

# De invloed van Europa op overheidstoezicht in Nederland

## Samenvatting

*Tijdens het Algemeen overleg van 18 januari 2006 dat (onder meer) ging over de brief van de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK) d.d. 12 oktober 2005 bij de Kaderstellende Visie op Toezicht "Minder last meer effect" (27831, nr. 15), informeerde de heer Haverkamp naar de invloed van Europese regelgeving op toezicht. De minister voor BVK heeft daarop toegezegd de beantwoording van deze vraag mee te nemen in de eindejaarsbrief 2006 over toezicht. Deze vraag wordt hier beantwoord. Daartoe zijn de ervaringen geïnventariseerd van een aantal rijksinspecties en markttoezichthouders met toezicht op de naleving van regelgeving uit Europa. De belangrijkste bevindingen worden hieronder samengevat.*

*De rol van het nationale toezicht is binnen de Europese beleidscyclus is allereerst die van handhaver van Europese regelgeving. Het nationale toezicht moet waarborgen dat het Europese recht volledig en effectief wordt toegepast en nageleefd. Deze rol impliceert ook dat het toezicht terugkoppelt naar het nationale beleidsministerie in kwestie en naar de Europese wetgever. De Europese beleidscyclus kan alleen goed werken, als alle schakels daarin, dus ook het toezicht, alert en "Europa-georiënteerd" functioneren.*

*De rol van het toezicht is zeker niet onbelangrijk, gezien de risico's van het niet conform de EU-uitgangspunten handhaven. Als Nederland niet aan haar verplichtingen voldoet, is zij als lidstaat EG-rechtelijk aansprakelijk, ongeacht of het falen is veroorzaakt door rijk(sinspectie) of decentrale overheid.*

*In het primaire EG-recht (te vinden in EU-verdragen) zijn weinig aanknopingspunten te vinden voor het nationale toezicht; dit verplicht lidstaten niet tot het hebben van specifieke vormen van toezicht en zelfs niet tot het hebben van algemeen toezicht, behalve echter wanneer dat expliciet in een Europees besluit (of door de Europese rechter) wordt voorgeschreven. Het secundaire EG-recht (in richtlijnen, verordeningen e.d.) geeft een concretere invulling aan overeengekomen verplichtingen en dit recht dwingt Nederland de resultaten te behalen die in EG-verband zijn afgesproken. Daar komt ook het toezicht in beeld.*

*In de praktijk hebben bijna alle rijksinspecties meer of minder te maken met Europese regelgeving. Wel zijn de beleidsterreinen en als gevolg daarvan de organisatie van het toezicht onderling zeer verschillend.*

*De ervaringen van de inspecties met het toezicht houden op de naleving van Europese regelgeving zijn geïnventariseerd aan de hand van de volgende coördinatiemechanismen:*

- *Vrijwillige samenwerking. Dit zijn vrijwillige activiteiten, die samenhangen met de Europese regelgeving. Zij variëren van het delen van ervaringen tot het actief informeren, ondersteunen of concreet samenwerken in projecten. De meeste inspecties vinden deze vormen van vrijwillige samenwerking nuttig.*
- *Verplichte samenwerking en/of informatieverstrekking. Bij verplichte informatieverstrekking kan het doel puur informatief zijn. Europa kan bijvoorbeeld voorschrijven bepaalde ontwikkelingen te volgen of vroegtijdig te signaleren, waardoor preventie (van bijvoorbeeld epidemieën) of vroege interventie mogelijk is. Er kan ook sprake zijn van een vorm van verplichte samenwerking bij het toezicht. Dit bevordert de uniforme handhaving binnen de lidstaten.*

- *Verplichte nationale controle. Europese regels kunnen de soort controle voorschrijven of bepaalde (kwaliteits)eisen aan de controle stellen. Het doel van dit soort regels is het verzekeren van een adequaat niveau van controle in de lidstaten.*
- *Verplichte nationale sancties. Strafrechtelijke) handhaving en sanctionering is in beginsel een soevereine bevoegdheid van de lidstaten. Wel kan Europa richtlijnen of verordeningen vaststellen die bepalingen bevatten over sanctionering. Er kan dan worden voorgeschreven op welke wijze een overtreding van regels moet worden bestraft. Daarbij worden soms sancties voorgeschreven die in Nederland - buiten de sfeer van het gemeenschapsrecht - zelden voorkomen. Overigens komt dit type voorschrift niet veel voor.*
- *Controle door de Europese Commissie. Dergelijke controle heeft tot doel de uniformiteit van de handhaving, en daarmee rechtsgelijkheid, maximaal te regelen. De controle kan ook worden uitgevoerd door een daartoe ingesteld agentschap.*

*Het in het leven roepen van onafhankelijke Europese agentschappen met toezichhoudende bevoegdheden is een trend aan het worden. Zij verzamelen in toenemende mate input voor het beleid van de Europese Commissie.*

*Uit de ervaringen van het nationale toezicht blijkt dat de invloed van Europa toeneemt, overigens verschillen tempo en impact per beleidsterrein. Dat maakt het moeilijk om voor alle inspecties eensluidende conclusies te trekken. Wel is zeker dat de uitdijende Europese regelgeving meer en meer de kwaliteit en kwantiteit, vorm en inhoud van het Nederlandse toezicht zal bepalen. Dit biedt kansen voor het nationale toezicht zoals kennisdeling, expertiseontwikkeling en de mogelijkheid gezag op te bouwen in Europa. Ook neemt naarmate het toezicht op de naleving van Europese regelgeving aan strengere eisen moet voldoen, de transparantie en rechtsgelijkheid tussen lidstaten toe. Dat zijn positieve ontwikkelingen.*

*Maar er kunnen nadelen optreden. 'Europa' betekent vaak meer werkdruk voor rijksinspecties; deze houdt niet altijd gelijke tred met de beschikbare capaciteit (menskracht, professionaliteit en kennis). 'Europa' leidt soms ook tot verlegging van prioriteiten. Europese regels kunnen verder strijdig zijn met politieke wensen of met het beleid van lidstaat Nederland. Het gevolg kan zijn dat inspecties taken moeten uitvoeren die minder passen binnen het nationale beleid. Tot slot kan Europese regelgeving ook leiden tot meer nationaal toezicht, als zij de oprichting van nieuwe Nederlandse agentschappen of zelfstandige bestuursorganen oplegt..*

*De communautarisering van het toezicht vraagt van de inspecties een steeds (pro)actievere rol te spelen binnen Europa. Alleen zo kunnen zij invloed uitoefenen op ontwikkelingen en (wetgevings)initiatieven afkomstig uit Europa. Zij dienen die invloed niet alleen aan te wenden in Brussel, maar ook binnen het nationale beleidsvormingsproces en bij 'counterparts' in de andere lidstaten, zowel in het formele als in het informele circuit.*

*Uiteraard blijft het daarnaast zaak voor de inspecties om het Nederlandse kabinetsbeleid op toezicht, zoals neergelegd in de Kaderstellende Visie op Toezicht, uit te dragen en uit te leggen in Brussel.*

## **Inleiding**

De Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 ("Minder last, Meer effect") vormt in Nederland – ook als het gaat om Europa - het referentiekader op het gebied van toezicht en handhaving voor de komende jaren. Europa krijgt in deze kabinetsvisie echter relatief weinig aandacht. Dit was tijdens het Algemeen Overleg van 18 januari 2006 met de voormalige minister voor BVK over (onder meer) de brief d.d. 12 oktober 2005 bij de Kaderstellende Visie op Toezicht (27831, nr.15; hierna KVoT) aanleiding voor de vraag van de heer Haverkamp naar de concrete invloed van Europese regelgeving op toezicht en de wijze waarop daarmee wordt omgegaan<sup>1</sup>. De toenmalige minister voor BVK heeft daarop een rapportage over het toezicht, waarin aandacht wordt besteed aan Europese regelgeving toegezegd. Vervolgens heeft hij brief van 21 maart jl. aan de Tweede Kamer laten weten dat Europa - inclusief de beantwoording van de vraag van de heer Haverkamp - zal worden meegenomen in de integrale eindejaarsrapportage 2006 over de vorderingen bij departementen en inspecties inzake de implementatie van de KVoT. Deze beantwoording wordt hieronder gegeven.

Vooraf aan de vraag naar invloed van Europa op het nationale toezicht gaat de vraag wat de rol van dat toezicht is in het licht van Europese regelgeving. Europese regelgeving staat niet op zichzelf. Europese besluiten tot wet- en regelgeving komen altijd tot stand met medewerking van de lidstaten. Zij worden ook door de lidstaten uitgevoerd en gehandhaafd. Wel bestaat bij de handhaving van nationale regels van EG-origine minder vrijheid dan bij handhaving van zuiver nationale regels.

Voor de Nederlandse rechter, het Nederlandse bestuur, de Nederlandse wetgever en het Nederlandse toezicht geldt dat ze zijn niet alleen bezig met het omzetten, uitvoeren, toepassen, handhaven en interpreteren van het Europese recht, maar dragen ook zelf bij aan wetgeving en rechtsvorming op Europees niveau. Zij zijn allemaal onderdeel van één en dezelfde beleidscyclus.

De rol van het nationale toezicht is binnen deze cyclus allereerst die van handhaver van Europese regelgeving. Het nationale toezicht moet waarborgen dat het Europese recht volledig en effectief wordt toegepast en nageleefd. Bij deze rol past ook past dat het toezicht terugkoppelt naar het nationale beleidsministerie in kwestie en naar de Europese wetgever. De Europese beleidscyclus kan alleen goed werken, als alle schakels daarin, dus ook het toezicht, alert en "Europa-georiënteerd" functioneren. De Europese cyclus is in dit opzicht niet anders dan de nationale cyclus, waarin bijvoorbeeld handhavingstoetsen praktijk zijn.

De rol van het toezicht is zeker niet onbelangrijk, gezien de risico's van het niet conform de EU-uitgangspunten en aanwijzingen handhaven. Als Nederland niet aan haar verplichtingen voldoet, is een verdragsinbreukprocedure tegen Nederland mogelijk. Nederland is als lidstaat aansprakelijk, ongeacht of het falen is veroorzaakt door rijk(sinspectie) of decentrale overheid.

---

<sup>1</sup> Letterlijke weergave vraag van de heer Haverkamp: "De KVoT is bescheiden waar het gaat om inzicht te geven in de invloed die Europese regelgeving op het nationale toezicht. In de kadernotitie over het toezicht wordt stilgestaan bij de invloed die Europese regelgeving heeft op het toezicht. Het blijft echter bij de constatering dat "Europa best belangrijk is". Kan de minister concreet maken hoe de regering in de toekomst zal omgaan met Europese regelgeving?"

## 2 Afbakening

Deze rapportage is gebaseerd op een onderzoek onder een aantal rijksinspecties: dat zijn de diensten/agentschappen, vertegenwoordigd in het Beraad van Inspecteurs-Generaal, en dat alleen voor zover deze belast zijn met het toezicht op de naleving van Europese regelgeving; dat zijn momenteel:

- Arbeidsinspectie (AI)
- Algemene Inspectiedienst (AID)
- Agentschap Telecom (AT)
- Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW)
- Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ)
- Inspectie van het Onderwijs (IvHO)
- Voedsel en Waren Autoriteit (VWA)
- VROM Inspectie (VI)
- Inspectie Jeugdzorg (IJZ)
- Staatstoezicht op de Mijnen (SodM)
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV)

Sommige nationale toezichthouders (bijvoorbeeld VWA, IGZ, AID, Agentschap Telecom en IVW) hebben intensief te maken met direct werkende Europese regels en in bepaalde gevallen met een door Europa opgelegde wijze van toezicht. Weer andere toezichthouders hebben niet (IJZ) of in veel mindere mate (IOOV) met Europese regels te maken.

Daarnaast is er een aantal markttoezichthouders, waaronder de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA) en de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA), die veel met Europese regelgeving te maken heeft. Hieraan wordt in een paragraaf 5 apart aandacht besteed.

## 3 Ontwikkelingen binnen Europa in het denken over toezicht

Toezicht op Europese regelgeving (en de handhaving ervan) is tot dusverre in belangrijke mate een nationale aangelegenheid. Primair verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van een regel is de lidstaat of instelling die belast is met de uitvoering van die regel, het zogenaamde 1<sup>e</sup> lijns toezicht. Bij uitvoering door lagere overheden van oorspronkelijk Europese regels worden deze gecontroleerd door het rijk, die in dat geval als 2<sup>e</sup> lijns toezichthouder optreedt.

Ook de wijze waarop het toezicht op Europese regels georganiseerd en uitgevoerd wordt, is (behoudens Europees mededingingsrecht, staatssteun, structuurfondsen en landbouwsubsidies) vooralsnog de verantwoordelijkheid van de 1<sup>e</sup> lijns toezichthouders. De Kaderstellende Visie op Toezicht is daarbij richtinggevend.

De Europese Commissie heeft de algemene toezichtstaak met betrekking tot de naleving van het gemeenschapsrecht in lidstaten. In eerste instantie gaat dat vaak om 2<sup>e</sup> lijns toezicht ("toezicht op toezicht") maar in toenemende mate ook om 1<sup>e</sup> lijnstoezicht. Het 2<sup>e</sup> lijns toezicht houdt in de Europese Commissie beoordeelt of een terrein juridisch zodanig is vormgegeven dat de naleving van het EG-recht in de lidstaten goed verankerd en verzekerd lijkt. De Commissie ziet zich dan vooral als controleur van het werk op dit gebied van de lidstaten. Dit 2<sup>e</sup> lijns toezicht heeft als doel: het wegnemen van distorsies, het intensiveren van de nationale handhaving en

fraudebestrijding. Het uitsluitend houden van 2<sup>e</sup> lijns toezicht blijkt op veel terreinen onvoldoende te zijn om verzekerd te zijn van (gelijkwaardige) handhaving door de lidstaten. Dat speelt met name als de animo van lidstaten bij een effectieve handhaving van het gemeenschapsrecht negatief wordt beïnvloed door wantrouwen over de handhavingsinspanningen van andere lidstaten. In die gevallen kan tevens 1<sup>e</sup> lijns toezicht door de Commissie nodig zijn.

Sinds eind jaren '80 is Europa verder gaan ingrijpen in het handhavingproces in de lidstaten op die terreinen die direct de begroting van de EU raken; dat geldt bijvoorbeeld voor subsidies in het landbouwbeleid.

Een andere mogelijkheid die de Commissie heeft om Europese richtlijnen te 'handhaven' is art. 226 EG. Het artikel geeft de Commissie de bevoegdheid om lidstaten voor het Hof van Justitie te dagen. Het kan het voorkomen dat de centrale overheid op de vingers wordt getikt voor het niet nakomen van Europese (handhavings) verplichtingen door een of meer decentrale overheden. Achteraf wordt de eventuele schade dan vaak via de Nederlandse rechter alsnog op de decentrale overheid verhaald.

De overtuiging dat de EU zijn verantwoordelijkheid moet nemen voor het consistent en effectief handhaven van Europese regels binnen de EU wint steeds meer veld. Daarbij speelt de vraag op welke wijze de communautaire beïnvloeding van controle in de lidstaten het best kan gebeuren.

Ruim veertig procent van de administratieve lasten is het gevolg van Europese wet- en regelgeving. Mede dankzij actieve inzet van Nederland bestaat ook binnen Europa aandacht voor "better regulation", de terugdringing administratieve (inclusief toezichtlasten) lasten afkomstig uit Europa.

#### **4 Hoe kan Europese regelgeving de rijksinspecties beïnvloeden?**

Er is sprake van een grote variëteit in de wijze waarop Europese instellingen invloed uitoefenen op het nationale toezicht. Aard, omvang, inhoud, frequentie, werkwijze<sup>2</sup> en kwaliteit<sup>3</sup> van het toezicht, als ook de vorm en methoden van inspecteren, informeren en interveniëren kunnen door Europa worden bepaald. In verordeningen, richtlijnen en 'soft law-documenten' stelt zij eisen aan de aard en intensiteit van het toezicht en de op te leggen sancties<sup>4</sup>. Brussel streeft steeds vaker naar

---

<sup>2</sup> In de Europese administratieve werkgroepen, waaraan het Agentschap Telecom deelneemt worden bij voorbeeld gemeenschappelijke afspraken gemaakt over categorieën overtreders die speciale aandacht verdienen, over het effect van de Europese regels en de vormen en methoden van toezicht houden.

<sup>3</sup> Een voorbeeld: De EU arbeidsinspecties kennen een gezamenlijke vrijwillige code "the common principles of inspection". Ze zijn een uitwerking van ILO verdrag 81 over de inrichting van nationale Arbeidsinspecties in de Industrie en Dienstensector, ondertekend door alle EU landen en ILO verdrag 128 over de inrichting van Arbeidsinspecties in de landbouw, dat door een aantal EU landen waaronder Nederland getekend. Op basis van de common principles lichten arbeidsinspecties elkaars nationale systemen door in de vorm van "peer reviews".

<sup>4</sup> Het Agentschap Telecom en vergelijkbare inspecties in andere lidstaten zijn verplicht om maatregelen te treffen tegen de industrie/handel van apparaten als zij apparaten op de markt brengen die niet aan de gestelde eisen voldoen en dit te melden aan de Europese commissie (bijv. verkoopverbod) Deze

harmonisering van sancties en sanctiestelsels uit een oogpunt van bewaking of verkrijging van een “level playing field” op de Europese markt. Zo wordt voorkomen dat het nationale bedrijfsleven of de consument op achterstand wordt gezet door verschillende wijzen van handhaving binnen de lidstaten.

Daarnaast nemen Europese agentschappen<sup>5</sup> een steeds belangrijker plek in bij de bewaking van de kwaliteit van het toezicht in de lidstaten. Dat doet de vraag rijzen of de verhouding tussen deze agentschappen en het nationale toezicht altijd helder is. Die Europese regelgeving hoeft niet altijd in het nationale beleid, de nationale ontwikkelingen te passen. Theoretisch bestaat de kans dat Europese regels onderling strijdig zijn en daardoor problemen veroorzaken voor de inspecties in de lidstaten. Europa kan leiden tot een verschuiving in prioriteiten<sup>6</sup>, aandachtsgebieden en werkwijze van nationale inspecties. Zo is de werkwijze van de IGZ inzake het farmaceutisch toezicht aan het veranderen in de zin dat er meer nadruk komt te liggen op het controleren of de wetgeving feitelijk wordt nageleefd in plaats van nagaan of de voorwaarden voor verantwoord werken aanwezig zijn. Ook verschuiven de prioriteiten van het toezicht daar op fabricage naar toezicht op distributie. Het is dus zaak voor het beleid inspecties vroegtijdig bij nieuw Europees beleid te betrekken.<sup>7</sup>

De denkbeelden van de Kaderstellen Visie op Toezicht kunnen in beginsel ook toegepast worden bij de handhaving van Europese regels. Deels zijn binnen Europa vergelijkbare trends waarneembaar als in Nederland. Zo wordt op het gebied van voedselveiligheid, productveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn in Europees verband samengewerkt waar het gaat om risicobeoordeling en risicocommunicatie. In de praktijk kunnen zich fricties voordoen met de wensen van Europa. Zo heeft Europa soms wat meer moeite met private vormen van toezicht, zoals certificering<sup>8</sup>. Europa kan een voorkeur hebben voor sancties, die minder goed passen in het nationale beleid. Binnen Europa zijn er verschillen in handhavingsprioriteit. In Nederland wordt anders omgegaan met de eigen verantwoordelijkheid van de burger dan in de rest van Europa. Dat betekent dat soms een lidstaat vraagt actie te ondernemen terwijl een nationale inspectie dat niet zou doen vanwege het geringe risico. Binnen Europa is het handhavingsbeleid vaak per product georganiseerd en nog niet per bedrijfskolom.

---

procedure wordt algemeen aangeduid als de “vrijwaringsprocedure”. De Europese commissie toetst of de inspecties wel de juiste maatregelen hebben genomen en betreft daarin ook de overige inspecties.

<sup>5</sup> Voor informatie over agentschappen, zie voetnoot 12.

<sup>6</sup> Volgens IGZ gaan prioriteiten op het gebied van farmacie en medische hulpmiddelen voortvloeiend uit Europa in zekere zin voor, want ‘noblesse oblige’.

<sup>7</sup> Een voorbeeld: De AID wordt goed betrokken bij de vorming van het Europese beleid. Nieuw Europees beleid wordt via de beheerscomités ontwikkeld. De AID krijgt in een vroeg stadium beleidsvoorstellen voor de beoordeling op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voorgelegd en ondersteunt in een aantal gevallen de beleidsdirecties direct in de beheerscomités. In de visserijsector neemt de AID deel aan expertgroepen, die nieuwe controlemethodieken uittesten. Tevens maakt de AID - als agentschap - een inschatting van de benodigde capaciteit die nodig is om een Europees programma uit te voeren.

<sup>8</sup> Dit gaat overigens niet op voor het werkterrein van de Voedsel- en Waren Autoriteit.

Het participeren in Europese verbanden en netwerken stelt eisen aan de professionalisering en van de inspecties en hun inspecteurs. Inspecties kunnen geconfronteerd worden met een tekortschietend niveau van hun inspecteurs als het gaat om het meepraten in Brussel. Het is verder zo dat de inzet van de beste inspecteurs voor Europa kan leiden tot niveauperlies elders in inspectie-organisatie.

Omdat de Europese Commissie meestal niet zelf (1<sup>o</sup> lijns) toezicht houdt op de naleving door de lidstaten, krijgt zij geen terugkoppeling over de naleef- en handhaafbaarheid en fraudebestendigheid van EU-regels. Het is dan ook aan de lidstaten om de eisen waaraan goede regelgeving moet voldoen in de gaten te houden, zodat voorkomen wordt dat inspecties met niet-handhaafbare regels worden geconfronteerd. De beleidsdepartementen dienen het toezicht daarom tijdig (aan de voorkant) bij de totstandkoming van Europese regelgeving te betrekken. Van hun kant moeten inspecties de departementen periodiek op de hoogte houden van hun bevindingen inzake handhaafbaarheid, fraudegevoeligheid e.d. met uit Europa afkomstige regels.

## **5 Beïnvloeding in de praktijk**

Hoewel alle inspecties in meer of mindere mate te maken hebben met Europese wet- en regelgeving<sup>9</sup>, zijn zowel de beleidsterreinen als de bijpassende organisatie van het toezicht daarop onderling zeer verschillend. Sommige inspecties (bijvoorbeeld de AID, VWA en de IVW) hebben zeer intensief te maken met direct werkende Europese regels en in bepaalde gevallen met een door Europa opgelegde wijze van toezicht houden. Andere inspecties zoals de Inspectie van het Onderwijs hebben nauwelijks met Europese regels te maken. De verschillen vloeien voort uit factoren als grensoverschrijdend verkeer (goederen, diensten, etc.), economische factoren en veiligheidsaspecten voor de Europese burger. Ook de wijze waarop het beleid in Europese regels is vastgelegd, bijvoorbeeld een richtlijn die een nationale vertaling krijgt of een direct werkende verordening, speelt een belangrijke rol.

De ervaringen van de inspecties met het toezicht houden op de naleving van Europese regelgeving zijn geïnterviewd aan de hand van de volgende coördinatiemechanismen:

- vrijwillige samenwerking
- verplichte samenwerking en/of informatieverstrekking,
- verplichte nationale controle,
- verplichte nationale sancties en
- controle door de Europese Commissie.

Deze onderscheidingen zijn overigens voor een deel kunstmatig. Zodra Europese regelgeving leidt tot nationale wetgeving en toezicht, is het onderscheid wat Europees en wat nationaal is niet altijd even scherp meer te maken.

### *Vrijwillige samenwerking*

---

<sup>9</sup> Uit recent onderzoek blijkt dat gemiddeld 11% van de wetgeving in Nederland op een richtlijn uit Brussel is gebaseerd en van de regelgeving zo'n 15 %.

Hieronder worden vrijwillige activiteiten verstaan, die samenhangen met de Europese regelgeving<sup>10</sup> en die variëren van het delen van ervaringen tot het actief informeren, ondersteunen of concreet samenwerken in projecten. De samenwerking heeft een duidelijk, en soms formeel erkend, doel (b.v. het creëren van een level playing field). In bepaalde gevallen springt de Europese Commissie financieel bij en/of levert een co-chairman. Dit is een methode om de eventuele vrijblijvendheid van vrijwillige samenwerking te verkleinen. Vrijwel alle inspecties hebben met een vorm van vrijwillige samenwerking te maken. In het algemeen wordt deze vorm van samenwerking als zeer positief ervaren. De uitwisseling van kennis en ervaring is nuttig, het zet aan tot overnemen van 'best practices', stimuleert harmonisatieprocessen, faciliteert het onderhandelen en kan een gevoel van 'samen sterk' geven.

In een aantal gevallen gaat de samenwerking verder, bijvoorbeeld door onderlinge toetsing (audits) of gezamenlijk uitvoeren van concrete projecten. Samenwerking kan bilateraal (vaak in grensgebieden) of met enkele lidstaten (maritieme aangelegenheden) of tussen EU lidstaten en andere landen zijn. Ook zijn er de zogenaamde Twinningprojecten. Dit zijn samenwerkingsprojecten met potentiële EU toetreders met het doel hen te ondersteunen bij het halen van het 'acquis' voor toetreding.

#### *Verplichte samenwerking en/of informatieverstrekking*

EU-regelgeving kan bepalen dat de lidstaten gehouden zijn bij bepaalde activiteiten samen te werken met de Europese Commissie of met andere lidstaten. Dit kan variëren van het verstrekken van bepaalde informatie aan Commissie en/of de betrokken lidstaten tot vormen van concrete samenwerking.

Bij verplichte informatieverstrekking aan Brussel kan het doel puur informatief zijn; het kan bijvoorbeeld voorschrijven bepaalde ontwikkelingen te volgen, of vroegtijdig te signaleren, waardoor preventie of vroege interventie mogelijk is (epidemieën en rampen). Informatie verstrekken over de effectiviteit van geïmplementeerd beleid is niet per definitie een inspectietaak, dit kan ook een taak van het beleid zijn. Er kan ook sprake zijn van een verplichting tot bepaalde vormen van samenwerking bij het toezicht, zoals in de landbouw. De voordelen van verplichte informatieverstrekking en samenwerking zijn de bevordering van onderling overleg en afstemming, de bevordering van de uniformiteit in handhaving en van de rechtsgelijkheid en de verhoging van de veiligheid in situaties waar de burger direct bedreigd wordt (bijvoorbeeld bij infectieziekten). Verder bevordert het de transparantie tussen de lidstaten en de Europese Commissie. Een nadeel is dat de volgens de inspecties

---

<sup>10</sup> Er is ook informele samenwerking met andere landen die niet gebaseerd is op Europese regelgeving. In Nederland houdt IGZ toezicht op zowel instellingen voor de gezondheidszorg als op het functioneren van individuen. Dit is op basis van uitsluitend Nederlandse regelgeving. Er is geen Europese regelgeving die het toezicht op instellingen en beroepsbeoefenaren regelt. Er is enige informele uitwisseling tussen inspecties in andere landen, maar deze wordt ernstig bemoeilijkt door de verschillende taakopdrachten en bevoegdheden van de toezichthouders in de verschillende landen. Sommige landen hebben geen formele toezichthouder, anderen kennen uitsluitend toezicht op het functioneren van individuen en niet op instellingen. Weer andere landen hebben het toezicht als onderdeel van de beleidsdirectie op een departement. In de Scandinavische landen komen vergelijkbare organisaties als IGZ voor.



soms zeer gedetailleerde rapportages leiden tot administratieve lasten.

#### *Verplichte nationale controle*

Deze vorm van toezicht omvat zowel de soort controle, als de (kwaliteits)eisen aan de controle, die verplicht zijn gesteld in de desbetreffende Europese regels. Bijvoorbeeld regelgeving voor veiligheid van tunnels. Deze vorm van verplichting draagt nog meer dan de verplichte samenwerking bij aan de transparantie, de openheid en de uniformiteit in toezicht. Het doel van dit soort regels is het verzekeren van een adequaat niveau van controle in de lidstaten. Deze regels bevorderen ook een grotere rechtsgelijkheid, ervan uitgaande dat de verschillende nationale overheden de controles op vergelijkbare wijze uitvoeren. Indien verplichte controles door de nationale inspecties - soms ondanks aanwijzingen in Europese regelgeving - per lidstaat verschillend worden ingevuld (bijvoorbeeld i.v.m. de beschikbare capaciteit) of wanneer er andere prioriteiten aan een onderzoek worden gesteld (bij de één een compleet onderzoek en bij de ander een beperkte steekproef), dan komt deze rechtsgelijkheid weer onder druk te staan. Het kan bij grote verschillen zelfs concurrentieverstorend werken. Als Europese regelgeving te gedetailleerde controle en procedures voorschrijft, bestaat de kans dat de beoogde voordelen niet opwegen tegen de nadelen van bureaucratische rompslomp.

Welke (kwaliteits)eisen worden zoal gesteld aan de wijze waarop de desbetreffende regelgeving in de lidstaten moet worden gecontroleerd?

- Eisen aan effectiviteit, transparantie; verplicht gebruik maken van risicoanalyses.
- Er moet sprake zijn van daadwerkelijke controles en stelselmatige steekproeven. Ook is een adequaat controle traject en spreiding qua fase en niveau proces wordt soms geëist.
- Het toezicht moet plaatsvinden zonder onderscheid.
- Er moet een evenredige inzet van bevoegdheden plaatshebben.
- Het toezicht moet aan een bepaalde intensiteit voldoen.
- In veel verordeningen en richtlijnen worden aan de lidstaten specifieke verplichtingen opgelegd met betrekking tot de controle-inspanningen. De controlenormen die worden voorgeschreven zijn soms heel gedetailleerd. Zo wordt tegenwoordig op het terrein van import van levensmiddelen voor sommige productgroepen voorgeschreven welk percentage van de ladingen aan een controle moet onderworpen.

#### *Verplichte nationale sancties*

(Strafrechtelijke) handhaving en sanctionering zijn in beginsel een soevereine bevoegdheid van de lidstaten<sup>11</sup>. Wel kan Europa richtlijnen of verordeningen vaststellen die bepalingen bevatten over sanctionering. Het sanctioneringsregime (strafrecht, civiel recht of bestuursrecht) is onlosmakelijk verbonden met de

---

<sup>11</sup> Zie adviezen Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) inzake strafrecht en de eerste pijler uit 200 en 2006. De ICER valt onder het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Justitie en is belast met de coördinatie van het Nederlandse standpunt over de juridische aspecten van Europees beleid, wetgeving en rechtspraak in de voorbereidingsfase (H-onderwerpen), en de coördinatie van een inhoudelijk, organisatorisch en procedureel adequate uitvoering van het Europees recht in Nederlands beleid, wetgeving, rechtspraak en rechtspraak (F-onderwerpen)..

materiële bepalingen, b.v. op het gebied van landbouw of milieu. Europa kan dan voorschrijven op welke wijze een overtreding van regels moet worden bestraft. Daarbij worden soms sancties voorgeschreven die in Nederland - buiten de sfeer van het gemeenschapsrecht - zelden voorkomen. Overigens komt dit type voorschrift niet veel voor. Bij de AID speelt dit bij de Brusselse subsidie- en restitutieregelingen. Bij IVW zijn er enkele voorbeelden, waarbij meestal rampen van grote ernst of omvang hiervoor aanleiding waren, zoals scheepsrampen (Prestige; Erica). Het doel van een verplichte sanctie is naar de betrokken branches én de burger duidelijk te maken dat fouten met deze gevolgen niet acceptabel zijn. De Europese Commissie lijkt soms een voorkeur te hebben voor strafrechtelijke handhaving.

#### *Controle door de Europese Commissie*

Controle door de Commissie zelf heeft tot doel de uniformiteit, en daarmee rechtsgelijkheid, maximaal te regelen. Een voorbeeld hiervan zijn regels ter bescherming van dieren tijdens vervoer (Landbouw). Controle vanuit de Commissie vindt, al dan niet in samenwerking met nationale toezichthouders, nu al plaats bij onder meer Europees mededingingsrecht, staatssteun, structuurfondsen en landbouwsubsidies. De controles kunnen worden uitgevoerd door een daartoe ingesteld agentschap.

De laatste tijd is er een toename te constateren van communautaire agentschappen<sup>12</sup> die belast zijn met een aspect van toezicht; bijvoorbijbeeld op het

---

<sup>12</sup> Een communautair agentschap is een orgaan naar Europees publiek recht dat zich van de instellingen van de Gemeenschap (Raad, Parlement, Commissie, enz.) onderscheidt en dat rechtspersoonlijkheid bezit. Agentschappen worden opgericht door de Raad van Ministers en het Europees Parlement en worden meestal bestuurd door vertegenwoordigers van de lidstaten, de Europese Commissie en het Europees Parlement. Het is opgericht bij een besluit van afgeleid recht om zeer specifieke technische, wetenschappelijke of beheerstaken te verrichten in het kader van de zgn. eerste pijler van de EU. De eerste agentschappen ontstonden in de jaren zeventig (het Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding en de Stichting ter verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden). In de jaren negentig deed, in het kader van de voltooiing van de interne markt, een reeks nieuwe agentschappen (tweede generatie) zijn intrede. Zij gaven een nieuwe dimensie aan hetgeen thans het communautaire model vormt voor Europese agentschappen. Deze agentschappen kwamen tegemoet aan de wens van geografische spreiding en de noodzaak om het hoofd te bieden aan nieuwe taken van technische en/of wetenschappelijke aard. De meeste van hen gingen in 1994 of 1995 met hun activiteiten van start na een besluit van de staatshoofden en regeringsleiders tijdens de Europese Raad van 29 oktober 1993 in Brussel, waarbij de zetel werd vastgesteld van zeven agentschappen, waarvoor in enkele gevallen de basisverordening al jaren eerder door de Raad was goedgekeurd. In december 2003 namen de staatshoofden en regeringsleiders andermaal een besluit over de zetel van een aantal agentschappen, waarvan sommige al functioneerden met Brussel als hun voorlopige zetel. Deze groep van agentschappen vormen de zogenaamde "derde generatie". De verschillende agentschappen hebben vele, uiteenlopende doelstellingen. Ze zijn allemaal enig in hun soort en vervullen een specifieke taak. Deze taak kan in de loop der jaren worden gewijzigd. Deze agentschappen hebben steeds vaker ook directe controle mogelijkheden. De aanwezigheid van agentschappen leidt tot meer inrichtingseisen aan het nationale toezicht, zodat er EU-breed meer uniformiteit ontstaat en dus meer transparantie voor de EU-burger.

gebied van luchtvaart (EASA) en visserij.<sup>13</sup> Tot dusverre lijken vaak geen duidelijke keuzes te worden gemaakt waar het gaat om de positionering van Europese toezichthouders in relatie tot het nationale toezicht. Op veel terreinen lijken de ontwikkelingen vooral 'incidentgestuurd'. Op het gebied van voedselveiligheid en maritieme veiligheid worden rampen en ongevallen aangegrepen om bevoegdheden van Europese agentschappen uit te breiden. Dit terwijl op andere domeinen, zoals het milieubeleid en het mededingingstoezicht, op bepaalde punten juist een verschuiving van taken naar netwerken van nationale autoriteiten te zien valt.<sup>14</sup>

De toename van het aantal Europese agentschappen is verklaarbaar gezien de stand van de Europese integratie en de toegenomen complexiteit van besluiten en het beleid dat moet worden uitgevoerd. Maar hun toegevoegde waarde, de wijze waarop zij functioneren of hoe zij gecontroleerd worden moet helder zijn. Ook de relatie met nationale toezichthouders moet helder zijn.<sup>15</sup> De Raad van State heeft in een advies gepleit voor een goed toetsingskader voor de oprichting en tijdens het functioneren van agentschappen. In zijn reactie op het advies van de Raad van State heeft het kabinet aangegeven dit van belang te vinden. Daarbij zou onnodige overlap met andere organen moeten worden vermeden en gestreefd moeten worden naar synergievoordelen van samenwerking.

In onderstaande tabel wordt op overzichtelijke wijze weergegeven in welke mate de verschillende inspecties met de genoemde vormen van toezicht uit Europa te maken hebben.

---

<sup>13</sup> De Europese Commissie en de Europese Rekenkamer zenden geregeld teams naar de lidstaten om de uitvoering van de controleprogramma's door de lidstaten te controleren. Die inspecties hebben vooral betrekking op de subsidiestromen, maar komen ook frequent voor in de visserijsector. Ook op het terrein van voedselveiligheid, welzijn en meststoffen worden inspecties uitgevoerd.

<sup>14</sup> Vanwege de Europese wet- en regelgeving ontplooiën het Agentschap Telecom en de Europese inspecties (agentschappen) juist steeds meer activiteiten op het gebied van Europese samenwerking. Voorbeelden daarvan zijn de uniforme aanpak in geval de industrie zich niet aan de relevante wetgeving houdt, het organiseren van gezamenlijke toezichtcampagnes, het wederzijds informeren, als apparaten illegaal op de Europese markt worden gebracht en het houden van workshops. Ook internetsurveillance wordt steeds belangrijker, omdat veel apparatuur direct via Internet uit landen buiten de Europese markt wordt aangeboden. Proactief toezicht op apparaten die in Europa op de interne markt worden gebracht is hierop het antwoord. Ook in dat kader is samenwerking met Europese agentschappen voor het AT van groot belang.

<sup>15</sup> Soms hebben inspecties rechtstreekse contacten met agentschappen. Zo heeft de AID in het kader van de bestrijding van fraude met Europese gelden contact met OLAF, het Europees Bureau voor Fraudebestrijding.

Toezicht Inspectie	Vrijwillige samenwerking		Verplichte samenwerking		Verplichte Nationale Controle	Verplichte nationale sancties	Controle door EC
	Informatie uitwisseling	Samen- Werking	Informatie uitwisseling	Samen- werking			
1 AI	++	++	++	+	-	-	-
2 AID	++	+++	+++	++	++	++	++
3 AT	+++	+++	++	++	+++	+++	+
4 IGZ	+++	+++	++	++	+	+	-
5 IJZ	-	-	-	-	-	-	-
6 IOOV	+	+	-	-	-	-	-
7 IVW	++	+++	++	+++	++	++	+
8 IvhO	+++	++	-	-	-	-	-
9 SodM	+++	+++	-	-	-	-	-
10 VI	+++	++	-	-	+	-	-
11 VWA	+++	+++	+++	-	++	-	++

+++ : komt veel voor; ++ : komt regelmatig voor; + : komt weinig voor; - : komt niet voor

#### **Aanvullende informatie per inspectie op tabel.**

De Inspectie Jeugdzorg blijft hieronder buiten beschouwing vanwege het geheel ontbreken van een Europese dimensie.

#### **AI: Arbeidsinspectie**

De Arbeidsinspectie kent verschillende vormen van vrijwillige en van verplichte samenwerking.

De vrijwillige (en beperkte verplichte) samenwerking over toezicht op arbeidsomstandigheden loopt met name via het Senior Labour Inspection Committee (SLIC), een formeel advies en coördinatie orgaan van de Europese Commissie over handhaving van arbeidsomstandigheden regelgeving met een aantal subwerkgroepen die onder andere gezamenlijke inspectiecampagnes opzetten en elkaars nationale Arbeidsinspectiesystemen evalueren. Het orgaan bestaat uit de hoofden van Arbeidsinspecties uit de EU- en EVA lidstaten. Het kent programma's van kennisuitwisselingsprogramma's, gezamenlijke inspectie campagnes (in 2006 over asbest en in 2007 over fysieke belasting), gezamenlijke jaarverslaglegging en wederzijdse evaluaties van de werking van de nationale Arbeidsinspectiesystemen. Met betrekking tot de illegale tewerkstelling van vreemdelingen is er samenwerking met buurlanden en met name nieuwe en kandidaat EU leden. Er zijn nog beperkingen ten aanzien van het vrij verkeer van werknemers voor 8 MOE landen<sup>16</sup>. Samenwerking over informatie uitwisseling wordt hier vooral via bilaterale afspraken geregeld. Met betrekking tot detacheringarbeid, tijdelijke grensoverschrijdende dienstverlening kent de EU de plicht tot samenwerking tussen nationale toezichthouders. Het gaat om de handhaving van de regelgeving in het gastland m.b.t. uitzendarbeid, minimumlonen, vakantierechten, arbeidsomstandigheden- en arbeidstijdenregelgeving, en regelgeving m.b.t. discriminatie bij bedrijven en werknemers uit het buitenland.

Voor wat betreft het toezicht op producenten en handelaren in verband met machineveiligheid, liften, persoonlijke beschermingsmiddelen, drukvaten en

<sup>16</sup> MOE staat voor Midden- of Oost-Europa.

dergelijke bestaan er specifieke procedures die het vrij verkeer van goederen garanderen met tegelijkertijd de mogelijkheid om snel en daadkrachtig op te treden indien onveilige arbeidsmiddelen op de markt gebracht worden.

Bij rampen die vallen onder de Seveso II-richtlijn<sup>17</sup> moeten toezichthoudende autoriteiten van buurlanden geïnformeerd.

De Europese Arbo- en arbeidstijden regelgeving verplicht tot instellen van (nationale) toezicht inclusief sanctiemogelijkheden bij niet naleving. Intensiteit en wijze van toezicht zijn nationale competenties.

### **AID: Algemene Inspectiedienst**

Het grootste deel van de LNV-wetgeving (meer dan 80%) is Europees van aard, ofwel direct werkend ofwel indirect, via implementatie met behulp van nationale wetgeving. Dat is verklaarbaar uit het feit dat een van de pijlers van de EU voortkomt uit het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid. Alle vakgebieden binnen de Algemene Inspectiedienst (AID) hebben dan ook op één of andere wijze te maken met doorwerking van Europese regels in controles. De mate waarop Europa de werkzaamheden van de AID beïnvloedt, varieert evenwel sterk per vakgebied. Het hele scala van samenwerking, informatieverstrekking verplichte nationale controle en sancties tot en met controle door de Europese Commissie komt bij de AID veel tot zeer veel voor. Zo geeft de Commissie bijvoorbeeld zeer gedetailleerde regels voor de uitvoering van controles op Europese subsidies. Bij een aantal andere onderwerpen ontbreken dergelijke regels vrijwel. De AID ervaart een toenemende bemoeienis van de Commissie met de wijze waarop controles worden uitgevoerd in vakgebieden, waarin niet direct gecontroleerd wordt op Europese geldstromen. De meest verstrekende bepalingen kennen we in de visserij, waarin zaken als de uitwisseling van gegevens, gezamenlijke visserij-inspecties en in een aantal gevallen ook controlefrequenties (benchmarks) voorgeschreven worden. Er wordt zelfs een controleagentschap ten behoeve van de Europese visserijcontrole opgezet in VIGO, Spanje. Dit agentschap zal in 2007 operationeel worden. De werkzaamheden van dit agentschap moeten leiden tot een meer uniforme controle en handhaving, door middel van intensievere samenwerking tussen de lidstaten. Bovendien zullen de sancties op overtredingen meer gelijk zijn in de lidstaten. Na goedkeuring door de Raad van de voornemens van het agentschap zullen de lidstaten aan het agentschap moeten aangeven wat hun controle voornemens op diverse visserijmethoden zullen zijn. Het agentschap zal op basis daarvan prioriteiten stellen en lidstaten verzoeken extra controle inzet te geven t.b.v. andere lidstaten, dan wel zal het agentschap extra controle inzet aanbieden. Op dit moment is niet zeggen hoe groot de invloed, de rol en taakverdeling zal zijn.

Op dit moment zijn de controletaken van de AID gericht op steun aan agrariërs (bijvoorbeeld 'cross-compliance'), op verwerkingspremies, restituties en heffingen, op voedselveiligheid en voedselkwaliteit (bijvoorbeeld diergeneesmiddelen en gewasbeschermingsmiddelen), op diergezondheid (bijvoorbeeld welzijn), op het

---

<sup>17</sup> De Seveso II-richtlijn heeft tot doel om het risico van grote ongevallen met gevaarlijke stoffen bij bedrijven zo klein mogelijk te maken. Dat gebeurt enerzijds door de kans dat dergelijke ongevallen plaatsvinden te verkleinen (preventie). Anderzijds door de gevolgen van een eventueel ongeval te beperken.

bevorderen van duurzame productiemethoden (bijvoorbeeld visserij) en op economische perspectiefvolle ketens (bijvoorbeeld visserij).

In zijn algemeenheid werkt de Europese regelgeving op twee manieren door:

- Vanuit Brussel worden niet alleen de materiele normen voor de betreffende doelgroep geformuleerd, maar wordt door de Commissie ook een uitgebreide set van formele bepalingen voor de nationale overheden geformuleerd. Deze bepalingen hebben vooral betrekking op de inrichting van de controles, de controlerapportages en de evaluatie van de nationale controleprogramma's, maar geven ook bevoegdheden aan Europese organen om in de lidstaten inspecties uit te voeren.
- Vanuit Brussel worden materiële normen voor bepaalde doelgroepen gegeven, die nationaal geïmplementeerd dienen te worden zonder een uitgebreide set van formele bepalingen.

De eerste manier heeft vooral betrekking op de controles op Europese subsidiestromen. De Europese regelgeving is daar zo dwingend dat controlefrequenties, inrichting van de controles, de controlerapportages en de verantwoording van de lidstaten over de uitvoering van de programma's gedetailleerd wordt voorgeschreven. Er is nauwelijks beleidsvrijheid voor de verschillende lidstaten.

De tweede minder stringente wijze van regulering heeft betrekking op de overige Europese beleidsterreinen dan bijvoorbeeld milieu, voedselkwaliteit, natuur en dierenwelzijn. Wel zien we daar in toenemende mate ook Europese voorschriften die betrekking hebben op controlefrequenties en verantwoordingen van lidstaten aan de Commissie over de uitvoering van de nationale controleprogramma's. Een voorbeeld daarvan is de controleterrein voor de beleidsterreinen diervoeders en levensmiddelenhygiëne. Beleidsterreinen waar de informatie-uitwisseling en samenwerking overwegend vrijwillig geschieden, zijn meststoffen en natuur. Dit heeft veelal een operationele basis en werkt goed.

De AID participeert (met goede ervaringen) ook in Twinningprojecten. Er zijn vakgebieden waar informatie-uitwisseling en samenwerking een verplicht karakter hebben, zoals de dierwelzijnsnormen op het terrein van de huisvesting van dieren, dierenvervoer en visserij. Daarbij zijn gedetailleerde rapportages vereist wat forse administratieve lasten tot gevolg heeft. Het bevordert wel de transparantie tussen lidstaten en Commissie. Er is sprake is van verplichte nationale controle bij o.a. de diergezondheidsnormen of het visserijcontrolesysteem. Hier leiden gedetailleerde controle- en procedurevoorschriften ook tot een toename van de administratieve lasten en van de regeldichtheid. Soms is er naast verplichte controle tevens sprake van verplichte nationale sancties veelal gecombineerd met eigen controle door de Europese Commissie zoals de Brusselse subsidie- en restitutieregelingen. De kwaliteit en methodiek van de inspecties zijn gedetailleerd voorgeschreven. Controles van de EC geschieden over het algemeen aangekondigd en in openheid. Echter, opgelegde sancties worden opgelegd/getoetst door een (hogere) rechter die op basis van proportionaliteit andere afwegingen kan maken.

#### **AT: Agentschap Telecom**

Agentschap Telecom ziet toe op het optimaal functioneren van het elektronische communicatiedomein en houdt toezicht op de naleving van de bepalingen uit de Telecommunicatiewet. De toezichtmissie van Agentschap Telecom is om de groeiende groep gebruikers en elektrisch, – elektronische en

telecommunicatietoepassingen optimaal en ongestoord gebruik laten maken van het elektronische communicatiedomein. Het domein waarop het agentschap toezicht houdt, is groot en omvat o.a:

- het gebruik van het frequentiespectrum van 9 kHz – 1000 GHz;
- de handel van elektrische-, elektronische- en telecommunicatieapparatuur;
- de aftapverplichtingen van openbare telecommunicatienetwerken en telecommunicatiediensten;
- de continuïteit en de beschikbaarheid van telecommunicatienetwerken.

Toezicht waarvoor het Agentschap Telecom verantwoordelijk is, is niet meer een puur Nederlandse aangelegenheid. Het gaat nu om het toezicht op de interne Europese markt van de elektromagnetische compatibiliteit van apparaten EMC (2004/108/EG richtlijn) en radio- en randapparaten R&TTE (1999/5/EG richtlijn). In verband hiermee werkt de Europese Commissie samen met de toezichtsautoriteiten van de lidstaten aan een herziening van het wetgevend kader voor communautaire voorschriften. Dit zal moeten leiden tot meer duidelijkheid bij de marktpartijen, de overheid en de consumenten over de eisen die aan de handel en het gebruik van voornoemde apparaten worden gesteld. Dit bevordert ook het markttoezicht in de Europese Gemeenschap. De continue stroom van nieuwe wet- en regelgeving uit Brussel leidt er namelijk toe dat burgers en bedrijven onbekend raken met de geldende regels. Daarom is het belangrijk dat het agentschap voorlichting geeft aan de industrie en handel over de betekenis van beide Richtlijnen.

Vanwege de Europese telecommunicatie wet- en regelgeving zal Agentschap Telecom meer activiteiten ontplooiën op het gebied van Europese samenwerking. Zoals de uniforme aanpak in geval de industrie zich niet aan de regelgeving houdt en het organiseren van gezamenlijke toezichtcampagnes en elkaar informeren, als producten illegaal op de Europese markt worden gebracht. Ook internetsurveillance wordt steeds belangrijker, omdat veel apparatuur direct via Internet uit landen buiten de Europese markt wordt aangeboden. Het antwoord hierop is proactief toezicht op de producten die in Europa op de interne markt worden gebracht. Hiermee wordt voorkomen dat storende apparatuur op de markt worden gebracht (van massaproducten als babyfoons en garagedeuropener tot omroepzendingen). Verregaande samenwerking met Europese toezichtautoriteiten is daarom essentieel. Verder participeert Agentschap Telecom in diverse internationale netwerken die zich bezighouden met het bevorderen van de uniformiteit van Europees markttoezicht. Door de Europese richtlijnen is het (ver)handelen van elektrische en elektronische apparatuur en telecommunicatieapparatuur in de EU geliberaliseerd. Daardoor is de invloed van de nationale overheid verminderd en wordt deze overgenomen door de Europese Unie. Ook de schaal waarop de handel in apparatuur plaatsvindt, wordt steeds groter. Mede door de opkomst van Internet is het mogelijk geworden om telecommunicatieapparatuur uit alle landen van de wereld te bestellen en in Nederland legaal dan wel illegaal te gebruiken en/of te verhandelen. Hierdoor wordt het toezicht houden complexer.

### **IGZ: Inspectie voor de Gezondheidszorg**

98,5 % van de wetgeving op het gebied van geneesmiddelen en medische hulpmiddelen waarop IGZ toezicht houdt is afkomstig uit Europa. Voor de overige taakgebieden (cure, care en public health) ligt dat op 5%. Met name bij 'public health' is de dimensie meer wereldwijd dan specifiek Europees.

Binnen het toezicht op de gezondheidszorg bestaan vele vormen van vrijwillige informatie-uitwisseling en samenwerking, met name op het terrein van

geneesmiddelen en medische hulpmiddelen. De meeste regelgeving die hierbij van toepassing is, berust op Internationale verdragen en reikt in die zin verder dan de Europese Unie Regelgeving betreffende medische hulpmiddelen berust alleen op EU wetgeving maar heeft een grenzenloze impact. Voor farmaceutisch toezicht is er een sterke internationale/Europese dimensie. Het farmaceutisch toezicht vindt plaats op basis van Europese regelgeving. De lidstaten nemen de maatregelen die geschikt zijn om nakoming van die regelgeving te verzekeren. Farmaceutische wetgeving wordt gekenmerkt door een verticale wetgeving per land, terwijl de wetgeving rond medische hulpmiddelen een horizontale wetgeving is. Voor medische hulpmiddelen geldt dat wanneer ze in één land zijn goedgekeurd, ze het in heel Europa op de markt mogen. De samenwerkingsvormen strekken zich uit van Twinningprojecten tot uitwisseling van gegevens ter bestrijding van farmaceutische criminaliteit. De samenwerkingsvormen worden over het algemeen positief ervaren, nuttig, noodzakelijk en ten dienste van harmonisatie. De enige vormen van verplichte informatieverstrekking en verplichte nationale controle kent de IGZ op grond van Internationale afspraken, zoals verplichte rapportages over infectieziekten aan WHO Kopenhagen en toezicht op narcotica op grond van VN verdragen. Voor de sectoren cure en care bestaat geen enkele Europese regelgeving die effect heeft op de wijze waarop het toezicht door IGZ moet worden uitgevoerd. Wel wordt, in verband met over de grens trekkende disfunctionerende beroepsbeoefenaren, gewerkt aan een gestructureerde gegevensuitwisseling tussen registratiehouders en toezichthouders in Europees en mondiaal verband.

#### **IVW: Inspectie Verkeer en Waterstaat**

Het grootste deel van de wetgeving met betrekking tot het vervoer van goederen en personen is Europees van aard. Het toezicht wordt echter door nationale autoriteiten uitgevoerd. Als gevolg van het grensoverschrijdend karakter van het vervoer is er veel sprake van informatie-uitwisseling. Tussen toezichthouders gebeurt dit veelal op vrijwillige basis, met de Commissie is de uitwisseling eerder verplicht (rapportageverplichtingen e.d.). IVW heeft sinds 2003 te maken met Europese agentschappen die toezichthoudende taken hebben op het terrein van maritieme en luchtvaartveiligheid. In 2002 is de European Maritime Safety Agency (EMSA) opgericht. Een van de taken van de EMSA is het bijstaan van de Europese Commissie waar het gaat om het toezicht op het algemene functioneren van het communautaire stelsel van havenstaatscontroles (inclusief het brengen van inspectiebezoeken aan de lidstaten). Het is nog te vroeg om te zeggen hoe de EMSA zich als Europees toezichthouder op het terrein van de zeescheepvaart zal ontwikkelen. Een Europees spoorwegbureau is in 2004 opgericht. Binnen het verband van deze agentschappen is sprake van verplichte samenwerking. Daarnaast is er vrijwillige samenwerking met andere toezichthouders op praktisch alle terreinen waarop IVW toezicht houdt. Verplichte nationale controles bestaan er in het wegvervoer. In het toezicht op de koopvaardij bestaat er in het kader van een door de EU geadopteerd regime, het Port State Control-regime, een verplicht percentage van controles op buitenlandse schepen die de Nederlandse havens aan doen. De sancties die worden opgelegd bij de verplichte controles zijn ook verplicht voorgeschreven. De Europese Commissie voert geen eigen controles uit in Nederland. De verwachting is dat zij in toenemende mate op de kwaliteit van de controles en de methodiek van de inspecties zal toezien en daarover uitspraken (oordelen) zal doen.



De Inspectie zet zich de komende jaren in om haar rol als toezichthouder te nemen in het Europese speelveld. Ze zal haar plaats in de netwerken innemen, steeds daar aanwezig zijn waar haar invloed nodig is. Ze werkt ook in Europees verband aan haar bekendheid, zowel met haar visie op toezicht als met de mensen die het toezicht maken. De toezichthouder is betrokken: op de juiste plaats, de juiste tijd, met de juiste mensen, met de juiste informatie.

Prioriteiten van de inspectie zullen zijn de borging van de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van Europese regelgeving en het actief deelnemen aan structurele samenwerkingsverbanden gericht op harmonisatie van het toezicht. Het komende jaar gaat IVW de organisatorische en inhoudelijke koppeling met de Europese agentschappen vorm geven. Dit in het licht van het kabinetsstandpunt (reactie op voorlichting Raad van State inzake Europese regelgevende agentschappen) dat meer aandacht nodig is voor de relatie tussen de verschillende entiteiten (Europese agentschappen en hun nationale en internationale "tegenhangers") die zich bezig houden met hetzelfde onderwerp. Onnodige overlap moet worden vermeden; gestreefd wordt naar de synergievoordelen van samenwerking.

### **IJZ: Inspectie jeugdzorg**

De Inspectie jeugdzorg heeft niet te maken met Europese regelgeving. Vormen van al dan niet verplichte samenwerking, verplichte nationale controle en sancties zijn dan ook niet aan de orde. De Inspectie jeugdzorg wil internationale contacten met toezichthouders op het terrein van de jeugdzorg tot ontwikkeling brengen. De nationale stelsels voor jeugdzorg kennen echter grote onderlinge verschillen, mede door de verschillen in persoon- en familierecht.

### **IOOV: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid**

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) kent een zeer beperkte Europese dimensie. De reden hiervoor is de beperkte invloed, en dientengevolge regelgeving, van de Europese Unie op de taakgebieden van de Inspectie OOV, te weten politie(onderwijs), brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Deze beperkte invloed van de EU is het gevolg van de mening van de lidstaten dat deze terreinen vooralsnog zoveel mogelijk onder de soevereiniteit van de lidstaten zelf dienen te vallen. De Inspectie OOV onderzoekt momenteel wel de mogelijkheid van, informele en vrijwillige, samenwerking met collega-inspecties. Dit mede gezien de bilaterale verdragen die Nederland heeft gesloten met buurlanden over grensoverschrijdend brandweer- en politietoetreden.

### **IvhO: Inspectie van het Onderwijs**

Onderwijsbeleid wordt voornamelijk op nationaal niveau bepaald, niet door de EU. Er zijn wel voorbeelden van Europese afspraken die leiden tot regelgeving in Nederland met een toezichtrol van de inspectie van het onderwijs. In de Bologna-verklaring van de Europese onderwijsministers is in 1999 onder meer afgesproken dat in heel Europa de bachelor-masterstructuur wordt ingevoerd in het hoger onderwijs. Deze afspraak is in Nederland uitgewerkt in wetgeving. De Inspectie van het Onderwijs rapporteert over de feitelijke invoering.

Ook al zijn er nauwelijks Europese verplichtingen voor onderwijsinspecties, de inspecties worden zich wel meer en meer bewust van het belang van de Europese context voor de ontwikkeling van het toezicht op het vlak van onderwijs. Ook beïnvloedt Europa de vrijwillige samenwerking tussen nationale inspecties.

Momenteel worden verschillende Europese activiteiten ondernomen op initiatief van nationale inspecties van de lidstaten. De verbanden waarbinnen wordt samengewerkt verschillen per onderwerp en zijn afhankelijk van belang en belangstelling. De organisatie van Europese inspecties (SICI) speelt daarbij een belangrijke, maar niet exclusieve rol. Inhoudelijk gaat het om het delen en verder ontwikkelen van expertise, om de productie van vergelijkende informatie en analyses van onderwijspraktijken in Europese landen, met als doel kwaliteitsverbetering, afstemming en professionalisering. Het thema 'risico-analyse in het toezicht op het onderwijs' op internationaal vlak is langzamerhand een prominent thema aan het worden.

Er bestaat voor een aantal beroepen Europese regelgeving, die doorwerkt in de nationale regelgeving voor opleidingen. De onderwijsinspectie houdt daar dan indirect toezicht op.

### **SodM: Staatstoezicht op de mijnen**

SodM is een sectorgerichte toezichthouder, die zich bezig houdt met toezicht op de naleving van alle wetgeving die van toepassing is op mijnbouwinstallaties. Binnen het toezicht op de delfstofwinning bestaan vele vormen van vrijwillige informatie-uitwisseling en samenwerking, in het bijzonder op het terrein van veiligheid, gezondheid, milieu en bodemdaling. Er is hier vooral sprake van een internationale dimensie en minder van een Europese dimensie.

De dienst onderhoudt vooral contacten met collega-diensten rond de Noordzee. Zij zijn verenigd in het North Sea Authorities Forum (NSOAF). Er zijn contacten van de NSOAF met de Europese Commissie. De landen die aan het NSOAF deelnemen zijn het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Denemarken, Duitsland, Zweden, de Far-Oer eilanden en Nederland. De raakvlakken liggen op het gebied van veiligheid en gezondheid. In dit forum wordt kennis en ervaring uitgewisseld. Ook worden er gezamenlijke activiteiten ondernomen. Hiertoe zijn er werkgroepen ingesteld die zich bezighouden met de harmonisatie van veiligheidstrainingen en de harmonisatie van vg-documenten voor mobiele mijnbouwinstallaties. Tenslotte worden er ook multinationale audits uitgevoerd bij eigenaren van mobiele mijnbouwinstallaties die actief zijn in meerdere aangesloten landen. Het gebied van milieu heeft de dienst zitting in de Offshore Industry Committee (OIC) van de OSPAR Commissie. Het OSPAR-verdrag werd aangenomen op een ministeriële bijeenkomst in Parijs op 22 september 1992. Na ratificatie door de ondertekenende staten, trad het verdrag in werking op 25 maart 1998. De Europese Commissie heeft het verdrag ondertekend en geratificeerd. De OIC, die is ingesteld op basis van de OSPAR conventie (the convention for the protection of the marine environment of the North East Atlantic), houdt zich bezig met het harmoniseren van maatregelen om het marine milieu te beschermen tegen lozingen en emissies van de olie en gas industrie. Het OIC volgt de implementatie van de afgesproken maatregelen. Hierbij kan b.v. gedacht worden aan het gebruik en de lozing van offshore chemicaliën.

### **VI: VROM Inspectie**

Het Nederlandse milieurecht bestaat voor een groot deel uit normen die uit het Europese gemeenschapsrecht komen. Er zijn verschillende milieu-verordeningen en -richtlijnen. Deze bevatten in het algemeen echter weinig bepalingen over toezicht en handhaving. Daarnaast is er een Aanbeveling van de Raad en het Europees Parlement. Een Europese algemene kaderstellende normering voor milieutoezicht

ontbreekt echter. De VROM Inspectie heeft alleen te maken met vormen van vrijwillige informatie-uitwisseling en samenwerking.

Een belangrijke rol op het gebied van het uitwisselen van kennis en ervaring is daarbij weggelegd voor het informeel netwerk voor milieuwethandhavers van alle overheden (European Network for the Implementation and Enforcement of Environment Law, oftewel IMPEL). Veel rapporten en beleidsstukken van IMPEL geven aan wat van de lidstaten mag worden verwacht. Bij voorbeeld: criteria voor de wijze waarop milieu-inspecties moeten worden uitgevoerd.

Klimaat en milieu beperken zich echter niet tot het Nederlands grondgebied. Ze leveren grensoverschrijdende problemen op. Om te voorkomen dat bedrijven uitwijken naar EU-landen waar milieu- en vestigingsregels wellicht minder serieus worden genomen, is verdere uniformering van wetgeving en handhaving wel nodig. Dat geeft bedrijven de zekerheid van eerlijke concurrentie en rechtsgelijkheid. De verwachting bestaat dat Europa de komende jaren zal streven naar meer normering op milieugebied en hogere kwaliteit van het milieutoezicht en dat zij zich zal inzetten voor het gelijktrekken tussen lidstaten van mate en intensiteit van het toezicht. De VROM-Inspectie spant zich in om de handhaving in Europa op één lijn te krijgen. Tegelijkertijd laat zij zich horen in Brussel, wanneer blijkt dat bepaalde Europese regels in Nederland niet logisch toepasbaar of te handhaven zijn.

#### **VWA: Voedsel en Waren Autoriteit**

Voor het werkterrein van de VWA geldt al dat 95% van de wetgeving afkomstig is uit Brussel. Vooral de laatste jaren is er veel vooruitgang geboekt in de harmonisatie van de wetgeving.

De General Food Law werd vanaf 1 januari jl. van kracht. In deze verordening werd onder meer de oprichting van de European Food Safety Authority (EFSA) geregeld. In 2006 zijn de (official controls on) Food & Feed-verordening en het Hygiënepakket in werking getreden. De Food & Feed-verordening voorziet o.a. in verplichte rapportages, het voorleggen van de jaarplannen aan de Commissie en een voorgeschreven intensiteit van inspecties. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de EMSA is de EFSA géén toezichthouder.

Controle door de Europese Commissie op het terrein van de VWA is een verantwoordelijkheid van de Food and Veterinary Office (FVO) in Grange, Ierland. Deze organisatie voert jaarlijks een groot aantal inspectiemissies (tweedelijns toezicht) uit zowel in de EU lidstaten als in derde landen. De FVO heeft echter geen sanctionerende bevoegdheid. FVO ervaart haar taak daarom zelf niet als 2e lijns toezicht. Zij doet aanbevelingen aan de autoriteiten in de lidstaten op grond van de missies en beleidsadvies aan de Commissie. Deze aanbevelingen zijn niet afdwingbaar. De werkwijze van de FVO heeft zich ontwikkeld tot een audit benadering. FVO missies bieden een kans om de Commissie te laten zien hoe het beleid uitwerkt en wat de mogelijkheden zijn. FVO biedt tevens de gelegenheid om risico's op Europees niveau te bekijken i.p.v. per lidstaat. Voorheen richtte FVO zich met name op veterinaire missies, de laatste jaren zijn de activiteiten uitgebreid naar levensmiddelen.

Naast het formele Brusselse circuit zijn de informele contacten minstens zo belangrijk, bijvoorbeeld in het kader van de Food Law Enforcement Practitioners (FLEP). Zowel in de FLEP als in Prosafe, het Europees Forum van handhavers van veiligheid van consumentenproducten is sprake van uitwisseling van ervaringen met

handhaving, becommentariëren van voor toezicht relevante EU regelgeving en het onderhouden van contacten. De organisaties in de verschillende lidstaten weten elkaar goed te vinden. De contacten in het veld stimuleren harmonisatie. Gecoördineerde programma's worden soms door de Commissie overgenomen in voorstellen tot wet – en regelgeving.

Vrijwel alle regelgeving waar de VWA toezicht op houdt is van oorsprong Europees. Er is regelmatige vrijwillige samenwerking met autoriteiten in ander lidstaten, met name in de buurlanden. Bovendien is de VWA actief in Europese toetredingsprojecten. Verplichte informatievertrekking is aanzienlijk met de nieuwe officiële controle richtlijn wordt de VWA verplicht jaarplannen en lange termijn plannen en de verslagen daarover aan de Commissie aan te bieden. Daarnaast bestaat de verplichte informatieverstrekking uit de grote aantallen meldingen die door de lidstaten in het Rapid Alert Systeem Food and Feed (RASFF) (178/2002) worden gedaan. Het RASFF is een waarschuwingssysteem voor risico's voor de volksgezondheid die verband houden met levensmiddelen of diervoeder. Als een lid van het systeem informatie over zo'n risico heeft, wordt dit doorgegeven aan de Europese Commissie. Deze beoordeelt of het een alert notification of een information notification betreft en stuurt de informatie door aan de andere leden. De criteria, wanneer iets een risico is en daarmee belangrijke informatie voor het RASFF, zijn niet vastgelegd in wetgeving. Hiervoor zijn wel richtlijnen opgesteld in vergaderingen van de contactpunten van het RASFF. Die richtlijnen komen erop neer dat allerlei overtredingen van (EU) levensmiddelenwetgeving gemeld zouden moeten worden. In de praktijk functioneert het RASFF dus niet alleen als een waarschuwingssysteem voor ernstige risico's, maar ook als een monitoring systeem voor de handhaving van wetgeving.

## 5 Invloed van Europa op markttoezicht

### *Inleiding*

Voor de markttoezichthouders AFM, De Nederlandsche Bank (DNB), Nederlandse Mededingings Autoriteit (NMA, met als onderdelen de Vervoerkamer en de Directie Toezicht Energie (DTe) en OPTA speelt specifieke Europese regelgeving een belangrijke rol. Enerzijds is de nationale regelgeving vaak gebaseerd op specifieke Europese regels en interpretatie daarvan door het Gerecht van Eerste Aanleg en het Hof van Justitie in Luxemburg, anderzijds nemen elk van deze markttoezichthouders deel aan Europese samenwerkingsverbanden van markttoezichthouders op hun taakgebieden. Daarnaast vindt vaak samenwerking plaats met toezichthouders in andere lidstaten.

Naar verwachting zal binnenkort de Consumentenautoriteit (CA) toezicht gaan houden (na instemming van de Eerste Kamer met het desbetreffende wetsvoorstel) op overtredingen van het consumentenrecht die de belangen van meerdere consumenten schaden. Ook voor de CA speelt de Europese regelgeving en de implementatie daarvan in het Nederlandse recht een belangrijke rol. De CA neemt ook deel aan een Europees netwerk van consumententoezichthouders.

Onlangs is de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) van start gegaan, met als taken de marktwerking in de zorg op gang te brengen en te bewaken, de tarieven in de zorg te reguleren en toe te zien op de goede uitvoering van de Zorgverzekeringswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Voor de NZa is geen specifieke Europese regelgeving van toepassing en zijn er ook geen Europese samenwerkingsverbanden. Hierop wordt daarom niet verder ingegaan.

Op de Europese regelgeving en samenwerking voor AFM, DNB, CA, NMa (incl. DTe en Vervoerkamer) en OPTA wordt in dit onderdeel nader ingegaan.

### *Europese regelgeving en samenwerking per markttoezichthouder*

Europese samenwerking kan zowel op vrijwillige als op verplichte basis plaatsvinden en kan uiteenlopen van informatie- en kennisuitwisseling tot gezamenlijk optreden bij concrete gevallen. Tevens kunnen op Europees niveau eisen worden gesteld aan het toezicht en de sancties die worden opgelegd door nationale markttoezichthouders. Voor de markttoezichthouders geldt dat de Europese Commissie vooral stelt dat het toezicht effectief moet zijn en niet aangeeft waaruit eventuele sancties zouden moeten bestaan. Ten slotte kunnen aparte toezichthouders op Europees niveau actief zijn. In onderstaande tabel wordt kort aangegeven in hoeverre bovenstaande punten van toepassing zijn op AFM, DNB, CA, NMa (incl. DTe en Vervoerkamer) en OPTA. Daarna wordt dit per (onderdeel van de) markttoezichthouder nader toegelicht en wordt tevens aandacht besteed aan de invloed van Europese regelgeving op nationale wetgeving.

Markt toezicht houder	Vrijwillige samenwerking		Verplichte samenwerking		Eisen voor toezicht	Eisen voor sancties	Europese toezicht houder?
	Informatie uitwisseling	Samen- werking	Informatie uitwisseling	Samen- werking			
AFM	+++	+++	+++	+++	Zie onder	Zie onder	Nee
DNB	+++	+++	+++	+++	Zie onder	Zie onder	Nee, wel specifieke bevoegdheden voor geconsolideerd toezicht op bancaire groep door lead supervisor uit een van de lidstaten
CA	+++	+++	+++	+++	Effectief met minimum bevoegdheid en	Effectief	Nee
NMa	+++	+++	+++	+++	Effectief	Nee	Europese Commissie
NMa/ DTe	+++	+++	+	-	Effectief	Nee	Nee
NMa/ Vervoer kamer	+	++	-	-	Geen	Nee	Nee
OPTA	+++	++	+++	+	Zie onder	nee	nee

+++ : komt veel voor; ++ : komt regelmatig voor; + : komt weinig voor;  
- : komt niet voor

### **AFM en DNB: Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank**

Voor AFM en DNB geldt dat de financiële toezichtwetgeving voor een groot deel voortkomt uit keuzes die op Europees maar ook op mondiaal niveau zijn gemaakt. Dit geldt zowel voor toezicht op de soliditeit van ondernemingen als voor bijvoorbeeld informatie voor beleggers. AFM houdt kort gezegd toezicht op het gedrag van aanbieders op de financiële markten en DNB houdt kort gezegd toezicht op de soliditeit van financiële ondernemingen. Binnen de Europese Unie participeert de AFM in het Committee of European Securities Regulators (CESR), dat zowel een adviesorgaan voor de Europese Commissie als een onderling samenwerkingsverband is. Hierbij wordt informatie en kennis uitgewisseld en gestreefd naar verdere convergentie van de uitvoering van het toezicht.

DNB participeert onder andere in het Committee of European Banking Supervisors (CEBS) en in het Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors (CEIOPS). CEBS en CEIOPS zijn net als CESR adviesorganen van de Europese Commissie die streven naar verdere convergentie van de uitvoering van het toezicht. Daarnaast maakt DNB onderdeel uit van het Europees Stelsel van

Centrale Banken (ESCB). Dit laatste betreft het monetaire beleid en staat los van het toezicht. Per 1 januari 2007 zal de Europese samenwerking bij het financiële toezicht verder worden versterkt

Wat de eisen voor toezicht voor AFM en DNB betreft worden in richtlijnen eisen aan toezicht gesteld en ook bepaalde bevoegdheden beschreven waarover de toezichthouder moet beschikken. Sanctie is vaak intrekking vergunning als bijvoorbeeld niet langer wordt voldaan aan vergunningseisen, tevens schrijven richtlijnen voor dat de toezichthouder over voldoende bevoegdheden moet beschikken om normen te handhaven

#### **CA: Consumenten autoriteit**

De Europese samenwerking tussen consumententoezichthouders vindt ook in een netwerk plaats waarbinnen kennis en ervaringen worden uitgewisseld (Consumer Protection Committee). Via de unieke verbindingsbureaus in de lidstaten is het mogelijk om consumententoezichthouders in andere landen in te schakelen en te verzoeken bijstand te verlenen of op te treden. Dit is een vergaande vorm van samenwerking. De CA treedt in Nederland als uniek verbindingsbureau op. De Europese regelgeving stelt minimumeisen voor bevoegdheden van consumententoezichthouders maar stelt voor eventuele sancties slechts dat deze moeten leiden tot het beëindigen van de overtreding. Dit geldt ook voor verzoeken om op te treden via de verbindingsbureaus.

#### **NMa: Nederlandse Mededingings Autoriteit**

Voor de NMa geldt dat de Europese mededingingregels de basis vormen voor de Mededingingswet met als uitgangspunt dat de Nederlandse regels niet strenger en niet soepeler zijn dan de Europese. Dit geldt niet alleen voor het kartelverbod en het verbod op misbruik van een economische machtspositie maar ook voor het toezicht op fusies van ondernemingen. Deze regels zijn vastgelegd in het Verdrag en in Europese Verordeningen, Bekendmakingen en Mededelingen. Op basis van Raadsverordening 1/2003 over de uitvoering van het Europese kartelverbod en verbod op misbruik van een economische machtspositie<sup>18</sup> werken de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten nauw samen. De nationale mededingingsautoriteiten passen namelijk de Europese regels toe. Voor deze samenwerking is een Europees netwerk van mededingingsautoriteiten opgericht om informatie uit te wisselen en te adviseren over individuele besluiten van de Europese Commissie. Het netwerk heeft als doel een effectieve, consistente en efficiënte toepassing van de Europese mededingingregels te waarborgen door samenwerking op het gebied van kennis en informatie uitwisseling. De mededingingsautoriteiten kunnen tevens de Europese Commissie bijstaan bij onaangekondigde bedrijfsbezoeken in hun land. De Europese Commissie heeft een eigen bevoegdheid om fusies, kartels en misbruik van een economische machtspositie met een communautaire dimensie te beoordelen maar hierbij kunnen lidstaten ook worden ingeschakeld en worden betrokken via adviescomités.

#### **NMa: Directie Toezicht Energie en Vervoerkamer**

Als onderdeel van de NMa neemt de Directie Toezicht Energie (DTE) deel aan de Council of European Energy Regulators en het adviesorgaan voor energieregulering

---

<sup>18</sup>Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen van 4 januari 2003, nr. L1, pagina 1 t/m 25.

van de Europese Commissie, de European Regulators Group for Electricity and Gas. Als onderdeel van de NMa is de Vervoerkamer lid van de Task Force Regulatory Bodies en de Working Group Regulatory Bodies voor toezicht op vervoermarkten. Deze samenwerking is vooral gericht op kennis- en informatie-uitwisseling en soms gezamenlijke aanpak van projecten zoals het bevorderen van regionale marktintegratie tussen groothandelsmarkten voor elektriciteit van Nederland, België en Frankrijk en het vergroten van het vervoervolume over het spoor in de corridor van Rotterdam naar Milaan.

#### **OPTA: Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit**

De Europese regels over telecommunicatie en post vormen voor de OPTA het kader voor optreden op deze markten. De samenwerking op het gebied van telecommunicatie vindt plaats binnen de European Regulators Group for Electronic Communications Networks and Services (ERG). Doel van de ERG is een bijdrage te leveren aan een geharmoniseerde toepassing van het Europese kader, het uitwisselen van kennis en informatie en te werken aan *best practices*. De Telecommunicatiewet is gebaseerd op een aantal richtlijnen die samen het EU-reguleringskader voor de elektronische communicatiesector vormen. De eisen die deze richtlijnen stellen zijn veelomvattend, variërend van de verplichting tot het hebben van een toezichthouder, doelstellingen van het toezicht, de markten die voor toezicht moet worden geanalyseerd, de normen waaraan marktpartijen moeten voldoen, de verplichtingen die aan partijen kunnen worden opgelegd bij concurrentieproblemen, de procedures om tot marktanalyses te komen, alsmede de nationale en internationale afstemming daarover. De Europese Commissie moet instemming geven voor de marktafbakeringen en dominantiebesluiten in de marktanalyses van OPTA. Wat de sancties betreft vloeien de normen en mogelijke verplichtingen voor marktpartijen voort uit de richtlijnen. De Europese Commissie is bezig het Europees regelgevend kader voor elektronische communicatie te herzien.



## 6 Conclusie

Uit de ervaringen van het nationale toezicht blijkt dat de invloed van Europa toeneemt. Wel zijn er verschillen in tempo en impact per beleidsterrein. Wel is zeker dat de uitdijende Europese regelgeving meer en meer de kwaliteit en kwantiteit, vorm en inhoud van het Nederlandse toezicht zal bepalen. Dit biedt kansen voor het nationale toezicht zoals kennisdeling, expertiseontwikkeling en de mogelijkheid gezag op te bouwen in Europa. Echter, er zijn ook bedreigingen; deze kunnen zich aandienen in de vorm van “onmogelijke” (niet-handhaafbare, niet-uitvoerbare of fraudegevoelige) Europese regelgeving die het toezicht maar moet zien te handhaven of in de vorm van onnodige bureaucratie of juridisering.

Naarmate het toezicht meer door Europa wordt bepaald, dienen de nationale toezichthouders zich (pro)actiever op te stellen om invloed uit te kunnen oefenen op trends, ontwikkelingen en (wetgevings)initiatieven uit Europa. Zij dienen die invloed niet alleen aan te wenden in Brussel, maar ook binnen het nationale beleidsvormingsproces en bij ‘counterparts’ in de andere lidstaten, zowel in het formele als in het informele circuit. Verder wordt van de inspecties een actieve rol verlangd in het bijdragen aan een verdere harmonisatie van handhaving. Uiteraard blijft het daarnaast zaak voor de inspecties om het Nederlandse kabinetsbeleid op toezicht, zoals neergelegd in de Kaderstellende Visie op Toezicht, uit te dragen en uit te leggen in Brussel.

Het is van groot belang dat ieder met een taak binnen de Europese en Nederlandse beleidscyclus zich bewust is van het belang van toezicht en handhaving en volop gebruik maakt van de toegevoegde waarde die de inspecties te bieden hebben.