijk tijdens het opzetten van het monitoringsysteem een externe klankbordgroep, bijvoorbeeld in de vorm van een Monitorraad, in het leven te roepen, die onder meer als taak heeft de relatie tussen de permanente WODC-monitor Algemeen regelgevingsbestand en nader onderzoek naar de invloed van EU-recht te bewaken.

Deelnemerslijst expertmeeting EU-invloed op de Nederlandse regelgeving

Prof. mr. K.J.M. Mortelmans, Universiteit Utrecht, Europa Instituut, voorzitter
Prof. Mr. S. Prechal, Universiteit Utrecht, Europa Instituut
Prof. mr. M.A.P. Bovens, Universiteit Utrecht, Utrechtse School voor Openbaar bestuur
Prof. dr. B. Steunenbergh, Universiteit Leiden, faculteit sociale wetenschappen
Prof. dr. W.J.M. Voermans, Universiteit Leiden, faculteit rechtsgeleerdheid
Dr. P.O. de Jong, Radboud Universiteit Nijmegen, faculteit managementwetenschappen
Dhr. A. Metten, Metten EU Consulting BV
Drs. D.F. Huisinga, ministerie van Buitenlandse Zaken, Directoraat-generaal Europese Samenwerking
Mr. Y.S.A. Ruijters, ministerie van Buitenlandse Zaken, Directoraat-generaal Europese Samenwerking
Mr. I. van der Steen, ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Juridische zaken
Mr. drs. E.L. de Wilde, ministerie van Buitenlandse Zaken, Directoraat-generaal Europese Samenwerking
Dhr. D. van Berkel, ministerie van Justitie, Directie Wetgeving
Mr. L.J. Vester, ministerie van Justitie, Directie Wetgeving
Prof. dr. G.J. Veerman, ministerie van Justitie, Kenniscentrum Wetgeving
Drs. F.S. Blockmans, T.M.C. Asser Instituut
Dr. W.Th. Douma, T.M.C. Asser Instituut
Mr. J.S. de Jongh, T.M.C. Asser Instituut
Mw. mr. N. Dijkhoff, ministerie van Justitie, WODC
Mw. mr. W.M. de Jongste, ministerie van Justitie, WODC
Dr. E. Niemeijer, ministerie van Justitie, WODC
Dr. H. van der Velden, ministerie van Justitie, WODC

Verslaglegging:

Mr. K. Feenstra, T.M.C. Asser Instituut
Mw. Drs. T.A. Lingsma, Congreskrant.nl

Bijlage 4 Verslag Expertmeeting d.d. 21 september 2006

De invloed van EU/EG recht op de in Nederland geldende regelgeving

Samenvatting

Op 21 september 2006 vond een tweede expertmeeting inzake het meten van de invloed van EU/EG recht op de in Nederland geldende regelgeving plaats op het Asser Instituut. Onder de aanwezige deskundigen bevonden zich betrokkenen uit de departementale en wetenschappelijke wereld. Zij discussieerden over de complexiteit van de onderzoeksmethode en de uitkomsten van het Asser pilot onderzoek in deze.

De deelnemers waren het met elkaar eens dat de ontwikkelde onderzoeksmethode op constructieve wijze voortbouwt op bestaande onderzoeken en een toegevoegde waarde heeft in het onderhavige kennisveld. De onderzoeksmethode brengt niet alleen de invloed van de Europese richtlijnen in beeld, zoals in eerder gedane onderzoeken, maar betreft tevens de invloed van andere bindende Europese regelgeving, zoals verordeningen, beschikkingen, verdragsbepalingen en Europese rechtspraak in het onderzoek. Er werd een diepteonderzoek uitgevoerd naar de invloed van de EU/EG regelgeving, waarbij naast de tekst en de considerans van de nationale regelgeving tevens de kamerstukken, staatsbladen en Staatscouranten sinds 1995 werden onderzocht. De gevolgde methodiek was volgens de deelnemers aan de expertmeeting wetenschappelijk verantwoord. Hoewel met dit onderzoek niet alle vragen worden beantwoord, waren de experts over het algemeen positief over het pilot-monitor onderzoek. De pilot-monitor is een bewustmakingsinstrument. Het vergroot het inzicht in de verhouding tussen het Europese en het nationale recht en draagt bij tot meer kennis en inzichten over de invloed van EU/EG recht. Het biedt ook meer inzicht in de problematiek en maakt de discussie over het opzetten en de realiseerbaarheid van de permanente monitor mogelijk.

Voor de politiek maar ook voor de maatschappij is het zeker van belang om meer te weten te komen over de hoeveelheid nationale regelgeving die door Europa wordt beïnvloed. Ook is het van belang om te weten te komen welke beleidsterreinen veel en welke slechts marginaal door Europees recht worden beïnvloed en welke departementen dus meer in Europese expertise en kennis moeten investeren en tevens meer betrokken moeten worden bij de totstandkoming van de Europese regelgeving.

De vergadering stelde wel dat het op dat moment voorliggende rapport op een aantal punten nog verbetering behoeft. Ten eerste werd geconstateerd dat de mate van invloed van de EU/EG regelgeving op de in Nederland geldende regelgeving niet tot uitdrukking komt in het uiteindelijke beïnvloedingspercentage. Dit betreft een heel belangrijk punt dat nog duidelijker in de inleiding van het eindrapport tot uitdrukking moet komen. Ten tweede moet tevens de samenvatting verduidelijkt worden, o.a. waar het gaat over wat wel of niet gemeten wordt, wat men weet of niet weet, wat de waarde van het percentage is en wat het percentage zegt en wat niet.

Vervolgens is het van belang om de baten van de permanente monitor in het eindrapport meer zichtbaar te maken. De huidige samenvatting moet aldus veranderd worden in een echte executive summary, waarin concrete vervolgacties staan geformuleerd voor de ontwikkeling van de permanente monitor.

De achtergrond van het project

De onderzoeksleider gaf ter introductie een samenvatting van de achtergrond en stand van zaken van het project.

Naar aanleiding van eerdere onderzoeken uitgevoerd door Herweijer en De Jong en Bovens en Yesilkagit steeg de behoefte naar een nauwkeuriger meetinstrument van de invloed vanuit Europa. Op 8 februari 2005 vond in het T.M.C. Asser Instituut een eerste expertmeeting plaats inzake het meten van Europese invloed op Nederlandse wet- en regelgeving. Daarbij werd de complexiteit van de materie blootgelegd en werd geadviseerd te beginnen met een puur kwantitatief onderzoek naar de mate van Europese invloed. Tijdens die expertmeeting werd ook stilgestaan bij de vraag wat er met 'invloed' wordt bedoeld. Ofwel: wat moet er onderzocht worden? Het werd aanbevolen om duidelijke randvoorwaarden vast te stellen.

De ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie hebben vervolgens het T.M.C. Asser Instituut verzocht een *pilot*-monitor te ontwikkelen die aangeeft hoe de invloed van de EU te meten is. Ter uitvoering van deze *pilot*-monitor is overeengekomen een kwantitatief onderzoek uit te voeren op de beleidsterreinen milieu en onderwijs voor zover de ministeries van VROM en OCW hoofdverantwoordelijkheid hebben voor de regelgeving van deze twee beleidsterreinen. De onderzoeksmethode die voor deze *pilot*-monitor ontwikkeld is, is gaandeweg uitgekristalliseerd. Tot het laatste moment is gewerkt aan het finaliseren van de gegevens in de twee databestanden die ten behoeve van deze *pilot*-monitor zijn opgezet. Hierdoor zijn ook de uitkomsten van de *pilot*-monitor ten opzichte van het vorige concept eindrapport enigszins gewijzigd.

In het databestand zijn dertien nationale regelingen meer aanwezig dan de optelsom van de regelingen afkomstig van de departementen milieu en onderwijs van de ministeries van VROM en OCW laat zien. Dit omdat deze dertien regelingen afkomstig zijn van de vroegere ministeries Volksgezondheid en Milieuhygiëne resp. Onderwijs en Cultuur. Deze dertien regelingen moeten nog nader worden uitgezocht. Overigens zijn er nog steeds enige onzuiverheden in de gegevens.

De *pilot*-monitor had tevens tot doel de realiseerbaarheid van een permanente monitor te onderzoeken, hiervoor voorstellen te doen en de kosten van deze permanente monitor in kaart te brengen.

De discussie naar aanleiding van de vragen van deelnemers

De uitkomsten van het onderzoek

Als eerste werd het beïnvloedingspercentage van de *pilot*-monitor ter discussie gesteld. De deelnemers wilden weten wat het percentage zegt. Gaat het om het percentage van de regelingen die in Nederland moeten worden omgezet of om het percentage van de invloed in het algemeen? De volgende vraag was of met het beïnvloedingspercentage de werkdruk van de departementen of de regeldruk op de burgers wordt gemeten? Volgens de experts zijn het namelijk vooral de wijzigingen van de regelgeving die de meeste werkdruk voor de ministeries met zich meebrengen.

Het beïnvloedingspercentage, zo werd uitgelegd, zegt vooral hoeveel Nederlandse regelgeving ter implementatie of uitvoering van Europees recht is gemaakt. Daarnaast omvat

het Europees beïnvloedde deel van de in Nederland geldende regelgeving rechtstreeks geldende Europese regelgevingen, i.e. EG-verordeningen.

In het EU monitor project is geen wijzigingsregelgeving meegenomen, zolang daarin geen zelfstandige bepalingen zijn opgenomen. Hiermee wordt aangesloten op het systeem van wetten.nl. De kwantitatieve meting stelt alleen vast óf er sprake is van invloed, maar geeft niet aan hoeveel invloed er in dat geval is. Daardoor is zowel de werkdruk van de departementen als de regeldruk op de burgers moeilijk te bepalen. Het meten van de invloed van Europa en vervolgens de regeldruk op de burgers maakt een keuze voor andere afgeleide variabelen noodzakelijk, aldus de deelnemers. In hoeverre de regelgeving door Brussel wordt beïnvloed, is een andere vraag dan in dit onderzoek wordt gesteld en beantwoord. De invloed op alle regelgeving, inclusief of exclusief wijzigingsregelgeving, weegt even zwaar.

Naar aanleiding van dit antwoord werd door de aanwezigen geconcludeerd dat de mate van invloed niet tot uitdrukking komt in het uiteindelijke beïnvloedingspercentage. Dit betreft een belangrijk punt dat nog duidelijker in de inleiding van het eindrapport tot uitdrukking moet komen.

De leden van de begeleidingscommissie hebben tevens om uitleg verzocht met betrekking tot de wijziging van het beïnvloedingspercentage ten opzichte van het vorige concept eindrapport.

Dit heeft voornamelijk te maken met het filteren van de informatie uit het interne databestand van het T.M.C. Asser Instituut, het zgn. RUN-bestand. Het is onmogelijk om in dit bestand een zoekactie uit te voeren naar alleen die regelgeving die onder de hoofdverantwoordelijkheid van het ministerie van VROM/OCW valt en naar alleen die regelgeving die op een bepaalde datum, te weten 1-1-2005, geldig was. Hierdoor moest men handmatig nagaan welke regelgeving van een ander ministerie dan van VROM/OCW afkomstig was en welke regelgeving op 1-1-2005 vervallen was of nog niet in werking was. Deze 'schoonmaakactie' is als laatste uitgevoerd.

Het beïnvloedingspercentage ligt waarschijnlijk hoger dan in de *pilot*-monitor tot uitdrukking komt. Dit vooral omdat de invloed niet altijd duidelijk bij het maken van de (wijziging) regelgeving wordt vermeld. Een aantal experts is het er over eens dat het aanbeveling verdient dat de inrichting van de website wetten.nl veranderd wordt en met name dat er CELEX nummers worden opgenomen. In de memorie van toelichting zouden waar beschikbaar de transponeringstabellen moeten worden opgenomen en de Europeesrechtelijke herkomst van de regelgeving zou zo veel mogelijk vermeld moeten worden.

De experts hebben de onderzoekers geadviseerd om nog een aanvulling op de samenvatting te maken. Hier moet duidelijk worden gemaakt wat wel en wat niet wordt gemeten, wat men weet en wat niet, wat de waarde van het percentage is en wat het percentage zegt en wat niet.

De onderzoeksmethode

De aanwezigen waren het erover eens dat het *pilot*-monitor onderzoek zeer waardevol is. Het onderzoek geeft meer inzicht in de problematiek en stelt zich kritisch op ten opzichte van de beperkingen.

Tijdens de expertmeeting werd uitvoerig stilgestaan bij de vraag hoe de invloed van de EG/EU regelgeving op de in Nederland geldende regelgeving werd getraceerd en vastgesteld. De nationale regelgeving is volgens de deelnemers vooral in de jaren tachtig beïnvloed. Het zou zinvol zijn om te weten te komen hoeveel invloed er in totaal is. Daarmee blijft de definiëring van het beïnvloedingsbegrip het voornaamste aspect van het onderzoek. De onderzoekers hebben de invloed van de geconsolideerde versie van de nationale regelgeving

(inclusief de invloed op de wijzigingsregelgeving die sinds 1995 in de geconsolideerde versie van de regelgeving is geïncorporeerd) onderzocht. Enkel de invloed die in de kamerstukken of staatsbladen/staatscouranten sinds 1995 is vermeld werd in het onderzoek meegenomen. Dit omdat de kamerstukken en staatsbladen/staatscouranten enkel sinds 1995 elektronisch beschikbaar zijn.

Door de experts werd opgemerkt dat de invloed van het beleid en de convenanten tevens van zeer groot belang is voor de nationale wetgeving. Volgens de onderzoekers was het echter onmogelijk ook dergelijke invloed in de *pilot*-monitor mee te nemen. Dergelijke invloed is namelijk niet gemakkelijk te traceren en dit zou het onderzoek dat binnen een half jaar moest worden uitgevoerd bijna onmogelijk maken. Bovendien wordt bij de nationale regelgeving dergelijke invloed zelden duidelijk vermeld. De deelnemers waren het met elkaar eens dat de invloed die niet via de implementatie zichtbaar is heel moeilijk traceerbaar is; een voorbeeld hiervan is met name het beleidskader.

In het onderzoek wordt tevens de invloed van de Europese arresten meegenomen. Hierbij gaat het om alle arresten, inclusief de arresten op het gebied van de interne markt. Ook deze arresten blijken de nationale regelgeving op het gebied van het milieu en onderwijs die van het ministerie van VROM en OCW afkomstig is, te beïnvloeden.

De permanente monitor

Volgens de experts is het van belang om de baten van de permanente monitor in het eindrapport meer zichtbaar te maken. De permanente monitor zou eigenlijk antwoord moeten geven op de vraag waar Europa ertoe doet. Wat wordt er bijvoorbeeld op jaarbasis aan regelgeving geproduceerd? Welke tendensen in de tijd vallen op, met betrekking tot regelgeving naar aanleiding van Europa? De werkwijze van de monitor hangt nauw samen met de vraag wat men te weten wil komen of wat wil men bereiken met de monitor. Alle beleidsmakers, geïnteresseerde burgers en bedrijven zullen namelijk meer gaan beseffen op welk wetgevingsniveau bepaalde beleidsplannen nog beïnvloed kunnen worden. Een dergelijke monitor is een bewustmakingsinstrument. Het biedt transparantie en gemakkelijker toegang voor discussie. De nationale partijen, adviesorganen en groepen zullen op grond van de gegevens van de permanente monitor dan te weten komen waar zij hun deskundigen moeten inzetten. Dergelijke informatie is ook zeer nuttig voor de departementen zelf, die over voldoende Europeesrechtelijke capaciteiten moeten beschikken. Voor de politiek is het tevens van belang om te weten te komen hoeveel nationale regelgeving door Europa wordt beïnvloed. De beide Kamers der Staten Generaal proberen reeds om zo vroeg mogelijk in het wetgevings- en beïnvloedingstraject te zitten en voor zover mogelijk – m.n. waar het gaat om subsidiariteit/proportionaliteit - samen te werken. Dit soort gegevens illustreert de noodzaak hiervan en vormt zodoende een nuttige stimulans.

Door een dergelijk onderzoek wordt het bewustzijn van de impact van EU/EG-regelgeving vergroot, aldus de deelnemers.

Ter afsluiting heeft de voorzitter de experts verzocht om het eindrapport en de uitkomsten van het *pilot*-monitor onderzoek vertrouwelijk te houden totdat het eindrapport aan de opdrachtgevers wordt aangeboden.

Deelnemerslijst:

Prof. Dr. J.W. de Zwaan	Instituut Clingendael en Erasmus Universiteit Rotterdam, voorzitter
Mr. J. Hazenberg	ministerie van Buitenlandse Zaken
Mr. Drs. E.L.H. de Wilde	ministerie van Buitenlandse Zaken
Mr. L.J. Vester	ministerie van Justitie
Mw. Mr. W.M. de Jongste	ministerie van Justitie, WODC
Dr. J. Stoop	ministerie van VROM
Mr. Drs. D.F.Huisinga	Tweede Kamer
Dhr. F. Mittendorff	Tweede Kamer
Dr. K. Yesilkagit	Universiteit Utrecht USBO
Dr. P.O. de Jong	Radboud Universiteit Nijmegen
Dhr. A. Metten	EU Consulting BV
Mr. K. Feenstra	T.M.C. Asser Instituut
Dr. W.Th. Douma	T.M.C. Asser Instituut
Drs. F.S. Blockmans	T.M.C. Asser Instituut
Mw. Mr. R. Koch-Hartmanová	T.M.C. Asser Instituut

Bijlage 5 Brief van de Minister van Justitie, 27 oktober 2004

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Vergaderjaar 2004–2005

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 27 oktober 2004

Sinds het aantreden van het kabinet zijn talrijke veranderingen in gang gezet in de wijze waarop de wetgeving de verhoudingen tussen overheid en samenleving en tussen de burgers onderling regelt. In het licht van de komende behandeling van de begroting van het ministerie van Justitie voor 2005, zet ik hieronder uiteen wat naar mijn mening de belangrijkste ontwikkelingen zijn op dit punt, als het gaat om de door Justitie in gang gezette activiteiten.

Centraal staat daarbij het concept van de bruikbaarheid van de rechtsorde. De voornemens terzake heb ik toegelicht in mijn brief van 21 april 2004¹. De uitvoering van deze voornemens heeft een kwantitatieve en een kwalitatieve dimensie.

Kwantitatief

1. Regeldruk wordt niet alleen bepaald en ervaren door het aantal regels. Maar voor de bewegingsvrijheid van de burger is het aantal regels waar hij zich aan te houden heeft wel degelijk relevant. Ik heb dit dan ook in kaart laten brengen.

Hierbij zend ik u het onderzoeksrapport «Alle regels tellen – de ontwikkeling van het aantal wetten, AMvB's en ministeriële regelingen in Nederland», dat door de Rijksuniversiteit Groningen in mijn opdracht is uitgevoerd. Dit rapport bevat cijfermatige gegevens over omvang en groei van het Nederlandse regelingenbestand vanaf 1975 . Het onderzoek is aangekondigd in de nota Bruikbare rechtsorde. Met dit rapport wordt tevens gevolg gegeven aan de toezegging van mijn ambtsvoorganger aan de Eerste Kamer tijdens de behandeling van de Justitiebegroting 2002 om te bezien of het mogelijk is een onderzoek te doen naar de groei van de regelgeving³.

Ik zal ten verfolge op dit onderzoek een permanente monitor in te stellen ten aanzien van de omvang van het Nederlandse regelgevingsbestand, zodat door de tijd heen trends zichtbaar gemaakt kunnen worden. Bij het streven naar terugdringing van regeldruk, kan een monitor op dergelijke kerngegevens bruikbaar zijn om percepties en veronderstellingen over het regelgevingsbestand van een feitelijke basis te voorzien.

Eén van de factoren die in het onderzoek nader is beschouwd, is de invloed van de EU op de Nederlandse regelgeving. Hiervoor is een meetmethode gebruikt die slechts een beperkt deel van de invloed van de EU op de nationale rechtsorde in beeld brengt. Voor conclusies over de invloed van Brussel vormt dit onderzoek daarmee simpelweg een te smalle basis. Om werkelijk steekhoudende uitspraken te kunnen doen over de invloed van de EU op de in Nederland geldende regelgeving, is nader onderzoek noodzakelijk.

In samenwerking met de staatssecretaris van Europese Zaken en de andere betrokken departementen, zal ik ook voor deze categorie een monitor instellen.

2. Het aantal regels wordt feitelijk beperkt. Naast deze brief ontvangt u in de tweede week van november een brief waarin wordt uiteen gezet hoe het bestand aan ministeriële regelingen wordt aangepakt. De verschillende ministeries hebben samen enkele honderden regelingen die hun betekenis hadden verloren ingetrokken. Voor het eind van het jaar zullen alle ministeries dit hebben gedaan. Gezorgd zal worden voor periodieke opschoning van de bestanden. Daarnaast zijn technische en procedurele maatregelen genomen om ook de kwaliteit van de ministeriële regelingen verder te beheersen:

waar nodig zal worden verduidelijkt op welke wettelijke grondslag de regelingen zijn gebaseerd,

in alle gevallen zal aandacht worden gegeven aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid alle ministeries zullen zorgen voor kwaliteitscontrole.

Kwalitatief

1. Er zal verder onderzoek worden gedaan naar de factoren die maken dat regels belastend zijn. Naast de kwantiteit, zoals boven genoemd, zijn zaken van belang als:

de mate waarin een regeling gedragsalternatieven uitsluit de omvang van de doelgroep die door de regeling wordt geraakt; de mate waarin regelgeving aansluit bij, of juist conflicteert met de praktijksituatie waarbinnen deze zijn beslag moet vinden; de wijze waarop toezicht en handhaving van de regels plaatsvindt; de frequentie waarmee regelgeving wordt gewijzigd;

Ik wil daarom, parallel aan de ontwikkeling van een kwantitatieve regelgevingsmonitor, tot een welomlijnde betekenis te komen van het begrip regeldruk door de elementen die hierbij een rol spelen, nauwkeuriger te doen identificeren. Zeer binnenkort zal aan één of meer universiteiten een onderzoeksopdracht worden verstrekt om regeldruk beïnvloedende factoren in kaart te brengen en te analyseren.

2. Nieuwe concepten

De bewegingsvrijheid van de burger kan alleen daadwerkelijk en structureel worden vergroot door de verhoudingen tussen overheid en burgers anders te regelen en door burgers meer mogelijkheden te geven om hun zaken zelf anders te regelen.

Voor wat betreft de verhouding tussen overheid en burgers:

Het kabinet heeft onderkend, dat het toegeven aan de reflex om elke ongewenste of minder gewenste gedraging te laten volgen door een specifieke daarop gerichte maatregel, in veel gevallen een doodlopende weg is. De dynamiek van de samenleving vergt een benadering die daaraan recht doet. Wij hebben dan ook een aantal concepten ontwikkeld die het mogelijk maken om te gaan met veranderingen in de tijd en veranderingen in omstandigheden zonder te vervallen in het permanent laten draaien van de wetgevingsmachine. De nota Bruikbare rechtsorde bevat een aantal modellen. De belangrijkste zijn het concept van de Zorgplichten en dat van de Alternatieve toezichtinstrumenten. Daarnaast wordt de verbetering van de ordeningswetgeving aangepakt.

Zorgplichten kunnen in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden een alternatief vormen voor gedetailleerde regelgeving, doordat zij een open benadering en een abstracte

normering voor gedrag vormen. Zij laten daarmee ruimte voor dynamiek en diversiteit. Daarmee wordt de regel- en handhavingdruk verlicht.

- Het rapport Ruimte voor zorgplichten¹ heeft een vervolg gekregen in: het project zorgplichten op het milieuterrein, dat binnen het programma Bruikbare Rechtsorde wordt uitgevoerd. Dit project concentreert zich op de vraag hoe met behulp van globalere regelgeving bewerkstelligd kan worden dat branches, bedrijven en/of burgers zelf de zorg voor het milieu op zich nemen. Deze globalere regelgeving moet allerlei gedetailleerde regels (middelvoorschriften) voorkomen.
- Het project Hoger onderwijswetgeving. Daarin wordt een oplossing gezocht voor een aantal belemmeringen die in de weg staan aan gewenste ontwikkelingen in het onderwijsstelsel. Daartoe wordt getracht de verantwoordelijkheden van de verschillende geledingen aan universiteiten en hogescholen te definiëren in algemene zorgplichten en gedetailleerde regelgeving te vermijden.

Door gebruik te maken van alternatieve toezichtarrangementen kan de verantwoordelijkheid van de burger die belang heeft bij het functioneren van bepaalde maatschappelijke instellingen worden vergroot en die van de overheid worden beperkt.

Het rapport Vreemde ogen, Naar een andere kijk op toezichtarrangementen, dat op 15 juli jl. aan de Tweede Kamer is aangeboden², biedt een kader voor de beantwoording van de vraag of en hoe een publiek belang beter geborgd kan worden door de inzet van partijen buiten de overheid. Per stap in de toezichtsketen (normstelling, informatieverzameling, oordeelsvorming en interveniëren) worden criteria genoemd die bij beantwoording van deze vraag een rol spelen. Het afwegingskader en meer in het algemeen de bevindingen uit het rapport zijn reeds op een aantal terreinen toegepast. In de bijlage treft u daarvan een overzicht aan.

Verbetering van de ordeningswetgeving vindt plaats door wetgevingsdomeinen te herzien vanuit het object dat zij reguleren. In het kader van het programma Bruikbare rechtsorde is een aantal projecten in gang gezet, dat tot doel heeft tot harmonisatie van begrippen en verdere afstemming van regelgeving te komen.

In dit verband vallen te noemen:

- Het project vleesregelgeving; het is de bedoeling tot harmonisatie en integratie van de wetgeving inzake de volksgezondheidsbepalingen voor vlees te komen. Begin volgend jaar hoopt het kabinet tot besluitvorming te komen over de tot stand te brengen veranderingen.
- Hetzelfde geldt voor het project Gevaarlijke stoffen. Tegenstrijdigheden en inconsistenties in de vele wetten die tot dit complex behoren, moeten worden weggenomen.

Daarnaast coördineert Justitie de informatie-uitwisseling en de voortgangsrapportage van de projecten die de departementen uitvoeren om hun regelgeving te herijken. Deze projecten hebben tot doel zowel tot vermindering van de regelgeving en de daaruit voortkomende lasten, als tot verbeteringen te komen. Binnenkort zult u daar een brief over ontvangen.

Op het gebied van handhaving en sanctionering kent het ministerie van Justitie tal van activiteiten. In het onderhavige kader noem ik in het bijzonder het project dat tot doel heeft te komen tot een besluit over een bestendig stelsel ter bestrijding van witwaspraktijken door identificatie, melding, toezicht en aangifteplicht. Het bestaande instrumentarium van de Wet

Melding ongebruikelijke transacties, de Wet op de identificatieplicht en het Wetboek van Strafrecht wordt doorgelicht.

Voor wat betreft de verhoudingen tussen burgers

Schaalvergroting en collectivering in het privaatrecht

Op 6 oktober 2004 heeft de Tweede Kamer aangenomen het wetsvoorstel collectieve afwikkeling massaschade. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om overeenkomsten tussen aansprakelijke partijen en slachtoffers over de financiële afwikkeling van grote schades verbindend te verklaren voor alle gelaedeerden. Voor beide partijen kan het aantrekkelijk zijn om op basis van een algemeen verbindend te verklaren overeenkomst een (massa)schade af te wikkelen. Aldus wordt voorkomen dat in iedere individuele zaak, zonodig met rechterlijke tussenkomst, de schade moet worden vastgesteld.

Wezenlijk van deze nieuwe regeling is het appel op het zelfregulerende vermogen van betrokkenen. Voorop staat de bereidheid van partijen om tot overeenstemming te komen. De overheid kan dat niet afdwingen. Eerst na bereikte overeenstemming tussen representatieve partijen kan de afspraak ook niet-partijen binden. De verwachting is gerechtvaardigd dat in meer gevallen de behoefte zal bestaan aan instrumenten van niet legislatieve aard die betrokkenen binden aan een gezamenlijk doel. Door schaalvergroting en verhoging van intensiteit in het maatschappelijke verkeer – men denke niet alleen aan schades met veel slachtoffers als gevolg van een bijzondere calamiteit, maar ook aan veel-partijen overeenkomsten in het economische verkeer – zal vaker maatwerk worden gevraagd met duidelijke, op het specifieke geval toegesneden, regels die betrokken partijen binden.

Het gaat hier om meer-partijen afspraken of gedragsregels die zonder overheidsovereenkomst tot stand komen, maar waarvan de naleving of handhaving niet gewaarborgd kan worden zonder aanvullende maatregelen. Een voorbeeld is de standaardregeling van artikel 214 van boek 6 BW. Van die mogelijkheid, die sinds 1992 geldt, is tot nu toe geen gebruik gemaakt, maar inmiddels wordt in SER-verband serieus gekeken naar de mogelijkheid om in enige specifieke gevallen een standaardregeling op te stellen. Ook in het auteurs(contracten)recht groeit de belangstelling voor de regeling.

Een ander mechanisme om de totstandkoming en naleving van private afspraken te faciliteren is de verantwoordingsplicht over de naleving van de Tabaksblat-code voor goed ondernemingsbestuur. Afwijking van de code moet openbaar worden verantwoord en kan daarmee voorwerp worden voor debat in de algemene vergadering van de vennootschap.

Onderzocht wordt thans of vergelijkbare instrumenten kunnen worden ingezet bij de projecten voor de ontwikkeling van preprocesuele normen voor de afwikkeling van letselschade. Zowel door het Platform voor Personenschade als door het Centrum voor Aansprakelijkheidsrecht van de Universiteit Tilburg zijn initiatieven genomen om, met vertegenwoordigers van betrokken organisaties, gedragscodes of protocollen te ontwikkelen die de afwikkeling van schade moeten vergemakkelijken.

Het is van belang dat ook op andere terreinen bekeken wordt, hoe kan worden bevorderd of vergemakkelijkt dat private partijen gezamenlijk verantwoordelijkheid in het publieke domein dragen. Uitgangspunt is telkens de bereidheid verantwoordelijkheid te dragen voor de verwezenlijking van een gezamenlijk doel. Het is van belang dat allereerst ruimte wordt geboden aan partijen om degelijke private normen, toegesneden op de specifieke situatie, te

ontwikkelen. De overheid kan daar wel een forum bieden dat de ontwikkeling van door betrokkenen gedragen normen vergemakkelijkt, maar hoeft ze zelf niet voor te schrijven. De overheid of de wetgever kan het instrument bieden om de naleving of handhaving te bevorderen.

Perspectief

Met bovenstaande maatregelen beoog ik een bijdrage te leveren aan de structuurveranderingen die in de samenleving nodig zijn. Deze hebben gemeenschappelijk, dat de bewegingsvrijheid van de burger wordt vergroot en dat tevens een beroep op zijn verantwoordelijkheid wordt gedaan. De samenleving is complex en elk onderdeel heeft eigen karakteristieken, die bepalend zijn in de wijze waarop de burgers hun onderlinge verhoudingen regelen en de wijze waarop de wetgeving de verhouding met de overheid regelt. Met de uitgezette lijnen moet het echter mogelijk zijn de ontwikkelingen in de goede richting te sturen.

De Minister van Justitie, J. P. H. Donner

Overzicht van Bruikbare-rechtsordeprojecten op het gebied van toezicht

Het afwegingskader en meer in het algemeen de bevindingen uit het rapport zijn reeds op een aantal terreinen toegepast. In de eerste plaats betreft het een viertal projecten dat in het kader van het programma Bruikbare Rechtsorde wordt uitgevoerd, te weten:

- uitbreiding van de toepassing van zorgplichten voor inrichtingen krachtens de Wet milieubeheer; hierbij wordt gekeken of en hoe de overheid kan volstaan met globalere regelgeving en de technische uitwerking aan branches kan overlaten;
- certificatiemodellen, andere vormen van toezicht en zorgplichten in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren;
- de ontwikkeling van alternatieve toezicht- en handhavingsarrangementen voor de Schepenwet;
- de afstemming van wetgevingsregimes, registraties en procedures in verschillende wetten die betrekking hebben op gevaarlijke stoffen.

De resultaten van deze projecten zullen begin 2005 aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Ook daarna zullen er weer projecten in het kader van Bruikbare Rechtsorde worden uitgevoerd, die het rapport op een aantal beleidsterreinen toepassen.

In de tweede plaats wordt door een aantal departementen gebruik gemaakt van het rapport bij specifieke projecten op hun eigen beleidsterrein.

- Binnenkort gaat een project over de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus binnen het ministerie van Justitie van start. In dit project wordt, in vervolg op een onlangs gehouden evaluatie van deze wet, gekeken naar de mogelijkheden van een toezichtarrangement waarin de eigen verantwoordelijkheid van de sector en andere maatschappelijke actoren een zo groot mogelijke plaats krijgen.
- Het ministerie van OCW heeft een project over *good governance* gestart. Binnen dit project worden de mogelijkheden van horizontaal toezicht in plaats van verticaal (overheids)toezicht onderzocht. Dit sluit aan bij een casus op het terrein van instellingen voor beroeps- en volwasseneneducatie die in het kader van het project Vreemde ogen is behandeld.

- Het rapport wordt door de inspectie Verkeer en Waterstaat gebruikt in het kader van een herziening van de toezichtarrangementen. Ook daarbij wordt gekeken naar mogelijkheden om meer gebruik te maken van «Vreemde ogen».

In de derde plaats vindt een aantal activiteiten plaats om het gedachtegoed van het rapport onder de aandacht van met name beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen te brengen, voor wie het rapport primair bedoeld is. Op studiemiddagen en congressen wordt aandacht besteed aan het rapport.

Bijlage 6 Aanwijzingen voor de regelgeving

Uit: **Aanwijzingen voor de regelgeving (laatstelijk gewijzigd 1 januari 2005);**

ministerie van Justitie

Directie Wetgeving

Sector Wetgevingskwaliteitsbeleid

§ 8.4 Algemene uitgangspunten bij implementatie

Aanwijzing 337

Bij implementatie worden in de implementatieregeling geen andere regels opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn.

Toelichting:

Gelet op de noodzaak van tijdige implementatie moet worden vermeden dat de implementatie van een EU-regeling wordt "meegenomen" in een bredere herziening van de desbetreffende regelgeving of dat in de implementatieregeling "extra" nationaal beleid wordt meegenomen. Bij dit laatste gaat het met name om regels die geen verband houden met de EU-regelgeving en om nodeloze verfijningen ten opzichte van die regelgeving. Ook moet in het algemeen worden vermeden te wachten op een volgende wijziging van de desbetreffende EU-regelgeving ten einde deze in dezelfde implementatieregeling mee te kunnen nemen. Het naleven van deze aanwijzing is in het bijzonder van belang met het oog op de Tijdelijke referendumwet. In artikel 7, onderdeel e, van de Tijdelijke referendumwet is bepaald dat geen referendum kan worden gehouden over wetten die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Wetten waarin regels zijn opgenomen die niet noodzakelijk zijn voor de implementatie zijn als geheel referendabel. Dit heeft verstrekkinge gevolgen voor de inwerkingtreding van de wet (zie de toelichting op aanwijzing 178, eerste lid, model A). Dit is ook van belang voor de beoordeling van nota's van wijziging en amendementen met betrekking tot zo'n wetsvoorstel.

Deze aanwijzing laat onverlet dat in de implementatieregeling aanvullende regels kunnen worden opgenomen voor zover de desbetreffende EU-regelgeving uitdrukkelijk in die mogelijkheid voorziet. Deze aanwijzing is een uitzondering op aanwijzing 48. Zie ook de laatste volzin van de toelichting op die aanwijzing.

Aanwijzing 337a

Bepalingen uit EU-regelingen die verplichten tot feitelijk handelen, worden niet geïmplementeerd.

Toelichting:

Dergelijke bepalingen (bijvoorbeeld een notificatieverplichting van de lidstaat aan de Commissie, het verzamelen en toezenden van gegevens) komen naar hun aard niet voor implementatie in aanmerking. Hetzelfde geldt voor bepalingen die zich richten tot EU-instellingen. Indien voor het kunnen voldoen aan een feitelijke verplichting door Nederland de medewerking van andere overheden dan het Rijk of van particulieren noodzakelijk is, kunnen wettelijke voorzieningen wel nodig of wenselijk zijn.

Aanwijzing 338

Bij implementatie wordt zoveel mogelijk aangesloten bij instrumenten waarin de bestaande wetgeving reeds voorziet.

Toelichting:

Alleen al om vertraging bij de implementatie te voorkomen, is het van belang zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande, wettelijk geregelde stelsels van vergunningen en ontheffingen, verboden, goedkeuringen, handhavingsmechanismen, systemen van rechtsbescherming e.d.

Aanwijzing 339

Bij de afweging op welk niveau van regeling de implementatie dient plaats te vinden, komt, onverminderd de aanwijzingen 23 en 24, delegatie van regelgevende bevoegdheid eerder in aanmerking naarmate:

- a. het te implementeren besluit de Nederlandse wetgever bij de uitvoering minder ruimte laat voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard;
- b. het te implementeren besluit gedetailleerder van aard is;
- c. de termijn waarbinnen volgens het te implementeren besluit de implementatie moet geschieden korter is;
- d. vaker verwacht mag worden dat in de toekomst het te implementeren besluit wijzigingen zal ondergaan;
- e. in het bestaande systeem van regelgeving waarin de implementatieregeling een plaats zal krijgen, vaker is gekozen voor delegatie van regelgevende bevoegdheid.

Toelichting:

Aan de in deze aanwijzing bedoelde afweging moet steeds de vraag vooraf gaan of de Grondwet dan wel het primaat van de wetgever vereist dat voorschriften in de wet zelf moeten worden opgenomen: zie de aanwijzingen 23 en 24. Wat het primaat van de wetgever betreft, brengt het karakter van implementatiewetgeving - uitvoering van door organen van de EG vastgestelde rechtsregels die integrerend onderdeel uitmaken van de Nederlandse rechtsorde - met zich mee dat daaraan een andere invulling kan worden gegeven. De onderhavige aanwijzing moet dan ook worden gezien als een nuancering ten opzichte van aanwijzing 22, tweede volzin, en bevat enkele richtsnoeren voor het kiezen voor gedelegeerde regelgeving bij implementatie.

Aanwijzing 340

Bepalingen van een EG-verordening worden niet in nationale regelingen overgenomen, tenzij daarvoor een bijzondere reden bestaat.

Toelichting:

Een bijzondere reden als in deze aanwijzing bedoeld, kan gelegen zijn in de omstandigheid dat de verordening een uitdrukkelijke opdracht tot het treffen van uitvoeringsmaatregelen bevat of dat anders in ernstige mate afbreuk wordt gedaan aan de begrijpelijkheid van een nationale regeling. Vaak zullen overigens in de nationale wetgeving nog bepalingen moeten worden opgenomen betreffende sanctionering, rechtsbescherming en aanwijzing van met de uitvoering van de verordening belaste instanties. Bij het ontwerpen van dergelijke nationale

regelingen moet echter wel zorgvuldigheid worden betracht, opdat wordt voorkomen dat de inhoud van de verordening door de nationale maatregelen wordt gewijzigd.

Aanwijzing 340a

Bij implementatie van een EG-verordening wordt steeds bezien of ontheffingsbepalingen in nationale wetgeving op het terrein van de verordening ongewijzigd kunnen worden toegepast dan wel aanpassing behoeven.

Toelichting:

Ten aanzien van ten tijde van de vaststelling van de EG-verordening bestaande nationale ontheffingsbepalingen kunnen zich twee situaties voordoen:

- de EG-verordening maakt ontheffing expliciet mogelijk: in dat geval moet bezien worden of de nationale ontheffingsbepaling daarmee strookt;
- de EG-verordening kent geen expliciete ontheffingsmogelijkheid: in dat geval moet bezien worden of en zo ja, in hoeverre de nationale regeling een ontheffingsbepaling kan bevatten.

Voor de formulering van een nieuwe ontheffingsbepaling in een nationale regeling ter implementatie van een EG-verordening: zie aanwijzing 18.

Aanwijzing 340b

1. In nationale regelingen worden de instellingen, de besluiten en de lid-staten van de Europese Unie alsmede hun grondgebied als volgt aangeduid:

- a. de Raad van de Europese Unie;
- b. de Commissie van de Europese Gemeenschappen;
- c. het Europees Parlement;
- d. het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen;
- e. EG-besluit, EG-richtlijn en EG-verordening;
- f. lidstaten van de Europese Unie;
- g. gebieden waarop het Verdrag betreffende de Europese Unie van toepassing is.

2. Indien het EU-besluit tevens geldt voor de Europese Economische Ruimte (EER), worden in afwijking van het eerste lid, onder f en g, de betrokken staten respectievelijk hun grondgebied aangeduid als:

- a. de lidstaten van de Europese Unie of een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte;
- b. de gebieden waarop de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte van toepassing is.

Toelichting:

Eerste lid: Deze terminologie vloeit voort uit het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat per 1 november 1993 in werking is getreden.

onderdeel e: Voor regelingen in het kader van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) wordt een soortgelijke aanduiding gebruikt, bijvoorbeeld Euratom-richtlijn.

Tweede lid: Sinds de inwerkingtreding van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte in 1994 wordt door het zogenoemde Gemengd Comité van de EER bepaald of nieuwe EU-wetgeving op het terrein van de Overeenkomst in de bijlagen bij de Overeenkomst wordt opgenomen en daarmee ook van kracht wordt in niet-lidstaten, die wel partij zijn bij de Overeenkomst (art. 98 e.v. van de Overeenkomst). Het desbetreffende Publicatieblad vermeldt dan onder het opschrift: (Voor de EER relevante tekst).

§ 8.5 Vormgeving van regelingen met EU-aspecten

Aanwijzing 341

Voor het verwijzen naar bepalingen van een communautair besluit zoals die op een gegeven tijdstip luiden (statische verwijzing) worden de volgende voorbeelden als uitgangspunt genomen:

A. *Richtlijn nr. 90/539/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 oktober 1990 tot vaststelling van veterinairrechtelijke voorschriften voor het intracommunautaire handelsverkeer en de invoer uit derde landen van pluimvee en broedeieren (PbEG L 303)*, naar de tekst zoals deze bij die richtlijn is vastgesteld.

B. *Richtlijn nr. 90/539/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 oktober 1990 tot vaststelling van veterinairrechtelijke voorschriften voor het intracommunautaire handelsverkeer en de invoer uit derde landen van pluimvee en broedeieren (PbEG L 303)*, zoals deze laatstelijk is gewijzigd bij richtlijn nr. 93/120/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 december 1993 (*PbEG L 340*).

Toelichting:

De onder *a* genoemde formulering wordt gekozen indien uitsluitend wordt verwezen naar de oorspronkelijke communautaire regeling.

De onder *b* genoemde formulering wordt gekozen indien wordt verwezen naar een communautaire regeling met inbegrip van tot stand gekomen wijzigingen daarvan. Het woord "laatstelijk" kan dan worden weggelaten, indien wordt verwezen naar een communautaire regeling die slechts eenmaal is gewijzigd.

Aanwijzing 342

Het verwijzen naar bepalingen van een communautair besluit zoals die met inbegrip van toekomstige wijzigingen daarvan zullen luiden (dynamische verwijzing), wordt bewerkstelligd door de enkele verwijzing in de wettekst naar de tekst van die bepalingen.

Toelichting:

Indien geen clausulering in de zin van aanwijzing 341 is aangebracht, is sprake van een dynamische verwijzing. Bij dynamische verwijzing zijn toevoegingen als "zoals deze nader is of zal worden gewijzigd" overbodig.

Dynamische verwijzing biedt het voordeel dat wijzigingen in de desbetreffende EG-regelgeving niet steeds nopen tot aanpassing van de nationale regelgeving. Bij deze vorm van verwijzing moet men er echter steeds op bedacht zijn dat toekomstige wijzigingen in de desbetreffende EG-regelgeving automatisch doorwerken in de nationale wetgeving. Een dynamische verwijzing zal nimmer volledig kunnen voorkomen dat na wijziging van de desbetreffende EG-regelgeving een aanpassing van de nationale wetgeving noodzakelijk is. Aanpassing is bijvoorbeeld noodzakelijk indien de artikelnummers veranderen van bepalingen uit de EG-regeling waarnaar is verwezen. Ook kan het soms nodig zijn dat de nationale wetgeving voorziet in overgangsrecht na een wijziging van de desbetreffende EG-regelgeving of dat aanvullende bepalingen moeten worden opgenomen teneinde het nuttig effect van de gewijzigde communautaire bepalingen te verzekeren.

Aanwijzing 343

1. Bij een dynamische verwijzing naar bepalingen van een EG-richtlijn wordt afzonderlijk aangegeven vanaf welk tijdstip wijzigingen van de desbetreffende bepalingen van een EG-richtlijn doorwerken in het Nederlandse recht. Hiervoor wordt zo mogelijk het volgende model gebruikt:

Een wijziging van ... (aanduiding van [de bepaling uit] de EG-richtlijn waarnaar is verwezen) gaat voor de toepassing van ... (aanduiding van het nationale besluit of de nationale bepaling waarin de verwijzing is opgenomen) gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijzigingsrichtlijn uitvoering moet zijn gegeven.

2. Indien het gewenst kan zijn een ander tijdstip te kiezen, wordt aan het model, onder vervanging van de punt aan het slot door een komma, de volgende zinsnede toegevoegd:

tenzij bij Ministerieel besluit, dat in de Staatscourant wordt bekendgemaakt, een ander tijdstip wordt vastgesteld.

Toelichting:

Deze aanwijzing geldt alleen voor richtlijnen. Bij dynamische verwijzing naar een verordening is een dergelijke bepaling in de meeste gevallen niet nodig en ook niet wenselijk. Bepalingen in een verordening omtrent het tijdstip van inwerkingtreding en het van toepassing worden, werken immers rechtstreeks door in het Nederlandse recht. Er kunnen echter bijzondere redenen bestaan die toch tot implementatie van een verordening noodzaken (zie aanwijzing 340). Indien in dergelijke gevallen dynamisch naar een verordening wordt verwezen, kan het, in afwijking van het eerder gestelde, zinvol zijn de standaardbepaling van deze aanwijzing ook voor verordeningen te gebruiken.

Het zal bij het gebruik van de in het tweede lid genoemde zinsnede meestal gaan om het vaststellen van een eerder tijdstip. Voor het vaststellen van een later tijdstip kan uiteraard slechts aanleiding zijn indien de richtlijn niet alleen een uiterste implementatiedatum bevat, maar ook een latere datum met ingang waarvan de lidstaten de nationale implementatieregelingen uiterlijk dienen toe te passen (dus bij in de richtlijn opgenomen overgangsrecht).
