

Vergaderjaar 2007–2008

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 612

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 februari 2008

In september 2005 hebben onze beide ambtsvoorgangers het T.M.C. Asser Instituut gevraagd een pilot-onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden van een rijksbrede, permanente monitor. Een dergelijke monitor zou tot doel hebben het inzicht in de verhouding tussen de Europese regelgeving en de in Nederland geldende regelgeving te vergroten en bij te dragen aan kennis van de diverse wijzen waarop en de mate waarin het Europese recht ons nationale rechtsbestel beïnvloedt. Het desbetreffende onderzoeksrapport van het Asser Instituut met daarin voorstellen voor een onderzoeksmethode en voor de inrichting van zo'n permanente monitor is uw Kamer bij brief van 18 januari 2007 toegezonden door de vorige minister van Buitenlandse Zaken en de vorige, tevens huidige minister van Justitie¹. Daarbij hebben beide bewindslieden aangegeven de inhoudelijke reactie op het rapport vanwege de op dat moment bestaande demissionaire status van het kabinet over te laten aan het volgende kabinet. Thans doen wij uw Kamer hierbij de aangekondigde kabinetsreactie toekomen.

Het Asser Instituut heeft het pilot-onderzoek in overleg met de opdrachtgevers gericht op de beleidsvelden van het onderwijs en het milieu. De conclusie van het onderzoek is, dat het op zich mogelijk is de invloed van de Europese op de in Nederland geldende regelgeving te meten.

Voor de onderzochte terreinen leidde dit tot de constatering dat tenminste 66% (milieu) en 6% (onderwijs) van de regelgeving beïnvloed werd door Europese regelgeving. Hierbij ging het conform de onderzoeksopdracht om een zuiver kwantitatief onderzoek, waarbij dus de aantallen wél en niet beïnvloede regelingen tegen elkaar zijn afgewogen. Bij deze rekenkundige operatie moest het Asser Instituut keuzes maken, die uiteindelijk invloed hebben op de hoogte van de genoemde percentages. Ofschoon deze keuzes steeds expliciet door de onderzoekers zijn beschreven, geven deze wel aanleiding tot relativering van de uitkomsten van het verrichte onderzoek. Immers, als een andere, evenzeer redelijke opzet voor het onderzoek

¹ Kamerstukken II, 2006–2007, 22 112, nr. 487.

zou zijn gekozen, zou dit tot wezenlijk andere onderzoeksresultaten hebben geleid¹.

Dit laatste betekent, dat steeds vraagtekens zullen zijn te plaatsen achter onderzoeksresultaten in de vorm van percentages «wel en niet door Brussel beïnvloede regelgeving», welke onderzoeksmethode men ook heeft gevolgd. Alleen al daarom achten wij het niet aannemelijk, dat de door het Asser Instituut voorgestelde rijksbrede, permanente monitor straks zal blijken een werkelijk zinvol sturingsinstrument te kunnen zijn. Sterker gezegd, een dergelijke monitor brengt veeleer het risico met zich, dat het debat over de gewenste verhouding tussen Europese en nationale zeggenschap op wetgevingsterrein zich versmalt tot een discussie over (de juistheid van) percentages. Tegenover de betrekkelijk geringe waarde van de voorgestelde permanente monitor staan tegelijkertijd de daarmee gemoeide kosten. In overleg met het Asser Instituut worden deze voor de opbouwfase vooralsnog geschat op circa 345 000 euro en voor het bijhouden van de monitor op jaarlijks 50 000 euro – dit alles exclusief BTW en exclusief de benodigde capaciteitsinzet voor begeleiding vanuit de betrokken wetgevingsdepartementen. Gelet op de hoeveelheid geld en tijd die met de voorgestelde permanente monitor zullen zijn gemoeid, afgezet tegen de toch betrekkelijke waarde van de uitkomsten van de voorgestelde permanente monitor, meent het kabinet van de oprichting daarvan te moeten afzien.

Dit neemt niet weg, dat het kabinet positief staat tegenover het voorstel van het Asser Instituut om in het Basiswettenbestand wetten.nl de eventuele Europese oorsprong van de Nederlandse wet- en regelgeving te vermelden. Het kabinet onderscheidt hierbij in een aanpak voor de korte en een voor de langere termijn.

Voor de korte termijn wil het kabinet komen tot een betere ontsluiting van de beschikbare informatie over implementatie, die op algemeen toegankelijke wijze en in geconsolideerde vorm opgeslagen zou moeten worden. Daartoe voert het ministerie van Justitie op dit moment een haalbaarheidsstudie uit naar de opname van actuele kruisverwijzingen tussen Europese en nationale regelgeving in wetten.nl – dit mede met het oog op de budgettaire dekking die gevonden moet worden voor de kosten van de technische aanpassingen die dit vereist.

Hiermee zou departementen een bruikbaar instrument geboden worden om de kwaliteit van wetgeving op het vlak van implementatie te bevorderen, doordat bij voorgenomen wijzigingen van regelgeving op één niveau (Europees of nationaal) in een enkele oogopslag te zien is, welke regelgeving op het andere niveau geraakt wordt. Een bijkomend voordeel is dat gaandeweg op basis van deze databank een steeds beter en diepgaander overzicht kan worden verkregen van de nationale wet- en regelgeving, die een Europese oorsprong kent².

Deze voorziening zou in ieder geval benut moeten worden om bij nieuwe Europese regelgeving de kruisverwijzingen te registreren. Wat betreft de langere termijn, is het dan vervolgens de vraag of, en zo ja op welke wijze, het haalbaar is om hetzelfde ook voor de reeds bestaande Europese regelgeving in relatie tot de bestaande nationale regelgeving te doen. Dit «of, en zo ja op welke wijze» zal door een interdepartementale werkgroep worden gezien.

Naar aanleiding van de ontvangst van de in de eerste alinea genoemde brief van 18 januari 2007 is vanuit de vaste commissie voor Europese Zaken nog verzocht in deze kabinetsreactie stil te staan bij een tweetal andere onderwerpen. Het betreft hier de mogelijkheid van een *kwalitatief-gericht onderzoek* naar de invloed van de Europese regelgeving op de in Nederland geldende wet- en regelgeving en het fenomeen van *gold-plating* bij implementatie van Europese richtlijnen.

¹ Een voorbeeld ter illustratie hiervan: indien een aantal implementatieregelingen wordt samengevoegd tot een enkele regeling zonder dat er inhoudelijk gezien ook maar iets aan hetgeen geregeld is, wordt veranderd, daalt in de door het Asser Instituut gekozen opzet het uiteindelijke percentage beïnvloede nationale regelgeving; in plaats hiervan zou echter met ten minste even veel recht bepleit kunnen worden dat in deze situatie het percentage gelijk zou moeten blijven; dit laatste vereist dan wel dat een andere definiëring/meetmethode van «invloed» wordt gekozen.

² Hieronder moet mede worden begrepen regelgeving van nationale oorsprong, die later is gemeld aan de Europese Commissie, omdat de desbetreffende regelgeving als implementatie van een nadien vastgestelde Europese richtlijn kan worden beschouwd.

Wat betreft het eerstgenoemde onderwerp, merken wij op dat het in kwalitatief/inhoudelijke zin meten van de invloed van Europese regelgeving waarschijnlijk nog vele malen complexer zal blijken te zijn dan een kwantitatief onderzoek door – op de wijze van het Asser-onderzoek – «gewoon te tellen». Voor dit laatste onderzoek dienden, als gezegd, al zekere arbitraire keuzes te worden gemaakt.

Bij een kwalitatief gericht onderzoek verwachten wij dat dit, gezien de complexiteit daarvan, a fortiori het geval zal zijn. Voor ons is dit al voldoende reden te concluderen dat het geen aanbeveling verdient een onderzoek te starten dat enkel zou zijn gericht op het ontwikkelen van een meetmethode om kwalitatieve invloed uit te drukken.

Zinvoller dan een aanpak gericht op enkel monitoring van de invloed van Europese regelgeving op de nationale rechtsorde (ongeacht of deze monitoring nu in kwantitatieve dan wel kwalitatieve zin plaats vindt) achten wij het om deze invloed te behandelen als een belangrijk onderdeel van het nationale wetgevingsbeleid, dat ziet op het leggen van de verbinding tussen Europese en nationale regelgeving. In de nota «Integraal wetgevingsbeleid» van de minister van Justitie, die naar verwachting dit voorjaar aan uw Kamer zal worden aangeboden, zal hieraan uitvoerig aandacht worden besteed. Wat betreft de tweede, door de Kamercommissie genoemde kwestie van *goldplating*, volstaan wij hier met een verwijzing naar de op 2 november jl. door de staatssecretaris van Economische Zaken aan uw Kamer toegezonden brief naar aanleiding van een in de jaren 2006 en 2007 door het ministerie van Economische Zaken uitgevoerde vervolginventarisatie van zogenoemde nationale koppen op Europese regels.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin