

Pilot Onderzoek EU-monitor;

Hoe meet je de invloed van EU/EG regelgeving op de nationale regelgeving?

T.M.C. Asser Instituut

Scriptieervangende onderzoeksstage

Student: Radka Koch-Hartmanová

Adm.nr: 852116

Universiteit van Tilburg

T.M.C. Asser Instituut

Datum: 16-06-2006

EXAMENCOMMISSIE:

Mw.mr.H.Oosterom-Staples

Prof.dr.P.Larouche

Mw.mr.K.Pieters (Asser Instituut)

De inhoudsopgave:

De inhoudsopgave:.....	3
De onderzoeksmethode	4
1 Inleiding	4
2 Structuur van de databestanden van de Pilot-monitor EU invloed	5
2.1 Twee databestanden en hun koppeling.....	5
2.2 Resultaat van de twee databanken en hun koppeling.....	6
2.3 Het invullen van de databestanden	6
2.4 De twee databestanden met de verschillende velden	8
3 Toelichting	9
3.1 Inventarisatie van de Europese regelgeving en rechtspraak.....	9
3.2 Inventarisatie van de nationale regelgeving	9
3.3 Informatiebronnen	10
3.3.1 De wettenbank van de Overheid: <i>www.wetten.nl</i>	10
3.3.2 Het databestand van het T.M.C. Asser Instituut	12
3.3.3 De Europese databank regelgeving: <i>europa.eu.int/eur-lex</i>	12
3.3.4 De database van het Ministerie van VROM	13
3.3.5 Diverse websites	14
3.3.6 Interviews	14
3.4 De tracering van de invloed van de Europese regelgeving	15
3.5 De tracering van de invloed van de Europese rechtspraak.....	16
3.6 De beperkingen	17
4. Aanbevelingen.....	21
4.1 De eigenschappen van permanente monitor:	21
4.2 De plaatsing van de monitor:	22
5. Conclusie	24
6. Literatuur	26
Bijlage:	27

De onderzoeksmethode

1 Inleiding

De pilot-monitor EU-invloed beoogt een onderzoeksmethode te ontwikkelen voor het meten in kwantitatieve zin van de invloed van de EG/EU-regels op de in Nederland geldende wet- en regelgeving. De pilot-monitor heeft verder tot doel te onderzoeken en in kwantitatieve zin vast te stellen hoe groot de invloed van Europese regels en rechtspraak is op de in Nederland geldende regelgeving. Bovendien wordt beoogd om ervaring op te doen en aanbevelingen te maken ten behoeve van een mogelijk op te zetten permanente monitor betreffende de Europese invloed. Dat impliceert een systeem dat periodiek meet en dus de dynamiek van wet- en regelgeving gaat beschrijven.

Tegen de achtergrond van sterk uiteenlopende opvattingen over de mate van Europese invloed op de Nederlandse wet- en regelgeving onder Nederlandse wetenschappers en een daaruit voortvloeiend publiek debat ontstond de behoefte aan een systeem dat een zo zuiver mogelijk beeld geeft van deze invloed. Het antwoord op de vraag hoe groot de invloed is van Europese regels blijkt niet eenvoudig te geven.

Bij de precieze bepaling van de onderzoeksmethode is uitvoerig stilgestaan bij de eerder uitgevoerde onderzoeken van onder meer Herweijer en De Jong (Groningen, 2004) en Bovens en Yesilkagit (Utrecht, 2004).¹

Voor de pilot-monitor, die thans door het T.M.C. Asser Instituut ontwikkeld wordt, worden de verscheidene invloedsfactoren die worden meegewogen zo nauwkeurig mogelijk afgebakend. Op deze manier wordt inzichtelijk gemaakt welke factoren wel, en welke niet als vormen van invloed mee worden genomen. In dit onderzoek wordt getracht om alle bindende Europese regels mee te nemen en niet enkel de Richtlijnen, zoals in de eerder gedane onderzoeken van Herweijer en De Jong (Groningen, 2004) en Bovens en Yesilkagit (Utrecht, 2004).

In dit Asser onderzoek wordt onderzocht hoeveel EU-regels er zijn en hoeveel EU-regels er zijn die invloed hebben op de geldende nationale regelgeving met betrekking tot onderwijs en milieu. Verder wordt onderzocht hoeveel nationale regelgeving er is op vlak van milieu en onderwijs. En tenslotte wordt gezien hoeveel nationale regelgeving door de Europese regelgeving wordt beïnvloed. Er wordt tevens gekeken naar de regelgeving die door ZBO's en organen van de PBO zijn uitgebracht op deze beleidsterreinen. Daarnaast wordt onderwijs- en milieurechtspraak van het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg met de gevolgen voor de in Nederland geldende wet- en regelgeving geïnventariseerd.

In tegenstelling tot eerder onderzoek van Herweijer en De Jong die de regelproductie (de groei) en de totstandkoming van de regelingen in Nederland naar aanleiding van Europese Richtlijnen op alle gebieden in tijd onderzochten, is er voor gekozen de pilot monitor in een afgebakend tijdvak en op twee gebieden, het onderwijs en het milieu, te inventariseren. Alle wet- en regelgeving met betrekking tot milieu en onderwijs die in Nederland geldig was op 1 januari 2005 is in het onderzoek meegenomen. Zoals algemeen bekend wordt de nationale 'milieu' regelgeving in grote mate door Europese regelgeving beïnvloed en de nationale 'onderwijs'

¹ P.O. de Jong & M. Herweijer, 'Alle regels tellen', *Beleidswetenschap* 2004, Vol.18, nr. 3. en M.A.P. Bovens & K. Yesilkagit, 'De invloed van Europese Richtlijnen op de Nederlandse wetgever', *NJB* 2004-10, p. 520-529.

regelgeving weinig. Bovendien is het, in tegenstelling tot de voorgaande onderzoeken², mogelijk een 'diepte-onderzoek' te doen omdat het enkel om deze twee beleidsterreinen (onderwijs en milieu) gaat.

Voor de Europese rechtspraak m.b.t. onderwijs en milieu (die als vormen van Europese invloed op de in Nederland geldende wet- en regelgeving worden meegenomen) wordt rechtspraak vanaf 1 januari 1996 tot 1 januari 2005 in beschouwing genomen.

Hieronder volgt een omschrijving van de monitor, de inventarisatie van de Europese regelgeving, Europese rechtspraak en de nationale regelgeving. Tevens wordt een toelichting gegeven waarin de keuzes voor de relevante Europese invloedsfactoren die meegewogen worden in het onderzoek worden beargumenteerd en de beperkingen van het onderzoek worden uitgelegd. Het stuk wordt afgesloten met de aanbevelingen en een korte conclusie. Als bijlage is een van de interviews als voorbeeld aan het rapport gehecht.

2 Structuur van de databestanden van de Pilot-monitor EU invloed

2.1 Twee databestanden en hun koppeling

Het TMC Asser Instituut heeft ten behoeve van dit project twee databestanden gemaakt. De twee databestanden worden onderling gekoppeld:

- Het eerste databestand bevat de verzameling van alle op 1/1/2005 geldende Nederlandse wet- en regelgeving op het gebied van milieu en onderwijs voorzover afkomstig van de Ministeries van VROM en OCW als hoofdverantwoordelijk Ministerie.
- Het tweede databestand bevat alle EU/EG regelgeving en rechtspraak op het gebied van milieu en onderwijs die op 1/1/2005 geldig was. Dit databestand is gemodelleerd naar het Asser RUN-bestand (Richtlijnen Uitvoering Nederland).

De medewerkers van het TMC Asser Instituut hebben de twee databestanden zelf gecreëerd. Zij deden hierbij beroep op de reeds bestaande gegevens van het RUN databestand van het TMC Asser Instituut. Dit bestand bevat de informatie over de Europese Richtlijnen en Europese kaderbesluiten enerzijds en de nationale uitvoeringsmaatregelen anderzijds. Er werd een zoekactie uitgevoerd naar alle uitvoeringsmaatregelen die door de Ministeries VROM en OCW zijn genomen. Hiermee werd tegelijkertijd getraceerd welke Europese regelingen door middel van deze nationale maatregelen zijn uitgevoerd.

Alle Europese regelgeving op vlak van onderwijs en milieu uit het Asser RUN bestand werden getransfereerd naar de tweede databank. Alle nationale uitvoeringsmaatregelen werden getransfereerd naar de eerste databank. Bij deze uitvoeringsmaatregelen zijn tevens de Europese celex-nummers vermeld. Hierdoor werd de invloed van EU/EG regelgeving in het eerste databestand zichtbaar gemaakt.

² P.O. de Jong & M. Herweijer, 'Alle regels tellen', *Beleidswetenschap* 2004, Vol.18, nr. 3. en M.A.P. Bovens & K. Yesilkagit, 'De invloed van Europese Richtlijnen op de Nederlandse wetgever', *NJB* 2004-10, p. 520-529.

De overige gegevens van de twee databestanden werden voornamelijk gevonden aan de hand van informatie van EUR-LEX, Overheid.nl en het VROM-databestand.

Voor elke Nederlandse wet- of regelgeving op vlak van onderwijs en milieu werd onderzocht of die Nederlandse wet of regel al dan niet beïnvloed werd vanuit Europa. Indien de medewerkers vaststelden dat een nationale wet- of regelgeving inderdaad beïnvloed werd door Europese regelgeving, dan werd daarvan melding gemaakt in een apart veld in het eerste databestand. Door deze melding in het eerste databestand wordt onmiddellijk een link gemaakt met de relevante Europese regelgeving uit het tweede databestand. Door deze koppeling wordt de desbetreffende nationale wet- of regelgeving automatisch gelinkt aan de Europese regelgeving, opgenomen in het tweede databestand, die aan de grondslag ligt van de beïnvloeding van de nationale wet of regel.³

Indien door de medewerkers werd geconstateerd dat een bepaalde nationale wet of regel niet werd beïnvloed vanuit Europa (de invloed van Europa kon niet worden getraceerd), werd het desbetreffende veld in het eerste databestand blank gelaten, waardoor geen koppeling werd gemaakt met het tweede databestand.

2.2 Resultaat van de twee databanken en hun koppeling

Deze twee databestanden en de koppeling ervan laten de gebruikers toe snel achter de nodige informatie over de Europese beïnvloedingsregeling te komen. Men kan voor elke nationale regel of wet afzonderlijk nagaan of die al dan niet beïnvloed werd vanuit Europa. Omgekeerd kan de gebruiker ook verifiëren of een bepaalde Europese regel de nationale wet- en regelgeving op vlak van milieu en onderwijs heeft beïnvloed.

Verder laten de twee databestanden ook toe een totaalbeeld van beïnvloeding vanuit Europa te verkrijgen. In dit geval verifieert de gebruiker niet elke afzonderlijke nationale regel op Europese beïnvloeding, maar gaat de gebruiker na hoeveel nationale milieu- en onderwijsnormen er zijn en welk percentage daarvan beïnvloed werd vanuit Europa. Anderzijds is het mogelijk na te gaan hoeveel EU regelgeving er is op vlak van onderwijs en milieu en hoeveel regels daarvan daadwerkelijk de nationale regelgeving beïnvloeden.

2.3 Het invullen van de databestanden

Hieronder wordt concreet omschreven welke wetten en regels de medewerkers in de monitor hebben opgenomen en welke niet in het onderzoek worden meegenomen. Deze omschrijving van het toepassingsgebied van het onderzoek werd reeds uitvoerig opgenomen in het inhoudelijke plan van aanpak van het TMC Asser Instituut dd. december 2005.

³ Het is ook mogelijk dat meerdere Europese regels de nationale wet-of regelgeving beïnvloeden. Dit zal aan de hand van de Asser monitor aantoonbaar zijn, maar beïnvloedt de meting in kwantitatieve zin niet, daar men reeds spreekt van beïnvloeding indien slechts één Europese regel de nationale wet beïnvloedt.

Het eerste databestand met betrekking tot nationale wet- en regelgeving bevat:

1. Rijkswetten
2. Wetten
3. AMvB's
4. Koninklijke besluiten
5. Ministeriële regelingen
6. Regelgeving van PBO of ZBO's op het gebied van milieu en onderwijs.
7. Wijzigingswetten indien zij zelfstandige elementen bevatten

Het eerste databestand omvat niet:

1. Nationale uitvoeringspraktijken d.m.v. beleidsregels, circulaires etc.;
2. Wijzigingswetten die in moederwet zijn geïncorporeerd
3. Reglementen van de Staten-Generaal

Het tweede databestand met betrekking tot Europese regelgeving omvat:

1. EG- en EU-Verdragsbepalingen;
2. Verordeningen;
3. Richtlijnen;
4. Kaderbesluiten;
5. Beschikkingen;
6. Rechtspraak van het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg;
7. Overeenkomsten tussen EG en de (niet)-lidstaten of internationale organisaties
8. Overeenkomsten tussen de lidstaten

Het tweede databestand omvat niet:

1. andere internationale normen dan die van EG/EU (bijvoorbeeld: VN, IMO, Raad van Europa);
2. Europees beleid (bijvoorbeeld de Lissabon-doelstellingen);
3. Wijzigingswetten die in een moeder wet zijn geïncorporeerd
4. Voorbereidende documenten zoals: voorstellen en adviezen van de Commissie, initiatieven van de lidstaten, gemeenschappelijke standpunten van de Raad, wetgevingsresoluties van het Europese Parlement, adviezen van de comités, andere adviezen of aanbevelingen
5. Andere documenten van de instellingen zoals: mededeling van de Commissie, verslagen van de Rekenkamer, andere documenten
6. aanbevelingen van Europese instellingen, verklaringen, resoluties, special verslagen
7. De nationale rechtspraak waarin de Europese regelgeving wordt toegepast

2.4 De twee databestanden met de verschillende velden

De medewerkers hebben ervoor gekozen de eerste databank te voorzien van volgende velden.

Velden van de NL wet-en regelgeving:

- Titel van de (uitvoerings-)maatregel
- Verantwoordelijke instantie (Ministerie / PBO/Instituut)
- Soort van maatregel (wet, amvb, kb, regeling etc.)
- Vindplaats in Stb./Stcrt
- Datum maatregel
- Datum inwerkingtreding
- Rechtsbasis
- Geldigheid
- Aantekeningen
- **Link naar Celex-code van Europese regelgeving, indien van toepassing**
- Onderwerp
- Trefwoord
- **Link naar Celex-code van Jurisprudentie, indien van toepassing**

De ‘vetgedrukte’ velden bevatten informatie over het al dan niet beïnvloed zijn van de desbetreffende nationale wet of regel. Indien beïnvloeding wordt vastgesteld, wordt dit onverwijld vermeld in deze velden, waardoor een onmiddellijke koppeling naar het tweede databestand ontstaat.

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

- Nummer en codering in CELEX-code
- Titel maatregel/partijen
- Verantwoordelijke instelling (Raad /Commissie/HvJ)
- Vindplaats + corrigenda
- Verwijzingen naar wijzigende maatregelen
- Verwijzingen naar maatregelen die worden gewijzigd
- (indien van toepassing) Verwijzing naar de intrekende maatregel
- Datum maatregel/vonnis
- Datum waarop de maatregel moet worden uitgevoerd
- Verwijzingen naar totstandkoming (voorstel, adviezen EP etc.)
- Verwijzing naar vonnissen van het HvJ EG
- Verwijzingen naar rapporten Algemene Rekenkamer
- Rechtsbasis in de verdragen
- Onderwerp
- Trefwoord

3 Toelichting

3.1 Inventarisatie van de Europese regelgeving en rechtspraak

Het onderzoek concentreert zich enkel op de juridisch bindende ‘hard core’ instrumenten van de EG/EU regelgeving. De keuze ten aanzien van de factoren die wel in de monitor verwerkt zijn, en welke niet, is gebaseerd op de haalbaarheid, werkbaarheid, betaalbaarheid, inhoudelijke relevantie, juridische verantwoording. EG-verdragsbepalingen begrenzen immers per definitie de nationale wetgevingsvrijheid, waardoor een 100% invloedssfeer bestaat.

Er werd een keuze gemaakt om de Europese regelgeving te inventariseren die betrekking heeft op enkel twee gebieden, te weten het onderwijs en het milieu en op 1/1/2005 geldig was, hiermee wordt niet de geconsolideerde versie van de Europese regelgeving bedoeld. Alle Europese regelgeving, waaronder naast de zelfstandige regeling ook de wijzigingsregelingen die op 1/1/2005 geldig waren, werden meegerekend in het Asser onderzoek.

Er wordt dus geen onderscheid gemaakt tussen de zelfstandige regelgeving en de (Europese) wijzigingsregelgeving. Deze keuze hangt samen met de werking van de gebruikte wettenbank EUR-LEX. Alle regelgeving van de specifieke EUR-LEX repertoria, zowel de direct geldende als die waarvoor een implementatiemaatregel wordt verlangd, wordt in de databestanden opgenomen.

Het onderzoek concentreert zich tevens op de inventarisatie van de rechtspraak van het Hof van Justitie en van het Gerecht van Eerste Aanleg. Hierbij gaat het ook enkel om rechtspraak met betrekking tot onderwijs en milieu. Er werd gekozen om de rechtspraak in de periode van 1/1/1996 tot en met 1/1/2005 te inventariseren. Dit vooral om een breder beeld van de invloed van de rechtspraak te krijgen. In deze periode is de datum van de uitspraak relevant en niet het jaar waarin de zaak aanhangig is gemaakt.

3.2 Inventarisatie van de nationale regelgeving

Op nationaal niveau werd de 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 Ministerie* bij betrokken is, wordt meegenomen in het Asser onderzoek. Dit betekent dat milieu- en onderwijsregelgeving afkomstig uit het Europese repertorium ‘milieu’ of ‘onderwijs’, maar die in Nederland geïmplementeerd werd door een ander departement (dan VROM of OCW), niet is meegenomen in het onderzoek.

Net als op Europees niveau wordt op nationaal niveau de juridisch bindende regelgeving, geïnventariseerd die op 1/1/2005 in Nederland geldend was. In dit geval gaat het enkel om de geconsolideerde versie van de nationale regelgeving. Dat betekent dat er geen rekening is gehouden met de eerdere wijzigingswetten. Nederlandse wijzigingswetten worden in het onderzoek meegenomen enkel indien ze zelfstandige elementen bevatten. Dit onderscheid wordt ook door de wettenbank overheid.nl gehanteerd. In een ideale situatie zou iedere impuls (iedere wijzigingswet) geteld moeten worden, omdat dit de meest nauwkeurige weergave zou zijn. Dit is echter zeer tijdrovend en daardoor onhaalbaar.

Verder wordt de implementatie van Europese regelgeving door organen zoals product- of bedrijven geïnterpreteerd.

3.3 Informatiebronnen

Voor de inventarisatie van de Europese en nationale regelgeving en voor de tracerings van de Europese invloed werden gebruikt:

- Het “Richlijnen Uitvoering Nederland”-bestand van het T.M.C. Asser Instituut (Asserbestand)
- EUR-LEX
- Wettenbank (www.overheid.nl)
- Interne database Ministerie van VROM inzake implementatiemaatregelen
- Website van het Ministerie van VROM
- Website van het Ministerie van OCW
- ICER⁴-fiches, vooral met betrekking tot de rechtspraak
- Consideransen
- Kamerstukken

3.3.1 De wettenbank van de Overheid: www.wetten.nl

Voor de tracerings van de Nederlandse wet- en regelgeving op vlak van onderwijs en milieu werd vooral gebruikt gemaakt van de wettenbank (www.overheid.nl). Op de website werd eerst de tijdsperiode afgebakend: er werd enkel gezocht naar nationale wet- en regelgeving die op 1 januari 2005 geldig was.

De medewerkers van het TMC Asser Instituut hebben op de website www.wetten.nl gezocht naar volgende regelgeving waarvoor het Ministerie van OCW hoofdverantwoordelijk:

- 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 BeheerGroep (IBG));
- PBO (Bedrijfschap Horeca en Catering (HOR), Hoofdbedrijfschap Ambachten (HBA);

Deze zoekopdracht leverde 1043 verschillende nationale wetten en regels op waarvoor het Ministerie van OCW hoofdverantwoordelijkheid heeft. Vervolgens moest worden geverifieerd of deze 1043 wetten en regels betrekking hadden op onderwijs, cultuur of wetenschap. De selectie onderwijswetgeving werd opgenomen in de eerste databank. Daarna moest worden onderzocht of de selectie onderwijsregelgeving beïnvloed werd vanuit Europa.

⁴ Interdepartementale Commissie Europees Recht.

Op de website www.wetten.nl werd gezocht naar volgende regelgeving waarvoor het Ministerie van VROM hoofdverantwoordelijk is:

- 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))

Deze zoekopdracht leverde 737 verschillende nationale wetten en regels waarvoor het Ministerie van VROM hoofdverantwoordelijkheid heeft. Vervolgens moesten deze 737 wetten en regels opgenomen worden in de eerste databank, nadat ze onderzocht werden op Europese invloed en of deze betrekking hebben op het milieu. Dat betekent dat per regeling bepaald moet worden of de regeling wel of geen input voor de pilot-monitor is.⁵

Bij deze zoekfuncties is gezocht naar wat door de Ministeries VROM en OCW respectievelijk op gebied van milieu en onderwijs aan regels is geproduceerd. Voor wat betreft de uitvoeringsmaatregelen daaronder is geen rekening gehouden met het Europese repertorium waaruit de oorspronkelijke regeling afkomstig was.⁶

De keuze van ZBO's en PBO-instellingen is gebaseerd op de verwachting dat er regelgeving met betrekking tot onderwijs of milieu geproduceerd zou kunnen worden. Dit bleek in de praktijk niet vaak het geval te zijn. Voorts is vastgesteld dat op 1 januari 2005 op www.wetten.nl geen regelgeving van ZBO's of het PBO is gepubliceerd. Deze gegevens dateren van daarna. Voor maatregelen genomen door ZBO's of het PBO is verder op de desbetreffende websites gezocht naar de regelgeving op specifieke beleidsvelden onderwijs en milieu.

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*. Dit vooral met betrekking tot het traceren van de Europese invloed op de nationale regelgeving.

Er werd gepoogd om de invloed van Europese regelgeving en rechtspraak te traceren op grond van:

- de considerans van de wet en regelgeving
- de tekst van de wet en regelgeving
- de kamerstukken: vooral Memorie van Toelichting
- het Staatsblad, de Staatscourant en de Uitleg "Gele Katern"

Ten eerste werd er 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 desbetreffende kamerstukken van de desbetreffende nationale regeling nagegaan, of er melding van Europese invloed wordt gemaakt. In de kamerstukken werd

⁵ Dit zou voorkomen kunnen worden door specifieke trefwoorden in te vullen. Daarmee ontstaat echter het risico dat niet alle relevante bronnen worden gevonden.

⁶ Het Europese repertorium en de nationale verdeling van de regelgeving op grond van de beleidsterreinen lopen niet synchroon.

door middel van de zoekfunctie gezocht naar de trefwoorden: richtlijn, verordening, kaderbesluit, beschikking, rechtspraak en verdrag. De gevonden invloed werd door middel van Celex-nummer genoteerd.

3.3.2 *Het databestand van het T.M.C. Asser Instituut*

Het Asser Instituut doet sinds 1968 onderzoek naar de implementatie van alle EG-Richtlijnen en Kaderbesluiten door de Nederlandse overheid. Het instituut heeft daartoe een database opgebouwd waarin EG-Richtlijnen en Europese Kaderbesluiten worden bijgehouden. Dit bestand heet "Richtlijnen Uitvoering Nederland" (RUN bestand). Bij elke van deze Europese regelgeving wordt in het Asser-bestand vermeld of en zo ja in welke Nederlandse wet- en regelgeving deze zijn omgezet. Dit informatiesysteem vormt een goede basis voor kwantitatief onderzoek naar de invloed van de Europese regelgeving.

Dit bestand is echter een voorbeeld van een dynamische monitor. Alle Europese, maar ook nationale wijzigingswetten worden erin bijgehouden, dus niet enkel de geconsolideerde versie van de nationale regelgeving.

In dit databestand kan gezocht worden op de uitvoeringsregeling die bijvoorbeeld door het Ministerie van VROM resp. OCW zijn vastgesteld. Het aantal en de selectie zegt echter niets over de hoofdverantwoordelijkheid van het Ministerie van VROM resp. OCW met betrekking tot de uitvoering van de EG/EU regeling en of deze uitvoeringsregelingen betrekking hebben op het milieu resp. onderwijs. Dit moet extra nagegaan worden. Daarbij moet men ook letten op de geldigheid van de nationale regelgeving op 1/1/2005.

De overige gegevens met betrekking tot de Europese regelgeving: Verordeningen en de Beschikkingen en Besluiten zijn via EUR-LEX en het interne regelgevingsbestand van het Ministerie van VROM verzameld.

3.3.3 *De Europese databank regelgeving: europa.eu.int/eur-lex*

Voor de tracerings van de Europese regelgeving werd tevens het databestand EUR-LEX gebruikt (europa.eu.int/eur-lex). Als uitgangspunt zijn 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-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 maar ook de Richtlijnen afkomstig van het Europese repertorium 13.30.18 (Industriepolitiek en interne markt) en repertorium 03.50.20.00 (Landbouw, harmonisatie van de wetgeving en veterinaire rechtelijke voorschriften) en repertorium 15.20.20.00 (Consumentenbelangen, informatie, opvoeding) door het Ministerie van VROM zijn geïmplementeerd. Er moest nagegaan worden of al deze uitvoeringsmaatregelen betrekking hebben op het milieu en of de informatie volledig is.

De conclusie is dat alleen op grond van het EUR-LEX databestand niets gezegd kan worden over de hoeveelheid Europese regelgeving die door een bepaald Ministerie moet worden uitgevoerd. Meerdere Ministeries kunnen namelijk als hoofdverantwoordelijke betrokken zijn bij de

uitvoering van de Europese milieu/onderwijs regelgeving van hetzelfde repertorium. Het repertorium van EUR-LEX loopt niet synchroon met de verdeling op het nationale niveau. Bovendien komen sommige Europese regelgevingen in meerdere repertoria voor.

Voor de tratering van Europese rechtspraak is tevens het databestand EUR-LEX (curia.eu.int) en repertorium van jurisprudentie, arresten van het Hof van justitie en Gerecht van eerste aanleg, gebruikt. Verder kan Europese rechtspraak worden getraceerd op grond van zoeken naar onderwerp, milieu of onderwijs.

De resultaten zeggen verder niets over de daadwerkelijke invloed van deze rechtspraak op Nederlandse regelgeving. Het gaat enkel om een beeld van potentiële invloed op deze twee beleidsterreinen.

3.3.4 De database 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 zou het van belang zijn deze zelfstandige databases van de verschillende Ministeries compatibel te maken. Dit zou de betrouwbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek naar de invloed van de Europese regelgeving vergroten. Het Ministerie van VROM bijvoorbeeld beschikt over een eigen database waar alle voor het Ministerie relevante Europese voorschriften en de informatie over de implementatieprocedure worden bijgehouden. Dit vooral met het oog op de tijdige en correcte implementatie van de EG/EU regelgeving. Verder worden ook de Verordeningen en de Beschikkingen, die aanleiding geven tot concrete aanpassing van de lagere VROM regelgeving, bijgehouden.

Dit interne bestand zou een waardevolle rol kunnen spelen bij het vervolgonderzoek naar de invloed van Europese regelgeving of het opzetten van een permanente monitor.

Tijdens het EU 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 overheid.nl. Er werd vooral nagegaan welke Europese regelgeving op 1/1/2005 van invloed was op de nationale regelgeving op het gebied van het milieu waarbij het Ministerie van VROM als eerst verantwoordelijk Ministerie aangewezen was en deze informatie werd in het databestand van het Asser Instituut ingevoerd.

Het databestand van het Ministerie van VROM bestaat sinds het jaar 2001. Hierin wordt de nationale regelgeving die door de EU/EG regelgeving is beïnvloed sinds juni 1998 bijgehouden, met andere woorden er wordt bijgehouden door welke nationale regelgeving bepaalde Europese regelgeving werd uitgevoerd. Het is mogelijk om uit dit databestand de hoeveelheid Europese regelgeving, die op een nationale wet of regeling sinds juni 1998 van invloed is, af te leiden; met andere woorden hoeveel Europese regelgeving door een bepaalde wet of regeling wordt uitgevoerd.

Uit dit databestand kan noch het totale aantal nationale regelingen dat door de EU/EG regelgeving op 1/1/2005 is beïnvloed, noch het totale aantal EU/EG regelingen dat op de milieuregelgeving van invloed is worden afgeleid.

Dit zijn waardevolle gegevens die kunnen bijdragen aan betrouwbare uitkomsten van het EU monitor project. Bovendien heeft het werken met de database van VROM inzicht gegeven in een

systeem met een andere tabelstructuur. Over de compatibiliteit van de databases kan nog weinig worden gezegd.

3.3.5 Diverse websites

Voor de tracering van de Nederlandse wet- en regelgeving en vooral ook van de Europese invloed is gebruik gemaakt van de website van het Ministerie van VROM, OCW en de websites van diverse organen van het PBO. 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 uitzonderingen daargelaten, bevatten alle regelingen een link naar de databank wetten.nl. De toegevoegde waarde van de specifieke websites is, gezien de volledigheid en gebruiksvriendelijkheid van wetten.nl, nihil. Effectiever bleek een specifieke zoekactie op wetten.nl zelf uit te voeren en de niet relevante resultaten (i.e. geen betrekking hebben op resp. onderwijs of milieu) eruit te filteren. Met betrekking tot de ZBO's is een concreet voorbeeld de regeling van de Informatie Beheergroep (IBG) inzake de Aanpassing studiefinanciering in verband met het Arrest Bidar. Deze regeling is echter van kracht geworden na 1 januari 2005 en daarom niet in het onderzoek meegenomen.

3.3.6 Interviews⁷

Op grond van een questionnaire zijn interviews met de volgende departementale commissies gehouden: BNC⁸, ECER⁹ en ICER¹⁰. Verder zijn interviews gehouden met de ambtenaren van de Ministeries 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 deskundige ambtenaren zijn nauw betrokken in het wetgevingsproces en kunnen veel over de invloed van de Europese regelgeving zeggen. Er werden vragen gesteld bijvoorbeeld over of er tot nu toe grootschalige onderzoeken naar één bepaalde thema zijn verricht. Dit is niet het geval. Er werden meer kleinschalige onderzoeken verricht naar concrete vraagstukken zoals, de studenten aspecten in het kader van de burgerschap of erkenning van de diploma's.

Verder was zeer interessant om of achter te komen of de informatie over het Europese recht of de nationale uitvoeringsmaatregelen van het Europees recht door deze gremia of de Ministeries

⁷ Voor voorbeeld van het interview op het Ministerie van VROM zie bijlagen

⁸ De werkgroep Beoordeling nieuwe Commissie voorstellen (BNC) raadpleegt dagelijks de website van de Europese Unie en inventariseert de nieuwe Commissievoorstellen (prelex). De werkgroep komt wekelijks bijeen en bespreekt de nieuwe Commissievoorstellen, daarbij wordt beoordeeld met betrekking tot welke voorstellen fiches moeten worden opgesteld.

⁹ Het Expertisecentrum Europees Recht (ECER) functioneert als Europeesrechtelijk expertisecentrum ten behoeve van alle departementen en heeft tot doel kennis van Europa en Europees recht binnen de departementen te bevorderen en vergroten.

¹⁰ De Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) is opgericht om te zorgen voor de interdepartementale coördinatie van de voorbereiding en uitvoering van het Europese recht in Nederland. De besluitvorming van de ICER wordt voorbereid in twee vaste werkgroepen, de ICER-H(of) en de ICER-I(mplementatie). Daarnaast is er nog de ICER-N, die zich bezig houdt met notificatie-vraagstukken.

wordt bijgehouden. Er werden ook vragen gesteld over de implementatieplannen en transponeringstabellen¹¹ die misschien voor het onderzoek van belang zouden kunnen zijn.

Onderzoekers van het T.M.C. Asser Instituut hebben eerder vastgesteld dat EUR-LEX, noch wetten.nl, noch enige andere database absolute volledigheid kan geven omtrent het totaal aantal geldende wet- en regelgeving en een volledig beeld te geven van de invloed van Europese regelgeving.

3.4 De tracering van de invloed van de Europese regelgeving

Nationale wet- en regelgeving kan ‘direct’ of ‘indirect’ worden beïnvloed vanuit Europa.

- De direct vanuit Europa beïnvloede nationale wet- en regelgeving zijn ondermeer de nationale regelingen ter implementatie van Richtlijnen maar ook bijvoorbeeld de Verordeningen die rechtstreeks uit Europa afkomstig zijn.
- De indirect beïnvloede nationale wet- en regelgeving omvat de nationale regelingen die zijn gemaakt met inachtneming van het Europees recht. De categorie indirect beïnvloede nationale wet- en regelgeving is het moeilijkst te traceren.

Het is ook belangrijk te beseffen dat een lidstaat zelf, c.q. Nederland ook ‘invloed’ kan uitoefenen op de Europese regelgeving. De Nederlandse politieke instellingen kunnen zelf initiatief nemen ten aanzien van een bepaald beleidsgebied. Daarnaast is het denkbaar dat een nationale regeling ter implementatie van een Richtlijn ook zonder die Richtlijn tot stand gebracht zou zijn in de Nederlandse rechtsorde.

Met invloed wordt bedoeld invloed die resulteert in de wetsinvoering of wetswijziging. Indien sprake is van ‘invloed’ als bedoeld in dit onderzoek heeft de Europese regelgever van de nationale wet- of regelgever bijvoorbeeld een actie verlangd ter implementatie van een Europese maatregel, door middel van een maatregel of een aanpassing daarvan. Voorts is sprake van invloed als op grond van een uitspraak van het Hof van Justitie geconcludeerd moet worden dat de nationale rechtsorde een omissie bevat, welke opgeheven wordt door middel van een maatregel.

Om een volledig beeld van de Europese invloed te krijgen is getracht zoveel mogelijk factoren in het onderzoek mee te nemen. Daarmee betreft het tevens een onderzoek naar de grenzen van een werkbare monitor.

Opgemerkt zij dat Richtlijnen inderdaad wel de meest directe en meest omvangrijke vorm van invloed van Europese regels op de nationale regelgeving vormen. De invloed van de Richtlijnen is ook beter traceerbaar omdat de Richtlijnen in de regel omgezet moeten worden in de nationale regelgeving terwijl Verordeningen bijvoorbeeld in beginsel rechtstreeks in de nationale rechtsorde werken.

De pilot-monitor van het T.M.C. Asser Instituut beziet de reële mogelijkheid dat één Richtlijn tot wijzigingen van meerdere nationale regelingen leidt en vice versa.¹² Bij elke nationale regeling werd de invloed van de Europese regelgeving nagegaan.

¹¹ De toelichting bij een implementatieregeling bevat een transponeringstabel waaruit blijkt of en hoe de afzonderlijke bepalingen van de EU- regeling zijn geïmplementeerd. Hieruit kan dus de daadwerkelijke (gedeeltelijke of volledige) uitvoering van de Verordening of Richtlijn blijken

Er werd getracht om alle Europese regelgeving die bepaalde nationale wet- of regelgeving beïnvloed in het databestand op te nemen. Omdat Nederlandse Kamerstukken slechts 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 EGKS.

Een voorbeeld van een heel tijdrovende zoektocht naar de Europese invloed is betreft de Waterleidingwet die in het jaar 1958 is ingevoerd. Deze wet is sindsdien tot 1/1/2005 27 keer gewijzigd. Pas in de Kamerstukken II 1998/99, 26700 (Stb.2000,295) is een verwijzing naar Richtlijn 98/83 gevonden. Dit was sinds 1995 het zevende kamerstuk.

Een ander gegeven dat het achterhalen van eventuele Europese beïnvloeding bemoeilijkt, is het feit dat de considerans van de wet met elke wijziging van de wet mee veranderd. De invloed van de Europese regelgeving die in een bepaald jaar meteen zichtbaar was door middel van de vermelding in de considerans, verdwijnt bij de volgende wijziging en is enkel op grond van kamerstukken traceerbaar.

Een ander probleem is de traceerbaarheid van de invloed op de AMvB's en andere Koninklijke Besluiten en Ministeriële regelingen. Hierbij worden geen kamerstukken gemaakt, dus men moet in het Staatsblad of de Staatscourant of de Uitleg 'Gele Katern' zoeken. De staatbladen en staatscouranten zijn op de website [overheid.nl](http://www.overheid.nl) sinds 1/1/1995 te vinden. Het 'Gele Katern' ofwel de Uitleg is te vinden in de wettenbank van Sdu. De Uitleg van de onderwijs regelgeving is tevens te vinden op de website

CFI-online¹³ (<http://www.cfi.nl/?SMIDENTITY=NO>) sinds 1/1/1997. In deze Uitleg is nooit Europese invloed gevonden.

Bij wet- en regelgeving waar de invloed van de Europese regelgeving meteen zichtbaar was, bijvoorbeeld op grond van de tekst van de regeling of de considerans, werd hiervan notitie gemaakt. Verder werd er vermelding gemaakt van een dynamische verwijzing die geen aanleiding tot aanpassing van de wetgeving eist maar men dient daarmee wel rekening te houden.

3.5 De tracering van de invloed van de Europese rechtspraak

De invloed van de Europese rechtspraak op Nederlandse wet- en regelgeving werd vooral door middel van de kamerstukken en dankzij de fiches van de Interdepartementale Commissie Europees Recht-Hof (ICER-H) getraceerd. ICER –H is op 19 december 1997 ingesteld door de Ministerraad. De voornaamste taak van ICER-H is het systematisch verkennen van de ontwikkelingen in de rechtspraak; zorgdragen voor de coördinatie van de voorbereiding van het Nederlandse standpunt in de nieuwe zaken wat betreft de rechtspraak van het Hof van Justitie en tevens analyseren en signaleren van arresten van het Hof van Justitie op mogelijke effecten voor Europees of Nederlands beleid, wetgeving, rechtspraak of rechtspraktijk.

¹² Het onderzoek van Bovens en Yesilkagit heeft bijvoorbeeld laten zien dat elke Richtlijn wordt omgezet met behulp van 2 tot 3 nationale regelingen. Maar er zijn uitdijvers, zoals de Vogelrichtlijn, die tot aanpassing van maar liefst 38 verschillende regelingen heeft geleid.

¹³ Centrale Financiën Instellingen (CFI) is het expertisecentrum voor de uitvoering van wet- en regelgeving voor onderwijs, cultuur en wetenschap. CFI is specifiek belast met twee taken: de bekostiging van onderwijsinstellingen en informatievoorziening.

De fiches die deze Commissie produceert dienen vooral ter informatie van de Ministeries. In de fiches wordt eventueel vermeld welke departement(en) speciaal rekening met het desbetreffende arrest moeten houden. In andere gevallen wordt vermeld dat het arrest voor alle departementen van belang is. De fiches vermelden echter niets over de daadwerkelijke en uiteindelijke wijziging of aanpassing van enige nationale regeling. Als de consequenties van een uitspraak voor de Nederlandse wet- en regelgeving evident zijn, wordt dat wel aangegeven op de fiche. Met betrekking tot de VROM of OCW regelgeving is geen grote invloed van de Europese rechtspraak getraceerd.

Een voorbeeld met betrekking tot VROM regelgeving is fiche over het arrest C-081/96, Haarlemmerliede en Spaarnwoude van 18 juni 1998. De Bestemmingsplannen die voor 3 juli 1988 zijn vastgesteld maar waarvoor na die datum een nieuwe vergunningsprocedure is ingeleid moet worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling, voor zover zij vallen onder bijlage I van Richtlijn 85/337. Op grond van nader onderzoek hebben de medewerkers vastgesteld dat volgens het Stb. 1999/224 deze uitspraak inderdaad effect heeft gehad voor de bestemmingsprocedure als opgenomen in het Besluit milieu effectrapportage.

De fiches gaan terug tot uitspraken vanaf 1996. Daarbij gaat het niet om het jaar van de uitspraak maar het jaar van het zaaknummer. In het EU monitor project wordt geprobeerd de Europese rechtspraak vanaf het jaar 1996 te traceren. Hiermee wordt echter het jaar van de uitspraak bedoeld. Voor de zaken die voor het jaar 1996 zijn begonnen maar waar pas in het jaar 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.

Heel soms wordt de rechtspraak ook in de considerans van de regeling vermeld.

3.6 De beperkingen

De werking van de monitor en de waarde van de resultaten en de daaruit getrokken conclusies, kennen beperkingen. Hieronder bespreken we die restricties, die in het ene geval een gegeven zijn, in het andere geval gebaseerd op een overweging.

EG-verdragsbepalingen:

In het plan van aanpak wordt vermeld dat ook de EG verdragsbepalingen 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 een melding van concrete verdragsbepalingen wordt gemaakt. Er is echter zelden een vermelding van dergelijke EG verdragsbepaling gevonden.

De invloed van dergelijke verdragsbepalingen wordt wel geïmpliceerd maar is dus uit het Asser-databestand of EUR-LEX bestand niet waarneembaar. De concrete verdragsbepalingen zijn zelden een aanleiding geweest tot een meetbare invloed. Zou dit wel het geval geweest zijn, dan zou al vrij snel op een 100 % invloed score uitgekomen worden. Elke nationale wet of regeling zou dan immers gewag maken van de Europeesrechtelijke grens, waarbinnen de regeling is opgesteld. Een van de redenen hiervoor is dat deze verdragsbepalingen voornamelijk ‘verboden’ zijn. Dat wil zeggen dat de bepalingen 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 milieubepalingen bijvoorbeeld heeft dit tot daadwerkelijke implementatie geleid¹⁴. Tijdens de interviews op de Ministeries van OCW en VROM is tevens gebleken dat met de verdragsbepalingen altijd, voor 95%, rekening wordt gehouden. De wetten moeten altijd in overeenstemming zijn met het primaire EG recht. Zodanig rekening houden met de verdragsbepalingen is echter niet traceerbaar en daardoor kan als invloed van de EU/EG regelgeving niet meetellen.

Verordeningen:

Het traceren van de invloed van de Verordeningen is tevens problematisch. Het kan wel voorkomen dat ook de Verordeningen worden geïmplementeerd maar in beginsel hebben de Verordeningen rechtstreekse werking in de lidstaten. Dergelijke Verordeningen maken dan deel van de in Nederland geldende regelgeving. Deze Verordeningen worden ook in het databestand met de ‘nationale regelgeving’ opgenomen. De Verordeningen kunnen echter ook de speelruimte van de nationale wetgever om regels te stellen wel sterk inperken. Dit is een voorbeeld van invloed dat in het monitor project niet kan worden meegenomen.

Richtlijnen:

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 moet echter opgemerkt worden dat deze vermelding waarschijnlijk niet volledig is. In het Asser databestand met Europese regelgeving zijn Richtlijnen opgenomen, die wel op 1/1/2005 geldig waren maar die nog niet omgezet waren in de nationale regelgeving. Dergelijke Richtlijnen vallen buiten het toepassingsgebied van dit onderzoek, omdat de invloed van dergelijke Richtlijnen op 1/1/2005 op nationaal niveau nog niet zichtbaar kon zijn.

Eventuele ‘negatieve invloed’ van het Europese recht komt ook niet tot uitdrukking in de pilot-monitor. Hiervan is sprake indien een Nederlandse maatregel naar aanleiding van een Europese regeling wordt ingetrokken. Door intrekking is de nationale regelgeving onzichtbaar geworden en maakt geen deel meer uit van de Nederlandse wet- en regelgeving.

Hierbij zij opgemerkt dat een permanente monitor, die de mutaties in afgebakende periodes registreert en tevens wijzigingsregelingen bijhoudt, de negatieve invloed wél kan verwerken in de meetresultaten. In een dergelijk geval wordt tenminste een ‘actie’ in de sfeer van wet- en regelgeving naar aanleiding van een Europese regeling vastgesteld.

In sommige gevallen is de Europese invloed op 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 indirect wordt beïnvloed door Europese regelgeving, via een andere Nederlandse regeling.¹⁵

¹⁴ Dit bleek uit het interview met de wetgevingsjurist.

¹⁵ 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).

Dit wetsvoorstel strekte ertoe het burgerlijk procesrecht te verbeteren in termen van vereenvoudiging, modernisering, systematiek, deformalisering 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 burgerlijk 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.

Invloed van wijzigingsregelingen en dynamische verwijzing:

Er is reeds sprake van Europese beïnvloeding bij de wijziging van een bepaalde nationale wet of regel onder invloed van de eerste Europese Wijzigingsrichtlijnen. Latere wijzigingen aan de desbetreffende nationale wet of regel naar aanleiding van latere Europese Wijzigingsrichtlijnen leiden niet tot een afzonderlijke vermelding in de monitor. Nederlandse wet- en regelgeving die in de loop der tijd een aantal keren gewijzigd is naar aanleiding van Europese Wijzigingsrichtlijnen leveren in dit onderzoek maar één beïnvloedingstreffer op. Dit is een expliciet gevolg van de wijze waarop in de pilot-monitor de kwantitatieve meting wordt uitgevoerd. Nederlandse Wijzigingswetten- of regelingen worden, alleen voor zover ze zelfstandige elementen bevatten, afzonderlijk in de monitor opgenomen.

Volgens de Aanwijzing voor de regelgeving nr. 342 wordt het verwijzen naar bepalingen van een communautair besluit zoals die met inbegrip van toekomstige wijzigingen daarvan zullen luiden (dynamische verwijzing), bewerkstelligd door de enkele verwijzing in de wettekst naar de tekst van die bepalingen.¹⁶ Omdat de Europese regelgeving en de eventuele wijzigingen van deze Europese regelgeving automatisch doorwerken in de nationale wetgeving, is de concrete Europese invloed minder zichtbaar. Dynamische verwijzing in een Nederlandse maatregel zal in de monitor als één beïnvloedingseenheid worden gemeten, hoewel het zou in werkelijkheid kunnen gaan om meerdere Richtlijnen of Verordeningen. Indien dynamische verwijzing wordt gevonden, wordt hiervan apart een melding gemaakt.

Regeldruk:

Met het tijdens de kabinetten Paars I en II uitgevoerde MDW-project (Marktwerking, deregulering, wetgevingskwaliteit) wordt getracht het aantal regels, o.a. op gebied van milieu terug te dringen. In de praktijk betekent dat niet dat er minder geregeld wordt, maar wel dat meer regels in minder wetten en regelingen zijn ondergebracht. Dit kan gevolgen hebben voor de uitkomst van een kwantitatieve meting van Europese invloed op Nederlandse wet- en

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 de Verordening (EG) Nr. 1347/2000 maar met de voorgestelde algemene regeling van de verzoekschriftprocedure met het oog op verbetering van het burgerlijk procesrecht.

Dergelijke invloed van de Verordening (EG) Nr. 1347/2000 is zo gering, dat het in de pilot monitor niet als invloed gekwalificeerd wordt.

¹⁶ Toelichting: 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.

regelgeving. Naar aanleiding van dit soort projecten zullen ‘teller en noemer’ van het meetresultaat van de monitor veranderen. De ‘uitslag’ van de monitor is immers een percentage, berekend langs de wijze $x: y$. De x is de teller, de y is de noemer. De noemer is in het onderhavige onderzoek alle geldende wetten en regelingen op gebied van milieu en onderwijs. De teller omvat alle door Europese regelingen of rechtspraak beïnvloede wetten en regelingen. Als nu een aantal Nederlandse regelingen wordt ingetrokken om gezamenlijk in één nieuwe regeling te worden ondergebracht, verandert er inhoudelijk dus niets aan de Nederlandse wet- en regelgeving, maar het getal van de noemer is wel iets kleiner geworden.

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.¹⁷

Het is verder de doelstelling van het kabinet 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 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 de 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 deze operatie 'Kappen dor hout' is de eerste stap gezet in het project OCW-ontregelt om regels toegankelijker te maken. In vervolg op operatie 'kappen dor hout' worden momenteel uitgewerkte AMVB's geschrapt. Zodra dit is afgerond, volgt het intrekken van overbodige regelgeving.¹⁸

Tegelijkertijd is er een Europese tendens gaande. De Europese Commissie is bezig met de “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.¹⁹ Daartoe heeft de Commissie bijvoorbeeld een aantal wetsvoorstellen ingetrokken, vereenvoudigd of geüpdatet. Ook worden Richtlijnen samengevoegd in codificatie-richtlijnen.²⁰

Het achterliggende doel van deze projecten is onder andere het verminderen van het aantal regels. Het pilot-monitor project houdt zich bezig met de kwantitatieve invloed van de EU/EG 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 EU/EG regelgeving beïnvloed wordt. Het is echter niet mogelijk om deze tendens in dit pilot-monitor project te betrekken, omdat dit project de invloed van de EU/EG regelgeving enkel op

¹⁷ Kamerstukken II 2003/04, 29200 XI, nr. 7.

¹⁸ http://www.ocwontregelt.nl/o_en_wvoortgang001.html & Kamerstukken II 2004/05, 29546, nr. 6.

¹⁹ COM/2002/0278 def. & COM/2002/0275 def.

²⁰ COM/2005/0462def.

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 regelgevings situatie weergeeft. Hierdoor komen dynamische aspecten, zoals wijzigingen in regeldruk, niet tot uitdrukking in deze pilot-monitor.²¹ De tendens van het terugdringen van de regeldruk kan pas over een aantal jaar bij de vergelijking van het nieuw onderzoek met het resultaat van dit EU monitor project blijken.

Bovendien is het belangrijk om te beseffen dat de daadwerkelijke vermindering van de hoeveelheid nationale en Europese regelgeving niet in de afname of toename van de invloed van de Europese regelgeving resulteert maar een puur nationale of Europese operatie is. De toename of afname van de invloed van de EU/EG regelgeving als eventueel gevolg van deze tendens heeft met name betrekking op de inhoud en kan pas merkbaar zijn op grond van de kwaliteitstudie²² van de nationale regelgeving.

4. Aanbevelingen

Hieronder volgen de aanbevelingen met betrekking tot het opzetten van een permanente monitor die voortdurend of periodiek de invloed van de Europese regelgeving op de Nederlandse wet- en regelgeving bijhoudt. Het is van belang te beseffen dat de aanbevelingen worden gedaan op basis van een pilot-monitor, waarbij van een statische situatie is uitgegaan. In het onderhavige onderzoek bestaat de input uit de wet- en regelgeving, die gegeven was op een peildatum (1 januari 2005), en rechtspraak van het Hof van Justitie en Gerecht van Eerste Aanleg van 1 januari 1995 tot 1 januari 2005.

De permanente monitor zal een dynamische situatie gaan weergeven, door middel van periodieke metingen, of een permanente input. We bespreken hieronder een aantal eigenschappen, dat de permanente monitor zal moeten hebben, en hoe deze eigenschappen gerealiseerd kunnen worden.

4.1 *De eigenschappen van permanente monitor:*

Kwantitatieve meting

Het permanent monitoren impliceert een systeem dat voortdurend niet alleen de Europese invloeden maar tevens alle Europese en nationale (Wijzigings)regelgeving bijhoudt.

Dit systeem zou moeten voorzien in de behoefte aan concreet cijfermateriaal en statistieken die iets zeggen over de verhouding tussen Europees en nationaal recht. De aanbevelingen zijn bijgevolg gericht op de wijze waarop de input wordt vergaard.

Het is aan te bevelen om in de permanente monitor elke nationale wetswijziging en elke daarbij horende Europese invloed apart te noteren. Zoals tijdens de vergadering met de begeleidingscommissie is opgemerkt zou in een ideale situatie iedere nationale wijzigingsregeling geteld moeten worden omdat dit de meest nauwkeurige weergave zou zijn. Men kan tevens makelijker in de tijd bij elke wijzigingsregeling de redenen daarvan traceren dan

²¹ Bij de *permanente monitor* die beoogt statistieken te geven met betrekking tot de invloed van Europese regelgeving en jurisprudentie op de Nederlandse 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.

²² Met kwaliteitsstudie wordt bedoeld, de studie naar de inhoud van bepaalde regeling.

wanneer men de invloed van EU/EG regelgeving op de geconsolideerde versie van de regeling probeert te traceren.

Door periodiek de Europese invloed op de nationale regelgeving bij te houden, zou het bovendien mogelijk zijn om conclusies te kunnen trekken over de dynamische ontwikkelingen in de wetgeving, zoals de totstandkoming of groei van de Europese en de nationale regelgeving en het systematische toezicht op de uitvoering van het Gemeenschapsrecht zal mogelijk zijn.

Door gebruik te maken van twee databases, met respectievelijk Europese maatregelen en nationale wet- en regelgeving, kan dan weergegeven worden hoeveel en welke Europese regelingen van invloed waren op één nationale regeling en ook het omgekeerde geval waarin één Europese regeling invloed uitoefent op diverse nationale maatregelen kan zichtbaar worden gemaakt. Daarbij moeten ook wijzigingswetten en regelingen worden meegenomen. Dit kwantitatieve verschil zal in ieder geval in de monitor tot uitdrukking moeten kunnen komen, wil men bruikbare gegevens kunnen weergeven.

Kwalitatieve kenmerken

De transponeringstabellen hebben het voordeel dat daar specifiek wordt vermeld hoe de afzonderlijke bepalingen van de EU/EG 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.

Op grond van de interviews is tevens zichtbaar geworden dat Europese regelgeving op verschillende wijze wordt geïmplementeerd. De inhoud van de nationale regelgeving wordt door sommige Europese regelgeving sterk beïnvloed maar andere Europese regelgeving beïnvloedt de nationale regelgeving enkel marginaal. Hier gaat het om het kwalitatieve verschil dat tevens in de permanente monitor zichtbaar zou kunnen worden gemaakt.

Wat de twee gaande tendensen betreft, het streven naar de verbetering van de Europese regelgeving en het terugdringen van de nationale regeldruk, kunnen deze tendensen tot daadwerkelijke vermindering van het aantal regelgeving op het Europese en het nationale niveau leiden. Echter deze vermindering van het aantal regels zegt niets over de afname of toename van de Europese invloed. Het onderzoek naar deze invloed van de EU/EG regelgeving moet dan op grond van de inhoud en de kwaliteitstudie van de nationale regelgeving plaatsvinden.

4.2 De plaatsing van de monitor:

De vorm van de permanente monitor hangt samen met de vraag waar hij geplaatst moet worden. Tijdens het EU monitor project heeft men kennis gemaakt met de werking van het databestand van het Ministerie van VROM. Dit bestand heeft tot doel het implementatieproces bij te houden. Daartoe wordt de Europese regelgeving die moet worden geïmplementeerd en diens nationale uitvoeringsmaatregelen bijgehouden.

Zo'n bestand leent zich uitstekend om tegelijkertijd de invloed van de Europese regelgeving te monitoren, dit vooral wat de daadwerkelijke uitvoering van de Europese regelgeving betreft. De zoekmogelijkheden zouden echter moeten worden uitgebreid, zodat men ook op een concrete wet kan zoeken en daarbij enkel die Europese regelgeving vindt die daadwerkelijk deze wet beïnvloedt. Verder zal het noodzakelijk zijn om uit dit databestand concrete aantallen te kunnen afleiden, bijvoorbeeld hoeveel nationale uitvoeringsmaatregelen, afkomstig van het DG milieu, er

als gevolg van de Europese invloeden zijn gewijzigd of tot stand gekomen zijn binnen een bepaalde periode.

Het verdient dan ook aanbeveling om een centraal systeem aan te leggen waarbij elk Ministerie afzonderlijk de Europese invloeden op zijn regelgeving zou kunnen monitoren en zichtbaar maken. Hierdoor zou de invloed van de Europese regelgeving tegelijkertijd op alle andere beleidsterreinen zichtbaar worden gemaakt.

Het verdient verder aanbeveling om de Ministeries en ook de Directoraten Generaal van elke Ministerie apart te houden, dit om conclusies te kunnen trekken zonder overlapping. Wil men bijvoorbeeld weten of en in hoeverre het beleid van het hele Ministerie VROM wordt beïnvloed, dan leent zich in dit geval het databestand wel tot het meten van dergelijke invloed. Anderzijds zou het mogelijk zijn om conclusies te kunnen trekken over de invloed van de EU/EG regelgeving op het hele milieu beleid, zoals door Europa gehanteerd wordt, dus niet alleen maar op het milieu beleid van het Ministerie van VROM maar tevens op het milieu beleid van de Ministeries van LNV of V&W.

Binnen het bepaalde Ministerie zou het ook mogelijk zijn om na te gaan welke andere Europese invloeden die geen uitvoering in nationale regelgeving behoeven, de wetgevingskeuzes toch beïnvloeden, zoals de rechtstreeks werkende Verordeningen. Zo'n beïnvloeding zou vooral in de (Inter)departementale voorbereiding van het wetsvoorstel zichtbaar kunnen worden gemaakt in overleg met de beleidsjuristen of de wetgevingsjuristen.

Binnen de Ministeries kan men ook de negatieve invloed die in de intrekking van de regelgeving resulteert goed traceren en in de permanente monitor bijhouden.

Ook ZBO's en instellingen van de PBO met zelfstandige regelgevingsbevoegdheid zouden toegang moeten hebben tot de monitor en maatregelen met algemene gelding aan de monitor toevoegen.

Het is uit oogpunt van transparantie van de wetgeving tevens van belang om in de publiek toegankelijke bronnen van de nationale wetgeving, zoals de wettenbank www.overheid.nl, de Europese invloeden meer zichtbaar te maken. In de wetstechnische informatie staat op dit moment geen enkele vermelding van een dergelijke invloed, hoewel in sommige gevallen Europese redenen een grote rol hebben gespeeld bij een wetswijziging of zelfs invoering van nieuwe wetgeving. De considerans wijzigt met elke nieuwe wijzigingsregeling, daarom kan men op grond van de considerans geen conclusie trekken. Het verdient aanbeveling om aan de wetstechnische informatie een veld met een verwijzing naar eventuele Europese regeling op te nemen. Daarmee zou de informatie van deze wettenbank bruikbaar worden voor het monitoren van de Europese invloed.

5. Conclusie

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. Ook experts zijn het er over eens dat om deze vraag te kunnen beantwoorden onderzoek nodig is.

De T.M.C. Asser pilot-monitor beoogt een onderzoeksmethode te ontwikkelen voor het meten in kwantitatieve zin van de invloed van de EG/EU regels op de in Nederland geldende wet- en regelgeving. Deze studie heeft tevens als doel gehad te onderzoeken en in kwantitatieve zin vast te stellen hoe groot de invloed van Europese regels en rechtspraak is voor de in Nederland geldende regelgeving. Bovendien wordt beoogd om ervaring op te doen en aanbevelingen te maken ten behoeve van een desgewenst op te zetten permanente monitor betreffende de Europese invloed.

De onderzoeksmethode die door het Asser Instituut is gebruikt kan op alle beleidsterreinen worden gebruikt. Aan deze onderzoeksmethode kleven enige beperkingen die weggewerkt kunnen worden indien van overheidswege meer werk gemaakt zou worden van het systematisch registreren van EU/EG invloeden bij regelgevingsproducten en een betere toegang tot de informatie over de invloed van de Europese regelgeving mogelijk wordt gemaakt.

De gegevens zijn zodanig in de pilot-monitor opgeslagen dat zij zich lenen voor kwantitatieve analyse en rapportage over EG/EU- instrumenten en Nederlandse wet- en regelgeving afzonderlijk en in hun onderlinge verhouding.

Door de monitor in te richten aan de hand van de hierboven weergegeven databases kunnen de meetresultaten gemakkelijk uitgesplitst worden naar kenmerken als Ministerie, type regeling en jaar van inwerkingtreding.

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, zoals:

- Het percentage van in Nederland geldende wet- en regelgeving op gebied van milieu of onderwijs dat 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 en GvEA;
- 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.

Voorts kunnen ook per treffer (*record*) gegevens worden weergegeven, zoals de hoeveelheid Richtlijnen die invloed uitoefent op een Nederlandse maatregel.

Het permanente monitoren verdient een aanbeveling omdat men zonder diepgaand onderzoek aan de informatie over de invloed van de Europese regelgeving kan komen. Men kan makkelijker in de tijd bij elke wijzigingsregeling de redenen daarvan traceren dan wanneer men de invloed van

EU/EG regelgeving op de geconsolideerde versie van de regeling probeert te traceren. Door periodiek de Europese invloed op de nationale regelgeving bij te houden, zou het bovendien mogelijk zijn om de conclusies te kunnen trekken over de dynamische ontwikkelingen in de wetgeving, zoals de totstandkoming of groei van de nationale regelgeving in het algemeen of over de twee gaande tendensen, namelijk de nationale tendens met betrekking tot het terugdringen van de regelgeving en op het Europese niveau met betrekking tot de “vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving” in het bijzonder.

Op basis van de opgedane ervaringen van dit onderzoek kunnen dan in een later stadium de beslissingen worden genomen over vervolgonderzoeken die zich ook tot andere beleidsterreinen zouden uitstrekken, en mogelijk ook over meer kwalitatief ingericht onderzoek. Bovendien kan dit onderzoek desgewenst als basis dienen voor longitudinaal onderzoek op deze beleidsterreinen, waarbij dus over enige tijd opnieuw gekeken zou worden hoe dan de stand van zaken is.

6. Literatuur

M.A.P. Bovens & K. Yesilkagit, 'De invloed van Europese Richtlijnen op de Nederlandse wetgever', *NJB* 2004-10, p. 520-529.

P.O. de Jong & M. Herweijer, 'Alle regels tellen', *Beleidswetenschap* 2004, Vol.18, nr. 3.

De aanwijzing 342 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

COM (2002) 0275 def.

COM (2002) 0278 def.

COM (2005) 0462 def.

Kamerstukken *II* 1999/2000, 26 855, nrs. 1-7

Kamerstukken *II* 2003/04, 29200 XI, nr. 7

Kamerstukken *II* 2004/05, 29546, nr. 6

Kamerstukken *II* 1998/99, 26700, nr. 3

CFI-online (<http://www.cfi.nl/?SMIDENTITY=NO>)

<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/>

www.eel.nl

www.minocw.nl

www.ocwontregelt.nl/o_en_wvoortgang001.html

www.overheid.nl

www.vrom.nl

Bijlage:

Verslag van gesprek met de wetgevingsjurist bij het Ministerie van VROM en tevens voor VROM het lid van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER)- Implementatie.

Ministerie van VROM, donderdag 2 februari 2006, 16.00 – 17.00 uur

Het gesprek verliep aan de hand van de questionnaire, opgesteld door de medewerkers van het Asser instituut. De vragen zijn specifiek bedoeld voor ambtenaren, die nauw betrokken zijn bij de wetgevingsprocedure op de beleidsterreinen milieu en onderwijs en die tevens vanuit het Ministerie zitting hebben in de ICER-I. Doel van de questionnaire is om meer inzicht te krijgen in de meetbaarheid van de invloed van de EU op de Nederlandse wet- en regelgeving. Het gesprek duurde circa een uur.

Wet en regelgeving ALGEMEEN

Kunt u bij de volgende Europese instrumenten aangeven in welke mate u denkt dat de in Nederland geldende wet- en regelgeving beïnvloed is op de beleidsterreinen onderwijs/milieu?

	klein				groot
EG-verdragsbepalingen	<input checked="" type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
Europese Kaderbesluiten	<input type="checkbox"/> 1	<input checked="" type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
Verordeningen	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input checked="" type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
Richtlijnen	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input checked="" type="checkbox"/> 5
Europese jurisprudentie	<input checked="" type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
Anders, namelijk: Beschikkingen:	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input checked="" type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

De invloed van de Europese regelgeving is zeker op het beleidsterrein van het milieu merkbaar. Er moet echter onderscheid worden gemaakt tussen de invloed van de Europese regelgeving op de denkwijze en het besef van de wetgevingsjuristen dat alle wetsvoorstellen in overeenstemming moeten zijn met de bestaande Europese regelgeving en de daadwerkelijke implementatie van de Europese regelgeving in de uitvoeringsmaatregelen. Wat het eerste betreft, spelen de EG-verdragsbepalingen een belangrijke rol maar deze leiden zelden tot de echte implementatie in de

milieuvoorschriften. Enkel op het moment van de inwerkingtreding van het EG-Verdrag en de relevante milieubepalingen heeft dit tot daadwerkelijke implementatie geleid. Dit is echter anders met de Richtlijnen, Beschikkingen en Verordeningen. Er bestaan zeer veel Richtlijnen die direct effect hebben op de nationale milieuvoorschriften. Tevens worden de Verordeningen en de Beschikkingen vaak op het gebied van het milieu geïmplementeerd. In het algemeen worden de Beschikkingen in Ministeriële regelingen omgezet.

Met de Europese adviezen en de aanbevelingen wordt vooral beleidsmatig rekening gehouden. Wanneer bijv. in de mededelingen wordt vermeld dat de Commissie voornemens is een nieuw wetsvoorstel te maken, geeft dit een signaal aan het Ministerie om af te wachten en niets op dat gebied nationaal te regelen.

Er zijn 2 Kaderbesluiten die op dit terrein een rol spelen. Echter een van de Kaderbesluiten, Kaderbesluit 2003/80/JBZ van de Raad van 27 januari 2003 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, is vernietigd door het Hof van Justitie bij de uitspraak van 13 september 2005, nr. C-176/03. Dit Kaderbesluit heeft op nationaal niveau geleid tot een wetsvoorstel dat naar aanleiding van deze uitspraak is ingetrokken.

Er is een tendens om zowel op de nationaal als op Europees niveau tot deregulering van de wetgeving te komen. Op nationaal niveau wordt nagestreefd om aan het einde van de huidige kabinetsperiode, tot een vermindering van 25% van de totale regelgeving te komen. Op Europees niveau bestaat deze tendens pas recent en er is daarvan nog niet veel te merken. De Europese Commissie heeft weliswaar een aantal wetsvoorstellen ingetrokken maar er komen weer snel nieuwe wetsvoorstellen daarvoor in de plaats.

Merkt u invloed van de Europese jurisprudentie op de Nederlandse wet- en regelgeving? Licht toe a.u.b.

De jurisprudentie van het Hof van Justitie speelt een grote rol. Er is een tendens merkbaar in de uitspraken van het Hof. Waar het in de rechtsuitspraken vroeger vooral om juiste omzetting van de Europese regelgeving ging, gaat het nu vooral om handhaving van de Europese regelgeving.

In welke mate hebben EG-Verdragsbepalingen met betrekking tot onderwijs/milieu invloed op de Nederlandse wet- en regelgeving? Wordt autonome Nederlandse wet- en regelgeving in de ontwerpfasen vaak aan de Europese verdragen getoetst, zonder daarnaar te verwijzen? (Hoeveel speelruimte heeft de nationale wetgever?)

Zie boven:

Ook bij het maken van de autonome nationale regelgeving wordt rekening gehouden met de Europese regelgeving. Alle wetsvoorstellen moeten in overeenstemming zijn met de bestaande Europese regelgeving. Het moet ook worden beoordeeld of op het bepaalde gebied nog niets Europees is geregeld zodat Nederland zelf op dit gebied iets autonoom mag regelen.

Kunt u trends in tijd aangeven in mate van Europese invloed op Nederlandse wet- en regelgeving? Kunt u dit toelichten aan de hand van factoren die daarbij een rol spelen?

Er zijn periodes wanneer meer regelgeving moet worden geïmplementeerd dan anders. Dit heeft onder andere te maken met 'de wet van de remmende voorsprong'. Op bepaalde terreinen is in Nederland al veel geregeld en dus moet veel bestaande regelgeving worden gewijzigd.

Is er veel Nederlandse wet- en regelgeving ter implementatie op het beleidsterrein milieu op andere Ministeries dan VROM?

Implementeert uw Ministerie veel EU regelgeving die in het repertorium van de gemeenschapswetgeving (d.w.z. de door de EU gehanteerde rechtsgebieden) niet onder milieu (H. 15.10.) valt?

Het komt vaak voor dat ook andere Ministeries dan VROM zijn betrokken bij de implementatie van de materie die aan het onderwerp van het milieu raakt en ook andersom. Veel Europese regelgeving die betrekking heeft bijv. op de interne markt wordt tevens door het Ministerie van VROM in de milieuvoorschriften geïmplementeerd. Regelgeving vanuit DG Milieu komt niet steeds terecht bij VROM, maar kan in sommige gevallen toebedeeld worden aan andere Ministeries, zoals het Ministerie V&W. Het gebeurt ook dat zowel VROM als V&W samen eenzelfde nationale implementatiewet ondertekenen.

De indeling van de Europese milieuvoorschriften op het Europees niveau en de verdeling in Nederland verlopen niet synchroon.

Wet en regelgeving PROCEDURE

Kunt u een korte omschrijving geven van de communicatie met de werkgroep BNC, de ICER-I en eventuele andere bij de implementatie van Europese regelgeving betrokken gremia?

Er bestaat de communicatie met de BNC werkgroep. De werkgroep BNC inventariseert de nieuwe Commissievoorstellen en wijst het hoofdverantwoordelijke Ministerie aan. Het kan voorkomen dat nog tijdens de fase van de ICER-I de hoofdverantwoordelijkheid van het Ministerie tot implementatie van de Europese regelgeving wordt bediscussieerd.

Houdt u een database bij met betrekking tot Europese Richtlijnen, Verordeningen, EG-verdragsartikelen, Kaderbesluiten en –Beschikkingen en rechtspraak van HvJ en GvEA op het gebied van onderwijs/milieu?

Het Ministerie van VROM beschikt over een 'directie internationaal' die alle internationale ontwikkelingen bijhoudt. De beleidsdirectie houdt vooral de BNC Werkgroep op de hoogte totdat het gemeenschappelijk standpunt is bereikt. Vanaf het gemeenschappelijk standpunt ligt de coördinatie vooral bij de Directie Juridische Zaken, afdeling Internationaal. Informatievoorziening aan de ICER-I vindt vanuit deze directie plaats.

Het Ministerie van VROM beschikt over een eigen database waar alle voor het Ministerie relevante Europese voorschriften en de informatie over de implementatie procedure worden

bijgehouden. Er moet worden nagegaan of dit interne bestand eventueel een rol zou kunnen spelen bij het EU monitor project dat zelf gebaseerd moet zijn op betrouwbare informatie en dat op dit moment bij het Asser instituut in het geheim wordt verricht.

Kent u gevallen waarin onder invloed van Europese regelgeving een Nederlandse wet of regeling inzake milieu wordt ingetrokken? (bijvoorbeeld: een bestaande nationale regeling is overbodig geworden, omdat het geheel door nieuwe Europese regelgeving wordt geregeld. Of: door nieuwe Europese regelgeving is bestaande Nederlandse wet- of regelgeving in strijd gekomen met Europees recht.) Zo ja, hoe vaak? Kunt u voorbeelden geven? Kunt u in dit verband trends in tijd herkennen?

Het probleem dat in Nederland speelt is dat nationaal op het gebied van het milieu al veel geregeld is. Nederland is steeds een voorloper op milieugebied geweest en wordt nu geconfronteerd met Europese milieuwetgeving waarvoor in Nederland al geruime tijd een regelgeving bestond. Het gebeurt vaak dat de Nederlandse wetgever bepaalde nationale milieuwetgeving volledig moet intrekken wanneer het onderwerp van deze Nederlandse milieuwetgeving pas later op Europees niveau wordt geregeld. Dit wordt 'de wet van de remmende voorsprong' genoemd. Het is voor de nieuwe Lidstaten veel gemakkelijker Europees milieurecht te implementeren. Het is bekend dat de nieuwe Lidstaten slechts een summiere milieuwetgeving bezitten. Zij kunnen ermee volstaan de bestaande EU-milieuwetgeving in zijn geheel over te nemen, zonder rekening te houden met de bestaande nationale wetgeving op dit punt.

Vaak laat de Richtlijn helemaal geen speelruimte meer over voor de nationale wetgever wegens volledige harmonisatie. 50% van de MilieuRichtlijnen zijn volledig geharmoniseerd. De andere 50% van de MilieuRichtlijnen laten nog ruimte voor de nationale wetgever. Het gebeurt ook vaak dat de Richtlijn toelaat dat de nationale wetgever strengere voorschriften oplegt dan de Europese voorschriften.

Het kan ook voorkomen dat, na een aantal Wijzigingsrichtlijnen, de Commissie besluit om deze Richtlijnen door een Verordening te vervangen. Dit leidt tot grote wijzigingen op het nationaal niveau. Bijvoorbeeld naar aanleiding van het voorstel tot Reach Verordening (COM 2003/644) moeten nationale voorschriften, die dienden ter implementatie van de vervangen Richtlijnen, worden ingetrokken.

Bij Wijzigingsrichtlijnen speelt het probleem dat met elke nationale wijziging de Europese redenen die hebben geleid tot de vroegere wijzigingen verdwijnen. Deze zijn niet meer in de considerans te vinden. Om tot de redenen van alle wijzigingen te komen, zouden wij de oude Memories van toelichting moeten traceren.

Voorstel: dergelijke informatie (op welke Europese regeling is een nationale bepaling gebaseerd?) opnemen in de "wetstechnische informatie" van www.wetten.nl.

Hoe groot schat u het percentage Nederlandse wet- en regelgeving met een Europese grondslag in kwantitatief opzicht op gebied van onderwijs en milieu (omgezette Richtlijnen, jurisprudentie, etc.)?

Volgens de geïnterviewde heeft naar schatting ongeveer 60% van de totale Nederlandse wet- en regelgeving haar basis in de Europese regelgeving, wat de implementaties zelf betreft. Echter bijna altijd (95%) wordt met Europese regelgeving rekening gehouden, in die zin dat alle Nederlandse regelgeving in overeenstemming moet zijn met de primaire maar ook secundaire Europese regelgeving.

Hartelijk dank voor uw medewerking!