

Vergaderjaar 2007–2008

**31 498**

## Europese regelgeving Implementatie van Europese richtlijnen en handhaving van Europese verordeningen in Nederland

**Nr. 2**

**RAPPORT**

### Inhoud

<b>DEEL I: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES</b>		<b>5</b>	3.3.6	Afspraken verantwoordelijkheden verordening 111/2005 (drugsprecursoren)	<b>26</b>
<b>1</b>	<b>Over dit onderzoek</b>	<b>7</b>		<b>Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen</b>	<b>27</b>
1.1	Aanleiding en context	7			
1.2	Opzet onderzoek	8			
1.3	Leeswijzer	9			
<b>2</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>10</b>		<b>DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN</b>	<b>29</b>
2.1	Hoofdconclusie	10	<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>31</b>
2.2	Conclusies over implementatie van richtlijnen	11	1.1	Aanleiding en context	31
2.2.1	Omzetting van richtlijnen persistent te laat	11	1.2	Opzet onderzoek	33
2.2.2	Toezicht zonder tanden	12	1.3	Leeswijzer	35
2.2.3	Verantwoording aan Tweede Kamer beperkt	13		<b>BEVINDINGEN UIT DEELONDERZOEK NAAR EUROPESE RICHTLIJNEN</b>	<b>37</b>
2.3	Conclusies over handhaving van verordeningen	13	<b>2</b>	<b>Omzetting richtlijnen persistent te laat</b>	<b>39</b>
2.3.1	Vorbereiding handhaving onvoldoende	13	2.1	Landenvergelijking	39
2.3.2	Tekorten in de handhaving	14	2.2	Nederland persistent te laat	42
2.3.3	Handhavingsproblemen hardnekkig	17	2.2.1	Helft richtlijnen te laat omgezet	42
2.3.4	Informatie over handhaving niet transparant	18	2.2.2	Termijnoverschrijding: dalende tendens	44
2.4	Aanbevelingen	18	2.2.3	Omzetting per ministerie	46
2.4.1	Aanbevelingen over implementatie van richtlijnen	18	2.3	Oorzaken verkend	48
2.4.2	Aanbevelingen over handhaving van verordeningen	20	2.3.1	Aard van de richtlijn	48
			2.3.2	Niveau van omzetting	49
<b>3</b>	<b>Reactie bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>21</b>	2.3.3	Betrokkenheid van meer ministeries	52
3.1	Algemene reactie	21	2.3.4	Maatregelen met beperkt effect	53
3.2	Reactie op deelonderzoek naar EU-richtlijnen	21	2.3.5	Departementen komen afspraken onvoldoende na	54
3.2.1	Algemene reactie	21	<b>3</b>	<b>Toezicht zonder tanden</b>	<b>55</b>
3.2.2	Omzetting richtlijnen persistent te laat	21	3.1	Europees toezicht	55
3.2.3	Toezicht zonder tanden	23	3.1.1	Procedures tegen lidstaten	55
3.2.4	Verantwoording aan Tweede Kamer onvoldoende	23	3.1.2	Aanscherping Europees toezicht	56
3.3	Reactie op deelonderzoek naar EU-verordeningen	24	3.2	Nationaal toezicht ontbreekt	57
3.3.1	Algemene reactie	24	3.2.1	Departementale autonomie	57
3.3.2	Vorbereiding handhaving onvoldoende	25	3.2.2	Rol minister-president	57
3.3.3	Tekorten in de handhaving en handhavingsproblemen hardnekkig	25	3.2.3	Monitoringsysteem «i-Timer»	58
3.3.4	Informatie over handhaving niet transparant	26	3.2.4	Rol Tweede Kamer	58
3.3.5	Handhavingstekort verordening 1774/2002 (dierlijke bijproducten)	26			

<b>4</b>	<b>Verantwoording aan Tweede Kamer beperkt</b>	<b>59</b>	6.2	Uitvoering van de handhaving	83
4.1.1	Termijnoverschrijding niet inzichtelijk verantwoord	59	6.2.1	Handhaving conform plan	83
4.1.2	Onvoldoende informatie over oorzaken	59	6.2.2	Zicht op naleving	85
4.1.3	Geen informatie over inbreukprocedures	60	6.2.3	Maatregelen bij niet-naleving	87
4.1.4	Betere verantwoording begin 2008	60	6.3	Specifieke aanbevelingen omtrent handhavingstekorten	88
<b>BEVINDINGEN UIT DEELONDERZOEK NAAR EUROPESE VERORDENINGEN</b>			<b>7</b>	<b>Informatie over handhaving niet transparant</b>	<b>90</b>
		<b>63</b>	7.1	Informatie over handhaving aan de minister	90
			7.2	Informatie over handhaving aan de Tweede Kamer	91
<b>5</b>	<b>Vorbereiding handhaving verordeningen onvoldoende</b>	<b>65</b>	7.3	Informatie over handhaving aan Europese Commissie	91
5.1	Handhaving in opzet onvoldoende geregeld	65	7.4	Evaluatie effectiviteit van de handhaving	93
5.2	Hoe meer actoren, hoe slechter de voorbereiding van de handhaving	67	<b>Bijlage 1</b>	<b>Begrippen en normen</b>	<b>95</b>
5.3	Handhaafbaarheidstoets: te weinig uitgevoerd	71	<b>Bijlage 2</b>	<b>Toelichting onderzoeksrapport</b>	<b>98</b>
5.4	Handhavingplan: te weinig aanwezig	72	<b>Bijlage 3</b>	<b>Inbreukprocedures: vergelijking tussen lidstaten</b>	<b>100</b>
5.5	Informatie aan Tweede Kamer over concept-verordeningen: zeer beperkt	72	<b>Bijlage 4</b>	<b>Kabinetsmaatregelen om implementatie te versnellen (1989–2007)</b>	<b>101</b>
<b>6</b>	<b>Tekorten in de handhaving</b>	<b>75</b>	<b>Bijlage 5</b>	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>103</b>
6.1	Inrichting van de handhaving	76	<b>Literatuur</b>		<b>105</b>
6.1.1	Inzicht in controledomein	76			
6.1.2	Aanwezigheid risicoanalyses	77			
6.1.3	Aanwezigheid handhavingplannen	79			
6.1.4	Aanwezigheid sanctiebeleid	81			
6.1.5	Beoogd nalevingsniveau vastgesteld	82			

**DEEL I: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE  
REACTIES**



## 1 OVER DIT ONDERZOEK

### 1.1 Aanleiding en context

#### *Europese regels van invloed op veel terreinen*

In Europa worden veel regels gemaakt waarvan we de gevolgen in de dagelijkse praktijk ondervinden. Sinds de jaren zestig zijn er regels ontworpen waarmee de handelsbarrières tussen de landen van de Europese Gemeenschap (EG) werden doorbroken. Hierdoor bestaat er thans binnen de Europese Unie (EU) vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal.

Daarnaast is er in de loop der tijd steeds meer Europese regelgeving gekomen die zich richt op bescherming. Zo heeft de EU in het kader van het consumentenbeleid richtlijnen vastgesteld voor veilige producten, van speelgoed tot geneesmiddelen.

Ook de bestrijding van bodem-, water- en luchtverontreiniging wordt steeds meer Europees geregeld. De Nederlandse milieuwetgeving is inmiddels dan ook voor een groot deel van Europese oorsprong.

Veel van deze zaken worden geregeld door middel van zogeheten *richtlijnen* en *verordeningen*. Krachtens het EG-verdrag zijn lidstaten van de EU verplicht om, als de EU een richtlijn<sup>1</sup> heeft gepubliceerd, deze om te zetten in nationale regels. Dit houdt in dat er wet- en regelgeving opgesteld moet worden of dat bestaande wet- en regelgeving moet worden aangepast.

Behalve richtlijnen vaardigt de EU ook verordeningen<sup>2</sup> uit. Verordeningen zijn als het ware wetten op Europees niveau: ze brengen direct rechten en plichten met zich mee voor burgers, bedrijven, lidstaten of Europese instellingen.<sup>3</sup> Verordeningen hoeven dus niet te worden omgezet in nationale wet- of regelgeving; dat is in beginsel zelfs verboden. Wel kunnen nationale regels nodig zijn om een verordening uit te voeren en te handhaven. Dit betekent dat een lidstaat bijvoorbeeld een handhavende instantie moet aanwijzen, een vergunningenprocedure moet regelen of aan bepaalde instanties sanctionerende bevoegdheden moet toekennen. Daarnaast moet de lidstaat nationale wetten en regels die strijdig zijn met de verordening, aanpassen of opheffen.

#### Europese Unie en Europese Gemeenschap

De Europese Unie is in 1992 opgericht met het Verdrag van Maastricht en bestaat uit drie pijlers. De eerste pijler omvat de Europese Gemeenschap zoals deze zich sinds de jaren vijftig heeft ontwikkeld via de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (1951) en de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (1957) op terreinen als de interne markt, milieu, landbouw en transport. De tweede pijler betreft samenwerking tussen de lidstaten op het terrein van buitenlands beleid en defensie. De derde pijler is gericht op de samenwerking tussen politie en justitie van de lidstaten op het terrein van de criminaliteitsbestrijding. Hoewel ons onderzoek zich feitelijk richt op EG-besluiten – richtlijnen en verordeningen – hanteren we in dit rapport ook de term EU. Daarmee sluiten we aan bij het dagelijks gebruik en bij de situatie die zal ontstaan na inwerkingtreding (voorzien in 2009) van het Verdrag van Lissabon. Dan wordt de pijlerstructuur namelijk geschrapt en verdwijnt de term EG.

<sup>1</sup> Een richtlijn is een Europees rechtsinstrument waarmee de nationale wetgevingen van de lidstaten op elkaar worden afgestemd. Een richtlijn verplicht de lidstaten het met de richtlijn beoogde resultaat door middel van nationale regels te bereiken. De lidstaten mogen zelf kiezen hoe ze die regels vormgeven.

<sup>2</sup> Een verordening is een algemeen verbindend voorschrift dat direct van toepassing is in elke lidstaat.

<sup>3</sup> Europese instellingen zijn onder meer: het Europees Parlement, de Europese Commissie, de Europese Rekenkamer en de Raad van de Europese Unie.

De nationale verplichtingen die voortvloeien uit Europese regelgeving beperken zich niet tot de nationale wetgeving. De lidstaat is er ook voor verantwoordelijk dat de EU-regels daadwerkelijk en correct op zijn grondgebied worden uitgevoerd en gehandhaafd. De Europese

Commissie heeft de taak toezicht te houden op de toepassing van het communautaire recht.

#### *Negatieve signalen en risico's*

Al jaren zijn er signalen dat Europese richtlijnen in de EU-lidstaten vaak te laat worden omgezet in nationale wet- en regelgeving. Ook in Nederland, dat inmiddels met 1 678 richtlijnen te maken heeft, doet dit probleem zich voor. Bovendien bestaat er geen inzicht in de kwaliteit van de Nederlandse handhaving van de circa 7 800 Europese verordeningen die momenteel van kracht zijn.

Te late omzetting van richtlijnen in nationale wet- en regelgeving en een tekortschietende handhaving van verordeningen brengen een aantal serieuze risico's met zich mee. In de eerste plaats kan de effectiviteit van het Europese beleid erdoor worden aangetast. Ook kan er rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid ontstaan voor burgers en bedrijven in Nederland. En ten slotte bestaat het gevaar dat Nederland boetes en dwangsommen krijgt opgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Commissie wegens overtreding van artikel 10 van het EG-verdrag, dat bepaalt dat de EU-lidstaten alle mogelijke maatregelen dienen te treffen om de nakoming van Europese regelgeving te verzekeren.

### **1.2 Opzet onderzoek**

De hiervoor geschetste signalen en risico's vormden voor de Algemene Rekenkamer aanleiding om onderzoek te doen naar de stand van zaken rond de toepassing van Europese regelgeving in Nederland.

Het onderzoek bestaat uit een deelonderzoek naar de omzetting van Europese *richtlijnen* en een deelonderzoek naar de handhaving van Europese *verordeningen*. Met ons onderzoek willen we bijdragen aan een tijdigere implementatie van richtlijnen en een betere handhaving van verordeningen.

#### *Richtlijnen*

We hebben onderzocht in hoeverre in de periode 2001–2006 Europese richtlijnen door Nederland op tijd zijn omgezet in nationale wet- en regelgeving. Concreet zijn we daarbij nagegaan:

- hoe goed of slecht Nederland presteert vergeleken met de andere lidstaten;
- in hoeverre er op dit punt verschillen zijn tussen ministeries;
- wat de oorzaken zijn voor de te late omzettingen;
- hoe toezicht wordt uitgeoefend op de tijdigheid van de omzetting;
- wat de kwaliteit is van de informatie die aan de Tweede Kamer wordt verstrekt over termijnoverschrijdingen.

#### *Verordeningen*

Bij een selectie van 49 verordeningen die in de periode 2001–2005 in Nederland van kracht waren, hebben we gekeken naar de mate waarin de handhaving van verordeningen op tijd en goed wordt georganiseerd.

We hebben daarnaast bij negen verordeningen getoetst wat de kwaliteit van de handhaving in de praktijk is. Voor elk van deze negen verordeningen zijn we bij de desbetreffende handhavers en ministeries nagegaan:

- hoe de handhaving is ingericht,
- hoe de betrokken handhavers de handhaving concreet uitvoeren,
- op welke wijze ze verantwoording afleggen aan de verantwoordelijke minister(s) en
- hoe ze hun effectiviteit evalueren.

Ook zijn we nagegaan hoe de Tweede Kamer en de Europese Commissie over de handhaving van deze verordeningen worden geïnformeerd.

In bijlage 2 en uitgebreider op de website van de Algemene Rekenkamer – [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) – lichten wij de aanpak van het onderzoek verder toe. De probleemstelling, de onderzoeksvragen en de bevindingen van het onderzoek worden nader besproken in deel II van dit rapport.

### **1.3 Leeswijzer**

In dit eerste deel van het rapport staan onze conclusies en aanbevelingen, de reacties van de bewindspersonen en ons nawoord.

Deel II bevat de ondersteunende bevindingen uit ons onderzoek. In deel III zijn achtergrondgegevens en een beschrijving van onze onderzoeks-aanpak opgenomen. Dit laatste deel van het onderzoek verschijnt niet in druk; het is te raadplegen op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

## 2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 2.1 Hoofdconclusie

De belangrijkste conclusie uit ons onderzoek is dat het tempo waarin Nederland Europese richtlijnen nationaal toepasbaar maakt en de kwaliteit waarmee in ons land Europese verordeningen worden gehandhaafd, tekortschiet. Dit probleem wint de komende tijd aan urgentie, omdat er vanuit Brussel steeds nadrukkelijker een vinger aan de pols wordt gehouden als het gaat om de implementatie en handhaving van Europese regelgeving.

#### *Het kan beter*

Nederland zal het toepasbaar maken en handhaven van Europese regelgeving dus beter moeten organiseren. En het kán ook beter. Het kabinet zal de verantwoordelijkheid die Nederland heeft als lidstaat van de EU om de gemaakte afspraken na te komen, beter moeten invullen. Dit is nodig om te voorkomen dat er bijvoorbeeld gezondheids- of milieuproblemen ontstaan doordat wij niet voldoen aan de Europese voorschriften op het gebied van voedsel en chemische stoffen. Ook moet worden vermeden dat Nederland financiële sancties krijgt opgelegd omdat wij de Europees aangelegane verplichtingen niet nakomen. De Tweede Kamer zal, gelet op haar controlerende functie, in een vroeg stadium betrokken moeten zijn bij de voorbereiding van Europees beleid. Zij zal – nadat het beleid is vastgesteld – bewindspersonen meer dan voorheen aan moeten spreken op eventuele tekortkomingen in de omzettingsprestaties en de handhavingsprestaties en -resultaten.

#### *Europees toezicht wordt strenger*

Er zijn verschillende ontwikkelingen waarneembaar die wijzen op een scherper Europees toezicht in de komende jaren. In de eerste plaats wordt Europa strenger als het gaat om de implementatie van deze wet- en regelgeving. Zo ziet de Europese Commissie er steeds strikter op toe dat richtlijnen tijdig en correct door de lidstaten worden omgezet in nationale regels. Gebeurt dat niet, dan kunnen financiële sancties worden opgelegd. Met het Verdrag van Lissabon is de mogelijkheid voor het opleggen van sancties vergroot. In de tweede plaats komt er steeds meer Europese wet- en regelgeving bij; de Europese invloed op nationaal beleid wordt dan ook eerder groter dan kleiner. In de derde plaats lijkt er geleidelijk een verschuiving op te treden van richtlijnen naar verordeningen. Door meer beleid vast te leggen in rechtstreeks geldende verordeningen wil de EU haar regelgeving vereenvoudigen. Ten slotte besteedt de EU steeds meer aandacht aan de daadwerkelijke effecten van Europese beleidsmaatregelen. Een onderdeel van het in 2002 gestarte programma «Betere regelgeving» van de Europese Commissie is hier speciaal op gericht.<sup>4</sup> Al deze ontwikkelingen betekenen dat voor de lidstaten de noodzaak om Europese richtlijnen tijdig om te zetten naar nationale regels en om Europese regelgeving (waaronder verordeningen en richtlijnen) goed te handhaven, de komende jaren alleen maar groter wordt.

#### *Positieve ontwikkelingen, maar blijvende aandacht is vereist*

In het licht van het bovenstaande zijn wij positief over enkele recente ontwikkelingen. Zo heeft de vaste Kamercommissie voor Europese Zaken in een brief van 25 januari 2008 aangegeven onder meer een behande-

---

<sup>4</sup> Zie [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/index\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_nl.htm).



lingsvoorbehoud en een schiftingsprocedure voor Europese regelgeving te willen invoeren (Tweede Kamer, 2008). Een behandelingsvoorbehoud houdt in dat het kabinet pas kan meewerken aan definitieve besluitvorming over nieuwe voorstellen van de Europese Commissie als het parlement zich hierover heeft uitgesproken. Een schiftingsprocedure houdt in dat een speciale parlementaire commissie – om de situatie werkbaar te houden – een afweging moet maken welke voorstellen wel of niet inhoudelijk door de Kamer moeten worden behandeld. Dit besluit kan leiden tot meer en vroegtijdiger aandacht van de Tweede Kamer voor nieuwe Europese beleidsvoornemens en voor de gevolgen die deze zullen hebben voor Nederland.

De Tweede Kamer heeft sinds de afronding van dit onderzoek, in december 2007, diverse ministers ter verantwoording geroepen over de achterstanden in de omzetting van EU-richtlijnen op hun beleidsterrein. Naar aanleiding van deze Kamervragen was begin 2008 een aanmerkelijke verbetering te constateren in de *informatievoorziening* aan de Tweede Kamer over de implementatie van richtlijnen. De informatiewaarde van de zogeheten appreciatiebrieven waarin bewindspersonen hierover verantwoording afleggen, is duidelijk toegenomen. Wij verwelkomen deze verbeteringen in de verantwoording; het is nu zaak de informatiewaarde van toekomstige appreciatiebrieven op een gelijk niveau te houden, ook als er geen specifiek verzoek van de Tweede Kamer aan ten grondslag ligt.

Hoewel deze ontwikkelingen aangeven dat zowel kabinet als Tweede Kamer op dit moment de problematiek die wij in ons onderzoek aankaarten de nodige aandacht geven, merken wij op dat alleen blijvende aandacht tot structurele verbeteringen kan leiden.

## 2.2 Conclusies over implementatie van richtlijnen

### 2.2.1 Omzetting van richtlijnen persistent te laat

In de periode 2001–2006 had Nederland tot taak 539 richtlijnen die in Brussel zijn overeengekomen om te zetten in nationale wet- en regelgeving. In deze periode werd 51% van de richtlijnen te laat omgezet. Dit aandeel is maar beperkt lager dan het aandeel te laat omgezette richtlijnen in de laatste drie decennia van de vorige eeuw (zie tabel 1). Ook in 2007 was bijna de helft van de richtlijnen te laat omgezet. Van een substantiële verbetering door de jaren heen is dus voornamelijk geen sprake.<sup>5</sup>

**Tabel 1 Nederlandse implementatie van richtlijnen door de jaren heen**

	1973–1975	1975–1999	1995–1998	2001–2006
Beleidsvelden	alle	sociaal beleid	alle	alle
Aantal richtlijnen	94	66	229	539
Waarvan te laat	64%	61%	58%	51%

Overigens nam het aantal dagen dat richtlijnen te laat werden omgezet de afgelopen jaren wel af. Van 2002 tot en met 2005 nam de omvang van de termijnoverschrijdingen af van gemiddeld 383 naar 142 dagen. In 2006 nam de gemiddelde termijnoverschrijding echter weer toe tot 161 dagen.

Uit de «scoreborden» die de Europese Commissie bijhoudt over de snelheid waarmee de lidstaten richtlijnen implementeren, valt niet eenduidig af te leiden hoe Nederland in Europees verband scoort. Een

<sup>5</sup> Zie deel II, hoofdstuk 2 voor een nadere uitwerking en toelichting.

bruikbaarere maatstaf is gebaseerd op het aantal procedures dat de Commissie tegen de lidstaten aanspant op grond van te late implementatie. Nederland scoort hier beter dan het Europese gemiddelde.

Hoe komt het dat Europese richtlijnen vaak zo langzaam worden geïmplementeerd? Uit ons onderzoek – en uit eerder onderzoek – komt niet één oorzaak naar voren die alle vertragingen bij de omzetting naar nationale wet- en regelgeving kan verklaren. Diverse factoren blijken een rol te kunnen spelen.

Om te beginnen blijkt uit ons onderzoek dat als verschillende *ministeries* betrokken zijn bij de omzetting van een richtlijn, bijna 80% vertraging oploopt; deze vertraging is bovendien langer dan gemiddeld.

Verder concluderen wij dat een *hoger niveau van wetgeving* verband houdt met een langere vertraging. De totstandkoming van formele wetten vergt bijvoorbeeld meer tijd dan die van ministeriële regelingen, omdat onder andere de Tweede Kamer en de Raad van State niet bij ministeriële regelingen betrokken zijn.

Het type regeling kan echter niet alles verklaren: van de ministeriële regelingen wordt nog altijd 40% te laat tot stand gebracht. Ook de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de implementatie is geen alles verklarende factor: minder dan 20% van de richtlijnen wordt namelijk in formele wetgeving verwerkt. We verwijzen naar deel II van dit rapport voor een uitgebreidere bespreking van oorzaken.

Het kabinet heeft sinds begin jaren negentig een reeks maatregelen genomen – onder meer vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht en in de Aanwijzingen voor de regelgeving – die de implementatie van Europese richtlijnen moeten bespoedigen. Ook zijn er met dat doel in het kabinet afspraken gemaakt, bijvoorbeeld de regel dat de omzetting van Europese regelgeving door ministeries vóór nationale wetgevingsactiviteiten gaat. Zoals de in tabel 1 hiervoor gepresenteerde termijnoverschrijdingen laten zien, hebben deze maatregelen en afspraken vooralsnog niet tot een substantiële verbetering geleid, mede omdat de afspraken niet altijd zijn nagekomen.

### 2.2.2 Toezicht zonder tanden

Het Europese toezicht op de tijdige omzetting van richtlijnen naar nationale regelgeving is problematisch. Weliswaar is de procedure die de Commissie tegen een lidstaat kan aanspannen wegens niet-tijdige omzetting voor een deel geautomatiseerd, nog steeds duurt de procedure dermate lang dat tegen de tijd dat een lidstaat een financiële sanctie boven het hoofd hangt, de richtlijn inmiddels vaak wél is omgezet. Dit betekent dat lidstaten alleen in het geval van zeer langdurige overschrijdingen een veroordeling door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap riskeren.

Omdat de Europese Commissie niet alle inbreuken op het gemeenschapsrecht kan aanpakken, is er in de Europese rechtsorde nadrukkelijk ook voor de lidstaten een rol weggelegd om toezicht te houden op de correcte toepassing van de Europese regels – waaronder de tijdige omzetting van richtlijnen. De lidstaat Nederland heeft dit toezicht echter onvoldoende tanden gegeven.

In Nederland wordt de omzetting van richtlijnen voornamelijk als een departementale opdracht gezien. Ministers (of ministeries) spreken elkaar niet aan op achterstanden, omdat dit volgens hen in strijd zou zijn met de ministeriële verantwoordelijkheid en het non-interventiebeginsel.

Illustratief voor deze cultuur van verregaande departementale autonomie is dat het bijhouden van de stand van zaken verdeeld is over twee departementen: het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) houdt de omzettingcijfers bij en legt verantwoording af aan de Tweede Kamer; het Ministerie van Justitie is voorzitter van de Interdepartementale Commissie Europees Recht-implementatie (ICER-i), de rijksbrede ambtelijke werkgroep die de omzettingsoopdrachten van de ministeries bespreekt. Deze werkgroep heeft geen macht om bindende besluiten te nemen of maatregelen te treffen. Feitelijk bestaat er in ons land dus geen nationaal toezicht op de implementatie van Europese richtlijnen.

### *2.2.3 Verantwoording aan Tweede Kamer beperkt*

De staatssecretaris van Europese Zaken legt ieder kwartaal verantwoording af aan de Tweede Kamer over de implementatie van EG-richtlijnen. Deze kwartaaloverzichten kenden in de jaren 2001–2007 diverse tekortkomingen. Zo is de indicator voor de omzettingsprestatie nietszeggend, omdat de te late omzettingen niet worden gerelateerd aan het totaal aantal om te zetten richtlijnen. Verder ontbreekt sinds 2004 informatie over de oorzaken van te late omzetting. Ook geeft de staatssecretaris geen inzicht meer in tegen Nederland lopende inbreukprocedures op grond van te late of incorrecte omzetting. De begeleidende brieven waarmee de overzichten worden verstuurd zijn vaag en ontberen een vergelijking tussen ministeries. Zoals vermeld in § 2.1 is er begin 2008 wel een aanmerkelijke verbetering te constateren in de informatievoorziening aan de Tweede Kamer, nadat de Kamer diverse ministers ter verantwoording had geroepen.

## **2.3 Conclusies over handhaving van verordeningen**

### *2.3.1 Voorbereiding handhaving onvoldoende*

#### *Handhaving in opzet onvoldoende geregeld*

Wij zijn voor een selectie van 49 Europese verordeningen nagegaan of de handhaving ervan in Nederland tijdig en goed geregeld was.

In deze groep zitten veertien verordeningen die op een of andere wijze moeten voorkomen dat de interne Europese markt wordt verstoord, bijvoorbeeld doordat bedrijven van buiten de Europese Unie producten onder de marktprijs op de Europese markt brengen (dumping). Bij deze veertien verordeningen bleek de voorbereiding van de handhaving afdoende te zijn geregeld.

Bij de resterende groep van 35 verordeningen bleken er echter diverse tekortkomingen in de organisatie van de handhaving te zijn. Zo bleek voor bijna de helft (46%) van deze 35 verordeningen de handhaver pas te zijn aangewezen nadat de verordening al in werking was getreden. Gemiddeld waren er zeven maanden verstreken tussen het moment dat de verordening in werking trad en de datum waarop de handhaver (formeel) werd aangewezen. Bij eveneens bijna de helft (49%) had het verantwoordelijke ministerie niet gekeken naar eventuele strijdige nationale wet- en regelgeving die zou moeten worden aangepast.

Voor deze groep van 35 verordeningen hebben we geconstateerd dat de ministeries voor niet meer dan een kwart de handhaving in opzet voldoende hadden geregeld.

#### *Hoe meer actoren, hoe slechter de voorbereiding van de handhaving*

Bij 60% van de door ons onderzochte 35 verordeningen is meer dan één

ministerie en/of handhaver betrokken. Wanneer dit het geval is, blijkt de handhaving (nog) veel slechter te zijn geregeld dan gemiddeld. Als er één ministerie en één handhaver zijn betrokken is de voorbereiding van de handhaving in 57% van de gevallen toereikend. Bij meer betrokkenen is de voorbereiding bijna altijd onvoldoende.

*Handhaafbaarheidstoets: te weinig uitgevoerd*

Een handhaafbaarheidstoets kan voor een ministerie een nuttig hulpmiddel zijn om vooraf belangrijke risico's en mogelijke knelpunten in de uitvoering en handhaving van een Europese verordening te signaleren. Slechts voor drie van de 35 door ons onderzochte verordeningen hebben ministeries dergelijke handhaafbaarheidstoetsen uitgevoerd.

*Handhavingsplan: te weinig aanwezig*

Voor een goede handhaving van een verordening is het van belang dat er een handhavingsplan is opgesteld waaruit blijkt waar de prioriteiten voor het komende jaar liggen en welke activiteiten de handhaver gaat ondernemen om de naleving van de verordening te bevorderen. Ruim een derde (37%) van de handhavers die wij hebben ondervraagd omdat zij verantwoordelijkheid dragen voor de handhaving van één of meer van de door ons onderzochte 35 verordeningen, gaf te kennen dat men *niet* beschikte over zo'n handhavingsplan of activiteitenoverzicht. Bij de handhavers die aangaven *wel* over een handhavingsplan te beschikken, bleek dit plan slechts in vijf gevallen specifiek iets te vermelden over de handhavingsinspanningen voor de desbetreffende verordening.

*Informatie aan Tweede Kamer over conceptverordeningen: zeer beperkt*

Wil de Tweede Kamer betrokken kunnen zijn bij de totstandkoming van een verordening, dan moet zij tijdig op de hoogte zijn van verordeningen die «eraan komen» en van de voorzienbare concrete gevolgen die zo'n verordening zal hebben in de Nederlandse situatie.

Wij hebben geconstateerd dat over meer dan de helft van de door ons onderzochte 35 verordeningen tijdens de onderhandelingen in Brussel geen informatie aan de Tweede Kamer is gestuurd. Wanneer wél informatie is gestuurd, is slechts in drie gevallen iets concreets gemeld over de gevolgen van de voorgestelde verordeningen voor de handhaving.

Uit onderzoek dat wij eerder verrichtten (Algemene Rekenkamer, 2004a) bleek dat de informatie over conceptverordeningen laat bij de Tweede Kamer kwam: soms pas na afloop van de onderhandelingen in Brussel. De in 2003 afgesproken zeswekentermijn wordt nog steeds niet altijd gehaald. Uit een analyse van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken (BuZa, 2007a) blijkt wel dat de tijdigheid in 2007 is verbeterd.

### 2.3.2 Tekorten in de handhaving

Van negen Europese verordeningen zijn we nagegaan hoe de handhaving in de praktijk plaatsvindt. Zeven van deze negen verordeningen hebben de bescherming op het oog van belangen op het terrein van veiligheid, milieu en (dier)gezondheid. De overige twee verordeningen richten zich op de voorkoming van ernstige marktverstoringen en oneerlijke handelspraktijken.

Nederland heeft de plicht om deze verordeningen te handhaven. Om dat goed te kunnen doen moeten de betrokken handhavers een aantal zaken geregeld hebben. Zo moeten zij over een *risicoanalyse* van hun werkterrein beschikken, een concreet *handhavingsplan* hebben en over voldoende *sanctie-instrumenten* beschikken voor het geval de eisen uit de

verordening worden overtreden. Daarnaast is het vanzelfsprekend ook belangrijk dat een handhaver nagaat of hij doet wat hij van *plan* was te doen, meet of de vereisten van de verordening daadwerkelijk worden *nageleefd* en nagaat of zijn inspanningen *effectief* zijn. Op vrijwel al deze aspecten blijken gebreken te bestaan; zie de samenvattende figuur 1 op de volgende bladzijde. Alleen het sanctiebeleid is overal goed geregeld. Bij de rest van de door ons onderzochte aspecten signaleren we tekortkomingen in de handhavingspraktijk. Zo weten slechts twee handhavers precies op welke objecten ze in het kader van de verordening toezicht moeten uitoefenen. Ook heeft minder dan de helft van de handhavers een risicoanalyse voor de verordening opgesteld of zicht op de mate van naleving van de voorwaarden uit de verordening.

Zoals gezegd zijn de meeste van de door ons onderzochte negen verordeningen vanwege gezondheids- of veiligheidszorgen tot stand gekomen. Wij concluderen dat door de aanwezige tekorten in de handhaving zoals deze blijken uit figuur 1, er op de onderzochte terreinen risico's voor de volksgezondheid, de veiligheid en het milieu (in brede zin) bestaan, die zonder deze tekorten mogelijk kleiner zouden zijn geweest. In onderstaande tabel zijn de specifieke risico's benoemd.

**Tabel 2. Risico's door handhavingstekorten**

Verordening	Risico
1774/2002	Risico dat we niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke eindproducten consumeren
304/2003	Risico van besmetting mens en milieu door gevaarlijke chemische stoffen in landen buiten de EU
782/2003	Risico van vervuiling van de zee en voor de volksgezondheid door schadelijke tinhoudende verven
998/2003	Risico van verspreiding van rabiës
1831/2003	Risico van toevoeging van verboden middelen aan diervoeding

**Figuur 1 Handhaving in de praktijk bij negen verordeningen**

	Betrokken ministeries	Betrokken handhavers	Objecten van toezicht geregistreerd	Risicoanalyse	Handhavingsplan	Sanctiebeleid	Beoogd nalevingsniveau vastgesteld	Handhaving conform plan	Zicht op feitelijke naleving
<i>Europese verordening*</i>									
1774/2002 Voorkomen dat dierlijke bijproducten een risico vormen voor de gezondheid van mens en dier	LNV	Voedsel- en Warenautoriteit	●	●	●	●	○	●	●
		Algemene Inspectiedienst	●	○	●	●	●	●	●
304/2003 Beschermen van het milieu en de volksgezondheid tegen gevaarlijke chemische stoffen	VROM	VROM-Inspectie	●	●	●	●	○	●	●
782/2003 Wegnemen of beperken van schadelijke gevolgen voor het zeemilieu en de volksgezondheid	VenW	Inspectie Verkeer en Waterstaat	●	○	○	●	○	○	●
998/2003 Beschermen van de volksgezondheid en de gezondheid van gezelschapsdieren	LNV	Voedsel- en Warenautoriteit	○	○	○	●	○	○	○
		Douane	n.v.t.	○	●	●	○	n.v.t.	●
1831/2003 Bescherming van mens en dier tegen verboden toevoegingsmiddelen in voedsel	LNV	Voedsel- en Warenautoriteit	●	●	●	●	●	○	●
2042/2003 Waarborgen van hoog en uniform niveau van veiligheid van de Europese luchtvloot	VenW	Inspectie Verkeer en Waterstaat	●	●	●	●	○	●	●
111/2005 Bescherming volksgezondheid en voorkomen van misbruik van grondstoffen voor de vervaardiging van (hard)drugs	VWS en Financiën	Douane	n.v.t.	●	●	●	○	n.v.t.	●
398/2004 Antidumpingrecht silicium uit China	EZ	Douane	n.v.t.	●	●	●	○	n.v.t.	●
1899/2005 Invoerbepalingen ijzer en staal uit de Russische Federatie	EZ	Douane	n.v.t.	●	●	●	○	n.v.t.	●

● Er zijn documenten aanwezig waaruit expliciet blijkt dat er voor de betreffende verordening voorzien is in risicoanalyses, handhavingsplannen, beoogde en feitelijke nalevingsniveaus, en effectmetingen.  
 ● Er zijn documenten aanwezig waaruit blijkt dat voor onderdelen van de betreffende verordening voorzien is in risicoanalyses, handhavingsplannen, beoogde en feitelijke nalevingsniveaus, en effectmetingen.  
 ○ Er zijn geen documenten aanwezig of de informatie is niet onderbouwd / onbekend.  
 n.v.t. Het aandachtspunt geldt niet voor de betreffende verordening.

\* In de literatuurlijst achter in dit rapport (deel EU-wetgeving) staan de volledige beschrijvingen van de verordeningen, op volgorde van publicatiedatum.

Uit ons onderzoek blijkt dat in Nederland overtredingen van Europese verordeningen niet altijd leiden tot sancties. Lidstaten mogen overtredingen van Europese regels op grond van artikel 10 van het EG-verdrag en volgens jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie niet gedogen. Deze overtreding van het verbod op gedogen brengt het risico van inbreukprocedures met zich mee en de mogelijk daaraan verbonden financiële schade en imagoschade voor de lidstaat Nederland.

In toenemende mate streven handhavers naar risicogestuurd toezicht: relatief veel controleren daar waar de risico's het grootst zijn. Dit is op zich een positieve ontwikkeling die de efficiëntie van het toezicht kan vergroten. Tegelijkertijd willen we er op wijzen dat door het verminderen van het aantal en de diepgang van de controles het risico toeneemt dat de kwaliteit van de handhaving onder een minimaal aanvaardbare grens komt, met onwenselijke gevolgen voor de naleving in Nederland.

#### Hoe het ook kan: enkele goede voorbeelden

##### *Handboeken/werkinstructies*

De Douane heeft de meeste van haar taken en bevoegdheden op het gebied van veiligheid, gezondheid, economie en milieu in een heldere en concrete handleiding uitgewerkt. Hierin staan onder meer het doel van de verschillende verordeningen die gehandhaafd worden, de kaderovereenkomst met een handhaver/ministerie op grond waarvan de Douane deze taak uitvoert, de taakomschrijving van de Douane en andere betrokken handhavers en een uitwerking van de aandachtspunten voor de controles. Dit handboek is via internet voor iedereen te raadplegen.

Ook de Voedsel- en Warenautoriteit heeft haar controletaak, althans voor één van de door ons onderzochte verordeningen, uitgewerkt in heldere protocollen en instructies. De Inspectie Verkeer en Waterstaat beschikt voor haar controles van bedrijven die belast zijn met onderhoud van luchtvaartuigen over een geautomatiseerd informatiesysteem waarin precies staat aangegeven welke onderwerpen op grond van de betrokken verordening gecontroleerd moeten worden, welke aspecten daarvan zijn gecontroleerd en wat de bevindingen zijn. Met dit systeem zijn simpel per object overzichten te maken met de uitkomsten van alle inspecties over een bepaalde periode.

##### *Risicoanalyse*

De Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft voor haar taken op het gebied van de luchtvaart in samenspraak met de sector een kwantitatief risicomodel ontwikkeld. Een belangrijk deel van de input komt uit het eerdergenoemde geautomatiseerde informatiesysteem.

De Douane gebruikt een permanent systeem van risicoanalyse, genaamd Douane Sagitta Invoer. Hiermee kan de Douane voor goederen die in- en uitgevoerd worden, op basis van specifieke risicoanalyses bepalen hoe diepgaand de controle moet zijn.

##### *Evaluatie van eigen effectiviteit*

De Inspectie Verkeer en Waterstaat is bezig met een pilot waarin de eigen effectiviteit wordt gemeten. Ook de Voedsel- en Warenautoriteit is bezig om van bepaalde onderdelen van haar werk de effectiviteit te bepalen.

### 2.3.3 Handhavingsproblemen hardnekkig

De in de vorige paragraaf geschetste tekortkomingen in de handhaving zijn hardnekkig; diverse ervan hebben we ook in eerdere onderzoeken aangetroffen. Zo concludeerden we al vaker dat er geen handhavingsniveaus of beoogde nalevingsniveaus waren vastgesteld, noch door het betrokken ministerie, noch door de aangewezen handhaver(s) (Algemene Rekenkamer, 2005a, 2005b). Ook signaleerden we al vaker dat handhavers doorgaans niet weten in welke mate hun handhavingsinspanningen bijdragen aan de naleving van regels en wetten en aan de oplossing van de achterliggende problemen (Algemene Rekenkamer, 2005a) en dat er geen sprake is van een duidelijke, periodieke evaluatie van het nationale controlebeleid (Algemene Rekenkamer, 2004b). Dezelfde gebreken hebben we tijdens dit onderzoek aangetroffen.



Ook diverse tekortkomingen die wij constateren bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat Toezichtseenheid Zeevaart rond de handhaving van verordening 782/2003, die het gebruik van tinhoudende verf op zeeschepen verbiedt, signaleerden wij al eerder: in 2001 in ons rapport *Milieuvervuiling door zeeschepen* (Algemene Rekenkamer, 2001).

#### *2.3.4 Informatie over handhaving niet transparant*

Uit ons onderzoek komt naar voren dat er noch bij de handhavers zelf, noch bij de verantwoordelijke ministers, noch bij de Tweede Kamer voldoende adequate informatie beschikbaar is over de mate waarin Europese verordeningen worden gehandhaafd en over de mate waarin zij in de praktijk al dan niet worden nageleefd.

Ministers hebben vaak nauwelijks inzicht in de prestaties van de handhavers, omdat die dat zelf ook niet altijd hebben of omdat die de wel aanwezige informatie niet aan de minister rapporteren; dit gold voor vier van de negen door ons onderzochte verordeningen. Ministers hebben daardoor evenmin inzicht in de mate waarin de verordeningen worden nageleefd en in de effecten van de handhaving op de mate van naleving. Als de minister zelf geen inzicht heeft, kan hij ook de Tweede Kamer geen expliciete informatie over de (eventuele gebreken in de) handhaving en de mate van naleving van specifieke verordeningen verstrekken. De Tweede Kamer vraagt hier overigens ook niet om.

De mate waarin de Europese Commissie informatie ontvangt over de Nederlandse handhaving verschilt per verordening. Voor bijna alle onderzochte verordeningen is er een vorm van communicatie tussen Nederland en de Europese Commissie. Deze verloopt via (informele) werkgroepen, (verplichte) rapportages of door controlemissies van Europese toezichthouders. De beperkte capaciteit van de Europese Commissie maakt dat deze instelling sterk afhankelijk is van de door de lidstaten aangeleverde informatie.

## **2.4 Aanbevelingen**

### *2.4.1 Aanbevelingen over implementatie van richtlijnen*

#### *Versnel de omzetting: voer bestaande maatregelen uit*

De oplossing van het probleem van de te late omzetting van Europese richtlijnen ligt naar ons oordeel niet in nieuwe procedures of nog meer maatregelen. Van groot belang is dat de ministeries daadwerkelijk uitvoering geven aan de bestaande maatregelen, betere afspraken maken en de organisatie ervan verbeteren. Daarvoor is blijvende aandacht van het kabinet onontbeerlijk. Wij doen de volgende aanbevelingen:

- Ministers zouden zich moeten houden aan de voorrangregel die is afgesproken in het kabinet, wat betekent dat de omzetting van Europees beleid prioriteit heeft boven (andere) nationale wetgeving en dat niet volgen van de voorrangregel door de betreffende bewindspersoon gemeld wordt in de ministerraad.
- Nederland zou voldoende capaciteit moeten vrijmaken om reeds in de Brusselse onderhandelingsfase wetgevingsjuristen en relevante uitvoerders in te schakelen.
- Als een departement niet alle richtlijnen tijdig kan omzetten, zou het een prioritering van richtlijnen moeten maken, waarbij die richtlijnen voorgaan waarvan te late omzetting de grootste nadelige gevolgen heeft voor Nederlandse bedrijven en burgers. Deze prioritering zou met een onderbouwing expliciet aan de Tweede Kamer gemeld moeten worden.



- Wanneer bij de omzetting van een richtlijn meer dan één ministerie betrokken is, zou de implementatie beter georganiseerd moeten worden door al in de voorfase een interdepartementaal projectteam op te zetten, samengesteld uit medewerkers met kennis van beleid en wetgeving en met één voorzitter, die knopen kan doorhakken.
- De ministeries met de grootste omzettingsproblemen – Financiën, Justitie en VROM – zouden hun omzettingsorganisatie grondig tegen het licht moeten houden en moeten nagaan waar zich de knelpunten voordoen.
- Omzetting van Europese richtlijnen moet ook voldoende prioriteit van de Tweede Kamer hebben. Grotere betrokkenheid van de Tweede Kamer in een zo vroeg mogelijk stadium, dus al in de fase van de onderhandelingen in Brussel, kan de behandeling van de wetsvoorstellen in een latere fase positief beïnvloeden en daarmee de implementatie versnellen.
- De Tweede Kamer zou extra druk op de omzetting van richtlijnen kunnen zetten door de kwartaalrapportages van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken te gebruiken om bewindspersonen gericht aan te spreken op hun omzettingsachterstanden.

#### *Verscherp het toezicht op de omzetting*

- Het kabinet zou ervoor moeten zorgen dat de omzetting van Europese richtlijnen centraal op hoog ambtelijk niveau wordt aangestuurd.
- Het kabinet zou één bewindspersoon het mandaat moeten verlenen om collega-ministers aan te spreken op achterstanden in de omzetting en op de naleving van afspraken. Deze bewindspersoon zou in het bijzonder kunnen toezien op de tijdige omzetting van richtlijnen waarbij meer dan één ministerie betrokken is. Dit zou de minister-president kunnen zijn.

#### *Verbeter verantwoording aan Tweede Kamer*

- De voor het toezicht verantwoordelijke bewindspersoon zou:
  - elk kwartaal de Tweede Kamer inzicht moeten verschaffen in de oorzaken van alle achterstanden in de implementatie van richtlijnen en in het aantal inbreukprocedures dat de Europese Commissie tegen Nederland heeft aangespannen;
  - jaarlijks een analyse aan de Tweede Kamer moeten sturen van de omzetting van richtlijnen in het voorgaande jaar, onder andere door de te late richtlijnen in een bepaalde periode af te zetten tegen het totale aantal om te zetten richtlijnen in dezelfde periode en door een vergelijking tussen ministeries te maken;
  - bij deze jaarlijkse analyse verantwoording moeten afleggen over de effectiviteit van de kabinetsmaatregelen ter versnelling van de implementatie van richtlijnen;
  - het recent ontwikkelde elektronische voortgangsbewakingssysteem via internet vrij toegankelijk moeten maken, zodat bedrijven en burgers kunnen volgen hoe het staat met de voortgang in de omzetting van concrete richtlijnen.
- Het kabinet zou in EU-verband (bijvoorbeeld de Concurrentieraad) moeten aandringen op een betere maatstaf voor de mate waarin richtlijnen tijdig worden omgezet door per lidstaat de te late richtlijnen in een bepaalde periode af te zetten tegen het totale aantal om te zetten richtlijnen in dezelfde periode.

## 2.4.2 Aanbevelingen over handhaving van verordeningen

### *Bereid de handhaving van nieuwe verordeningen beter voor*

- Tijdens de Europese voorbereidings- en besluitvormingsfase van een verordening zou de betrokken minister (c.q. ministers) moeten zorgen voor voldoende afstemming met de handhavers en voor betere informatie aan de Tweede Kamer, met voldoende aandacht voor handhaving.
- De handhavers van een verordening dienen tijdig, dat wil zeggen vóór inwerkingtreding van de verordening, aangewezen te worden.

### *Zorg voor adequate handhaving*

Voor de handhaving van nieuwe en bestaande verordeningen zouden de betrokken ministers in samenspraak met de handhavers moeten aansluiten bij het zogenoemde «programmatisch handhaven» (Justitie, 2007).

Concreet houdt dit in:

- Breng de doelgroep in kaart waarop de verordening betrekking heeft.
- Breng de risico's in kaart.
- Stel een concreet handhavingsplan op.
- Bepaal het minimaal beoogde niveau van naleving.
- Meet de feitelijke naleving door de doelgroepen waarop de verordening van toepassing is.
- Sanctioneer overtredingen.
- Evalueer periodiek of de handhavingsactiviteiten effect sorteren.
- Pas zo nodig de handhaving aan op basis van resultaten van die effectmeting.

### *Verbeter de informatie over handhavingresultaten*

- De bij Europese verordeningen betrokken ministers moeten zorgen dat ze voldoende informatie van de handhavers krijgen over de handhaving en naleving van de verordening(en).
- Deze ministers moeten tevens zorgen voor betere informatie aan de Tweede Kamer over handhavingresultaten. Aangezien er duizenden verordeningen in Nederland van kracht zijn, is een jaarlijkse verantwoording over elk van deze verordeningen afzonderlijk niet doelmatig. Wij bevelen aan dat een minister de Tweede Kamer – per verordening – informeert wanneer hij daar ernstige tekortkomingen in de handhaving of de naleving signaleert.
- Deze ministers moeten zorgen dat problemen met uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een verordening worden gemeld aan Brussel, niet alleen in ambtelijke werkgroepen, maar ook aan de Europese Commissie, zodat beleid eventueel kan worden bijgesteld.

Met onze aanbevelingen beogen we onder meer dat de betrokken ministers de door ons geconstateerde tekorten in de handhaving van de onderzochte verordeningen oplossen. Wanneer dat echter volgens hen niet mogelijk is, bijvoorbeeld vanwege ontoereikende handhavingscapaciteit, bevelen wij aan dat zij de gemaakte keuzes en de consequenties daarvan voor de mate van naleving expliciet melden aan de Tweede Kamer.

Naast bovengenoemde algemene aanbevelingen hebben wij aan enkele ministers specifieke aanbevelingen gedaan. Die zijn te vinden in § 6.3 van deel II van dit rapport.

### **3 REACTIE BEWINDSPERSONEN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER**

#### **3.1 Algemene reactie**

De minister van Justitie en de staatssecretaris voor Europese Zaken hebben op 19 mei 2008 een reactie gegeven op ons onderzoek, mede namens de minister-president en de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Defensie, BuZa, Financiën, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Economische Zaken (EZ), Verkeer en Waterstaat (VenW), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Hieronder volgt een samenvatting van deze gezamenlijke reactie. De integrale ministeriële reactie is te vinden op onze website: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

De bewindspersonen onderschrijven het belang van een tijdige implementatie en juiste uitvoering van Europese besluiten. Het streven van het kabinet blijft er onverminderd op gericht om iedere implementatieachterstand van richtlijnen te voorkomen: iedere overschrijding is er één te veel. Deze inspanningsverplichting geldt onverminderd ook voor een juiste handhaving van verordeningen.

#### **3.2 Reactie op deelonderzoek naar EU-richtlijnen**

##### *3.2.1 Algemene reactie*

De bewindspersonen zijn positief over onze constatering dat Nederland in vergelijking met de andere EU-lidstaten minder dan gemiddeld in gebreke wordt gesteld. Ze beschouwen dit als een relevant gegeven, omdat hier een oordeel van de Europese Commissie wordt gegeven over de termijn en ernst van het verzuim.

##### *Nawoord Algemene Rekenkamer*

Het aantal inbreukprocedures tegen een lidstaat is slechts een beperkte maatstaf voor een oordeel over de ernst van het verzuim dat tot inbreukprocedures heeft geleid. De inbreukprocedures geven geen volledig beeld van de tijdige en juiste implementatie van de lidstaten: niet alle te late of onjuiste implementaties leiden tot een inbreukprocedure tegen de lidstaat. Bovendien moet bedacht worden dat gedurende de periode tussen het verstrijken van de implementatiedatum en het moment waarop een eventuele inbreukprocedure wordt gestart, de effectiviteit van de richtlijn niet gewaarborgd is.

##### *3.2.2 Omzetting richtlijnen persistent te laat*

De bewindspersonen schrijven dat de door de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) vastgestelde *Leidraad voor de onderhandelaar* en de *101 praktijkvragen over de implementatie van EG-besluiten* momenteel worden herzien. Zij verwachten dat deze herziening van instrumenten de tijdigheid en juistheid van de implementatie van EG-besluiten ten goede zal komen.

Bij het vrijmaken van capaciteit voor de inschakeling van wetgevingsjuristen en dergelijke voor de Brusselse onderhandelingsfase, moet volgens de bewindspersonen bedacht worden dat deze inzet drukt op de

capaciteit die vereist is voor de daadwerkelijke implementatie. In het huidige tijdvak van taakstellingen levert de vroegtijdige inschakeling van specialistische medewerkers volgens de bewindspersonen spanning op. Een prioritering van de werkzaamheden van een ministerie komt volgens hen evenmin per se ten goede aan het implementatieproces, omdat de implementatiecapaciteit vanwege specifieke deskundigheden op bepaalde terreinen niet uitwisselbaar is.

De bewindspersonen onderschrijven ons pleidooi om vast te blijven houden aan de voorrangsregel. De ICER-i zal bezien hoe de ministers in de praktijk hieraan invulling geven.

De minister van VROM onderschrijft onze conclusie dat de organisatie van de omzetting beter kan, gezien de cijfers over de periode 2001–2006. Zij geeft aan dat het percentage te late omzettingen bij haar ministerie relatief hoog is, omdat de richtlijnen in kwestie dikwijls zeer complexe richtlijnen zijn die in de regelgeving van verschillende departementen geïmplementeerd moeten worden. Daarom zou meer naar de interdepartementale organisatie van omzetting moeten worden gekeken.

De ministers van Justitie en Financiën merken op dat voor de richtlijnen op de beleidsterreinen van hun ministeries kenmerkend is dat ze bovengemiddeld vaak door formele wetgeving geïmplementeerd moeten worden. Deze implementatietrajecten zijn volgens hen daardoor zeer gevoelig voor verstoringen. Ons onderzoek toont volgens de ministers ook aan dat er een positieve correlatie is tussen de duur van de overschrijding en de implementatie via formele wetgeving. Bovendien geldt voor richtlijnen op het terrein van de financiële markten dat de uitvoeringsrichtlijn doorgaans in een veel later stadium gereed is dan de hoofdrichtlijn, terwijl voor een goede interpretatie en implementatie van de hoofdrichtlijn de uitvoeringsrichtlijn bepalend kan zijn.

#### *Nawoord Algemene Rekenkamer*

Wij zijn ingenomen met de hernieuwde aandacht voor de noodzaak om in het Europese onderhandelingsproces beter te anticiperen op gevolgen voor de nationale implementatie, uitvoering en handhaving. Wij zien met belangstelling uit naar de herziene instrumenten en – vooral – naar de consequente toepassing ervan in de praktijk.

Wij stellen vast dat de bewindspersonen in reactie op onze aanbeveling om voldoende personele capaciteit ter beschikking te stellen geen toezeggingen doen, maar vooral de schaarste nog eens uiteenzetten.

Wij zijn positief over het feit dat de minister van VROM voorstander is van versterking van de interdepartementale organisatie van de implementatie. De voorstellen hiertoe achten wij echter nog weinig verstrekkend (zie § 3.2.3). De minister van VROM heeft in februari 2008 aan de Tweede Kamer toegezegd om implementatietrajecten met grote overschrijdingen te evalueren om procedurele en instrumentele verbeteringen door te voeren op haar departement (VROM, 2008).

Ons onderzoek wijst inderdaad uit dat de omzetting in formele wetgeving, waarvan bij de Ministeries van Justitie en Financiën bovengemiddeld vaak sprake is, doorgaans meer tijd kost en vaker tot overschrijdingen leidt. Uit ons onderzoek blijkt echter ook dat dit niet alles verklaart. Daarom herhalen wij onze aanbeveling aan de betrokken ministers om – net als de

minister van VROM – onderzoek te laten doen naar concrete knelpunten in de omzetting van EU-richtlijnen binnen hun ministerie.

### *3.2.3 Toezicht zonder tanden*

De bewindspersonen schrijven dat tijdiger implementatie onder meer bewerkstelligd zal moeten worden door nauwgezet naleven van de eerdergenoemde maatregelen. Hiertoe is een belangrijke stap gezet met het eind 2007 invoeren van het elektronische «early warning»-systeem (de i-Timer) dat niet alleen reeds bestaande, maar ook dreigende overschrijdingen van implementatietermijnen signaleert. Daarmee zijn de ministeries sneller in staat om tijdig actie te ondernemen.

Tijdiger implementatie wordt volgens de bewindspersonen niet bereikt door de besluitvorming over de aanpak van de implementatie buiten de ministeries te plaatsen. Wel zeggen ze toe dat de voortgang van de implementatie van Europese richtlijnen en kaderbesluiten voortaan op basis van i-Timer-overzichten door de ICER en de ICER-i zal worden gevolgd. Extra aandacht zal daarbij worden gegeven aan richtlijnen en kaderbesluiten waarvan de implementatie door verscheidene ministeries moet gebeuren, gezien de bijzondere implementatierisico's daarbij. In dergelijke gevallen zal ook bezien worden of een projectmatige aanpak in interdepartementaal verband raadzaam is. De bewindspersonen merken op dat indien vervolgens toch zou blijken dat er afstemmingsproblemen zijn, deze op hoger ambtelijk niveau opgepakt kunnen worden.

De bewindspersonen stellen dat gerealiseerde én dreigende implementatieachterstanden, en ook de oorzaken daarvan, nadrukkelijker onderwerp van bespreking in de ministerraad zijn gaan vormen.

#### *Nawoord Algemene Rekenkamer*

De i-Timer vergroot de transparantie van het implementatieproces en betekent een verbeterde basis voor monitoring en verantwoording. De i-Timer is echter geen panacee voor alle problemen. Wij wijzen erop dat van nationaal toezicht op de ministeries en strakke interdepartementale coördinatie door de ICER-i geen sprake is; deze ambtelijke werkgroep is niet toegerust met toezichthoudende taken en blijft zodoende een gremium voor de uitwisseling van informatie en ervaringen.

De tijdige en juiste implementatie van richtlijnen is vanuit EU-perspectief een verantwoordelijkheid van de lidstaat Nederland. Nederland kiest ervoor om deze taak bij de relevante departementen neer te leggen. Dat ontslaat het kabinet evenwel niet van de plicht om de verantwoordelijkheid die Nederland als lidstaat heeft, op centraal niveau te bewaken.

Wij constateren dat het kabinet erkent dat bij implementatie door verscheidene ministeries er «bijzondere implementatierisico's» zijn. De voorstellen om deze risico's te ondervangen achten wij nog weinig daadkrachtig. Zo is het voor ons onduidelijk wat met de toegezegde «extra aandacht» in de ICER-i concreet wordt bedoeld.

### *3.2.4 Verantwoording aan Tweede Kamer onvoldoende*

De bewindspersonen merken op dat de nieuwe i-Timer-overzichten de beide Kamers ruimere en systematischer opgezette informatie bieden over de stand van zaken rond de te implementeren besluiten, inclusief het gegeven of er een overschrijding van termijnen dreigt. In de bij deze

kwartaaloverzichten opgenomen uitgebreidere appreciatiebrief van de staatssecretaris voor Europese Zaken wordt sinds begin 2008 ook ingegaan op de oorzaken van te late implementatie. De bewindspersonen zeggen toe in de appreciatiebrief bij het laatste kwartaaloverzicht voortaan ook terug te kijken op de resultaten van het gehele jaar.

De bewindspersonen geven aan dat in de kwartaalinformatie aan de Kamers ook de situatie per ministerie wordt geschetst. Dit kan, als dat relevant lijkt wegens significante verschillen, aanleiding geven tot een nadere analyse.

Het via internet vrij toegankelijk maken van de i-Timer zou volgens de bewindspersonen aanzienlijke investeringen vragen en weinig meerwaarde hebben, omdat het met dit systeem gegenereerde overzicht al ieder kwartaal wordt gezonden aan de Kamers.

De bewindspersonen zeggen toe dat waar dit in het overleg op Europees niveau aan de orde kan komen, het kabinet aandacht zal vragen voor de waarde van een meer uniforme rapportagewijze op dat niveau over de implementatieprestaties tussen de onderscheiden lidstaten.

#### *Nawoord Algemene Rekenkamer*

Wij zijn positief over de toezegging om voortaan ook jaarlijks een overzicht te geven van de implementatie over het voorgaande jaar. Wij zijn benieuwd wat de uitkomst zal zijn van Europees overleg over een verbeterde Europese benchmark om de implementatieprestaties van lidstaten te vergelijken.

### **3.3 Reactie op deelonderzoek naar EU-verordeningen**

#### *3.3.1 Algemene reactie*

De bewindspersonen zijn van plan om al onze aanbevelingen over EU-verordeningen, voor zover deze niet al voortvloeien uit het WODC-rapport *Implementatie van EU-handhavingsvoorschriften* (Adriaanse, 2008), mee te nemen in een verbetertraject. Uiteindelijk doel hiervan is te komen tot een algemeen raamwerk van eisen en procedures die in acht genomen horen te worden bij de totstandkoming en de handhavingspraktijk van verordeningen.

De ministers merken op dat onze aanbevelingen zijn gebaseerd op een onderzoek dat minder dan 2% betrof van de 2 800 verordeningen die in de periode 2001–2005 van kracht zijn geworden, binnen een totaal van circa 7000 geldende verordeningen, die bovendien onderling een grote diversiteit vertonen als het gaat om consequenties voor de handhavingspraktijk. Dit noopt tot de nodige terughoudendheid bij het formuleren van algemene conclusies en aanbevelingen.

#### *Nawoord Algemene Rekenkamer*

Wij zijn positief over het feit dat de bewindspersonen al onze aanbevelingen meenemen in het verbetertraject dat uit het genoemde WODC-rapport voortvloeit. We vinden overigens de diverse aangekondigde acties (onder meer het WODC-rapport voor advies voorleggen aan de ICER-i en de Inspectieraad consulteren) nog weinig concreet. Wij zullen de uitwerking van deze acties in de toekomst blijven volgen.

Wij zijn het eens met de bewindspersonen dat we de *conclusies* van ons onderzoek niet kunnen generaliseren naar alle EU-verordeningen die in Nederland gelden en dat is de reden waarom we dat in ons onderzoek ook niet hebben gedaan.

Onze *aanbevelingen* zijn daarentegen algemeen geldig, hoewel we slechts een deelpopulatie hebben onderzocht. Ze sluiten ook grotendeels aan bij het rijksbrede programma «programmatisch handhaven».

Overigens moet bij de door de bewindspersonen genoemde 2% bedacht worden dat bij meer dan 90% van de 2800 verordeningen de handhaving in principe al geregeld is, omdat het gaat om wijzigingsverordeningen en uitvoeringsverordeningen (zie deel III voor een toelichting op de onderzoeksaanpak). Een nader onderzoek naar die 90% zal weinig toegevoegde waarde genereren.

### *3.3.2 Voorbereiding handhaving onvoldoende*

De bewindspersonen schrijven dat naar aanleiding van het eerdergenoemde WODC-rapport het kabinet diverse acties heeft voorgesteld om te komen tot een versterking van de betrokkenheid van de handhavingpraktijk bij de beleidsvoorbereidende fase, onder meer de herziening van de *Leidraad voor de onderhandelaar* en de *101 praktijkvragen over de implementatie van EG-besluiten* (zie § 3.2.2).

### *3.3.3 Tekorten in de handhaving en handhavingproblemen hardnekkig*

De bewindspersonen plaatsen een kanttekening bij het door ons gesignaleerde risico dat door vermindering van het aantal en de diepgang van de controles de kwaliteit van de handhaving onder een minimaal aanvaardbare grens komt. Volgens de betrokken bewindspersonen is risicogestuurd toezicht erop gericht om binnen de gegeven capaciteit tot een juiste inzet van toezichtsinspanningen te komen. Het draagt niet bij aan het handhavingstekort, maar helpt juist voorkomen dat dit zich voordoet.

De minister van VenW geeft aan dat ons rapport *Milieuvervuiling door zeeschepen* (Algemene Rekenkamer, 2001) geen betrekking had en kon hebben op de handhaving van de later tot stand gekomen verordening 782/2003, die het gebruik van tinhoudende verf verbiedt. De passage in § 2.3.3 zou de indruk kunnen wekken dat VenW geen rekening heeft gehouden met dit rapport, wat niet zo is.

#### *Nawoord Algemene Rekenkamer*

Wij zijn van mening dat de risico's van niet-naleving van de EU-regels bepalend moeten zijn voor de mate en diepgang van controles, en niet de daarvoor beschikbare menskracht.

In antwoord op de opmerking van de minister van VenW wijzen wij erop dat wij in dit onderzoek problemen zijn tegengekomen rond de handhaving van verordening 782/2003 (tinverven) die vergelijkbaar waren met de problemen die wij al in 2001 signaleerden (bij milieuvervuiling door zeeschepen), zij het dat deze problemen in 2001 vanzelfsprekend betrekking hadden op andere wetgeving, omdat verordening 782/2003 toen nog niet van kracht was. De problemen in kwestie betroffen een gebrek aan havenstaatcontroles, onvoldoende handhavend optreden en gebrekkige verantwoording aan de Tweede Kamer.



### *3.3.4 Informatie over handhaving niet transparant*

De bewindspersonen geven aan dat in veel gevallen de handhaving van een specifieke verordening in samenhang gebeurt met de handavingsinspanningen op het betreffende beleidsterrein. Ze vinden het in zulke gevallen niet alleen onuitvoerbaar maar ook onwenselijk om bij de verantwoording over handavingsinspanningen een uitsplitsing te maken naar de afzonderlijke verordeningen.

#### *Nawoord Algemene Rekenkamer*

Wij vinden dat de minister op hoofdlijnen inzicht moet hebben in de prestaties van de handhavers en in de mate waarin specifieke Europese verordeningen worden gehandhaafd en nageleefd. Deze informatie is van belang om de handhaving goed in te richten. Ook heeft de minister deze informatie nodig om de Tweede Kamer te kunnen informeren over ernstige tekortkomingen in de handhaving of de naleving. Het is aan de verantwoordelijke minister om per geval de ernst van een tekortkoming te bepalen.

### *3.3.5 Handhavingstekort verordening 1774/2002 (dierlijke bijproducten)*

De minister van LNV merkt op dat twee van de drie door ons gesignaleerde problemen, namelijk het gebrek aan buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) en de onbekendheid van de bevoegdheden bij niet-BOA's, al voor een groot deel zijn opgelost.

#### *Nawoord Algemene Rekenkamer*

De minister van LNV gaat niet in op het probleem dat geconstateerde overtredingen niet voldoende bestraft worden.

### *3.3.6 Afspraken verantwoordelijkheden verordening 111/2005 (drugsprecursoren)*

De bewindspersonen geven aan dat met ingang van 1 januari 2008 de feitelijke verdeling van de verantwoordelijkheden en werkzaamheden voor drugsprecursoren tussen de betrokken ministeries weer in overeenstemming is gebracht met de situatie in 1999. Dat betekent dat de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de verschillende onderdelen van beleid en uitvoering bij de afzonderlijke ministeries berust. De interdepartementale coördinatie van de handhaving van het beleid voor drugsprecursoren wordt verzorgd door het Ministerie van Financiën.

#### *Nawoord Algemene Rekenkamer*

We nemen er met instemming kennis van dat de ministers afspraken hebben gemaakt over de inhoudelijke verantwoordelijkheid van de handhaving en de interdepartementale coördinatie. We constateren dat de afstemming over de handhavingstaken van het precursorendossier een lastige kwestie blijft.

De gespreide verantwoordelijkheden ontslaan de beleidsmatig verantwoordelijke minister van VWS er overigens niet van zorg te dragen voor een adequate, dus niet versnipperde, verantwoording over de handavingsresultaten aan de Tweede Kamer.



## OVERZICHT VAN CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN

### Hoofdconclusie

Plaats in deel I	Conclusie	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 2.1	Tempo waarin Nederland Europese richtlijnen nationaal toepasbaar maakt en kwaliteit waarmee Europese verordeningen worden gehandhaafd, schieten tekort.		

### Conclusies implementatie richtlijnen

§ 2.2.1	Omzetting richtlijnen persistent te laat	<p>Betrokken ministers: omzetting versnellen door middel van bestaande maatregelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Houden aan de voorrangsregel.</li> <li>• Voldoende capaciteit om reeds in Brusselse onderhandelingsfase wetgevingsjuristen en relevante uitvoerders in te schakelen.</li> <li>• Zo nodig per departement prioritering maken en deze met onderbouwing melden aan de Tweede Kamer.</li> <li>• Bij meer dan één betrokken ministerie al in voorfase interdepartementaal projectteam opzetten dat knopen kan doorhakken.</li> </ul> <p>Financiën, Justitie en VROM: organisatie van omzetting doorlichten op knelpunten. Tweede Kamer: voldoende prioriteit geven aan omzettingsproblematiek.</p>	<p>Betrokken ministers zullen vasthouden aan voorrangsregel. Over vroegtijdige inschakeling van extra capaciteit en over prioritering van richtlijnen doen zij geen toezeggingen. Als implementatie door verscheidene ministeries moet gebeuren zal per geval bezien worden of interdepartementale aanpak raadzaam is. Ministers van Financiën, Justitie en VROM doen geen toezeggingen.</p>
§ 2.2.2	Toezicht zonder tanden	<p>Kabinet: toezicht op omzetting verscherpen door volgende maatregelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Omzetting van Europese richtlijnen centraal op hoog ambtelijk niveau aansturen.</li> <li>• Eén bewindspersoon (bijvoorbeeld premier) mandaat geven om collega-ministers aan te spreken op achterstanden.</li> </ul>	<p>Bewindspersonen zeggen extra aandacht van ICER en ICER-i toe voor voortgang van implementatie van Europese richtlijnen en kaderbesluiten. Idee van één verantwoordelijke bewindspersoon wordt afgewezen; elke bewindspersoon heeft eigen verantwoordelijkheid.</p>
§ 2.2.3	Verantwoording aan Tweede Kamer onvoldoende	<p>Toezichthoudende bewindspersoon: verantwoording over implementatie richtlijnen aan Tweede Kamer en publiek verbeteren door volgende maatregelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elk kwartaal overzicht naar Kamer sturen met oorzaken van alle achterstanden en aantal inbreukprocedures van de Europese Commissie tegen Nederland.</li> <li>• Jaarlijkse analyse van voorgaande jaar naar Kamer sturen: omzetting vergeleken met aantal om te zetten richtlijnen, inclusief vergelijking tussen ministeries.</li> <li>• Recent ontwikkeld elektronisch voortgangssysteem via internet vrij toegankelijk maken voor bedrijven en burgers.</li> </ul> <p>Kabinet: in EU-verband aandringen op betere maatstaf voor mate waarin richtlijnen tijdig worden omgezet.</p>	<p>Bewindspersonen zeggen toe elk kwartaal aan Tweede Kamer te rapporteren over oorzaken achterstanden en inbreukprocedures. Jaarlijkse analyse wordt ook toegezegd, maar zonder periodieke vergelijking van ministeries. Voortgangsinformatie over omzetting publiceren via internet wordt afgewezen; het zou geringe meerwaarde hebben. Kabinet zal aandacht vragen voor maatstaf tijdige omzetting waar het aan de orde kan komen.</p>

## Conclusies handhaving verordeningen

Plaats in deel I	Conclusies	Aanbevelingen	Toezegging
§ 2.3.1	Voorbereiding handhaving onvoldoende	Betrokken ministers: handhaving nieuwe verordeningen beter voorbereiden door volgende maatregelen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tijdens Europese voorbereidings- en besluitvormingsfase zorgen voor voldoende samenwerking tussen handhavers en beleidsmakers en betere informatie aan Tweede Kamer.</li> <li>• Handhavers aanwijzen voorafgaand aan inwerkingtreding verordening.</li> </ul>	Aanbevelingen worden meegenomen bij verbetertraject dat voortvloeit uit WODC-rapport.
§ 2.3.2 § 2.3.3	Tekorten in de handhaving Handhavingsproblemen hardnekkig	Betrokken ministers: zorgen voor adequate handhaving door volgende maatregelen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Doelgroep en risico's in kaart brengen.</li> <li>• Concreet handhavingsplan opstellen.</li> <li>• Beoogd nalevingsniveau bepalen.</li> <li>• Feitelijke naleving meten.</li> <li>• Overtredingen bestraffen.</li> <li>• Effect handhavingsactiviteiten periodiek evalueren.</li> <li>• Zo nodig handhaving aanpassen op basis van resultaten effectmeting.</li> </ul>	Aanbevelingen worden meegenomen bij verbetertraject dat voortvloeit uit WODC-rapport.
§ 2.3.4	Informatie over handhaving niet transparant	Betrokken ministers: informatievoorziening over handhavingsresultaten verbeteren door volgende maatregelen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zorgen voor voldoende beschikbare informatie over handhaving en naleving.</li> <li>• Tweede Kamer per verordening informeren bij ernstige tekortkomingen in handhaving of naleving.</li> <li>• Problemen met uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid niet alleen in ambtelijke werkgroepen, maar ook aan Europese Commissie melden.</li> </ul>	Aanbevelingen worden meegenomen bij verbetertraject dat voortvloeit uit WODC-rapport. Kanttekening: bij geïntegreerd handhavingsbeleid vinden bewindspersonen uitsplitsing van verantwoording over afzonderlijke verordeningen onuitvoerbaar en onwenselijk.
Deel II § 6.3	Ministers van VWS, BuZa, Financiën en Justitie zijn al sinds medio 2007 bezig verantwoordelijkheid voor coördinatie precursorendossier (verordening 111/2005 inzake handel in grondstoffen voor drugs) te heroverwegen, zonder resultaat. Financiën wil coördinerende taak per 1 januari 2008 neerleggen. Gevolg: risico van gaten in handhaving.	Ministers van VWS, BuZa, Financiën en Justitie: heroverweging op korte termijn afronden.	Er zijn afspraken gemaakt over inhoudelijke verantwoordelijkheid van de handhaving en interdepartementale coördinatie.
Deel II § 6.3	Voedsel- en Warenautoriteit en Algemene Inspectiedienst hebben overtredingen van verordening 1774/2002 (dierlijke bijproducten) onvoldoende gesanctioneerd.	Minister van LNV in samenspraak met de twee inspectiediensten: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Overtredingen bestraffen.</li> <li>• Onzekerheden over toepassing voorschriften en uitzonderingen wegnemen.</li> <li>• Problemen over inschakeling buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) oplossen.</li> </ul>	Over bestraffen van overtredingen worden geen toezeggingen gedaan. Onzekerheden over toepassing voorschriften worden aangepakt door bijscholingsactie voor BOA's. Probleem rond inschakeling BOA's grotendeels opgelost door inzet extra BOA's.

## **DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN**



## 1 INLEIDING

### 1.1 Aanleiding en context

In Europa worden veel regels gemaakt waarvan we de gevolgen in de praktijk van alledag ondervinden. Sinds de jaren zestig is gewerkt aan de opheffing van handelsbarrières tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschap (EG), waardoor een interne markt is ontstaan. Hierdoor bestaat er binnen de Europese Unie (EU) vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal op tal van markten.

De totstandkoming van één Europese markt, met vrije concurrentie en een groot aantal consumenten, kan leiden tot lagere prijzen, bijvoorbeeld voor telefoneren of vliegtickets.

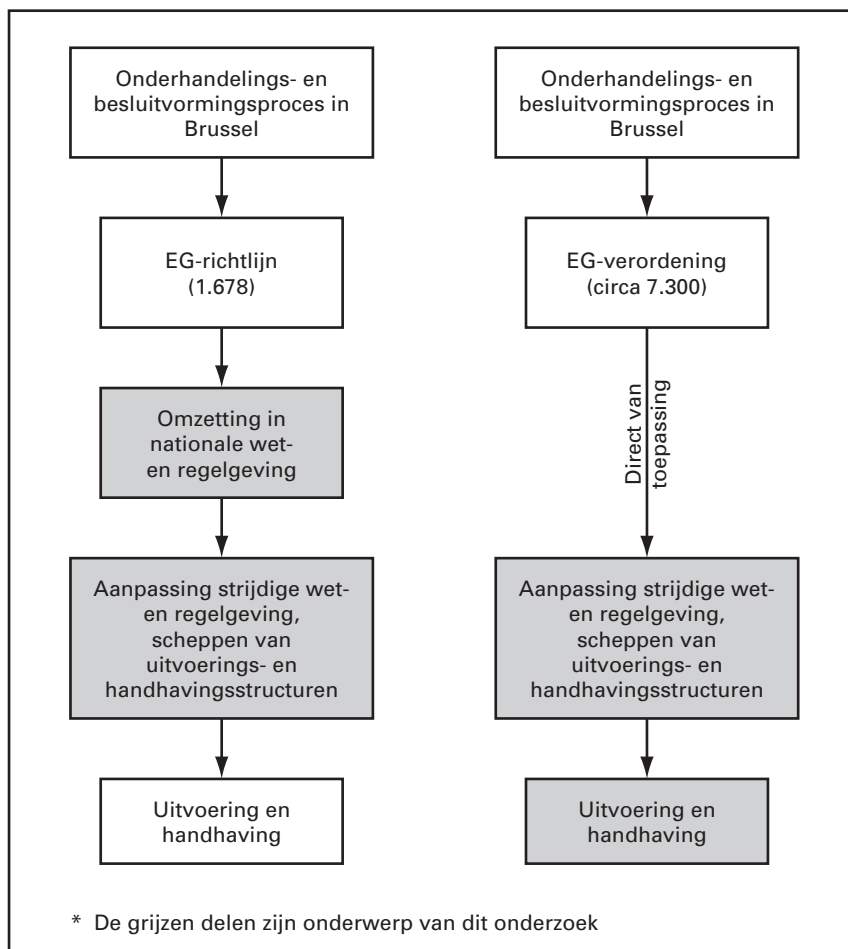
In de loop der jaren is er naast het Europese beleid gericht op liberalisering ook steeds meer Europees beleid gekomen gericht op bescherming. Zo heeft de EU in het kader van het consumentenbeleid richtlijnen vastgesteld voor veilige producten, van speelgoed tot geneesmiddelen. Een ander gedeeld Europees belang is milieubescherming. Vervuiling trekt zich immers niets aan van landsgrenzen. De bestrijding van bodem-, water- en luchtverontreiniging wordt daarom steeds meer Europees geregeld; de Nederlandse milieuwetgeving is inmiddels dan ook voor een groot deel van Europese oorsprong.

Veel van deze zaken worden geregeld door middel van zogeheten richtlijnen en verordeningen. Krachtens het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (het EG-verdrag) zijn lidstaten van de Europese Unie (EU) verplicht om, als de EU een *richtlijn* heeft gepubliceerd, deze om te zetten in nationale regels. Dit houdt in dat er wet- en regelgeving opgesteld moet worden of dat bestaande wet- en regelgeving moet worden aangepast.

Een richtlijn is een Europees rechtsinstrument waarmee de nationale wetgevingen van de lidstaten op elkaar worden afgestemd. Een richtlijn verplicht de lidstaten het met de richtlijn beoogde resultaat door middel van nationale wet- en regelgeving te bereiken. De lidstaten mogen zelf kiezen hoe ze die regels vormgeven.

Behalve richtlijnen vaardigt de EU ook *verordeningen* uit. Een verordening is een algemeen verbindend voorschrift dat direct van toepassing is in elke lidstaat. Verordeningen zijn als het ware wetten op Europees niveau: ze brengen direct rechten en plichten met zich mee voor burgers, bedrijven, lidstaten of Europese instellingen. Verordeningen hoeven niet te worden omgezet in nationale wet- of regelgeving; dat is in beginsel zelfs verboden. Wel kunnen nationale regels nodig zijn om een verordening uit te voeren en te handhaven. Dit betekent dat een lidstaat bijvoorbeeld een handhavende instantie moet aanwijzen, een vergunningenprocedure moet regelen of aan bepaalde instanties sanctionerende bevoegdheden moet toekennen. Daarnaast moet de lidstaat nationale wetten en regels die strijdig zijn met de verordening, aanpassen of opheffen.

### Toepasbaarheid van Europese regelgeving\*



De nationale verplichtingen die voortvloeien uit Europese regelgeving beperken zich niet tot de nationale wetgeving. De lidstaat is er ook voor verantwoordelijk dat de EU-regels daadwerkelijk en correct op zijn grondgebied worden uitgevoerd en gehandhaafd. De Europese Commissie heeft de taak toezicht te houden op de toepassing van het communautaire recht.<sup>6</sup>

#### Europese Unie en Europese Gemeenschap

De Europese Unie is in 1992 opgericht met het Verdrag van Maastricht en bestaat uit drie pijlers. De eerste pijler omvat de Europese Gemeenschap zoals deze zich sinds de jaren vijftig heeft ontwikkeld via de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (1951) en de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (1957) op terreinen als de interne markt, milieu, landbouw en transport. De tweede pijler betreft samenwerking tussen de lidstaten op het terrein van buitenlands beleid en defensie. De derde pijler is gericht op de samenwerking tussen politie en justitie van de lidstaten op het terrein van de criminaliteitsbestrijding. Hoewel ons onderzoek zich feitelijk richt op EG-besluiten – richtlijnen en verordeningen – hanteren we in dit rapport ook de term EU. Daarmee sluiten we aan bij het dagelijks gebruik en bij de situatie die zal ontstaan na inwerkingtreding (voorzien in 2009) van het Verdrag van Lissabon. Dan wordt de pijlerstructuur namelijk geschrapt en verdwijnt de term EG.

<sup>6</sup> Artikel 211 EG-verdrag.

### *Negatieve signalen en risico's*

Al jaren zijn er signalen dat Europese richtlijnen vaak te laat worden omgezet in nationale wet- en regelgeving, ook in Nederland. Een tweede probleem is dat niet duidelijk is in hoeverre gewaarborgd is dat Europese verordeningen in Nederland goed gehandhaafd worden. De commissie-Michiels (Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, 1998) concludeerde in 1998 in haar rapport *Handhaven op niveau* dat de handhavingstekorten in Nederland verontrustend waren. Er is sprake van een handhavingstekort als de handhaving minder is dan wettelijk voorgeschreven of minder is dan nodig om bepaalde beleidsdoelen te bereiken. Op veel beleidsterreinen is volgens deze commissie sprake van «ofwel te geringe handhaving ofwel handhaving die op allerlei punten voor verbetering vatbaar is». Onder meer de Algemene Rekenkamer heeft in de jaren na publicatie van dit rapport verschillende onderzoeken gepubliceerd met vergelijkbare conclusies (Algemene Rekenkamer, 2000, 2001, 2004b, 2005a, 2005b, 2008). Er bestaat geen inzicht in de kwaliteit van de handhaving van de circa 7 800 Europese verordeningen die momenteel van kracht zijn.

Te late omzetting van richtlijnen in nationale wet- en regelgeving en een tekortschietende handhaving van verordeningen brengt een aantal serieuze risico's met zich mee. In de eerste plaats kan de effectiviteit van het Europese beleid erdoor worden aangetast. Ook kan er rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid ontstaan voor burgers en bedrijven in Nederland. En ten slotte bestaat het gevaar dat Nederland boetes en dwangsommen krijgt opgelegd door de Europese Commissie wegens overtreding van artikel 10 van het EG-verdrag, dat bepaalt dat de EU-lidstaten alle maatregelen dienen te treffen om de nakoming van Europese regelgeving te verzekeren.

## **1.2 Opzet onderzoek**

De in § 1.1 geschetste signalen en risico's vormden voor de Algemene Rekenkamer aanleiding om in de periode december 2006–december 2007 onderzoek te doen naar de stand van zaken rond de toepassing van Europese regelgeving in Nederland. Met dit onderzoek willen wij aanbevelingen doen die leiden tot verbetering van de implementatie van Europese richtlijnen en de handhaving van Europese verordeningen in Nederland. Het onderzoek bestaat uit een deelonderzoek naar de omzetting van Europese *richtlijnen* en een deelonderzoek naar de handhaving van Europese *verordeningen*.

### *Richtlijnen*

De probleemstelling voor ons onderzoek naar richtlijnen luidde: in hoeverre zijn Europese richtlijnen in Nederland in de periode 2001–2006 tijdig omgezet in Nederlandse wet- en regelgeving en wat zijn verklaringen voor eventuele gebreken?

De bevindingen van het richtlijnenonderzoek zijn te vinden in hoofdstukken 2 tot en met 4. Voor dit deel van het onderzoek hebben wij analyses uitgevoerd op de informatie uit de rapportages die de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken (BuZa) elk kwartaal naar de Tweede Kamer stuurt over de stand van zaken rond de implementatie van richtlijnen. Daarnaast hebben we een literatuurstudie gedaan naar mogelijke oorzaken voor niet-tijdige implementatie. Ook zijn gesprekken gevoerd met de direct betrokkenen op de departementen en met experts uit de academische wereld. Meer toelichting op onze onderzoeksaanpak is

te vinden in bijlage 2 en uitgebreider in deel III van het rapport op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl). Op onze website is tevens de door ons samengesteld overzicht van richtlijnen te raadplegen.

De onderzoeksvragen van ons onderzoek naar richtlijnen luiden als volgt:

1. Hoe presteert Nederland op het gebied van tijdigheid van de implementatie, waar mogelijk vergeleken met de andere lidstaten?
2. In hoeverre kan onderscheid worden gemaakt naar ministeries en zijn er verschillen in de tijdigheid van implementatie tussen ministeries?
3. Welke oorzaken zijn er voor te late implementatie?
4. Welke maatregelen heeft de rijksoverheid de afgelopen jaren getroffen om de tijdigheid van de implementatie te verbeteren en zijn deze maatregelen voldoende?
5. Hoe wordt toezicht uitgeoefend op de tijdigheid van de implementatie?
6. Wat is de kwaliteit van de informatie aan de Tweede Kamer?

#### *Verordeningen*

De probleemstelling van ons onderzoek naar verordeningen luidde: in hoeverre worden Europese verordeningen in Nederland goed gehandhaafd?

We hebben gekeken naar de mate waarin de ministeries de voorbereiding van de handhaving tijdig en goed geregeld hebben en of de aangewezen handhavers deze verordeningen in de praktijk voldoende handhaven (zie hoofdstukken 5 tot en met 7). Onder «handhaven» verstaan we in dit onderzoek het zorgen voor de naleving van rechtsregels door het uitoefenen van toezicht en/of het toepassen van een sanctie. In bijlage 2 en uitgebreider op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) lichten wij de aanpak van het onderzoek verder toe.

#### *Vorbereiding van de handhaving*

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop Europese verordeningen worden ingebed in de Nederlandse handhavingsorganisaties hebben we uit de verordeningen die in de periode 2001–2005 voor Nederland van toepassing waren een selectie gemaakt van 49 verordeningen. Voor elke verordening uit die selectie hebben wij een vragenlijst voorgelegd aan de desbetreffende ministeries en handhavers om te achterhalen wat zij geregeld hebben voor de handhaving.

De onderzoeksvragen van ons onderzoek naar verordeningen waren:

1. In welke mate wijzen ministeries tijdig een handhavende instantie aan?
2. In welke mate zijn de ministeries nagegaan in hoeverre de aan te wijzen handhavende instanties in staat waren de nieuwe taak uit te voeren?
3. In welke mate beschikken handhavers voor Europese verordeningen over handhavingsplannen en handhaafbaarheidstoetsen?
4. In hoeverre wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over nieuwe Europese verordeningen?

#### *Feitelijke handhaving*

We hebben voor een selectie van negen verordeningen voor het jaar 2006 getoetst wat de kwaliteit van de handhaving in de praktijk is. Voor elk van de geselecteerde verordeningen zijn we door interviews bij de desbetreffende handhavers en ministeries en op basis van verstrekte documenten nagegaan hoe de handhaving is ingericht, hoe de betrokken handhavers de handhaving concreet uitvoeren, op welke wijze ze verantwoording afleggen aan de verantwoordelijke minister(s) en hoe ze hun effectiviteit evalueren. Tevens zijn we nagegaan hoe de Tweede Kamer en de



Europese Commissie over de handhaving van deze verordeningen worden geïnformeerd.

### **1.3 Leeswijzer**

In deel I van dit rapport staan de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek, gevolgd door de reacties van de betrokken bewindspersonen en ons nawoord daarbij.

In deel II bespreken we de bevindingen op basis waarvan we tot onze conclusies zijn gekomen. In de hoofdstukken 2 tot en met 4 bespreken we onze bevindingen over de omzetting van richtlijnen, het toezicht op die omzetting en de informatievoorziening hierover aan de Tweede Kamer. In hoofdstuk 5 behandelen we de voorbereiding van de handhaving van verordeningen. In hoofdstuk 6 staan onze bevindingen centraal over de handhaving in de praktijk. In hoofdstuk 7 ten slotte, gaan we in op de informatievoorziening aan de betrokken ministers, aan de Tweede Kamer en aan de Europese Commissie over de handhaving en naleving.



**BEVINDINGEN UIT DEELONDERZOEK NAAR EUROPESE  
RICHTLIJNEN**



## 2 OMZETTING RICHTLIJNEN PERSISTENT TE LAAT

Richtlijnen moeten, nadat ze zijn gepubliceerd door de EU, door de lidstaten worden omgezet in nationale regels. Dit houdt in dat nieuwe wet- en regelgeving moet worden opgesteld of dat bestaande wet- en regelgeving moet worden aangepast. In de richtlijn is aangegeven op welke datum de richtlijn omgezet moet zijn: de zogeheten *implementatiedatum*. Als de aangepaste wet- en regelgeving een bepaalde groep burgers en/of bedrijven betreft, dan zullen zij van de gewijzigde wet- en regelgeving op de hoogte moeten worden gesteld. Daarvoor moet passende communicatie geregeld worden. Ook moet de uitvoering en handhaving van de richtlijnen vóór de implementatiedatum geregeld worden.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap hanteert strikte eisen voor nationale implementatiemaatregelen. De omzetting van een richtlijn is succesvol als deze *tijdig, volledig en juist* in de nationale wet- en regelgeving wordt verwerkt. Deze aspecten zijn van groot belang voor de effectieve en uniforme werking van het Europese recht. Volgens het Hof van Justitie van de EG kan een lidstaat zich niet beroepen op nationale bepalingen, praktijken of omstandigheden ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van de door de richtlijn voorgeschreven termijnen en verplichtingen.<sup>7</sup> Er bestaan voor lidstaten dus vrijwel geen aanvaardbare verontschuldigen voor het te laat invoeren van een richtlijn.

In de onderzoeksliteratuur over de omzetting van richtlijnen gaat de aandacht vooral uit naar de tijdigheid van de omzetting. Een belangrijke verklaring voor dit accent is dat de inhoudelijk correcte omzetting een ingewikkeld vraagstuk vormt waarover lastig algemene uitspraken gedaan kunnen worden. Onderzoeken die hiernaar zijn uitgevoerd gaan dan ook vaak over één of enkele gevallen.

Een tweede verklaring is dat in de verantwoording over, en het (nationaal en Europees) toezicht op, de omzetting van richtlijnen eenzelfde nadruk te zien is op de tijdige omzetting en minder op de inhoudelijke en juridische juistheid en kwaliteit daarvan. Ook in ons onderzoek hebben wij ons hoofdzakelijk op de tijdigheid gericht en op verklaringen voor termijnoverschrijding.

<sup>7</sup> Bijvoorbeeld de uitspraken van het Hof van Justitie van de EG in zaak 163/78 Commissie tegen Italië en zaak 390/85 Commissie tegen België.

<sup>8</sup> Europese Raad van Stockholm, maart 2001.

<sup>9</sup> Conclusies van de Europese Raad, maart 2007, punt 9: «De lidstaten zijn bij het wegwerken van hun omzettingsachterstand dicht bij het streefcijfer van 1,5% gekomen; de Europese Raad verzoekt hen dringend te trachten die achterstand geleidelijk nog verder terug te dringen tot 1% uiterlijk in 2009, maar beklemtoont ook hoe belangrijk het is dat passende omzettingstermijnen worden afgesproken.»

<sup>10</sup> De formule voor de streefwaarde van 1,5% is als volgt: (aantal te laat omgezette richtlijnen in Lidstaat x / totaal aantal richtlijnen dat had moeten worden omgezet in Lidstaat x) \* 100%. «The transposition deficit shows the percentage of Internal Market directives not yet communicated as having been transposed, in relation to the total number of Internal Market directives which should have been transposed. As of 30 April 2007, 1628 directives and 679 regulations make up the Internal Market acquis as defined in the EC Treaty» (Europese Commissie, 2007e).

### 2.1 Landenvergelijking

In 2001 hebben de EU-lidstaten afspraken gemaakt over de tijdige omzetting van de internemarktrichtlijnen.<sup>8</sup> Zij streven ernaar om niet meer dan 1,5% van het totale aantal bestaande richtlijnen te laat om te zetten. Sinds maart 2007 bedraagt deze streefwaarde 1%, te bereiken uiterlijk in 2009.<sup>9</sup> Tevens hebben de lidstaten in 2002 afgesproken dat voor termijnoverschrijdingen van meer dan twee jaar een streefwaarde van 0% («zero tolerance») geldt.<sup>10</sup>

Het Directoraat-Generaal (DG) Interne Markt van de Europese Commissie houdt aan de hand van de 1,5%-benchmark op periodieke «scoreborden» bij hoe groot de omzettingsachterstanden in de lidstaten zijn. Het gaat daarbij uitsluitend om de omzetting van de zogeheten internemarktrichtlijnen. Deze richtlijnen vormen *Europese wetgeving* die in belangrijke mate verbonden is met de realisering en de werking van de Europese interne markt: ze beogen het opheffen van de belemmeringen voor handel in de Unie. Ook stellen veel internemarktrichtlijnen minimumeisen waaraan nationale bepalingen van alle lidstaten moeten voldoen op het gebied van milieu, volksgezondheid, consumentenbescherming.

Deze scoreborden leveren het volgende beeld per lidstaat op (zie tabel 3).

**Tabel 3 Omzettingsachterstand richtlijnen internemarktrichtlijnen per juli 2007\***

Ranking	Lidstaat	Omzettingsachterstand (%)	Aantal richtlijnen
1	LET	0,5	8
2	LIT	0,7	11
3	SK	0,9	14
4	DEN	0,9	15
5	DUI	1	16
6	EST	1	17
6	CYP	1	17
6	MAL	1	17
6	SL	1	17
10	FRA	1,2	19
10	HON	1,2	19
10	VK	1,2	19
13	OOS	1,4	22
14	FIN	1,4	23
14	ZWE	1,4	23
16	BEL	1,5	25
17	<i>NED</i>	1,6	26
18	IER	1,7	27
19	POL	1,8	29
20	SPA	1,9	31
21	TSJ	2,3	38
22	GRI	2,4	39
23	ITA	2,7	44
24	LUX	3,3	53
25	POR	4,4	71
EU-25 gemiddeld		1,6	26

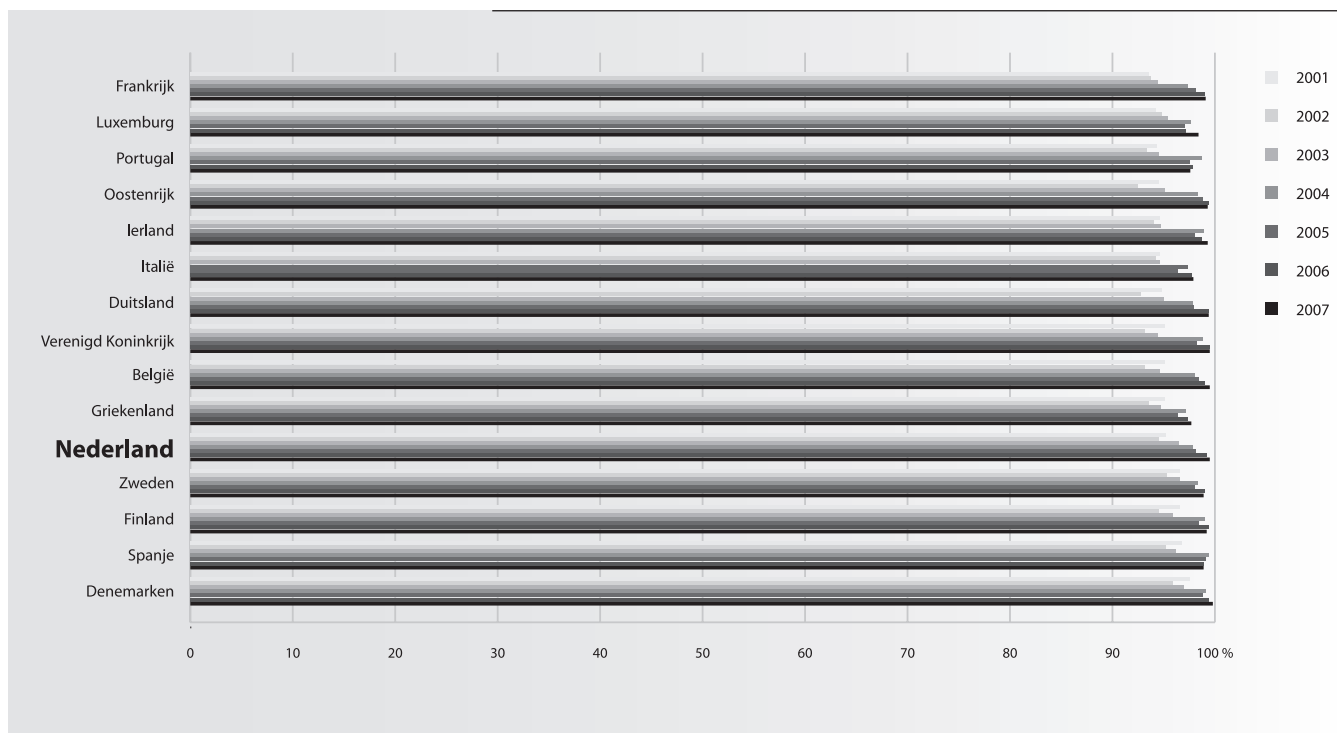
\* De scores van de in 2007 toegetreden lidstaten Bulgarije en Roemenië zijn niet opgenomen in het EU-gemiddelde (Europese Commissie, 2007f).

Nederland had medio 2007 een omzettingsachterstand van 1,6% (26 internemarktrichtlijnen), precies gelijk aan het gemiddelde van de EU-25. In het kwartaaloverzicht van juli 2007 aan de Tweede Kamer wordt overigens een achterstand van 22 richtlijnen vermeld; deze data sluiten kennelijk niet goed op elkaar aan. Mogelijk komt dit doordat na de omzetting van een richtlijn de melding hiervan aan de Europese Commissie vaak nog enkele weken tot maanden op zich laat wachten.

Ook het Secretariaat-Generaal van de Europese Commissie publiceert overzichten van de voortgang in de (melding van) omzetting van richtlijnen (zie figuur 2). Deze cijfers omvatten alle Europese richtlijnen; de internemarktrichtlijnen maken hiervan het overgrote deel uit.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Op 30 april 2007 waren er 1 628 richtlijnen voor de interne markt volgens Scorebord nr. 16 van juli 2007; dit cijfer is voor alle lidstaten gelijkgesteld ten behoeve van de vergelijking, maar is niet conform de realiteit. Het overzicht van het Secretariaat-Generaal geeft aan dat voor Nederland 1 678 richtlijnen van toepassing zijn op 2 mei 2007.

**Figuur 2 Omzettingspercentages EU-richtlijnen 2001-2007, EU-15\***



\* Figuur samengesteld op basis van overzichten van het Secretariaat-Generaal van de Europese Commissie:  
[http://ec.europa.eu/community\\_law/directives/directives\\_communication\\_en.htm](http://ec.europa.eu/community_law/directives/directives_communication_en.htm)

Figuur 2 laat zien dat de scores van de meeste lidstaten in de loop der jaren zijn opgelopen tot rond de 98–99%. Nederland scoort in de jaren 2006–2007 boven de 99%. Dit percentage is zo hoog omdat de omzettingsgegevens gerelateerd zijn aan alle richtlijnen die sinds 1957 zijn afgekondigd. Dat leidt automatisch tot een positieve score: de achterstand wordt heel klein (enkele procenten) en de omzettingsprestatie heel groot. Het totale bestand is immers zo groot – gemiddeld 2 835 per lidstaat volgens het overzicht van het Secretariaat-Generaal van juli 2007 – dat meer of minder te late gevallen weinig effect op de score hebben. Voor de beeldvorming verhullen deze cijfers dus meer dan ze verhelderen; door de positieve vertekening lijkt het in figuur 2 nog slechts om een marginaal probleem te gaan.

Er kleven meer bezwaren aan de omzettingspercentages die de Europese Commissie hanteert. Zo zegt deze informatie nog niets over de *mate waarin* lidstaten de termijnen voor omzetting overschrijden. Het maakt voor de beoordeling uiteraard uit of de overschrijding een week of enkele jaren bedraagt.

Een ander bezwaar is van technische aard. De massa waartegen de (te laat) omgezette richtlijnen worden afgezet is niet constant, maar groeiende. Daarmee wordt de procentuele score automatisch beter bij een gelijkblijvende achterstand in absolute termen. Andersom leidt een eventuele afname<sup>12</sup> van het totale aantal richtlijnen automatisch tot een slechtere score. Vergelijking van de scores van een lidstaat door de jaren heen wordt dan ook minder zinvol.

<sup>12</sup> De Europese Commissie heeft een voorkeur voor verordeningen uitgesproken boven richtlijnen (Europese Commissie, 2007b); de argumentatie daarbij is: «Regulations reduce the scope for national divergence and the creation of additional burdens (gold plating) through transposition» (Europese Commissie, 2007d). Of deze voorkeur inderdaad zal leiden tot een vermindering van het aantal richtlijnen hangt mede af van de vraag in hoeverre dit politiek haalbaar en juridisch mogelijk is. Op een aantal terreinen (zoals voedsellabels en voertuigen) worden bestaande richtlijnen vervangen door verordeningen.

Een laatste bezwaar is dat de gegevens van het Secretariaat-Generaal niet erg geschikt zijn voor een vergelijking tussen lidstaten. Het aantal van toepassing zijnde richtlijnen verschilt namelijk per lidstaat (van 2 791 voor Zweden tot 2 964 voor Bulgarije en Roemenië). Dit manco lijkt niet te gelden voor de cijfers van het DG Interne Markt. Navraag bij de Europese Commissie leert dat voor de scoreborden het aantal richtlijnen (in de noemer) voor alle lidstaten gelijk is gesteld, ondanks verschillen tussen lidstaten. Dus als een richtlijn op een bepaald land niet van toepassing is, wordt deze toch meegeteld, als zijnde tijdig geïmplementeerd. Dit is echter niet conform de realiteit.

In maart 2007 is een variatie op de formule toegevoegd op de website van het Secretariaat-Generaal van de Europese Commissie. Het verschil is dat in deze score alleen de – op het peilmoment – nog geldende richtlijnen worden meegeteld en niet oude richtlijnen die bijvoorbeeld zijn ingetrokken of vervangen.<sup>13</sup> Voor dit streefcijfer gelden evenwel dezelfde bezwaren, hoewel de kleinere totale massa – in juli 2007 gemiddeld 1 688 in plaats van 2 835 – de positieve vertekening enigszins vermindert.

Een laatste kanttekening betreft de diffuse informatievoorziening vanuit de Europese Commissie. Enerzijds publiceert het ene onderdeel van de Commissie – het Secretariaat-Generaal – elke twee maanden een tussenstand voor alle richtlijnen. Anderzijds publiceert een ander onderdeel – het DG Interne Markt – ongeveer twee keer per jaar een scorebord (met toelichting) voor alleen de internemarktrichtlijnen. Verder is de wijze van presentatie verschillend: het secretariaat-generaal geeft de mate van omzetting, het DG Interne Markt de mate van «niet-omzetting». Hoewel beide in beginsel elkaars spiegelbeeld vormen, sluiten ze in de praktijk niet op elkaar aan door de verschillende peildata en populaties. Door deze bezwaren is de informatiewaarde van beide gegevensbronnen beperkt.

## 2.2 Nederland persistent te laat

De staatssecretaris van BuZa stuurt sinds 1989 elk kwartaal een overzicht aan de Tweede Kamer met de stand van de implementatie van Europese richtlijnen in Nederland. Op basis van de kwartaaloverzichten hebben we een bestand samengesteld van alle 539 richtlijnen die in de periode 2001–2006 geïmplementeerd moesten worden. Het gaat dus om alle richtlijnen die binnen deze periode op een bepaalde uiterste datum omgezet moesten zijn. Richtlijnen die geen omzetting behoeven (zoals «zuivere» codificatierichtlijnen) zijn niet meegenomen; ook kaderbesluiten (op het gebied van politie en justitie) blijven buiten beschouwing in ons onderzoek.<sup>14</sup>

### 2.2.1 Helft richtlijnen te laat omgezet

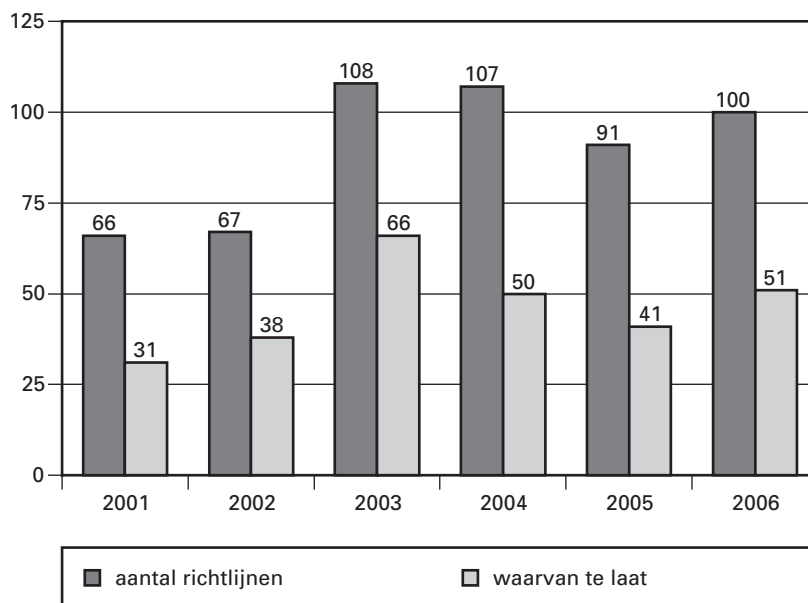
Grafiek 1 laat zien hoeveel richtlijnen per jaar omgezet moesten worden en het aantal dat te laat is omgezet. De omzettingsopdracht varieert van 66 in 2001 tot 108 in 2003.

<sup>13</sup> De tweede formule is: (aantal omgezette richtlijnen in lidstaat x/totaal aantal geldende richtlijnen voor Lidstaat x) \* 100%. De eerste formule gaat uit van «Data including all adopted Directives» (bron: database ASMODEE II) en de tweede is gebaseerd op «Data including all Directives in force» (bron: database NIF). De site van het Secretariaat-Generaal van de Commissie geeft geen nadere toelichting.

<sup>14</sup> Zie bijlage 2 voor een toelichting op de gehanteerde onderzoeks aanpak. Een uitgebreidere toelichting en het overzicht van richtlijnen zijn te vinden op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

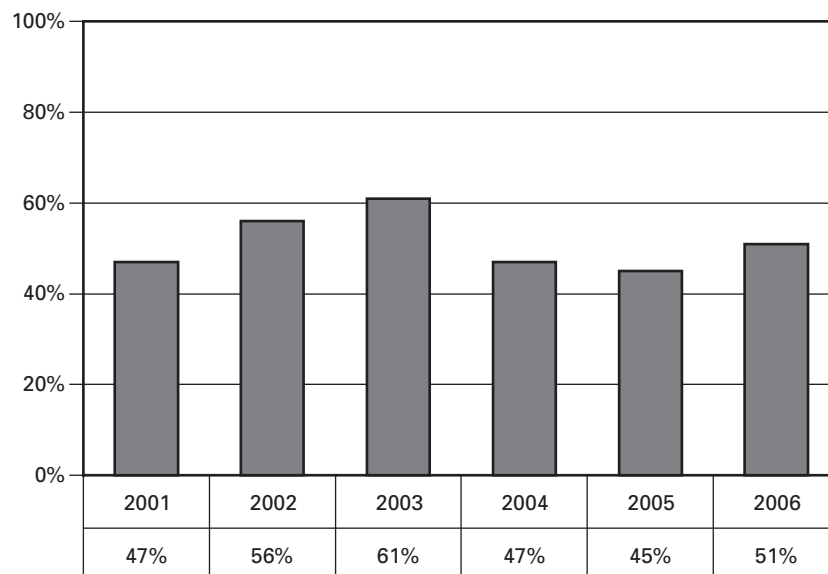


**Grafiek 1 Aantal richtlijnen dat in Nederland per jaar moet worden omgezet en het aantal dat te laat is omgezet (2001–2006)**



Op basis van deze gegevens kunnen we ook het aandeel berekenen van de te laat omgezette richtlijnen ten opzichte van de totaal in een jaar om te zetten richtlijnen. Zo ontstaat inzicht in de omzettingssachterstand van de Nederlandse overheid; zie grafiek 2.<sup>15</sup>

**Grafiek 2 Percentage te laat omgezette richtlijnen (2001–2006)**



De procentuele scores per jaar variëren grosso modo van 45 tot 60; de gemiddelde omzettingssachterstand bedraagt in de periode 2001–2006 51%. Er is geen duidelijke ontwikkeling in de tijd zichtbaar. De relatief lage achterstandscores in 2004 en 2005 zijn mogelijk een gevolg van de extra politieke aandacht voor de omzettingproblemen tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Raad in 2004.

<sup>15</sup> De procentuele omzettingsscore is als volgt berekend: (aantal te laat omgezette richtlijnen met deadline in jaar x / totaal aantal richtlijnen met deadline in jaar x) \* 100%.

Wij hebben geen analyse gemaakt voor 2007, omdat de gegevens daarover ten tijde van ons onderzoek nog niet volledig beschikbaar waren. Maar uit de verantwoordingsinformatie van begin 2008 blijkt dat van de 136 te implementeren richtlijnen, er 73 op tijd en dus 63 te laat waren (BuZa, 2008a). Dit betekent dat 46% van de richtlijnen in 2007 te laat is omgezet, hetgeen past in het beeld zoals hiervoor geschetst.<sup>16</sup> Van een verbetering ten opzichte van vorige jaren is in 2007 dan ook geen sprake. We hebben onze bevindingen vergeleken met uitkomsten uit eerder kwantitatief onderzoek van anderen. Onderstaande tabel laat zien dat deze eerdere onderzoeken op iets hogere «te laat»-scores uitkomen.

**Tabel 4 Nederlandse implementatie van richtlijnen door de jaren heen**

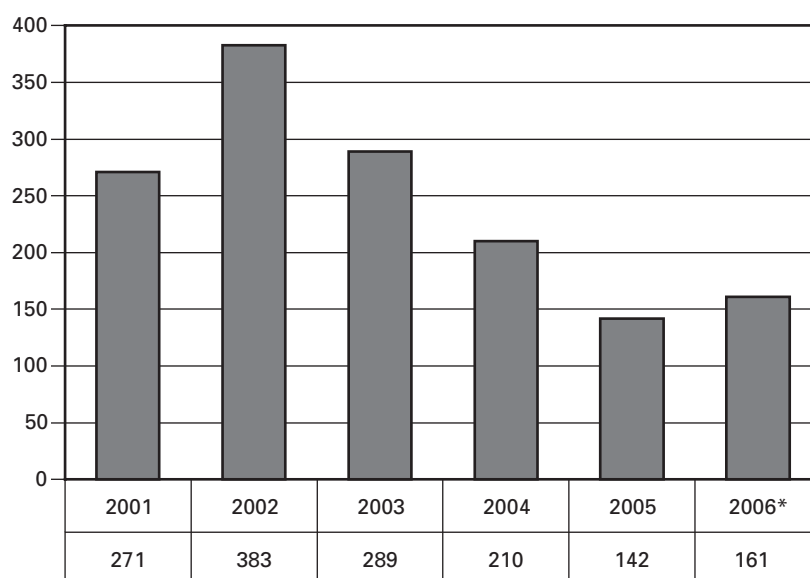
Periode	1973–1975	1975–1999	1995–1998	2001–2006
Beleidsvelden	alle	sociaal beleid	alle	alle
Aantal richtlijnen	94	66	229	539
Waarvan te laat	64%	61%	58%	51%
Bron	Maas en Bentvelsen (1978)	Haverland en Romeijn (2005)	Mastenbroek (2007)	Algemene Rekenkamer

Haverland en Romeijn (2005) concluderen dat Nederland 39% van de richtlijnen op tijd had omgezet; 61% was dus te laat. Mastenbroek (2007) concludeert dat Nederland 58% van de richtlijnen aangenomen in de periode 1995–1998 te laat heeft omgezet. Zij verwijst tevens naar onderzoek verricht in de jaren zeventig dat uitwijst dat 64% van alle richtlijnen uit de periode 1973–1975 te laat was omgezet.<sup>17</sup> Daarmee is de conclusie gerechtvaardigd dat het om een continu en al decennia durend probleem gaat, zij het dat er vergeleken met voorgaande decennia een lichte verbetering zichtbaar lijkt te zijn.

### 2.2.2 Termijnoverschrijding: dalende tendens

Behalve de proportie richtlijnen die per jaar (wel of niet) tijdig wordt omgezet is ook de mate van termijnoverschrijding een belangrijk gegeven om in beschouwing te nemen.

**Grafiek 3 Gemiddelde termijnoverschrijding per jaar (2001–2006, in dagen)**



<sup>16</sup> Het betreft het totaalcijfer voor EG-richtlijnen en kaderbesluiten zonder uitsplitsing tussen beide categorieën; de brief aan de Tweede Kamer maakt op dit punt namelijk geen onderscheid tussen beide instrumenten. Kaderbesluiten blijven in dit rapport verder buiten beschouwing.

<sup>17</sup> Maas en Bentvelsen, 1978.

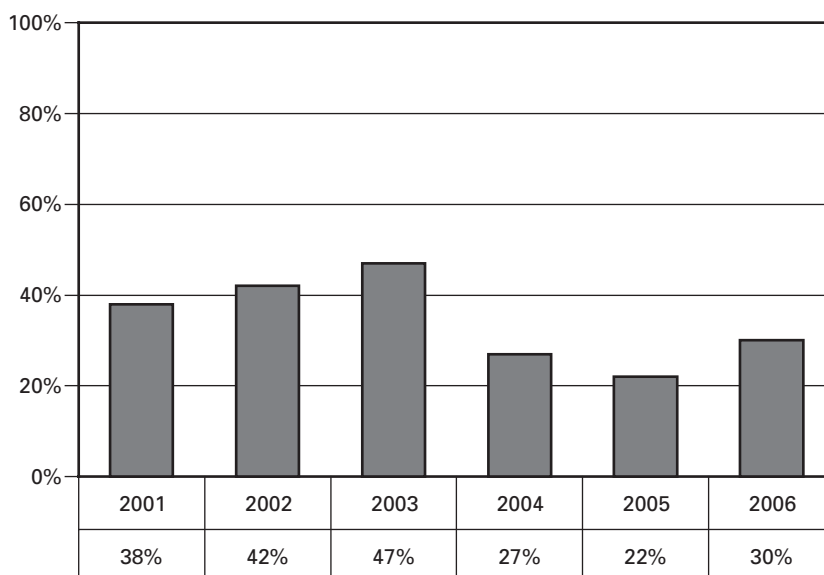
\* De gemiddelde overschrijding voor het jaar 2006 zal nog (iets) stijgen door de invloed van twee omzettingen die nog niet waren afgerond ten tijde van het schrijven van dit rapport.

Grafiek 3 laat van 2002 tot en met 2005 een dalende trend zien in de gemiddelde termijnoverschrijding. Dit betekent dat de ernst van de overschrijding in deze jaren minder werd en Nederland sneller (althans minder te laat) implementeerde. De daling heeft zich in 2006 niet verder doorgezet. Over de periode 2001–2006 komen we op een gemiddelde overschrijding van 241 dagen, wat neerkomt op ongeveer 34 weken of acht maanden. Mastenbroek komt op een gemiddelde overschrijding van 53 weken in de periode 1995–1998. Voor 2007 geeft de eerdergenoemde brief van de minister van BuZa geen inzicht in de mate waarin de termijnen gemiddeld zijn overschreden.

#### *Vertraging van meer dan twee maanden*

De Europese Commissie stuurt doorgaans een aanmaning als een lidstaat twee maanden te laat is met (melding van) de omzettingsmaatregelen. Deze grens van twee maanden kan als een maatstaf worden gezien voor de termijn vanaf wanneer een overschrijding naar het oordeel van de Commissie «ernstig genoeg» is om een inbreukprocedure te beginnen. Van alle richtlijnen die te laat zijn omgezet, hebben we berekend welk aandeel meer dan twee maanden overschrijding kende; zie grafiek 4.

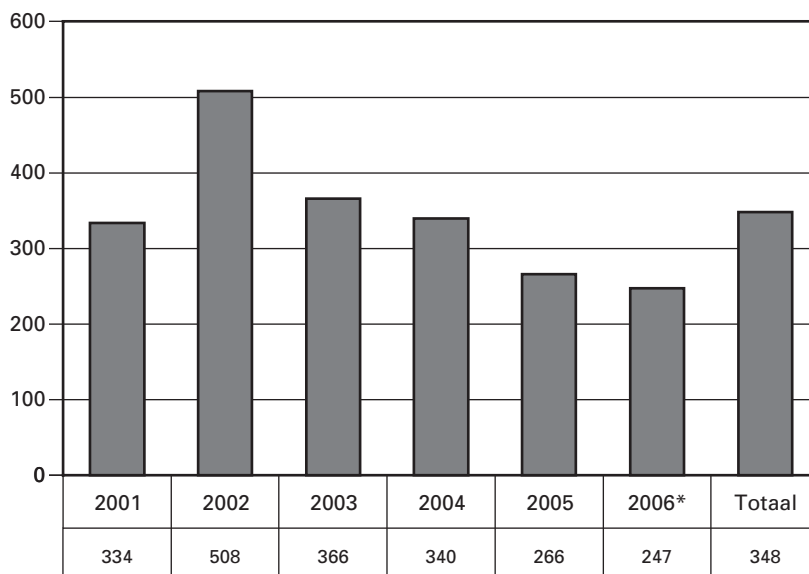
**Grafiek 4 Percentage richtlijnen meer dan twee maanden te laat omgezet (2001–2006)**



Gemiddeld was in de periode 2001–2006 een derde van de richtlijnen meer dan twee maanden te laat omgezet. De ontwikkeling door de jaren laat na 2003 een dalende trend zien. In 2006 is het implementatietempo echter weer verslechterd.

In grafiek 5 geven we weer hoeveel de gemiddelde overschrijding per jaar bedroeg voor de richtlijnen die meer dan twee maanden te laat werden omgezet. Over de periode 2001–2006 waren deze richtlijnen gemiddeld 334 dagen te laat (ofwel ongeveer 48 weken). Ook hier is een neerwaartse trend zichtbaar, hoewel het gemiddelde voor 2006 nog zal toenemen.

**Grafiek 5 Gemiddelde overschrijding van richtlijnen die meer dan twee maanden te laat zijn omgezet (2001–2006, in dagen)**



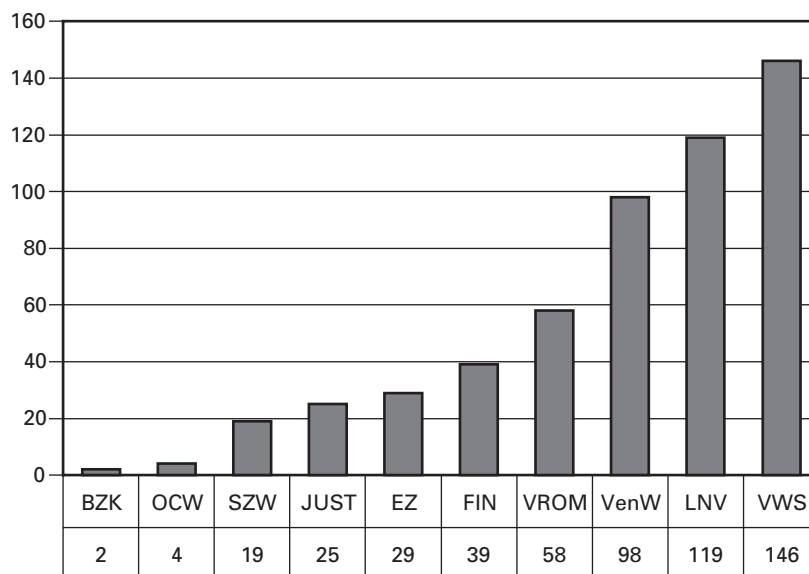
\* De gemiddelde overschrijding voor het jaar 2006 zal nog (iets) toenemen door de invloed van twee omzettingen die nog niet waren afgerond ten tijde van het schrijven van dit rapport.

### 2.2.3 Omzetting per ministerie

#### Omzettingsoverdracht per ministerie

Het is duidelijk dat niet ieder ministerie in dezelfde mate te maken heeft met richtlijnen. De «omzettingsoverdracht» verschilt behoorlijk, zoals grafiek 6 laat zien.

**Grafiek 6 Aantal om te zetten richtlijnen per ministerie (2001–2006)**



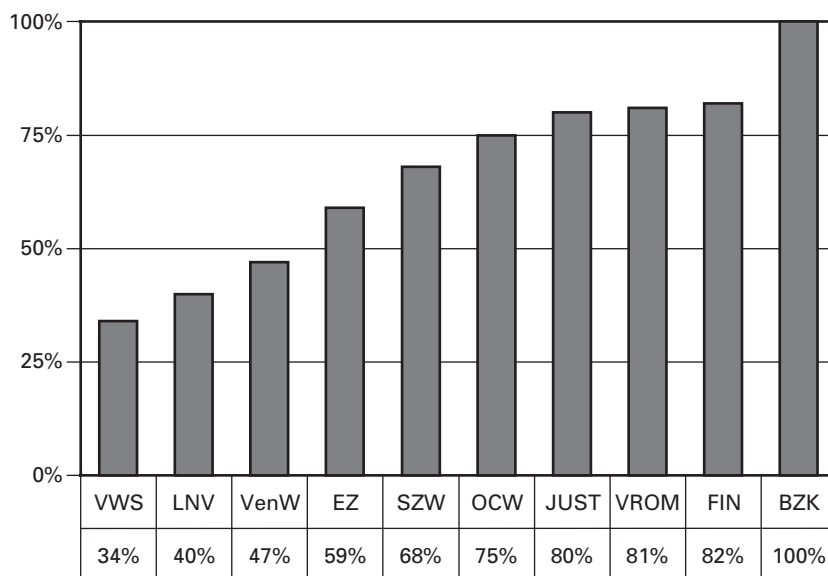
Van het totale aantal richtlijnen (539) komt ruim een kwart voor rekening van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Andere

departementen met relatief veel richtlijnen zijn de Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), van Verkeer en Waterstaat (VenW) en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

*Omzettingsscores per ministerie*

De Ministeries van VWS en LNV hebben de beste score op «tijdigheid», gerelateerd aan het aantal om te zetten richtlijnen. Aan de andere kant van het spectrum zetten de Ministeries van Justitie, van Financiën en van VROM 80% van de richtlijnen te laat om. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft in de hele periode 2001–2006 slechts twee richtlijnen toebedeeld gekregen; beide zijn te laat omgezet.

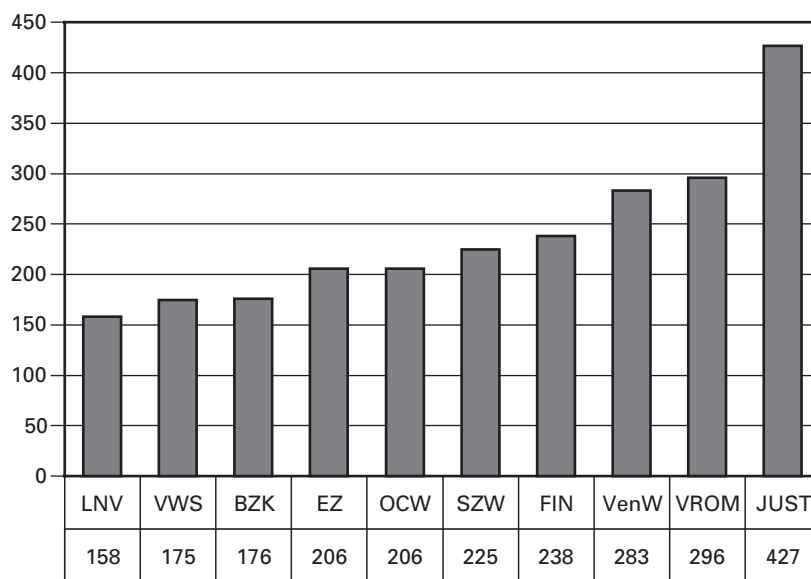
**Grafiek 7 Percentage richtlijnen te laat omgezet (2001–2006)**



*Gemiddelde overschrijding omzettingstermijn per ministerie*

De ministeries verschillen ook in de mate waarin de omzettingstermijnen worden overschreden. De Ministeries van LNV en van VWS zijn de ministeries met de kleinste overschrijdingen. Justitie is het ministerie dat de termijnen veruit het meest overschrijdt: gemiddeld met 427 dagen, oftewel 61 weken – meer dan één jaar.

**Grafiek 8 Gemiddelde overschrijding omzettingstermijn in dagen (2001–2006)**



## 2.3 Oorzaken verkend

Door de jaren heen zijn er veel onderzoeken verricht naar, en rapporten verschenen over, het persistente probleem van het te laat implementeren van EG-richtlijnen door Nederland. Daaruit blijkt dat niet één oorzaak alle problemen kan verklaren. Het is veeleer een combinatie van factoren die de snelheid van implementatie beïnvloedt.

In deze paragraaf verkennen we een aantal oorzaken op basis van ons kwantitatief onderzoek, gesprekken met betrokken departementen en een analyse van ambtelijke documenten en van eerder verricht onderzoek uit wetenschappelijke hoek.<sup>18</sup> We gaan in op de volgende onderwerpen: aard van de richtlijn, niveau van omzetting, betrokkenheid van meer ministeries, maatregelen met beperkt effect en afspraken die beter moeten worden nageleefd.

Overigens willen we onderstrepen dat de genoemde oorzaken vanuit communautair perspectief geenszins een verontschuldiging zijn voor de niet-tijdige of onjuiste omzetting van richtlijnen. Wel kan een beter inzicht in de belangrijkste oorzaken aanleiding zijn tot het nemen van maatregelen die de implementatie bespoedigen.

### 2.3.1 Aard van de richtlijn

In onze kwantitatieve analyse hebben we geen onderscheid naar «soorten» richtlijnen gemaakt. De kwartaalberichten verstrekken namelijk evenmin informatie over de verschillen in de aard of impact van de richtlijnen. Er zijn echter wel degelijk verschillen in complexiteit. Zo is een richtlijn die een wijziging tot stand brengt in de bijlage van een andere richtlijn veel minder ingrijpend dan een richtlijn die de markt van een bepaalde sector liberaliseert.

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de omzetting van complexe richtlijnen *meer tijd* vergt dan de omzetting van minder complexe

<sup>18</sup> Gezien de omvangrijke hoeveelheid documenten over omzetting van richtlijnen is bij de literatuurverwijzingen geen volledigheid nagestreefd.

richtlijnen.<sup>19</sup> Daarmee is nog niet gezegd dat complexe richtlijnen dus ook vaker *te laat* worden omgezet. Uit eerder kwantitatief onderzoek naar de omzetting in Nederland komt naar voren dat het onderscheid tussen nieuwe en wijzigingsrichtlijnen geen significante verklaring vormt voor verschillen in snelheid van omzetting (Mastenbroek, 2003 en Mastenbroek, 2007). Dit onderzoek toont wel een verband aan tussen de tijdige omzetting en de in Brussel gevolgde besluitvormingsprocedure. Het onderzoek van Mastenbroek bevestigt de veronderstelling dat bij raadsrichtlijnen vaker sprake is van politieke compromissen, wat kan leiden tot onduidelikheden in richtlijnen, die daardoor later worden omgezet dan commissierichtlijnen, die meer technisch van aard zijn en daarmee eenvoudiger om te zetten. Het beeld is op basis van de bestaande literatuur niet eenduidig: richtlijnen van de Raad van Ministers (of Raad en Europees Parlement tezamen) zijn namelijk doorgaans «nieuwe» richtlijnen terwijl richtlijnen van de Commissie vaak uitvoering- en wijzigingsrichtlijnen zijn.

De aard van de richtlijn is blijkbaar tot op zekere hoogte verdisconteerd in de (langere) termijn die lidstaten hebben om de richtlijn om te zetten in hun nationale regelgeving.<sup>20</sup> Met andere woorden, de (complexe) aard van een richtlijn vormt niet altijd een excuus: lidstaten krijgen doorgaans meer tijd voor de omzetting ervan. In andere gevallen komt de complexiteit van de richtlijn onvoldoende tot uitdrukking in de lengte van de implementatietermijn.

Soms hangt de omzetting van de ene richtlijn samen met nog lopende besluitvorming over andere richtlijnen. De Europese Commissie heeft erkend dat in deze gevallen op Europees niveau een betere afstemming van termijnen voor de omzetting nodig is (Europese Commissie, 2007c).

Overigens is het per definitie zo, dat Europese begrippen en structuren niet altijd naadloos aansluiten op de praktijken in de lidstaten. Daarom kan het feit dat de Nederlandse bestuurspraktijk en cultuur en de nationale wetgevingssystemen niet altijd zijn toegesneden op de Europese processen niet beschouwd worden als een verzachtende omstandigheid voor een te late omzetting. Het overbruggen van dit soort aansluitingsproblemen is veeleer te beschouwen als een *kenmerk* van het implementatieproces. Het devies is dan ook om op deze problemen zo goed mogelijk te anticiperen. Waar zich systematisch aansluitingsproblemen voordoen kan overwogen worden de Nederlandse praktijk aan de Europese aan te passen, zoals ook de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten heeft betoogd (CTW, 1990).

### 2.3.2 Niveau van omzetting

Vanuit EU-perspectief zijn lidstaten in beginsel vrij om zelf het meest geschikte instrument te kiezen waarin ze de verplichtingen uit een Europese richtlijn willen opnemen. Vanuit nationaal perspectief zijn ministeries wel beperkt in de keuze van het wetgevingsinstrument. Deze keuze wordt ingeperkt door bepalingen in de grondwet, in reeds bestaande wet- en regelgeving en door de aanwijzingen voor de regelgeving (Justitie, 1992).

#### *Wet, AMvB of ministeriële regeling*

In Nederland worden de meeste richtlijnen geïmplementeerd in wetten, algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) of ministeriële regelingen. Bovens en Yesilkagit (Bovens en Yesilkagit, 2005) hebben op basis van 743 richtlijnen die door Nederland zijn omgezet een databestand gemaakt van

<sup>19</sup> Zie (Steunenbergh en Rhinard, 2008). Dit grootschalige kwantitatieve onderzoek betrof de omzetting van richtlijnen die in de periode 1978–2002 moesten worden omgezet in vijf lidstaten, waaronder Nederland. Het betrof in totaal 2 267 implementatietrajecten. De «moeilijke» richtlijnen bleken een langere implementatietijd te vergen. Complexiteit is daarbij gemeten aan de hand van drie aspecten van richtlijnen die onderling verband houden: het aantal overwegingen in de preambule van de richtlijn (meer overwegingen duidt op grotere politieke controverse en mogelijk onduidelijke compromisteksten); het onderscheid tussen nieuwe («oorspronkelijke») richtlijnen en richtlijnen die bestaande richtlijnen wijzigen; en het onderscheid tussen richtlijnen van de Raad van Ministers (of Raad en Europees Parlement samen) enerzijds en richtlijnen van de Commissie anderzijds.

<sup>20</sup> In de literatuur (Haverland en Romeijn, 2005) en ambtelijke documenten (ICER, 2003) en (BuZa, 2003a) wordt aangegeven dat overschrijdingen verband houden met een (te) korte toegestane omzettingstermijn. De toegestane termijn is dan niet toereikend om de richtlijn te verwerken in nationale regels.

de Nederlandse wet- en regelgeving waarin deze richtlijnen zijn verwerkt.<sup>21</sup>

**Tabel 5 Omzetting naar type maatregel in Nederland**

Maatregel	Aantal	%
Wet in formele zin	225	13,2
AMvB	517	30,3
Ministeriële regeling	760	44,5
Verordening publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO)	82	4,8
Overig	122	7,2
<b>Totaal</b>	<b>1 706</b>	<b>100</b>

Bovens en Yesilkagit geven ook een uitsplitsing van de implementatie-instrumenten per ministerie.

**Tabel 6 Verband tussen tijdigheid en niveau van omzetting?\***

Ministerie	% te laat	aantal dagen	% wet	% AMvB	% min. regeling
VWS	34%	175	4,1	34,7	57,6
LNV	40%	158	5	22,1	61,1
VenW	47%	283	12,7	30,5	50,2
EZ	59%	206	10,1	32,6	49,3
SZW	68%	225	16,8	19,3	29,4
JUST	80%	427	40,2	18,4	39,1
VROM	81%	296	8,5	39	50
FIN	82%	238	35,4	13,1	50,5

\* De percentages uit de laatste drie kolommen zijn van Bovens e.a.; de andere gegevens van de Algemene Rekenkamer. De Ministeries van BZK en OCW zijn niet opgenomen omdat ze slechts enkele richtlijnen hebben omgezet.

De in ons onderzoek best scorende ministeries – VWS en LNV – zijn ook de ministeries die het minst gebruikmaken van formele wetgeving en het meest van ministeriële regelingen voor de omzetting van richtlijnen. Anderzijds hebben ministeries met de grootste procentuele overschrijdingen – Justitie en Financiën – juist vaak te maken met formele wetgeving. Deze vier gevallen bevestigen de veronderstelling dat een hoger niveau van nationale wetgeving een positief verband houdt met overschrijding van de termijn voor omzetting. Het beeld is echter niet eenduidig: het Ministerie van VROM overschrijdt vaak de omzettingstermijnen, terwijl het slechts in 8,5% van de gevallen te maken had met formele wetten. De Ministeries van VenW en EZ nemen een middenpositie in.

Voor zover dit mogelijk was op basis van de kwartaaloverzichten, hebben we voor alle richtlijnen aangegeven met welk(e) instrument(en) deze zijn omgezet. Deze informatie in de kwartaaloverzichten is echter niet volledig. Onderstaande tabel geeft op basis van de wel beschikbare informatie per omzettingsmaatregel een beeld van de mate waarin omzetting te laat is gebeurd.

<sup>21</sup> Deze auteurs gaan uit van 1366 richtlijnen die per 31 juli 2003 voor Nederland golden en door Nederland daadwerkelijk waren omgezet; daarvan zijn alle wijzigingsrichtlijnen afgetrokken, waardoor nog 743 «originele» richtlijnen overbleven. Zie ook (Mastenbroek en Andeweg, 2004).



**Tabel 7 Termijnoverschrijding per omzettingsmaatregel (2001–2006)\***

Omzettingsmaatregel	Aantal richtlijnen	Waarvan te laat	Percentage te laat
Wet in formele zin	113	94	83%
AMvB	162	107	66%
Ministeriële regeling	210	113	54%
Dynamische verwijzing	74	20	27%

\* De aantallen voor de drie maatregelen overlappen gedeeltelijk, doordat regelmatig één richtlijn in verschillende vormen van wet- en regelgeving wordt verwerkt. In de periode 2001–2006 geldt dit blijkens de kwartaalberichten voor 114 richtlijnen. Daarvan is 73% te laat omgezet. Er bestaat dus een verband tussen te late omzetting en het feit dat die omzetting op meer niveaus van regelgeving moet worden verwerkt.

Tabel 7 bevestigt wat zowel uit de literatuur<sup>22</sup> als uit onze gesprekken met de departementen naar voren komt: een hoger niveau van wetgeving houdt verband met een grotere kans op vertraging: hoe hoger het niveau, hoe erger de overschrijding. Deze factor kan echter niet alles verklaren. Immers, ook als de omzetting louter op het niveau van de ministeriële regeling moet plaatsvinden, is nog steeds ongeveer 40% te laat. Het probleem is dus zeker niet alleen te wijten aan het feit dat een regeling in formele wetgeving moet worden verwerkt en dat het (dus) ligt aan de betrokkenheid van de Staten-Generaal.<sup>23</sup> De meeste implementatie geschiedt sowieso niet bij formele wetgeving. Een ruimere mogelijkheid voor delegatie naar AMvB of ministeriële regeling zal dan ook niet alle problemen verhelpen, zoals ook de Raad van State in diverse adviezen heeft betoogd.<sup>24</sup>

#### *Dynamische verwijzing*

De in deze paragraaf genoemde onderzoeken geven een goede indruk van het niveau van omzetting in Nederland. In de meeste van deze onderzoeken wordt echter geen rekening gehouden met het feit dat een deel van de implementatie geschiedt door «dynamische verwijzing». Deze implementatiemethode behelst verwijzing in een nationale regeling naar een EG-besluit, inclusief toekomstige wijzigingen of aanvullingen (ICER, 2002). De feitelijke implementatie beperkt zich dan tot het bekendmaken van de Europese richtlijn door een mededeling in de Staatscourant.<sup>25</sup>

In ons bestand van richtlijnen hebben we opgenomen of een richtlijn is omgezet door middel van dynamische verwijzing. Wij hebben er 74 geteld, maar het werkelijke aantal zal waarschijnlijk hoger liggen. In de kwartaaloverzichten wordt namelijk niet eenduidig aangegeven of sprake is van dynamische verwijzing. In een aantal gevallen is uitsluitend de melding aan de Europese Commissie opgenomen, waarbij wij het vermoeden hebben dat deze ook in de categorie «dynamische verwijzing» vallen. Omdat dit onduidelijk was (ook in het Europese wettenbestand Eur-lex<sup>26</sup>), hebben we deze gevallen niet meegeteld. Grafiek 9 laat zien dat de Ministeries van LNV, VenW en VWS het meest gebruikmaken van dynamische verwijzing.

<sup>22</sup> Zie onder meer: ICER 2003, BuZa, 2003a, Kortjes en Vervloet, 2006, Mastenbroek, 2007.

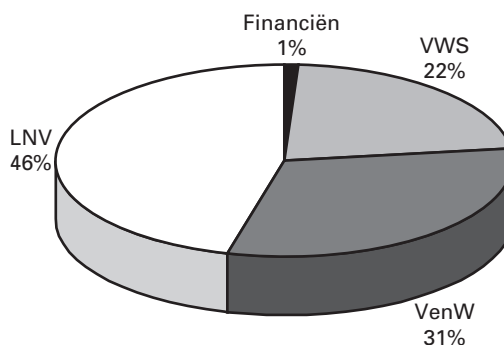
<sup>23</sup> De stelling in 2004 van de minister van EZ: «[...] over de jaren 2001, 2002 en 2003] blijkt dat EG-implementatie op het terrein van het Ministerie van Economische Zaken steeds, maar ook uitsluitend dan, te laat geschiedde als wetswijziging nodig was. Als daarentegen werd geïmplementeerd bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling geschiedde dit altijd op tijd» (EZ, 2004) is dan ook niet veralgemeeniseerbaar, noch naar andere ministeries, noch naar andere tijdvakken voor het Ministerie van EZ. Vanaf 2001 heeft EZ in het wetgevingsprotocol opgenomen dat Europese implementatie prioriteit krijgt.

<sup>24</sup> De Eerste Kamer heeft zware kritiek geuit op voorstellen voor ruimere delegatie waarbij lagere regelgeving (tijdelijk) af zou mogen wijken van hogere (moties van het lid Jurgens).

<sup>25</sup> Dynamische verwijzing wordt vooral gebruikt als de gegevens in technische bijlagen van een richtlijn veranderen, zonder dat de richtlijn als zodanig wezenlijk verandert.

<sup>26</sup> <http://eur-lex.europa.eu/nl/index.htm>

**Grafiek 9 Dynamische verwijzing per ministerie 2001–2006 (totaal 74 richtlijnen)**



We hebben ook gekeken naar de mate waarin de richtlijnen door middel van dynamische verwijzing te laat zijn omgezet.

**Tabel 8 Termijnoverschrijding bij dynamische verwijzing**

	Aantal richtlijnen met dynamische verwijzing	waarvan te laat	waarvan > 2mnd te laat	Gemiddelde overschrijding (in dagen)
FIN	1	1	0	43
LNV	34	15	6	111
VenW	23	3	1	28
VWS	16	1	0	39
Totaal	74	20	7	92

Bij het Ministerie van LNV valt het grote aantal te late omzettingen door dynamische verwijzing op. Ondanks dat de feitelijke werkzaamheden bij dynamische verwijzing zeer beperkt zijn en nauwelijks tijd vergen is bij LNV bijna de helft te laat omgezet en zes van de 34 zijn zelfs meer dan twee maanden te laat. Een richtlijn van LNV was zelfs bijna twee jaar te laat.<sup>27</sup> Het Ministerie van VWS scoort het beste.

#### *Nationale extra's*

Nederland heeft de beleidslijn dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat bij de omzetting van een richtlijn extra nationale bepalingen worden «meegenomen», zonder dat de richtlijn dit eist.<sup>28</sup> Van diverse kanten zijn deze zogeheten «nationale koppen» aangemerkt als een verklaring voor termijnoverschrijdingen.<sup>29</sup> Onderzoek uit 2006 wijst uit dat er «een beperkt aantal nationale koppen is gevonden» (ECORYS et al., 2006). Het kabinet deelt de conclusie dat er relatief weinig nationale koppen bestaan (EZ, 2007). In het genoemde onderzoek is overigens alleen wetgeving betrokken waarover klachten van bedrijven bekend waren. Deze klachten hadden voor een deel betrekking op nationaal beleid waar geen Europese richtlijn aan ten grondslag ligt.

#### *2.3.3 Betrokkenheid van meer ministeries*

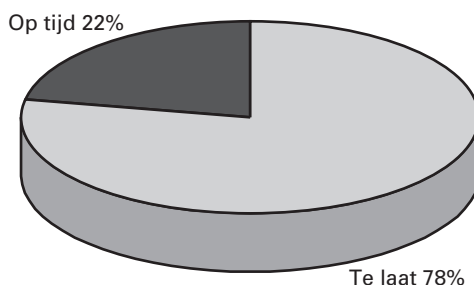
In de jaren 2001–2006 moesten 74 richtlijnen door meer dan één ministerie worden omgezet. Dit gegeven blijkt van invloed te zijn op de snelheid van omzetting.

<sup>27</sup> Richtlijn (EG) nr. 1999/86 houdende aanpassing aan de technische vooruitgang van Richtlijn 76/763/EEG betreffende de zitplaatsen voor meerrijders op landbouw- of bosbouwtrekkers op wielen.

<sup>28</sup> Deze regel is opgenomen in aanwijzing 337 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Justitie, 1992).

<sup>29</sup> Zie onder meer CTW, 1990, Steunenbergh en Voermans, 2005 en prof. Geelhoed in een hoorzitting van de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 1990). Ook de Europese Commissie benadrukt dat het «van het grootste belang is dat lidstaten zoveel mogelijk nalaten nationale voorschriften toe te voegen aan de regels die op Europees niveau zijn overeengekomen (het zogeheten «gold-plating»）」 (Europese Commissie, 2007c).

**Grafiek 10 Richtlijnen door meer dan één ministerie omgezet (2001–2006)**



Terwijl gemiddeld ongeveer de helft van alle richtlijnen te laat wordt omgezet, is dit bij richtlijnen waarbij meer dan één ministerie betrokken is ruim driekwart.

We hebben de te laat omgezette richtlijnen waarbij verscheidene ministeries betrokken zijn onderverdeeld naar de ministeries die voor de bewuste richtlijn «leidend» zijn. De gemiddelde mate van overschrijding blijkt sterk per ministerie te verschillen: van 33 dagen (EZ) tot 693 dagen (LNV). Gemiddeld bedraagt de overschrijding wanneer meer dan één ministerie bij de omzetting betrokken is 289 dagen, wat neerkomt op circa veertig weken. Overschrijding door alleen één ministerie bedraagt gemiddeld 241 dagen (34 weken). Het Ministerie van VROM heeft veruit het meest te maken met departementoverstijgende implementatie: bij 32 van de 74 richtlijnen is dit ministerie «leidend».

**Tabel 9 Omzetting richtlijnen per leidend ministerie (2001–2006)**

	Totaal aantal richtlijnen	Waarvan te laat	% te laat	Gemiddelde overschrijding (dagen)
EZ	1	1	100%	33
BZK	2	2	100%	176
VROM	32	27	84%	234
OCW	2	2	100%	249
SZW	4	4	100%	259
VenW	10	10	100%	267
JUST	7	6	86%	458
FIN	2	2	100%	476
VWS	12	3	25%	491
LNV	2	1	50%	693

#### 2.3.4 Maatregelen met beperkt effect

Sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw heeft het kabinet diverse maatregelen genomen om de implementatie van Europese richtlijnen te bespoedigen.<sup>30</sup> Een aantal maatregelen bestond uit regelgeving – vervat in de Algemene wet bestuursrecht en de Aanwijzingen voor de regelgeving – waarbij onder meer adviesverplichtingen werden afgeschaft en vaste termijnen werden gesteld. Ook zijn maatregelen genomen in de sfeer van procedurebeschrijvingen en voorlichting. Tevens is een standaard implementatieplan ingevoerd. Deze op zichzelf nuttige maatregelen zijn geen garantie gebleken dat de omzetting ook daadwerkelijk op tijd is. Ondanks alle maatregelen en procedurele voorzieningen wordt immers nog steeds rond de 50% van de richtlijnen te laat omgezet.

Een aantal andere maatregelen is meer incidenteel van aard geweest en

<sup>30</sup> Zie bijlage 4 voor een overzicht van de maatregelen.

kwam voort uit de tijdelijke politieke belangstelling voor implementatie, zoals rond het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Raad in 2004. Toen werd de politieke druk opgevoerd om de eigen achterstanden door middel van een «veegactie» weg te werken. Deze actie lijkt enig effect te hebben gehad op de totaalscores in 2004 en 2005.

### 2.3.5 Departementen komen afspraken onvoldoende na

#### *Departementen geven nog onvoldoende voorrang aan richtlijnen*

Uit diverse rapporten blijkt dat binnen departementen de afgelopen jaren onvoldoende prioriteit aan de omzetting van richtlijnen is gegeven (ICER, 2003). Daarom heeft de ministerraad in 2004 besloten dat implementatiewetgeving in beginsel prioriteit moet krijgen boven nationale wetsvoorstellen. Als een minister afwijkt van deze regel, moet hij dit melden in de ministerraad (BuZa, 2004). Recent heeft de staatssecretaris van BuZa nogmaals aangegeven dat het kabinet zal toezien op de juiste hantering binnen de departementen van de voorrangregel (BuZa, 2007b). Uit gesprekken die wij op de betrokken departementen hebben gevoerd blijkt evenwel dat de voorrangregel niet overal consequent wordt toegepast.

De commissie-Hoekstra – die recent onderzoek deed naar de juridische en wetgevingsactiviteiten van de ministeries – oordeelt dat het «nauwelijks nog te rechtvaardigen is dat [...] het nationale recht bij de wetgevingsdirecties van de ministeries nog stevig op de eerste plaats staat» (Commissie-Hoekstra, 2007). Vanuit de departementen werd aangegeven dat er een spanningsveld bestaat tussen prioriteit aan de omzetting van EU-regelgeving enerzijds en (beperkte) personele capaciteit anderzijds; uiteindelijk is dit een politieke afweging.<sup>31</sup>

#### *Juridische betrokkenheid bij onderhandelingen onvoldoende*

Sinds 1990 is in diverse ambtelijke en wetenschappelijke stukken aanbevolen om verbetering aan te brengen in de samenwerking tussen beleidsambtenaren die betrokken zijn bij de onderhandelingen in Brussel en (wetgevings-)juristen binnen een ministerie. Wetgevingsafdelingen worden namelijk vaak niet of te laat bij de onderhandelingen betrokken.<sup>32</sup> Daardoor kunnen problemen ontstaan in de implementatiefase, met als gevolg overschrijding van de implementatietermijn.

In 1993 is rijksbreed de regel ingesteld dat (wetgevings-)juristen bij de onderhandelingsfase moeten worden betrokken.<sup>33</sup> De aanbeveling uit 1990 is na achttien jaar echter nog steeds actueel, zoals blijkt uit ons onderzoek en uit de visitatie van de commissie-Hoekstra (Commissie-Hoekstra, 2007).<sup>34</sup> Hoewel het kabinet de regel om juristen bij de onderhandelingen te betrekken uitdrukkelijk ondersteunt (BuZa, 2003a, 2006) constateert de commissie-Hoekstra een duidelijk verschil tussen theorie en praktijk: «Op veel ministeries is niet gewaarborgd dat in de fase van de totstandkoming van Europese regelgeving tijdig juridische expertise wordt ingeschakeld». De juridische capaciteit van ministeries is uiteraard beperkt; de commissie-Hoekstra stelt echter dat een juridische inzet in de voorfase winst oplevert in de implementatiefase.

<sup>31</sup> Ook in brieven aan de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van BuZa gewezen op het gebrek aan capaciteit bij wetgevingsafdelingen (BuZa, 2003a, 2003b).

<sup>32</sup> Zie CTW 1990, Bekkers, 1993 en Kreveld, 1993.

<sup>33</sup> De regel is vastgelegd in aanwijzing 330 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Justitie, 1992). De commissie-Hoekstra wijst er evenwel op dat deze aanwijzingen niet algemeen bekend zijn onder beleidsmedewerkers van de ministeries.

<sup>34</sup> Zie voor gelijklopende conclusies: Haersolte en Van den Oosterkamp, 2003; Mastenbroek, 2007; Steunenbergh et al., 2005; VROM-raad, 2008.

### 3 TOEZICHT ZONDER TANDEN

#### 3.1 Europees toezicht

##### 3.1.1 Procedures tegen lidstaten

De Europese Commissie heeft op grond van het EG-verdrag de taak om toe te zien op de naleving van het Gemeenschapsrecht.<sup>35</sup> De tijdige en correcte omzetting van richtlijnen vormt een prioriteit binnen dit toezicht.<sup>36</sup> Deze prioriteit komt ook terug in de Lissabonstrategie ter versterking van de economische dynamiek in Europa.<sup>37</sup> Voor een goed functioneren van de Europese interne markt is het immers van belang dat in alle lidstaten dezelfde regels gelden.

Als een lidstaat een omzettingstermijn overschrijdt, zet de Europese Commissie een inbreukprocedure in gang, die uiteindelijk kan leiden tot een veroordeling door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap.<sup>38</sup> Als vervolgens een lidstaat de uitspraak van het Hof niet nakomt, kan de Europese Commissie besluiten om tegen deze lidstaat opnieuw een procedure te starten, waarbij het Hof uiteindelijk kan besluiten een financiële sanctie op te leggen.<sup>39</sup> Overigens is het in de praktijk nog nooit voorgekomen dat een lidstaat een boete of dwangsom moest betalen op grond van te late omzetting van een richtlijn. Dit houdt mede verband met de lange duur van de inbreukprocedures: tegen de tijd dat een lidstaat een financiële sanctie boven het hoofd hangt en voor de Europese rechter komt, zijn er al enkele jaren verstreken en doorgaans is de richtlijn dan inmiddels wél omgezet.

De inbreukprocedure is een belangrijk onderdeel van het Europese toezicht. De meeste inbreukzaken zijn het gevolg van klachten van burgers, belangengroepen, enzovoort, zoals blijkt uit tabel 10. Het zicht van de Europese Commissie op de naleving van het communautaire recht is daarmee verre van volledig. Ongeveer een derde van de zaken is het gevolg van te late omzetting van richtlijnen.

**Tabel 10 Aantal tegen de lidstaten gestarte inbreukzaken in 2006\***

Totaal	Waarvan:		
	Klachten	Initiatief EU	Te late melding omzetting richtlijnen
2 518	1 049	565	904
100%	42%	22%	36%

\* Situatie op 31 december 2006 (Europese Commissie, 2007a).

<sup>35</sup> Artikel 211 EG-verdrag.

<sup>36</sup> «Inbreuken die bestaan in niet-omzetting of niet-verenigbaarheid van de omzetting van richtlijnen» (Europese Commissie, 2002); en: «Er moet prioriteit worden gegeven aan [...] niet-mededeling van nationale maatregelen tot omzetting van richtlijnen of niet-nakoming van andere mededelingsverplichtingen» (Europese Commissie, 2007b).

<sup>37</sup> De Europese Commissie heeft wel aangegeven dat de internemarktprioriteiten – waaronder de omzetting van richtlijnen – een prominentere plaats in de Lissabonstrategie moeten hebben (Europese Commissie, 2007i).

<sup>38</sup> Artikel 226 EG-verdrag.

<sup>39</sup> Artikel 228 EG-verdrag.

Van alle inbreukprocedures die de Europese Commissie aanspant tegen lidstaten wegens niet melden van de omzetting leidt slechts een klein deel tot een verwijzing naar het Hof: 85% komt niet voor de rechter, omdat deze zaken worden opgelost gedurende de administratieve procedure tussen de lidstaat en de Europese Commissie, die enkele jaren in beslag kan nemen. Het is dan ook maar een klein deel (circa 5%) van de inbreukzaken dat uitmondt in een uitspraak door de Europese rechter (zie tabel 11).

**Tabel 11 Aantal afgesloten inbreukzaken wegens niet-melding van omzettingsmaatregelen**

Fase inbreukprocedure	Aantal afgesloten inbreukzaken	Aandeel (afgerond)
Voor met redenen omkleed advies	710	62%
Voor verwijzing naar het Hof van Justitie	267	23%
Voor uitspraak door het Hof van Justitie	110	10%
Rest (inclusief artikel-228 procedure)*	60	5%
<b>TOTAAL</b>	<b>1 147</b>	<b>100%</b>

Bron: (Europese Commissie, 2007a)

\* Procedure tegen lidstaten die nalatig zijn gebleven bij de uitvoering van een eerder arrest van het Hof van Justitie van de EG, waarbij door het Hof een inbreuk is geconstateerd op het gemeenschapsrecht. In deze procedure kan het Hof de lidstaat een boete of dwangsom opleggen.

De Europese Commissie brengt jaarlijks een verslag uit over de toepassing van het Europese recht. Daarin wordt een onderscheid gemaakt tussen inbreukzaken wegens *te late* en wegens *onjuiste* omzetting van richtlijnen. Wij hebben de cijfers over de jaren 2001–2006 samengevat in bijlage 3. Uit de tabellen blijkt dat in de periode 2001–2006 het aantal door de Europese Commissie tegen Nederland gestarte inbreukzaken iets onder het EU-gemiddelde ligt. Volgens de stand van zaken in november 2007 liepen er in totaal 47 inbreukzaken tegen Nederland, hetgeen net onder het EU-gemiddelde van 49 ligt. Het aantal procedures tegen Nederland dat voor het Hof van Justitie van de EG is gekomen ligt in de periode 2001–2006 ver onder het gemiddelde van de EU-15<sup>40</sup>, respectievelijk 18 en 41.

<sup>40</sup> EU-15: de vijftien lidstaten die lid waren van de Europese Unie voor de uitbreiding met tien lidstaten in 2004 en twee lidstaten in 2007.

<sup>41</sup> Het is nog onduidelijk in hoeverre het Europese Hof van Justitie – exclusief bevoegd tot het opleggen van financiële sancties uit hoofde van artikel 228 EG – dit nieuwe boetebeleid van de Commissie zal omarmen.

<sup>42</sup> «Wat de niet-mededeling van omzettingsmaatregelen betreft zou er niet meer dan 12 maanden mogen verstrijken tussen de toezending van de aanmaningsbrief en de oplossing van de zaak of de aanhangigmaking ervan bij het Hof van Justitie. Behoudens specifieke omstandigheden in uitzonderlijke gevallen, moet de overeenkomstige periode om de uitvoering van een vroeger arrest van het Hof af te dwingen gemiddeld tussen 12 en 24 maanden bedragen» (Europese Commissie, 2007b).

<sup>43</sup> Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. De Europese staatshoofden en regeringsleiders bereikten op 19 oktober 2007 in Lissabon een definitief akkoord over dit verdrag, dat tijdens de Europese Raad van 13 december 2007 is ondertekend. Inwerking-treding is voorzien op 1 januari 2009.

<sup>44</sup> Artikel 260, lid 3 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (opvolger van het EG-verdrag). Geraadpleegd: de geconsolideerde («leesbare») versie van het verdrag op <http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/index.htm>.

De Europese Commissie spant veel meer inbreukzaken aan omdat lidstaten de omzetting *te laat* melden dan op grond van *onjuiste* omzetting. Dit houdt verband met de complexiteit van de vraag of richtlijnen correct en volledig zijn omgezet. Om dat te achterhalen is veel intensiever toezicht nodig dan de relatief simpele (en inmiddels grotendeels geautomatiseerde) controle of richtlijnen op tijd zijn omgezet.

### 3.1.2 Aanscherping Europees toezicht

Tot op heden zijn Europese sancties achterwege gebleven tegen lidstaten die richtlijnen te laat omzetten. Een aantal ontwikkelingen duidt er echter op dat het Europese toezicht op de omzetting van richtlijnen de komende jaren scherper zal worden.

Om te beginnen wordt de kans op boetes of dwangsommen aanmerkelijk vergroot door een wijziging in het boetebeleid van de Europese Commissie (Europese Commissie, 2005b).<sup>41</sup> De financiële sancties kunnen oplopen tot vele miljoenen euro's. Verder wil de Europese Commissie de inbreukprocedure voor niet-melding van omzettingsmaatregelen voortvarender gaan aanpakken en de procedures bekorten.<sup>42</sup> Tot slot is in het Verdrag van Lissabon<sup>43</sup> de bepaling opgenomen dat bij niet-tijdige melding van omzettingsmaatregelen van Europese richtlijnen al in de eerste inbreukprocedure een boete of dwangsom kan worden opgelegd door het Hof van Justitie van de EG.<sup>44</sup>

Deze ontwikkelingen rechtvaardigen de conclusie dat lidstaten in de toekomst sneller zullen worden veroordeeld door het Hof van Justitie van de EG en dat de kans op financiële sancties toegenomen is.



### 3.2 Nationaal toezicht ontbreekt

Omdat de Europese Commissie niet alle inbreuken op het gemeenschapsrecht kan aanpakken, is er in de Europese rechtsorde nadrukkelijk ook voor de lidstaten een rol weggelegd om toezicht te houden op de correcte toepassing van de Europese regels – waaronder de tijdige omzetting van richtlijnen. De Tweede Kamer heeft benadrukt dat – in het licht van het striktere Europese toezicht en het risico van financiële sancties – het van groot belang is om tijdig te implementeren en om nationaal «de vinger aan de pols» te houden (Tweede Kamer, 2007). Het kabinet onderschrijft dit belang.

#### 3.2.1 Departementale autonomie

Vanuit Europees perspectief wordt de *lidstaat Nederland* aangesproken in geval van niet-tijdige omzetting van een richtlijn. Binnen Nederland wordt de omzetting van richtlijnen echter als een exclusief departementale verantwoordelijkheid gezien. Ministers (of ministeries) spreken elkaar niet aan op achterstanden, omdat dit volgens hen in strijd zou zijn met de ministeriële verantwoordelijkheid en het non-interventiebeginsel. Illustratief voor deze cultuur van verregaande departementale autonomie is dat het bijhouden van de stand van zaken verdeeld is over twee departementen: BuZa houdt de omzettingcijfers bij en legt verantwoording af aan de Tweede Kamer; Justitie is voorzitter van de ICER-i, de rijksbrede ambtelijke werkgroep die de omzettingsoopdrachten van de ministeries bespreekt. Daarin komen de wetgevingsjuristen betrokken bij de implementatie op de departementen maandelijks bij elkaar voor coördinatie en informatie-uitwisseling. Een ambtenaar van Justitie is «technisch» voorzitter; deze heeft echter geen bevoegdheden ten aanzien van de implementatie door de andere ministeries. De ICER-i is niet toegerust voor toezichthoudende taken: bindende afspraken of optreden tegen departementen die minder goed presteren is niet aan de orde. Een gelijke conclusie volgt uit het rapport van Steunenberg en Voermans (Steunenberg et al., 2005).

#### 3.2.2 Rol minister-president

De grote departementale autonomie en het daarbij gehanteerde argument van non-interventie betekenen in de praktijk dat binnen de lidstaat Nederland de departementen vrijwel niet worden aangesproken. Voor en tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Raad in 2004 was dit echter anders. Toen had de omzetting van richtlijnen hoge politieke prioriteit en heeft Nederland onder leiding van de minister-president – onder het motto «noblesse oblige» – de (politieke) druk op de departementen opgevoerd om de eigen achterstanden weg te werken. Dit lijkt enig effect te hebben gesorteerd.<sup>45</sup> Overigens stelde het kabinet in 2006 dat de minister-president een belangrijke agenderende en regisserende rol heeft in Europese zaken, niet alleen bij de bepaling van de Nederlandse inzet in Brussel, maar ook bij de nationale implementatie van Europees beleid nadat daarover een akkoord is bereikt in «Brussel». Verder stelt het kabinet dat het «denkbaar» is dat de minister-president gebruik gaat maken van zijn bevoegdheid ten aanzien van de problemen die Nederland ondervindt bij de implementatie van Europese regelgeving.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Zie onze analyse in § 2.2.1. Ook Steunenberg en Voermans signaleren dat de politieke prioriteit destijds waarschijnlijk effect heeft gehad (Steunenberg et al., 2005).

<sup>46</sup> Kabinetsstandpunt «Nederland in Europa – Europa in Nederland» (BuZa, 2006).

### 3.2.3 Monitoringsysteem «i-Timer»

Hoewel van toezicht geen sprake is, worden er wel gegevens bijgehouden over de stand van de omzetting van richtlijnen. In 2003 gaven het Ministerie van BuZa en de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) aan dat van de voortgangsbewaking onvoldoende alarmerende werking uitging (BuZa, 2003a; ICER, 2003). De staatssecretaris van BuZa zegde een elektronisch voortgangsbewakingsysteem in 2004 aan de Tweede Kamer toe en datzelfde jaar was een plan van aanpak gereed. Sinds de signalering van de problemen in 2003 heeft het echter ruim vier jaar geduurd – tot november 2007 – voordat dit systeem, *i-Timer*<sup>47</sup> genaamd, in gebruik kon worden genomen. Dit kwam onder meer doordat lange tijd discussie bestond over de vraag of het Ministerie van BuZa dan wel het Ministerie van Justitie de kosten op zich moest nemen. Met de *i-Timer* is de basis voor de monitoring en voor de verantwoording aan de Tweede Kamer verbeterd. In het voorjaar van 2008 wordt de werking van het systeem geëvalueerd. Rijksambtenaren hebben elektronisch toegang tot de *i-Timer*. Het systeem is niet toegankelijk voor het publiek via internet.

### 3.2.4 Rol Tweede Kamer

De Tweede Kamer kan op diverse manieren betrokken zijn bij de implementatie van Europese richtlijnen.

Als *controleur* ziet de Kamer toe op de tijdige implementatie door het kabinet; dit gebeurt met wisselende intensiteit. Na afloop van ons veldonderzoek heeft de vaste Kamercommissie voor Europese Zaken vragen gesteld aan de minister-president, de minister van Justitie en de staatssecretaris van BuZa over de gebreken in de verantwoording (Tweede Kamer, 2007). Eind 2007 zijn ook enkele vakministers – van Financiën en van VROM – door de Tweede Kamer ter verantwoording geroepen over de omzettingsproblemen op hun terrein.

Als *medewetgever* moet de Kamer implementatiewetgeving behandelen en goedkeuren in het geval van implementatie door formele wetgeving. Zoals hiervoor vermeld wordt minder dan 20% van de richtlijnen in formele wetgeving omgezet. Overigens kent de Tweede Kamer een voorrangsregeling bij de agendering, die inhoudt dat implementatiewetgeving prioriteit heeft bij plenaire behandeling; navraag bij de griffie van de Tweede Kamer leert dat deze regel in beginsel wordt toegepast. Een derde – meer indirecte – mogelijkheid voor de Tweede Kamer is om nieuwe richtlijnvoorstellen die «eraan komen» te bespreken en het kabinet ter verantwoording te roepen over de onderhandelingen in Brussel. Hierbij kan de Kamer eventuele bezwaren bij het kabinet kenbaar maken; als deze bezwaren in de onderhandelingen worden aanvaard zou dit vervolgens de implementatie kunnen versoepelen. Van groot belang is dan wel dat de Tweede Kamer tijdig bij de totstandkoming van Europese beleidsvoorstellen wordt betrokken (ICER, 2003; Raad van State, 2005 en ROB, 2004).

---

<sup>47</sup> Deze term staat voor: «interdepartementaal termijnbewakingsysteem implementatie Europese regelgeving».



## 4 VERANTWOORDING AAN TWEDE KAMER BEPERKT

Sinds 1989 verzendt de staatssecretaris van BuZa kwartaaloverzichten aan de Tweede Kamer over de implementatie van richtlijnen en kaderbesluiten.<sup>48</sup> Deze informatie bestaat uit een lijst van alle richtlijnen die zijn omgezet of waarvan de omzetting nog gaande is. De richtlijnen die niet-tijdig zijn omgezet zijn gearceerd.

### 4.1.1 Termijnoverschrijding niet inzichtelijk verantwoord

De kwartaaloverzichten geven voor elke richtlijn apart een aantal basisgegevens. Met deze detailgegevens is echter nog niet voorzien in goede verantwoordingsinformatie, omdat het totaalbeeld niet inzichtelijk wordt. In de begeleidende «appreciatiebrief» wordt de achterstand weergegeven in een absoluut getal. Zo wordt in de brief van 24 april 2007 gemeld dat de achterstand 27 richtlijnen bedraagt en dat dit evenveel is als het kwartaal daarvoor. Verder geeft de brief aan dat de overschrijding varieert van een week tot zeventien maanden (BuZa, 2007b).

Het is onduidelijk wat de gemiddelde duur van de overschrijdingen is. Ook is onduidelijk hoe een achterstand van 27 zich verhoudt tot de totale «omzettingslast»: als deze bijvoorbeeld ook 27 bedraagt, zou 100% te laat zijn. Dergelijke informatie is niet in de begeleidende brieven bij de kwartaaloverzichten opgenomen, terwijl de gegevens om tot deze informatie te komen wél voorhanden zijn.

### 4.1.2 Onvoldoende informatie over oorzaken

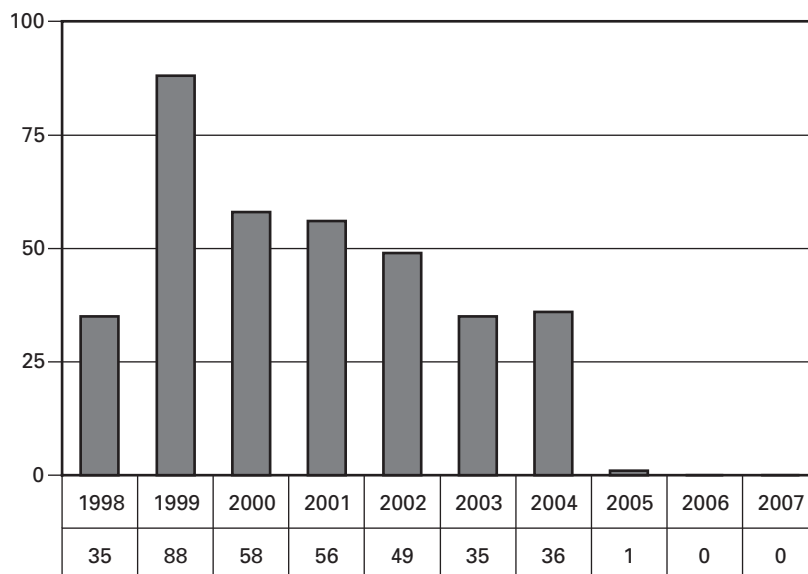
In de kwartaalrapportages tot en met het eerste kwartaal van 2002 (BuZa, 2002) is voor de te late richtlijnen een aparte kolom «reden vertraging» opgenomen. In de loop der jaren is er echter steeds minder aandacht voor verantwoording over oorzaken van termijnoverschrijding, met een duidelijke trendbreuk na 2004. In 2005 en latere jaren ontbreekt iedere verantwoording over oorzaken.<sup>49</sup> Dit staat op gespannen voet met toezeggingen die de staatssecretaris van BuZa in 1999 en in 2006 aan de Tweede Kamer heeft gedaan om in de kwartaaloverzichten uitgebreider in te gaan op de redenen voor vertraging (Tweede Kamer, 1999 en BuZa, 2006).

---

<sup>48</sup> Kaderbesluiten worden genomen onder de derde pijler van de EU (justitie en politie). Deze besluiten vallen buiten het kader van dit onderzoek, dat zich richt op de Gemeenschapspijler. Ook in ons databestand zijn kaderbesluiten niet meegenomen.

<sup>49</sup> Wel is in het tweede kwartaalbericht van 2007 een algemene beschrijving van gesignaleerde redenen voor vertraging opgenomen. Deze zijn echter niet te herleiden tot specifieke richtlijnen.

**Grafiek 11 Aantal in kwartaaloverzichten genoemde redenen voor termijnoverschrijding in de implementatie (1998–2007)\***



\* Tellingen zijn per jaar gegroepeerd. Omdat de overzichten elk kwartaal verschijnen is een aantal redenen meer dan eens geteld. In totaal zijn in 1998–2007 voor 94 richtlijnen redenen voor vertraging gegeven. In 2001–2006 werden echter al 277 richtlijnen te laat omgezet. Van veruit de meeste te laat omgezette richtlijnen is dus nooit opgaaf van reden gedaan.

De meest genoemde redenen voor de te late implementatie zijn de complexiteit van de materie en een te korte implementatietermijn. Het is overigens voor een deel van de genoemde redenen niet duidelijk wat ermee wordt bedoeld. Zo is vaak onduidelijk of «complexe materie» slaat op de wetgeving, op de richtlijn zelf of op de feitelijke onderwerpen. Ook andere redenen zoals «vertraging door voortgangswaarneming» zijn niet informatief. Opvallend is dat in de verantwoording aan de Tweede Kamer zelden wordt gesproken over problemen in de samenwerking tussen departementen. Juist de betrokkenheid van meer dan één ministerie is een oorzaak van termijnoverschrijding bij de omzetting van een richtlijn, zoals blijkt uit onze analyse (zie hiervoor, § 2.3.3).

#### 4.1.3 Geen informatie over inbreukprocedures

De kwartaaloverzichten gaven tot september 2003 ook informatie over de lopende inbreukprocedures tegen Nederland. In tabelvorm werd per departement aangegeven hoeveel inbreukprocedures liepen wegens de niet-tijdige implementatie van richtlijnen.<sup>50</sup> Tevens werd daarbij aangegeven in hoeveel gevallen Nederland voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap was gedaagd. Sinds eind 2003 stuurt de staatssecretaris van BuZa dergelijke informatie echter niet meer aan de Kamer.

#### 4.1.4 Betere verantwoording begin 2008

Het bovenstaande geeft aan dat de kwartaaloverzichten die de staatssecretaris van BuZa aan de Tweede Kamer stuurt, tot en met 2007 tekortschieten als de informatie wordt afgezet tegen normen als volledigheid, juistheid en toegankelijkheid.

Zoals aangegeven in § 3.2.4 is de parlementaire aandacht eind 2007

<sup>50</sup> Het laatste overzicht met deze informatie gaat over de stand per 30 september 2003.

merkbaar vergroot, hetgeen zich vertaald heeft in Kamervragen aan diverse ministers (Tweede Kamer, 2007). Deze Kamervragen hebben geleid tot een aanmerkelijke verbetering in de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.<sup>51</sup> Zo hebben de ministers van VROM en van Financiën per te late richtlijn aangegeven waarom deze te laat is, geeft de staatssecretaris van BuZa inzicht in het aantal inbreukzaken tegen Nederland en maakt hij ook inzichtelijk voor welke richtlijnen een termijnoverschrijding dreigt. Ook heeft de Kamer informatie gekregen over de termijnoverschrijding in 2007 als geheel, afgezet tegen de voor dat jaar geldende omzettingsoopdracht. Een minpunt is dat nog geen inzicht wordt gegeven in de mate waarin de termijnen gemiddeld zijn overschreden; alleen de uitersten worden in de brief genoemd.

---

<sup>51</sup> In januari 2008 zijn de volgende brieven aan de Tweede Kamer verstuurd: BuZa, 2008a; BuZa, 2008b; Financiën, 2008; VROM, 2008.



**BEVINDINGEN UIT DEELONDERZOEK NAAR EUROPESE  
VERORDENINGEN**



## 5 VOORBEREIDING HANDHAVING VERORDENINGEN ONVOLDOENDE

### 5.1 Handhaving in opzet onvoldoende geregeld

In overleg met experts van ministeries hebben we een aantal waarborgen benoemd die van groot belang zijn voor het in opzet tijdig en goed voorbereiden van de handhaving van verordeningen. Voor een toelichting hierop verwijzen we naar bijlage 2.

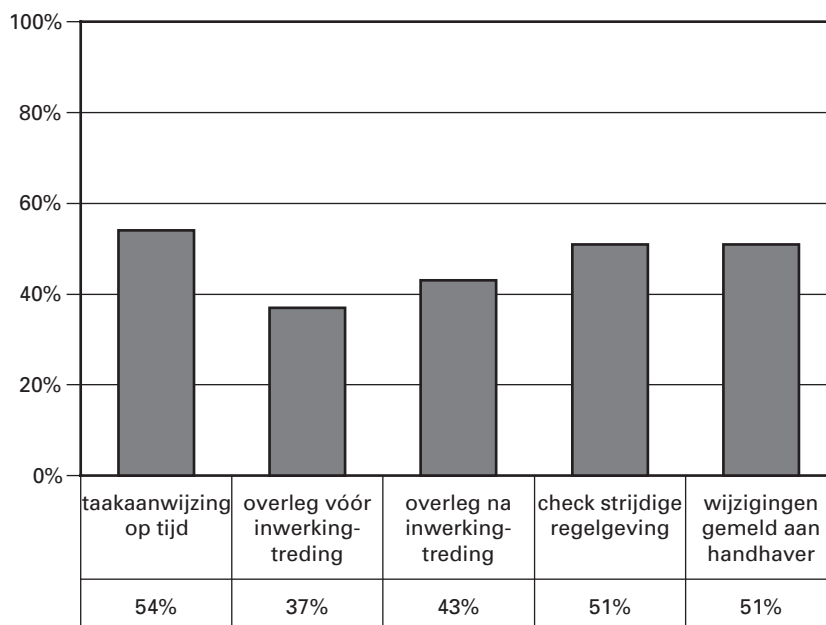
De belangrijkste waarborg is het *op tijd aanwijzen van een handhaver*. Ook het *overleg van de minister met de handhaver over de nieuwe taak* en het door de minister *nagaan of er wet- of regelgeving is die op grond van de nieuwe verordening moet worden aangepast* zijn belangrijke waarborgen bij de voorbereiding.

Voor 49 van de in totaal 2800 in de periode 2001–2005 van kracht geworden verordeningen zijn we nagegaan in hoeverre de handhaving in opzet tijdig en goed door de verantwoordelijke ministeries voorbereid is.<sup>52</sup> Uiteindelijk hebben we deze selectie gesplitst in twee groepen:

1. Groep 1 omvat 35 verordeningen waarbij de handhaving volledig onder de verantwoordelijkheid van Nederland plaatsvindt. De handhaving vergt: planning, sanctiebeleid, uitvoering, toezicht, sanctionering, verantwoording en evaluatie.
2. Groep 2 omvat antidumping- en quotaverordeningen. Vanwege de vergaande Europese bevoegdheden bij de uitvoering en handhaving van deze verordeningen brengen ze een beperktere rol voor de lidstaat Nederland met zich mee. We constateren dat ze voldoen aan de door ons gehanteerde waarborgen en daarmee dat de handhaving voor deze verordeningen tijdig en goed is voorbereid. In de rest van dit hoofdstuk laten we ze daarom verder buiten beschouwing.<sup>53</sup>

In grafiek 12 presenteren we voor de groep van 35 onderzochte verordeningen de bevindingen per waarborg.

**Grafiek 12 Handhaving in opzet per waarborg**



<sup>52</sup> In bijlage 2 staat tevens uitgelegd op welke wijze we uit de populatie Europese verordeningen een selectie van 49 verordeningen hebben gemaakt.

<sup>53</sup> Deze antidumpingverordeningen hebben wij vanwege hun speciale karakter op minder waarborgen getoetst dan de groep van 35: taakaanwijzing op tijd, overleg voor en na inwerkingtreding.

Grafiek 12 laat zien dat de ministeries voor 54% van de verordeningen op tijd een handhaver hebben aangewezen en de handhaver tijdig op de hoogte hebben gesteld van de inhoud van zijn handhavingstaak. Het kwam geen enkele keer voor dat er voor een bepaalde verordening helemaal geen handhaver is aangewezen.

Voor alle verordeningen waar de minister te laat een handhaver heeft aangewezen bedraagt de overschrijdingstijd gemiddeld 209 dagen. Dit betekent dat er gemiddeld zeven maanden verstrijkt tussen de datum waarop de verordening inwerking treedt en de datum waarop een handhaver formeel wordt aangewezen.

Overleg over de praktische handhaafbaarheid van de verordening tussen ministerie en handhaver vóór en na inwerkingtreding<sup>54</sup> vindt plaats in respectievelijk 37% en 43% van de gevallen.

Over het opheffen/wijzigen van strijdige wet- en regelgeving en het op de hoogte stellen van de handhaver van wijzigingen constateren we het volgende:

- Bij 19 van de 35 onderzochte verordeningen heeft het ministerie vóór inwerkingtreding van de verordening gecontroleerd of er nationale wet- en regelgeving bestaat die strijdig is met de verordening.
- Bij 16 van deze 19 gecontroleerde verordeningen geven de ministeries aan dat een aanpassing noodzakelijk was en dat de aanpassingen hebben plaatsgevonden. Voor de overige drie verordeningen was geen aanpassing nodig.
- Bij alle verordeningen waar aanpassingen hebben plaatsgevonden, geven de handhavers aan dat zij hiervan op de hoogte zijn gesteld.

Aanpassingen vóór de inwerkingtreding van een verordening doorgeven aan de handhaver is in de praktijk overigens moeilijk haalbaar. De termijn tussen publicatie van een verordening en de inwerkingtreding daarvan – doorgaans twintig dagen – is voor de lidstaten tegelijkertijd de termijn die beschikbaar is om uitvoeringsregelingen en uitvoeringsmaatregelen vast te stellen. Deze termijn is dus kort, zeker wanneer een wettelijke regeling nodig is. De behandeling van nieuwe wetsontwerpen kost immers tijd. Er bestaan echter grote verschillen in de termijn waarbinnen ministeries aan de handhaver melding maken van opgeheven of vernieuwde wet- en regelgeving. De gemiddelde tijd tussen de datum van inwerkingtreding van de verordening en melding aan de handhaver is zeven maanden. De overschrijdingstermijnen variëren van 48 tot 368 dagen. Het is mogelijk deze termijn aanzienlijk in te perken door vroegtijdig te beginnen met de opstelling van de uitvoeringsregelgeving. Dit is bijvoorbeeld gebeurd voor de REACH-verordening die op 1 januari 2007 van kracht is geworden.<sup>55</sup> Hierbij is drie jaar voor de verwachte vaststelling en inwerkingtreding van de verordening begonnen met de opstelling van de uitvoeringsregelgeving.

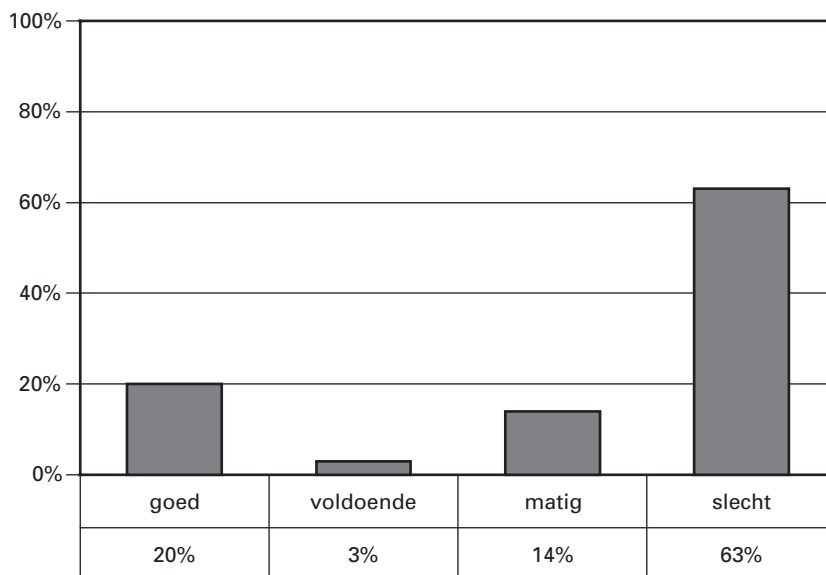
Als we de scores voor alle waarborgen waarop we hebben getoetst optellen, ontstaat het volgende beeld.

<sup>54</sup> In de regel treedt de verordening in werking op de in de verordening genoemde datum of twintig dagen na de datum van publicatie van de verordening in het Publicatieblad van de EG.

<sup>55</sup> REACH staat voor Registratie, Evaluatie beperkende maatregelen en Autorisatie van Chemische stoffen.



**Grafiek 13 Handhaving in opzet: een totaalbeeld\***



\* Zie bijlage 1 voor een toelichting op de weging van de scores.

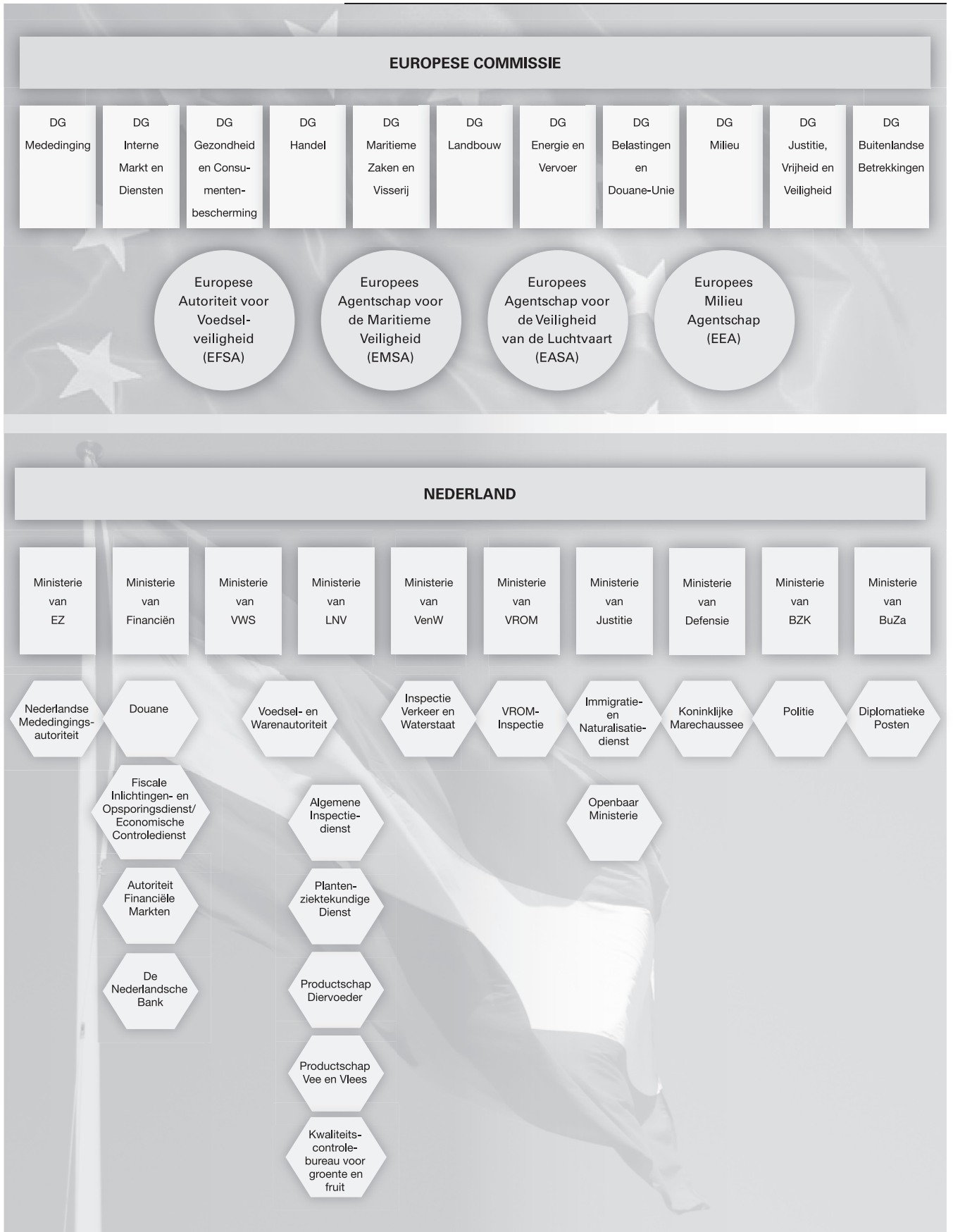
Grafiek 13 laat zien dat voor 23% van deze verordeningen de handhaving in opzet goed (20%) of voldoende (3%) geregeld is. Voor 77% van de verordeningen is de handhaving in opzet onvoldoende geregeld: 14% matig, 63% slecht.

## **5.2 Hoe meer actoren, hoe slechter de voorbereiding van de handhaving**

Ministeries kunnen beleidsmatig en/of wetstechnisch betrokken zijn bij de implementatie van een verordening. De beleidsmatig verantwoordelijke minister is verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de verordening. Hij heeft daardoor als eerste een verantwoordelijkheid voor onder meer het aanwijzen en aansturen van een handhaver. Deze handhaver dient ook verantwoording af te leggen aan het ministerie dat beleidsmatig verantwoordelijk is. De minister die wetstechnisch verantwoordelijk is, draagt verantwoordelijkheid voor het opstellen van de wet- en regelgeving. Zijn ministerie is vaak actief betrokken bij de besluitvormingsfase over conceptvoorstellen voor nieuwe verordeningen in Brussel.

Het aantal actoren dat bij de voorbereiding en handhaving van verordeningen betrokken is, is soms groot en kan bovendien sterk verschillen per verordening. Om het grote aantal inzichtelijk te maken hebben we op basis van onze selectie van 49 verordeningen een schema gemaakt dat het aantal betrokken actoren beschrijft; zie figuur 3.

**Figuur 3 Partijen die betrokken zijn bij de handhaving van verordeningen**



In het bovenste gedeelte van het schema staan de belangrijkste Europese Directoraten-Generaal en de relevante Europese Agentschappen die op Europees niveau handhaven en/of nauw betrokken zijn bij advisering van de handhaving. In het onderste deel van het schema staan alle betrokken ministeries en handhavers.

#### Veel actoren betrokken bij één verordening: het voorbeeld van grondstoffen voor drugs

*Verordening 111/2005 met voorschriften voor het toezicht op de handel tussen de Gemeenschap en derde landen in stoffen die gebruikt kunnen worden voor het maken van drugs.*

- Inhoudelijk opdrachtgever en beleidsmatig eindverantwoordelijk voor de handhaving: Ministerie van VWS (sinds februari 2006, daarvoor was het Ministerie van EZ verantwoordelijk).
- Handhavende instanties: Douane (Centrale Dienst In- en Uitvoer) en Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst – Economische controledienst
- Strafrechtelijke handhaving: Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst – Economische controledienst en Politie/Nationale Recherche.

Vanwege de betrokkenheid van deze handhavers zijn de volgende ministeries ook betrokken bij de handhaving: Ministerie van Financiën, Ministerie van BZK en het Ministerie van Justitie.

Wij zijn nagegaan of het regelen van de handhaving in opzet slechter verloopt wanneer er meer partijen bij een verordening betrokken zijn. Het is aannemelijk dat wanneer het ministerie voor een verordening meer dan één handhaver aanwijst, er in ieder geval extra tijd nodig is voor de aansturing van en afstemming tussen de handhavers en tussen de handhavers onderling en het ministerie. De aansturing en afstemming wordt nóg complexer wanneer een beleidsmatig verantwoordelijk ministerie één of meer handhavers aan moet wijzen die beheersmatig en organisatorisch onder de verantwoordelijkheid van een ander ministerie vallen.

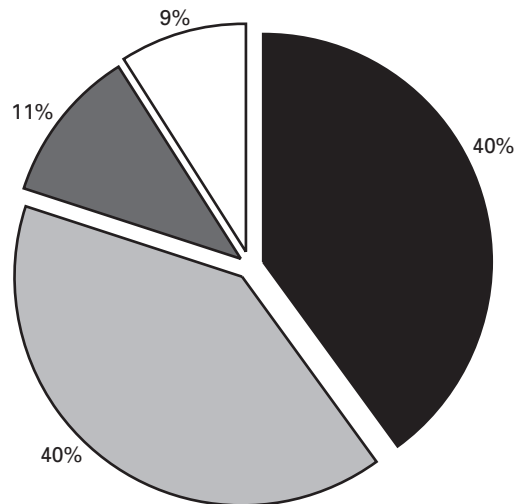
Voor de 35 verordeningen hebben wij een indeling naar vier categorieën gemaakt:

- I: één ministerie en één handhaver
- II: één ministerie en een aantal handhavers
- III: een aantal ministeries en één handhaver
- IV: een aantal ministeries en een aantal handhavers

Onderstaand diagram geeft weer hoe vaak welke combinatie van actoren voorkomt in onze selectie. Hieruit blijkt dat voor 40% van de verordeningen zich één ministerie en één handhaver bezighouden met de verordening.<sup>56</sup> Bij eveneens 40% van de verordeningen is één ministerie met een aantal handhavers betrokken. De situatie van twee of meer ministeries en één of meerdere handhaver(s) komt in de praktijk minder vaak voor, respectievelijk 11% en 9%.

<sup>56</sup> Strafrechtelijke handhavers als politie, marechaussee en Openbaar Ministerie zijn hier niet meegeteld.

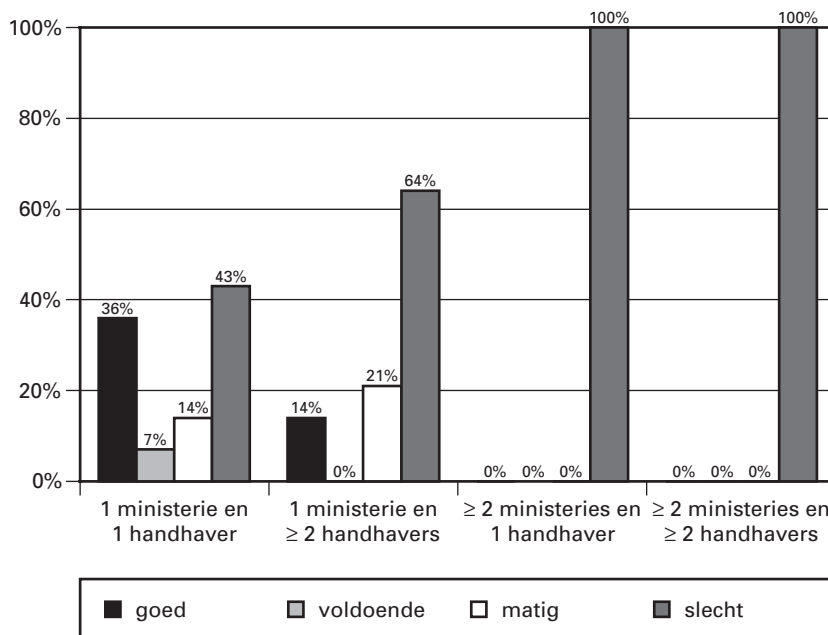
**Grafiek 14** Overzicht van categorieën ministeries en handhavers die betrokken zijn bij Europese verordeningen



- 1 ministerie en 1 handhaver
- 1 ministerie en 2 of meer handhavers
- 2 of meer ministeries en 1 handhaver
- 2 of meer ministeries en 2 of meer handhavers

Uit grafiek 14 valt op te maken dat voor verordeningen waarbij één ministerie en één handhaver gezamenlijk verantwoordelijk zijn, de voorbereiding van de handhaving bij 36% goed en bij 7% voldoende is. Als er meer dan één ministerie en/of handhaver betrokken is ligt het aandeel dat de handhaving in opzet onvoldoende heeft geregeld op 85% tot 100%. We constateren dat hoe meer partijen betrokken zijn bij de handhaving van verordeningen, hoe slechter de handhaving is voorbereid.

**Grafiek 15 De relatie tussen het aantal betrokken ministeries en handhavers en de kwaliteit van de handhaving in opzet**



### 5.3 Handhaafbaarheidstoets: te weinig uitgevoerd

Voor nationale wet- en regelgeving met verwachte substantiële gevolgen voor de partijen die bij de uitvoering en handhaving daarvan betrokken zijn is de uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidstoets (U&H-toets) verplicht (Justitie, 2002). Deze U&H-toets bestaat sinds 1995 en bestaat uit een aantal vragen die beogen de effecten van regelgeving voor uitvoeringsinstanties en rechterlijke macht (Openbaar Ministerie en zittende magistratuur) in kaart te brengen. De ministeries voeren deze toets uit op conceptwetgevingsteksten.

Voor Europese verordeningen hoeven de nationale wetgevers in beginsel geen nieuwe omzettingsregelingen in de Tweede Kamer te bespreken; de verordening is immers rechtstreeks toepasselijk. Dit betekent niet dat een Europese verordening geen substantiële gevolgen kan hebben voor de partijen die bij de uitvoering en handhaving zijn betrokken. Een beknopte uiteenzetting van de betekenis van de verordening voor het aantal benodigde controles en menskracht en middelen kan een nuttige toets zijn om vooraf belangrijke risico's en mogelijke knelpunten in de uitvoering en handhaving te signaleren.

De ministeries blijken voor 29% van de door ons onderzochte verordeningen *geen* toets te hebben uitgevoerd om de handhaafbaarheid en de gevolgen voor handhavingsactiviteiten in kaart te brengen. Bij 71% van de verordeningen geven de ministeries aan *wel* een handhaafbaarheidstoets te hebben uitgevoerd. Bij 60% hiervan gaat het echter niet om een dergelijke toets maar om andere informatie, zoals controlememoranda, toezichtsarrangementen en begeleidingsdocumenten regelgeving, of heeft het ministerie ons geen nadere gegevens ter onderbouwing verstrekt. Bij de overige 40% hebben wij kunnen vaststellen dat de handhavers formeel hebben getoetst op de handhaafbaarheid van een verordening of dat ze hebben getoetst op een breder beleidsterrein. Hieruit blijkt dat er maar drie U&H-toetsen zijn uitgevoerd gericht op

specifieke verordeningen, waarvan twee ex-ante en één ex-post.

#### Voorbeeld van een U&H-toets

*Rapport «Verantwoord Kiezen», gezamenlijke nota van de ministeries van LNV, VWS en VROM.*

Op 18 april 2004 traden de verordeningen 1829/2003 en 1830/2003 in werking. Beide hebben betrekking op genetisch gemodificeerde organismen, levensmiddelen en diervoeders. Op grond van deze verordeningen geldt voor levensmiddelen en diervoeders een vergunningsplicht, traceringsplicht en etiketteringsplicht. De tijd tussen de vaststelling en de inwerkingtreding van deze verordeningen is door de Ministeries van VWS, LNV en VROM samen met de aangewezen handhavende instanties gebruikt om de gevolgen voor de handhaving in praktijk in kaart te brengen. Zij zijn nagegaan in hoeverre in Nederland, als gevolg van de Europese verordeningen, bepaalde productstromen waarschijnlijk zullen toenemen of afnemen. Op basis daarvan is de extra benodigde toezichtlast in kaart gebracht.

De ministeries brachten tevens de mogelijke knelpunten en risico's voor de handhaving in kaart. Daarnaast hebben ze voor vier belangrijke productstromen uiteengezet of deze goed, redelijk of moeilijk handhaafbaar zijn. Tijdens dit proces is zowel met lidstaten als met de Europese Commissie gesproken over de invulling van deze nieuwe regelgeving.

#### 5.4 Handhavingsplan: te weinig aanwezig

Om goed te kunnen handhaven is het van belang dat de handhavers een *handhavingsplan* opstellen waaruit blijkt waar de prioriteiten voor het komende jaar liggen. Ruim een derde (37%) van de handhavers gaf te kennen dat zij niet beschikken over een handhavingsplan of activiteitenoverzicht waaruit blijkt welke activiteiten ze ondernemen die de naleving van de verordening bevorderen.<sup>57</sup> De resterende 63% gaf aan *wel* over een handhavingsplan te beschikken. Uit onze analyse van de desbetreffende documenten blijkt dat 4% hiervan geen handhavingsplan betreft.<sup>58</sup> Van de handhavers beschikt 59% dus wel over een handhavingsplan. Echter, in slechts vijf van de aangeleverde documenten blijkt iets specifiek vermeld te zijn over de handhavingsinspanningen voor de desbetreffende verordening.

#### 5.5 Informatie aan Tweede Kamer over conceptverordeningen: zeer beperkt

De informatievoorziening van het kabinet aan de Tweede Kamer verloopt door middel van fiches. Een fiche is een beknopt informatiedocument voor nieuwe EU-beleidsvoorstellen aan de Staten-Generaal. Het (beleidsmatig) eerstverantwoordelijke ministerie vult aan de hand van een standaardopzet het fiche in.

In Nederland beoordeelt de interdepartementale commissie Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) de nieuwe voorstellen van de Europese Commissie. Het kabinet stuurt deze BNC-fiches naar de Eerste Kamer en Tweede Kamer. De fiches maken een vroegtijdige behandeling van conceptverordeningen in de Tweede Kamer en een debat tussen de Tweede Kamer en het kabinet mogelijk. Wanneer Kamerleden bij de behandeling van de concept(uitvoerings)regelgeving potentiële knelpunten in de handhaving signaleren, kunnen ministeries vervolgens in de Raadswerkgroepen van de EU pogingen tot verduidelijking of verbetervoorstellen doen. Zo kan de Tweede Kamer invloed uitoefenen op de standpuntbepaling van het kabinet en op de besluitvorming in Brussel.

<sup>57</sup> In totaal zijn bij de handhaving van de 35 verordeningen 55 handhavers betrokken. Overigens is hier sprake van overlap en worden soms verschillende verordeningen gehandhaafd door één handhaver met behulp van hetzelfde handhavingsplan.

<sup>58</sup> De documenten betroffen bijvoorbeeld de administratieve organisatie, werkafspraken zonder formele status, Europese richtsnoeren, toezichtsarrangementen en handhaafbaarheidstoetsen.

Op het terrein van de fiches heeft zich de laatste drie jaar een aantal relevante ontwikkelingen voorgedaan:

- Ten eerste signaleren we bij het kabinet en de Tweede Kamer sinds 2004 *verhoogde aandacht voor de tijdige aanlevering van fiches*. Voorheen gebeurde het regelmatig dat de fiches pas na de onderhandeling en besluitvorming in Brussel naar de Tweede Kamer werden gestuurd (Algemene Rekenkamer, 2004a; Raad van State, 2005); sinds 1 mei 2003 is het kabinet met het parlement een zeswekentermijn – de duur tussen publicatie van het Commissievoorstel en de uiterlijke ontvangst van het betreffende fiche – overeengekomen. Ook deze termijn wordt momenteel niet altijd gehaald, maar uit een analyse van de staatssecretaris van BuZa blijkt dat deze situatie aanmerkelijk is verbeterd (BuZa, 2007a). Uit intern onderzoek van de staf van de vaste commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer blijkt dat in het vierde kwartaal van 2007 bijna driekwart van de fiches op tijd binnen kwam en dat na tien weken alle fiches binnen waren.
- Ten tweede heeft het kabinet de *structuur van de fiches herzien*. Hiermee wil het kabinet tegemoetkomen aan de wens van het parlement om beter te worden geïnformeerd over en explicieter betrokken te worden bij het Europees beleid (BuZa, 2007a). Tot medio 2007 werd gewerkt met een standaardopzet voor alle nieuwe voorstellen van de Europese Commissie. Gebleken is dat een standaardopzet voor een BNC-fiche onvoldoende recht doet aan de diversiteit aan voorstellen van de Europese Commissie (BuZa, 2007a). De ministeries werken sinds 1 juli 2007 met drie fichesjablonen: een sjabloon voor mededelingen, een sjabloon voor grote voorstellen en een sjabloon voor reguliere wet- en regelgeving. Het verschil met de oude opzet is dat voor «grote voorstellen» binnen een termijn van drie weken al een fiche bij de Tweede Kamer moet liggen. Nieuw is dat de ministeries bij het geschetste Nederlandse belang ook al een voorlopig oordeel over subsidiariteit en proportionaliteit moeten geven.<sup>59</sup> Het kabinet doet een voorstel voor een indeling van de onderwerpen in «reguliere fiches» respectievelijk «fiches met grote gevolgen». Daarna is het aan de Tweede Kamer om – onder andere op basis van de aangeleverde informatie in de fiches – te bepalen welke voorstellen inderdaad grote gevolgen hebben voor Nederland en daardoor extra politieke aandacht in de voorbereidingsfase verdienen. Dit kan bijvoorbeeld zijn vanwege de financiële gevolgen, vanwege ingrijpende aanpassingen van nationaal beleid en regelgeving of vanwege vergaande implicaties voor de uitvoering en handhaving.
- Ten derde heeft de vaste commissie voor Europese Zaken in een brief van 25 januari 2008 aangegeven onder meer een *behandelingsvoorbewoud en een schiftingsprocedure of -commissie voor Europese regelgeving* te willen invoeren (Tweede Kamer, 2008). Een behandelingsvoorbewoud houdt in dat het kabinet pas kan meewerken aan definitieve besluitvorming over nieuwe voorstellen van de Europese Commissie als het parlement zich hierover heeft uitgesproken. Een schiftingsprocedure of -commissie moet – om de situatie werkbaar te houden – een afweging maken welke voorstellen wel of niet inhoudelijk door de Kamer moeten worden behandeld. Dit besluit kan leiden tot een vroegtijdige grotere aandacht van de Tweede Kamer voor nieuwe Europese beleidsvoornemens.

We zijn nagegaan wat de informatiewaarde is van de fiches voor de handhaafbaarheid in Nederland van de door ons onderzochte 35 verordeningen. We hebben gekeken of er in de periode dat de Europese

---

<sup>59</sup> Hiervoor is in maart 2006 een Tijdelijke commissie subsidiariteitstoets van de Eerste en Tweede Kamer ingesteld.

onderhandelingen plaatsvonden een fiche is opgesteld en of er in het fiche iets over de gevolgen van de handhaving stond. We hebben vastgesteld dat voor meer dan de helft (54%) van de 35 verordeningen geen fiche is opgesteld. Het onderwerp «consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid» maakt deel uit van de standaardopzet van een fiche en betreft informatie over het inschakelen van bijvoorbeeld nationale agentschappen of zelfstandige bestuursorganen, implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering.<sup>60</sup> Ondanks deze gestructureerde opzet is maar in drie gevallen iets concreets gemeld over de gevolgen voor de handhaving van de voorgestelde verordening. Dit betrof opmerkingen over de intensivering van handhavingstaken, een nieuw op te zetten systeem voor registratie en erkenning en de moeilijke handhaafbaarheid van een voorgenomen verordening. In vijf gevallen was er onder dit kopje iets vermeld over de sanctionering.

---

<sup>60</sup> In het fichesjabloon voor wet- en regelgeving van juni 2007 zijn de implicaties voor uitvoering en handhaving als een apart punt (nr. 7) opgenomen.



## 6 TEKORTEN IN DE HANDHAVING

Wat is de kwaliteit van de handhaving in de praktijk? Hoe plannen handhavers bijvoorbeeld hun werkzaamheden, hoe voeren ze die uit en hoe weten ze hoe goed verordeningen worden nageleefd? Wij zijn voor een selectie van negen verordeningen aan de hand van acht aandachtspunten die wij van belang achten voor een goede handhaving nagegaan wat de kwaliteit van de handhaving in de praktijk is.<sup>61</sup> In onderstaand schema zijn deze aandachtspunten weergegeven. Deze punten zijn afgeleid van ons normenkader dat terug te vinden is in bijlage 2 en ze sluiten grotendeels aan bij het concept «programmatisch handhaven» (Justitie, 2007) en eerdere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer.

Aandachtspunten handhaving in de praktijk	
<b>Inrichting</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inzicht in controledomein</li> <li>• Aanwezigheid risicoanalyse</li> <li>• Aanwezigheid handhavingsplan</li> <li>• Aanwezigheid sanctiebeleid</li> <li>• Beoogd nalevingsniveau vastgesteld</li> </ul>
<b>Uitvoering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Handhaving conform plan</li> <li>• Zicht op naleving</li> <li>• Maatregelen bij niet-naleving</li> </ul>

Figuur 4 geeft aan hoe we elk aandachtspunt hebben beoordeeld.

**Figuur 4** Beoordeling aandachtspunten handhaving

●	Er zijn documenten aanwezig waaruit expliciet blijkt dat er voor de betreffende verordening voorzien is in risicoanalyses, handhavingsplannen, beoogde en feitelijke nalevingsniveaus, en effectmetingen.
◐	Er zijn documenten aanwezig waaruit blijkt dat voor onderdelen van de betreffende verordeningen voorzien is in risicoanalyses, handhavingsplannen, beoogde en feitelijke nalevingsniveaus, en effectmetingen.
○	Er zijn geen documenten aanwezig of de informatie is niet onderbouwd / onbekend.
n.v.t.	Het aandachtspunt geldt niet voor de betreffende verordening.

Onderstaand overzicht laat zien welke negen verordeningen we hebben geselecteerd. Zeven van de negen verordeningen zijn vanwege veiligheids-, milieu- en (dier)gezondheidszorgen tot stand gekomen. De overige twee verordeningen zijn ingesteld om ernstige marktverstoringen en oneerlijke handelspraktijken binnen de EU te voorkomen. Nederland heeft de plicht om deze verordeningen te handhaven en bij te dragen aan het doel dat ermee beoogd wordt.

<sup>61</sup> Voor een nadere toelichting over de wijze van selectie verwijzen wij naar bijlage 2.

## Overzicht van de negen verordeningen

Verordening	Doel	Actoren bij de handhaving
1774/2002 Dierlijke bijproducten	Voorkomen dat dierlijke bijproducten een risico vormen voor de gezondheid van mens en dier	– Ministerie van LNV – VWA, CPE, COKZ – AID
304/2003 In- en uitvoer gevaarlijke stoffen	Beschermen van het milieu en de volksgezondheid tegen gevaarlijke chemische stoffen	– Ministerie van VROM – VROM-Inspectie – De CDIU van de Douane
782/2003 Verbod op organische tinverbindingen	Wegnemen of beperken van schadelijke gevolgen voor het zeemilieu en de volksgezondheid	– Ministeries van VenW en VROM – IVW Toezichteenheid Zeevaart – Klassenbureaus
998/2003 Voorschriften voor niet-commerciële gezelschapsdieren	Beschermen van de volksgezondheid en de gezondheid van gezelschapsdieren	– Ministerie van LNV – VWA, AID – Douane
1831/2003 Toevoegingsmiddelen aan diervoeding	Bescherming van mens en dier tegen verboden toevoegingsmiddelen in diervoeding	– Ministerie van LNV – VWA – AID
2042/2003 Luchtwaardigheid van luchtvaartuigen en onderdelen	Waarborgen van een hoog en uniform niveau van veiligheid van de Europese luchtvloot	– Ministerie van VenW – IVW Toezichteenheid Luchtvaarttechnische bedrijven
111/2005 Toezicht op de handel in drugsprecursoren tussen de Gemeenschap en derde landen	Beschermen van de volksgezondheid en voorkomen van misbruik van grondstoffen voor de vervaardiging van (hard)drugs	– Ministerie van VWS – Ministerie van Financiën – Ministerie van Justitie – Douane
398/2004 Antidumpingrecht silicium uit China	Voorkomen dat de interne markt verstoord wordt door het dumpen op de Europese markt van silicium uit China	– Ministeries van EZ en Financiën – Douane – OLAF/Europese Commissie
1899/2005 Invoerbepalingen ijzer en staal uit de Russische Federatie	Voorkomen dat de interne markt verstoord wordt door het dumpen op de Europese markt van bepaalde ijzer- en staalproducten uit de Russische Federatie	– Ministeries van EZ en Financiën – De CDIU van de Douane – OLAF/Europese Commissie

Voor de negen verordeningen hebben we in totaal te maken met elf handhavers die een eigen bestuursrechtelijke taak hebben toegewezen gekregen. De vergaande bevoegdheden van de Europese Commissie bij de handhaving van de twee verordeningen ter voorkoming van oneerlijke handelspraktijken zorgen ervoor dat sommige aandachtspunten niet van toepassing zijn. We zullen alleen op deze verordeningen ingaan wanneer dit relevant is.

### 6.1 Inrichting van de handhaving

#### 6.1.1 Inzicht in controledomein

Om een goede risicoanalyse te kunnen uitvoeren en te kunnen bepalen welke accenten de handhavers in hun handhavingsplan willen leggen, moeten ze onder meer weten op welke bedrijven, personen, dieren en goederenstromen de verordening betrekking heeft, het controledomein. Slechts voor de verordeningen 2042/2003 (luchtvaartuigen) en 782/2003 (tinverven) is het totale domein bekend.

Voor vier verordeningen heeft de desbetreffende handhaver voor een (aanzienlijk) deel in kaart gebracht wat het domein is. Voor één verordening, 998/2003 (gezelschapsdieren), heeft de Voedsel- en Waren-

autoriteit geen actie ondernomen om het domein in kaart te brengen. Overigens is dat ook niet eenvoudig, omdat daarvoor bekend zou moeten zijn hoeveel buitenlanders uit de EU met hun hond, kat of fret in Nederland op vakantie gaan en hoeveel mensen met een dergelijk dier van buiten de EU ons land zullen gaan bezoeken.

Voor vier andere verordeningen is de Douane als handhaver aangewezen. De Douane is afhankelijk van het aantal importen, dus kan logischerwijs niet van tevoren haar exacte domein voor deze verordeningen bepalen.

Welk deel van het controledomein voor verordening 304/2003 (gevaarlijke stoffen) in kaart is gebracht door de VROM-Inspectie, is onbekend. De inspectie beschikt over een overzicht van bedrijven die ooit in het kader van deze verordening een kennisgeving hebben aangevraagd. De VROM-Inspectie kent echter niet de bedrijven die wel gevaarlijke chemische stoffen exporteren buiten de EG, maar hiervan geen melding doen in het kader van deze verordening. Het Ministerie van VROM is zich bewust van het probleem dat er een blinde vlek bestaat in het domein van de VROM-Inspectie en heeft inmiddels een extern bureau de opdracht gegeven om het domein voor deze verordening vast te stellen.

Voor de verordeningen 1774/2002 (dierlijke bijproducten) en 1831/2003 (diervoeding) hebben de Voedsel- en Warenautoriteit en de Algemene Inspectiedienst geen volledig inzicht in de omvang van het controledomein of baseren ze zich gedeeltelijk op schattingen. Zo kent de Voedsel- en Warenautoriteit voor verordening 1831/2003 (diervoeding) het aantal handelsondernemingen dat actief is in de markt voor deze middelen niet exact. De Voedsel- en Warenautoriteit heeft (nog) niet alle bedrijven die onder de reikwijdte van verordening 1774/2002 (dierlijke bijproducten) vallen in kaart gebracht, maar kent wel een groot aantal bedrijven vanuit verschillende van haar registratiesystemen. Het aantal erkende bedrijven kent ze goed. Vooral over het aantal en type bedrijven waar de dierlijke bijproducten hun oorsprong vinden (de oorsprongbedrijven) en de bedrijven die noch erkend noch geregistreerd staan is informatie onvolledig. In totaal zijn er naar schatting van de Voedsel- en Warenautoriteit wel zo'n 25 000 oorsprongbedrijven.

**Figuur 5 Domein: objecten van toezicht geregistreerd**

1774/2002 VWA	1774/2002 AID	304/2003 VI	782/2003 IVW	998/2003 VWA	998/2003 Douane	1831/2003 VWA	2042/2003 IVW	111/2005 Douane	398/2004 Douane	1899/2005 Douane
●	●	●	●	○	n.v.t.	●	●	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

**VWA:** Voedsel- en Warenautoriteit **AID:** Algemene Inspectiedienst **IVW:** Inspectie Verkeer en Waterstaat **VI:** VROM-Inspectie

### 6.1.2 Aanwezigheid risicoanalyses

Het kabinet streeft met de tweede Kaderstellende Visie op Toezicht (BZK, 2005) naar toezicht dat gericht is op minder last en meer effect. Dat betekent selectiever toezicht en betere samenwerking en afstemming tussen toezichthouders. Selectief betekent ook dat de handhavers de «goede» bedrijven minder en de «slechte» en risicovolle bedrijven vaker bezoeken. Selectiever toezicht stelt daarom hoge eisen aan de kwaliteit

van de risicoanalyses. Een risicoanalyse die alleen of grotendeels bestaat uit of gebaseerd is op mondelinge informatie of schattingen van enkele deskundigen biedt op zichzelf geen voldoende basis voor een goede prioriteitsstelling. Voor een goede risicoanalyse moet zoveel als mogelijk gebruik gemaakt worden van kwantitatieve en kwalitatieve informatie, zoals controleverslagen, uitkomsten van enquêtes en systematische monitoring en brainstormsessies met alle betrokken actoren en is inzicht nodig in de doelgroepen die door de verordening worden geraakt (IG-Beraad Werkgroep Risicoanalyse, 2006; Justitie, 2007).

We hebben geconstateerd dat alle onderzochte verordeningen op een of andere manier onderdeel zijn van een risicoanalyse die de aangewezen handhaver heeft uitgevoerd op een breder beleidsterrein. Vier van de elf handhavers beschikken over een expliciete risicoanalyse van de verordening. Bij drie handhavers is deze informatie ten dele aanwezig en schriftelijk onderbouwd. Vooral de Douane en – op onderdelen – de Voedsel- en Warenautoriteit en de Inspectie Verkeer en Waterstaat vallen in positieve zin op. Vier van de elf handhavers hebben niet of nauwelijks een risicoanalyse van hun deel van de taak die voortvloeit uit de verordening uitgevoerd.

Tot en met 2006 voerde de Voedsel- en Warenautoriteit in principe een vast aantal inspecties uit bij alle bedrijven. Vanaf 2007 werkt deze handhaver met de bonus/malus-regel: bedrijven die aantoonbaar goed presteren zullen minder vaak worden bezocht (risicogestuurde aanpak). Daarnaast controleren inspecteurs van de Voedsel- en Warenautoriteit met name op de punten waar op basis van kennis over de sector en eerdere controles risico's aanwezig zijn (risicogebaseerde inspectie). De verordeningen 1744/2002 (dierlijke bijproducten), 1831/2003 (diervoeding) en 998/2003 (gezelschapsdieren) maken deel uit van het bredere domein van de handhaving van voedselveiligheid en diergezondheid waar het Ministerie van LNV in samenspraak met de Voedsel- en Warenautoriteit – als gevolg van teruglopende middelen – voortdurend nieuwe afwegingen moet maken op basis van risicoanalyses en gegevens over nalevingsniveaus. De Voedsel- en Warenautoriteit probeert de terugval in middelen op te vangen door nog meer risicogebaseerd te gaan werken. Deze tendens herkennen we ook bij de VROM-Inspectie. Wij wijzen erop dat door het verminderen van het aantal en de diepgang van de controles het risico groeit dat de kwaliteit van de handhaving onder een kritische grens zakt, met onwenselijke gevolgen voor de mate van naleving.

Ook de Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft sinds 2006 een omslag gemaakt naar risicogestuurd en risicogebaseerd inspecteren. De Toezicht-eenheid Luchtvaarttechnische bedrijven is hierin verder met de ontwikkeling en toepassing dan de Toezicht-eenheid Zeevaart. De Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft voor haar taken op het gebied van de luchtvaart in samenspraak met de sector een risicoanalysemodel ontwikkeld. Eén keer per jaar vullen twee inspecteurs onafhankelijk van elkaar een vragenlijst in over risicofactoren van een onderhouds(management)bedrijf. De vragenlijst omvat vragen over de omvang, kwaliteits- en organisatierisico's. Het invullen ervan gebeurt op basis van concrete controlegegevens, ervaringen met het bedrijf en «professional judgement» van de inspecteurs. De Inspectie Verkeer en Waterstaat kent vervolgens wegingsfactoren toe aan de risicofactoren. Tot slot leidt het totaal van de waardering van de risicofactoren tot de risicofactor per bedrijf: laag, gemiddeld of hoog. Goed presteren leidt in de praktijk tot een lagere inspectielast. Sinds 2006 gebruikt de Inspectie Verkeer en Waterstaat, Toezicht-eenheid Luchtvaarttechnische bedrijven, de resultaten

van de risicoanalyse voor de samenstelling van het inspectieprogramma voor het volgende jaar.

De Douane beschikt met haar Douane Sagitta Invoer over een permanent systeem van risicoanalyse voor de verordeningen 111/2005 (drugsprecursoren), 398/2004 (silicium) en 1899/2005 (ijzer en staal), waarbij ze voor het toezicht gebruikmaakt van digitale procedure- en risicoprofielen. Deze profielen zijn gekoppeld aan zogenaamde douanegoederencodes. Het Sagittasysteem van de Douane koppelt automatisch een kleurcode aan een in- of uitvoeraangifte. De kleurcode is bepalend voor de diepgang van de controle. Bij de code rood volgt altijd een onderzoek van de goederen zelf. Het Team Precursoren, Oorsprong, Strategische goederen en Sanctiewetgeving (POSS) van de Douane voert aanvullend toezicht op marktdeelnemers uit.<sup>62</sup> Dit zijn bedrijven die legale stoffen produceren of verhandelen, die echter ook als grondstof voor de vervaardiging van drugs (= drugsprecursor) gebruikt kunnen worden.

Om risico's in kaart te brengen voert het team POSS verkennende, thematische onderzoeken uit, zoals op apothekers, opslag- en of entrepothouders, afvalverwerkende en recycling bedrijven, universiteiten, internet, railverkeer en binnenvaart.

Voor verordening 998/2003 (gezelschapsdieren) heeft de Douane geen expliciete risicoanalyse uitgevoerd. Dit hoeft in dit geval geen nadelige gevolgen te hebben voor de mate van naleving, omdat de Douane 100% van de passagiers met gezelschapsdieren controleert.

De VROM Inspectie baseert haar handhaving op een vorm van risicoanalyse, de zogenoemde Nalevingsstrategie (NLS). De NLS bestaat uit een overzicht van de 270 wettelijke taken van de VROM-Inspectie, waarbij per taak een inschatting is gemaakt van nalevingsniveaus op basis van expert judgement en een analyse is uitgevoerd van de risico's. Voor verordening 304/2003 (gevaarlijke stoffen) hebben we niet kunnen achterhalen hoe de genoemde «risico's» worden berekend. De inschatting van het nalevingsniveau is gebaseerd op het bekende deel van het controledomein.

Figuur 6 geeft een totaaloverzicht van de aanwezigheid van risicoanalyses voor de negen verordeningen.

**Figuur 6 Aanwezigheid van risicoanalyses**

1774/2002 VWA	1774/2002 AID	304/2003 VI	782/2003 IVW	998/2003 VWA	998/2003 Douane	1831/2003 VWA	2042/2003 IVW	111/2005 Douane	398/2004 Douane	1899/2005 Douane
●	○	●	○	○	○	●	●	●	●	●

**VWA:** Voedsel- en Warenautoriteit    **AID:** Algemene Inspectiedienst    **IVW:** Inspectie Verkeer en Waterstaat    **VI:** VROM-Inspectie

### 6.1.3 Aanwezigheid handhavingsplannen

Om goed te kunnen handhaven moet een handhaver over een werk- of jaarplan beschikken waarin duidelijk blijkt welke activiteiten hij in een bepaald jaar gaat verrichten (voorgenomen handhavingsniveau). Hierin zou dan moeten staan hoeveel controles hij wil uitvoeren, bij wie hij dat gaat doen en waar hij daarbij op gaat letten.

<sup>62</sup> Team POSS is een organisatorisch onderdeel van Douane Noord dat taken uitvoert die voorheen door de FIOD-ECD werden uitgevoerd.

Wij hebben geconstateerd dat bij zes van de elf handhavers duidelijk te achterhalen is wat de geplande controlewerkzaamheden voor de desbetreffende verordening zijn. Bij drie handhavers was dit op onderdelen duidelijk, voor twee was het niet of nauwelijks herkenbaar.

De VROM-Inspectie heeft bijvoorbeeld in ieder geval jaarlijks een (administratieve) controle ingepland bij bedrijven die in het verleden een kennisgeving hebben aangevraagd. De aard en intensiteit van het toezicht door de VROM-Inspectie voor verordening 304/2003 (gevaarlijke stoffen) blijkt echter niet uit het handhavingsplan. Het grootste knelpunt is dat de selectie van gecontroleerde bedrijven niet is gericht op potentiële overtreders, maar juist op bedrijven die in het verleden netjes een kennisgeving hebben aangevraagd. Bovendien is niet helder aan welke inhoudsvereisten de geplande inspecties moeten voldoen. We hebben bijvoorbeeld geen checklists aangetroffen.

In het jaarplan en controleprogramma diervoeders 2006 van de Voedsel- en Warenautoriteit staan per thema het aantal geplande inspecties en monsters vermeld. Hierin wordt geen expliciete vermelding van verordening 1831/2003 (diervoeding) gemaakt, maar is wel aangegeven hoeveel controles er op het gebied van het gebruik van verschillende soorten additieven zijn voorgenomen. Van enkele van die soorten is te herleiden dat ze binnen verordening 1831/2003 vallen. In hoeverre hiermee geheel verordening 1831/2003 is afgedekt is onduidelijk. De Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft, voor verordening 782/2003 (tinverven), geen handhavingsplan voor het vlaggenstaattoezicht.<sup>63</sup> In het jaarplan 2006 geeft de inspectie aan dat ze voor het havenstaattoezicht controles wil gaan uitvoeren voor deze verordening, zonder daarbij expliciet te maken hoeveel controles.

Voor verordening 1774/2002 (dierlijke bijproducten) voert de Algemene Inspectiedienst het merendeel van de controles inzake destructie uit naar aanleiding van meldingen door derden (burgers en politie). Voorts vervult de Algemene Inspectiedienst een strafrechtelijke vangnetfunctie voor de Voedsel- en Warenautoriteit. Door dit vraaggestuurde werken kan de Algemene Inspectiedienst bij aanvang van een jaar moeilijk een voorgenomen handhavingsniveau vaststellen voor dit onderdeel. Daarnaast voert de inspectiedienst het toezicht uit op de naleving van verordening 1774/2002 (dierlijke bijproducten) bij de primaire bedrijven (veehouders) en de vervoerssector. Uit de urenplanning kunnen we niet opmaken hoeveel bedrijven de Algemene Inspectiedienst zelf in dat kader wilde gaan bezoeken.

Bij drie handhavers, voor vijf verordeningen, hebben we een aantal goede voorbeelden gesignaleerd.

De Voedsel- en Warenautoriteit heeft haar controletaak, althans voor verordening 1774/2002 (dierlijke bijproducten), uitgewerkt in protocollen en instructies. Het toezichtsarrangement dierlijke bijproducten is gebaseerd op deze verordening. In het jaarplan van de Voedsel- en Warenautoriteit staan de werkzaamheden die zij voor de verordening dierlijke bijproducten in de vorm van projecten uitvoert. Er zijn vier hoofdprojecten benoemd, die weer onverdeeld zijn in deelprojecten per bedrijfstype. Voor alle deelprojecten heeft de Voedsel- en Warenautoriteit een apart protocol opgesteld waarin exact beschreven staat hoeveel uur moet worden besteed aan controles. Voor de inspecteurs die de inspecties van deze verordening in de praktijk verrichten zijn er daarnaast afzonderlijke inspectielijsten, waarin de Voedsel- en Warenautoriteit nog concreter ingaat op de aandachtspunten per inspectie.

<sup>63</sup> Vlaggenstaattoezicht bestaat uit het toezicht op reders, schepen en bemanningen onder de Nederlandse vlag. Het havenstaattoezicht omvat de controle door de Inspectie Verkeer en Waterstaat op buitenlandse schepen die een Nederlandse haven aandoen en verloopt volgens bindende internationale afspraken.

Een tweede goed voorbeeld is de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Uit het inspectieprogramma luchtvaart kan een lezer achterhalen wat de handhavingsactiviteiten voor verordening 2042/2003 (luchtvaartuigen) zijn, mits hij op de hoogte is van een exacte onderverdeling tussen onderhouds-, productie- en ontwerpbedrijven.

De derde handhaver die voor drie verordeningen zijn taken en bevoegdheden in een heldere en concrete handleiding heeft uitgewerkt is de Douane. Het «Douanehandboek» beschrijft onder meer het doel van de verordening, de kaderovereenkomst met een ministerie en een specifieke uitwerking van de aandachtspunten voor de controles. Dit handboek met alle instructies is tegenwoordig voor iedereen op internet te raadplegen.

In figuur 7 laten we de resultaten op dit onderdeel zien.

**Figuur 7 Aanwezigheid van handhavingsplannen**

1774/2002 VWA	1774/2002 AID	304/2003 VI	782/2003 IVW	998/2003 VWA	998/2003 Douane	1831/2003 VWA	2042/2003 IVW	111/2005 Douane	398/2004 Douane	1899/2005 Douane
●	◐	◐	○	○	●	◐	●	●	●	●

VWA: Voedsel- en Warenautoriteit    AID: Algemene Inspectiedienst    IVW: Inspectie Verkeer en Waterstaat    VI: VROM-Inspectie

#### 6.1.4 Aanwezigheid sanctiebeleid

Voor alle negen verordeningen (zie tabel 14) hebben de ministeries en handhavers of de Europese Commissie een sanctiebeleid ontwikkeld dat ze kunnen inzetten wanneer ze overtredingen constateren. Aangezien het niet alleen juridische sancties betreft, spreken we hier liever over «maatregelen». Deze maatregelen zijn bijvoorbeeld: mondelinge en schriftelijke waarschuwingen, herinspecties, opschorten van een erkenning, intrekken van een erkenning, aanhouden van een schip, veterinaire maatregelen zoals een dier in quarantaine plaatsen en een proces-verbaal.

De strafrechtelijke afdoening van proces-verbalen gebeurt door het Openbaar Ministerie.<sup>64</sup> Wanneer een proces-verbaal wordt ingezet, zijn er opsporingsambtenaren nodig. Volgens de Voedsel- en Warenautoriteit is de druk op de buitengewone opsporingsambtenaren toegenomen en heeft ze mede daardoor in 2006 haar sanctiebeleid voor verordening 1774/2002 aangepast (LNV en VWA, 2008). Lichtere overtredingen pakt de Voedsel- en Warenautoriteit sindsdien minder zwaar aan en ernstige overtreders tracht ze zwaarder te straffen.

Voor zeven verordeningen hebben de handhavers een vrije keuze in publiek-, privaat- of strafrechtelijke sancties en schrijft de Europese Commissie geen bepaalde sancties voor. De naheffingen of boetes die de Douane in het kader van de verordeningen ter voorkoming van oneerlijke handelspraktijken instelt zijn wel gebaseerd op Europese voorschriften.

Het merendeel van de handhavers kan voor de door ons onderzochte verordeningen overigens niet het instrument «bestuurlijke boete» inzetten. Een bestuurlijke boete is een boete die zonder tussenkomst van de rechter aan een overtreder kan worden opgelegd. Alleen de Algemene

<sup>64</sup> Handhavers met voornamelijk strafrechtelijke taken laten we buiten beschouwing in dit onderzoek.



Inspectiedienst heeft deze bevoegdheid. Voor de overige gevallen dienen inspecties altijd buitengewone opsporingsambtenaren in te zetten.

**Figuur 8 Aanwezigheid van sanctiebeleid**

1774/2002 VWA	1774/2002 AID	304/2003 VI	782/2003 IVW	998/2003 VWA	998/2003 Douane	1831/2003 VWA	2042/2003 IVW	111/2005 Douane	398/2004 Douane	1899/2005 Douane
●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

**VWA:** Voedsel- en Warenautoriteit **AID:** Algemene Inspectiedienst **IVW:** Inspectie Verkeer en Waterstaat **VI:** VROM-Inspectie

### 6.1.5 Beoogd nalevingsniveau vastgesteld

Een handhaver heeft vrijwel nooit voldoende personeel en middelen om alle door de wetgever opgedragen taken volledig uit te voeren. Daarom moet hij prioriteiten stellen. Het gevolg van deze prioriteitstelling kan zijn dat hij kiest voor een niveau van handhaving waarvan hij weet dat daarmee een nalevingsniveau van 100% niet gehaald kan worden. Indien handhavers van die 100% naleving afwijken moeten zij, met instemming van de verantwoordelijke minister, expliciet maken welk nalevingsniveau dan wel beoogd wordt en welke argumenten daarvoor zijn.

Voor bijna alle verordeningen ontbreken er beoogde nalevingsniveaus. De Algemene Inspectiedienst en de Voedsel- en Warenautoriteit vormen hier op onderdelen een uitzondering. De Algemene Inspectiedienst heeft voor haar taken die voortvloeien uit verordening 1774/2002 (dierlijke bijproducten) een beoogd nalevingsniveau van 95% geformuleerd voor de doelgroepen schapen-, geiten-, rundvee-, vleeskalveren-, varkens- en pluimveehouderij. Het is opmerkelijk dat de Voedsel- en Warenautoriteit dit niet heeft gedaan. In het stappenplan van de Voedsel- en Warenautoriteit voor het instrument «effectief toezicht» staat namelijk dat het vaststellen van een gewenst nalevingsniveau één van de expliciete stappen van dit plan is (VWA, 2005). Verder heeft de Voedsel- en Warenautoriteit alleen voor een onderdeel van verordening 1831/2003 (diervoeding) een beoogd nalevingsniveau vastgesteld. Uit Diervoeder etiketten (VWA, 2007a) blijkt dat de Voedsel- en Warenautoriteit streeft naar een nalevingspercentage van 95% voor de etiketteringsbepalingen uit de regelgeving voor diervoeders in het algemeen.

Voor de verordeningen waarvoor geen beoogd nalevingsniveau is vastgesteld, zijn we nagegaan of er informatie bij de handhaver of de minister beschikbaar was over de reden waarom er geen beoogd nalevingsniveau was vastgesteld. Deze informatie bleek niet voorhanden. Overigens merken we op dat in bepaalde gevallen het ontbreken van een expliciete vermelding van een beoogd nalevingsniveau in officiële documenten van het ministerie en/of de handhaver geen nadelige consequenties voor de handhaving of de mate van naleving behoeft te hebben. Dat is het geval wanneer het wel vermelden geen strategische of sturende waarde voor de desbetreffende handhaver heeft. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Douane. Zij zal haar wijze van controleren niet aanpassen wanneer een beoogd nalevingsniveau wordt bepaald, omdat ze de aangiften van legale in- en uitvoer altijd administratief controleert.



Voor de verordeningen 111/2005 (drugsprecursoren) en 398/2004 (silicium) gelden rode risicoprofielen, wat betekent dat de Douane de legale goederenstromen fysiek controleert.

**Figuur 9** Beoogd nalevingsniveau vastgesteld

1774/2002 VWA	1774/2002 AID	304/2003 VI	782/2003 IVW	998/2003 VWA	998/2003 Douane	1831/2003 VWA	2042/2003 IVW	111/2005 Douane	398/2004 Douane	1899/2005 Douane
○	●	○	○	○	○	●	○	○	○	○

VWA: Voedsel- en Warenautoriteit    AID: Algemene Inspectiedienst    IVW: Inspectie Verkeer en Waterstaat    VI: VROM-Inspectie

## 6.2 Uitvoering van de handhaving

### 6.2.1 Handhaving conform plan

In een handhavingsplan legt een handhaver, met goedkeuring van de minister, vast wat hij vindt dat hij aan handhavingsactiviteiten moet uitvoeren om voldoende naleving tot stand te brengen, dus welk handhavingsniveau hij nastreeft. De tegenhanger hiervan is dat een handhaver nagaat of hij gedaan heeft wat hij van plan was om te doen. Wij zijn nagegaan of de in ons onderzoek betrokken handhavers in 2006 zicht hadden op hun activiteiten in het kader van de specifieke verordening en of zij gedaan hebben wat zij hadden gepland.

Vrijwel alle handhavers hebben inzicht in de handhavingsactiviteiten die zij uitgevoerd hebben. Dat geldt echter niet voor verordening 998/2003 (gezelschapsdieren). Hiervoor heeft de Voedsel- en Warenautoriteit, die verantwoordelijk is voor de controle van het verkeer van gezelschapsdieren naar andere lidstaten van de EU, helemaal niets gedaan. De Voedsel- en Warenautoriteit heeft dus niet gecontroleerd of de honden, katten en fretten die de Nederlandse grens passeren, voldoen aan de voorwaarden uit de verordening, waaronder een geldige inenting tegen rabiës en een paspoort waarin onder meer het bewijs van inenting is vermeld.

Uit het Jaarverslag 2006 van de Voedsel- en Warenautoriteit is niet te achterhalen wat ze gedaan heeft voor het toezicht op verordening 1831/2003 (diervoeding). Uit interne informatie blijkt dat de Voedsel- en Warenautoriteit in 2006 circa 450 onderzoeken naar niet-toegelaten additieven heeft gedaan. In 2006 is als vervolg op een vergelijkbaar onderzoek in 2005 door de Voedsel- en Warenautoriteit gecontroleerd op de mate van naleving van de etiketteringsregels uit de regelgeving voor diervoeders (VWA, 2007a). Er werden bij 100 bedrijven etiketten gecontroleerd. Het is niet bekend hoeveel van deze onderzoeken betrekking hebben op verordening 1831/2003 (diervoeding).

Vrijwel alle handhavers hebben minder gedaan dan ze hadden gepland te doen. De Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft het deel van het havenstaattoezicht dat valt binnen verordening 782/2003 (tinverven) niet uitgevoerd, hoewel de inspectie in het jaarplan 2006 wel de intentie had verwoord om met ingang van 2006 havenstaatcontroles uit te gaan voeren (Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2005). Dit is volgens de inspectie

niet gebeurd omdat het risico op niet-naleving gering zou zijn. Een onderbouwing voor deze inschatting hebben wij niet aangetroffen. Dat de controles niet zijn uitgevoerd betekent dat de afgelopen jaren alle schepen onder buitenlandse vlag met tinhoudende verf of andere schadelijke alternatieven de Nederlandse wateren en havens hebben kunnen binnengaan, zonder kans op ontdekking. Daarnaast heeft de Inspectie Verkeer en Waterstaat slechts onderdelen van het vlaggenstaat-toezicht uitgevoerd. Hierdoor wist zij maar ten dele in hoeverre eigenaren/reders niet door zijn gegaan met het gebruik van tinhoudende verf.

Voor verordening 1774/2002 (dierlijke bijproducten) heeft de Voedsel- en Warenautoriteit voor het project «Regulier toezicht» – het grootste onderdeel van het toezichtarrangement dierlijke bijproducten – in 2006 45% van de planning (vier controles bij erkende bedrijven) voor dat jaar niet gehaald.

Verordening 2042/2003 (luchtvaartuigen) schrijft expliciet voor dat de Inspectie Verkeer en Waterstaat elk bedrijf ten minste één keer in de twee jaar op alle aspecten van de verordening inspecteert. Het domein voor deze verordening omvat 96 bedrijven. In theorie betekent dit dus dat er eens in de twee jaar 96 inspecties moeten worden uitgevoerd. De Inspectie Verkeer en Waterstaat inspecteert uit eigen beweging vaker, maar behandelt per inspectie meestal een aantal deelaspecten. De inspectie hanteert daarbij zelf de voorwaarde dat ze bij elk bedrijf minstens één keer per jaar komt. Bij elkaar opgeteld vormen de deelinspecties een totaalinspectie. De Inspectie Verkeer en Waterstaat voldoet dus aan het in de verordening bepaalde toezichtsniveau van één keer per twee jaar een inspectie bij alle 96 bedrijven. In 2006 is 88% van de geplande deelinspecties gerealiseerd.

De VROM-Inspectie heeft voor verordening 304/2003 (gevaarlijke stoffen) jaarlijks een (administratieve) controle uitgevoerd bij 28 bedrijven waarvan zij weet dat die handelen in gevaarlijke chemische stoffen en/of een kennisgeving bij de Centrale Dienst In- en Uitvoer van de Douane hebben aangevraagd. Een knelpunt hier is wel dat de douanegoederencodes – die de Europese Commissie vaststelt – in de praktijk niet altijd goed bruikbaar zijn bij het toezicht op in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen. Zo bestaan er geen codes voor mengsels van stoffen, waarbij gevaarlijke chemische stoffen in het spel zijn. Gerichtte controles door de Douane en gericht informatievoorziening aan de VROM-Inspectie waren hierdoor problematisch. De Europese Commissie heeft inmiddels meer specifieke douanegoederencodes in het vooruitzicht gesteld.

Bij de Douane is het handhavingsniveau voor alle legale goederenstromen van de door ons onderzochte verordeningen per definitie 100%. Ze voert hier namelijk zogenaamde 100%-controles uit, wat betekent dat alle legale goederenstromen altijd administratief, en voor twee verordeningen ook fysiek, worden gecontroleerd. Omdat van tevoren niet is te plannen hoeveel controles (per verordening) uitgevoerd moeten worden omdat de omvang van de goederen- en productenstromen vooraf vanzelfsprekend niet bekend zijn, is niet aan te geven in welke mate die planning is gerealiseerd. Daarnaast bestaan er illegale goederenstromen. Hiervoor voert de Douane smokkelgerelateerd toezicht uit, dat is gebaseerd op aanvullende risicoprofielen. In 2006 heeft de Douane voor verordening 111/2005

(drugsprecursoren) 4137 controles (3782 vrachtzendingen per lucht en 355 zeecontainers) uitgevoerd op basis van een smokkelgericht risicoprofiel. In figuur 10 staan onze bevindingen samengevat.

**Figuur 10 Handhaving conform plan**

1774/2002 VWA	1774/2002 AID	304/2003 VI	782/2003 IVW	998/2003 VWA	998/2003 Douane	1831/2003 VWA	2042/2003 IVW	111/2005 Douane	398/2004 Douane	1899/2005 Douane
●	●	●	○	○	n.v.t.	○	●	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

**VWA:** Voedsel- en Warenautoriteit    **AID:** Algemene Inspectiedienst    **IVW:** Inspectie Verkeer en Waterstaat    **VI:** VROM-Inspectie

### 6.2.2 Zicht op naleving

Voor vijf verordeningen hebben twee handhavers, de Douane en de Inspectie Verkeer en Waterstaat: Toezichteenheid Luchtvaarttechnische bedrijven, volledig zicht op de mate van naleving van de voorwaarden van de verordening waarop zij moeten controleren. Omdat iedereen die zich aan de EU-buitengrenzen meldt om Nederland binnen te komen door de Douane wordt gecontroleerd weet zij voor deze groep exact in welke mate verordening 998/2003 (gezelschapsdieren) aan de EU-buitengrenzen is nageleefd. In 2006 heeft de Douane 1281 dieren op de voorwaarden van deze verordening gecontroleerd en daarbij één overtreding geconstateerd.

Volgens de Douane is naleving van verordening 111/2005 (drugsprecursoren) bij legaal opererende bedrijven vrijwel 100%. In 2006 bedroeg het aantal controles van reguliere handel 891. Hiervan hadden 422 controles betrekking op invoer. Hierbij werden geen onregelmatigheden aangetroffen. De overige 469 controles betroffen uitvoer, waarbij de Douane één onregelmatigheid vond. Bij de smokkelgerelateerde controles heeft de Douane in 2006 overigens ook geen onregelmatigheden aangetroffen.

Voor verordening 1899/2005 (ijzer en staal) heeft zich in 2006 op een totaal van 133 aangiften één onregelmatigheid voorgedaan. In het kader van verordening 398/2004 (silicium) zijn in 2006 in totaal negentien invoeraangiften gedaan voor silicium uit de Republiek Korea, waarbij het vermoeden bestond dat de importeur probeerde de invoerheffing te ontduiken. Uiteindelijk bleek dat in tien gevallen deze verordening niet werd nageleefd.

De Inspectie Verkeer en Waterstaat hanteert voor verordening 2042/2003 (luchtvaartuigen) een systeem om de nalevingspercentages van verschillende categorieën bedrijven van deze verordening te bepalen. De Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft in 2006 vijf ernstige tekortkomingen geconstateerd (zie tabel 13), op een totaal aantal van 1124 bevindingen.

**Tabel 13 Overtredingen verordening 2042/2003 (luchtvaartuigen)**

	<b>2006</b>
<b>Level-1</b> Ernstige tekortkomingen, meteen actie.	5
<b>Level-2</b> Probleem moet binnen 3 maanden verholpen worden	928
<b>Level-3</b> Verzoek tot nadere informatie, geen maximumtermijn (advies)	191
Totaal	1 124

Bron: Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2006

De overige handhavers hebben geen of slechts gedeeltelijk inzicht in het gerealiseerde nalevingsniveau van de door ons onderzochte verordeningen. Een voorbeeld van een verordening waarvoor gedeeltelijk inzicht bestaat is 1774/2002 (dierlijke bijproducten). De Voedsel- en Warenautoriteit heeft goed zicht op de mate waarin erkende bedrijven de voorwaarden uit deze verordening naleven. Uit de eindrapportage van het project «Regulier toezicht» 2006 (VWA, 2007c) – het grootste project binnen het toezichtarrangement dierlijke bijproducten – blijkt dat:

- de meeste bedrijven voldoen aan de erkenningsvoorwaarden;
- de naleving van de hygiënevoorschriften structureel onder de maat is;
- de bedrijven de voorgeschreven handelsdocumenten over het algemeen matig gebruiken.

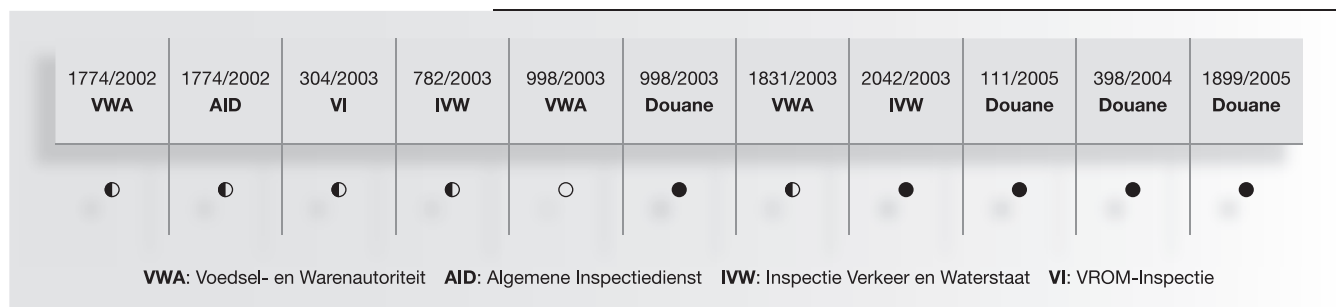
Daarnaast concludeert de Voedsel- en Warenautoriteit in haar eindrapportage over 2006 dat de oorsprongbedrijven de voorschriften voor het omgaan met dierlijke bijproducten matig tot slecht naleven (VWA, 2007d). Ze constateert dat oorsprongbedrijven onvoldoende kunnen garanderen dat de volks- en diergezondheid geen risico loopt door de manier waarop deze bedrijven omgaan met dierlijke bijproducten. Over stromen dierlijke bijproducten concludeert de Voedsel- en Warenautoriteit dat het nalevingsniveau matig tot slecht is (LNV en VWA, 2008). Tot slot geven ook de rapportages van het Voedsel- en Veterinair Bureau uit 2004 en 2007 een globaal beeld van het nalevingsniveau, op basis van het tweedelijnstoezicht dat de Europese Commissie uitvoert. De bevindingen over het nalevingsniveau komen overeen met de interne rapportages van de Voedsel- en Warenautoriteit (Europese Commissie, 2007g). De Algemene Inspectiedienst heeft tijdens zijn 835 controles voor verordening 1774/2002 (dierlijke bijproducten) 455 controles niet akkoord bevonden.

Omdat de VROM-Inspectie geen volledig zicht heeft op het aantal bedrijven dat binnen verordening 304/2003 (gevaarlijke stoffen) valt, heeft zij per definitie geen goed zicht op het nalevingsniveau. Gedeeltelijk is er wel wat bekend. De VROM-Inspectie heeft in 2006 28 controles uitgevoerd die specifiek gericht waren op naleving van deze verordening. Bij deze controles werden twee overtredingen vastgesteld.

De Inspectie Verkeer en Waterstaat (Toezichteenheid Zeevaart) beschikte voor verordening 782/2003 (tinverven) in de periode 2003–2007 niet over een totaaloverzicht van het aantal schepen waarvoor een certificaatplicht gold op grond van de verordening. Voor slechts een deel van de schepen waarop de verordening betrekking heeft, heeft de inspectie enkele malen onderzocht hoeveel schepen over een certificaat beschikken. Omdat echter niet bekend was hoeveel van de schepen op die momenten een certificaat behoorden te hebben, is het feitelijk nalevingsniveau niet bekend.

Wat het nalevingsniveau is van de etiketterings- en verpakkingsvoorschriften uit de verordening 1831/2003 (diervoeding), is niet bekend. Uit het eerder genoemde onderzoek (VWA, 2007a) naar de naleving van de etiketteringsvoorwaarden uit de regelgeving voor diervoeders *in algemene zin*, is wel bekend dat het gemiddelde nalevingspercentage 91% was, voor voormengsels was dit percentage 86. Dat etiketten niet voldoen aan de voorschriften is vooral een probleem omdat hierdoor controle op de aanwezigheid van niet toegelaten additieven bemoeilijkt wordt.

**Figuur 11** Zicht op feitelijke naleving



### 6.2.3 Maatregelen bij niet-naleving

Tot slot is het voor een goede handhaving van belang om bij geconstateerde overtredingen geschikte maatregelen te nemen op basis van het sanctiebeleid. Deze maatregelen kunnen bijdragen aan een betere naleving van de verordening.

Voor twee verordeningen, 782/2003 (tinverven) en 998/2003 (onderdeel verkeer van gezelschapsdieren binnen de EU) is nauwelijks gecontroleerd.

Voor zes verordeningen is het aantal overtredingen dat de handhavers hebben geconstateerd laag. De Douane heeft bijvoorbeeld voor verordening 111/2005 (drugsprecursoren) bij bedrijven die legale stoffen produceren die ook als grondstoffen voor drugs gebruikt kunnen worden één onregelmatigheid geconstateerd. De Douane heeft 1286 via Nederland in de EU binnengebrachte dieren gecontroleerd op de voorwaarden van verordening 998/2003 (gezelschapsdieren). Ze heeft één keer de VWA moeten inschakelen voor inenten en chippen van een hond. Voor de antidumpingverordening 398/2004 (silicium) heeft de Douane negen keer een naheffing opgelegd aan de overtreders. In één geval bleek het product (zonnecellen) niet onder de verordening te vallen.

Voor verordening 1899/2005 (ijzer en staal) heeft de Douane voor de enige aangetroffen onregelmatigheid de aangifte gecorrigeerd door de juiste documenten op te vragen.

De VROM-Inspectie heeft bij de chemische bedrijven die in het kader van verordening 304/2003 (gevaarlijke stoffen) een kennisgeving hadden aangevraagd twee keer een overtreding vastgesteld. Eén bedrijf heeft een proces-verbaal én een vooraankondiging van bestuursdwang gekregen. Bij het andere bedrijf heeft de overtreding niet in Nederland plaatsgevonden en heeft de VROM-Inspectie het dossier aan de handhavende instantie van het desbetreffende land overgedragen.

De Voedsel- en Warenautoriteit heeft tijdens de controles voor verordening 1831/2003 (diervoeding) in 6% van alle gecontroleerde etiketten de

Algemene Inspectiedienst verzocht een strafrechtelijk onderzoek te starten. Bij de voormengseletiketten was dit percentage zelfs 37.

De Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft voor de vijf ernstige problemen er twee meteen opgelost en voor drie bedrijven de volgende maatregelen genomen:

- schorsing van een onderhoudsbedrijf;
- intrekking van de erkenning van een onderhoudsbedrijf;
- tijdelijke stillegging van werkzaamheden op de werkplaats van een onderhoudsbedrijf.

De Voedsel- en Warenautoriteit merkt alle gevallen wanneer een bedrijf niet voldoet aan één van de bepalingen van verordening 1774/2002 (dierlijke bijproducten) aan als niet-naleving. In het project «Regulier toezicht» (alle erkende bedrijven) heeft zij tijdens de controles 137 keer een overtreding van de regels geconstateerd. Daarin heeft ze in vijf gevallen een schriftelijke waarschuwing gegeven of een proces-verbaal opgenomen en de niet-naleving in 132 gevallen op overige manieren opgelost (VWA, 2007c). Voor het toezicht op oorsprongbedrijven (deelproject oorsprongbedrijven) tellen we over 2006 1153 keer een geval van niet-naleving. De Voedsel- en Warenautoriteit heeft naar aanleiding van de tekortkomingen 38 maatregelen getroffen: 23 herinspecties, 12 schriftelijke waarschuwingen en drie keer een proces-verbaal. De handhavende instantie concludeert zelf dat het opvallend is dat er weinig maatregelen zijn genomen in de vorm van een schriftelijke waarschuwing of proces-verbaal. Zij geeft als mogelijke oorzaken (VWA, 2007d):

- Beperkte beschikbaarheid van buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's): het feit dat een inspecteur de hulp van een BOA-collega moet inschakelen zou medewerkers ervan weerhouden een passende maatregel te nemen.
- Niet-BOA's zijn in het algemeen onvoldoende op de hoogte van het feit dat zij ook een schriftelijke waarschuwing mogen afgeven of zijn niet bekend met de wijze waarop ze dat moeten doen.
- Onzekerheid over de manier waarop de voorschriften en uitzonderingen van de verordening moeten worden toegepast kan medewerkers ervan weerhouden passende maatregelen te treffen in gevallen waar dit gerechtvaardigd zou zijn.

De Algemene Inspectiedienst heeft tijdens de 835 controles voor verordening 1774/2002 (dierlijke bijproducten) 439 overtredingen geconstateerd. Hiervoor zijn 136 schriftelijke waarschuwingen en 215 processen-verbaal uitgedeeld. Een deel van de overige 88 overtredingen is ook afgehandeld via de 215 processen-verbaal, die in een aantal gevallen meer dan één overtreding betreffen. De AID registreert niet hoe vaak dit het geval is. Het resterende gedeelte van deze 88 overtredingen is afgehandeld door mondelinge waarschuwingen en hulp bij naleving. In een aantal gevallen was geen maatregel mogelijk omdat de overtreder (eigenaar kadaver) niet bekend was. De AID registreert ook deze aantallen niet.

### **6.3 Specifieke aanbevelingen omtrent handhavingstekorten**

In deel I van dit rapport hebben we de betrokken ministers onder meer aanbevolen de door ons gesignaleerde tekorten in de handhaving op te lossen. Deze aanbeveling willen we op onderdelen voor een aantal ministers nader concretiseren, omdat we bij twee verordeningen specifieke problemen hebben geconstateerd.

#### *Ministers van VWS, Financiën, Justitie en BuZa*

Sinds medio 2007 voeren de betrokken ministeries overleg om de verantwoordelijkheid voor de coördinatie en de daarmee samenhangende taken voor drugsprecursoren (waaronder verordening 111/2005) te heroverwegen. Dit overleg vindt plaats naar aanleiding van de vaststelling in 2006 door het Ministerie van Financiën dat de rol die het als coördinator heeft niet langer past bij de taak en de verantwoordelijkheid die dit ministerie draagt voor het drugsprecursorenbeleid. Het Ministerie van Financiën coördineert de uitvoering sinds 1999 uit pragmatische overwegingen: de meeste handhavende diensten (Douane, FIOD/Economische controledienst) vallen onder de verantwoordelijkheid van dit ministerie. Het ministerie heeft aangegeven per 1 januari 2008 hiermee te willen stoppen.<sup>65</sup> Bij het afsluiten van ons onderzoek waren de betrokken ministeries nog niet tot overeenstemming gekomen over de herverdeling van de verantwoordelijkheden. Hierdoor bestaat het risico dat niemand het dossier coördineert en dat er gaten vallen in de handhaving.

Wij bevelen de ministers van VWS, van Financiën, van Justitie en van BuZa aan om ervoor te zorgen dat zij op korte termijn tot eenduidige afspraken komen over de herverdeling van de verantwoordelijkheden voor drugsprecursoren.

#### *Minister van LNV*

In § 6.2.3 constateerden we dat de Voedsel- en Warenautoriteit tegen overtredingen weinig maatregelen heeft genomen in de vorm van een schriftelijke waarschuwing of proces-verbaal. Mogelijke oorzaken zijn het gebrek aan BOA's, onbekendheid bij niet-BOA's van hun bevoegdheden en onzekerheid over toepassing van de voorschriften. Een andere rapportage van de Voedsel- en Warenautoriteit laat zien dat het handhaven in de meeste gevallen niet verder gaat dan een mondelinge en/of schriftelijke waarschuwing en dat het toezicht op dit terrein naar haar oordeel harder en effectiever moet worden (VWA, 2007b).

Wij bevelen de minister van LNV aan om in samenspraak met de twee betrokken inspectiediensten, de Voedsel- en Warenautoriteit en de Algemene Inspectiedienst, de problemen over het inschakelen van buitengewoon opsporingsambtenaren op te lossen, de onzekerheden over de manier waarop de voorschriften en uitzonderingen van de verordening moeten worden toegepast weg te nemen, en te zorgen dat bij overtredingen van verordeningen adequate sancties worden getroffen.

---

<sup>65</sup> Voorlopig verzorgt het Ministerie van Financiën nog steeds de minimaal noodzakelijke (technische) coördinatie van het dossier en vindt verder ambtelijk overleg plaats.



## 7 INFORMATIE OVER HANDHAVING NIET TRANSPARANT

Wij zijn nagegaan op welke wijze de betrokken ministers, de Tweede Kamer en de Europese Commissie worden voorzien van informatie over de handhaving en de effectiviteit van de door ons onderzochte negen verordeningen.<sup>66</sup>

### 7.1 Informatie over handhaving aan de minister

Ministers en hun departementen moeten voldoende inzicht hebben in alles wat van belang is voor een goede handhaving van een Europese verordening. Dat betekent dat ze op de hoogte moeten zijn van de handhavingsplannen, de resultaten van de handhaving en de mate van naleving van de verordeningen. We constateren dat de ministers voor géén van de onderzochte zeven verordeningen schriftelijk en structureel door de handhavers op de hoogte zijn gebracht van handhavingsplannen en -resultaten. De handhavers informeren de minister wel in algemene zin over hun controles en de controleresultaten van hun werk. Deze informatievoorziening in algemene zin vindt plaats in de vorm van jaarplannen en jaarverslagen. Vrijwel geen van deze documenten bevat echter specifieke informatie over een van de door ons onderzochte verordeningen.

Daarnaast informeren sommige handhavers hun ministers in de vorm van rapportages over de resultaten van controles voor specifieke verordeningen. De ministers van VWS en van Financiën hebben voor verordening 111/2005 (drugsprecursoren) in een kaderovereenkomst vastgelegd dat de Douane zorg draagt voor de evaluatie van de handhaving (VWS en Financiën, 2005). Op basis hiervan stelt de Douane jaarlijks een verantwoording van handhavingsresultaten op voor het Ministerie van VWS. Voor verordening 998/2003 (gezelschapsdieren) geldt dat het Ministerie van LNV op basis van de kaderovereenkomst tussen de ministers van LNV en van Financiën jaarlijks van de Douane een overzicht ontvangt van de uitgevoerde controles aan de buitengrens, het aantal afwijkende zaken en de bevindingen (LNV en Financiën, 2005).

De handhavers voor de verordeningen 1774/2002 (dierlijke bijproducten), 1831/2003 (diervoeding) informeren hun minister op onderdelen over de naleving van de verordening. Zo stuurt de Voedsel- en Warenautoriteit zogenoemde factsheets met informatie over de naleving in concrete sectoren aan de beleidsdirectie van het Ministerie van LNV.

---

<sup>66</sup> We gaan in dit hoofdstuk niet verder in op de twee handelspolitieke verordeningen (398/2004 (silicium) en 1899/2005 (ijzer en staal), omdat de Europese Commissie verantwoordelijk is voor de aansturing hiervan. Verantwoording en evaluatie van handelsstromen en mogelijke ontduikingen van deze verordeningen gebeurt dan ook op Europees niveau.



**Figuur 12 Specifieke informatie over handhavingsresultaten voorgelegd aan minister**

1774/2002 VWA	1774/2002 AID	304/2003 VI	782/2003 IVW	998/2003 VWA	998/2003 Douane	1831/2003 VWA	2042/2003 IVW	111/2005 Douane	
●	●	○	○	○	●	●	○	●	<b>VWA:</b> Voedsel- en Warenautoriteit <b>AID:</b> Algemene Inspectiedienst <b>IVW:</b> Inspectie Verkeer en Waterstaat <b>VI:</b> VROM-Inspectie

## 7.2 Informatie over handhaving aan de Tweede Kamer

De Tweede Kamer moet over onderwerpen als beoogde en gerealiseerde handhavings- en nalevingsniveaus en prioriteitsstelling de gelegenheid krijgen om zich uit te spreken. Dit kan alleen als de beleidsmatig verantwoordelijke ministers, waaraan de handhavers rapporteren over resultaten van hun handhavingsinspanningen, het parlement goed informeren over deze onderwerpen. Uit figuur 13 blijkt dat de betrokken ministers niet expliciet verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer over de zeven onderzochte verordeningen.

**Figuur 13 Specifieke informatie over handhavingsresultaten voorgelegd aan Tweede Kamer**

1774/2002 VWA	1774/2002 AID	304/2003 VI	782/2003 IVW	998/2003 VWA	998/2003 Douane	1831/2003 VWA	2042/2003 IVW	111/2005 Douane	
○	○	○	○	○	○	○	○	○	<b>VWA:</b> Voedsel- en Warenautoriteit <b>AID:</b> Algemene Inspectiedienst <b>IVW:</b> Inspectie Verkeer en Waterstaat <b>VI:</b> VROM-Inspectie

## 7.3 Informatie over handhaving aan Europese Commissie

De Europese Commissie heeft op grond van het EG-verdrag zowel de taak om nieuwe regelgeving te initiëren als toezicht te houden op de correcte toepassing van de bestaande regelgeving. Voor beide taken is het van groot belang dat de Commissie informatie heeft over de naleving en handhaving van de Europese regels en over eventuele gebreken hierin. Ook is het voor de kwaliteit van de Europese regelgeving van belang dat problemen met de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid worden gemeld aan de Europese wetgever. De Europese Commissie kan de benodigde informatie niet in isolement vergaren; daarvoor is actieve medewerking van de lidstaten noodzakelijk.

Uit recent onderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie blijkt dat het verkrijgen van accurate informatie over de handhaving een steeds belangrijker element van het Europese toezicht vormt (Adriaanse, 2008). Immers, zonder informatie is de Commissie niet op de hoogte van gebreken in handhaving of de handhaafbaarheid en kan ze ook geen actie

ondernemen om gebreken in de regels op te lossen. De Europese Commissie maakt in dit kader veel gebruik van zogeheten «soft law», dat wil zeggen niet-bindende instrumenten zoals richtsnoeren, werkdocumenten, mededelingen, goede voorbeelden en peer reviews (Adriaanse, 2008).

In ons onderzoek zien we dat voor alle zeven onderzochte verordeningen de Europese Commissie informatie ontvangt over de handhaving van de verordening. De mate waarin de Commissie informatie ontvangt over de Nederlandse handhaving wisselt per verordening. Voor alle onderzochte verordeningen is er een vorm van communicatie tussen Nederland en de Europese Commissie. Wij constateren dat de informatievoorziening vooral via drie kanalen verloopt: door (verplichte) rapportages, door overleg in «Brusselse» ambtelijke werkgroepen en door Europese controlemissies.

#### *Nationale rapportages*

De verordeningen 304/2003 (gevaarlijke stoffen), 111/2005 (drugsprecursoren) en 1774/2002 (dierlijke bijproducten) kennen een expliciete rapportageverplichting. Het Ministerie van VROM en de Centrale Dienst In- en Uitvoer van de Douane rapporteren jaarlijks aan de Europese Commissie over de handhaving in Nederland van verordening 304/2003 (gevaarlijke stoffen). Dit houdt in dat de Europese Commissie jaarlijks informatie over de hoeveelheden uitgevoerde gevaarlijke stoffen die in de verordening vermeld staan en een lijst met importeurs van die stoffen ontvangt.

Voor verordening 111/2005 (drugsprecursoren) zijn lidstaten verplicht om ten minste eenmaal per jaar alle relevante informatie over de uitvoering van toezichtmaatregelen van deze verordening schriftelijk aan de Commissie te leveren. Op basis van deze informatie stelt de Commissie in overleg met de lidstaten een verslag op over de werking van deze verordening. De Europese Commissie heeft voor verordening 1774/2002 (dierlijke bijproducten) in 2003 aan alle lidstaten gevraagd om informatie over de mate waarin de nationale regelgeving in overeenstemming is gebracht met de verordening. In aanvulling daarop heeft de Europese Commissie in 2004 de lidstaten verzocht om informatie over de door de overheid en/of het bedrijfsleven gesignaleerde knelpunten in de handhaving.

#### *Wergroepen «Brussel»*

We constateren dat op diverse beleidsterreinen werkgroepen zijn ingesteld voor overleg tussen lidstaten en de Europese Commissie, onder voorzitterschap van de Europese Commissie. In deze (informele) werkgroepen bespreken de lidstaten periodiek – vaak maandelijks – onder meer de knelpunten die ze tegenkomen in de handhavingspraktijk. Overkoepelende knelpunten in de door ons onderzochte verordeningen zijn de onduidelijkheden over de interpretatie van begrippen, de reikwijdte van verordeningen en de overlap met andere Europese regelgeving. Dit sluit aan bij ander recent onderzoek (Adriaanse, 2008).

Voor twee verordeningen zagen we voorbeelden van het in Europees verband bespreken van knelpunten in de handhaving. Zo heeft de werkgroep precursorencomité voor verordening 111/2005 (drugsprecursoren) dertig punten gesignaleerd die tot verschillende interpretaties in de lidstaten kunnen leiden en hiervan een document samengesteld (Europese Commissie, 2005a). De reactie vanuit Brussel over hoe om te gaan met deze punten is echter informeel en niet noodzakelijkerwijs de mening van de Europese Commissie als zodanig. Van een consequente terugkop-

peling door Nederland over de nationale praktijkervaring met Europese regelgeving is echter nog geen sprake (Raad van State, 2005).

#### *Europese controlemissies*

Voor drie verordeningen zijn Europese controlemissies uitgevoerd. Het aan de Europese Commissie gelieerde Europese Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart (EASA), heeft bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat-Luchtvaart de inspectieaanpak voor verordening 2042/2003 (luchtvaartuigen) onderzocht. EASA heeft op hoofdlijnen geconcludeerd dat de Inspectie Verkeer en Waterstaat bekwaam is om haar werkzaamheden voor deze Europese verordening naar behoren uit te voeren en dat ze de voorschriften uit de verordening naleeft. De EASA heeft vijf kleine verbeterpunten aangegeven.<sup>67</sup> De EASA heeft de resultaten van de EASA-audit naar de Europese Commissie gestuurd.

De Food and Veterinary Office (FVO) van de Europese Commissie heeft in 2004 en in 2007 bij de Voedsel- en Warenautoriteit onderzocht of de nationale controlesystemen een goede handhaving van verordening 1774/2002 (dierlijke bijproducten) garanderen. In 2007 concludeerde de FVO tijdens deze controle dat de Voedsel- en Warenautoriteit grotendeels adequate regelingen heeft getroffen en dat haar controleapparaat voldoet aan de Europese vereisten. Tekortkomingen heeft de FVO met name opgemerkt in sectoren met een laag risicoprofiel (zogenoemd categorie III materiaal), in het gebruik van handelsdocumenten in de detailhandel (levensmiddelenbranche) en de zuivelsector (COKZ),<sup>68</sup> alsmede in de administratie van gegevens in de detailhandel (Europese Commissie, 2007h).

Een vergelijkbaar onderzoek heeft de FVO in 2006 uitgevoerd voor 1831/2003 (diervoeding) (Europese Commissie, 2006). Daaruit blijkt dat de belangrijkste voorzieningen om de doelen van de voedselcontroles te realiseren aanwezig zijn.

#### **7.4 Evaluatie effectiviteit van de handhaving**

Over de effectiviteit van de handhaving van de zeven verordeningen is niets bekend. De Inspectie Verkeer en Waterstaat is in 2007 gestart met een drietal pilots effectmeting.<sup>69</sup> Eén van de drie pilots vindt plaats bij onderhoudsmanagementbedrijven en raakt dus direct de inspectiewerkzaamheden voor de verordening 2042/2003 (luchtvaartuigen). De inspectie heeft de te controleren bedrijven ingedeeld in verschillende risicoklassen. Een bedrijf in een hogere klasse wordt relatief vaak en intensief gecontroleerd. De inspectie wil in de pilot gaan kijken of meer of minder controles leidt tot verandering van de risicoklasse van het betreffende bedrijf en of dat verschil kan worden verklaard door de controles of door externe factoren.

Ook de Voedsel- en Warenautoriteit is bezig met het meten van de effecten van haar handhavingsactiviteiten onder meer op het terrein van verordening 1774/2002 (dierlijke bijproducten). De Voedsel- en Warenautoriteit wil verschillende ketens van dierlijke bijproducten in beeld brengen met behulp van haar instrument «Effectief toezicht» (VWA, 2005), met als doel de meest efficiënte en effectieve manier van handhaving te bepalen. Hiervoor zijn tot op heden zes pilots ontwikkeld (VWA, 2006). Wanneer de verschillende ketens van dierlijke bijproducten zullen zijn doorgelicht, verwacht de Voedsel- en Warenautoriteit in 2008 een grote evaluatie van het toezicht in de sector dierlijke bijproducten uit te voeren (LNV en VWA, 2008).

<sup>67</sup> Het gaat hier bijvoorbeeld over het ontbreken van een deadline voor het herzien van het onderhoudsprogramma of het ontbreken van een EASA formulier.

<sup>68</sup> Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel.

<sup>69</sup> Het onderzoeksdesign is in augustus 2007 afgerond.

De Algemene Inspectiedienst voert het project «Hamster» uit. Hoewel dit project geen evaluatie van de effectiviteit van haar handhavingsinspanningen is, kan het wel helpen bij het verbeteren van de kwaliteit van de handhaving. Met het project «Hamster» beoogt de inspectiedienst het aangiftepatroon van veehouders in kaart te brengen en waar nodig/wenselijk veranderingen door te voeren in het aangiftegedrag. Hierdoor kan de verspreiding van dierziekten worden tegengegaan en kunnen de controles effectiever plaatsvinden.

In figuur 14 vatten we onze bevindingen samen.

**Figuur 14 Evaluatie uitkomsten effectiviteit**

1774/2002 VWA	1774/2002 AID	304/2003 VI	782/2003 IVW	998/2003 VWA	998/2003 Douane	1831/2003 VWA	2042/2003 IVW	111/2005 Douane	
○	○	○	○	○	○	○	○	○	<b>VWA:</b> Voedsel- en Warenautoriteit <b>AID:</b> Algemene Inspectiedienst <b>IVW:</b> Inspectie Verkeer en Waterstaat <b>VI:</b> VROM-Inspectie

**Begrippen***Richtlijn*

Een Europees rechtsinstrument waarmee de nationale wetgevingen van de lidstaten onderling op elkaar worden afgestemd en dat de lidstaten een verplichting oplegt een bepaald resultaat te bereiken. De lidstaten wordt de bevoegdheid gelaten om vorm en middelen te kiezen.<sup>70</sup> De lidstaten moeten de richtlijnen binnen een bepaalde periode omzetten in nationale wet- en regelgeving.

*Verordening*

Een verordening is een algemeen verbindend voorschrift: «verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat».<sup>71</sup> Een verordening is als het ware een wet op Europees niveau: de bepalingen ervan vormen een rechtstreekse bron van rechten en verplichtingen voor allen die het betreft: particulieren, de lidstaten of de Europese instellingen zelf.

*Implementatie*

Bij richtlijnen: het proces van omzetting (ook wel «transpositie») van een EU-richtlijn in nationale wet- en regelgeving, waarbij inbegrepen het wegnemen van strijdige nationale regels en het creëren van de noodzakelijke uitvoerings- en handhavingsstructuren.

Bij verordeningen: het proces van het wegnemen van strijdige nationale regels en het creëren van de noodzakelijke uitvoerings- en handhavingsstructuren.

*Handhaven*

Het zorgen voor de naleving van rechtsregels door het uitoefenen van toezicht en/of het toepassen van een sanctie.<sup>72</sup>

*Toezicht*

Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

*Handhavingstekort*

Er is sprake van een handhavingstekort als de handhaving minder is dan wettelijk is voorgeschreven of dan nodig is om bepaalde beleidsdoelen te halen.

**Normen voor implementatie van richtlijnen**

Lidstaten dienen zorg te dragen voor een tijdige, juiste en volledige omzetting van richtlijnen in nationale wet- en regelgeving. Deze verplichting kan worden gezien als een *lex specialis* van de Gemeenschapstrouw van artikel 10 EG-verdrag.

De norm voor tijdigheid is gegeven in de richtlijn zelf: daarin wordt bepaald op welke datum de lidstaten de richtlijn moeten hebben omgezet.

Volgens vaste rechtspraak van het Europese Hof van Justitie kan een lidstaat zich niet beroepen op bepalingen, praktijken of toestanden van zijn interne rechtsorde ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van de

<sup>70</sup> Artikel 249 EG-verdrag.

<sup>71</sup> Artikel 249 EG-verdrag.

<sup>72</sup> (Algemene Rekenkamer, 2002)

door de richtlijn voorgeschreven termijnen en verplichtingen. Ook kunnen redenen die voortvloeien uit de complexiteit van de te implementeren materie de lidstaat niet vrijwaren van een veroordeling wegens niet-nakoming van de implementatieverplichting.

### **Normen voor handhaving van verordeningen**

#### *Normen voor implementatie handhaving in opzet*

Lidstaten dienen een verordening *goed* te implementeren. Ook deze verplichting kan worden gezien als een *lex specialis* van de Gemeenschapstrouw van artikel 10 EG-verdrag. De implementatie van een verordening is van voldoende kwaliteit indien er – voor zover nodig – tijdig een goede uitvoerings- en handhavingsorganisatie is gerealiseerd en eventuele strijdige nationale regels zijn weggenomen.

Er is geen vaststaande definitie voor wat «goed» precies betekent. Daarom heeft de Algemene Rekenkamer een expertmeeting georganiseerd met afgevaardigden van ministeries en inspecties. Zie deel III van dit onderzoek, dat te vinden is op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

We hebben de volgende vijf waarborgen gehanteerd voor het tijdig en goed in opzet regelen van de handhaving.

---

<b>Waarborg 1</b>	Taakaanwijzing op tijd
<b>Waarborg 2</b>	Overleg ministerie-handhaver vóór inwerkingtreding
<b>Waarborg 3</b>	Overleg ministerie-handhaver na inwerkingtreding
<b>Waarborg 4</b>	Controle ministerie op strijdige regelgeving
<b>Waarborg 5</b>	Melding van gewijzigde regelgeving aan handhaver

---

Deze waarborgen hoeven niet per se allemaal even zwaar te wegen. De eerste waarborg achten wij altijd noodzakelijk, omdat vanaf het moment dat de verordening van kracht is, de lidstaten de plicht hebben de verordening volledig toe te passen, c.q. te handhaven, wat bij een niet-tijdige taakaanwijzing van een handhaver niet mogelijk is. Indien niet aan waarborg 1 is voldaan, classificeren wij de handhaving als onvoldoende. De overige waarborgen zijn niet altijd expliciet noodzakelijk, maar zij zullen in veel gevallen een goede handhaving in de praktijk bevorderen. De waarborgen 2 tot en met 5 zijn daarom relevant.

De Algemene Rekenkamer hanteert al met al de volgende prioritering:

- Goede handhaving: aan alle vijf waarborgen is voldaan.
- Voldoende handhaving: aan vier waarborgen is voldaan, inclusief waarborg 1.
- Matige handhaving: aan twee of drie waarborgen is voldaan inclusief waarborg 1.
- Slechte handhaving: in alle overige gevallen.

#### *Normen inrichting en uitvoering handhaving in praktijk*

Het beginsel van de gemeenschapstrouw (artikel 10 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap) bepaalt dat de lidstaten verplicht zijn tot nakoming van Europese regelgeving. Dat betekent dat de ministeries voor Europese regelgeving in beginsel een handhaving

*plicht hebben, in tegenstelling tot voor nationale regelgeving waarvoor een handhavingsbevoegdheid geldt.*

Deze handhavingplicht stelt eisen aan de wijze waarop inspecties de handhaving inrichten.

- In beginsel is het beoogde nalevingsniveau 100%. Indien daarvan wordt afgeweken moeten de verantwoordelijke ministeries in overleg met hun handhaver(s) expliciet hebben gemaakt welk nalevingsniveau dan beoogd wordt en welke argumenten daarvoor zijn. Dat betekent dat prioriteiten en posterioriteiten door ministeries en handhavers zo helder mogelijk moeten zijn gesteld. Omdat een handhaver vrijwel nooit voldoende personeel en middelen zal hebben om alle door de wetgever opgedragen taken volledig uit te voeren moet een inspectie prioriteiten stellen. Op basis van een risicoanalyse zal de handhaver moeten inschatten welke taken wel, minder of niet uitgevoerd moeten worden. Voor een goede risicoanalyse moet zoveel als mogelijk gebruik gemaakt worden van kwantitatieve en kwalitatieve informatie, zoals controleverslagen, uitkomsten van enquêtes en systematische monitoring en brainstormsessies met alle betrokken actoren en is inzicht nodig in de doelgroepen die door de verordening worden geraakt (IG-Beraad Werkgroep Risicoanalyse, 2006; Justitie, 2007). De prioriteiten die de handhaver op basis van de uitkomsten van deze risicoanalyse stelt behoeven de goedkeuring van de betrokken bewindspersoon.
- De handhaver beschikt over een werk- of jaarplan waaruit duidelijk blijkt welke activiteiten (handhavingsniveau) hij in een bepaald jaar denkt te gaan verrichten om de nagestreefde doelen (beoogd nalevingsniveau) te bereiken. Dat plan is goedgekeurd door het verantwoordelijke ministerie.
- De handhaver moet richtlijnen hebben voor reacties op diverse vormen van normafwijking (welke reactie, binnen welke termijn uitgevoerd).
- Departementen en handhavers moeten voldoende inzicht hebben in het niveau van de feitelijke naleving van een verordening. Om dat te hebben moet de handhaver beschikken over een actueel bestand waarin alle toezichtsobjecten zijn opgenomen.
- Departementen en handhavers moeten investeren in het verkrijgen van inzicht in de relatie tussen handhaving en naleving (meten van de effectiviteit van de handhaving).
- Lidstaten mogen overtredingen van Europese regels op grond van artikel 10 van het EG-verdrag en volgens de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie niet gedogen. Tegen geconstateerde overtredingen moet derhalve sanctionerend worden opgetreden.
- De volksvertegenwoordiging moet over onderwerpen als beoogde en gerealiseerde handhavings- en nalevingsniveaus, en prioriteitstelling de gelegenheid hebben gekregen om zich uit te spreken.

### **Normen voor kwaliteit informatie**

Vanuit het oogpunt van democratische controle dienen de Staten-Generaal door het kabinet van juiste, volledige en toegankelijke informatie te worden voorzien.

### Richtlijnen

De Algemene Rekenkamer heeft een bestand gemaakt van alle richtlijnen die in de jaren 2001 tot en met 2006 moesten worden geïmplementeerd. Het bestand bevat in totaal 539 richtlijnen. De gegevens in het bestand zijn grotendeels ontleend aan de kwartaaloverzichten van de staatssecretaris van BuZa aan de Tweede Kamer (TK 21 109, vergaderjaren 1998–2007, nrs. 95 tot en met 176). De volgende Europese besluiten zijn *niet* opgenomen:

- kaderbesluiten (derde pijler);
- richtlijnen die geen gevolgen voor Nederland hebben;
- richtlijnen die geen omzetting behoeven omdat Nederland er reeds aan voldoet (bijvoorbeeld zuivere codificatierichtlijnen).

Wanneer in de kwartaaloverzichten bepaalde informatie ontbrak, hebben we het Europese wettenbestand Eur-lex – <http://eur-lex.europa.eu> – geraadpleegd of onze vragen voorgelegd aan de betrokken Nederlandse ministeries. Indien er meer nationale regelingen nodig zijn voor de omzetting van één richtlijn, is de datum van de laatste nationale omzettingsregeling genomen; wij gaan dus uit van de tijd die nodig was voor volledige omzetting van de richtlijn. Naast de analyse van het databestand hebben we studie gedaan naar ambtelijke en wetenschappelijke documenten en kamerstukken die op het terrein van de implementatie van richtlijnen zijn verschenen. Verder hebben we vooraf en tijdens het onderzoek gesprekken gevoerd met de direct betrokkenen op de departementen en met experts uit de academische wereld. Onze (concept)bevindingen zijn aan vertegenwoordigers van de departementen voorgelegd voor commentaar en voor verdere reflectie over mogelijke verbeterpunten.

Het bestand van richtlijnen is te raadplegen op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

### Verordeningen

Ter beantwoording van onze onderzoeksvragen over de *voorbereiding van de handhaving* van verordeningen hebben we op basis van Eur-lex een bestand gemaakt van verordeningen die in de periode 2001–2005 zijn gepubliceerd. Uit deze lijst hebben we een aselechte steekproef van 100 verordeningen getrokken. Voor deze verordeningen hebben we vragenlijsten aan de desbetreffende ministeries voorgelegd. Dit resulteerde in een bruikbare respons van 49 verordeningen.

Om te bepalen wat de belangrijkste waarborgen zijn voor een goede voorbereiding van de handhaving hebben we een expertbijeenkomst met afgevaardigden van ministeries en handhavende instanties gehouden. Dit heeft geresulteerd in de volgende vijf waarborgen.

<b>Waarborg 1</b>	Taakaanwijzing op tijd
<b>Waarborg 2</b>	Overleg ministerie-handhaver vóór inwerkingtreding
<b>Waarborg 3</b>	Overleg ministerie-handhaver na inwerkingtreding
<b>Waarborg 4</b>	Controle ministerie op strijdige regelgeving
<b>Waarborg 5</b>	Melding van gewijzigde regelgeving aan handhaver

Met behulp van deze waarborgen zijn de reacties van de ministeries over de 49 verordeningen geanalyseerd.

<sup>73</sup> Zie deel III op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) voor een uitgebreidere beschrijving van de onderzoeksaanpak.



We hebben negen verordeningen geselecteerd voor onze toets op de *kwaliteit van de handhaving in de praktijk*. Bij de selectie van die verordeningen hebben we de nadruk gelegd op onderwerpen die burgers en/of bedrijven het meest direct raken. Daarnaast hebben we gelet op een evenwichtige spreiding over de ministeries en handhavers.

## INBREUKPROCEDURES: VERGELIJKING TUSSEN LIDSTATEN

Inbreukzaken op grond van *te late omzetting* (2001–2006)\*

Te late implementatie		Totaal			Gemiddeld per jaar		
		I	A	H	I	A	H
1	Denemarken	182	56	21	36	11	4
2	Spanje	183	17	0	37	3	0
3	Zweden	222	81	22	44	16	4
4	<b>Nederland</b>	<b>226</b>	<b>37</b>	<b>10</b>	<b>45</b>	<b>7</b>	<b>2</b>
5	Finland	249	135	56	50	27	11
6	Duitsland	251	97	32	50	19	6
7	Ierland	253	94	33	51	19	7
8	Verenigd Koninkrijk	253	106	30	51	21	6
9	Oostenrijk	256	105	30	51	21	6
10	België	257	109	32	51	22	6
11	Frankrijk	264	143	54	53	29	11
12	Luxemburg	270	59	15	54	12	3
13	Portugal	314	193	56	63	39	11
14	Italië	321	171	51	64	34	10
15	Griekenland	336	152	18	67	30	4
<i>EU15</i>		<i>256</i>	<i>104</i>	<i>31</i>	<i>51</i>	<i>21</i>	<i>6</i>

\* Cijfers van de Europese Commissie (Europese Commissie, 2007a). I = ingebrekestelling; A = met redenen omkleed advies; H = hofzaak.

Inbreukzaken op grond van *onjuiste omzetting* (2001–2006)\*

Onjuiste implementatie		Totaal			Gemiddeld per jaar		
		I	A	H	I	A	H
1	Denemarken	16	5	0	3	1	0
2	Ierland	15	8	4	3	1	1
3	<b>Nederland</b>	<b>19</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
4	Zweden	21	13	5	4	2	1
5	Finland	23	16	4	4	3	1
6	België	23	14	7	4	2	1
7	Portugal	24	14	6	4	2	1
8	Luxemburg	26	13	7	4	2	1
9	Duitsland	27	17	10	5	3	2
10	Verenigd Koninkrijk	25	15	14	4	3	2
11	Griekenland	34	17	5	6	3	1
12	Oostenrijk	30	28	22	5	5	4
13	Spanje	40	29	14	7	5	2
14	Frankrijk	46	30	11	8	5	2
15	Italië	67	47	27	11	8	5
<i>EU15</i>		<i>29</i>	<i>18</i>	<i>10</i>	<i>5</i>	<i>3</i>	<i>2</i>

\* Cijfers van de Europese Commissie (Europese Commissie, 2007a). I = ingebrekestelling; A = met redenen omkleed advies; H = hofzaak.

**KABINETSMATREGELEN OM IMPLEMENTATIE TE VERSNELLEN  
(1989–2007)**

Jaar	Maatregel
1989	Kwartaalberichten over de implementatie van richtlijnen naar de Tweede Kamer
1992	<p>Aanwijzingen voor de regelgeving (AR) (Justitie, 1992):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Wetgevingsafdeling bij onderhandelingen over richtlijn betrekken AR 330</li> <li>– Termijn twee maanden voor implementatieplan na vaststelling gemeenschappelijk standpunt of (als er geen gemeenschappelijk standpunt is) na publicatie richtlijn AR 334</li> <li>– Ontwerp-AMvB minimaal negen maanden vóór implementatietermijn voorleggen aan Ministerraad (wetsvoorstel: minimaal 18 maanden) AR 335</li> <li>– Geen advies, extern overleg, ter inzage of voorpublicatie AR 336</li> <li>– Geen andere regels dan nodig AR 337</li> <li>– Aansluiten bij bestaande stelsel van wetgevingsinstrumenten AR 338</li> <li>– Delegatie naar lagere regelgeving AR 339</li> <li>– Verwijzing naar richtlijn (statisch of dynamisch) AR 341–2</li> </ul>
1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Geen advies-, overleg- en inspraakverplichtingen, met uitzondering van de Raad van State (artikel 1:7 Awb)</li> <li>– Geen verplichting tot voorpublicatie (artikel 1:8 Awb)</li> </ul>
1998	Instelling Interdepartementale Commissie Europees Recht/subcommissie ICER-U (uitvoering Europees recht)
2001	101 Praktijkvragen over de implementatie van EG-besluiten (Justitie, 1995)
2002	Draaiboek voor de wetgeving. Systematische beschrijving van de procedure. H.IX en bijlage B8 met model-implementatieplan (Justitie, 2002)
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Realistische omzettingstermijnen in onderhandelingen bewerkstelligen</li> <li>– Vervroegen overleg met Staten-Generaal</li> <li>– Aandringen op hogere prioriteit in Staten-Generaal voor implementatiewetgeving</li> <li>– «extra voorzieningen van intern-organisatorische aard» (niet toegelicht in brief) (BuZa, 2003a)</li> </ul>
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Versterking voortgangsbewaking (early warning) – omvorming naar elektronische database</li> <li>– Planning voor 51 richtlijnen die in april 2004 bekend zijn gemaakt</li> <li>– Vakministers gaan achterstanden met actieplannen wegwerken</li> <li>– Bij het wetsvoorstel de implementatiedatum van de richtlijn vermelden</li> <li>– Voorrangsregel: implementatiewetgeving gaat voor nationale wetsvoorstellen; als een minister afwijkt van deze regel, dan moet hij dit melden in de Ministerraad</li> <li>– Implementatiewetsvoorstellen en AMvB's direct naar ministerraad (geen onderraad/voorportaal)</li> <li>– Adviezen en toetsing (platforms, Actal, CBP, uitvoerings- en handhavingsorganen) zoveel mogelijk in voorfase (BuZa, 2004)</li> <li>– Wanneer de implementatiedatum nadert en de plenaire vergadering geen ruimte biedt, zal de griffier van de betrokken vakcommissie in overweging worden gegeven een wetgevingsoverleg aan te vragen, zodat de plenaire behandeling verkort kan worden</li> <li>– Implementatiewetgeving wordt met voorrang boven andere wetgevingsvoorstellen plenair geagendeerd in de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2004)</li> </ul>
2005	– Format implementatieplan vastgesteld (ICER-I vergadering van 26-1-2005)
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aankondiging permanent voortgangsbewakingssysteem (early warning) in ICER-kader</li> <li>– Kwartaaloverzichten aan de Tweede Kamer en de Eerste Kamer met een toelichting door de staatssecretaris van BuZa</li> <li>– In Memorie van Toelichting bij implementatiewetgeving aangeven in hoeverre de richtlijn keuzeruimte laat</li> <li>– Interbestuurlijke multidisciplinaire teams (Ministerraad, 2006)</li> </ul>

---

Jaar	Maatregel
2007	<ul style="list-style-type: none"><li>- Toezien dat departementen de hand houden aan de versnellingsmaatregelen (m.n. voorrangsregel wordt genoemd) uit brief van 9-11-04 (BuZa, 2007b)</li><li>- Eind 2007: ingebruikname voortgangsbewaking door middel van elektronische database (i-Timer)</li></ul>

---

**BIJLAGE 5****GEBRUIKTE AFKORTINGEN**

Actal	Adviescollege toetsing administratieve lasten
AFS	Anti-Fouling System
AID	Algemene Inspectiedienst
Amvb	Algemene maatregel van bestuur
AR	Aanwijzing voor de regelgeving
Aws	Algemene wet bestuursrecht
BEL	België
BNC	(Interdepartementale werkgroep) Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BuZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
COKZ	Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel
CPE	Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten
CTW	Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten
CYP	Cyprus
DEN	Denemarken
DG	Directoraat-Generaal
Douane-CDIU	Douane-Centrale Dienst In- en Uitvoer
DSI	Douane Sagitta Invoer
DUI	Duitsland
EASA	Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart
EEA	Europees Milieu Agentschap
EFSA	Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid
EMCDDA	Europees Waarnemingscentrum voor drugs en Drugsverslaving
EMSA	Europees Agentschap voor de Maritieme Veiligheid
EG	Europese Gemeenschap
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EST	Estland
EU	Europese Unie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FIN	(Ministerie van) Financiën
FIN	Finland
FIOD-ECD	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst – Economische controledienst
FRA	Frankrijk
FVO	Voedsel- en Veterinair Bureau van de Europese Commissie
GRI	Griekenland
HON	Hongarije
ICCW	Interdepartementale Commissie voor Constitutionele aangelegenheden en Wetgevingsbeleid
ICER	Interdepartementale Commissie Europees Recht
ICER-i	Interdepartementale Commissie Europees Rechtimplementatie
IER	Ierland
ITA	Italië
IWW	Inspectie van Verkeer en Waterstaat
JUST	(Ministerie van) Justitie

LET	Letland
LIT	Litouwen
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LUX	Luxemburg
MAL	Malta
NED	Nederland
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OLAF	Europees Bureau voor Fraudebestrijding
OOS	Oostenrijk
PBO	Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie
POL	Polen
POR	Portugal
POSS	Precursoren, Oorsprong, Strategische goederen en Sanctiewetgeving
REACH	Europese verordening voor Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemische stoffen
SK	Slowakije
SL	Slovenië
SPA	Spanje
TSJ	Tsjechië
U&H-toets	Uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidstoets
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VI	VROM-Inspectie
VK	Verenigd Koninkrijk
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWA	Voedsel- en Warenautoriteit
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WIP	Wet milieugevaarlijke stoffen Integratie Project
ZWE	Zweden

## LITERATUUR

### Publicaties

Adriaanse, P.C. e.a. (2008). *Implementatie van EU-handhavingsvoorschriften*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Algemene Rekenkamer (2001). *Milieuvervuiling door zeeschepen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 040, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2002). *Handhaving door rijksinspecties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 28 271, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2004a). *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 751, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2004b). *Fysieke controles op Europese subsidies voor boter*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 735, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005a). *Handhaven en gedogen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 050, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005b). *Voedselveiligheid en diervoeders*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 400, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008). *Terugblik 2008 Voedselveiligheid en diervoeders*. vergaderjaar 2007–2008 Tweede Kamer, 30 400, nrs. 8–9. Den Haag: Sdu.

Bekkers, V.J.J.M. (1993). Succes- en faalfactoren bij de uitvoering van EG-beleid. *Bestuurskunde*, 2, 192–200.

Bovens, M.A.P. en K. Yesilkagit (2005). De invloed van Europese richtlijnen op de Nederlandse wetgever. *NJb*, 10, 520–528.

BuZa (2002). *Uitvoering EG-richtlijnen*. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 21 109, nr. 110. Den Haag: Sdu.

BuZa (2003a). *Uitvoering EG-richtlijnen*. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 21 109, nr. 117. Den Haag: Sdu.

BuZa (2003b). *Uitvoering EG-richtlijnen*. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Tweede kamer, vergaderjaar 2002–2003, 21 109, nr. 116. Den Haag: Sdu.

BuZa (2004). *Uitvoering EG-richtlijnen*. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 21 109, nr. 144. Den Haag: Sdu.

BuZa (2006). *Kabinetsstandpunt Nederland in Europa – Europa in Nederland*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken met het kabinetsstandpunt inzake het advies van de Raad van State over de gevolgen van de Europese Unie voor de

Nederlandse staatsinstellingen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 993, nr. 27. Den Haag: Sdu.

BuZa (2007a). *Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 22 112, nr. 539. Den Haag: Sdu.

BuZa (2007b). *Uitvoering EG-richtlijnen*. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 21 109, nr. 168. Den Haag: Sdu.

BuZa (2008a). *Uitvoering EG-richtlijnen*. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 21 109, nr. 176. Den Haag: Sdu.

BuZa (2008b). *Uitvoering EG-richtlijnen*. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 21 109, nr. 177. Den Haag: Sdu.

BZK (2005). *Minder last, meer effect: zes principes van goed toezicht: Kaderstellende visie op Toezicht*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, bijlage bij 27 831, nr. 15. Den Haag: Sdu.

Commissie-Hoekstra (2007). *Met recht verbonden*. Verslag van de interdepartementale visitatie juridische functie en wetgeving.

Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving (1998). *Handhaven op niveau*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.

CTW (1990). *Implementatie van EG-regelgeving in de Nederlandse rechtsorde*. Advies 90/22. Den Haag: Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten.

ECORYS et al. (2006). *Nationale koppen op EG-regelgeving*. Rotterdam: ECORYS, OpdenKamp Adviesgroep en Europa Instituut.

Europese Commissie (2002). *Mededeling van de Commissie. Over de verbetering van de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht*. Brussel: COM(2002)725.

Europese Commissie (2005a). *Guidance document between the Commission services and the competent authorities of Member States on the implementation of the Community legislation on drug precursors*. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2005b). *Mededeling van de Commissie. Uitvoering van artikel 228 van het EG-verdrag*. Brussel: SEC(2005)1658.

Europese Commissie (2006). *Final report of a mission carried out in the Netherlands from 11 to 15 September 2006 in order to evaluate the implementation of measures concerning official controls on feed and compliance with requirements for feed hygiene*. Brussel: Directoraat-Generaal Gezondheid- en Consumentenbescherming, Directie F – Voedsel- en Veterinair Bureau.



- Europese Commissie (2007a). *Annex to the 24th Annual report from the Commission on monitoring the application of Community law (2006)*. Brussel: SEC(2007)976.
- Europese Commissie (2007b). *Een Europa van resultaten – toepassing van het Gemeenschapsrecht*. Brussel: COM(2007)502.
- Europese Commissie (2007c). *Evaluatie van de Lamfalussy-procedure. Bevorderen van de toezichtconvergentie*. Brussel: COM(2007)727.
- Europese Commissie (2007d). *Instruments for a modernised single market policy. Commission staff working document; provisional version*. Brussel: SEC(2007)1518.
- Europese Commissie (2007e). *Internal Market Scoreboard no. 16*. Brussel: juli 2007.
- Europese Commissie (2007f). *Internal Market Scoreboard: Member States need to focus on correctly applying Internal Market rules*. Brussel: IP/07/991.
- Europese Commissie (2007g). *Pilot van algemene audit 2007 – Nederland: verslag van een specifieke audit in Nederland van 26 februari tot en met 9 maart 2007 ter beoordeling van de tenuitvoerlegging van de gezondheidsvoorschriften inzake dierlijke bijproducten en de officiële controles van gelatine – deel A en B*. Brussel: Directoraat-Generaal Gezondheid- en Consumentenbescherming, Directie F – Voedsel- en Veterinair Bureau.
- Europese Commissie (2007h). *Pilot van algemene audit 2007 – Nederland: ter beoordeling van de tenuitvoerlegging van de gezondheidsvoorschriften inzake dierlijke bijproducten en van de officiële controles van gelatine – Deel B sectorspecifieke zaken*. Brussel: Directoraat-Generaal Gezondheid- en Consumentenbescherming, Directie F – Voedsel- en Veterinair Bureau.
- Europese Commissie (2007i). *A single market for 21st century Europe*. Brussel: COM(2007)724.
- EZ (2004). *Wet totstandkoming en implementatie EG-besluiten op het terrein van de energie, post en telecommunicatie*. Nader rapport. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 474, nr. 4. Den Haag: Sdu.
- EZ (2007). *Kabinetsplan aanpak administratieve lasten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 515 en 29 826, nr. 222. Den Haag: Sdu.
- Financiën (2008). *Uitvoering EG-richtlijnen*. Brief van de minister van Financiën. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 21 109, nr. 175. Den Haag: Sdu.
- Haersolte, J.C. en J.S. Van den Oosterkamp (2003). De coördinatie van Nederlandse standpunten over Europees recht en Europees beleid in de Haagse praktijk. *SEW*, 4, 129–140.
- Haverland, M. en M.H. Romeijn (2005). *Do member states make European policies work? Analysing the EU transposition deficit*. Leiden University working paper.

ICER (2002). *Verwijzing als implementatiemethode – advies 2002–09/89b*. Advies van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER).

ICER (2003). *Advies aanpak achterstanden bij de implementatie van Europese richtlijnen*. Brief van de Interdepartementale Commissie Europees Recht aan de voorzitter van de Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen, ter doorgeleiding aan de Ministerraad.

IG-Beraad Werkgroep Risicoanalyse (2006). *Leidraad objectgericht risicomangement door rijksstoezichthouders*. Den Haag: Intern document.

Inspectie Verkeer en Waterstaat (2005). *De koers verlegd: het nieuwe toezichtarrangement Koopvaardij*. z.pl.: eigen beheer.

Justitie (1992). *Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, van 18 november 1992, nr. 92M008337, houdende vaststelling van de Aanwijzingen voor de regelgeving*. Staatscourant. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Justitie (1995). *101 praktijkvragen over de implementatie van EG-besluiten*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Justitie (2002). *Draaiboek voor de wetgeving*. Den Haag: Sdu.

Justitie (2007). *Programmatisch Handhaven. Een gids voor de praktijk bij het rijk*. Den Haag: Expertise Centrum Rechtspleging en Handhaving.

Kortes, H.J.H.L. en K.A.E. Vervloet (2006). «Versnelde implementatie»: een dringende kwestie in te rustig vaarwater. *SEW*, 3, 92–101.

Kreveld, J.H. van (1993). Uitvoering van EG-regelingen in Nederland, Nationale en communautaire wetgevingsproblemen. *Bestuurskunde* 2, 165–174.

LNV en Financiën (2005). *Bijlage 4 in de kaderovereenkomst inzake de handhavingstaken door de Douane voor veterinaire eisen bij invoer van gezelschapsdieren genoemd in Verordening (EG) Nr. 998/2003*. Den Haag: eigen beheer.

LNV en VWA (2008). *Toezichtarrangement dierlijke bijproducten*. Den Haag: eigen beheer.

Mastenbroek, E. (2003). Surviving the deadline. *European Union Politics*, 371–395.

Mastenbroek, E. (2007). *The politics of compliance. Explaining the transposition of EC directives in the Netherlands*. Wageningen: Ponsen en Looijen BV.

Mastenbroek, E. en R.B. Andeweg (2004). *Europeanizing Dutch legislation. Paper presented at the conference «Europeanizing Legislation: the Subsidiarity Principle and the Practice of Law Making in EU Member States»*. Wenen: Political Academy.

Ministerraad (2006). *Notitie van BZ/DIE. Uitwerking kabinetsstandpunt «Nederland in Europa – Europa in Nederland» m.b.t. intra- en interdepartementale beleidsprocessen*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Raad van State (2005). *Referendum Europese Grondwet*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 993, nr. 22. Den Haag: Raad van State.

ROB (2004). *Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces*.

Steunenbergh, B. en M. Rhinard (2008). *Hare or turtle? Analyzing the transposition of European law in EU member states*. Leiden University. Working Paper.

Steunenbergh, B. en W. Voermans (2005). *De omzetting van Europese richtlijnen: instrumenten, technieken en processen in zes lidstaten vergeleken*. Leiden: Universiteit Leiden in opdracht van het WODC.

Tweede Kamer (1990). *Uitvoering EG-richtlijnen*. Verslag van openbare hoorzitting. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 109, nr. 22. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (1999). *Uitvoering EG-richtlijnen*. Lijst van vragen en antwoorden. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 21 109, nr. 97. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2004). *Uitvoering EG-richtlijnen*. Brief van het Presidium. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 21 109, nr. 142. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2007). *Uitvoering EG-richtlijnen*. Brief aan de minister-president, minister van Algemene Zaken, de minister van Justitie en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 21 109, nr. 173. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2008). *Europese Raad*. Brief van het Presidium aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 21 501-20, nr. 379. Den Haag: Sdu.

VROM-Raad (2008). *Brussels lof; handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid*. Den Haag: VROM-raad.

VROM (2008). *Uitvoering EG-richtlijnen*. Brief van de minister van VROM. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 21 109, nr. 174. Den Haag: Sdu.

VWA (2005). *Zicht op Toezicht, Effectief toezicht houden, hoe doe je dat?* Rapportage «Naar prestaties met effect». Den Haag: eigen beheer.

VWA (2006). *Jaarplan 2006*. Den Haag: eigen beheer.

VWA (2007a). *Diervoeder etiketten. Handhaven na Compliance Assistance*. Den Haag: Voedsel- en Warenautoriteit.

VWA (2007b). *Modernisering activiteiten levende dieren en levende producten*. Den Haag: eigen beheer.

VWA (2007c). *Regulier toezicht op categorie 1-, categorie 2- en categorie 3-materiaal*. Project OT06A302 Factsheet. Zutphen: Regio Oost, Afdeling Signalering en Ontwikkeling, Cluster dierlijke bijproducten.

VWA (2007d). *Toezicht op oorsprongbedrijven*. Deelproject OT06A302-A Factsheet. Zutphen: Regio Oost, afdeling Signalering en Ontwikkeling, Cluster dierlijke bijproducten.

VWS & Financiën (2005). *Bijlage 4 behorende bij de kaderafspraken inzake de samenwerking tussen het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Ministerie van Financiën bij de uitvoering van de niet-financiële douanetaken*. Den Haag: eigen beheer.

## **EU-wetgeving**

*Verordening (EG) nr. 1774/2002 van het Europees Parlement en de Raad van Ministers van 3 oktober 2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten*. Brussel: Publicatieblad Nr. L 273 van 10 oktober 2002.

*Verordening (EG) nr. 304/2003 van het Europees Parlement en de Raad van Ministers van 28 januari 2003 betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen*. Brussel: Publicatieblad Nr. L 063 van 6 maart 2003.

*Verordening (EG) nr. 782/2003 van het Europees Parlement en de Raad van Ministers van 14 april 2003 houdende een verbod op organische tinverbindingen op schepen*. Brussel: Publicatieblad Nr. L 115 van 9 mei 2003.

*Verordening (EG) nr. 998/2003 van het Europees Parlement en de Raad van Ministers van 26 mei 2003 inzake veterinairerechtelijke voorschriften voor het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren en houdende wijziging van Richtlijn 92/65/EEG van de Raad*. Brussel: Publicatieblad Nr. L 146 van 13 juni 2003.

*Verordening (EG) nr. 1831/2003 van het Europees Parlement en de Raad van Ministers van 22 september 2003 betreffende toevoegingsmiddelen voor diervoeding*. Brussel: Publicatieblad Nr. L 268 van 18 oktober 2003.

*Verordening (EG) nr. 2042/2003 van de Commissie van 20 november 2003 betreffende de permanente luchtwaardigheid van luchtvaartuigen en luchtvaartproducten, -onderdelen en -uitrustingsstukken, en betreffende de goedkeuring van bij voornoemde taken betrokken organisaties en personen*. Brussel: Publicatieblad Nr. L 315 van 28 november 2003.

*Verordening (EG) nr. 398/2004 van de Raad van Ministers van 2 maart 2004 tot instelling van een definitief antidumpingrecht op silicium uit de Volksrepubliek China*. Brussel: Publicatieblad Nr. L 066 van 4 maart 2004.

*Verordening (EG) nr. 111/2005 van de Raad van Ministers van 22 december 2004 houdende voorschriften voor het toezicht op de handel tussen de Gemeenschap en derde landen in drugsprecursoren*. Brussel: Publicatieblad Nr. L 022 van 26 januari 2005.

*Verordening (EG) nr. 1899/2005 van de Raad van Ministers van 27 juni 2005 betreffende het beheer van bepaalde beperkingen op de invoer van bepaalde ijzer- en staalproducten uit de Russische Federatie. Brussel: Publicatieblad Nr. L 303 van 22 november 2005.*