Europa tegen heug en meug?

De omzetting van richt- lijnen in Nederland

Ellen Mastenbroek¹

Drs. Ellen Mastenbroek is Assistent in Opleiding bij de departementen Bestuurskunde en Politieke Wetenschap aan de Universiteit Leiden.

Adres: Pieter de la Court gebouw, Postbus 9555, 2300 RB Leiden, e-mail: mastenbroek@fsw.leiden-univ.nl

Samenvatting

Lidstaten zijn verplicht Europese richtlijnen om te zetten in nationale wet- en regelgeving. Dit proces verloopt echter niet altijd vlekkeloos. Nederland is regelmatig te laat met het omzetten van Europese richtlijnen in nationale regelgeving. Ook is de resulterende nationale regelgeving niet altijd in lijn met het gevraagde. De centrale vraag in dit artikel is of deze problemen het gevolg zijn van politieke onwil of van bestuurlijk-juridische onmacht. De auteur concludeert dat omzettingproblemen kunnen gedijen in een cultuur van weinig aandacht en prioriteit voor Europa. Verbetering van de coördinatie, de formele wetgevingsprocedure en de informatievoorziening zullen weinig effect sorteren als niet ook de culturele kant van de zaak wordt aangepakt.

1 Inleiding

Zoals alle lidstaten is Nederland gehouden zich te schikken naar de bindende raamwerken, regels en regeltjes waarmee de Europese instellingen hun ambities trachten te realiseren. Willen wij de invloed van de EU op Nederland vaststellen, dan is deze secundaire regelgeving het vertrekpunt bij uit-

stek. Hier openbaart zich namelijk het spanningsveld tussen nationale soevereiniteit en Europese rechtsorde in *optima forma*. Met name richtlijnen zijn in dit kader interessant, aangezien zij de lidstaten verplichten een bepaald resultaat in hun regelgeving en de praktijk te bereiken, zonder de precieze wijze waarop aan te geven. Zo zijn wij verplicht onze gasmarkt te liberaliseren, speeltuinen te onderwerpen aan strenge veiligheidseisen en de uitstoot van nitraten terug te dringen.

Deze aanpassingsprocessen verlopen niet altijd vlekkeloos; Nederland is regelmatig te laat met het omzetten van Europese richtlijnen in nationale regelgeving. Ook is de resulterende nationale regelgeving niet altijd in lijn met het gevraagde, hetgeen soms leidt tot procedures bij het Europese Hof van Justitie tegen Nederland. Tegelijkertijd is de precieze omvang van het probleem onduidelijk, omdat de beschikbare gegevens niet altijd even valide en betrouwbaar zijn. Dit artikel tracht dan ook de vraag te beantwoorden 'hoe Nederland het doet'. Om te beginnen wordt de omvang van het omzettingstekort in Nederland nader beschouwd. Dit wordt gevolgd door een uiteenzetting van de oorza-

ken van problemen met omzetting. Leidend hierbij is de vraag of deze het gevolg zijn van politieke onwil of van bestuurlijk-juridische onmacht. Tot slot wordt besproken waarom het probleem zo weerbarstig is.

2 Het Nederlandse implementatietekort

Het probleem met de omzetting van Europese richtlijnen staat al sinds het einde van de jaren tachtig hoog op de agenda van de verschillende Europese instellingen. Met name de Europese Commissie, in haar hoedanigheid als hoedster van de Europese Verdragen, neemt het probleem serieus. Vanaf het einde van de jaren tachtig heeft zij menigmaal de aandacht gevestigd op de laksheid en onwil van de lidstaten bij het aanpassen van hun regelgeving aan het door de EU gevraagde. De aanleiding voor de agendering van het probleem was de matige voortgang met de totstandbrenging van de interne markt. Het ambitieuze project, dat bestond uit zo'n driehonderd ver strekkende maatregelen, dreigde te sneuvelen op de bureaus van nationale ambtenaren en politici, waar de richtlijnen en verordeningen zich opstapelden (Dinan 1999: 373).

De Europese Raad heeft zich ook meermaals uitgesproken voor een betere implementatie van Europees beleid. Om te beginnen heeft de Raad een plechtige verklaring aan het Verdrag van Maastricht toegevoegd, waarin de lidstaten de intentie uitspreken om EG-richtlijnen voortaan tijdig, volledig en correct om te zetten. De Raad heeft dit voornemen nader geconcretiseerd op zijn bijeenkomst

in Stockholm in 2001, door een streefcijfer van 98,5 procent omgezette richtlijnen af te spreken.² Ook zetten individuele voorzitters van de Raad het probleem regelmatig op de agenda. Zo voerden de Engelsen een actieve tactiek van 'naming and shaming' tijdens hun voorzitterschap in 1997 (Dinan 1999: 375).

Tegelijkertijd werpt dit de vraag op hoe ernstig het probleem nu eigenlijk is. Bovengenoemd streven naar een tekort van anderhalf procent lijkt erg ambitieus als we in aanmerking nemen dat enige mate van imperfectie inherent is aan gelaagde politieke systemen, waarin de verantwoordelijkheid voor de vaststelling en uitvoering van beleid gescheiden is. Inzicht in de omvang van de problematiek wordt verschaft door de gegevens die de Commissie verzamelt over de omzettingsscores.³ Figuur 1 geeft de gemiddelde omzettingsscore's voor alle lidstaten over de periode 2000 tot en met 2003. Uit deze figuur komt naar voren dat er eigenlijk helemaal geen probleem is met omzetting! Het streven van 98,5 procent wordt dicht benaderd, met een gemiddelde score van 96 procent. Dit betekent dat slechts vier procent van de Europese richtlijnen geen gevolg hebben gekregen.

Tegelijkertijd zijn de Commissiecijfers bedrieglijk. Zij geven namelijk geen inzicht in de tijdigheid van omzetting. De omzettingsscore van 96 procent zegt niets over de tijd die werkelijk voor omzetting benodigd was. Daarnaast hebben de cijfers betrekking op alle richtlijnen die sinds 1968 zijn aangenomen. Hoe verder de tijd vordert, hoe

Figuur 1. Gemiddelde omzettingsscores per lidstaat, 2000-2003

groter het aandeel van oude, allang omgezette richtlijnen. De hoge score is dus waarschijnlijk een artefact van de data. Tot slot zijn de cijfers wellicht vertekend door de wijze waarop de Commissie de gegevens verzamelt: zij maakt gebruik van notificatie door de lidstaten. Het is zeer wel mogelijk dat lidstaten niet altijd even rechtschapen zijn in het notificeren. Kortom, willen wij beter inzicht krijgen in de omvang van het omzettingstekort, dan hebben wij betere data nodig.

Voor Nederland zijn voor het eerst cijfers over de tijdigheid gegenereerd aan het einde van de jaren zeventig. Uit een onderzoek door de bestuurskundigen Maas en Bentvelsen (1978) bleek dat 64 procent van de richtlijnen die tussen 1973 en 1975 waren aangenomen te laat was omgezet. De mediane vertraging lag op 15 weken. Vergelijkbaar onderzoek is gedaan over de periode 1995-1998 (Mastenbroek 2003). De tijdigheid viel tegen: van alle richtlijnen onder studie was 42 procent te laat omgezet; de mediane vertraging bedroeg zeven maanden. Bij deze cijfers is uitgegaan van de inwerkingtreding van ten minste één nationale omzettingsmaatregel. In veel gevallen behelst omzetting echter de totstandbrenging en/of wijziging van meerdere wetten, AMvB's, ministeriële regelingen of andere maatregelen. Ook deze dienen op tijd in werking te treden. Echter, dit blijkt in 58 procent van de omzettingstrajecten niet te luk-

ken. De mediane vertraging komt dan neer op ongeveer een jaar. De situatie is dus niet veel verbeterd ten opzichte van de jaren zeventig.

De hardnekkigheid van het probleem blijkt ook uit de overzichten die Buitenlandse Zaken ieder kwartaal aan het parlement verstrekt (Kamerstukken, 21109). Hieruit blijkt dat in 2003 het aantal verstreken deadlines aan het einde van het jaar met zo'n 60 procent is toegenomen, van 37 in 2002 tot 59 [zie figuur 2]. Het aantal inbreukprocedures ten gevolge van niet-tijdige omzetting is zelfs verdubbeld ten opzichte van 2002. Tot slot is het aantal verwerkte richtlijnen iets gedaald. Kortom, we zijn er nog lang niet als het gaat om tijdige omzetting. De vraag is nu hoe wij deze problemen kunnen verklaren en waarom het probleem zo weerbarstig is.

3 Onwil of onmacht?

In de literatuur over naleving van internationale afspraken kunnen grofweg twee benaderingen worden onderscheiden (zie Downs et al. 1996; Tallberg 2002): de handhavings- en de managementbenadering. De eerste benadering beschouwt nalevingsproblemen als een gevolg van politieke calculatie. Deze benadering is in lijn met het rationalisme in de Leer der Internationale Betrekkingen (Keohane 1988), dat stelt dat nationale staten zich slechts aan internationale regels zullen houden als dat in hun belang is (Mitchell 1994: 428). Dit

Figuur 2. Historisch overzicht omzettingstekort⁴

inzicht kan ook worden toegepast op omzetting; uitblijvende omzetting kan dan worden gezien als een bewuste weigering van een lidstaat om onwettelijke richtlijnen om te zetten. De managementbenadering, daarentegen, stelt dat gebrekkige naleving geen gevolg is van onwil, maar van onmacht (Chayes en Chayes 1993). Lidstaten zijn in deze optiek nalatig bij het uitvoeren van internationale afspraken omdat zij daartoe niet toe in staat zijn, bijvoorbeeld door geringe financiële of organisatorische capaciteiten, of door onduidelijkheden in de uit te voeren afspraak.

Welke van de verklaringen is nu aannemelijker om omzettingproblemen in Nederland te verklaren? Helaas is er weinig onderzoek gedaan naar het relatieve aandeel van beide typen verklaringen; de belangrijkste drempel is dat de politieke verklaringen lastig kwantificeerbaar zijn. Daarom is de beantwoording van de vraag nogal versnipperd over verschillende casestudies, die zich veelal slechts op een type verklaring richten. Een uitzondering hierop vormt het onderzoek van Demmke (2001: 15). Op basis van een analyse van alle EU-richtlijnen op het gebied van waterbeleid concludeert hij dat implementatieproblemen slechts zelden het gevolg zijn van politieke weerstand, maar meestal van organisatorische, juridische, technische en financiële problemen. Daarnaast is er het onderzoek van Falkner et al. (2004) naar 29

inbreukprocedures op het terrein van sociaal beleid. Slechts 8 van de gevallen konden worden verklaard door politieke tegenstand; de overige 21 waren het gevolg van onmacht, in de vorm van *issue linkage*, bestuurlijke tekortkomingen en interpretatieproblemen (Falkner et al. 2004: 465-467). Oftewel, politieke motieven lijken wel een rol te spelen, maar zeker niet de belangrijkste.

Een ander argument voor dit beeld wordt verschaft door de cijfers over de correctheid van omzetting. Door de bank genomen gebeurt omzetting correct: de Commissie start relatief weinig inbreukprocedures over niet-correcte omzetting tegen Nederland (artikel 226 EG).⁵ Zoals blijkt uit figuur 3 heeft Nederland in een periode van 5 jaar slechts 11 ingebrekestellingen ontvangen, terwijl het gemiddelde 25 bedraagt. Als politieke weerstand een belangrijke verklaring zou zijn, dan zouden deze aantallen veel hoger zijn. Van de 11 procedures zijn er uiteindelijk 5 bij het Hof aangespannen: dit zijn waarschijnlijk de werkelijk gepolitiseerde gevallen.

Het beeld van onmacht in plaats van onwil wordt ook gestaafd door ander kwalitatief en kwantitatief onderzoek. Ten eerste blijkt uit verscheidene kwalitatieve interviews over omzetting in Nederland dat het moedwillig tegenhouden van richtlijnen door parlement, regering, of belangengroepen een zeer zeldzaam fenomeen is.⁶ Zo heeft de Tweede Kamer omzetting van de zogenaamde Octrooirichtlijn⁷ tegengehouden, omdat zij funda-

Figuur 3. Totale aantal ingebrekestellingen voor incorrecte omzetting per lidstaat, 1998-2002

menteel gekant was tegen het patenteren van dieren en planten, maar deze richtlijn was uniek in de mate van politisering.⁸ Ten tweede rijst het beeld ook uit kwantitatief onderzoek (Mastenbroek 2003). Hieruit kwam naar voren dat het aantal vetospelers, geoperationaliseerd als het aantal departementen, niet significant is. Verder verschilt omzetting door wetgeving in formele zin qua tijdsduur niet sterk van omzetting door algemene maatregelen van bestuur [zie figuur 4].⁹ Dit wekt verbazing, aangezien het parlement vaak wordt aangewezen als vertragende factor.¹⁰ Wel zeer belangrijk is het karakter van het omzettingsproces: omzetting door wijziging van bestaande wet- of regelgeving verloopt veel sneller dan omzetting in geheel nieuwe wet- of regelgeving. Tot slot worden de meestal weinig complexe Commissierichtlijnen veel vlotter omgezet dan Raadsrichtlijnen.

Instrument	Gemiddelde vertraging (weken)	Frequentie
Algemene maatregel van bestuur	40	55
Overig	1	38
Ministriële regeling	3	102
Wet in formele zin	25	34
Totaal	15	229

Figuur 4. Vertraging per type implementatie-instrument

Kortom, omzettingsproblemen lijken minder vaak ingegeven te zijn door politieke weerstand dan door bestuurlijk-juridische problemen. Deze constatering werpt de vraag op hoe het komt dat het probleem zo hardnekkig is. Als omzetting werkelijk meestal een gevolg is van bestuurlijk-juridische problemen, hoe komt het dan dat dit probleem nog altijd niet afdoende het hoofd is geboden? In het onderstaande wordt deze vraag behandeld aan de hand van een historische analyse.

4 Historische schets

Volgens Voermans (2004: 30) heeft in Nederland lange tijd het beeld geheerst dat omzetting in ons land geen probleem is: 'We vinden onszelf netjes, zorgvuldig en wellicht té euroloyaal.' Desalniettemin heeft het omzettingstekort verschillende

malen de politiek-ambtelijke agenda bereikt. In het onderstaande wordt een chronologisch overzicht gegeven van de crises die hebben geleid tot agendering van het probleem (Van der Voet 2001: 6), alsmede de analyses van de regering en de oplossingen die zij heeft doorgevoerd.

Blinde vlek (1968-1988)

In 1978 publiceerden Maas en Bentvelsen een kritisch artikel over omzetting in Nederland. Aangezien noch het Ministerie van Buitenlandse Zaken, noch dat van Justitie een overzicht kon verschaffen van de vigerende richtlijnen en de bijbehorende implementatiemaatregelen, hadden Maas en Bentvelsen zich genoodzaakt gezien hun eigen cijfers te verzamelen. Toen hieruit bleek dat zo'n tweederde van de omzettingsprocessen de gestelde deadline overschreed, stelde Tweede-Kamerlid Brinkhorst vragen aan de regering over het onderwerp. Hij verzocht de regering om een overzicht van alle richtlijnen en bijbehorende omzettingsregelingen, alsmede een opgaaf van redenen voor implementatieproblemen. De regering kon geen antwoord op de eerste vraag geven, maar beloofde een onderzoek naar de redenen voor omzettingsproblemen (Del Grosso 2000: 224). Een jaar later kwam minister van Buitenlandse Zaken Van der Klauw met een antwoord: ministeries begonnen vaak te laat met omzetting, de deadlines waren te kort, vaak werden additionele nationale maatregelen meegenomen in omzettingsprocessen en het horen van adviesorganen bracht vertraging met zich mee (Maas en Van Haersolte 1994: 705; Del Grosso 2000: 225). Hier bleef het echter bij; er werden geen structurele maatregelen genomen om het tekort te bestrijden.

Het tekort werd wederom geagendeerd in 1983, toen het Asser Instituut een overzicht publiceerde van alle richtlijnen die van kracht waren, alsmede de bijbehorende implementatiemaatregelen (Del Grosso 2000: 225). Dit onderzoek trok de aandacht van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer. Op een vraag naar de oorzaken van vertragingen antwoordde Van Eekelen, staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, dat het hem vooral zat in de complexiteit van veel richtlijnen en de Nederlandse hang naar perfectionisme (Maas en Van Haersolte 1994: 705). Als oplossing voor het probleem beloofde hij jaar-

lijkse overzichten van implementatie op te nemen in de jaarlijkse rapporten van de regering over de effecten van de Europese Gemeenschappen op de Nederlandse rechtsorde (Del Grosso 2000: 226).

Problemen rondom de interne markt (1988-1992)

Omzetting trok pas eind jaren tachtig voor het eerst echt politieke aandacht (Bekkers et al. 1993: 2). In 1990 kwam de Commissie met alarmerende berichten over de armzalige stand van implementatie van het interne marktproject, dat dreigde te sneuvelen op de bureaus van nationale ambtenaren. Met het oog op het naderend voorzitterschap schrok 'Den Haag' wakker en besepte dat een eventueel implementatietekort wel eens slecht zou kunnen zijn voor het Nederlandse imago (Dommers 1991: 42). Omzetting kreeg eindelijk werkelijk aandacht van de Tweede Kamer en de regering, die verschillende maatregelen nam om de Nederlandse score op te vijzelen (Bekkers et al. 1995: 397; Harmsen 1998: 101).

Met name de Tweede Kamer speelde een actieve rol in het bestrijden van het probleem. Om te beginnen verzocht de Kamer de minister van Buitenlandse Zaken ieder kwartaal een overzicht van niet-omgezette richtlijnen op te stellen. De regering willigde dit verzoek in en installeerde in 1989 de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC). Deze werkgroep bestond uit vertegenwoordigers van alle departementen en had als taak de kwartaaloverzichten op te stellen (De Zwaan 1993: 51), hetgeen het in 1989 voor het eerst deed. Daarnaast kreeg de BNC de taak om maandelijks zogenaamde 'fiches' op te stellen over alle nieuwe Commissievoorstellen, om zo in een vroeg stadium te kunnen anticiperen op omzettingproblemen.

De Tweede Kamer bleef de betrokken ministers in de gaten houden, onder andere door regelmatig Kamervragen over omzetting te stellen (Maas en Van Haersolte 1994: 707). In mei 1990 hield het zelfs een hoorzitting over de oorzaken van trage omzetting. De belangrijkste conclusies van deze zitting waren dat de ministeries regelmatig te laat begonnen met omzetting, dat richtlijnen vaak niet goed aansloten bij de Nederlandse rechtsorde, dat het wetgevingsproces te tijdrovend was en dat richt-

lijnen vaak structurele, tijdrovende herzieningen van bestaande juridische structuren vereisten.

Het kabinet besloot hierop dat actie nodig was. Het verzocht de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (Crw) onderzoek uit te voeren naar de praktijk van implementatie van EG regelgeving en met aanbevelingen te komen om het omzettingsproces te versnellen (Baas 1996: 1200). Het eindrapport geeft inderdaad inzicht in de achtergronden van omzettingproblemen, maar niet tot grote voldoening van de Europeesrechtelijke goegemeente (Maas en Van Haersolte 1994: 709). Het wijst vooral met de vinger naar het Europese niveau, door oorzaken aan te wijzen als de korte omzettingstermijnen, de toename van het aantal richtlijnen en de lage kwaliteit van Europese regelgeving. Het noemt weliswaar enkele nationale factoren, zoals het trage wetgevingsproces, departementale fragmentatie en de afwezigheid van centrale *monitoring*, maar het verschaft geen systematisch onderzoek naar de culturele, politieke en bestuurlijke oorzaken van vertraging (Maas en Van Haersolte 1994: 709; Baas 1996: 1201).

Desalniettemin was het kabinet zeer tevreden over het Crw-rapport, met name over de aanbevelingen aangaande de versnelling van het wetgevingsproces (Bekkers et al. 1993: 2). Aangespoord door het Frankovich-arrest uit 1992, hetgeen de financiële aansprakelijkheid van lidstaten voor late of incorrecte omzetting vaststelde, nam het naartoe stappen. De belangrijkste wijzigingen betroffen de versnelling van het omzettingsproces. Het kabinet ontwikkelde Aanwijzingen voor de Regelgeving die het omzettingproces moesten bespoedigen. Ten tweede bracht het belangrijke wijzigingen aan in de Algemene Wet Bestuursrecht en de Bekendmakingswet, om het wetgevingsproces te bespoedigen waar het ging om omzetting. De belangrijkste wijziging was dat de verplichting tot het horen van adviesorganen werd afgeschaft voor omzetting, uitgezonderd de Raad van State. Ook werden de wettelijke vereisten voor bekendmaking afgeschaft voor omzetting.

Securitel (1996-2003)

Na de invoering van bovengenoemde maatregelen werd omzetting niet langer beschouwd als een probleem. De maatregelen leken effect te hebben en de

achterstand aan niet-omgezette interne marktrichtlijnen slonk. Echter, op 30 april 1996 bleek dat de nieuwe situatie nog altijd niet ideaal was. Op deze dag deed het Europese Hof van Justitie uitspraak in de Securitel-zaak, betreffende de non-uitvoering van richtlijn 83/189 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften. Deze 'notificatie-richtlijn' verplichtte lidstaten tot het notificeren van technische normen en voorschriften aan de Europese Commissie, om te voorkomen dat allerlei handelsbarrières werden opgericht (Drijber 2001: 25). Nederland had deze richtlijn omgezet, zonder er vervolgens uitvoering aan te geven: het had zo'n 250 technische voorschriften verzuimd te notificeren (Kamerstukken, 1996/97, 25389, nr. 2: 4). Het Hof van Justitie was van mening dat deze voorschriften daarom buiten toepassing konden worden verklaard door de nationale rechter (De Zwaan 1998: 362).

De Securitel-uitspraak leidde tot grote onrust in het kabinet. Met het oog op het naderend voorzitterschap in de eerste helft van 1997, stond Nederland in zijn hemd. Het leek erop dat de departementen een blinde vlek had voor de EU: men had de Europese implicaties van schijnbaar strikt nationale regelgeving totaal genegeerd (Van der Voet 2001: 6-8). In de zomer van 1997 zette de regering een omvangrijke inhaaloperatie in, met als doel de voorschriften alsnog te notificeren (De Zwaan 1998: 362). Daarnaast bracht het kabinet wederom wijzigingen aan in de coördinatiestructuren voor implementatie, om vergelijkbare pijnlijke situaties te voorkomen. Deze structuren hadden gevolgen voor de gehele keten van EU-implementatie, bestaand uit de omzetting, toepassing en handhaving van EG-regelgeving.

Om te beginnen stelde het kabinet de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) in. Deze interdepartementale commissie kreeg als opdracht de juridische consequenties van voorgenomen EU-regelgeving vast te stellen en de implementatie hiervan te verzekeren. Ze werd geplaatst onder de departementen van Justitie en Buitenlandse zaken, om de samenhang tussen de juridische en beleidsmatige aspecten van Europees beleid te verzekeren (Kamerstukken, 1997/98, 25389, nr. 32: 1-2). Ook werden de taken van de BNC

uitgebreid: het kreeg de opdracht er werkelijk voor te zorgen dat de departementen naar de juridische gevolgen van Commissievoorstellen keken (Kamerstukken 1997/98, 25389, nr. 27: 6).

Naast het treffen van structurele maatregelen greep het kabinet naar de beproefde oplossing van het instellen van een onderzoekscommissie. Het gaf de Visitatiecommissie Wetgeving opdracht het wetgevingsproces op de verschillende ministeries te bestuderen, met de nadruk op de voorbereidingsfase (Oosschot 2001: 2). De belangrijkste bevindingen van deze Commissie waren dat er op de departementen een tekort bestaat aan Europeesrechtelijke expertise (ibidem: 3), dat de Europese dimensie van nationaal beleid niet altijd worden gezien en dat de samenwerking tussen beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen vaak te wensen overlaat (Visitatiecommissie wetgeving 2000: 22-36). De belangrijkste aanbevelingen die werden gedaan betroffen het instellen van een Europees Kenniscentrum en dat het personeelsbeleid erop gericht moest zijn EU-specialisten aan te trekken en te behouden (Visitatiecommissie wetgeving 2000: 38-46).

De regering reageerde in 2000 op de bevindingen van de Visitatiecommissie. Zij erkende dat Europeesrechtelijke expertise niet altijd goed genoeg in de ministeries is ingebed. Echter, zij stelde dat de instelling van de ICER hieraan tegemoet zou komen. De regering was van mening dat een centraal Kenniscentrum het probleem niet op zou lossen, omdat Europeesrechtelijke expertise in alle ministeries zou moeten zijn ingebed. Op de andere punten heeft de regering ook geen maatregelen genomen.

Op weg naar het voorzitterschap 2004

Na een rustige periode is het omzettingstekort op de politieke agenda beland in de loop van 2003, toen duidelijk werd dat de Nederlandse omzettingssachterstand begon op te lopen. Uit het cijfermatig overzicht over het tweede kwartaal van 2003 bleek dat de Nederlandse score sterk was verslechterd (Kamerstukken II, 2002/03, 21109, nr. 116). Van 50 richtlijnen waren de termijnen verstreken, tegen 28 in het tweede kwartaal van 2002. Hierop vroeg de Commissie Europese Zaken de regering naar de oorzaken en de voorgenomen oplossingen voor deze toename. Op 28 oktober antwoordde

staatssecretaris Nicolaï van Buitenlandse Zaken dat vaak te laat wordt begonnen met omzetting, dat de voortgangsbewaking niet goed functioneert, dat de termijnen te kort zijn, dat de capaciteit binnen de departementen ontoereikend is en dat de formele wetgevingsprocedure te lang duurt. Als maatregelen stelde Nicolaï voor om de fiches voortaan niet alleen door de minister van Buitenlandse Zaken, maar ook door de verantwoordelijke bewindspersonen aan de Kamer te laten zenden, om onderhandelaars te laten ijveren voor langere omzettingstermijnen en om de mogelijkheden tot gebruik van lagere regelgeving te verruimen (Kamerstukken II, 2003/04, 21109, nr. 117: 1).

Vervolgens werd op 27 november 2003 een Algemeen Overleg gevoerd over de brief van de staatssecretaris. Het debat had met name betrekking op de rol van het parlement. Volgens het CDA liep omzetting vaak vertraging op doordat wetsvoorstellen pas op het allerlaatste moment het parlement bereiken en doordat departementen extra elementen aan omzettingvoorstellen toevoegden. Daarom stelde het CDA voor om per richtlijn een uitgebreid document op te stellen, zodat het parlement beter zijn werk kon doen. VVD en PvdA stelden echter dat het parlement ook de hand in eigen boezem moest steken. De Kamer moest volgens Van Baalen (VVD) 'eerst maar eens bewijzen dat zij als een bok op de haverkist zit'. Ook de staatssecretaris was kritisch over het voorstel, omdat veel van de gevraagde informatie al beschikbaar was in de kwartaaloverzichten. (Kamerstukken II, 2003/04, 21109, nr. 119). Uiteindelijk werd, op grond van een CDA-motie besloten om in de kwartaaloverzichten op te nemen wanneer het wetsvoorstel bij het parlement is aangeboden en welke additionele elementen in het wetsvoorstel zijn opgenomen (Kamerstukken 2003/04, 21109, nr. 118).

Een tweede element in de discussie betrof de uitbreiding van de mogelijkheden tot omzetting in lagere regelgeving, ook waar dit vanwege de grondwetssystematiek onmogelijk is. In 1999 kwam het kabinet met een standpunt over dit onderwerp (Kamerstukken II, 1998/99, 26200 VI, nr. 65). Hierin stelde het een buitenwerkingstellingsbevoegdheid voor: met het oog op het belang van een tijdige omzetting van EG-richtlijnen stelde het kabi-

net dat onder strikte voorwaarden implementatie tijdelijk moet kunnen geschieden door middel van lagere regelgeving, ook wanneer eigenlijk wetgeving in formele zin benodigd is. De Eerste Kamer struikelde echter over dit standpunt. Via de motie-Jürgens gaf zij aan dat de implementatie van EG-besluiten volgens een normaal constitutioneel proces zou moeten plaatsvinden. Zij verzocht de regering om bij de volgende Grondwetswijziging een voorstel mee te nemen dat de betrokkenheid van het parlement ook bij een dergelijke buitenwerkingstellingsconstructie verzekert (Kamerstukken I, 2000/01, 26200 VI, nr. 65 & nr. 37b). Tot op heden is dit niet gebeurd, mede vanwege de grote gevoeligheid van deze problematiek in het huidige kabinet.

Wel is het Ministerie van Economische Zaken onlangs met een wetsvoorstel gekomen voor versnelde implementatie van EG-besluiten (Kamerstukken II, 2003/04, 29474, nr. 2). Dit voorstel voorziet in verruiming van de bestaande delegatiegrondslagen op de terreinen energie, post, en telecommunicatie. Een richtlijn kan alleen bij lagere regelgeving worden geïmplementeerd als er geen wetswijziging nodig is. Echter, omdat dat meestal niet het geval is, wijst het wetsvoorstel specifieke wetsartikelen aan die bij lagere regelgeving kunnen komen te vervallen. De betreffende wetsartikelen worden dan ingetrokken per AMvB, waarna de richtlijn bij lagere regelgeving kan worden omgezet (Kamerstukken II, 2003/04, 29474, nr. 3: 12; zie ook Voermans 2004: 38). Tegelijkertijd wordt de parlementaire controle verplaatst naar de fase van Europese besluitvorming, om het primaat van de politiek te behouden.

Veel hoop is er echter niet voor het EZ-voorstel, gezien de zeer kritische reacties van de Vaste Commissie voor Economische Zaken (zie Kamerstukken II, 2003/04, 29474, nr. 5). Het kan de goedkeuring van het CDA niet wegdragen en de SP heeft 'met ontzetting gereageerd op het wetsvoorstel'. Het CDA stelt verder dat het wel erg 'ongelukkig' is dat de regering de voorgestelde techniek wil toepassen op juist die sectoren, waarin de overheid een persoonlijk belang heeft. Ook PvdA, VVD en Christen Unie zijn kritisch. De algemene tendens is dat de partijen het wetsvoorstel een paardenmiddel vinden voor een onvoldoende geanalyseerd pro-

	1968 - 1988	1988 - 1996	1996 - 2003	2003 - heden
Aanleiding	- onderzoek Maas en Bentvelsen	- Sutherland rapport - Kamervragen - voorzitterschap 1991	- Securitel-crisis - voorzitterschap 1997	- Kamervragen n.a.v. kwartaaloverzichten - voorzitterschap 2004
Rapporten	- eigen onderzoek regering	- hoorzitting TK - onderzoek CTW	- onderzoek Visitatiecommissie Wetgeving	- eigen onderzoek regering
Probleemschets regering	- laat begin - korte deadlines - meenemen additionele regels - formeel wetgevingsproces te tijdrovend - complexiteit - perfectionisme NL	- laat begin - korte deadlines - slechte aansluiting bij NL rechtsorde - formeel wetgevingsproces te tijdrovend - toename aantal richtlijnen - lage kwaliteit - departementale fragmentatie - slechte monitoring	- tekort aan EU-expertise - slechte afstemming juristen-beleidsambtenaren	- laat begin - slechte voortgangsbewaking - te weinig capaciteit bij ministeries - formeel wetgevingsproces te tijdrovend
Oplossingen	- jaarlijkse rapportage door BZ	- instelling BNC - kwartaaloverzichten - fiche-procedure - versnelling wetgevingsproces	- instelling ICER - verzwarend BNC	- uitbreiding kwartaaloverzichten - fiches ook naar vakcommissies - lagere regelgeving

Figuur 5. Het omzettingstekort: diagnose en oplossingen door de tijd heen

bleem, te weten vertraging door parlementaire controle. Zij stellen dan ook dat het wellicht genoeg is om de parlementaire controle in de voorfase te verstevigen en wettelijk te codificeren, voordat naar een dergelijk zwaar middel wordt gegrepen.

Inzichten

Al met al rijst uit de historische schets het beeld van een reactieve overheid, die vooral werk maakt van het omzettingstekort als er een voorzitterschap voor de deur staat, een werkwijze die door Voermans (2004: 5) schertsend de 'methode Olympisch-comité' wordt genoemd. Er lijkt door de bank genomen geen echte politieke wil te bestaan om het probleem aan te pakken, al vormen sommige individuele bewindslieden een uitzondering. De opeenvolgende kabinetten hebben, naast het instellen van studiegroepen, vooral ingezet op aanpas-

singen van de structuur van het omzettingsproces. Hierbij zijn drie constanten aan te wijzen: het verbeteren van de informatievoorziening, het versterken van de coördinatie en het versnellen ofwel omzeilen van het formele wetgevingsproces.

Hoe kunnen we nu de hardnekkigheid van het probleem verklaren? De belangrijkste verklaring is mijns inziens dat de politieke-culturele achtergronden van het omzettingstekort buiten schot zijn gebleven. Baas (1996: 1204) kwalificeert het beleid van de regering om deze reden als *too little, too late*. Er is door de tijd heen slechts aandacht besteed aan de structuur van het omzettingsproces, terwijl de culturele aspecten onderbelicht zijn gebleven. Ook al is omzetting als zodanig vaak niet politiek van aard, de vertragingen gedijen wel in een cultuur van desinteresse en lage prioriteit. Het feit dat een

richtlijn een bindend stuk regelgeving is dat tijdig moet worden doorgevoerd, lijkt nog niet tot alle verantwoordelijke regeringsniveaus te zijn doorgedrongen (Baas 1996: 1201). Betere coördinatiestructuren, snellere procedures en betere informatievoorziening zetten geen zoden aan de dijk als de EU nog geen deel uitmaakt van de *frames* van nationale politici en daarmee ambtenaren (zie ook Voermans 2004: 27).

Volgens Drijber (2001: 31) is de achtergrond van de blinde vlek voor de EU dat Europese aangelegenheden eenvoudig niet belangrijk zijn voor het politieke overleven van ministers. Het parlement en de media dwingen ministers hun aandacht te vestigen op zaken van nationaal belang; alleen in het geval van een crisis of dreigend reputatieverlies is het kabinet bereid stappen te nemen. Het moge geen verbazing wekken dat omzetting vaak vertraging oploopt. Omzetting heeft een lage prioriteit, gezien het gebrek aan belangstelling hiervoor van media, parlement en daarmee de ambtelijke keten. Er is meer eer te behalen met het ontwikkelen van eigen, nationaal beleid dan met het één-op-één doorvoeren van gedetailleerde Europese regels. Daarbij komt dat richtlijnen vaak onderwerpen betreffen die niet al te maatschappelijk relevant worden geacht (De Moor-Van Vugt et al. 1992: 601). Onderwerpen als de snelheid van liften en het etiketteren van diervoeders steken mager af bij, zeg, herzieningen in de sociale zekerheid. Om wederom met Voermans (2004: 41) te spreken: 'Europese wetgeving is (...) in Nederland op dit ogenblik grotendeels (volkenrechtelijke) techniek en geen politiek.'

5 Conclusie

Nederland heeft een probleem met de tijdige omzetting van EG-richtlijnen in nationale wetgeving. Vaak haalt zij de daartoe gestelde deadlines niet, hetgeen regelmatig leidt tot inbreukprocedures door de Europese Commissie. Het omzettingstekort is zeer hardnekkig, in de zin dat dit al sinds de jaren zeven-

tig niet is verbeterd. Daarbij komt dat in de laatste jaren een verdere verslechtering is opgetreden in de tijdigheid. Tegelijkertijd doet Nederland het in vergelijking met de andere lidstaten goed als het gaat om de juistheid van omzetting. De Commissie start op dit terrein relatief weinig inbreukprocedures tegen Nederland. Dit maakt het probleem met de tijdigheid des te markanter. Hoe kunnen omzettingsproblemen worden verklaard? En hoe komt het dat het probleem zo hardnekkig is?

Enerzijds kan men stellen dat late omzetting een gevolg is van politieke onwil bij de regering of een van de andere sleutelspelers in het omzettingsproces. Dit lijkt in Nederland niet vaak het geval te zijn. Er zijn weliswaar gevallen bekend van richtlijnen die Nederland willens en wetens heeft geblokkeerd, maar dit lijken *outliers* te zijn. Anderzijds kan men stellen dat omzetting een gevolg is van bestuurlijk-juridische factoren. Vertraging is dan geen gevolg van onwil, maar van onmacht, hetgeen zich uit in een gebrek aan capaciteit, langdradige procedures, of interpretatieproblemen.

Als het gros van de vertragingen bestuurlijk-juridisch van aard is, hoe kan het dan dat het probleem zo weerbarstig is? Door de tijd heen hebben verschillende kabinetten gepoogd het probleem op te lossen. Er is met name gesleuteld aan de coördinatie, de formele wetgevingsprocedure en de informatievoorziening. Echter, deze aanpassingen zullen weinig effect sorteren als niet ook de culturele kant van de zaak wordt aangepakt. Omzettingsproblemen kunnen gedijen in een cultuur van weinig aandacht en prioriteit voor Europa. Politiek speelt dan misschien geen grote rol op het niveau van individuele omzettingsprocessen, het bepaalt wel hoeveel prioriteit aan omzetting als zodanig wordt gegeven. Wil men het probleem van late omzetting werkelijk het hoofd bieden, dan zal men dit aspect ook effectief moeten aanpakken.

Noten

1 Dank gaat uit naar Wim Voermans, alsmede naar de redacteurs en mede-auteurs van dit *special issue*, voor het becomingmentariëren van eerdere versies van dit artikel.

2 Conclusies van het Voorzitterschap, Europese Raad van Stockholm, 23 en 24 april 2001. Zie http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/nl/ec/001001.%20annr1.nl1.html

3 Zie de tweemaandelijks overzichten van de Commissie aangaande de voortgang in de notificatie van implementatiemaatregelen. Van ieder jaar is het laatste rapport genomen. Zie http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/archmme_en.htm

4 Deze gegevens zijn gebaseerd op de kwartaaloverzichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, zie Kamerstukken 21109. De verwerkte richtlijnen betreffen het totale aantal per jaar; het aantal verstreken richtlijnen en het aantal inbreukprocedures hebben betrekking op het laatste kwartaal van het betreffende jaar.

5 Deze cijfers geven geen absolute indicatie van correctheid, aangezien het onduidelijk is in hoeveel gevallen de Europese Commissie incorrecte omzetting daadwerkelijk ontdekt. De

inbreukprocedures vormen waarschijnlijk maar een topje van de ijsberg. De cijfers geven echter wel een indicatie van de relatieve positie van de lidstaten.

6 Interview ambtenaar EZ, interview ambtenaar Justitie.

7 Richtlijn 98/44/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 1998 betreffende de rechtsbescherming van biotechnologische uitvindingen.

8 Interview ambtenaar LNV, interview ambtenaar EG.

9 Hierbij dient te worden opgemerkt dat het verschil geheel wegvalt als we corrigeren voor andere variabelen, zie Mastenbroek (2003).

10 Een verklaring hiervan zou kunnen zijn dat AMvB's vaak pas in werking kunnen treden als het benodigde formele wettelijke kader tot stand is gebracht.

Literatuur

Baas, A., 1996, 'The Netherlands in the face of its community obligations 1984-1995'. *Common Market Law Review*, 33: 1197-1244.

Bekkers, V.J.J.M., J.M. Bonnes, A.A.J.C. de Moor-van Vugt en W.J.N. Voermans, 1993, *Brussel en Nederland: Tegenliggers, spookrijders of reisgenoten?* Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Bekkers, V.J.J.M., J.M. Bonnes, A.A.J.C. de Moor-van Vugt, P. Schoneveld en W.J.N. Voermans, 1995, 'The case of the Netherlands'. In: S.A. Pappas (red.), *National administrative procedures for the preparation and implementation of community decisions*, Maastricht: European Institute of Public Administration, 397-477.

Chayes, A., en A.H. Chayes, 1993, 'On compliance'. *International Organization* 47: 175-205.

Demmke, C., 2001, *Towards effective environmental regulation: innovative approaches in implementing and enforcing European environmental law and policy* (Harvard Jean Monnet Working Paper 05/01), Cambridge, MA: Harvard Law School.

Dinan, D., 1999, *Ever closer union: An introduction to European integration*, Houndmills/London: MacMillan.

Dommers, J., 1991, 'De Nederlandse uitvoering van richtlijnen'. *Bestuurswetenschappen*, 45: 40-53.

Downs, G.W., D.M. Roocke en P.N. Barsoom, 1996, 'Is the good news about compliance good news about cooperation?'. *International Organization*, 50: 379-406.

Drijber, B.J., 2001, 'Nederland en de Europese regelgeving gezien door een insider op afstand: De Permanente Vertegenwoordiging'. *RegelMaat*, 1: 25-31.

Falkner, G., M. Hartlapp, S. Leiber en O. Treib, 2004, 'Non-compliance with EU directives in the member states: Opposition through the backdoor?'. *West European Politics* 27: 452-473.

Grosso, N.Y. del, 2000, *Parlement en Europese integratie*, Deventer: Kluwer.

Harmsen, R., 1999, 'The Europeanization of national administrations: A comparative study of France and the Netherlands'. *Governance* 12: 81-113.

Keohane, R.O., 1988, 'International institutions: Two approaches'. *International Studies Quarterly*, 32: 379-396.

Maas, H.H. en C.W.J. Bentvelsen, 1978, 'De tijdige uitvoering van EEG-richtlijnen in Nederland'. *Bestuurswetenschappen*, 32: 443-453.

Maas, H.H. en J.C. van Haersolte, 1994, 'Tijdige uitvoering van EG-regelgeving in Nederland door middel van wetgeving'. *SEW: Tijdschrift voor Europees en Economisch Recht*, 42: 703-726.

Mastenbroek, E., 2003, 'Surviving the deadline: The transposition of EU directives in the Netherlands'. *European Union Politics*, 4: 371-396.

Mitchell, R.B., 1994, 'Regime design matters: Intentional oil pollution and treaty compliance'. *International Organization*, 48: 425-458.

Moor-Van Vugt, A.A.J.C. de, Bonnes, J.M., Voermans, W.J.N. en V. Bekkers, 1992, 'Implementatieproblemen: Gekissebis in het vooronder'. *Nederlands Juristenblad*, 7: 601-607.

Oosschot, M., 2001, 'De Nederlandse visitatiecommissie en het Europees recht'. *RegelMaat* 1: 2-5.

Tallberg, J., 2002, 'Paths to compliance: Enforcement, management, and the European Union'. *International Organization*, 56: 609-643.

Visitatiecommissie wetgeving (2000). *Regels en risico's*. Den Haag.

Voermans, W.J.N., 2004, *De Nederlandse wetgever in de communautaire toekomst*. Preadvies Vereniging voor Wetgeving en Wetgevingsbeleid. Zie <http://www.publiekrecht.leidenuniv.nl/index.php3?c=169>

Voet, J.M. van der, 2001, 'Haagse juristen in Europese zaken: Vordering van een ministerie in de inbedding van het Europese recht in de organisatie'. *RegelMaat* 1: 6-17.

Zwaan, J.W. de, 1993, *Het Comité van Permanente Vertegenwoordigers: Ontstaan, werkwijze en rol in de besluitvorming van de Europese Gemeenschappen*, Deventer: Kluwer.

Zwaan, J.W. de, 1998, 'Haagse post-Securitel coördinatie: De doorwerking van de Securitel-affaire op de Haagse coördinatie met betrekking tot Europees recht'. *SEW: Tijdschrift voor Europees en Economisch Recht*, 10: 362-367.