

Prof. mr M.A.P. Bovens en dr K. Yesilkagit

# De invloed van Europese richtlijnen op de Nederlandse wetgever



Mark Bovens is als hoogleraar verbonden aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap.



Kutsal Yesilkagit is als docent/onderzoeker verbonden aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap.

Het percentage Nederlandse wetten, AMvB's en ministeriële regelingen dat door Brussel is beïnvloed ligt rond de 12,5. Zeer veel lager dan politici of Europa-deskundigen aanvoeren. Er zal dus nog jaren behoefte bestaan aan Nederlandse wetgevingsjuristen: een ruime meerderheid van alle regels in ons land is gewoon van eigen bodem!

## 1 De 80% mythe

Hoe belangrijk is Europa nu eigenlijk voor de nationale wetgevers? Hoeveel van de nationale regels zijn er bijvoorbeeld terug te voeren op Europese regelgeving? In ons land bestaat het beeld dat de Nederlandse wetgever onderhand nauwelijks speelruimte meer heeft. De schattingen variëren weliswaar, maar de invloed van de EU op de wetgever wordt over het algemeen zeer hoog ingeschat. Zo is volgens Atzo Nicolai, de staatssecretaris voor Europese Zaken, zeker 60% van onze regels van de Europese Unie afkomstig. Dit voorjaar stelde de Amsterdamse wethouder Mark van der Horst, in een interview in *NRC-Handelsblad*, zelfs dat we in ons land eigenlijk geen wetgevingsjuristen meer nodig hebben, omdat minstens 70% van alle regelgeving toch uit Brussel komt.

Vooraanstaande internationale Europa-deskundigen gaan nog verder. Volgens hen bepaalt 'Brussel' tegenwoordig meer dan 80% van de nationale regels in de lidstaten.<sup>1</sup> Dat is een enorm hoog cijfer. Maar klopt het ook? Zijn de lidstaten inmiddels zoveel van hun wetgevende ruimte kwijtgeraakt aan de EU of is die 80% een mythe?

Niemand heeft de afgelopen jaren de moeite genomen om die hoge cijfers serieus te onderzoeken. Dat kwam wellicht omdat zowel de voor- als de tegenstanders van de EU er belang bij hadden om die hoge cijfers in stand te houden. De voorstanders, omdat die hoge percentages suggereren dat Europa 'best belangrijk' is, en de tegenstanders, omdat de cijfers hen helpen om de EU als een bedreiging van de nationale autonomie af te schilderen. Maar het is natuurlijk

ook buitengewoon lastig en tijdrovend om precies vast te stellen hoe groot de invloed van de EU op nationale wetten en regels nu eigenlijk is.

In dit artikel doen wij toch een poging om meer helderheid te krijgen over de precieze invloed van de Europese regels op de Nederlandse wetgever. Wij beperken ons daarbij tot de Europese richtlijnen. Eerst bespreken we wat daarover al bekend is en vervolgens doen we verslag van een door ons verricht onderzoek. Aan het slot zetten we onze bevindingen in perspectief.

## 2 De invloed van Europese richtlijnen op nationale regels

De belangrijkste regelgevende instrumenten van de EU<sup>2</sup> zijn verordeningen en richtlijnen. Verordeningen hebben rechtstreekse werking in de lidstaten. Zij leggen verplichtingen op aan burgers en bedrijven of verlenen hen rechten, zonder dat daarvoor in het algemeen tussenkomst van de nationale wetgever nodig is. De richtlijnen daarentegen werken niet meteen rechtstreeks binnen de lidstaten. Zij worden in beginsel eerst door de nationale wetgever omgezet in nationale regels. Europese richtlijnen zijn daarmee een zeer belangrijk bron van werk voor de nationale regelgevers; bovendien vormen ze de meest directe vorm van invloed van Europese regels op de nationale regelgeving.

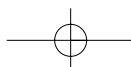
In ons onderzoek richten we ons met name op de invloed van de Europese richtlijnen op de Nederlandse

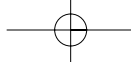
In de elektronische versie van dit artikel op [www.njb.nl](http://www.njb.nl) zijn als bijlagen opgenomen het Codeerprotocol voor het onderzoek en het Code Book EU-Regulation (2003)

1. Zie bijvoorbeeld Majone (1996:57), Hix (1999: 211), Richardson (2001:4); Börzel & Risse (2003:3).

2. Wij sluiten aan bij het dagelijks spraakgebruik en spreken in dit artikel voortaan over de 'EU', ook al zou 'EG' vanuit Europeesrechtelijk perspectief meer op

zijn plaats zijn omdat het hier de eerste pijler betreft.





regels. Dat betekent onvermijdelijk een zekere blikverruiming. Door die focus op richtlijnen krijgen we immers geen zicht op de invloed van andere Europese regels op de nationale wetgever. De rechtstreeks werkende verordeningen behoeven dan wel geen directe tussenkomst van de nationale wetgever, maar ze kunnen de speelruimte van de nationale wetgever om regels te stellen wel degelijk sterk inperken. De nationale wetgever mag immers geen regels vaststellen die strijdig zijn met het bestaande of voorgenomen rechtstreeks werkende gemeenschapsrecht (Voermans 2004:10). Datzelfde geldt voor de direct werkende bepalingen uit de EG-verdragen. Toch achten wij de focus op de Europese richtlijnen gerechtvaardigd omdat deze Europese regels de meest directe en de meest omvangrijke invloed op de nationale wetgever uitoefenen.

### 2.1 Wat is er in het algemeen bekend over de invloed van richtlijnen?

Er is in de afgelopen jaren een hausse geweest van studies naar de omzetting van Europese richtlijnen in nationale regels (Olson 2002). Veel van die studies houden zich bezig met de vraag of die omzetting op tijd en correct gebeurt, en of er in sommige landen misschien sprake is van een 'implementatiedeficit'.<sup>3</sup> Uit onderzoek van Mastebroek (2003) blijkt bijvoorbeeld dat Nederland notoir traag is met het omzetten van richtlijnen. Mastebroek onderzocht 229 richtlijnen die tussen 1995 en 1998 werden uitgevaardigd en kwam tot de conclusie dat Nederland in bijna 60% van de gevallen de deadline voor omzetting heeft overschreden. Andere studies richten zich meer op de vraag hoe en in welke mate die omzettingen effect hebben op het feitelijke beleid en op de instellingen van de lidstaten.<sup>4</sup>

Over de vraag in welke mate nationale regelgeving wordt bepaald door Europese regels is echter minder bekend. In het werk van een aantal Europa-deskundigen figureert het getal van 80%. Zo stelt Majone (1996: 57) dat:

*according to some estimates, today only 20 to 25 per cent of the legal texts applicable in France are produced by the parliament or the government in complete autonomy, that is, without any previous consultation in Brussels (Conseil d'Etat 1993).<sup>5</sup> Presumably, an analogous situation prevails in all the other member states.*

De Engelse politicoloog Hix stelde een paar jaar later, in zijn boek over het Europese politieke bestel, dat: 'In fact, the EU sets over 80 per cent of rules governing the exchange of goods services and capital in the member states' markets' (Hix 1999:3). Aan het einde van zijn boek stelde hij zelfs dat 'Approximately 80 per cent of all social, economic and environmental regulation applicable in the member states is adopted through the EU policy process' (p. 211). Hij voerde verder geen empirisch bewijs aan om zijn claim te onderbouwen. Dat heeft anderen er niet van weerhouden om zijn claims over te nemen (Richardson 2001:4). Börzel and Risse (2003:3) noemen eveneens het getal van 80%, al beperken ze zich tot enkele sectoren: 'The Europeanisation of some policy areas, such as environment and agriculture, reached a degree where more than 80% of existing policies are made at the European level'.

**Delors zei in 1985 dat in de toekomst 80% van de nationale economische regelgeving van de Europese Unie afkomstig zou zijn. In de jaren erna is zijn voorspelling een eigen leven gaan leiden.**

Geen van de auteurs geeft echter concreet empirisch bewijs voor dat cijfer van 80%. Voor zover wij hebben kunnen nagaan is die 80% afkomstig van Jacques Delors, de voormalige voorzitter van de Europese Commissie. In 1985, bij zijn presentatie van het Europese Witboek over de interne markt, zei hij dat in de toekomst 80% van de nationale economische regelgeving van de Europese Unie afkomstig zou zijn. In de jaren erna is Delors' voorspelling een eigen leven gaan leiden en gaandeweg door politici en wetenschappers als algemeen bekend en erkend feit gepresenteerd.

Er zijn ons slechts twee studies bekend waarin de invloed van Europese richtlijnen op het proces van regelgeving in een afzonderlijke lidstaat nader is onderzocht. De ene studie betreft het Verenigd Koninkrijk (Page 1998) en de ander betreft Denemarken (Blom-Hansen & Christensen 2004). Ofschoon ze verschillende periodes beslaan (1987-1997 voor het Verenigd Koninkrijk en juli 2003 voor Denemarken), komen ze geen van beiden ook maar in de buurt van dat cijfer van 80%. Page vond bijvoorbeeld dat in het Verenigd Koninkrijk de Europese wetgeving verantwoordelijk is voor niet meer dan 15.8% van alle *Statutory Instruments* – in het Verenigd Koninkrijk verreweg de belangrijkste vorm van regelgeving voor de omzetting van Europese regels. Wel waren er echter belangrijke verschillen per sector. In beide landen was, zoals viel te verwachten, de landbouwsector nog het meest door 'Brussel' beïnvloed. In het Verenigd Koninkrijk had 51% van de landbouwregels zijn oorsprong in een Europese richtlijn. In Denemarken was de landbouwsector eveneens het meest beïnvloed door Europa, maar kwam het invloedcijfer toch niet hoger dan 27%. De andere sectoren vielen in beide onderzoeken allemaal veel lager uit.

Die lage invloedcijfers van het Verenigd Koninkrijk en Denemarken beloven niet veel goeds voor het percentage van 80%. Aan de andere kant gaat het hier om landen die pas later tot de EG zijn toegetreden. In Nederland, dat een van de oprichters van de EGKS en de EEG was, mag je misschien hogere cijfers verwachten.

### 2.2 Wat is er bekend over Nederland?

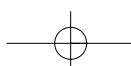
In Nederland vind je, net als elders in Europa, wel veel uitspraken over de grote invloed van de EU op de wetgever, maar nauwelijks concreet empirisch onderzoek. Voermans (2004:2) geeft in zijn preadvies voor de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid een overzicht van een aantal recente uitspraken van politici over de invloed van de EU op de Nederlandse wetgeving. Het meest voorzichtig is Ria Oomen-Ruijten, lid van het Europese Parlement voor de EVP. Zij stelde een paar jaar geleden dat ruim 30% van de Nederlandse wetgeving dwingend wordt opgelegd vanuit Brussel. Minister Brinkhorst van Economische Zaken hield het op 40%, zijn departementsgenoot Nicolaï schat op basis van een inventarisatie onder verschillende departementen, dat het aandeel, inclusief de uitvoeringsregels, rond de 60% ligt. De hoogste schattingen zijn van de al genoemde Van der Horst en van het Tweede Kamerlid Van Baalen. Zij komen allebei uit op 70%.

In de Nederlandse academische literatuur kom je, net als elders in Europa, ook hoge percentages tegen. Drijber (2001:31) schat dat het communautaire aan-

3. Zie bijvoorbeeld: Siedentopf & Ziller (1988); Lampinen & Uusikylä (1998); Bursens (2002); Tallberg (2002) en Mastebroek (2003).

4. Voorbeelden hiervan zijn Cowles et al (2001); Knill & Lehmkuhl (2002); Börzel & Risse (2003); Featherstone & Radaelli (2003).

5. Majone refereert hier aan het jaarverslag over 1992 van de Franse Raad van State (Conseil d'Etat: Report of the Conseil d'Etat 1993, Paris: Documentation Française). Met dank aan Sebastiaan Princen voor dit detail.



## Bijna 90% van de Europese richtlijnen worden in ons land via gedelegeerde regelgeving – en dus buiten het parlement om – omgezet.

deel in de Nederlandse wetgeving zeker 70% is. Ook het mythische cijfer van 80% valt, ditmaal in de context van het milieubeleid (Dijstelbloem cs 2004:103). Echt empirisch onderzoek naar die invloed is ook in ons land zeer schaars. Onlangs hebben De Jong en Herweijer (2004) in opdracht van het ministerie van Justitie onderzoek gedaan naar de productie van regels in ons land. Daarbij is zijdelings ook gekeken naar de vraag hoeveel wetten en lagere regels, zoals algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen, het gevolg zijn van omzetting van die Europese richtlijnen. De Jong en Herweijer hanteerden daarbij echter een nogal ruwe methode. Op basis van de implementatieoverzichten, die het ministerie van Buitenlandse Zaken elk kwartaal aan de Kamer presenteert, uit een beperkt aantal jaren, berekenden zij dat er jaarlijks gemiddeld 84 richtlijnen worden geïmplementeerd. Vervolgens namen zij aan dat elke geïmplementeerde richtlijn leidt tot wijziging van één nationale regeling. Dat aantal deelden zij vervolgens door het gemiddelde aantal nationale regelingen dat jaarlijks in werking treedt of wordt gewijzigd. Volgens deze tamelijk grove schatting zou jaarlijks gemiddeld niet meer dan 6% van alle nieuwe en gewijzigde regels in ons land een Europese oorsprong hebben (De Jong & Herweijer, 2004: 237).<sup>6</sup>

Wie heeft er nu gelijk, de Europa-geleerden met hun 80%, staatssecretaris Nicolai die stug volhoudt dat het minstens 60% is, of De Jong en Herweijer met hun magere 6%? Vanuit Utrecht is in het afgelopen jaar een internationaal vergelijkend project gestart dat meer licht op die vraag kan werpen.<sup>7</sup> Het doel van dat project is niet alleen om de 80% mythe te onderzoeken, maar vooral ook om te bekijken hoe de invloed van Europese richtlijnen in verschillende staatkundige stelsels uitpakt. In dat onderzoek worden op dit moment drie lidstaten betrokken: Nederland, dat aan de wieg stond van de EU en een gedecentraliseerde eenheidsstaat is; Denemarken, ook een gedecentraliseerde eenheidsstaat, die echter pas in 1973 is toegetreden en altijd een grote dosis sceptis tegenover de EU in acht heeft genomen; en Oostenrijk, met een federale structuur en pas lid sinds 1995. De landenvergelijking moet nog plaatsvinden, maar er valt al wel het nodige te zeggen over de situatie in Nederland.

### 3 Dataverzameling en methode

Onze studie is een replicatie van de reeds afgeronde studie voor Denemarken (Blom-Hansen & Christensen 2004). Om een maximale vergelijkbaarheid te krijgen wordt in elk land dezelfde methode en hetzelfde codeboek gehanteerd. Voor alle drie de landen wordt de stand van zaken op 31 juli 2003 gemeten. Dat levert alleen een momentopname op, maar biedt op lange termijn wel mogelijkheden tot longitudinale vergelijkingen. Voor elk land wordt zo precies mogelijk in kaart gebracht hoeveel richtlijnen op 31 juli 2003 golden, hoeveel nationale regelingen op die datum het directe gevolg zijn van de omzetting van die richtlijnen en hoe die zich verhouden tot het totale aantal nationale regelingen die op dat moment geldig waren.

### 3.1 De dataverzameling voor Nederland

Om het totale aantal geldende richtlijnen te kunnen inventariseren is in ons land gebruik gemaakt van de elektronische databank *Europmaat* van de SDU. Deze databank is een combinatie van CELEX, de databank van de Europese Unie, en het *Register Uitvoeringsregelingen Nederland*, dat wordt bijgehouden door het T.M.C. Asser Instituut. In *Europmaat* wordt voor elke geldende Europese richtlijn aangegeven of deze is omgezet en, wanneer dit inderdaad het geval is, wanneer en via welke nationale regelingen dat is gebeurd. Voor elke Europese richtlijn is door ons gecodeerd wanneer hij is uitgevaardigd en door welke Europese instelling, wat de relevante beleidssector was, en of de richtlijn volledig nieuw was of slechts een reeds geldende richtlijn amendeerde of wijzigde. Bij de codering van de relevante beleidssector is gebruik gemaakt van de Eur-lex classificatie die ook in *Europmaat* wordt gehanteerd. Dat classificatiesysteem kent twintig algemene Europese beleidssectoren die nog weer in subgebieden zijn onderverdeeld. Dat maakt het mogelijk om richtlijnen consistent in te delen naar beleidssector, los van de indeling in ministeries die binnen en tussen landen nogal eens wijzigt.

Vervolgens is voor elke richtlijn gecodeerd of hij is omgezet in een Nederlandse regeling. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen wetten in formele zin, gedelegeerde wetgeving (AMvB's en andere KB's van regelende aard), ministeriële regelingen, PBO-verordeningen en een restcategorie (met daarin onder andere mededelingen, circulaire en convenanten). Voor elke regeling is daarbij gecodeerd wanneer en door welk ministerie zij is uitgevaardigd.

Voor een inventarisatie van het totale aantal regelingen dat in Nederland geldig was op 31 juli 2003 zijn in ons land twee databanken beschikbaar: de door de overheid bijgehouden *Wetten.nl* en de commercieel geëxploiteerde *SDU Wettenbank*. Deze beide databanken geven vrijwel precies dezelfde aantallen.<sup>8</sup> We hebben onze vergelijking uiteindelijk gebaseerd op de gegevens van *Wetten.nl* omdat deze databank in het gebruik makkelijker is en bovendien publiek toegankelijk is, zodat iedereen onze cijfers kan narekenen.

### 3.2 Methodische verantwoording

De eerste stap uit het onderzoek bestond uit het coderen van alle richtlijnen voor elke afzonderlijke beleidssector uit het Eur-lex classificatiesysteem die op 31 juli 2003 geldig waren. Die eerste inventarisatie leverde 3070 vermeldingen op. Deze zijn vervolgens gefilterd voor dubbele vermeldingen (een aantal richtlijnen staat namelijk bij meerdere beleidsterreinen vermeld). Dat leidde tot 2329 'originele' richtlijnen die op 31 juli 2003 geldig waren.

Vervolgens is gekeken hoeveel daarvan op 31 juli 2003 daadwerkelijk hadden geleid tot omzetting in Nederlandse regelingen. Lang niet alle geldende richtlijnen bleken namelijk tot omzetting te hebben geleid. Dat gold uiteraard voor veel van de recente richtlijnen, uit 2002 en 2003, die halverwege 2003 nog niet waren omgezet. Ook een flink aantal oude richtlijnen bleek volgens *Europmaat* niet te hebben geleid tot omzetting. Vaak kwam dat omdat ze betrekking hadden op specifieke lidstaten – bijvoorbeeld omdat ze gingen over omzetbelasting in de Franse overzeese departementen, over ontveningen in West-Ierland of over nieuw toetredende lidstaten. Ook was er een aantal richtlijnen waarbij de Nederlandse wetgever heeft volstaan met een bekendmaking,<sup>9</sup> omdat het kwesies betrof die voor Nederland niet relevant of van toepassing waren – bijvoorbeeld omdat het ging over materiaalgebruik voor wijnstokken, over skiliften of over olijfbomen. Uiteindelijk

6. In de samenvatting van het artikel waarin De Jong en Herweijer hun resultaten publiceerden stond overigens dat 16% van de nieuwe regelgeving kan worden toegeschreven aan Europese richtlijnen. Dat getal is echter afkomstig van Van den Toorn & Wierenga en geldt alleen voor de AMvB's en ministeriële regelingen uit het jaar 2002-2003.
7. De andere partners zijn op dit moment de Universiteit van Aarhus in Denemarken en de Universiteit van Mannheim in Duitsland, van waaruit in eerste instantie Oostenrijk zal worden onderzocht.
8. Volgens Dijkstra, Steunenberg en Voermans (2004) zijn er grote verschillen tussen de twee databanken wat betreft aantallen geldende regelingen. Zij hebben daarbij echter over het hoofd gezien dat de *SDU Wettenbank* niet verder kan tellen dan 999. Daardoor lijkt het alsof er veel minder geldende regelingen zijn. Tel je echter per ministerie op, dan kom je op vrijwel hetzelfde aantal regelingen als bij *Wetten.nl*.
9. Conform aanwijzing 347 van de *Aanwijzingen voor de Regelgeving*. Indien een communautair besluit geen implementatie in nieuwe regelgeving behoeft (dus niet tot actie van de wetgever leidt), doet de eerstverantwoordelijke minister daarvan mededeling in de *Staatscourant*. Met dank aan Mariëtte Lokin.

hielden we 1366 richtlijnen over die op 31 juli 2003 golden en daadwerkelijk waren omgezet in Nederlandse regelingen.

Daarna is nog een verfijning aangebracht. Het bleek namelijk dat zeer veel van die geldende richtlijnen geen 'nieuwe' richtlijnen waren, maar slechts wijzigingen betroffen van reeds bestaande richtlijnen. Deze leidden meestal niet tot nieuwe regelingen of regels, maar slechts tot aanpassingen van reeds bestaande regels, bijvoorbeeld omdat er in de naamgeving, titulatuur of terminologie, of in de bijlagen van regelingen iets werd gewijzigd. Voor onze onderzoeksvraag zijn die wijzigingsrichtlijnen minder relevant omdat ze nauwelijks leiden tot substantiële invloed op de nationale wetgever. Conform de opzet van het Deense onderzoek is daarom in eerste instantie alleen gekeken naar de omzetting van nieuwe richtlijnen. Dat waren er 743.

Vervolgens is gekeken naar het aantal implementatieregelingen dat per 31 juli 2003 in Europa staat vermeld voor die 743 nieuwe richtlijnen. Dat bleken er 3112 te zijn. Ook hier gold echter dat er veel dubbele vermeldingen waren. Een groot aantal Nederlandse regelingen implementeert meerdere richtlijnen tegelijk en staat dan bij elke richtlijn afzonderlijk weer vermeld. Uiteindelijk telden wij 1988 'originele' nationale regelingen die geheel of gedeeltelijk het gevolg zijn van de omzetting van nieuwe Europese richtlijnen. Een aantal hiervan, met name oudere regelingen, was inmiddels alweer ingetrokken of vervangen door een andere omzettingsregeling. Uiteindelijk bleken er op 31 juli 2003 niet meer dan 1706 omzettingsregelingen in werking te zijn.

De andere kant van onze vergelijking betrof het totale aantal geldende regels in Nederland. Op 31 juli 2003 waren er volgens *Wetten.nl* in totaal 1781 wetten geldig, 2625 AMvB's, en 7544 ministeriële regelingen. Het aantal geldende PBO-regelingen kon-

den we niet achterhalen, omdat deze nog niet in de databank zijn opgenomen.

## 4 Uitkomsten

### 4.1 Europese richtlijnen en hun omzetting

De overgrote meerderheid van de 'nieuwe' Europese richtlijnen die op 31 juli 2003 geldig waren, zijn afkomstig van de Raad van de Europese Unie (73,1%); daarnaast is nog een deel door de Raad en het Europese parlement gezamenlijk uitgevaardigd (11,6%). De Commissie was verantwoordelijk voor de rest van de richtlijnen (15,3%).<sup>10</sup> In figuur 1 zijn de richtlijnen vervolgens gerangschikt naar beleidssector volgens de door de EU gehanteerde indeling.<sup>11</sup>

De landbouwsector kent het hoogste aantal richtlijnen (26,8%), gevolgd door industriebeleid en interne markt (18,9%). Richtlijnen op het terrein van vrij verkeer van diensten en vrije vestiging (12,8%) komen op de derde plaats. Duidelijk uit figuur 1 is hoe zeer de EU nog steeds een economische unie is. Het merendeel van de richtlijnen gaat over het economisch verkeer. Niet veel meer dan een kwart van de richtlijnen gaat over werknemers en sociale zaken of over milieu, consumentenkwesties of gezondheidszorg.

Zoals gezegd, werden er 743 richtlijnen daadwerkelijk omgezet met behulp van 1988 nationale regelingen. Dat betekent dat elke richtlijn wordt omgezet met behulp van gemiddeld 2 tot 3 nationale regelingen. Maar er zijn ook uitschieters, zo leidde omzetting van de vogelrichtlijn<sup>12</sup> tot aanpassingen in maar liefst 38 verschillende regelingen.

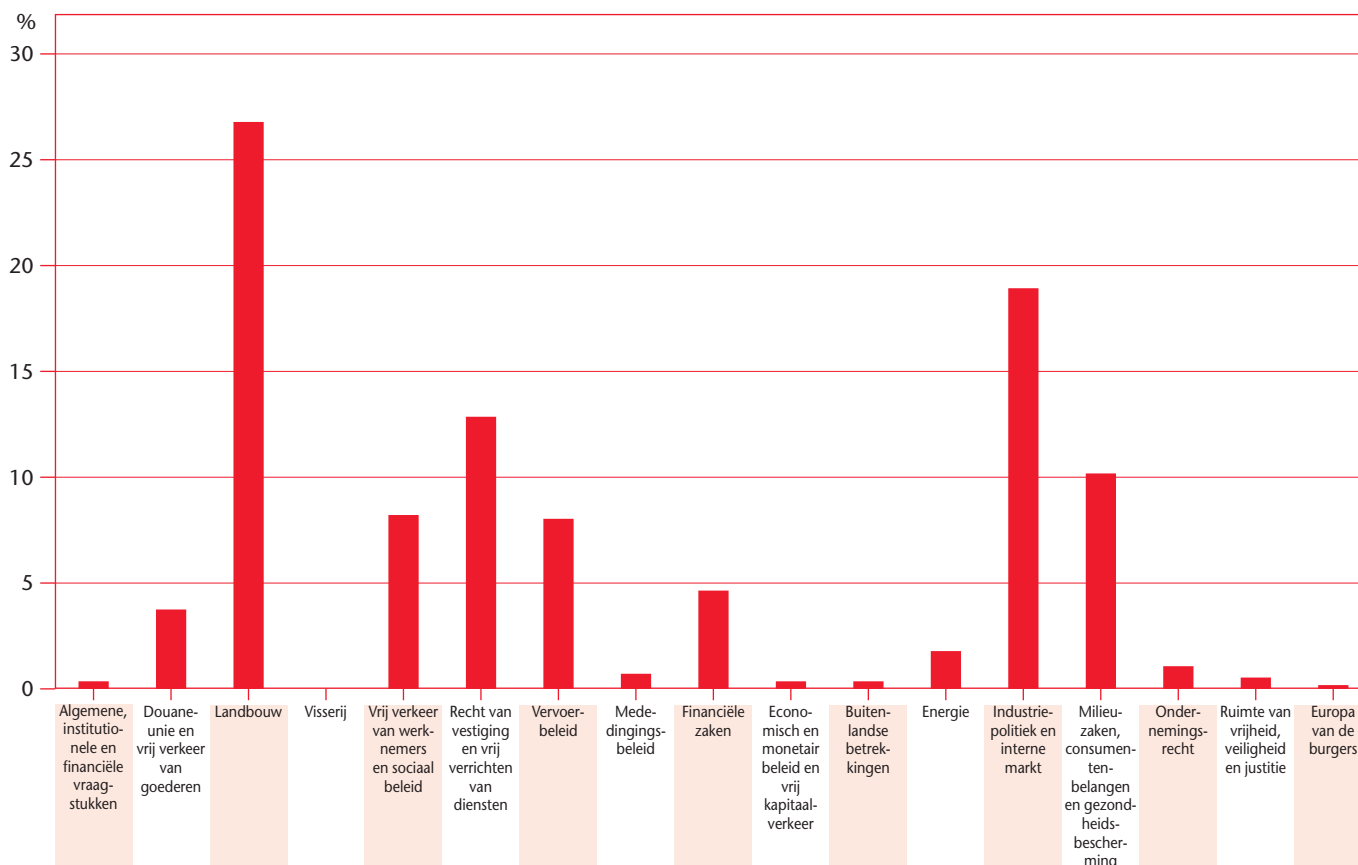
In figuur 2 is het aandeel van de afzonderlijke departementen in de omzetting van richtlijnen weergegeven voor de 1706 omzettingsregelingen die op 31 juli 2003 nog golden.

10. Wanneer ook de wijzigingsrichtlijnen worden meegeënumereerd, dan stijgt het aandeel van de Commissie naar ongeveer 25%.

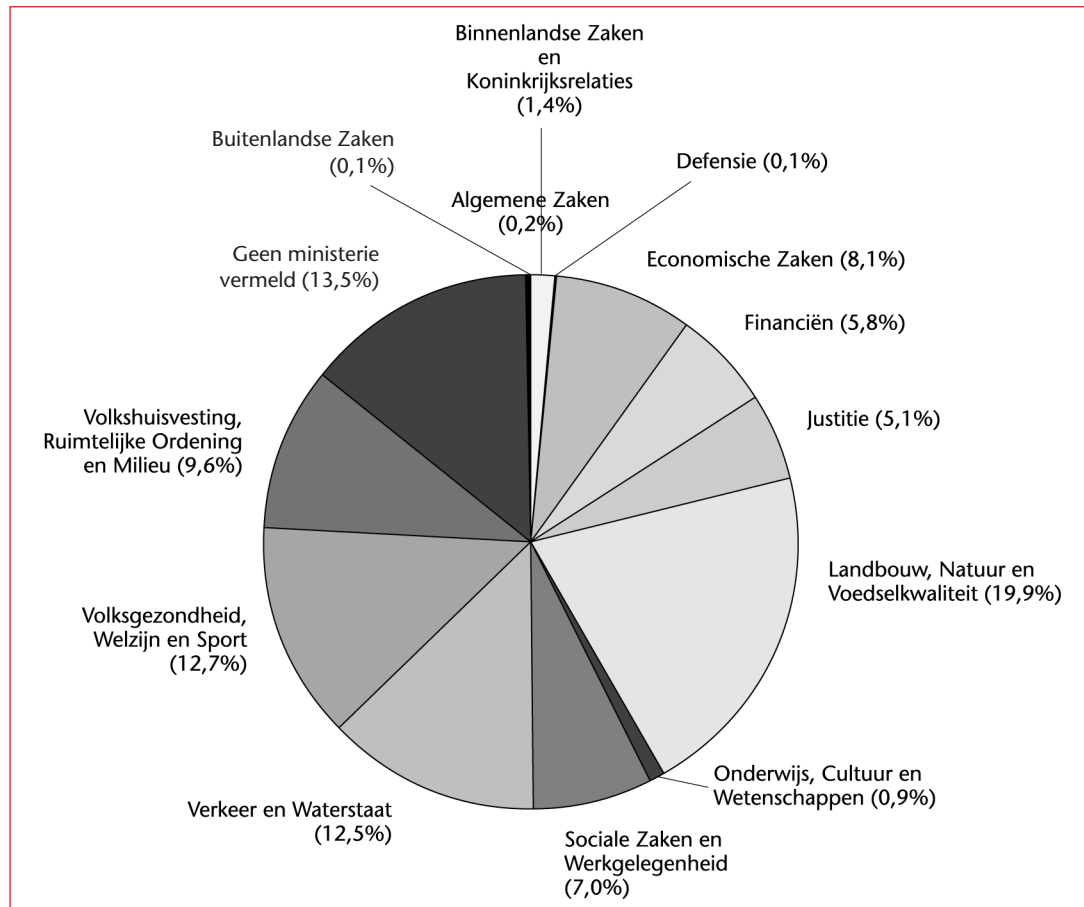
11. Bij het rangschikken van de richtlijnen naar EU-instituut en naar EU-beleidssterrein is gekeken naar alle 'nieuwe' richtlijnen die op 31 juli 2003 golden, ongeacht of deze (al) tot omzetting hadden geleid. Bij figuur 1 is de N daardoor 1063 en niet 743. Er is wel gecorrigeerd voor dubbelingen. In geval van een dubbele vermelding is alleen het beleidsterrein dat in Europa als eerste stond vermeld meegeteld.

12. Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand.

Figuur 1. Verdeling van op 31 juli 2003 geldende richtlijnen over Europese beleidsterreinen



Figuur 2. Verdeling van op 31 juli 2003 geldende richtlijnen over Europese beleidsterreinen



Het zal geen verbazing wekken dat bijna een vijfde van de omzettingen voor rekening komt van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (19,9%). Volksgezondheid, Welzijn en Sport is een goede tweede met 12,7%, bijna ex aequo met Verkeer & Waterstaat (12,5%).<sup>13</sup>

Er is overigens geen één-op-één relatie tussen de Europese beleidssectoren en de Nederlandse departementen. Richtlijnen raken vaak het werkkterrein van verschillende ministeries – wat overigens een belangrijke bron van vertraging blijkt te zijn (Mastenbroek 2003: 378). In tabel 1 wordt een overzicht gegeven hoe de Europese richtlijnen in het Nederlandse publieke domein binnenkomen. De richtlijnen uit sommige Europese beleidssectoren raken de regelgeving van een reeks van departementen; die van andere sectoren blijven beperkt tot enkele ministeries. Met name milieurichtlijnen en richtlijnen op het gebied van industriebeleid en de interne markt en het vrije verkeer van werknemers en diensten werken door in meerdere sectoren en portefeuilles.

Tabel 1 laat ook zien of de nationale portefeuilleverdeling past op de Europese beleidsindeling. Volgens Mastenbroek (2003) is die passendheid een belangrijke factor bij de coördinatie van Europees beleid. Die passendheid is bijvoorbeeld heel hoog bij de Europese vervoersrichtlijnen en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dat ministerie is verantwoordelijk voor ongeveer 90% van de omzettingen die voortvloeien uit de vervoersrichtlijnen. Op het kleinere domein van het fiscaal beleid is die pasvorm haast perfect; bijna alle fiscale richtlijnen (97%) worden omgezet door Financiën. Het zal ook niet verbazen dat LNV verantwoordelijk is voor ongeveer tweederde van omzettingen voor de landbouwrichtlijnen. Het ministerie van VWS neemt echter toch ook nog een kwart van die regels voor zijn rekening.

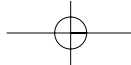
Dat is vermoedelijk terug te voeren op het (toegenomen) belang van onderwerpen als voedselveiligheid en volksgezondheid.

#### 4.2 De aard van de omzettingsregelingen

In tabel 2a staat aangegeven op welke manier die nieuwe Europese richtlijnen werden omgezet. Uit de tabel blijkt duidelijk dat de ministeriële regeling (44,5%) in ons land het meest gehanteerde instrument is. Bijna de helft van de omzettingen valt daarmee onder de regelgevende bevoegdheid van afzonderlijke ministers. Slechts in 13% van de gevallen geschiedt de omzetting via een formele wet en in ongeveer een derde van de gevallen (30,3%) gaat het bij AMvB. Een beperkt aantal (4,8%) wordt omgezet via een verordening van een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Dan is er nog een restcategorie (7,2%) waarin we mededelingen, circulaire en convenanten hebben ondergebracht. Dat betekent dat bijna 90% van de Europese richtlijnen in ons land via gedelegeerde regelgeving – en dus buiten het parlement om – worden omgezet.

Wanneer we inzoomen op de afzonderlijke ministeries, dan valt op dat er flinke verschillen zijn in de manier waarop ze richtlijnen omzetten. Kennelijk bestaan er in ons land nog steeds duidelijk verschillende wetgevingstradities. Tabel 2b laat bijvoorbeeld zien dat het ministerie van LNV (61,1%) het meest gebruik maakt van ministeriële regelingen, op de voet gevolgd door VWS (57,6%). Ook Financiën (50,5%), V&W (50,2%), VROM (50%) en EZ (49,3%) zetten veel om via ministeriële regeling. Aan de andere kant staat het ministerie van Justitie dat het meest, en ook meer dan elk ander departement, gebruik maakt van formele wetten (40,2%). Ook Financiën (35,4%) en OCW (33,3%) gebruiken relatief veel wetten voor de omzetting van regels. Omzetting via

13. Bij 231 richtlijnen (13,5%) stond overigens in Europa niet vermeld welk ministerie verantwoordelijk was voor de omzettingen.

**Tabel 1. Belangrijkste ministeries bij omzetting van Europese richtlijnen**

<i>Europees beleidsterrein</i>	<i>Eerste ministerie wat betreft omzetting</i>	<i>Tweede ministerie wat betreft omzetting</i>	<i>Derde ministerie wat betreft omzetting</i>	<i>Totaal aantal nationale regels</i>
Algemene, institutionele en financiële vraagstukken	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (100%)			2
Douane-unie en vrij verkeer van goederen	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (58,3%)	Financiën (37,5%)	Justitie (4,2%)	24
Landbouw	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (62,4%)	Volksgesondheid, Welzijn en Sport (26,2%)	Sociale Zaken en Werkgelegenheid (7,7%)	362
Visserij	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (100%)			1
Vrij verkeer van werknemers en sociaal beleid	Sociale Zaken en Werkgelegenheid (35,7%)	Economische Zaken / Verkeer en waterstaat (16,7%)	Justitie (11,1%)	126
Recht van vestiging en vrij verrichten van diensten	Financiën (28,7%)	Economische Zaken / Justitie (20,7%)	Verkeer en Waterstaat (15,2%)	164
Vervoerbeleid	Verkeer en Waterstaat (90,4%)	Financiën (3,8%)	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2,9%)	104
Mededingingsbeleid	Verkeer en Waterstaat (80,0%)	Economische Zaken (20,0%)		10
Fiscale zaken	Financiën (97,0%)	Justitie (3,0%)		33
Buitenlandse betrekkingen	Financiën (100%)			2
Energie	Economische Zaken (71,4%)	Volksgesondheid, Welzijn en Sport (14,3%)	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (7,1%)	14
Industriepolitiek en interne markt	Volksgesondheid, Welzijn en Sport (35,0%)	Economische Zaken (16,6%)	Verkeer en Waterstaat (15,3%)	314
Milieuzaken, consumentenbelangen en bescherming van de gezondheid	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (42,7%)	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (22,9%)	Volksgesondheid, Welzijn en Sport (16,0%)	288
Wetenschap, informatie, onderwijs en cultuur	Economische Zaken (100%)			1
Ondernemingsrecht	Justitie (85,7%)	Economische Zaken (14,3%)		21
Ruimte van vrijheid, veiligheid en justitie	Volksgesondheid, Welzijn en Sport (100%)			1
Europa van de burgers	Europa van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (57,1%)	Justitie (28,6%)	Buitenlandse Zaken (14,3%)	7

**Tabel 2a. Omzetting naar type regel**

<i>Type regel</i>	<i>N</i>	<i>Percentage</i>
Wet	225	13,2
AMvB	517	30,3
Ministeriële regeling	760	44,5
Verordening van PBO	82	4,8
Andere	122	7,2
<i>Totaal</i>	<i>1706</i>	<i>100</i>

PBO-verordeningen komt vooral voor bij ministeries die corporatistische sectoren reguleren, zoals SZW en LNV.

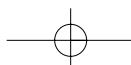
Deze cijfers sporen met de uitkomsten van het onderzoek van De Jong en Herweijer (2004:227-228) naar de algemene productie van regels in ons land. Zij vonden dat de ministeries van LNV, V&W en VWS de grootste aantallen regelingen produceren en dat de overgrote meerderheid hiervan uit ministeriële regelingen bestaat. Anderzijds produceert in ons land het ministerie van Justitie verhoudingsgewijs de

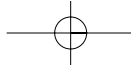
meeste wetten in formele zin. De omzetting van Europese richtlijnen in ons land verloopt dus conform de regelgevingstraditie die er op een departement bestaat. De enige uitzondering is het ministerie van OCW dat normaal veel meer gebruik maakt van ministeriële regelingen dan van formele wetten, maar diens hoge percentage voor wetten in tabel 2b zegt niet zoveel gezien het relatief zeer kleine aantal omzettingsregelingen dat OCW voor zijn rekening neemt.

### 4.3 Het belang van de richtlijnen voor de regelgeving

Hoe belangrijk zijn al die omzettingsregelingen nu, wanneer je ze afzet tegen de totale productie van regels in ons land? Hoeveel van de regelingen die elk ministerie produceert heeft uiteindelijk zijn oorsprong in een Europese richtlijn? Is dat 80%, 60% of slechts 6%?

In tabel 3 hebben we eerst per ministerie aangegeven welk percentage van het totale aantal wetten, AMvB's, en ministeriële regelingen, dat op 31 juli 2003 gold, valt terug te voeren op de omzetting van een richtlijn.





Tabel 2b. Omzetting gerangschikt naar type regel per ministerie

Type omzettingsregel	Type omzetting					Totaal
	Wet	AMvB	Ministeriële regeling	PBO-verordening	Anders	
Algemene Zaken	25,0%	0,0%	0,0%	75,0%	0,0%	4
Buitenlandse Zaken	0,0%	50,0%	50,0%	0,0%	0,0%	2
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	21,7%	39,1%	30,4%	0,0%	8,7%	23
Defensie	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1
Economische Zaken	10,1%	32,6%	49,3%	2,9%	5,0%	138
Financiën	35,4%	13,1%	50,5%	0,0%	1,0%	99
Justitie	40,2%	18,4%	39,1%	0,0%	2,3%	87
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	5,0%	22,1%	61,1%	9,4%	2,4%	339
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	33,3%	40,0%	26,7%	0,0%	0,0%	15
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	16,8%	19,3%	29,4%	31,9%	2,5%	119
Verkeer en Waterstaat	12,7%	30,5%	50,2%	0,0%	6,5%	213
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	4,1%	34,7%	57,6%	0,7%	2,9%	271
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	8,5%	39,0%	50,0%	0,0%	2,4%	164

Tabel 3. De invloed van Europese richtlijnen per ministerie

Ministerie	Wetten		AMvB's		Ministeriële regelingen		Totaal	
	EU %	N=100%	EU %	N=100%	EU %	N=100%	EU %	N=100%
Algemene Zaken	2,27	44	0,00	135	0,00	46	0,44	225
Buitenlandse Zaken	0,00	89	2,86	35	0,72	138	0,76	262
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	2,17	230	2,91	309	1,27	553	1,92	1092
Defensie	0,00	37	0,68	148	0,00	105	0,34	290
Economische Zaken	17,28	81	33,33	135	16,13	434	19,85	650
Financiën	15,15	231	9,09	154	12,20	410	12,45	795
Justitie	9,72	360	5,44	294	5,35	636	6,59	1290
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	29,31	58	39,47	190	18,54	1122	21,90	1370
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	3,47	144	2,58	233	0,39	1013	1,08	1390
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	12,12	165	9,75	236	5,97	586	7,90	987
Verkeer en Waterstaat	20,30	133	25,49	255	9,74	1098	13,39	1486
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	10,00	110	30,03	313	18,43	852	20,55	1275
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu	14,14	99	28,70	223	14,88	551	18,33	873

Het zal niet verbazen dat de regelgevers van het ministerie van LNV in verhouding het meest worden beïnvloed door de Europese richtlijnen (21,9%). Ook de regelgeving van VWS (20,5%), EZ (19,8%) en VROM (18,33%) laten soortgelijke invloedcijfers zien. Het zijn stuk voor stuk beleidsterreinen die vallen onder de eerste pijler van de Europese Unie. Toch is de invloed van de EU niet erg hoog. Zelfs voor deze koplopers geldt dat ongeveer 80% van alle regels van eigen bodem is. Voor de rest van de departementen geldt dat nog veel sterker.

Een aantal ministeries wordt niet of nauwelijks door Brussel beïnvloed, zoals Binnenlandse Zaken (1,9%), Onderwijs (1%), Buitenlandse Zaken (0,7%), en Defensie (0,3%). Ook dat hoeft weinig verbazing te wekken omdat hun beleidsterreinen grotendeels onder de tweede en derde pijler vallen of omdat de EU in de eerste pijler geen bevoegdheden heeft.

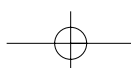
In tabel 4 hebben we vervolgens de totale invloed van de Europese richtlijnen op de Nederlandse regelgeving berekend. Voor Nederland als geheel ligt het

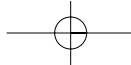
Tabel 4. Totale invloed van Europese richtlijnen

Type regeling	Totaal	Implementatieregelingen	Impact
Wetten	1.781	225	12,63%
AMvB's	2.625	517	19,70%
Ministeriële regelingen	7.544	760	10,07%
<b>Totaal</b>	<b>11.950</b>	<b>1502</b>	<b>12,57%</b>

totaalcijfer voor wetten op 12,6%, voor AMvB's op 19,7%, en voor ministeriële regelingen op 10,1%. Voor alle drie de vormen van regelgeving gezamenlijk is de invloed 12,5%. Zelfs als we alleen kijken naar de beleidsterreinen die binnen de eerste pijler vallen – en Defensie, AZ, BZ, BZK, Onderwijs en Justitie buiten beschouwing laten – dan komen we toch niet veel hoger dan 16,4% voor alle vormen van regelgeving gezamenlijk.<sup>14</sup> Dat is meer dan de 6%

14. De ministeries van LNV, VWS, SZW, EZ, V&W, VROM en Financiën zijn samen goed voor 7436 nationale regelingen waarvan er 1222 omzettingen waren.





van De Jong en Herweijer, maar het komt niet in de buurt van de 60% van Nicolai of de 80% van Delors. Het cijfer voor Nederland wijkt daarentegen nauwelijks af van de 15, 8% die Page (1998) berekende voor het Verenigd Koninkrijk. Voor Denemarken is nog geen totaal cijfer bekend, maar de cijfers voor de Deense departementen wijken eveneens nauwelijks af van de door ons gevonden cijfers (Blom-Hansen & Christensen 2004: 68).<sup>15</sup>

## 5 Discussie

### 5.1 Wat zeggen deze cijfers over de invloed van de EU?

Wat zeggen deze lage percentages nu over de invloed van de EU op Nederland? Niemand zal ontkennen dat het proces van Europese eenwording een grote invloed heeft op het dagelijks leven in de lidstaten. De invloed van de EU verloopt immers niet alleen via richtlijnen, maar ook via andere instrumenten, zoals verordeningen, verdragen en besluiten. Buitengewoon belangrijk voor het dagelijks leven was bijvoorbeeld de invoering van de EMU, waardoor er één munt kwam en de nationale lidstaten hun monetaire autonomie volledig kwijtraakten. Bij de uitleg van die verdragen en bij de handhaving van verordeningen en richtlijnen is er ook een belangrijke rol weggelegd voor het Europese Hof. De uitspraken van het Hof hebben in ons land in het verleden regelmatig aanleiding gegeven tot het maken of wijzigen van wetgeving, bijvoorbeeld op het terrein van de sociale zekerheid, het arbeidsrecht en de studiefinanciering. Het proces van eenwording verloopt bovendien ook langs meer indirecte en informele wegen, bijvoorbeeld omdat nationale regeringen binnen de EU elkaars beleid overnemen of vrijwillig hun beleid op elkaar afstemmen. Een voorbeeld van dat laatste is de verklaring van Bologna, die leidde tot de invoering van het bachelor-master stelsel in het hoger onderwijs. Ook is het ongetwijfeld zo dat de economische integratie het lidstaten lastiger maakt om een eigen belastingbeleid te voeren of een riante verzorgingsstaat te handhaven (Knill & Lehmkuhl 2002). Voorts leidt het vrije verkeer van personen, goederen en diensten wellicht tot een geleidelijke convergentie van culturen, opvattingen en levensstijlen binnen de EU (Mair 2004).

Over die brede invloed van de Europese Unie zeggen onze cijfers niets. Wij hebben uitsluitend onderzocht wat de invloed van de Europese richtlijnen op de nationale wetgeving is. Het belangrijkste wat we op dat punt kunnen constateren, is dat de invloed van de Europese richtlijnen op de Nederlandse wetgever veel lager is dan altijd werd gesteld. Geen 80%, geen 60%, maar niet veel meer dan 12% van alle nationale regelingen had op 31 juli 2003 uiteindelijk zijn oorsprong in een Europese richtlijn. Hoe zou je dat verrassend lage percentage nu kunnen verklaren?

### 5.2 Hebben we wat gemist?

Het zou natuurlijk kunnen dat het lage percentage komt door onze onderzoeksmethode. Misschien hebben we wat gemist. We hebben zo precies mogelijk geteld, zowel aan de kant van 'Brussel' als aan de kant van 'Den Haag'. We waren daarbij echter afhankelijk van de databanken die het aantal richtlijnen en omzettingen en het totale aantal geldende regelingen bevatten.

**Het overgrote deel van de Europese richtlijnen gaat over technische specificaties van goederen, producten en diensten. Het is dan ook geen toeval dat bijna de helft van alle omzettingen gebeurt via simpele ministeriële regelingen.**

We hebben geconstateerd dat voor een flink aantal geldende richtlijnen er in Europamaat geen omzettingen staan vermeld. Mochten sommige hiervan toch tot Nederlandse regelingen hebben geleid, dan zou het invloedspercentage hoger uitkomen. Het is natuurlijk altijd mogelijk dat er omzettingen in het Uitvoeringsregister en Europamaat ontbreken, bijvoorbeeld omdat de regering niet heeft gemeld dat er omzetting heeft plaatsgevonden. Ook zou het kunnen dat sommige van deze richtlijnen niet zijn omgezet omdat de Nederlandse wetgever bij het maken van nieuwe regelgeving al op de komst van de richtlijn heeft geanticipeerd. Die vorm van invloed op de wetgever hebben we niet meegenomen (daar staat echter tegenover dat de beïnvloeding ook omgekeerd kan verlopen, wanneer een Nederlandse regel, als 'best practice', in een Europese richtlijn wordt overgenomen).<sup>16</sup> Veel meer dan een paar procent kan dat echter niet schelen. Om ook maar in de buurt te komen van de 60% van Nicolai zouden er vele duizenden omzettingen moeten ontbreken in Europamaat.

Verder hebben we, conform de Deense studie, er voor gekozen om alleen te kijken naar de echte 'nieuwe' richtlijnen. Wijzigingsrichtlijnen zijn daarom in eerste instantie niet meegenomen. Ook dat geeft wellicht een vertekening, omdat die wijzigingen van bestaande richtlijnen misschien toch kunnen leiden tot afzonderlijke wijzigingen van nationale regelingen en dan als aparte wijzigingswet of aanpassing van een regeling toch meetellen in het totale aantal geldende regelingen dat we bij de berekening van ons percentage hebben gebruikt.<sup>17</sup>

We hebben daarom voor de zekerheid ook nog eens apart berekend wat de cijfers zouden zijn wanneer je alle 1366 richtlijnen die daadwerkelijk tot enigerlei omzetting aanleiding hebben gegeven, zou meerekenen. Die staan weergegeven in tabel 5. Wanneer je ook de wijzigingsrichtlijnen meetelt gaat het invloedscijfer uiteraard omhoog. Het komt echter niet veel verder dan 18% voor alle regelingen bij elkaar.

**Tabel 5. Totale invloed van Europese richtlijnen inclusief wijzigingsrichtlijnen**

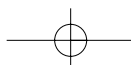
Type regeling	Totaal aantal	Implementatieregelingen	Impact
Wetten	1.781	284	15,95%
AMvB's	2.625	728	27,73%
Ministeriële regelingen	7.544	1141	15,13%
<b>Totaal</b>	<b>11.950</b>	<b>2153</b>	<b>18,02%</b>

Er is nog een andere methodologische tegenwerping mogelijk. Zou je in plaats van op één moment, niet moeten kijken naar de invloed van Europese richt-

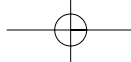
15. In Denemarken 'scoorde' het ministerie van Landbouw eveneens het hoogst (27,3%), gevolgd door het ministerie van Werkgelegenheid (22,4%), Economische Zaken (21,8%), Verkeer (21,5%) en Milieu (19,3%). Financiën (11,2%) en Justitie (7,1%) scoren bijna hetzelfde als in Nederland en ook in Denemarken bungelt Onderwijs onderaan (0,2%).

16. Krans (2004:2097) wijst op nog een andere reden voor het achterwege blijven van omzetting: de Nederlandse wetgeving voldoet al aan de eisen die de richtlijn stelt en de wetgever hoeft dus niet in actie te komen. Dan is er dus sprake van convergentie tussen de Europese en de Nederlandse regelgeving, maar niet van beïnvloeding.

**De omzetting van Europese richtlijnen in ons land verloopt conform de regelgevingstraditie die er op een departement bestaat.**







17. Van de 1781 formele wetten die op 31 juli 2003 in ons land golden, waren er bijvoorbeeld 531 wijzigingswetten. Dit zijn overigens alleen de wijzigingswetten die tot een zelfstandig leesbare tekst hebben geleid, dus niet de wijzigingswetten die alleen termen aanpassen (Zie hiervoor de toelichting op <http://www.overheid.nl/home/overdesite/wetenregelgeving/>). Vaak zijn deze meer substantiële wijzigingswetten het gevolg van nieuwe activiteiten van de Nederlandse wetgever, soms zijn ze bedoeld om een nieuwe richtlijn te implementeren. Het kan echter niet uitgesloten worden dat een klein deel van die wijzigingswetten het gevolg is van de implementatie van wijzigingsrichtlijnen. Dat zou dan een vertekening kunnen geven van de percentages omdat dergelijke wijzigingswetten wel meetellen bij het totale aantal geldende nationale regels, maar niet bij het bepalen van het Europese deel ervan.
18. We zagen immers dat de 743 richtlijnen werden omgezet met behulp van 1988 nationale regels.
19. Op 31 juli 2003 telden wij in totaal 11 950 geldende regelingen, deze bestonden voor 14,9% uit wetten, voor 21,9% uit AMvB's en voor 63,1% uit ministeriële regelingen. Hiervan waren er 1508 het gevolg van omzettingen, deze bestonden voor 14,9% uit wetten, voor 34,3% uit AMvB's en voor 50,6% uit ministeriële regelingen (de categorie overigen en PBO-regelingen hebben we in beide gevallen niet meegerekend).
20. Zie hiervoor de Gezamenlijke Rapportage van de Gemengde Commissie Justitie, de Stuurgroep RiVer en de Begeleidingscommissie nulmeting (2004), *Project Reductie Informatieverplichtingen (RiVer)*, Den Haag: Ministerie van Justitie, in het bijzonder de pagina's 27 en 34.

lijnen in een bepaalde periode? Door alle regelgeving op 31 juli 2003 te nemen, weegt de oudere Nederlandse regelgeving, die deels zelfs nog van vóór de EGKS dateert, relatief zwaar mee in de onderlinge vergelijking. Misschien is het zo dat de invloed van de Europese richtlijnen bij het maken van recente wetten en regels wel veel groter is. Dit is door ons niet apart berekend, maar er zijn nauwelijks aanwijzingen dat dit tot spectaculair hogere percentages zou leiden. Volgens De Jong en Herweijer (2004:237) werden de afgelopen jaren gemiddeld 84 richtlijnen geïmplementeerd. Wij zagen hierboven dat een richtlijn gemiddeld tot 2,6 wijzigingen van nationale regels leidt.<sup>18</sup> Dat zou betekenen dat in de afgelopen periode per jaar gemiddeld 225 nationale regelingen hun oorsprong hebben in Europese richtlijnen. Tussen 1995 en 2003 zijn er in totaal jaarlijks gemiddeld ongeveer 1500 wetten, AMvB's en ministeriële regelingen geproduceerd (De Jong & Herweijer 2004:

bijvoorbeeld kunnen blijken uit het feit dat omzettingen vaker per wet gebeuren – wetten hebben immers een hogere juridische status en tellen gemiddeld twee keer zoveel artikelen als AMvB's en drie keer zoveel als ministeriële regelingen (De Jong & Herweijer 2004:228). Dat blijkt hier echter niet het geval, verhoudingsgewijs wordt er evenveel van wetgeving gebruik gemaakt bij omzetting als bij nationale regelgeving.<sup>19</sup> Die gemiddeld hogere zwaarte van omzettingsregelingen zou dan misschien nog wel kunnen blijken uit het aantal artikelen. Je zou kunnen kijken of de wetten, AMvB's, en ministeriële regelingen die de richtlijnen omzetten gemiddeld meer artikelen tellen dan de overige wetten, AMvB's en regelingen. *Wetten.nl* zou op zichzelf een dergelijke exercitie wel mogelijk maken, maar het vraagt wel om het turven van bijna 12 000 regelingen. Er is nog een vergelijkbare tegenwerping mogelijk. Onze cijfers geven geen inzicht in de mate waarin de

### **Het niet onwaarschijnlijk dat de Europese wetgever op de terugtocht is en dat de opkomst van zachtere vormen van regelgeving en de open methode van coördinatie lidstaten de gelegenheid biedt een deel van hun formele wetgevende autonomie terug te veroveren.**

233). Daarmee komt de invloed van de Europese richtlijnen op de nieuwe regels in de periode 1995-2003 niet hoger uit dan 16%.

#### **5.3 Is kwaliteit belangrijker dan kwantiteit?**

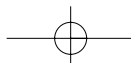
Een volgende vraag is wat je nu precies meet met deze kwantitatieve aanpak. Geeft het tellen van het aantal omzettingsregelingen wel voldoende inzicht in het belang van de Europese richtlijnen? Zou je naast het aantal omzettingsregelingen ook niet moeten kijken naar de zwaarte van die regelingen? Het aantal omzettingsregelingen mag dan niet zo groot zijn, maar misschien zijn het in vergelijking met de nationale regelingen wel hele belangrijke regelingen. De ene regeling is immers de andere niet (Krans 2004: 2097). Dijkstra, Steunenbergen en Voermans (2004) stellen bijvoorbeeld dat een richtlijn die de bedoeld is om de term 'chocolade' te standaardiseren, zodat bedrijven hun producten in heel Europa kunnen verkopen, van een heel andere zwaarte is dan een richtlijn die de gelijke behandeling van mannen en vrouwen tracht te bevorderen.

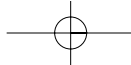
Het is zeer de vraag of deze redenering veel hout snijdt. Het overgrote deel van de Europese richtlijnen heeft namelijk precies zo'n 'chocolade' karakter – ze gaan over technische specificaties van goederen, producten en diensten. Het is dan ook geen toeval dat bijna de helft van alle omzettingen gebeurt via simpele ministeriële regelingen. Bovendien kun je over de nationale regels precies hetzelfde beweren. Sommige wetten in ons bestand, zoals de invoeringswetten van het Nieuw Burgerlijk Wetboek of van de Algemene Wet Bestuursrecht, zijn veel belangrijker dan vele anderen, zoals bijvoorbeeld de Boswet, de Wrakkenwet of de Zeebrievenwet, en toch tellen ze even zwaar mee.

De redenering van Dijkstra cs en Krans zou slechts dan opgaan wanneer de 1706 geldende omzettingsregelingen gemiddeld ieder van een zwaarder gewicht zijn dan de overige nationale regelingen. Het is zeer de vraag of dat het geval is – en het is in ieder geval niet eenvoudig om dat te onderzoeken. Het zou

regels met een Europese oorsprong ingrijpen in het dagelijks leven van burgers en bedrijven. Het mag dan misschien zo zijn dat slechts een beperkt deel van die regels afkomstig is uit 'Brussel', dat zijn misschien wel regels die in verhouding een veel grotere invloed hebben op het dagelijks reilen en zeilen in ons land. Voor die stelling is wel een aanwijzing te vinden in ander onderzoek. Zo kwam een onderzoek naar administratieve lastendruk als gevolg van de wetgeving van het ministerie van Justitie onlangs tot de conclusie dat bijna 75% van de administratieve lasten die door Justitie worden veroorzaakt, voortvloeien uit Europese of in internationaal verband opgelegde voorschriften. Dat kwam echter vooral door één wet, de Wet op de jaarrekeningen. Zou die niet worden meegeteld, dan zou minder dan 40% van de administratieve lastendruk een internationale oorsprong hebben.<sup>20</sup>

Ook hier geldt echter dat het buitengewoon lastig is om de relatieve maatschappelijke invloed van regels te meten. Het leidt geen twijfel dat sommige Europese richtlijnen, zoals bijvoorbeeld de Habitat-richtlijn of de Luchtkwaliteit-richtlijn, de speelruimte van nationale bestuurders sterk kunnen inperken, maar datzelfde geldt ook voor tal van nationale regels, zoals bijvoorbeeld de verschillende tranches van de Awb. Zeer veel andere richtlijnen hebben daarentegen slechts een tamelijk technisch karakter en op belangrijke terreinen van het dagelijks leven, zoals onderwijs, gezondheidszorg, justitie, binnenlands bestuur, openbare orde en veiligheid, onderwerpen die stuk voor stuk zeer hoog op de nationale politieke agenda stonden in de afgelopen jaren, heeft de Europese wetgever tot nu toe nauwelijks wat te zeggen. Het is daarom zeker niet evident dat Brusselse regels 'op vrijwel alle beleidsterreinen nieuwe piketpaaltjes [vormen] waarbinnen wij moeten blijven' (Van Schendelen 2004) en dat die Brusselse piketpaaltjes veel ingrijpend zijn dan de Haagse begrenzingen.





#### 5.4 Een terugtred van de Europese wetgever?

De verklaring zou ook kunnen liggen in een terugtred van de Europese wetgever. Omdat we slechts op één punt in de tijd hebben gemeten, kunnen we niet zeggen of er sprake is van een opgaande of neergaande lijn. Het zou goed kunnen dat we, door slechts voor juli 2003 te meten, de 'gouden eeuw' van Europese regelgeving hebben gemist en dat de invloed van Europese regels op de nationale wetgever in het verleden veel groter is geweest.

Er zijn inderdaad aanwijzingen dat de Europese wetgever het meest actief was van de vroege jaren tachtig tot ongeveer 1992, de periode waarin de interne markt moest worden gecreëerd. Blom-Hansen en Christensen (2004:37-38) laten bijvoorbeeld zien dat het aantal geldende Europese verordeningen sindsdien is gehalveerd – van 1600 in 1986 tot 800 in 2002. Francino (2001: 178) komt bovendien tot de conclusie dat vanaf het midden van de jaren tachtig de Europese wetgeving minder gedetailleerd wordt en veel meer discretionaire ruimte laat voor de lidstaten bij de implementatie van regels. Ook Maurer, Mittag en Wessels (2003:62) komen tot de conclusie dat de Europese regelproductie op zijn hoogtepunt was in 1986/87. Vanaf dat jaar neemt de productie geleidelijk af om vervolgens vanaf 1998 zelfs scherp te dalen, wat zij toeschrijven aan de sterke afname van het aantal regelingen op het gebied van landbouw, handel en douane. In juli 2003 zitten we vermoedelijk nog steeds op die neergaande lijn. Helaas gaan de elektronische databestanden die wij gebruiken om de invloed van de Europese richtlijnen te meten, niet verder terug dan 1995, zodat het buitengewoon lastig is om het bestaan van zo'n voorbijgevoerde gouden eeuw van Europese regulering onomstotelijk vast te stellen.

Het niet onwaarschijnlijk dat de Europese wetgever op de terugtocht is en dat de opkomst van zachtere vormen van regelgeving en de open methode van coördinatie, zoals de verklaring van Bologna, lidstaten de gelegenheid biedt een deel van hun formele wetgevende autonomie terug te veroveren. Nieuwe metingen, in andere landen en op andere momenten, zullen dat leren. Wie in ieder geval geen gelijk heeft, is de Amsterdamse wethouder Van der Horst. Er zal nog jaren behoefte zijn aan Nederlandse wetgevingsjuristen, want een ruime meerderheid van alle regels in ons land is gewoon van eigen bodem. ■

#### Literatuur

Blom-Hansen, Jens & Joergen Gronnegard Christensen (2004), *Den Europæiske forbindelse*, Aarhus: Magtudredningen.  
 Börzel, Tanja and Thomas Risse (2003), Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. In: Kevin Featherstone and Claudio Radaelli (eds.) (2003), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press: 57-80.  
 Bursens, Peter (2002), Why Denmark and Belgium Have Different Implementation Records: On Transposition Laggards and Leaders in the EU, *Scandinavian Political Studies*, 25 (2): 173-195.  
 Cowles, Maria Green, James Caporaso, and Thomas Risse (eds.) (2001), *Transforming Europe: Europeanisation and Domestic Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press.  
 Featherstone, Kevin and Claudio Radaelli (eds.) (2003), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.  
 Dijkstra, Gerrit, Bernard Steunenberg en Wim Voermans (2004), De invloed van Europa laat zich

lastig tellen, *De Nederlandse Staatscourant* nr 207 (27 oktober 2004): 6.  
 Dijstelbloem, Huub, Cock Hazeu en Frank den Hond (2004), Een Zaak van Niveau. De Schakelfunctie van de Nationale Overheid in het Europese Milieubeleid, *Beleidswetenschap*, 18 (2): 99-117.  
 Drijber, B.J. (2001), Nederland en de Europese regelgeving gezien door een insider op afstand: de Permanente Vertegenwoordiging, *RegelMaat*: 25-31.  
 Gezamenlijke Rapportage van de Gemengde Commissie Justitie, de Stuurgroep RIVer en de Begeleidingscommissie nulmeting (2004), *Project Reductie Informatieverplichtingen (RIVer)*, Den Haag: Ministerie van Justitie.  
 Franchino, Fabio (2001), Delegation and Constraints in the National Execution of the EC Policies: A Longitudinal and Qualitative Analysis, *West European Politics*, 24 (4): 169-192.  
 Hix, Simon (1999), *The Political System of the European Union*. New York: Palgrave  
 Lampinen, Risto and Petri Uusikylä (1998), Implementation Deficit – Why Member States Do Not Comply with EU Directives, *Scandinavian Political Studies*, 21 (3): 231 – 251.  
 Jong, Edwin de & Michiel Herweijer (2004), Alle regels tellen, *Beleidswetenschap* 18 (3): 223-241.  
 Knill, Christoph and Dirk Lehmkuhl (2002), The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms, *European Journal of Political Research*, 41: 255-280.  
 Krans, H.B. (2004), De invloed van 'Brussel': de betrokkenheid van getallen, *Nederlands Juristenblad* 79 (40): 2097-2098.  
 Mair, Peter (2004), The Europeanisation Dimension, Review Section, *Journal of European Public Policy*, 11 (2): 337-348.  
 Majone, Giandomenico (1996), *Regulating Europe*, London and New York: Routledge.  
 Mastenbroek, Ellen (2003), Surviving the Deadline: The Transposition of EU Directives in the Netherlands, *European Union Politics*, 4 (4): 371-395.  
 Maurer, Andreas, Jürgen Mittag, and Wolfgang Wessels (2003), 'National Systems' Adaptation to the EU System: Trends, Offers, and Constraints', in: Beatrice Kohler-Koch (ed.), *Linking EU and National Governance*, New York: Oxford university Press.  
 Olsen, Johan P. (2002), The Many Faces of Europeanization, *Journal of Common Market Studies*, 40 (5): 921-952.  
 Page, Edward (1998), The Impact of European Legislation on British Public Policy Making: A Research Note, *Public Administration*, 76 (winter): 803-809.  
 Richardson, Jeremy (2001), Policy-Making in the EU. Interests, Ideas and Garbage Cans of Primeval Soup, in: J. Richardson (ed.), *European Union. Power and Policy-Making*, 2nd ed., London and New York: Routledge: 3-26.  
 Schendelen, Rinus van (2004), Stop de mythes over Brusselse invloed op wetten, *NRC Handelsblad* 21 oktober 2004.  
 Siedentopf, Heinrich and Jacques Ziller (eds.) (1988), *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States*, Vols. 1 and 2, Bruxelles: Bruylant – Sage Publications.  
 Tallberg, Jonas (2002), Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union, *International Organization*, 56 (3): 609-643.  
 Voermans, Wim (2004), *De Nederlandse wetgever in de communautaire toekomst*, Preadvies voor de Nederlandse Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid, april 2004.

