

Nationale koppen op EG-regelgeving

*Tweede ronde van meldingen van
het bedrijfsleven over 'koppen' in de
Nederlandse wet- en regelgeving, juridisch
bekeken.*

Leiden, april 2007

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken

Europa Instituut, Universiteit Leiden
Asser Instituut Den Haag

KOPPEN II

Samenvatting	p. 2
1. Inleiding	p. 4
1.1. Aanleiding voor dit onderzoek	p. 4
1.2. De onderzoeksopdracht	p. 4
1.3. De meldingen	p. 4
1.4. De onderzoeksgroep	p. 4
2. Juridisch kader	p. 6
2.1. Inleiding	p. 6
2.2. De definitie en het analytische kader	p. 7
2.3. Werkmethode van de onderzoeksgroep	p. 8
2.3.1. Inleiding	p. 8
2.3.2. Behandelingsschema	p. 8
2.3.3. Categorisering	p. 9
3. De onderzoeksresultaten – categorisering van de meldingen	p. 16
3.1. Nationale kop	p. 16
3.1.1 Vroegtijdige implementatie	p. 16
3.1.2 Norm boven minimumharmonisatie	p. 17
3.1.3 Geen gebruik uitzonderingsmogelijkheden	p. 21
3.1.4 Breder toepassingsbereik richtlijn	p. 22
3.2. Tussencategorie: kop of geen kop?	p. 22
3.2.1 Invulling vage begrippen	p. 22
3.2.2 Inbedding	p. 25
3.2.3 Handhaving	p. 26
3.3. Geen nationale kop	p. 26
3.3.1 Anticiperen op toekomstige regelgeving	p. 26
3.3.2 Nationale regeling valt buiten reikwijdte richtlijn	p. 28
3.3.3 Onjuiste implementatie richtlijn	p. 30
3.3.4 Methoden-kwestie	p. 30
3.3.5 Één op één implementatie	p. 32
3.4. Geen analyse	p. 39
4. Conclusies	p. 41
5. Bijlagen	
Annex I: Volledige lijst meldingen	
Annex II: Werkformulieren	
Annex III: De onderzoeksopdracht	

Samenvatting

1. Inleiding

In het kader van de aanpak van “hinderlijke en onnodige regels” voor het bedrijfsleven heeft het Ministerie van Economische Zaken ook aandacht voor het fenomeen van “nationale koppen”. Van een ‘nationale kop’ is sprake indien Nederland bij de omzetting van Europese regelgeving verder gaat dan strikt genomen op grond van de Europese regelgeving noodzakelijk is. Voor het bedrijfsleven kan deze verdergaande regelgeving grote financiële en administratieve consequenties hebben.

In 2005 heeft een eerste inventarisatie bij het bedrijfsleven plaatsgevonden. Dit resulteerde in 105 meldingen over mogelijke ‘nationale koppen’ die vervolgens geanalyseerd zijn in het Koppen I onderzoek.

Op verzoek van de Tweede Kamer – die zeker wilde stellen dat alle klachten over mogelijke ‘koppen’ boven tafel waren gekomen – heeft in 2006 een tweede inventarisatie plaatsgevonden. Dit resulteerde in 119 meldingen, waarvan er na een eerste selectie door het Ministerie van EZ 77 zijn voorgelegd aan een onderzoeksgroep van juristen met het doel om te onderzoeken of het daadwerkelijk koppen betreft. Klachten waarvan evident was dat er geen koppenprobleem was, klachten die reeds bij Koppen I geanalyseerd waren en klachten die onvoldoende aanknopingspunten boden voor een juridische analyse zijn door EZ niet aan de onderzoeksgroep voorgelegd. Dit rapport bevat de resultaten van het juridische onderzoek van de 77 overgebleven meldingen.

2. Juridisch kader

Doel van het juridische onderzoek was het analyseren en categoriseren van de 77 meldingen uit het bedrijfsleven. In het kader van dit project is de volgende definitie van nationale kop gehanteerd:

Er is sprake van een nationale kop indien:

- Er sprake is van een EG-richtlijn;¹
- Nederland deze heeft omgezet in nationaal recht;
- Dit een correcte omzetting betreft;
- De Nederlandse regelgeving verder gaat dan gezien de Europese Richtlijn strikt genomen noodzakelijk is

Deze definitie vormt de basis voor de bestudering van de individuele klachten. Het is een verfijning van de eerder in het Koppen I project gehanteerde definitie om zeker te stellen dat alle situaties waarin verder wordt gegaan dan de richtlijn voorschrijft in een coherent kader gecategoriseerd kunnen worden. Dit betekent bijvoorbeeld dat ook de situatie dat Nederland geen gebruik maakt van een in de richtlijn opgenomen mogelijkheid tot afwijking als kop wordt beschouwd.

¹ Of een EG-Verordening die nog nadere uitvoering van de lidstaten vereist.

3. De onderzoeksresultaten

Voor de analyse van de individuele meldingen is gebruik gemaakt van een standaardwerkformulier (zie Annex II). Vervolgens zijn de meldingen ingedeeld aan de hand van de volgende categorisering. Wanneer meldingen precies dezelfde materie betroffen, zijn meldingen samengevoegd. Door deze samenvoeging bleven er uiteindelijk 68 te analyseren meldingen over. Bij het analyseren bleek vervolgens een aantal meldingen deelaspecten te omvatten die afzonderlijk gecategoriseerd dienden te worden. Uiteindelijk hebben bij gevolg 78 categorisering plaatsgevonden.

Nationale kop (18)

Vroegtijdige implementatie (ex ante) (1)

Vroegtijdige implementatie (ex post) (0)

Norm boven minimumharmonisatie (ex ante) (4)

Norm boven minimumharmonisatie (ex post) (8)

Geen gebruik uitzonderingsmogelijkheden (3)

Breder toepassingsbereik richtlijn (2)

Tussencategorie: kop of geen kop? (11)

Invulling vage begrippen (9)

Inbedding (2)

Handhaving (0)

Niet kop (46)

Anticiperen op toekomstige regelgeving (5)

Nationale regeling valt buiten richtlijn (9)

Onjuiste implementatie richtlijn (1)

Methoden-kwestie (7)

Één op één implementatie (24)

Niet behandeld vanwege ontbreken juridische aanknopingspunten (3)

4. Conclusie

De belangrijkste uitkomst van dit onderzoek is het kleine aantal meldingen dat onbetwistbaar een nationale kop oplevert. Van alle geanalyseerde meldingen leveren uiteindelijk maar ongeveer een vierde een nationale kop op.

1 Inleiding

1.1 AANLEIDING VOOR DIT ONDERZOEK

Een van de doelstellingen van de Nederlandse overheid is om, in samenspraak met het bedrijfsleven, hinderlijke en onnodige regels aan te pakken. In dat kader is in de zomer van 2005 aan het bedrijfsleven de gelegenheid gegeven om melding te doen van zogenaamde “nationale koppen” op Europese regelgeving. Op de betekenis van dit begrip wordt later in dit stuk uitgebreid ingegaan, maar voor nu volstaat te zeggen dat er sprake is van een ‘nationale kop’ indien Nederland bij de omzetting van Europese regelgeving verder gaat dan strikt genomen op grond van de Europese regelgeving noodzakelijk is.

Deze inventarisatie in 2005 leverde 105 meldingen op, die vervolgens geanalyseerd zijn (het Koppen I onderzoek).

Omdat de Tweede Kamer zeker wilde stellen dat alle klachten over mogelijke ‘koppen’ boven tafel zijn gekomen, werd nu door EZ voor de tweede keer een inventarisatie gehouden bij het bedrijfsleven.

1.2. DE ONDERZOEKSOPDRACHT

Terwijl bij de eerste ronde het accent lag op de industrie, zijn nu alle economische sectoren meegenomen in het onderzoek.

Bovendien heeft de opdrachtgever, het ministerie van Economische Zaken, de reikwijdte van dit tweede project iets breder geformuleerd, en zo breed mogelijk gevraagd naar situaties die als kop werden ervaren: de beleving van het bedrijfsleven over ‘koppen’ staat centraal, hetgeen betekent dat ook klachten over relatief strenge nationale uitvoering en handhaving zijn meegenomen.

De opdracht is door EZ geformuleerd in de “Probleemstellende notitie voor het onafhankelijk laten onderzoeken van klachten vanuit het bedrijfsleven over ‘nationale koppen’ op Europese regelgeving”. De voornaamste werkzaamheden van de onderzoeksopdracht bestonden uit het systematiseren van de ontvangen meldingen, het achterhalen van het juridisch kader voor de analyse van de meldingen, het maken van een toetsingskader voor de analyse van de meldingen en het categoriseren van de meldingen (zie voor volledige opdracht Annex III).

1.3. DE MELDINGEN

In het kader van het Koppen II project zijn er in het totaal 119 meldingen binnengekomen vanuit het bedrijfsleven. Daarvan werd door EZ vooralsnog besloten dat een veertigtal niet voor analyse in aanmerkingen kwamen, omdat zij ofwel evident niets met de koppen problematiek te maken hadden, ofwel te vaag waren voor enig nader juridisch onderzoek, ofwel al in de eerste ronde precies zo aan de orde waren gekomen. Derhalve zijn 77 meldingen voorgelegd ter analyse.

1.4. DE ONDERZOEKSGROEP

Het kabinet heeft ervoor gekozen om onafhankelijke expertise in te zetten voor de analyse van de meldingen. Deze hebben zij gevonden in een samenwerkingsverband tussen het Europa Instituut van de Universiteit Leiden en het Asser Instituut.

De onderzoekers betrokken bij dit project zijn:

- prof. mr. P.J. Slot
- prof. dr. W.J.M. Voermans
- Drs. S.F. Blockmans
- Mr. M.K. Bulterman
- Mr. M. van der Harst
- Mr. drs. S.A.L. Josaputra
- Mr. B. Platell
- Drs. P. Willemsen
- Mr. A. Cuyvers
- Mr. S.H. Romein
- Mr. M. Park
- Mr. H. Park

2. Juridisch kader

2.1. INLEIDING

In het kader van het Koppen I project is door het Europa Instituut een definitie ontwikkeld van een “kop”. Dat op zich was reeds geen eenvoudige opdracht, zoals ook blijkt uit het onderzoeksrapport van Koppen I:

“In dit onderzoek is het een zoektocht gebleken om een goede definitie te kunnen vinden omdat er meerdere invalshoeken mogelijk zijn om bepaalde vormen van Nederlandse wet- en regelgeving wel of niet als een kop te definiëren.

De meeste EG-regelgeving heeft de vorm van richtlijnen. Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat, maar het staat lidstaten vrij om de middelen te kiezen om dit resultaat te bereiken. Een richtlijn geeft aan op welk gebied zij van toepassing is, en welke regels moeten worden geïmplementeerd. Uit de bewoordingen van specifieke normen van een richtlijn blijkt wat voor harmonisatiemethode wordt beoogd.

Bij minimumharmonisatie mogen lidstaten strengere eisen stellen in hun nationale wetgeving.

Bij totale harmonisatie mogen lidstaten niet van de norm mogen afwijken, tenzij:

1. er in een richtlijn een vrijwaringsclausule staat opgenomen. Een dergelijke clausule staat lidstaten toe om onder bepaalde voorwaarden, meestal tijdelijk, strengere eisen te stellen;
2. de normen in de richtlijnen een zekere beoordelingsvrijheid aan de lidstaten toestaan. Dit volgt uit de aard en bewoordingen van de betreffende norm in een richtlijn.

In de eerste plaats blijkt dus uit een richtlijn zelf of strengere maatregelen geoorloofd zijn. Dergelijke maatregelen moeten echter wel in overeenstemming zijn met het EG-Verdrag en mogen niet het vrije verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal belemmeren. Als een lidstaat kiest voor het stellen van strengere eisen en een dergelijke strenge eis belemmert de handel tussen de lidstaten, dan is deze strengere eis verboden. Het EG-Verdrag biedt echter lidstaten de mogelijkheid handelsbelemmeringen te rechtvaardigen op grond van verschillende redenen (bijv. openbare veiligheid) of om “dwingende redenen van algemeen belang” waaronder zaken als milieu- en consumentenbescherming vallen. Als de lidstaat een beroep doet op de uitzonderingsgronden in het EG-Verdrag dan moet deze strengere eis noodzakelijk en proportioneel zijn voor dat doel. Niettemin kan dit voor het betrokken bedrijfsleven wel tot concurrentienadelen leiden.”

“Belangrijk om vast te stellen, is dat het bij nationale koppen meestal niet gaat om het bewust introduceren van een nationale kop bovenop Europese wetgeving. Vaak ontstaat een nationale kop omdat er reeds wetgeving in Nederland bestond waarna door de Europese Gemeenschap voor dit onderwerp richtlijnen zijn aangenomen. Vaak zijn deze richtlijnen, als uitkomst van een onderhandelingsproces met lidstaten, minder ambitieus dan de Nederlandse wetgeving. Wanneer de richtlijnen minimumharmonisatie beogen, mag Nederland verdergaan. Het is gegeven de geschiedenis van veel onderwerpen niet logisch om het hogere beschermingsniveau in Nederland vervolgens los te laten en uit te gaan van het minimumniveau in de Europese richtlijn. Er kunnen specifiek nationale omstandigheden zijn om toch verder te gaan dan de minimumnormen, ondanks de

concurrentienadelen die daaraan verbonden kunnen zijn. Dit is een politieke afweging van alle belangen. Dit onderzoek doet geen uitspraken hierover.”

In het kader van het Koppen I project is vervolgens voor de volgende definitie van het begrip ‘nationale kop’ gekozen. Er is sprake van een nationale kop indien:

- er sprake is van een EG-richtlijn;
- Nederland deze heeft geïmplementeerd;
- dit een correcte implementatie betreft;
- deze implementatie
 - a) bij minimumharmonisatie boven de minimumnorm van de richtlijn uitgaat;
 - b) bij totale harmonisatie aan de bovenkant van de bandbreedte zit of bij gebruik van de beoordelingsvrijheid die de richtlijn biedt, strengere normen stelt dan andere lidstaten.

2.2. DE DEFINITIE EN HET ANALYTISCH KADER BIJ KOPPEN II

Gezien het feit dat Koppen II een voortzetting is van Koppen I, en gezien het feit dat de doelstelling van het project identiek is, zij het toegepast op een bredere reeks van concrete klachten, ligt het voor de hand om voor zover mogelijk de definitie uit Koppen I te hanteren als uitgangspunt bij Koppen II. Dit is overigens tevens de uitdrukkelijke wens geweest van de opdrachtgever. Deze definitie sluit immers aan bij het doel van het onderzoek: te weten te komen of Nederland bij de implementatie van Europese regelgeving strenger is dan op grond van de Europese regelgeving strikt noodzakelijk is.

Wel is het zo dat bij het huidige project nog meer dan bij koppen I de nadruk ligt op een zo functioneel mogelijke benadering van het begrip ‘kop’, d.w.z. als kop wordt niet alleen beschouwd de situatie waarbij Nederland in het geval van minimumharmonisatie regels opstelt die strenger zijn dan de absolute minimumgrens, of waarbij Nederland in het geval van totale harmonisatie aan de bovenkant van de bandbreedte zit, maar iedere situatie waarbij de Nederlandse regelgeving verder gaat dan gezien de Europese richtlijn strikt genomen noodzakelijk is. Om daarbij nog beter dan in Koppen I aan te sluiten bij de doelstelling van het project en het perspectief van het bedrijfsleven is de definitie van kop op belangrijke punten verfijnd. Onder de verfijnde categorisering is er bijvoorbeeld ook sprake van een kop wanneer Nederland geen gebruik maakt van eventuele mogelijke uitzonderingsbepalingen en daarmee de mogelijkheid van een lichtere uitvoering van de richtlijn onbenut wordt gelaten. Ook wanneer de mogelijkheid is veronachtzaamd de toegestane implementatietermijn volledig te benutten terwijl dit tot een lichter regime zou leiden, is er sprake van een ‘kop’-situatie. Bovendien wordt ook strengere handhaving meegenomen. De feitelijke problemen van het bedrijfsleven worden daarmee zo volledig mogelijk “juridisch” vertaald en onderzocht.

Deze insteek brengt automatisch met zich mee dat het onderzoek zich in beginsel richt op de omzetting van richtlijnen. Met name bij richtlijnen doet zich immers de situatie voor waarin lidstaten strengere normen kunnen stellen dan door het Europese recht wordt voorgeschreven. In sommige gevallen geldt dit ook voor verordeningen, namelijk wanneer deze nog nadere uitvoeringsregelgeving van de lidstaten vereisen.

Derhalve wordt de gehanteerde definitie in het Koppen II project:

Er is sprake van een nationale kop indien:

- er sprake is van een EG-richtlijn;²
- Nederland deze heeft omgezet in nationaal recht;
- dit een correcte omzetting betreft;
- de Nederlandse regelgeving verder gaat dan gezien de Europese Richtlijn strikt genomen noodzakelijk is.

Deze definitie vormt de basis voor het gemeenschappelijke analysekader voor de bestudering van de individuele klachten. Voor deze definitie is gekozen met het doel alle situaties waarin Nederland verder gaat dan de richtlijn voorschrijft, binnen de definitie van nationale kop te laten vallen.

2.3. WERKMETHODE VAN DE ONDERZOEKSGROEP

2.3.1. Inleiding

Bij de nadere bestudering van de meldingen bleek een aantal op precies dezelfde materie betrekking te hebben. Deze meldingen zijn samengevoegd, waardoor uiteindelijk 68 te analyseren en categoriseren meldingen overbleven. De verdeling van die 68 meldingen over de departementen is als volgt:

- 15 meldingen hebben betrekking op regelgeving van het Ministerie van EZ
- 4 meldingen hebben betrekking op regelgeving van het Ministerie van FIN
- 11 meldingen hebben betrekking op regelgeving van het Ministerie van LNV
- 22 meldingen hebben betrekking op regelgeving van het Ministerie van VROM
- 9 meldingen hebben betrekking op regelgeving van het Ministerie van SZW
- 6 meldingen hebben betrekking op regelgeving van het Ministerie van VWS
- 1 melding heeft betrekking op regelgeving van het Ministerie van V&W

Deze 68 meldingen zijn op basis van de definitie uit paragraaf 2.2 geanalyseerd. Daarbij is eerst het toepasselijke juridische kader (relevante nationale en EG-regelgeving) vastgesteld. Voor zover nodig werd hiervoor contact opgenomen met de indieners van de meldingen om de klacht nader te verduidelijken. Indien door de indiener onvoldoende aanknopingspunten werd gegeven voor het bepalen van het juridische kader, is door de onderzoekers nog zelfstandig onderzoek verricht om de toepasselijke nationale en EG-regelgeving te bepalen. Bij een drietal klachten is het uiteindelijk niet mogelijk gebleken om een aanknopingspunt met relevant nationaal en EG-recht vast te stellen. Deze meldingen zijn verder buiten beschouwing gebleven.

2.3.2 Behandelingsschema

Per dossier is vervolgens de volgende lijst van vragen schematisch afgewerkt:

1. is er EG regelgeving in de vorm van richtlijn/verordening op dit punt;

² Of een EG-Verordening die nog nadere uitvoering van de lidstaten vereist.

2. heeft Nederland deze richtlijn al geïmplementeerd;
3. heeft deze implementatie correct plaatsgevonden?
4. stelt Nederland zwaardere eisen dan minimaal door de Europese regelgeving verplicht wordt gesteld?
5. ingeval van bevestigend antwoord op vraag 4: dateert de Nederlandse regelgeving van voor de richtlijn?
6. hoe valt deze klacht te categoriseren?

2.3.3. Categorisering

Hieronder volgt een overzicht van de categorisering die is gebruikt in het kader van het Koppen II project. De categorie normering aan de bovenkant van de brandbreedte bij totale harmonisatie uit Koppen I keert in Koppen II niet terug, omdat deze categorie onvoldoende precies bleek voor een zinvolle indeling van de meldingen.

NATIONALE KOPPEN

Onder deze categorie vallen alle gevallen waarin sprake is van een nationale kop in de zin van de voor dit project gehanteerde definitie: Nederlandse regelgeving gaat verder dan wat de toepasselijke EG-richtlijn strikt gezien vereist. Binnen deze categorie kan een aantal subcategorieën worden onderscheiden.

- **Vroegtijdige implementatie**

Indien Nederland niet (maximaal) gebruik maakt van de eventuele termijnen die gelden voor omzetting van de richtlijn in het nationale recht is sprake van een tijdelijke kop. In die situatie is de Nederlandse regelgeving niet strenger dan de richtlijn voorschrijft, maar de Nederlandse regelgeving is eerder dan EG-rechtelijk verplicht in overeenstemming met de richtlijn.

Wanneer geconstateerd wordt dat Nederland reeds voor het verstrijken van de implementatietermijn voldoet aan de normen uit de richtlijn, is het van belang om te onderzoeken of de Nederlandse regelgeving in kwestie is geïntroduceerd ter (vroegtijdige) omzetting van de richtlijn dan wel reeds bestond voordat de EG-richtlijn tot stand werd gebracht. In het eerste geval (Nederlandse regelgeving beoogt richtlijn vroegtijdig om te zetten) is sprake van een ex post kop. In het tweede geval (Nederlandse regelgeving houdt geen verband met de totstandkoming van de richtlijn) is sprake van een ex ante kop.

- **Boven norm minimumharmonisatie**

Minimumharmonisatie is een veelgebruikte harmonisatievorm in het Europese recht, vooral op het terrein van milieu- en consumentenbescherming. In dat geval is het uitdrukkelijk aan de lidstaten toegestaan om in het nationale recht strengere normen te handhaven of te introduceren dan de norm uit de richtlijn. Als Nederland gebruik maakt van die ruimte is sprake van een kop.

Binnen deze categorie wordt nog een onderscheid gemaakt naar gelang de strengere Nederlandse regelgeving dateert van voor of van na de introductie van de EG-richtlijn. Indien de Nederlandse strengere regelgeving dateert van vóór de introductie van de EG-richtlijn wordt gesproken van een ex ante kop. Beleid dat eerst puur nationaal was, komt dan binnen de reikwijdte van een EG-richtlijn te vallen die minder streng is dan de reeds bestaande Nederlandse regelgeving. Van een ex post kop is sprake wanneer een bepaalde materie juist vanwege de

introductie van een EG-richtlijn wordt geregeld en dit niveau van regulering verder gaat dan de richtlijn voorschrijft.

Het onderscheid tussen ex ante kop en ex post kop is van belang vanwege de verschillende oorzaak die beide koppen hebben. In geval van een ex ante kop houdt de strengere nationale regelgeving geen verband met het omzetten van een communautaire richtlijn. De kop ontstaat in dat geval niet door een keuze van de Nederlandse wetgever (nl. om strenger te zijn dan de richtlijn), maar door het optreden van de Gemeenschapswetgever op een terrein dat voordien zuiver nationaal beleid betrof.

- **Nederland maakt niet maximaal gebruik van uitzonderingsmogelijkheden uit de richtlijn**

In sommige richtlijnen wordt lidstaten expliciet de mogelijkheid gegeven om (in bepaalde gevallen) van een norm uit de richtlijn af te wijken. Indien Nederland niet van die mogelijkheid gebruik maakt, kan dat leiden tot een strengere normering dan de richtlijn strikt voorschrijft. Daarbij speelt natuurlijk wel altijd de *feitelijke* vraag of gebruikmaking van de afwijkingsbevoegdheid ook een voordeel voor het Nederlandse bedrijfsleven betekent. Het omgekeerde is echter minder waarschijnlijk, namelijk dat het gebruik maken van de afwijkingsbevoegdheid een nadeel voor het bedrijfsleven zou opleveren.

De vraag of Nederland al dan niet gebruik heeft gemaakt van een uitzonderingsmogelijkheid die een richtlijn biedt, speelt altijd pas nadat een richtlijn tot stand is gekomen. Het onderscheid ex ante – ex post zoals dat hierboven gemaakt wordt bij de categorie ‘boven norm minimumharmonisatie’ is voor deze categorie niet relevant: het gaat per definitie om een ex post kop.

- **Nederland geeft breder toepassingsbereik aan richtlijn**

Onder deze categorie valt de situatie dat Nederland bij het introduceren van regelgeving ter omzetting van een richtlijn besluit om de normen uit de richtlijn ook toe te passen op gevallen die buiten de reikwijdte van de richtlijn vallen. Deze categorie lijkt op het eerste oog wellicht op de hierboven genoemde categorie ‘boven norm minimumharmonisatie’. In het laatste geval gaat het echter om de introductie van strengere normen dan de richtlijn voorschrijft voor situaties die *wel* binnen de reikwijdte van de richtlijn vallen. Bij de categorie “een breder toepassingsbereik” gaat het erom dat de normen uit de richtlijn worden toegepast op situaties die buiten de reikwijdte van de richtlijn vallen.

De vraag of Nederland in een bepaald geval een breder toepassingsbereik geeft aan een richtlijn, doet zich per definitie alleen voor indien Nederland na het tot stand komen van een richtlijn nationale regelgeving introduceert. Wanneer er al Nederlandse regelgeving is die vervolgens deels onder een richtlijn komt te vallen, kan niet worden gezegd dat het deel dat niet onder de richtlijn valt een kop is. Stel bijvoorbeeld dat in de Nederlandse wetgeving kwaliteitseisen voor appels en peren zijn opgenomen. Vervolgens komt er een richtlijn die de kwaliteitseisen van appels harmoniseert, dan is de Nederlandse regeling betreffende kwaliteitseisen voor peren geenszins een kop.

TUSSEN CATEGORIE: KOP OF GEEN KOP?

Bij de meldingen die onder deze categorie vallen is niet een onbetwistbaar juridisch oordeel te geven over de vraag of de Nederlandse regelgeving strenger is dan de toepasselijke richtlijn voorschrijft.

- **Invulling van vage begrippen**

In EG-richtlijnen worden veelal vage begrippen gebruikt die nadere interpretatie vereisen bij het omzetten van deze begrippen in nationale regelgeving. Zeker wanneer in de richtlijn zelf geen definitie is opgenomen, bestaat daar dus een zekere marge tot concretisering van een richtlijnbegrip bij omzetting van de richtlijn in het nationale recht.

Indien Nederland met zijn concrete invulling van de *norm* strenger is dan strikt genomen noodzakelijk zou zijn om aan de richtlijn te voldoen, is sprake van een nationale kop. Wat ook regelmatig voorkomt is dat de richtlijn niet zozeer aanwijzingen bevat hoe het nationale recht er uit moet zien, maar de lidstaten opdraagt om via hun wetgeving een bepaald resultaat te bereiken (bijvoorbeeld een hoog niveau van consumentenbescherming). De lidstaten zijn vervolgens verplicht om deze richtlijn te goeder trouw om te zetten in hun nationale recht en via hun nationale recht de in de richtlijn beoogde resultaten te bereiken. Indien de Nederlandse regelgeving nu verder gaat dan ter verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn noodzakelijk is, is sprake van een kop (bijvoorbeeld een gezien de eisen van de richtlijn onnodig hoog niveau van consumentenbescherming).

Een moeilijkheid bij deze categorie is dat het alleen in evidente gevallen mogelijk is om met zekerheid te bepalen of de Nederlandse invulling boven het niveau van de richtlijn zit. In EG-richtlijnen wordt immers veelal niet letterlijk voorgeschreven hoe nationale regelgeving er uit moet zien. Wanneer in de richtlijn zelf geen definitie is opgenomen, is er dus een zekere marge om een richtlijnbegrip bij de omzetting een nadere invulling te geven. Helemaal vrij zijn de lidstaten daarbij overigens niet: het is uiteindelijk aan het Hof van Justitie om definitief duidelijk te maken welke betekenis de bepalingen uit een richtlijn hebben. Tot het Hof een dergelijke uitspraak heeft gedaan (welke in de meeste gevallen overigens nooit gegeven zal worden) kan alleen zo goed als mogelijk worden ingeschat welke invulling aan de normen uit een richtlijn moet worden gegeven. Om deze reden is wanneer Nederland een strenge interpretatie van een richtlijnbegrip geeft, niet per definitie sprake van een kop; als de richtlijn deze strenge definitie eenvoudigweg vereist, voldoet Nederland enkel aan haar verplichtingen onder het verdrag. Daarbij moet niet alleen rekening worden gehouden met de tekst van de richtlijn, maar ook met doel en strekking ervan en met de context.

In een recente uitspraak van het Hof is een goed voorbeeld te vinden van deze problematiek (HvJ EG 25 januari 2007, C-278/05). Centraal in deze zaak staat de vraag of Britse regelgeving voldoet aan de eisen die de zogenaamde insolventierichtlijn (richtlijn 80/987) stelt. Artikel 8 van richtlijn bepaalt dat de lidstaten zich er van “vergewissen (...) dat de nodige maatregelen worden getroffen om de belangen van de werknemers te beschermen met betrekking tot hun verkregen rechten (...)”. In zijn uitspraak laat het Hof expliciet weten dat het niet mogelijk is om het precieze minimumniveau van bescherming vast stellen dat uit deze bepaling voortvloeit. Wel stelt het Hof vast dat een volledige financiering van de verkregen rechten niet door de richtlijn wordt vereist. Ook stelt het Hof vast dat de Britse regeling, die tot gevolg had dat sommige oud-werknemers maar 20 % van hun pensioen kregen, niet aan de eisen van artikel 8 van de richtlijn voldeed.

Deze uitspraak maakt duidelijk dat het zoeken naar het minimumniveau van de richtlijn soms een moeilijke taak is. Op dit punt worden in dit onderzoek dan ook geen harde uitspraken gedaan. Alleen in de gevallen waarin evident is dat de Nederlandse invulling verder gaat dan de richtlijn voorschrijft, wordt daarover een uitspraak gedaan. De melding blijft dan overigens wel gewoon opgenomen in de categorie invulling vage normen.

Indien er wordt geklaagd over te strenge Nederlandse invulling van vage normen uit een richtlijn, kan het interessant zijn om een rechtsvergelijkend onderzoek te doen. Indien blijkt dat in andere lidstaten ter omzetting van de richtlijn minder strenge nationale regelgeving is geïntroduceerd, kan dat een indicatie zijn dat de Nederlandse invulling strenger is dan waartoe de richtlijn verplicht. Een rechtsvergelijkend onderzoek geeft echter nooit het definitieve antwoord op de vraag of Nederland strenger is dan waartoe de richtlijn verplicht: indien andere lidstaten minder streng dan Nederland zijn, is het immers ook mogelijk dat deze lidstaten beneden de norm van de richtlijn zitten. Wanneer rechtsvergelijkend onderzoek interessant kan zijn, is dat in het werkformulier aangegeven.

De onder deze categorie vallende situatie moet worden onderscheiden van de situatie waarin een richtlijn vaag is over de te hanteren *methoden*, en de door Nederland gekozen methode door sommige partijen als (te) streng wordt ervaren, bijvoorbeeld omdat deze hen onevenredig belasten. Dergelijke klachten vallen zeker buiten de koppensituatie en zijn opgenomen onder de categorie methoden-kwestie, aangezien het dan niet meer gaat om het mogelijk te strikt implementeren van de normen uit de richtlijn, maar om gemaakte nationale keuzes over hoe deze normen bereikt gaan worden.

- **Inbedding**

Bij de omzetting van EG-richtlijnen moeten de normen uit de richtlijn worden opgenomen in het nationale recht (inbedding). Dit betekent dat aansluiting moet worden gezocht bij het bestaande nationale stelsel van wetten en regelgeving. De opname van de richtlijnnormen in dit stelsel heeft onvermijdelijk consequenties die geen verband houden met de richtlijn. Wanneer bijvoorbeeld een richtlijn de lidstaten verplicht om voor de uitoefening van een bepaalde activiteit een vergunningstelsel te introduceren, dan ligt het voor de hand dat dat in Nederland geregeld wordt via het bestuursrecht. Bijgevolg zijn op de Nederlandse vergunningverlening de algemene regels van nationaal bestuursrecht van toepassing, zoals bijvoorbeeld de bezwaar- en beroepsmogelijkheden die de Algemene wet bestuursrecht biedt.

Ook met betrekking tot deze categorie is het lastig om in termen van strengere normering te spreken: omzetting van de richtlijn in het nationale recht betekent onvermijdelijk dat de materiële normen uit de richtlijn worden ingebed in de nationale rechtsorde met alle gevolgen van dien. Zolang het nationale strafrecht, civiele recht en bestuursrecht van de EU-lidstaten niet is geharmoniseerd, is het ook onvermijdelijk dat de aansluiting bij het nationale recht verschillende gevolgen kan hebben.

Ook ten aanzien van deze categorie kan rechtsvergelijkend onderzoek zinvol zijn om te onderzoeken welke keuzes andere lidstaten hebben gemaakt bij het implementeren van een richtlijn en welke gevolgen deze keuze hebben voor de regeldruk van het bedrijfsleven.

- **Handhaving**

De categorie handhaving is eveneens complex. Als het gaat om handhaving kan een onderscheid gemaakt worden tussen twee verschillende situaties.

Het is ten eerste mogelijk dat de richtlijn zelf aangeeft hoe en/of op welk niveau gehandhaafd dient te worden. Indien Nederland dan kiest voor een strengere handhaving is sprake van een kop die binnen een van de hierboven besproken categorieën valt, al naar gelang de concrete situatie. Het gaat dan immers nog steeds om de omzetting van een materiële norm uit de richtlijn in het Nederlandse recht, zij het dat deze norm op handhaving ziet.

Indien daarentegen de richtlijn zwijgt over de handhaving van de normen uit de richtlijn in het nationale recht, en Nederland kiest voor een streng handhavingsregime dan kan er sprake zijn van een “handhavingskop”. Bij dit strenger handhaven van de vastgestelde inhoudelijke normen – zonder dat daar een regeling in de richtlijn over te vinden is – kan worden gedacht aan: veel controles en inspecties; zware boetes welke snel worden opgelegd; strenge gebruikmaking van de discretionaire ruimte die aan handhavers is gelaten.

Om te kunnen spreken van strengere handhaving, is het wel nodig dat er juridische sporen te vinden zijn, zoals circulaire, regelgeving, jurisprudentie, die deze strenge handhaving aantonen. Iedere andere benadering zou dwingen tot een feitelijke analyse van de handhaving die een juridische studie te buiten gaat.³ Daarnaast dient het effect van deze strenge handhaving natuurlijk wel te zijn dat verder wordt gegaan dan het te goeder trouw implementeren van een richtlijn vereist. Hier geldt weer – net als bij de categorie vage normen – dat het veelal niet mogelijk is om een onbetwistbaar juridisch oordeel te geven over de vraag of Nederland strenger handhaaft dan de richtlijn voorschrijft. Daarbij is van belang dat – ook wanneer de richtlijn daar niets over zegt – Nederland verplicht is om er voor te zorgen dat de normen uit een richtlijn op nationaal niveau worden nageleefd. Ook hier kan rechtsvergelijkend onderzoek zinvol zijn om te beoordelen of de Nederlandse handhaving verder gaat dan waartoe de richtlijn verplicht.

NIET-KOPPEN

Onder deze categorie zijn de meldingen gerubriceerd die evident geen nationale kop betreffen.

- **Anticiperen op toekomstige regelgeving**

Onder deze categorie vallen de klachten waarin wordt gewezen op het gevaar dat een koppensituatie in de toekomst zal ontstaan door wetswijzigingen. In die situatie is – zoals ook al uit de meldingen blijkt – de koppenproblematiek vaak uitdrukkelijk onderwerp van debat tijdens de parlementaire discussies. Op het moment dat de wetgeving definitieve vorm heeft gekregen kan echter pas een uitspraak worden gedaan of er sprake is van een kop.

- **Nationale regeling valt buiten reikwijdte van EG-richtlijn**

Een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen spreken van een nationale kop, is dat er op het terrein van de te toetsen nationale regelgeving een relevante EG-richtlijn bestaat. Van een kop is geen sprake indien Nederland regelgeving opstelt op een terrein dat niet door een richtlijn wordt gedekt.

- **Onjuiste implementatie van de EG-richtlijn**

Voor het bestaan van een kop is het nodig dat de Europese maatregel correct is geïmplementeerd. Door onjuiste implementatie kan Nederlands recht weliswaar verder gaan dan op basis van de richtlijn verplicht is, maar deze verdergaande verplichting is dan in strijd met Europees recht en

³ Zie in dit kader ook de opmerkingen welke zijn gemaakt op het punt van de vage normen en gekozen methodes.

dient derhalve niet als kop gekwalificeerd te worden. In zo'n situatie kan de ondernemer de onrechtmatigheid van de Nederlandse regelgeving aanvechten met een beroep op de richtlijn en hoeft hij zich niet te houden aan de strengere nationale norm.

- **Methoden-kwestie**

In sommige meldingen wordt niet geklaagd dat Nederlandse regelgeving verder gaat dan de richtlijn voorschrijft, maar wordt kritiek geuit op de *methoden* die Nederland kiest om de richtlijnnorm te halen. Zo heeft een van de geanalyseerde meldingen betrekking op de uit Richtlijn 2002/96 voortvloeiende plicht om afgedankte elektronische apparatuur zoveel mogelijk gescheiden in te zamelen. Nederland heeft ter uitvoering van deze verplichting de producent specifieke verantwoordelijkheden gegeven. Voor de producenten is niet zozeer het niveau van gescheiden inzameling dat Nederland nastreeft een probleem, als wel het feit dat zij belast worden ter nakoming van de verplichtingen uit de richtlijn en niet een andere partij zoals de distributeurs. Wanneer de melding geen betrekking heeft op de norm als zodanig, maar op de methode die Nederland heeft gekozen om de norm te bereiken is geen sprake van een kop.

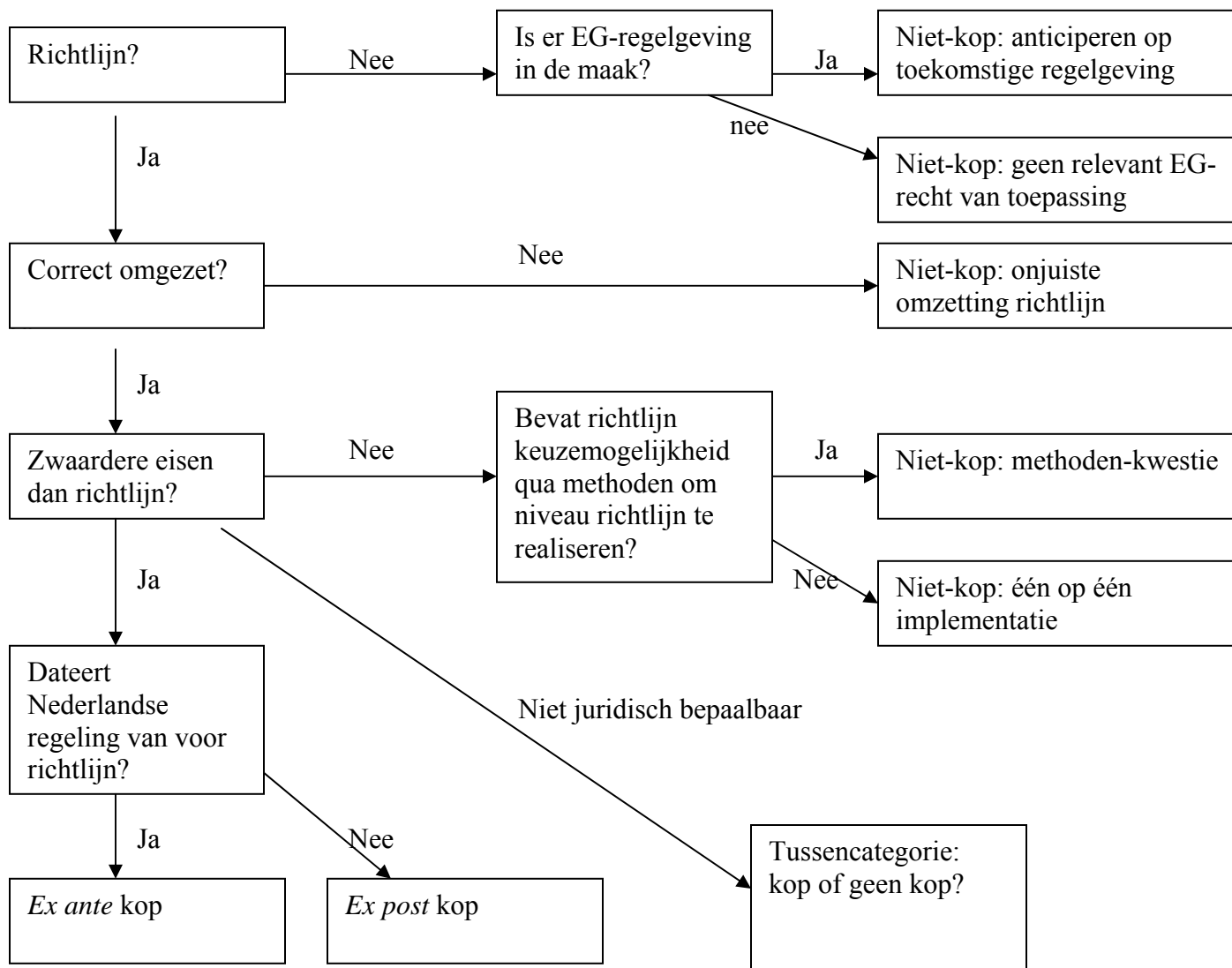
- **Één op één implementatie van de EG-richtlijn**

In een aantal meldingen waarin wordt gewezen op te strenge nationale regelgeving, blijkt deze strenge regelgeving één op één implementatie van een EG-richtlijn te zijn. In die gevallen is Nederland dus streng omdat de EG-richtlijn streng is, maar gaat Nederland niet verder dan wat de richtlijn voorschrijft. Van een kop is dus geen sprake.

NIET BEHANDELD VANWEGE ONTBREKEN VAN JURIDISCHE AANKNOPINGSPUNTEN

In een aantal gevallen bevatte de aan de onderzoeksgroep voorgelegde melding onvoldoende aanknopingspunten om het relevante recht vast te stellen. In die gevallen is door de onderzoekers contact opgenomen met de melders met het verzoek nadere informatie te verstrekken over de relevante regelgeving, zowel op nationaal als op Europees niveau. Wanneer nadere informatie uitbleef, en eigen onderzoek van de onderzoeksgroep ook geen concrete aanknopingspunten in het nationale en Europese recht opleverde, is de melding verder buiten beschouwing gebleven: zonder voldoende informatie om het toepasselijke juridische kader vast te kunnen stellen is een juridische analyse niet mogelijk.

Schematisch ziet e.e.a. er zo uit:



- Koppen
 - Vroegtijdige implementatie
 - Norm boven minimumharmonisatie
 - Geen gebruik uitzonderingsmogelijkheden
 - Breder toepassingsbereik richtlijn

- Tussencategorie
 - Invulling vage begrippen
 - Inbedding
 - Handhaving

3. De onderzoeksresultaten – categorisering van de meldingen

Hieronder volgt per categorie een korte omschrijving van de meldingen die binnen de betreffende categorie vallen. De volledige analyse van de meldingen is te vinden in de werkformulieren die in bijlage II bij dit rapport zijn gevoegd. Bij het analyseren van de meldingen is gebleken dat een aantal meldingen deelaspecten omvat die afzonderlijk gecategoriseerd dienden te worden. Uiteindelijk hebben bijgevolg 78 categoriseringen plaatsgevonden.

Er zit enige tijd tussen het insturen van de meldingen naar EZ en het uitvoeren van de juridische analyse door de onderzoeksgroep. Het is goed mogelijk dat in de tussenliggende periode veranderingen in het juridische kader hebben plaatsgevonden, waarmee de melder logischerwijs geen rekening heeft kunnen houden. De analyse van de meldingen heeft plaatsgevonden aan de hand van de actuele stand van het recht.

De hieronder opgenomen meldingen zijn steeds voorzien van een nummer. Dit nummer correspondeert met de nummering in het totale overzicht van de meldingen dat als Annex I is bijgevoegd, en met de nummering van de werkformulieren in Annex II.

3.1. NATIONALE KOPPEN

Onder deze categorie vallen alle gevallen waarin sprake is van een nationale kop in de zin van de voor dit project gehanteerde definitie: Nederlandse regelgeving gaat verder dan wat de toepasselijke EG-richtlijn strikt gezien vereist. Binnen deze categorie kan een aantal subcategorieën worden onderscheiden.

3.1.1 Vroegtijdige implementatie

Ex Ante

Trefwoord: Financiële zekerheid milieubeheer

Nummer: 49

Ministerie: VROM

Melder: Vereniging Afvalbedrijven

Melding: De Europese richtlijn (2004/35) betreffende milieuaansprakelijkheid voorziet in een overgangstermijn van vijf jaar, waarna financiële zekerheid verplicht kan worden. Het Nederlandse besluit (Besluit financiële zekerheid milieubeheer) hieromtrent is al van kracht voordat de implementatietermijn van de richtlijn is verstreken.

Analyse: De Nederlandse regelgeving gaat niet verder dan waartoe richtlijn 2004/35 verplicht. In de richtlijn zijn geen concrete overgangstermijn opgenomen. De termijn waarover in de melding wordt gesproken betreft de mogelijkheid van de overheid om kosten te verhalen op de vervuilende ondernemer. Aan deze termijn is ook de Nederlandse overheid gebonden. Het Nederlandse besluit financiële zekerheid milieubeheer is in overeenstemming met artikel 14 van de Richtlijn. Nederland heeft de Richtlijn vóór het verstrijken van de implementatietermijn (30 april 2007) omgezet, dus de Nederlandse regelgeving is een (tijdelijke) kopsituatie o.g.v. vroegtijdige implementatie. Oorspronkelijk was het Besluit financiële zekerheid puur nationaal beleid. De richtlijn milieuaansprakelijkheid is later tot stand gekomen. Omdat het Besluit financiële zekerheid mede invulling blijkt te geven aan een richtlijn die in een later stadium tot stand is gekomen, is er sprake van een ex ante kop.

Ex Post

Geen meldingen

3.1.2 Norm boven minimumharmonisatie

Ex Ante

Trefwoord: Garantietermijn consumentenkoop

Nummer: 2

Ministerie: EZ

Melder: CBW

Melding: Op grond van richtlijn 1999/44 betreffende bepaalde aspecten van de verkoop van en de garanties voor consumptiegoederen geldt een vervalttermijn voor de aansprakelijkheid van de verkoper van twee jaar. Op basis van de regeling in het Nederlandse BW (artikel 17 lid 1 & 2 Boek 7 BW) kan de verkoper worden aangesproken op tekortkomingen in het product wanneer die zich na twee jaar voordoen. Daarmee gaat de Nederlandse regeling verder dan waartoe de richtlijn verplicht.

Analyse: Op grond richtlijn 1999/44 zijn de lidstaten verplicht tot het introduceren van een wettelijke aansprakelijkheid van de verkoper voor tekortkomingen in het product die zich voordoen binnen twee jaar na aankoop. Het Nederlandse recht geeft in artikel 17 boek 7 BW een regeling van de aansprakelijkheid van de verkoper voor tekortkomingen in het product, zonder enige tijdslimiet. Dit betekent dat naar Nederlands recht ook na het verstrijken van 2 jaar de verkoper nog kan worden aangesproken op tekortkomingen in het verkochte product. Er is dus sprake van bovenminimale uitvoering van de richtlijn. Omdat de Nederlandse regelgeving al bestond op het moment dat de Richtlijn in werking trad, is er sprake van een ex ante kop.

Trefwoord: Verkeers- en vervoerenquête CBS

Nummer: 15

Ministerie: EZ

Melder: EVO

Melding: Nederland is strenger met verkeers- en vervoersenquêtes dan verordening 1172/98 voorschrijft. Volgens de verordening zijn enquêtes verplicht vanaf een laadvermogen van 3.5 ton of een gezamenlijk gewicht van 6 ton. Nederland heeft de categorie waarvoor vervoersenquêtes gelden, gezet op voertuigen met een laadvermogen boven de 2 ton. Daarnaast omvat de huidige enquête, zoals deze wordt afgenomen, vragen die niet verplicht zijn op basis van de verordening. De enquête is hierdoor zwaarder dan strikt genomen noodzakelijk is op basis de Europese regelgeving.

Analyse: Nederland maakt geen gebruik van de ruimte onder de verordening om pas een verkeers- en vervoersenquête bij voertuigen met een laadvermogen boven de 3.5 ton. Op basis van de huidige regelgeving kan het CBS alle houders van een vergunning voor beroepsvervoer (boven de 500 kilo) verplichten mee te doen aan een enquête. Deze nationale kop is een ex ante kop: de verkeer- en vervoerenquête werden al lang voor verordening 1172/98 gehouden.

Een complicerende factor hierbij is wel dat de huidige vervoers- en verkeersenquête niet enkel gebaseerd is op verordening 1172/98, maar ook is geïntegreerd met de nationale motorvoertuigenenquête en enquêtes met milieudoelstellingen. Dit betekent dat als de verkeers- en vervoerenquête alleen zou worden afgenomen boven de 3.5 ton er waarschijnlijk aparte, aanvullende enquêtes bij zouden komen. Voor zover men bereid zou zijn de huidige verkeers- en vervoersenquête alleen als een invulling van verordening 1172/98 te zien boven de 3.5 ton zou er dus geen materiële kop aanwezig zijn.

Naast de vraag voor welke groep de vervoersenquête verplicht is gesteld, wordt ook geklaagd over het feit dat de inhoud van de enquête verder zou gaan dan verordening 1172/98 vereist. De enquête zou meer vragen bevatten dan op grond van het Europese recht verplicht is. De Verordening geeft in de bijlagen een lijst van vragen welke verplicht in de enquête moeten worden opgenomen, en geeft daarnaast enkele facultatieve vragen welke opgenomen kunnen worden. Uit de toevoeging “facultatief” in de bijlage kan worden afgeleid dat deze vragen op basis van de Verordening niet verplicht opgenomen hoeven te worden. In de Nederlandse vervoersenquête zijn enkele vragen opgenomen welke in de bijlage van de verordening als facultatief zijn aangemerkt. Daarnaast zijn enkele vragen opgenomen die niet in de bijlagen voorkomen, en dus ook niet verplicht zijn op basis van de Verordening. Net zo als de toepassing van de enquête op wagens onder de 3.5 ton vormt het opnemen van deze facultatieve of niet opgenomen vragen juridisch een kop: strikt genomen gaat de vervoersenquête verder dan op basis van Verordening 1172/98 verplicht is. Wel kan men materieel de vraag stellen of deze onverplicht opgenomen vragen niet in een extra enquête opgenomen zouden worden als ze uit de huidige enquête verwijderd worden. Dit zou dan de materiële last van de vervoerders niet verlagen.

Trefwoord: Verbranden afvalstoffen

Nummer: 46

Ministerie: VROM

Melder: Vereniging Afvalbedrijven

Melding: In Nederland is de emissiegrenswaarde voor NOX in het Besluit verbranden afvalstoffen op 70 mg/m³ gezet. Dit is strenger dan de grenswaarde genoemd in de richtlijn 2000/76 van 200 mg/m³.

Analyse: Installaties die niet onder de IPPC richtlijn vallen: Voor verbrandingsinstallaties die niet onder de IPPC richtlijn vallen, geldt een emissiegrenswaarde van 200mg/m³ op grond van richtlijn 2000/76/EG. Nederland is met de waarde van 70 mg/m³ als maandgemiddelde strenger dan richtlijn 2000/76/EG. Aangezien de norm in de richtlijn minimumharmonisatie betreft en Nederland verder gaat dan de minimumnorm is hier sprake van een kop. Omdat de emissiegrenswaarde in het Bva is overgenomen uit het Besluit Luchtemissies Afvalverbranding die gelding had voor de richtlijn 2000/76/EG in werking trad, is sprake van een ex ante kop.

(zie § 3.2.1 (invulling vage begrippen) voor categorisering van installaties die onder de IPPC richtlijn vallen en § 3.3.4 (methoden-kwestie) voor categorisering van installaties in het algemeen.)

Trefwoord: Houtstof, MAC-waarde

Nummer: 57

Ministerie: SZW

Melder: VVNH en EPV/HAS/VNB

Melding: De Maximaal Aanvaardbare Concentratie van de kankerverwekkende stof houtstof is vastgesteld in de Richtlijn 1999/38/EG van de Raad van 29 april 1999. Nederland loopt wat betreft de houtstofnormen vooruit op de EU. In Europa is de norm 5 mg/m³. De houtstofnorm is nu 2 mg/m³. Dit is al strenger dan Europese regelgeving. Voornemen is om dat nog verder te verlagen naar 1 mg/m³. Retourlucht mag volgens Europa niet meer zijn dan 10% van de norm. Dit is 0,5 mg/m³. Bij ons is dat 0,2 mg/m³. Nederland gaat met zijn regelgeving dus verder dan de richtlijn beoogt.

Analyse: Er is sprake van een kop. De Europese Richtlijn kent een maximale waarde van 5 mg/m³, in Nederland staat de maximale waarde van beroepsmatige blootstelling aan houtstof op 2 mg/m³. Nederland heeft altijd al een strengere wetgeving op dit gebied gehad. Al in september 1994, ruim voor de Europese richtlijn van 1999, werd voor blootstelling aan houtstof op de werkvloer geadviseerd met ingang van 1 januari 1999 een wettelijke grenswaarde in te voeren van 2,0 mg/m³. Dit is dus bestaand nationaal beleid waar later een richtlijn met minimumnormen met minder strenge eisen voor kwam: ex ante bovenminimale uitvoering van de Richtlijn.

Ex Post

Trefwoord: Interconnectiecapaciteit elektriciteitsproducenten

Nummer: 3

Ministerie: EZ

Melder: Energiened

Melding: De Richtlijn interne markt voor elektriciteit (2003/54) bevat geen regeling voor interconnectiecapaciteit. In de Nederlandse wetgeving wordt marktpartijen verboden om meer dan 400 MW interconnectiecapaciteit ter beschikking te hebben. Dit is volgens Energiened een mogelijke kop.

Analyse: De beantwoording van deze vraag is extra gecompliceerd omdat twee regimes door elkaar spelen: de Richtlijn (2003/54 'interne markt voor elektriciteit') en de Verordening (1228/2003 'betreffende voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit'). Artikel 31a van de Elektriciteitswet 1998 kan op het eerste gezicht in strijd lijken met Artikel 6 lid 3 van de Verordening dat bepaalt dat marktpartijen de beschikking krijgen over de maximale interconnectiecapaciteit, en/of de maximale capaciteit van de transmissiesystemen waarmee grensoverschrijdende stromen worden verzorgd, maar gelet op de context zoals te vinden in artikel 28 van de Richtlijn en vooral op de in artikel 11 van de Verordening voorziene mogelijkheid van aanvullende regels is hiervan geen sprake. Bovendien volgt uit punt 7 van de richtsnoeren bij de verordening dat de regelgevende instanties serieus dienen te denken aan een beperking van de capaciteit die één enkele marktdelnemer op een veiling mag kopen. Er is sprake van Nederlandse regelgeving die verder gaat dan de Verordening strikt genomen voorschrijft.

Trefwoord: Extra vergunning kleinverbruikers

Nummer: 5

Ministerie: EZ

Melder: Energiened

Melding: In de preambules van de Richtlijn interne markt voor elektriciteit (2003/54) is bepaald dat consumentenbescherming moet plaatsvinden. In de Nederlandse wetgeving is daarom voor het leveren aan kleinverbruikers (burgers en het midden- en kleinbedrijf) een leveringsvergunning vereist. Deze eis wordt niet expliciet door de richtlijn gesteld en is daarom een kop.

Analyse: De Nederlandse wetgeving biedt een ruimere bescherming dan waartoe de Richtlijn (2003/54 ‘interne markt voor elektriciteit’) strikt verplicht. Zo genieten afnemers die min of meer op één lijn te stellen zijn met huishoudelijke afnemers tevens de bescherming zoals die is voorzien voor consumenten (dus ook ondernemers in het midden en kleinbedrijf). Het is een ex post kop, aangezien de Nederlandse regeling dateert van na de richtlijn.

Trefwoord: Examen t.b.v. VIHB-lijst

Nummer: 38

Ministerie: VROM

Melder: Kartoflex

Melding: Op grond van artikel 12 Richtlijn 2006/12/EG geldt voor het beroepsmatig inzamelen van afvalstoffen een registratieplicht bij de bevoegde nationale instanties, nl. een verplichte vermelding op de VIHB lijst, dat staat voor vervoeren, inzamelen, verhandelen en bemiddelen. Deze verplichting is omgezet in artikel 10.45(1) Wet milieubeheer. Op grond van artikel 10.45(5) Wet milieubeheer stelt de minister de criteria vast voor vermelding op de VIHB lijst, waaronder examenverplichting vakbekwaamheid. Daarmee gaat de Nederlandse regeling verder dan waartoe de richtlijn verplicht.

Analyse: De verplichting tot het doen van een examen om op de VIHB-lijst te komen, vloeit voort uit artikel 11(1)(c) Besluit. Op grond van artikel 11(1)(c) Besluit jo. Erkenning instantie Besluit inzamelen afvalstoffen heeft de Staatssecretaris van VROM de Stichting Examenbureau Beroepsvervoer (SEB) erkend voor het afgeven van een vakdiploma op het terrein van afvalstoffen. De exameneis om op de VIHB-lijst te komen staat niet in Richtlijn 2006/12/EG (of in de vervallen Richtlijn 75/442/EG) vermeld. Artikel 3 lid 1 jo. lid 4 sub a van richtlijn 96/26/EG inzake de toegang tot het beroep van wegvervoerder stelt weliswaar ook de eis tot het afleggen van een examen om het beroep van wegvervoerder te kunnen uitoefenen, maar het voorgeschreven examen strekt zich niet uit tot kennis over afvalstoffen in het algemeen, maar alleen tot het toepassen van voorschriften inzake het vervoer van gevaarlijke afvalstoffen. De exameneis om op de VIHB lijst te komen gaat verder dan de verplichting tot het afleggen van examens inzake vakbekwaamheid in de richtlijn en is te beschouwen als een ex-post kop, nl. een bovenminimale uitvoering van de richtlijn.

Trefwoord: Radioactiviteit

Nummer: 51

Ministerie: VROM

Melder: Glaverbel

Melding: De Nederlandse regeling Natuurlijke Bronnen van Ioniserende Straling (NABIS), een uitwerking van het Besluit Stralingsbescherming, legt verschillende verplichtingen op aan werkzaamheden met natuurlijke bronnen van straling, waaronder een meldingsplicht. Richtlijn 96/29 Euratom lijkt dit echter niet verplicht te stellen voor lidstaten, maar verplicht dergelijk toezicht alleen voor gebruik van niet-natuurlijke bronnen van straling. Zo moet het gebruik van ZAC-stenen in de glasindustrie gemeld worden, hoewel het stralingsniveau zeer laag is. Het EG-recht lijkt deze melding niet te verplichten, en in bijv. Duitsland is de plicht er niet. Verder is het storten van als ZAC afval zeer lastig, aangezien ZAC-afval als ZELA afval wordt gekwalificeerd (Zeer Laag Radio-actief Afval).

Analyse: Er is een kop. Nederland heeft gebruik gemaakt van drie discretionaire bevoegdheden. Ten eerste heeft Nederland bepaald dat bepaalde stoffen onder artikel 40 van de richtlijn vielen, om vervolgens deze natuurlijke stralingsbronnen onder de werking van art. 41 van richtlijn 96/29 te brengen. Daarna heeft Nederland besloten voor deze natuurlijke stralingsbronnen een vrijwel vergelijkbaar toezicht als op niet-natuurlijke bronnen toe te passen, en wordt er gewerkt met vrij lage drempels van straling in de toezichtwetgeving. Ook de verplichtingen ten opzichte van ZELA afval hangen met deze kop samen, aangezien zij berusten op de kwalificatie van ZAC stenen als radioactieve afvalstoffen. Nederland stelt daarmee dus zwaardere eisen dan verplicht op basis van richtlijn 96/29. De Nederlandse regeling dateert van na de richtlijn: er is sprake van een ex-post kop.

Trefwoord: Dieselmotorenemissie – classificeren van DME als kankerverwekkende stof

Nummer: 53

Ministerie: SZW

Melder: BRBS en EVO

Melding: In de in Bijlage I Richtlijn 2004/37 opgenomen lijst van kankerverwekkende processen, wordt dieselmotoremissies (DME) niet genoemd. Het classificeren van DME als een kankerverwekkende stof ex artikel 4.11(c)(2) Arbeidsomstandighedenbesluit gaat verder dan de richtlijn.

Analyse: Dieselmotorenemissie staat niet opgenomen in de bijlage bij richtlijn 2004/37 EG. De richtlijn is echter op grond van artikel 2 ook van toepassing op stoffen die op grond van de criteria uit Bijlage VI bij richtlijn 67/548 als kankerverwekkende stof van categorie 1 of 2 dienen te worden ingedeeld. Bij de opname van DME op de lijst van kankerverwekkende stoffen is naar deze bepaling uit de richtlijn echter niet geweest. Er moet dan ook van worden uitgegaan dat Nederland op basis van een eigen beoordeling tot de classificatie als kankerverwekkende stof is gekomen: dit is mogelijk omdat de richtlijn minimumharmonisatie behelst. Er is sprake van een ex post kop want de opname op de SZW lijst dateert van na de totstandkoming van de richtlijn.

Trefwoord: SZW lijsten, ethanol

Nummer: 55

Ministerie: SZW

Melder: VNCI en VNONCW

Melding: De opname van ethanol op de lijst van SZW met reproductietoxische stof gaat verder dan voortvloeit uit EG-richtlijn 67/548 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen en EG-richtlijn 2004/37/EG betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene of mutagene agentia op het werk.

Analyse: Ethanol is in juli 2006 (ex-post) opgenomen op de lijst van kankerverwekkende stoffen, gepubliceerd door SZW, naar aanleiding van het advies van de Gezondheidsraad in 2006. Ethanol staat niet opgenomen in de bijlage bij richtlijn 2004/37 EG. De richtlijn is echter op grond van artikel 2 ook van toepassing op stoffen die op grond van de criteria uit Bijlage VI bij richtlijn 67/548 als kankerverwekkende stof van categorie 1 of 2 dienen te worden ingedeeld. Bij de opname van ethanol op de lijst van kankerverwekkende stoffen is naar deze bepaling uit de richtlijn echter niet geweest. Er moet dan ook van worden uitgegaan dat Nederland op basis van een eigen beoordeling tot de classificatie als kankerverwekkende stof is gekomen: dit is mogelijk omdat de richtlijn minimumharmonisatie behelst. Er is sprake van een ex post kop want de opname op de SZW lijst dateert van na de totstandkoming van de richtlijn.

Trefwoord: Zwavelwaterstof, MAC-waarde

Nummer: 59

Ministerie: SZW

Melder: Corus Staal BV

Melding: Nederland heeft een strengere MAC-waarde van 2,3 mg/ m³ voor zwavelwaterstof opgenomen in de Arbeidsomstandighedenregeling dan de (Europese) indicatieve grenswaarde van 14 mg/ m³. Er is dan ook sprake van een ex-post kop.

Analyse: Op dit moment is de MAC-waarde (Maximaal Aanvaardbare Concentratie) van zwavelwaterstof in Nederland 2,3 mg/m³ (zie bijlage XIII, behorend bij artikelen 4.19 eerste lid, en 4.20, eerste lid van de Arbeidsomstandighedenregeling). Deze norm is vastgesteld op advies van de Gezondheidsraad (zie advies 2006/070SH), nadat de Minister van SZW hierom had gevraagd. Op Europees niveau is door de SCOEL (Scientific Committee on Occupational Exposure Limits) voorgesteld om de MAC waarde van zwavelwaterstof te verlagen van 14 naar 7 mg/m³. De adviezen van de SCOEL worden door de Europese Commissie gebruikt bij de vaststelling van zogenoemde Indicatieve Grenswaarden (ILV's). Op grond van artikel 3(3) Richtlijn 98/24/EG en gelet op het bovenstaande is er sprake van minimumharmonisatie waarbij Nederland een ex-post kop hanteert voor zwavelwaterstof.

Trefwoord: Onderzoek met mensen – lokale uitvoerbaarheidsverklaring

Nummer: 66

Ministerie: VWS

Melder: Nefarma

Melding: Nederland hanteert een andere termijn voor de afgifte van een Lokale Uitvoerbaarheids Verklaring, dan de termijn die volgt uit richtlijn 2001/20/EG betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en

bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de toepassing van goede klinische praktijken bij de uitvoering van klinische proeven met geneesmiddelen voor menselijk gebruik. In Nederland is een ZBO verantwoordelijk voor de afgifte van vergunningen e.d. voor medisch onderzoek met mensen. Deze ZBO heeft een richtlijn en toelichting uitgevaardigd, waarin een termijn voor afgifte van een lokale uitvoerbaarheidsverklaring van *30 dagen* wordt gesteld, deze termijn valt buiten de termijn van *60 dagen* voor het totale proces van goedkeuring. Richtlijn 2001/20 schrijft namelijk een termijn van *60 dagen* voor het totale proces.

Analyse: Het afgeven van een lokale uitvoerbaarheidsverklaring door de centra die deelnemen aan medisch-wetenschappelijk onderzoek wordt in richtlijn 2001/20 niet genoemd. Met deze in de CCMO-Richtlijn Externe Toetsing opgenomen eis gaat Nederland dus verder dan de EG-Richtlijn strikt genomen voorschrijft. De CCMO-Richtlijn dateert van maart 2004: er is dus sprake van een ex-post kop.

(zie § 3.3.5 (één op één implementatie) voor categorisering van de termijn voor het beoordelen van een aanvraag)

3.1.3 Geen gebruik uitzonderingsmogelijkheid

Trefwoord: Accijns meeverbranden koolwaterstoffen – belasting energie-intensieve bedrijven

Nummer: 19

Ministerie: FIN

Melder: ATM & Shanks Nederland BV; Vereniging Afvalbedrijven

Melding: De Nederlandse regeling inzake de accijns op minerale oliën gaat verder dan Richtlijn 2003/96 voorschrijft. Meer in het bijzonder wordt er op gewezen dat (A) de Nederlandse accijnsheffing terzake van duaal gebruik niet is toegestaan op grond van de richtlijn en (B) Nederland geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid belastingverlagingen te introduceren voor energie-intensieve bedrijven.

Analyse: Krachtens Richtlijn 2003/96 is Nederland verplicht tot het heffen van accijns op het gebruik van minerale oliën als verwarmingsbrandstof. Artikel 17 Richtlijn maakt het mogelijk voor de lidstaten om een belastingverlaging toe te passen voor energie-intensieve bedrijven. Nederland heeft van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt.

(Zie § 3.3.2 (nationale regeling valt buiten reikwijdte richtlijn) voor de categorisering van de accijns op minerale oliën voor duaal gebruik)

Trefwoord: Elektrische en elektronische apparatuur – inname verplichting distributeur

Nummer: 39

Ministerie: VROM

Melder: Ornes/NVG

Melding: De Nederlandse regelgeving inzake het gebruik van gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur gaat verder dan Richtlijn 2002/95 (Restriction of the Use of Certain Hazardous Substances, RoHS Richtlijn). De regeling inzake de verwerking van dergelijke apparatuur gaat verder dan Richtlijn 2002/96 (Waste Electrical and Electronic Equipment, WEEE) voorschrijven.

Analyse: Krachtens artikel 5(2)(b) WEEE richtlijn dragen distributeurs er de verantwoordelijkheid voor dat bij de levering van een nieuw product een gelijke hoeveelheid van zulk afval, ten minste zonder kosten, bij de distributeur kan worden ingeleverd. De lidstaten kunnen van deze bepaling afwijken, mits zij ervoor zorgen dat zulks de inlevering van AEEA niet bemoeilijkt voor de laatste houder en dat de systemen kosteloos blijven voor de laatste houder. Nederland heeft van deze uitzonderingsmogelijkheid geen gebruik gemaakt en verplicht in de Regeling beheer elektrische en elektronische apparatuur de distributeur bij het ter beschikking stellen van een nieuw product een soortgelijk na gebruik vrijgekomen product, zijnde afgedankte elektrische en elektronische apparatuur van particuliere huishoudens, dat hem wordt aangeboden, ten minste om niet, in te nemen. Er is sprake van een kop doordat er geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot afwijking van de inname verplichting van de distributeur.

(Zie ook § 3.3.5 (één op één implementatie) voor de omzetting van de RoHS Richtlijn)

Trefwoord: Herinneringsreclame geneesmiddelen

Nummer: 67

Ministerie: VWS

Melder: Nefarma

Melding: In de nieuwe Geneesmiddelenwet is herinneringsreclame niet langer toegestaan. Onder de huidige wetgeving is dit nog wel het geval. De betreffende richtlijn 2001/83 geeft de lidstaten de mogelijkheid om

herinneringsreclame toe te staan. De nieuwe Geneesmiddelenwet maakt geen gebruik van de in de richtlijn opgenomen mogelijkheid.

Analyse: Richtlijn 2001/83 vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik geeft de eisen waaraan reclame voor geneesmiddelen moet voldoen. Het voorziet tevens in de mogelijkheid dat lidstaten afwijking van deze eisen mogelijk maken voor herinneringsreclame. De nieuwe Geneesmiddelenwet voorziet niet in een afwijkende regeling voor herinneringsreclame. Nederland heeft geen gebruik gemaakt van de afwijkingsmogelijkheid waarin de Richtlijn voorziet.

3.1.4 Breder toepassingsbereik richtlijn

Trefwoord: Contractvoorwaarden kleingebruikers – overige verbruikers

Nummer: 6

Ministerie: EZ

Melder: Energiened

Melding: De Nederlandse regeling inzake de contractvoorwaarden van kleinverbruikers heeft een bescherming van de kleinverbruiker op kosten van de leverancier tot gevolg die verder gaan dan Richtlijn interne markt voor elektriciteit 2003/54 vereist en levert derhalve een nationale kop op.

Analyse: Wat betreft de bepaling voor de overige kleinverbruikers is er sprake van een kop omdat Nederland een breder toepassingsbereik aan de verplichting uit artikel 3 lid 3 van de Richtlijn geeft. Deze verplichting heeft alleen betrekking op huishoudens; de Nederlandse regelgeving beschermt ook andere kleinverbruikers.

(zie § 3.2.1 (invulling vage normen) voor de huishoudens)

Trefwoord: Toepasselijkheid rij- en rusttijdenregels voor voertuigen met laadvermogen van 500-3500 kg

Nummer: 68

Ministerie: V&W

Melder: TLN

Melding: De EG-Verordening 561/2006, tot wijziging van EEG-Verordening nr. 3821/85 en tot intrekking van EEG-Verordening nr. 3820/85 stelt regels voor van rij- en rusttijden tijdens wegvervoer. Deze regels zijn slechts van toepassing op de voertuigcategorie vanaf 3500 kg, terwijl de Nederlandse wetgeving bepaalt dat deze regels voor rij- en rusttijden ook gelden voor de lichtere voertuigcategorie voertuigen met een laadvermogen van 500 - 3500 kg.

Analyse: De rij- en rusttijdenregels die gelden op grond van de Verordening moeten worden toegepast op wegvervoer van goederen waarbij de toegestane maximummassa van de voertuigen, met inbegrip van de aanhangwagens of opleggers, meer dan 3,5 ton bedraagt. Dit is in de Nederlandse regelgeving omgezet door de rij- en rusttijdenregels van toepassing te verklaren voor 'iedere verplaatsing over voor openbaar gebruik toegankelijke wegen in lege of beladen toestand, alsmede de direct daarmee samenhangende werkzaamheden, van een vrachtauto waarvan het kenteken- of registratiebewijs een laadvermogen van meer dan 500 kilogram vermeldt, alsmede een losse trekker'. In de definitie van een vrachtauto in het ATB Vervoer (artikel 2.1:1 lid 1 sub b) is geen gewichtsgrens aangegeven om te bepalen of een voertuig als vrachtauto valt te kwalificeren. De regels voor rij- en rusttijden gelden volgens artikel 2.3:1 ATB Vervoer derhalve voor 'een voor het vervoer van goederen ingericht motorrijtuig of geleed motorrijtuig alsmede een voor het vervoer van goederen ingerichte, met een motorrijtuig of geleed motorrijtuig samengevoegde, aanhangwagen', waarvan het kenteken- of registratiebewijs een laadvermogen van meer dan 500 kilogram vermeldt, alsmede een losse trekker. Onder de reikwijdte van de ATB Vervoer, vallen derhalve meer voertuigen dan onder de reikwijdte van Verordening 561/2006. Wat betreft de toepasselijkheid van de regels van de Nederlandse regelgeving voor rij- en rusttijden, kan dit worden gezien als een uitbreiding van het toepassingsgebied van Verordening 561/2006 en derhalve als een kop.

(zie § 3.3.2 (nationale regelgeving valt buiten reikwijdte van EG-richtlijn) voor rij- en rusttijden tijdens nachtarbeid)

3.2 TUSSENCATEGORIE: KOP OF GEEN KOP?

Bij de meldingen die onder deze categorie vallen is niet een onbetwistbaar juridisch oordeel te geven over de vraag of de Nederlandse regelgeving strenger is dan de toepasselijke richtlijn voorschrijft.

3.2.1 Invulling vage begrippen

Trefwoord: Aanbieden elektriciteit

Nummer: 4

Ministerie: EZ

Melder: Energiened

Melding: In de Richtlijn interne markt voor elektriciteit 2003/54/EG staat geen verplichting voor producenten om capaciteit beschikbaar te stellen aan nationale netbeheerder t.b.v. de primaire regeling. De Nederlandse regelgeving verplicht om capaciteit aan te bieden aan de nationale netbeheerder, zonder dat hier een (garantie van een) vergoeding tegenover staat, indien de capaciteit niet wordt benut door de netbeheerder. Hiermee gaat Nederland verder dan de richtlijn.

Analyse: De Elektriciteitsrichtlijn bevat geen verplichting van producenten om capaciteit aan te bieden aan de nationale netbeheerder. Zo'n verplichting staat ook niet in de Elektriciteitswet zelf. Vanwege het ontbreken van een toelichting door Energiened is niet duidelijk of de klacht het wettelijk systeem van de Elektriciteitswet of de inhoud van de aansluitovereenkomsten met Tennet betreft. Het lijkt om het laatste te gaan. De transportbeheerder moet o.g.v. artikel 9 en artikel 11 van de Elektriciteitsrichtlijn (2003/54 'interne markt voor elektriciteit') bijdragen tot de voorzieningszekerheid door te zorgen voor een toereikende transportcapaciteit. Daarom sluit Tennet aansluitovereenkomsten. Iedere aangeslotene (regionaal netbeheerder, producent of grootverbruiker) op het landelijke hoogspanningsnet betaalt Tennet - per aansluiting - een transporttarief. In de overeenkomsten wordt onder andere de capaciteit van de aansluiting opgenomen. Een verplichting voor producenten om capaciteit aan te bieden aan de nationale netbeheerder staat niet direct in de Elektriciteitsrichtlijn, maar kan hierop wel worden teruggevoerd. Het huidige systeem waarin Tennet aansluitovereenkomsten sluit met aangeslotenen, kan worden gezien als een uitwerking van de bepaling van artikel 11 van de Richtlijn dat de transportbeheerder moet bijdragen tot de voorzieningszekerheid. Er is sprake van invulling van de algemene eisen van de Richtlijn (invulling vage begrippen).

Trefwoord: Contractvoorwaarden kleinegebruikers - huishoudens

Nummer: 6

Ministerie: EZ

Melder: Energiened

Melding: De Nederlandse regeling inzake de contractvoorwaarden van kleinverbruikers heeft een bescherming van de kleinverbruiker op kosten van de leverancier tot gevolg die verder gaan dan Richtlijn interne markt voor elektriciteit 2003/54 vereist en levert derhalve een nationale kop op.

Analyse: De rechten van de kleinverbruiker en de plichten van de leverancier hebben alle tot doel om de consument te beschermen. Wat betreft de huishoudens geeft Nederland invulling aan de in de Richtlijn (2003/54 'interne markt voor elektriciteit') opgenomen verplichting om passende maatregelen te nemen om de kwetsbare afnemer te beschermen. In de nationale wetgeving ten aanzien van huishoudens is sprake van een invulling van vage begrippen 'passende maatregelen en adequate waarborgen' (artikel 3 lid 5 van de Richtlijn). (zie § 3.1.4 (breder toepassingsbereik) voor de overige kleinverbruikers)

Trefwoord: Keuzemogelijkheid stroommix

Nummer: 7

Ministerie: EZ

Melder: Energiened

Melding: In Richtlijn interne markt voor elektriciteit 2003/54 wordt stroometikettering verplicht gesteld. In de Nederlandse wetgeving komt hier bovenop een verplichting voor leveranciers om klanten jaarlijks de keuze te geven voor de samenstelling van de te leveren stroom. Daarmee gaat de Nederlandse wetgeving verder dan de richtlijn.

Analyse: De verplichting voor leveranciers om eindafnemers een jaarlijkse keuzemogelijkheid te geven m.b.t. stroommix is niet uitdrukkelijk terug te vinden in de Richtlijn (2003/54 'interne markt voor elektriciteit') zelf. Uit de parlementaire behandeling valt op te maken dat dit vereiste in de Nederlandse wetgeving is opgenomen in het kader van de omzetting van artikel 3 lid 7 van de Richtlijn. De keuzemogelijkheid kan worden gezien als een passende maatregel om de algemene doelstelling van milieubescherming uit de richtlijn te realiseren. Het is daarmee een invulling van een vaag begrip uit de richtlijn.

Trefwoord: Overdaad technische voorschriften netbeheer

Nummer: 8

Ministerie: EZ

Melder: Energiened

Melding: De technische voorwaarden die de Nederlandse wet stelt aan de landelijke en regionale netbeheerders m.b.t. de aansluiting op hun netten, gaat verder dan Richtlijn interne markt voor elektriciteit 2003/54 voorschrijft. Hetzelfde geldt voor de voorwaarden die in de Nederlandse wet worden gesteld aan de netbeheerders m.b.t. ‘het faciliteren van de markt’ d.m.v. de technische codes.

Analyse: Op grond van artikel 5 Richtlijn 2003/54 moeten lidstaten technische voorschriften regelen die zien op aansluitingen op netten (zowel productie-installaties als distributienetten). Deze voorschriften moeten de interoperabiliteit van de netwerken garanderen, ze moeten objectief zijn en mogen niet-discriminerend zijn. In Nederland is aan artikel 5 richtlijn invulling gegeven door technische codes van de DTe. Deze codes kunnen gekwalificeerd worden als een invulling van een vaag begrip uit de richtlijn.

Trefwoord: Overdadig toezicht energiemarkt – bevoegdheid informatie in te winnen en sanctiebevoegdheid

Nummer: 11

Ministerie: EZ

Melder: Energiened

Melding: De Nederlandse wetgeving kent bevoegdheden toe aan de Minister van Economische Zaken en de NMa, zoals de bevoegdheid informatie in te winnen en de bevoegdheid sancties op te leggen, die verder gaan dan de richtlijn interne markt voor elektriciteit voorschrijft.

Analyse: De bevoegdheid tot het inwinnen van informatie en de sanctiebevoegdheid zijn niet uitdrukkelijk in de richtlijn terug te vinden. Beide bevoegdheden geven concrete invulling aan artikel 23 lid 7 (regelgevende instanties moeten in staat worden gesteld hun taken snel en doeltreffend uit te oefenen) en lid 8 (machtsmisbruik en markondermijnd gedrag moet worden bestreden). Daarmee geven zij concrete invulling aan normen uit de richtlijn.

(Zie § 3.3.5 (één op één implementatie) voor de categorisering van de geschillenbeslechtingbevoegdheid)

Trefwoord: Import levende dieren

Nummer: 23

Ministerie: LNV

Melder: DIBEVO

Melding: Artikel 82 Flora- en faunawet is niet in overeenstemming met artikel 13 van Verordening 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantesoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer. De eis uit de Verordening dat de wetenschappelijke autoriteiten ‘over de nodige kwalificaties beschikken’ wordt in de Nederlandse regelgeving te streng geïnterpreteerd

Analyse: De vraag of hier sprake is van een kop, is niet eenduidig te beantwoorden. In feite heeft men hier te maken met een interpretatievraagstuk: hoe moet de term ‘de nodige kwalificaties’ uit de Verordening worden geïnterpreteerd? Is de interpretatie die Nederland daar in de Flora en Faunawet aan heeft gegeven, nl. ‘deskundigheid op het gebied van natuurbescherming, welzijn van dieren en de opvang van dieren’ adequaat? Het gaat hier om de concrete invulling van vage normen uit de richtlijn.

Als er wordt gekeken naar het doel van de Verordening, te weten het beschermen en in stand houden door de controle op het desbetreffende handelsverkeer van in het wild levende dier- en plantesoorten, dan kan men vaststellen dat Nederland geen exorbitante eisen stelt aan de leden van de wetenschappelijke autoriteit. Dat zou leiden tot de conclusie dat Nederland de term ‘de nodige kwalificaties’ uit de Verordening juist heeft geïnterpreteerd en er geen sprake is van een kop. Echter, helemaal zeker is dit niet. Mocht Nederland toch strikter zijn dan de verordening voor ogen had, dan is er wel sprake van een kop.

Trefwoord: Verdovingsnormen slachting – detailvoorschriften inzake het bedwelmen d.m.v. de waterbak

Nummer: 28

Ministerie: LNV

Melder: NEPLUVI

Melding: Daar waar in Richtlijn 93/119 inzake de bescherming van dieren bij het slachten of doden meerdere wijzen van bedwelmen van pluimvee zijn toegestaan, is de Nederlandse regelgeving op dit punt veel beperkter (A). Bovendien is in de Nederlandse regelgeving het bedwelmen van pluimvee door middel van de waterbak veel strikter uitgewerkt dan de richtlijn voorschrijft (B).

Analyse: Punt B van de melder zijn de gedetailleerde voorschriften die in Nederland gelden bij het bedwelmen van pluimvee door middel van een waterbad: de duur, de stroomsterkte etc. is gedetailleerd vastgesteld, daar waar de Richtlijn slechts stelt dat “De sterkte en de duur van de hiervoor gebruikte stroom worden door de bevoegde autoriteit vastgesteld op een zodanig niveau dat de dieren onmiddellijk in een staat van bewusteloosheid worden

gebracht die aanhoudt totdat zij worden gedood.” Met de detailvoorschriften in de Nederlandse regelgeving wordt concreet invulling gegeven aan vage norm uit de richtlijn.
(Zie § 3.3.5 (één op één implementatie) voor de categorisering van het ontbreken van een keuze-mogelijkheid bij het bedwelmen en slachten.)

Trefwoord: Administratieve lasten melden bedrijfsafval

Nummer: 40

Ministerie: VROM

Melder: VACO en Kartoflex

Melding: Het Besluit en de Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen hebben grote administratieve lasten tot gevolg die verder gaan dan de voorschriften uit Richtlijn 91/689/EEG betreffende gevaarlijke afvalstoffen en Richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen.

Analyse: Besluit, regeling en administratieve richtlijnen inzake melding zijn gedetailleerde uitwerkingen van de ruime bevoegdheden die de lidstaten op Europees niveau worden gelaten. Aldus neemt Nederland de ‘passende’ en ‘nodige’ maatregelen om uitvoering te geven aan de bepalingen van Richtlijn 2006/12/EG. Er is sprake van invulling van vage begrippen.

Trefwoord: Verbranden afvalstoffen

Nummer: 46

Ministerie: VROM

Melder: Vereniging Afvalbedrijven

Melding: In Nederland is de emissiegrenswaarde voor NOX in het Besluit verbranden afvalstoffen op 70 mg/m³ gezet. Dit is strenger dan de grenswaarde genoemd in de richtlijn 2000/76 van 200 mg/m³.

Analyse: Installaties die onder de IPPC richtlijn vallen: In het Nederlandse besluit is de waarde van 70 mg/m³ opgenomen. Richtlijn 2000/76/EG geeft een grenswaarde van 200mg/m³, maar in overweging 13 staat dat indien op basis van de IPPC richtlijn strengere normen vereist zijn, de grenswaarden op basis van de BAT dan dienen te worden gevolgd. Voor verbrandingsinstallaties die onder de IPPC richtlijn vallen, moeten de BAT worden toegepast (art. 9 lid 4 IPPC richtlijn). Nederland heeft hierbij een zekere beoordelingsvrijheid: er wordt niet een bepaalde techniek of technologie voorgeschreven, maar lidstaten moeten de emissiegrenswaarden vaststellen “met inachtneming van de technische kenmerken, de geografische ligging van de betrokken installatie, alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden”. Bij gebruikmaking van de BAT geeft de BREF de indicatie dat de emissie van NOx tussen de 40-100mg/m³ zal liggen. Nederland valt binnen de bandbreedte die in de BREF Waste Incineration wordt gegeven. Hiermee wordt invulling gegeven aan de beleidsvrijheid die Nederland heeft binnen de IPPC richtlijn.

(zie § 3.1.2 (norm boven minimumharmonisatie) voor categorisering van installaties die niet onder de IPPC richtlijn vallen en § 3.3.4 (methoden-kwestie) voor categorisering van installaties in het algemeen.)

3.2.2 Inbedding

Trefwoord: Verkrijgingskosten NEN-normen

Nummer: 1

Ministerie: EZ

Melder: Ornes/NVG

Melding: De NEN-normen zijn niet alleen kostbaar om aan te voldoen maar ze zijn ook erg kostbaar in Nederland om ze in bezit te krijgen. Dit in tegenstelling tot veel andere Europese landen. Daar worden ze gratis ter beschikking gesteld. Nederlandse en Europese wetgeving is "vrij" verkrijgbaar op internet. Dat zou ook moeten met de normen.

Analyse: Richtlijn 98/34/EG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften zegt niets over de verkrijgingskosten van normen. Nationale normalisatie-instellingen beroepen zich uitdrukkelijk op het auteursrecht van deze normen (inclusief NEN-EN normen). Er is hier dus sprake van een inbedding in het Nederlandse rechtssysteem, doordat de verkrijgingskosten van NEN-normen berusten op nationaal auteursrecht dat van toepassing wordt bij de omzetting van het Europese recht.

Trefwoord: Markttoelatingsprocedure ggo-producten

Nummer: 31

Ministerie: VROM

Melder: PMVO

Melding: Marktaanvragen voor producten met genetisch gemodificeerde organismen (GGO's) worden geregeld onder de Richtlijn 2001/18/EG. Deze richtlijn is geïmplementeerd in het Besluit GGO: omdat hierop de Algemene Wet Bestuursrecht van toepassing is, is op dit moment de mogelijkheid tot bezwaar en beroep van toepassing op het *pro forma* besluit van VROM. Deze mogelijkheid tot beroep kan voor vertraging zorgen bij het afgeven van een vergunning, maar bovendien bestaat de kans dat een Europees besluit op nationaal niveau ter discussie gesteld wordt.

Analyse: De Uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) van de Algemene wet bestuursrecht geldt alleen bij de doelbewuste introductie van GGO-producten voor *overige doeleinden* (artikel 24 e.v. van het Besluit GGO). De mogelijkheid tot bezwaar en beroep van Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is *niet van toepassing* op een aanvraag voor het *in de handel brengen* van GGO-producten (aldus artikel 27 e.v. van het Besluit GGO). Maar hoofdstukken 6 en 7 van de Awb zijn wel van toepassing op het in de handel brengen, dus is bezwaar en beroep mogelijk. Om dit op te heffen zouden de artikelen over markttoelating (27 t/m 34) moeten worden opgenomen in de bijlage bij de Awb, waarin (conform artikel 8:5 Awb) een aantal regelingen wordt opgenoemd waartegen geen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. Er is sprake van een inbedding in het Nederlandse bestuursrecht, doordat de eisen uit de richtlijn t.a.v. (Europese) marktintroductie zijn geïmplementeerd in het besluit ggo. Krachtens artikel 30 1^e lid Besluit ggo neemt de Minister van VROM een besluit op een bij Nederland ingediende aanvraag. Op dit besluit is de mogelijkheid van bezwaar en beroep uit de algemene wet bestuursrecht van toepassing.

3.2.3 Handhaving

Geen meldingen

3.3 GEEN NATIONALE KOP

Onder deze categorie zijn de meldingen gerubriceerd die evident geen nationale kop betreffen.

3.3.1 Anticiperen op toekomstige regelgeving

Trefwoord: Splitsing eigendom netten

Nummer: 14

Ministerie: EZ

Melder: Energiened

Melding: Wetsvoorstel 30212 'Splitsing van energiebedrijven' gaat verder in het stellen van regels omtrent de splitsing van de eigendom van elektriciteitsnetten dan voorgeschreven door de Richtlijn interne markt voor elektriciteit 2003/54/EG.

Analyse: De Wet onafhankelijk netbeheer bevat wel een regeling omtrent de splitsing van eigendom van elektriciteitsnetten, maar deze zal nog niet in werking treden. Het betreft hier speculatie over toekomstige regelgeving.

Trefwoord: Afbreekbaarheid gewasbeschermingsmiddelen

Nummer: 34

Ministerie: VROM

Melder: Plantum NL

Melding: Eerder dan in andere Europese landen wordt in Nederland in de Regeling uitwerking uniforme beginselen een nieuwe beoordelingsmethodiek voor afbreekbaarheid van gewasbeschermingsmiddelen in de bodem geïntroduceerd. Deze Nederlandse afwijking van Richtlijn 91/414 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen is schadelijk voor de sector plantaardig uitgangsmateriaal, en voor de gewone land- en tuinbouw en de gewasbeschermingsmiddelenindustrie.

Analyse: Op grond van artikel 4 Richtlijn 91/414 geldt voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van een gewasbeschermingsmiddel dat deze geen onaanvaardbare effecten voor het milieu mag hebben. De lidstaten zijn op grond van de Richtlijn verplicht om de afbreekbaarheid van gewasbeschermingsmiddelen te beoordelen. Er is echter

geen uniforme regeling in de Richtlijn te vinden hoe deze beoordeling moet plaatsvinden. Het is dus aan de lidstaten om te bepalen wat een passende methode is om aan de eis uit de Richtlijn te voldoen. Wanneer Nederland een nieuwe beoordelingsmethode introduceert is van een afwijking van de Richtlijn dus geen sprake: de richtlijn laat juist de ruimte voor de lidstaten om hun eigen beoordelingsmethode te kiezen.

Op 14 februari is de nieuwe wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden door de Eerste Kamer aangenomen. De nieuwe wet stelt zelf geen regels over het beoordelen van de afbreekbaarheid. Wel is tijdens de parlementaire behandeling van deze wet de koppenproblematiek uitdrukkelijk aan de orde gekomen. Ook de methode van het beoordelen van de persistentie van stoffen in de bodem heeft in dat verband aandacht gekregen (zie bijvoorbeeld het verslag van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer op 14 september 2006 (TK 1-7-6564)). Op 19 september 2006 is bovendien een motie ingediend om in nationale regelingen geen maatregelen uit te vaardigen die strenger zijn dan EU-richtlijnen voorschrijven. Bij het stemmen over het wetsvoorstel is deze motie aangenomen. Hierin wordt de Minister opgeroepen om nog uit te vaardigen AMvB's en ministeriële regelingen geen verdergaande maatregelen op te nemen dan door de richtlijnen dwingend wordt voorgeschreven. Welke gevolgen de Minister hieraan verbindt voor de introductie van de nieuwe beoordelingsmethodiek voor afbreekbaarheid is momenteel nog onduidelijk. In ieder geval heeft de Minister oog voor de bezwaren van het bedrijfsleven: men bekijkt momenteel de mogelijke gevolgen van invoering (MKBA) van deze concept-methode samen met het bedrijfsleven. Door VROM is er op gewezen dat de resultaten van deze analyse in de loop van dit jaar beschikbaar komen.

Trefwoord: Biociden - algemeen

Nummer: 36

Ministerie: VROM

Melder: VNCI

Melding: De Nederlandse regelgeving rond de persistentie van koperhoudende stoffen is strenger dan biociderichtlijn 98/8 voorschrijft. Er kunnen koppen ontstaan bij implementatie van de Biocidenrichtlijn, o.a. m.b.t. toelatingsproblemen voor koperverbindingen (persistentie) t.b.v. houtverduurzaming en aangroeiwerende verven voor jachten en schepen..

Analyse: Er wordt op gewezen dat er alert gebleven moet worden op eventuele koppen die kunnen ontstaan bij de implementatie van de Biocidenrichtlijn, die zal lopen tot ca. 2012. Bijvoorbeeld doordat Nederland bepaalde nationale omstandigheden aangrijpt om strenger te implementeren. Dit is nog niet gebeurd, en ook uit de kamerstukken blijkt dit nog niet. Zie de motie van Van den Brink/Mastwijk. 'Er kan een kop ontstaan', deze motie geeft geen voorbeelden van situaties waar dit staat te gebeuren.

(Zie § 3.3.3 (onjuiste implementatie) voor categorisering regeling koperhoudende stoffen)

Trefwoord: Groene lijst afvalstoffen

Nummer: 42

Ministerie: VROM

Melder: Kartoflex

Melding: De interpretatie van Verordening 259/93 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (EVOA) bij combinaties van groene lijst afvalstoffen ("Groen + groen = rood") is in Nederland afwijkend

Analyse: Uit berichtgeving op de website van FNOI, de branche-organisatie voor de oudpapier industrie, lijkt te kunnen worden afgeleid dat de klacht niet meer relevant is gezien gewijzigd beleid van VROM. Verder wordt de toepasselijke Verordening per 12 juli 2007 vervangen door een nieuwe, alomvattende Verordening, waarvoor de Commissie nog een lijst van 'mengsels' van op de groene lijst voorkomende afvalstoffen ("groen + groen") moet vaststellen en waarvoor Nederland waarschijnlijk de wet milieubeheer zal moeten aanpassen.

Trefwoord: Portabiliteit pensioenen

Nummer: 54

Ministerie: SZW

Melder: ABU

Melding: De melding heeft betrekking op het voorstel voor een richtlijn betreffende de verbetering van de meeneembaarheid van aanvullende pensioenrechten (COM(2005) 507 def.). In artikel 4 sub a, dat pas in een latere versie van het voorstel is opgenomen (15 november 2006, 2005/0214 (COD), 15125/06 ADD 1) wordt de maximale drempelperiode gesteld op 5 jaar. In het nationale regelgevende kader is naar aanleiding van een amendement in de nieuwe pensioenwet in artikel 14 lid 2 echter een maximale drempelperiode opgenomen van 2 maanden. Een kortere

drempelperiode van 2 maanden is voor de uitzendbranche lastig. Zij prefereren een langere drempelperiode, zeker voor de uitzendbranche, zodat niet iedere uitzendkracht na 2 maanden in een pensioenregeling hoeft te worden opgenomen.

Analyse: De portability richtlijn is nog niet aangenomen. Op dit moment bestaat dan ook nog geen kop. Zou het richtlijnvoorstel ongewijzigd worden overgenomen, dan levert het nog geen kop op. Om te beginnen bevat het voorstel een non-regressieclausule, wat betekent dat de richtlijn Nederland zou verplichten het huidige beschermingsniveau te handhaven. Ook wanneer uit de Richtlijn een lager beschermingsniveau zou voortvloeien, dan is Nederland op grond van Richtlijn verplicht de strengere nationale regelgeving te handhaven, zodat er geen kop zou ontstaan. (Nederland doet immers een op een wat de richtlijn dan zou eisen.). Daarnaast stelt de geen lagere eisen dan de huidige Nederlandse regelgeving. De 5 jaartermijn uit de richtlijn en de drempeltermijn uit de melding hebben niet dezelfde betekenis. De 2 maanden termijn ziet op het moment dat een werknemer moet gaan deelnemen aan een pensioenregeling. De 5 jaartermijn heeft betrekking op de vraag vanaf welk moment iemand die actief lid is van een (aanvullende) pensioenregeling recht heeft op een uitkering van aanvullend pensioen als hij uit de regeling stapt, bijvoorbeeld omdat hij in een andere lidstaat gaat werken.

3.3.2 Nationale regeling valt buiten reikwijdte van EG-richtlijn

Trefwoord: Tariefregulering meetmarkt

Nummer: 9

Ministerie: EZ

Melder: Energiened

Melding: In Richtlijn interne markt voor elektriciteit 2003/54 staat niets over tariefregulering voor datacollectie. In de Nederlandse wetgeving staan bepalingen die het mogelijk maken dat de tarieven voor meetdiensten gereguleerd kunnen worden. Er is wetgeving in de maak om nader invulling te geven aan de regulering van de tarieven voor datacollectie. Daarmee gaat Nederland verder dan de richtlijn voorschrijft.

Analyse: De richtlijn is niet van toepassing op de regulering van meettarieven. De Nederlandse wetgeving over deze materie valt buiten de reikwijdte van richtlijn 2003/54.

Trefwoord: Privatiseringsverbod energienetten

Nummer: 13

Ministerie: EZ

Melder: Energiened

Melding: Wijzigingen in de eigendom van een net of van de aandelen van de netbeheerder, behoeven volgens de Nederlandse Elektriciteitswet de instemming van de Minister. Overdracht aan private partijen is verboden. Een net mag niet beschikbaar worden gesteld als zekerheid voor het aantrekken van financiële middelen, behoudens voor zover dit geschiedt voor het netbeheer. Deze onderwerpen worden in richtlijn interne markt voor elektriciteit niet geregeld. Nederland gaat dus verder dan de richtlijn voorschrijft.

Analyse: Er heeft geen harmonisatie plaatsgevonden m.b.t. dit onderwerp. De Nederlandse regelgeving valt buiten de reikwijdte van richtlijn 2003/54.

Trefwoord: Fiscale behandeling pompcapaciteit t.a.v. onttrekken grondwater

Nummer: 17

Ministerie: FIN

Melder: VOBN

Melding: De belastingdienst rekent het stelsel van de leidingen niet tot de 'inrichting' die is bestemd tot het onttrekken van grondwater. Dit is uitermate vreemd en ook aanvechtbaar daar de uiteindelijke bedoeling van de Wet belasting op milieugrondslag (Wbm), is gericht op het belasten van de hoeveelheid (feitelijk onttrokken) grondwater en niet de hoeveelheid die met de gebruikte pomp in theorie kan worden onttrokken.

Analyse: Er is geen relevant EG recht van toepassing. Melder heeft na verzoek om nadere informatie over de relevante regelgeving een aantal passages uit het EVRM en het IVBPR toegestuurd, maar zonder eraan ten grondslag liggend EG-richtlijn kan er geen sprake zijn van een kop.

Trefwoord: Energiebelasting keramische industrie

Nummer: 18

Ministerie: EZ

Melder: KNB/AVA/NEDACO/VNO-NCW

Melding: Nederland heeft geen gebruik gemaakt van de door Richtlijn 2003/96 geboden mogelijkheid om een vrijstelling van energiebelasting in te stellen voor de keramische industrie.

Analyse: Er is geen sprake van een kop. Mineralogische procédés vallen buiten de reikwijdte van de richtlijn (artikel 2 lid 4). Er is dus geen relevante EG-richtlijn waaraan de Nederlandse belasting kan worden getoetst en het gaat hier dus om puur nationale regelgeving. Bovendien heeft Nederland de energiebelasting niet geïntroduceerd ter omzetting van de richtlijn: er was al een algemene Nederlandse regeling inzake energiebelasting, vervolgens is een EG-richtlijn tot stand gebracht die een deel daarvan (voorzover zij betrekking heeft op gebruik als brandstof) harmoniseert. Er kan dus ook niet gesproken worden van een door Nederland gegeven breder toepassingsbereik aan de richtlijn.

Trefwoord: Accijns meeverbranden koolwaterstoffen – minerale oliën voor duaal gebruik

Nummer: 19

Ministerie: FIN

Melder: ATM & Shanks Nederland B.V.; Vereniging Afvalbedrijven

Melding: De Nederlandse regeling inzake de accijns op minerale oliën gaat verder dan Richtlijn 2003/96 voorschrijft. Meer in het bijzonder wordt er op gewezen dat (A) de Nederlandse accijnsheffing terzake van duaal gebruik niet is toegestaan op grond van de richtlijn en (B) Nederland geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid belastingverlagingen te introduceren voor energie-intensieve bedrijven.

Analyse: Krachtens Richtlijn 2003/96 is Nederland verplicht tot het heffen van accijns op het gebruik van minerale oliën als verwarmingsbrandstof. Wat betreft de Nederlandse accijnsheffing inzake duaal gebruik is er geen sprake van implementatie van deze richtlijn. Artikel 4 van richtlijn 2003/96 bepaalt uitdrukkelijk dat duaal gebruik van minerale oliën buiten de reikwijdte van de richtlijn valt. Dat betekent dat er sprake is van zuiver nationaal beleid waarop geen relevante EG-richtlijn van toepassing is.

(Zie § 3.1.3 (geen gebruik uitzonderingsmogelijkheden) voor de categorisering van de belasting energie-intensieve bedrijven)

Trefwoord: Emissie verbranding resthout

Nummer: 44

Ministerie: VROM

Melder: NBT

Melding: De NER (=Nederlandse emissie richtlijn) die van toepassing is op houtmotverbrandingsinstallaties is een stuk strenger dan de emissierichtlijnen in de ons omringende landen.

Analyse: Een verbrandingsinstallatie voor biomassa valt niet onder het toepassingsgebied van richtlijn 2000/76/EG betreffende afvalverbranding. De verbranding van biomassa zoals geregeld in Regeling 3.3 F7 Nederlandse emissierichtlijn valt derhalve buiten de reikwijdte van de EG-Richtlijn. Het gaat om puur nationaal beleid.

Trefwoord: Externe brandveiligheid

Nummer: 50

Ministerie: VROM

Melder: EPV/HAS/VNB

Melding: Het *Besluit bouw- en houtbedrijven* is door de strenge en niet-transparante regelgeving een gevaar voor de (internationale) concurrentiepositie van Nederland.

Analyse: Het betreft hier zuiver nationaal beleid. De klacht van de EPV is specifiek gericht op de regelgeving met betrekking tot de externe brandveiligheid zoals die is geregeld in het *Besluit bouw- en houtbedrijven milieubeheer* (Bijlage B, paragraaf 2.3.). Dit Besluit verwijst naar een tweetal Europese richtlijnen betreffende gevaarlijke afvalstoffen en stedelijk afvalwater; echter, niets in bovengenoemde richtlijnen heeft betrekking op voorschriften betreffende *externe brandveiligheid*, wat toch de klacht was. De regelgeving uit het Besluit betreffende externe brandveiligheid heeft geen basis in een Europese richtlijn. Er sprake van een Nederlandse regeling die buiten de reikwijdte van EG-richtlijn valt.

Trefwoord: Etikettering, ggo

Nummer: 64

Ministerie: VWS

Melder: FNLI

Melding: De Nederlandse regeling die consumenten informeert over de afwezigheid van ggo's in nieuwe voedingsmiddelen door op het etiket een "vermelding bereid zonder gentechniek" te plaatsen, gaat verder dan Verordening (EG) Nr. 258/97.

Analyse: Verordening 258/97 heeft enkel betrekking op voedingsmiddelen die ggo's bevatten en ziet niet op de etikettering van voedingsmiddelen zonder ggo's. Uit overweging 10 bij de Verordening blijkt duidelijk dat zij niet in de weg staat aan het informeren van consumenten over de afwezigheid van ggo's in nieuwe voedingsmiddelen door op het etiket een "vermelding bereid zonder gentechniek" te plaatsen. Er is dan ook geen sprake van een kop, maar van een nationale regeling die buiten de reikwijdte van de verordening valt.

Trefwoord: Rij- en rusttijden tijdens nachtarbeid

Nummer: 68

Ministerie: V&W

Melder: TLN

Melding: De EG-Verordening 561/2006, tot wijziging van EEG-Verordening nr. 3821/85 en tot intrekking van EEG-Verordening nr. 3820/85 stelt regels voor van rij- en rusttijden tijdens wegvervoer. De Nederlandse wetgeving gaat in het Arbeidstijdenbesluit Vervoer verder door het tevens stellen van regels voor rij- en rusttijden tijdens nachtarbeid.

Analyse: Wat betreft de regels voor rij- en rusttijden tijdens nachtarbeid geeft Verordening 561/2006 geen bijzondere regels. De Nederlandse regelgeving op dit punt kan dan ook worden gezien als puur nationale regelgeving die buiten het bereik van Verordening 561/2006 valt.

(zie § 3.1.4 (breder toepassingsbereik richtlijn) voor toepasselijkheid rij- en rusttijdenregels voor voertuigen met laadvermogen van 500-3500 kg)

3.3.3 Onjuiste implementatie van de EG-richtlijn

Trefwoord: Biociden – koperhoudende stoffen

Nummer: 36

Ministerie: VROM

Melder: VNCI

Melding: De Nederlandse regelgeving rond de persistentie van koperhoudende stoffen is strenger dan biociderichtlijn 98/8 voorschrijft. Er kunnen koppens ontstaan bij implementatie van de Biocidenrichtlijn, o.a. m.b.t. toelatingsproblemen voor koperverbindingen (persistentie) t.b.v. houtverduurzaming en aangroeiwerende verven voor jachten en schepen.

Analyse: Met betrekking tot de persistentie van koperhoudende stoffen is het CTB (College Toelating Beschermingsmiddelen) verantwoordelijk voor de toelating van biociden. Het CTB heeft koperhoudende stoffen (oa gebruikt in de pleziervaart) niet toegelaten, op basis van (wetenschappelijk) onderzoek. De Europese Commissie en de CSTEE (Scientific Committee on Toxicity, Ecotoxicity and the Environment) hebben dit onderzoek afgekeurd. Ook College van Beroep voor het Bedrijfsleven heeft het bedrijfsleven in een zaak die betrekking had op de beoordeling door het CTB in het gelijk gesteld. Op de site van het CTB staat ondertussen: "Hangende het onderzoek of biologische beschikbaarheid van koper kan worden meegenomen in de beoordeling van koperhoudende aangroeiwerende verven, kan het CTB, in vervolg op de uitspraak van het CBb van 26 mei 2005, nog geen nieuw besluit op bezwaar nemen in zake de milieueffecten van koperhoudende aangroeiwerende verven voor zoet water toepassingen." Vast staat dat zowel de Commissie als het CSTEE de beoordelingsmethode voor de koperhoudende stoffen van Nederland in twijfel trekt. Dit onderdeel van de melding kan dan ook worden gekwalificeerd als een onjuiste implementatie van de richtlijn. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de strijdigheid met de richtlijn zit in de toegepaste methodiek en niet in de tekst van de wetgeving die Nederland heeft geïntroduceerd om aan de richtlijn te voldoen.

(Zie § 3.3.1 (anticiperen op toekomstige regelgeving) voor categorisering regeling algemeen)

3.3.4 Methoden-kwestie

Trefwoord: Regels rond elektriciteitsaansluiting

Nummer: 10

Ministerie: EZ

Melder: Energiened

Melding: De Elektriciteitswet stelt 'vele aanvullende regels' m.b.t. de elektriciteitsaansluiting. Zo geldt o.a. een standaard aansluitplicht terwijl er 'selectief gewinkeld' wordt door grote afnemers, zodat netbeheerders niet alle gemaakte kosten voor een aansluiting aan aangeslotenen in rekening kunnen brengen. Verder betreft de melding een klacht dat afnemers met een aansluiting boven 1 MW een openbare aanbesteding van de aansluitwerkzaamheden kunnen uitschrijven.

Analyse: Artikel 23 E-Wet is een uitwerking van artikel 3 lid 3 Richtlijn (2003/54 'interne markt voor elektriciteit'), die een aansluitplicht bevat. Hoewel artikel 3 lid 3 Richtlijn geen verdere criteria geeft, is het een vrij eenduidig artikel. Artikel 23 E-Wet stelt geen zwaardere eisen dan waar de Richtlijn o.g.v. artikel 3 toe verplicht. Ook m.b.t. artikel 16 E-Wet is de uitzondering in de vorm van de aanbestedingsmogelijkheid niet zodanig dat gesproken kan worden van zwaardere eisen. Het is aan de wetgever hoe de totale kosten voor aansluitingen verdeeld worden over de afnemers. In Nederland is gekozen voor aansluitingen, die gemiddeld goed zijn waarbij de betaling van de aansluitkosten gebeurt uit de inkomsten door transport.

Trefwoord: Nitraat in glasteelt

Nummer: 26

Ministerie: LNV

Melder: Glaskracht Nederland

Melding: Bij de implementatie van de nitraatrichtlijn (richtlijn 91/676) is Nederland strenger dan de richtlijn voorschrijft, bijvoorbeeld wat betreft de normen die worden gesteld aan het gebruik van mineralen in glasteelten.

Analyse: De richtlijn stelt geen specifieke eisen aan nitraatgebruik in glastuinbouw, maar algemene doelstellingen. Nederland heeft er realisering van deze doelstellingen concrete gebruiksnormen voor nitraat in glastuinbouw geïntroduceerd. Er is niet sprake van een kop, maar van een methoden-kwestie.

Trefwoord: Lijnsnelheid slachtlijn pluimvee

Nummer: 29

Ministerie: LNV

Melder: NEPLUVI

Melding: De Nederlandse regels m.b.t. de lijnsnelheid van de slachtlijn voor pluimvee, zoals opgenomen in de Voedsel en Waren Autoriteit instructies, zijn strenger dan op grond van de hygiëneverordeningen 852/2004, 853/2004 en 854/2004 noodzakelijk is.

Analyse: Er kan worden gesteld dat er sprake is van een methode-kwestie: de Nederlandse regelgeving geeft uitvoering aan de verplichtingen voortvloeiende uit de hygiëneverordeningen. Momenteel wordt door de Voedsel en Waren Autoriteit in samenwerking met Nepluvi onderzocht of een snellere lijnsnelheid haalbaar is.

Trefwoord: Storten shredderafval

Nummer: 41

Ministerie: VROM

Melder: Kartoflex

Melding: Het verbod op het storten van shredderafval volgend uit richtlijn 2000/53/EG is in Nederland eerder ingevoerd dan de richtlijn stelt.

Analyse: Het verbod op het storten van shredderafval volgend uit richtlijn 2000/53/EG zou aanvankelijk in Nederland eerder worden ingevoerd dan de richtlijn voorschrijft. Echter de staatssecretaris heeft de invoering van het verbod in Nederland in overeenstemming gebracht met de datum die in de richtlijn staat, waardoor de kopsituatie (vroegtijdige implementatie) is komen te vervallen en er thans sprake is van één-op-één implementatie van de richtlijn. Je zou wel kunnen spreken van een methoden-kwestie. De Richtlijn autowrakken en de Kaderrichtlijn afvalstoffen laten de Lidstaten namelijk deels vrij bij het kiezen van de methoden om de doelen bereiken. Daardoor kunnen verschillen tussen Lidstaten ontstaan. De vergelijking met België en Duitsland laat overigens zien dat in ieder geval onze buurlanden een vergelijkbare aanpak kiezen.

Trefwoord: NOx- en SO2-emissie-eisen

Nummer: 45

Ministerie: VROM

Melder: Energiened en Glaskracht Nederland en Corus Staal BV

Melding: De emissie-eisen waarmee producenten te maken hebben liggen in Nederland hoger dan wordt voorgeschreven door de relevante EG-regelgeving (IPPC, NEC-richtlijn, NOx-handel, regels vanwege gebruik biomassa).

Analyse: Richtlijn 69/61/EG en richtlijn 2001/81/EG hebben mede als doelstellingstelling om NOx emissie te reduceren, maar omvatten geen bepalingen over NOx emissiehandel. Nederland heeft een beoordelingsvrijheid om deze doelstelling te bereiken. Ook de grondslag voor NOx-handel alsmede de gestelde eisen aan monitoring en verificatie valt binnen de ruimte die de richtlijnen de lidstaten laat om aan de doelstelling van CO2 reductie te voldoen. Er is niet sprake van een kop, maar van een methodekwestie. Hetzelfde geldt voor de Nederlandse regelgeving inzake emissieplafonds voor SO2: deze vallen binnen de ruimte die de richtlijnen de lidstaten laat om aan de doelstelling van SO2 reductie te voldoen.

Trefwoord: Verbranden afvalstoffen

Nummer: 46

Ministerie: VROM

Melder: Vereniging Afvalbedrijven

Melding: In Nederland is de emissiegrenswaarde voor NOx in het Besluit verbranden afvalstoffen op 70 mg/m3 gezet. Dit is strenger dan de grenswaarde genoemd in de richtlijn 2000/76 van 200 mg/m3.

Analyse: Installaties in het algemeen: De NEC richtlijn stelt voor de lidstaten emissieplafonds voor NOx vast, maar laat lidstaten vrij in de wijze om onder het emissieplafond voor NOx te blijven. Met de emissiegrenswaarden in het Bva kiest Nederland een bepaalde wijze om aan de verplichting in de NEC richtlijn te voldoen. Er is dan ook geen sprake van een kop, maar het gaat om een methodenkwestie.

(zie § 3.1.2 (norm boven minimumharmonisatie) voor categorisering van installaties die niet onder de IPPC richtlijn vallen en § 3.2.1 (invulling vage begrippen) voor categorisering van installaties die onder de IPPC richtlijn vallen.)

Trefwoord: Emissiehandel, broeikasgassen

Nummer: 47

Ministerie: VROM

Melder: Glaskracht Nederland

Melding: De CO2 emissiegrenswaarden alsmede de wijze waarop deze in Nederland voor de glastuinbouw zijn vastgesteld, zijn strenger dan noodzakelijk is op grond van Richtlijn 69/61 (IPPC richtlijn) en Richtlijn 2003/87 (Richtlijn emissiehandel).

Analyse: De Europese richtlijnen hebben CO2 reductie tot doelstelling. Voor Nederland is de CO2 emissie vastgesteld in Beschikking 2002/538 en het Kyoto-protocol. De IPPC richtlijn en de Richtlijn Emissiehandel stellen voorwaarden voor het vaststellen van resp. emissiegrenswaarden en emissierechten, maar laten lidstaten een zekere beoordelingsvrijheid toe. De lidstaten hebben beoordelingsvrijheid ten aanzien van de wijze waarop zij hun CO2 uitstoot bewerkstelligt. De Nederlandse regelgeving betreffende de CO2 in de glastuinbouw valt binnen deze vrijheid. Er is niet sprake van een kop, maar van een methoden-kwestie.

3.3.5 Één op één implementatie van de EG-richtlijn

Trefwoord: Overdadig toezicht energiemarkt - geschillenbeslechtingbevoegdheid

Nummer: 11

Ministerie: EZ

Melder: Energiened

Melding: De Nederlandse wetgeving kent bevoegdheden toe aan de Minister van Economische Zaken en de NMa, zoals de bevoegdheid informatie in te winnen en de bevoegdheid sancties op te leggen, die verder gaan dan de richtlijn interne markt voor elektriciteit voorschrijft.

Analyse: Wat betreft de geschillenbeslechtigingsbevoegdheid is sprake van één op één implementatie en geen sprake van een kop. De bewoordingen van de Elektriciteitswet zijn vrijwel identiek aan die van de Richtlijn. In artikel 23 lid 5 Richtlijn wordt gesproken van 'een klacht hebben tegen de beheerder van een transport- of distributienet over de in de leden 1, 2 en 4 bedoelde aangelegenheden' en in artikel 51 van de Elektriciteitswet van 'een partij die een geschil heeft met een netbeheerder over de wijze waarop deze zijn taken en bevoegdheden op grond van de E-wet uitoefent, of aan zijn verplichtingen op grond van de E-wet voldoet'.

(Zie § 3.2.1 (invulling vage begrippen) voor de categorisering van de bevoegdheid informatie in te winnen en de sanctiebevoegdheid)

Trefwoord: Juridische scheiding netbeheer

Nummer: 12

Ministerie: EZ

Melder: Energiened

Melding: Op grond van de Nederlandse Elektriciteitswet is een verdergaande juridische scheiding tussen netbeheerders enerzijds en producenten, leveranciers en handelaars anderzijds voorgeschreven dan de Richtlijn interne markt voor elektriciteit 2003/54 voorschrijft.

Analyse: Uit artikel 10 van de Richtlijn (2003/54 ‘interne markt voor elektriciteit’) volgt dat een strikte scheiding moet worden gemaakt tussen de transportnetbeheerder en de producent, leverancier en handelaars. Artikel 15 bevat eenzelfde verplichting met betrekking tot de distributienetbeheerder. De juridische scheiding waarin de Elektriciteitswet voorziet is een één op één implementatie van deze bepalingen uit de richtlijn.

Trefwoord: Accijns op ethanol/vergunning/accijnsgeleide

Nummer: 16

Ministerie: FIN

Melder: VWR

Melding: In de Europese Verordening 3199/93 van de Commissie zijn toevoegingen gedefinieerd waardoor een product dat ethanol bevat ongeschikt wordt voor consumptie, en daarmee vrijgesteld van accijns. De Nederlandse wetgeving op het gebied van het verhandelen van ethanol gaat verder dan waartoe de Verordening verplicht. Zo is er een accijnsgoederenplaats-vergunning nodig en dient een accijnsgeleidedocument te worden getekend voor leveringen.

Analyse: Het accijnsgeleidedocument vindt zijn directe grondslag in artikel 18 Richtlijn 92/12 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop, dat een dergelijk document verplicht stelt. Ook de Nederlandse regeling van de accijnsgoederenplaats (in het jargon van de richtlijn belastingentrepot) is direct en volledig terug te voeren op de richtlijn. Artikel 12 van de richtlijn bepaalt uitdrukkelijk dat voor de opening en het beheer van belastingentrepots is een vergunning van de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten is vereist. Er is dus wat het accijnsgeleidedocument en de accijnsgoederenplaats betreft, sprake van één op één implementatie van de richtlijn.

Trefwoord: Vogel- en habitatrichtlijn instandhouding, vergunning koeienstal

Nummer: 20

Ministerie: LNV

Melder: Pronkgroep

Melding: Een vergunning om een koeienstal te bouwen is geweigerd als gevolg van onjuiste toepassing van de vereisten uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. De Nederlandse instandhoudingsdoelstellingen zijn strenger dan de richtlijn vereist.

Analyse: Op grond van artikel 4 Habitatrichtlijn geldt het Naardermeergebied als speciale beschermingszone voor het Bijlage I-habitattype “grasland met Pijpestrootje (Molinia)” en de Bijlage II-soort “gevlekte witsnuitlibel” en gelden eveneens de verplichtingen voortvloeiende uit artikel 6(2, 3 en 4) Habitatrichtlijn. Uit artikel 6 lid 3 vloeit voort dat voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, een passende beoordeling moet worden gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Deze bepaling is in Nederland opgenomen in artikel 19f Natuurbeschermingswet. De afwijzing van de vergunning is gebaseerd op deze bepaling en daarmee in overeenstemming met de Richtlijn. Met andere woorden, er is sprake van één op één implementatie.

Trefwoord: Vogel- en habitatrichtlijn, economisch belang

Nummer: 21

Ministerie: LNV

Melder: LTO Nederland

Melding: Er wordt in Nederland geen invulling gegeven aan de afweging economie – ecologie en/of haalbaar en betaalbaar uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Verder geldt een zeer stringente toets aan het principe ‘geen achteruitgang’/significante effecten door de Raad van State (waardoor alle bedrijfsontwikkeling, nu al, wordt stilgelegd, ook al verbeterd op macro niveau de milieu en natuurkwaliteit).

Analyse: Uit artikel 6(4) van de Habitatrichtlijn volgt dat een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, vanwege dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, doorgang kan

vinden. Op grond van artikel 19g(2) Nbw is het mogelijk rekening te houden met dwingende redenen van algemeen belang ondermeer economische redenen. Artikel 6(4) Habitatrichtlijn is één op één omgezet in artikel 19g(2) Nbw.

Krachtens Artikel 6(3) eerste zin Habitatrichtlijn moet voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, een passende beoordeling worden gemaakt van de gevolgen voor het gebied. Deze verplichting is één op één overgenomen in artikel 19f(1) Nbw. Voorzover er tekstuele verschillen zijn, dient er op te worden gewezen dat de nationale rechter verplicht is om het Nederlandse recht richtlijn conform te interpreteren.

Trefwoord: Vogel- en habitatrichtlijn, vergunning uitbreiding activiteiten

Nummer: 22

Ministerie: LNV

Melder: Corus Staal BV

Melding: In Nederland wordt bij een vergunningaanvraag voor uitbreiding van bestaande activiteiten onevenredig veel rekening gehouden met de 'mogelijke' aanwezigheid van beschermde planten- en/of diersoorten, in vergelijking met wat door Richtlijnen 79/409/EEG en 92/43/EEG wordt vereist. De procedure van een vergunningaanvraag kan daardoor aanzienlijk worden vertraagd. In andere landen wordt op een bestaand bedrijfsterrein niet op zodanige wijze met de wetgeving omgegaan; derhalve kan voor een bedrijf investeren in andere landen gunstiger zijn.

Analyse: In Nederland wordt bij een vergunningaanvraag voor uitbreiding van bestaande activiteiten inderdaad rekening gehouden met de 'mogelijke' aanwezigheid van beschermde planten- en/of diersoorten. Die verplichting volgt echter uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn: de Natuurbeschermingswet geeft louter invulling aan de regels uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Ook het feit dat de procedures hierdoor worden vertraagd, vloeit puur voort uit de Vogel- en Habitatrichtlijn, waaraan de Natuurbeschermingswet invulling geeft. Met andere woorden: de Natuurbeschermingswet is op dit punt een één op één implementatie van de Vogel- en habitatrichtlijn.

Trefwoord: Mestwetgeving - algemeen

Nummer: 24

Ministerie: LNV

Melder: LTO Nederland

Melding: De Nederlandse mestwetgeving ter omzetting van de nitraatrichtlijn (91/676) bevat koppen. Zo heeft Nederland eerder dan verplicht uitvoering gegeven aan de richtlijn; wordt de hoeveelheid nitraat per liter grondwater strenger getoetst dan de richtlijn voorschrijft; strenger dan nodig getoetst hoeveel nitraat.

Analyse: Op 2 oktober 2003 heeft het Hof van Justitie arrest gewezen inzake de implementatie van de Nitraatrichtlijn in Nederland. Het oordeelde dat Nederland onvoldoende maatregelen had genomen voor een juiste omzetting van de nitraatrichtlijn. Hierdoor was er een ingrijpende herziening van de nationale mestwetgeving nodig in Nederland. Op 1 januari 2006 is nieuwe Nederlandse mestwetgeving tot stand gebracht waarin tegemoet worden gekomen aan de uitspraak van het Hof. Deze wetgeving is door de Commissie goedgekeurd.

Trefwoord: Scheurverbod

Nummer: 25

Ministerie: LNV

Melder: Plantum NL

Melding: Het scheurverbod uit het Nederlandse besluit gebruik meststoffen is strenger dan de Nitraatrichtlijn voorschrijft.

Analyse: Het Besluit gebruik meststoffen (Bgm) is in het kader van het Derde Actieprogramma in het kader van de onderhandelingen met de Europese Commissie aangepast op o.a. de in de melding genoemde onderdelen. Die aanpassing strekt dus wel ter voldoening aan de Nitraatrichtlijn. Zie de Nota van toelichting bij het Besluit van 26 oktober 2005 tot wijziging van het Bgm, Stb. 548. Artikel 5 lid 4 van de Nitraatrichtlijn verplicht de lidstaten om de codes van goede landbouwpraktijken als verplichte maatregel op te nemen in hun actieprogramma's. Bovendien heeft de Europese Commissie in haar derogatiebeschikking van 8 december 2005 aan de derogatie voor graasdieren (250 kilogram stikstof per ha ipv 170) o.a. als expliciete voorwaarde verbonden dat wordt voldaan aan de bepalingen m.b.t het scheuren van grasland en het telen van een vanggewas na maïs. Er is sprake van één op één implementatie.

Trefwoord: Verdovingsnormen slachting – geen keuzemogelijkheid methode van bedwelmen en slachten

Nummer: 28

Ministerie: LNV

Melder: NEPLUVI

Melding: Daar waar in Richtlijn 93/119 inzake de bescherming van dieren bij het slachten of doden meerdere wijzen van bedwelmen van pluimvee zijn toegestaan, is de Nederlandse regelgeving op dit punt veel beperkter (A). Bovendien is in de Nederlandse regelgeving het bedwelmen van pluimvee door middel van de waterbak veel strikter uitgewerkt dan de richtlijn voorschrijft (B).

Analyse: In de Nederlandse regelgeving is voor de bedwelming van pluimvee allereerst elektrische bedwelming met behulp van een waterbad als toegestane methode uitvoerig uitgewerkt, zie art. 2 van de Regeling doden van dieren. Daarnaast is het de vraag of ook bedwelmen door middel van gasmengsels in Nederland is toegestaan; daar is in het verleden enige onduidelijkheid over geweest. Dit kan overigens mede te wijten zijn aan de enigszins vage bewoordingen van artikel 10 van het Besluit doden van dieren. Het Ministerie van LNV geeft echter aan dat zij de regels aldus interpreteren dat het bedwelmen door middel van gasmengsels wel degelijk zonder meer is toegestaan op grond van artikel 10, zij het dat deze methode niet verder ingekaderd is. Wat betreft de overige vormen van bedwelmen: deze zouden in de praktijk technisch niet kunnen worden toegepast op pluimvee. Het is voor de onderzoeker niet mogelijk daar een harde uitspraak over te doen, maar ook gelet op opmerkingen van de melder tijdens telefonisch contact lijkt dit niet onlogisch te zijn. Hier lijkt dan ook geen sprake te zijn van een kop (tenzij zou blijken dat andere methoden die door de Richtlijn worden genoemd maar niet in de Nederlandse regelgeving zijn opgenomen, toch voor het bedwelmen van pluimvee technisch mogelijk zouden zijn).

(Zie § 3.2.1 (invulling vage begrippen) voor de categorisering van de detailvoorschriften inzake het bedwelmen d.m.v. de waterbak.)

Trefwoord: Getherapeutisch onderzoek

Nummer: 32

Ministerie: VROM

Melder: Niaba

Melding: Richtlijn 2001/20/EG regelt de uitvoering van klinische proeven met geneesmiddelen voor menselijk gebruik en is in Nederland geïmplementeerd in het Besluit genetisch gemodificeerde organismen Wet milieugevaarlijke stoffen (Besluit GGO). De procedure in Nederland voor vergunningverlening van getherapeutisch onderzoek bij mensen duurt te lang en is te omslachtig. Er zijn veel verschillende instanties bij betrokken. Hierdoor gaat de Nederlandse regelgeving verder dan waartoe de richtlijn verplicht.

Analyse: Omdat het hier gaat om getherapeutisch onderzoek met mensen, is enerzijds de nationale regelgeving betreffende onderzoek met mensen van toepassing en anderzijds de nationale regelgeving met betrekking tot het gebruik van ggo's. Voor onderzoek met mensen is toestemming vereist op basis van de wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen. Deze wet betreft de omzetting in Nederlands recht van Richtlijn 2001/20 die in artikel 6 de instelling van een ethische Commissie voorschrijft. De Centrale Commissie Mensgebonden Onderzoek is voor de toepassing van deze wet verantwoordelijk. Omdat het gaat om getherapie is tevens een vergunning vereist op basis van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen. Dit besluit valt ook binnen de reikwijdte van Europese regelgeving, namelijk de regelgeving die betrekking heeft op introductie in het milieu van ggo's (Richtlijn 2001/18). Richtlijn 2001/18 stelt een voorafgaande schriftelijke toestemming verplicht. Een vergunning ligt derhalve voor de hand. Er is dus geen ruimte om af te wijken van een vergunningensysteem. Er is dan ook geen sprake van een nationale kop.

Trefwoord: Marktintroductie genetisch gemodificeerde organismen

Nummer: 33

Ministerie: VROM

Melder: Niaba

Melding: De Nederlandse overheid verleent sinds 2001 geen goedkeuring meer aan grootschalige marktintroductie van GGO's die antibioticum-resistentiegenen bevatten, zoals geregeld in Richtlijn 2001/18/EG. De toepassing van antibioticum-resistentiegenen in GGO's voor veldproeven wordt beperkt tot de genen "nptII" en "hpt". Deze restrictie is uniek in de EU.

Analyse: In de preambule van Richtlijn 2001/18 is te lezen dat *bijzondere aandacht* moet worden besteed aan de kwestie van antibiotica-resistente genen wanneer de risicobeoordeling wordt uitgevoerd van GGO's die dergelijke genen bevatten. Verder stelt Artikel 4 lid 2 dat de lidstaten en de Commissie er zorg voor moeten dragen dat bij het verrichten van een milieurisicobeoordeling *in het bijzonder wordt gelet op* GGO's die genen bevatten welke resistentie tegen bij medische of veterinaire behandelingen gebruikte antibiotica tot expressie brengen met het oog

op het identificeren en *geleidelijk elimineren* van antibiotica-resistentiemerkers in GGO's die mogelijk negatieve effecten op de volksgezondheid en het milieu hebben.

In 2003 is het Nederlandse beleid aangepast n.a.v. een uitspraak van de Raad van State over een veldproefaanvraag (die volgens de RvS onterecht was geweigerd vanwege de aanwezigheid van een antibioticumresistentiegen). Sindsdien wordt bij veldproeven per geval te bekeken of er sprake is van onaanvaardbare risico's voor mens en milieu ten gevolge van een eventueel aanwezig antibioticumresistentiegen. Bij de risicobeoordeling wordt standaard het advies van de Commissie Genetische Modificatie ingewonnen, die de benodigde expertise in huis heeft om deze afweging te maken. Inmiddels is door de Europese voedselveiligheidsautoriteit (EFSA) een advies opgesteld over dit onderwerp. Dit advies komt er op neer dat bij grootschalige marktintroducties er geen onaanvaardbare risico's te verwachten zijn bij het gebruik van de genen NPT-II en hpt (omdat deze niet meer worden toegepast in de gezondheidszorg of veehouderij). Nederland schaart zich achter dit advies en zal niet tegen ggo-marktdossiers stemmen om de (enkele) reden dat deze genen erin voorkomen. De Nederlandse regeling is daarmee conform de eisen die uit de richtlijn voortvloeien: er is sprake van één op één implementatie.

Trefwoord: Toelating Busan Nederlandse markt

Nummer: 35

Ministerie: VROM

Melder: FNL

Melding: Busan kan worden ingevoerd in alle Europese landen, op basis van de IPPC richtlijn. In Nederland zou Busan op basis van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 niet meer gebruikt/ingevoerd/verkochd mogen worden.

Analyse: In het register van toegelaten biociden dat elk kwartaal wordt uitgegeven door het CTB (College Toelating Bestrijdingsmiddelen) is Busan inmiddels in zes verschillende vormen opgenomen. Met als toelatinghouder Buckman Laboratories S.A. Hierdoor kan aangenomen worden dat er geen handelsbelemmeringen meer zijn. Waardoor er ook geen sprake meer is van een kop.

Trefwoord: Elektrische en elektronische apparatuur – omzetting RoHS Richtlijn

Nummer: 39

Ministerie: VROM

Melder: Ornes/NVG

Melding: De Nederlandse regelgeving inzake het gebruik van gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur gaat verder dan Richtlijn 2002/95 (Restriction of the Use of Certain Hazardous Substances, RoHS Richtlijn). De regeling inzake de verwerking van dergelijke apparatuur gaat verder dan Richtlijn 2002/96 (Waste Electrical and Electronic Equipment, WEEE) voorschrijven.

Analyse: Wat betreft de omzetting van de RoHS richtlijn is van belang dat deze richtlijn voorziet in totale harmonisatie. De onderzoekersgroep heeft geen nationale bepaling gevonden die eventueel gebruik maakt van ruimte die de richtlijn de nationale autoriteiten nog laat. Er is dus sprake van een één op één implementatie. (Zie ook § 3.1.3 (geen gebruik uitzonderingsmogelijkheden) voor de categorisering van de inname plicht van de distributeur)

Trefwoord: Rijden met snoeirestanten

Nummer: 43

Ministerie: VROM

Melder: VHG

Melding: De Nederlandse regeling mbt de afvoer van snoeirestanten (groenafval) is strenger dan het regime van Richtlijn 2006/12/EG in combinatie met Beschikking 2000/532/EG.

Analyse: Geen kop. Het beschouwen van snoeirestanten (groenafval) als afvalstof in de Nederlandse regelgeving is een 1-op-1-implementatie van Richtlijn 2006/12/EG in combinatie met Beschikking 2000/532/EG. Het benoemen van "het rijden met snoeirestanten" als zijnde een afvaltransport vloeit daar automatisch uit voort.

Trefwoord: Openbaar maken emissiegegevens

Nummer: 48

Ministerie: VROM

Melder: VNCI

Melding: In de Nederlandse wetgeving, onder andere de WOB, geldt een verplichting tot openbaarmaking van informatie over emissies die ruimer is dan Richtlijn 2003/4 inzake toegang van het publiek tot milieu-informatie

voorschrijft. De gronden voor het weigeren van openbaar maken zijn beperkter dan onder de richtlijn wat betreft de bescherming van bedrijfsgevoelige gegevens.

Analyse: In Richtlijn 2003/4 inzake toegang van het publiek tot milieu-informatie wordt in artikel 4 lid 2 sub d uitdrukkelijk het economisch belang als mogelijke uitzonderingsgrond genoemd. Artikel 10 lid 2 van de Nederlandse WOB behelst een uitzondering op openbaarmaking indien dat zou leiden tot onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden. Aangezien de Nederlandse rechter verplicht is tot richtlijnconforme interpretatie, valt onder deze ruime grond ook het economische belang uit de richtlijn. Er is sprake daarom sprake van één op één implementatie.

Trefwoord: Blootstelling straling werknemers

Nummer: 52

Ministerie: VROM

Melder: Glaverbel

Melding: Richtlijn 96/29 (Euratom) schrijft minimumharmonisatie voor wat betreft de hoeveelheid straling waaraan werknemers mogen worden blootgesteld. Nederland heeft een zwaardere norm ingevoerd dan waartoe de richtlijn verplicht.

Analyse: De dosislimiet voor straling van 1 mSv uit het Nederlandse Besluit Stralingsbescherming Implementatie van Euratom Richtlijnen 96/29 en 97/43 voor gewone werknemers komt overeen met de dosislimiet die in Richtlijn 96/29 wordt voorgeschreven, te weten 1mSv. Ook voor blootgestelde werknemers is de Nederlandse dosislimiet conform de in de Richtlijn opgenomen norm, te weten 20 mSv.

Op een klein punt is de Nederlandse implementatie wat meer rigide door de maximale dosis per jaar is aangegeven en niet per vijf jaar zoals in de Richtlijn. De Richtlijn maakt het mogelijk dat incidenteel in een jaar een werknemers aan een hogere dosis straling wordt blootgesteld, wanneer dat in de volgende jaren door een lagere straling kan worden gecompenseerd. Zonder concrete aanwijzingen uit het bedrijfsleven dat de Nederlandse invulling tot een zwaardere last voor het bedrijfsleven leidt, is deze afwijking te marginaal om van een kop te spreken.

Trefwoord: Arbo, gevaarlijke stoffen, grenswaarden

Nummer: 56

Ministerie: SZW

Melder: VNONCW en MKBN en VNCI

Melding: Europese indicatieve grenswaarden voor de blootstelling aan gevaarlijke stoffen (Richtlijn 98/24/EG) worden in Nederland als bestuurlijke grenswaarden in de regelgeving opgenomen en vervolgens op dezelfde wijze behandeld als wettelijke grenswaarden (Arbeidsomstandighedenbesluit). In dit opzicht gaat Nederland veel verder dan op grond van Europese regels nodig is.

Analyse: Artikel 4.3(1) Arbeidsomstandighedenbesluit geeft de bevoegdheid om bij Arbeidsomstandighedenregeling wettelijke grenswaarden vast te stellen voor aangewezen gevaarlijke stoffen op basis van artikel 4.3(1) jo. (2) Arbeidsomstandighedenbesluit. Dat valt onder het bepaalde in artikel 3(3) Richtlijn 98/24/EG waarin de verplichting is neergelegd om een nationale grenswaarde vast te stellen wanneer er sprake is van een communautaire indicatieve grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling. Er is dan ook sprake van een één op één implementatie.

Trefwoord: Arbo, gevaarlijke stoffen, hinder

Nummer: 58

Ministerie: SZW

Melder: VNONCW en MKBN

Melding: Bij de definiëring van gevaarlijke stoffen in de arboregelgeving wordt het subjectieve en niet gedefinieerde begrip 'hinder' gebruikt; dit begrip komt in Richtlijn 98/24 betreffende de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van werknemers tegen risico's van chemische agentia op het werk niet voor.

Analyse: Op 5 december 2006 is het Arbeidsomstandighedenbesluit gewijzigd en is het begrip hinder uit de definitie van gevaarlijke stoffen in artikel 4.1 verwijderd. De uitdrukkelijke reden van verwijderen is het feit dat hier een nationale kop betrof. Er is door de verwijdering geen sprake meer van een kop, maar van één-op-één implementatie.

Trefwoord: Arbeidstijden

Nummer: 60

Ministerie: SZW

Melder: VNONCW en MKBN

Melding: De gemiddelde maximale arbeidstijd per week van 45 uur in Nederland is korter dan de gemiddelde maximale arbeidstijd per week van 48 uur zoals geregeld bij Richtlijn 2003/88/EG

Analyse: Nee, er is geen sprake van een kop. Per 1 april 2007 treedt de nieuwe arbeidstijdenwet in werking. Wat betreft de arbeidstijd van werkenden van 18 jaar en ouder is daarin sprake van één-op-één implementatie. Nederland houdt de minimumnorm van de richtlijn aan. Volgens artikel 5:7 van de gewijzigde Arbeidstijdenwet bedraagt de maximale arbeidstijd per week 60 uur. Berekend over een periode van 4 aaneengesloten weken mag de maximale arbeidstijd per week gemiddeld 55 uur zijn en berekend over een periode van 16 aaneengesloten weken 48 uur per week. Dit is dezelfde norm als de minimumnorm in de richtlijn. Ook wat betreft de arbeidstijd van werkenden onder 18 jaar is er sprake van één-op-één implementatie. Voor deze groep is de gemiddelde maximale arbeidstijd per week in de gewijzigde Arbeidstijdenwet 40 uur. Dit is gelijk aan de maximale arbeidstijd van 40 uur per voor jongeren tussen de 15 en 18 jaar in artikel 8 lid 2 van richtlijn 94/33/EG. Nederland houdt dus de minimumnorm van de richtlijn aan.

Trefwoord: Verplichte aansluiting bij arbodienst

Nummer: 61

Ministerie: SZW

Melder: VNONCW en MKBN

Melding: De verplichte aansluiting bij een gecertificeerde arbodienst is een zwaardere verplichting dan op grond van de Kaderrichtlijn 89/391 is voorgeschreven. Het Europese Hof heeft deze verplichting zelfs strijdig genoemd met de Europese Kaderrichtlijn.

Analyse: Er is geen sprake meer van een kop. De verplichte aansluiting bij een Arbodienst is per 1 juli 2005 komen te vervallen. De huidige Nederlandse regelgeving wijkt niet af van de Richtlijn en betreft de invulling van de eis in de Europese Richtlijn dat de lidstaten de capaciteiten van de ingeschakelde personen en diensten moeten bepalen.

Trefwoord: Residuen bestrijdingsmiddelen

Nummer: 62

Ministerie: VWS

Melder: CBL

Melding: De Nederlandse regelgeving inzake residuen van bestrijdingsmiddelen op groente en fruit gaat verder dan de communautaire regelgeving voorschrijft.

Analyse: Verordening (EG) nr. 396/2005 tot vaststelling van maximumgehalten aan bestrijdingsmiddelenresiduen in of op levensmiddelen en diervoeders van plantaardige en dierlijke oorsprong voorziet in een regeling op EG niveau dat geen nadere omzetting in nationaal recht vereist van de maximumresiduegehalten voor producten van plantaardige en van dierlijke oorsprong met het oog op het bevorderen van het vrij verkeer in dergelijke producten. Dit communautaire regime wordt van kracht 6 maanden nadat alle vier noodzakelijke bijlagen per Verordening zijn vastgesteld. Zolang het regime van Verordening 396/2005 nog niet volledig van kracht is, vormen Richtlijnen 76/895, 86/362, 90/642 het regelgevende kader op EG niveau. Deze richtlijnen worden in Nederland steeds omgezet door een wijziging van de Regeling Residuen van Bestrijdingsmiddelen. Zij vormen totale harmonisatie en zijn steeds één op één omgezet in de Nederlandse regelgeving. De enige situatie waarin nationaal beleid nog mogelijk is, is wanneer een bestrijdingsmiddel nog niet in de zojuist genoemde richtlijnen is opgenomen. Richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen bepaalt dat de lidstaten – na toestemming - een eigen maximum residu niveau kunnen vast stellen. Dat is dan zuiver nationaal beleid. Dit moet wel bij de Commissie worden gemeld (artikel 12 Richtlijn 91/414) zodat de Commissie kan beoordelen of communautaire regelgeving gewenst is.

Trefwoord: Etikettering, sulfiet

Nummer: 63

Ministerie: VWS

Melder: Wijnhandelaar X

Melding: De Nederlandse verplichting uit het warenwetbesluit etikettering om de aanwezigheid van sulfiet in wijn te vermelden gaat verder dan de etiketteringsrichtlijn (2000/13) voorschrijft.

Analyse: Nee: richtlijn 2000/13 zoals aangewijzigd door richtlijn 2003/89 verplicht uitdrukkelijk tot het vermelden van sulfiet in concentraties van meer dan 10 mg/kg of 10 mg/l op het etiket van wijnflessen. De in het Nederlandse warenwetbesluit etikettering opgenomen verplichting om de aanwezigheid van allergenen in een product te vermelden is een één op één implementatie van de richtlijn.

Trefwoord: Schadelijke stoffen, speelgoed

Nummer: 65

Ministerie: VWS

Melder: FNS

Melding: De Nederlandse regelgeving m.b.t. cadmium en ftalaten in speelgoed is strenger dan voortvloeit uit Richtlijn 1976/769 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten (ftalaten in speelgoed en kinderverzorgingsartikelen) en Richtlijn 2004/21 inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van azokleurstoffen.

Analyse: Er is niet sprake van een kop. Richtlijn 2004/21 (AZO kleurstoffen) is geïmplementeerd in het Warenwetbesluit Azo-kleurstoffen. Dit is één op één gedaan. In artikel 3 van dit besluit is de norm van 30 ppm uit de Richtlijn overgenomen. Richtlijn 1976/769 (ftalaten) is geïmplementeerd in de warenwetregeling algemene chemische productveiligheid. Artikel 2 lid 6.1 en 6.2 bevatten één op één de stoffen zoals genoemd in de bijlage bij die richtlijn.

Trefwoord: Onderzoek met mensen - termijn voor beoordeling aanvraag

Nummer: 66

Ministerie: VWS

Melder: Nefarma

Melding: Nederland hanteert een andere termijn voor de afgifte van een Lokale Uitvoerbaarheid Verklaring, dan de termijn die volgt uit richtlijn 2001/20/EG betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de toepassing van goede klinische praktijken bij de uitvoering van klinische proeven met geneesmiddelen voor menselijk gebruik. In Nederland is een ZBO verantwoordelijk voor de afgifte van vergunningen e.d. voor medisch onderzoek met mensen. Deze ZBO heeft een richtlijn en toelichting uitgevaardigd, waarin een termijn voor afgifte van een lokale uitvoerbaarheidverklaring van 30 dagen wordt gesteld, deze termijn valt buiten de termijn van 60 dagen voor het totale proces van goedkeuring. Richtlijn 2001/20 schrijft namelijk een termijn van 60 dagen voor het totale proces.

Analyse: Op het punt van de termijn die de Richtlijn stelt is echter geen sprake van een kop. De in de EG-richtlijn opgenomen termijn van 60 dagen voor de beoordeling van een aanvraag tot het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek is terug te vinden in artikel 13g van de Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen. Uit artikel 3.5 van de richtlijn externe toetsing blijkt dat de LUV ook na het oordeel van de Commissie kan worden gegeven: de 60 dagen termijn komt dus door de extra verplichting van het afgeven van een LUV niet in gevaar. (zie § 3.1.2 (boven norm minimumharmonisatie) voor de categorisering van de lokale uitvoerbaarheidverklaring.)

3.4 GEEN ANALYSE

Trefwoord: Dierregistratie

Nummer: 27

Ministerie: LNV

Melder: LTO Nederland

Melding: Volgens de melder gelden in Nederland strenge regels t.a.v. dierregistratie en melden van diertransporten (o.a. over bijlades). Omdat deze melding te weinig informatie bevatte m.b.t. de relevante EU regelgeving en de relevante Nederlandse regelgeving waar deze melding specifiek betrekking op heeft, is contact opgenomen met de melder. Daar is geen respons op gekomen.

Analyse: -

Trefwoord: Retourstromen vlees en zuivel

Nummer: 30

Ministerie: LNV

Melder: CBL

Melding: Volgens de melder dreigt de Voedsel en Waren Autoriteit een goed controleerbaar maar voor bedrijven onuitvoerbaar systeem te willen opzetten voor retourstromen uit de winkel van vlees en zuivelproducten. Omdat deze melding te weinig informatie bevatte m.b.t. de relevante EU regelgeving en de relevante Nederlandse regelgeving is contact opgenomen met de melder. Dit heeft niet geresulteerd in voldoende concrete aanknopingspunten om een analyse mogelijk te maken.

Analyse: -

Trefwoord: Meststoffen op akkerland

Nummer: 37

Ministerie: VROM

Melder: VHG

Melding: Volgens de melder mag in Duitsland vaste mest onbeperkt op het land (akker) op een hoop worden gestort en blijven liggen terwijl dit in Nederland ten strengste is verboden. In Nederland moet er een vloeistofdichte plaat onder, om het percolatiewater op te vangen. Waarschijnlijk is dit het zelfde voor opslag en compostering van groenafval. De in de melding gegeven informatie was niet voldoende om het relevante regelgevende kader vast te stellen.

Analyse: -

4. Conclusies

Nationale kop en de praktijk van het bedrijfsleven

Een eerste belangrijke conclusie is dat er een zekere discrepantie bestaat tussen het voor dit juridische onderzoek gebruikte begrip ‘nationale kop’ en de koppenproblematiek zoals die door het bedrijfsleven wordt ervaren. Bij de analyse van de meldingen is gebleken dat het bedrijfsleven vooral aan de bel trekt wanneer er een vermeend concurrentienadeel is ten opzichte van het bedrijfsleven in andere lidstaten vanwege verschillen in nationale regelgeving.

Daarbij is niet altijd sprake van een ‘nationale kop’ in de zin van de voor dit onderzoek gehanteerde definitie. Dat is op zich niet verrassend. Voor de ondernemer is vooral relevant of voor hem strengere regels dan noodzakelijk gelden, of wellicht strengere regels gelden dan voor concurrerende ondernemingen uit andere EU-lidstaten. De juridische context waarbinnen die regels tot stand zijn gekomen, is voor de ondernemer van minder belang. Bovendien beschikt de ondernemer niet altijd over de noodzakelijke kennis om een juridische kwalificatie te maken van de voor hem geldende regels.

Een belangrijk gevolg van de ruime en niet-juridische betekenis die het bedrijfsleven aan het begrip “nationale kop” geeft, is dat een groot aantal meldingen geen koppen in de zin van de voor dit onderzoek gehanteerde definitie betreft.

De nationale koppen

De belangrijkste uitkomst van dit onderzoek is het kleine aantal meldingen dat onbetwistbaar een nationale kop oplevert. In totaal zijn 18 meldingen gekwalificeerd als nationale kop. Één daarvan is een tijdelijke kop en betreft een situatie waarin Nederland al voor het verstrijken van de implementatietermijn zijn nationale recht in overeenstemming met de richtlijn had. Met het verstrijken van de implementatietermijn komt deze kop te vervallen. Dan blijven de categorie ‘norm boven minimumharmonisatie’ (12 meldingen), ‘geen gebruik uitzonderingsmogelijkheden’ (3 meldingen) en ‘breder toepassingsbereik’ (2 meldingen) over als categorieën waarvan met stelligheid kan worden bepaald dat van een nationale kop sprake is. Binnen de eerste categorie is dan nog van belang dat een viertal gevallen van verdergaande nationale regelgeving een ex ante kop betreft. In die gevallen is er niet sprake van een beleidskeuze om bij de implementatie van een EG-richtlijn boven de norm van de richtlijn te gaan zitten, maar was er reeds een nationale normering op het terrein waar later een EG-richtlijn relevant werd.

De tussencategorie: kop of geen kop?

Ten aanzien van een aantal meldingen was het in het kader van dit juridische onderzoek niet mogelijk om tot een onbetwistbare uitspraak te komen of Nederland strenger is dan de richtlijn voorschrijft. Negen meldingen zijn daarbinnen gecategoriseerd als “invulling van vage begrippen”. Zoals hierboven (§ 2.3.3) uiteengezet is het ten aanzien van deze categorie lastig om een harde uitspraak te doen of echt sprake is van een kop. Alleen in evidente gevallen is het mogelijk om met zekerheid te bepalen of de Nederlandse invulling boven het niveau van de richtlijn zit. In EG-richtlijnen wordt immers veelal niet letterlijk voorgeschreven hoe nationale regelgeving er uit moet zien. Wanneer in de richtlijn zelf geen definitie is opgenomen, is er dus een zekere marge om een richtlijnbegrip bij de omzetting een nadere invulling te geven. Helemaal vrij zijn de lidstaten daarbij overigens niet: het is uiteindelijk aan het Hof van Justitie om definitief duidelijk te maken welke betekenis de bepalingen uit een richtlijn hebben. Tot het

Hof een dergelijke uitspraak heeft gedaan (welke in de meeste gevallen overigens nooit gegeven zal worden) kan alleen zo goed als mogelijk worden ingeschat welke invulling aan de normen uit een richtlijn moet worden gegeven. Om deze reden is wanneer Nederland een strenge interpretatie van een richtlijnbegrip geeft, niet per definitie sprake van een kop; als de richtlijn deze strenge definitie eenvoudigweg vereist, voldoet Nederland enkel aan haar verplichtingen onder het verdrag. Daarbij moet niet alleen rekening worden gehouden met de tekst van de richtlijn, maar ook met doel en strekking ervan en met de context. Vergelijkbare kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij de inbedding van normen uit een richtlijn in het nationale rechtssysteem (2 meldingen) en de nationale handhaving van de normen uit de richtlijn (0 meldingen).

Geen koppen

In totaal zijn 46 meldingen gecategoriseerd als niet-kop. In 5 gevallen ging het daarbij om het anticiperen op toekomstige wetgeving. Negen meldingen hadden betrekking op strenge nationale regelgeving zonder dat er een relevante EG-richtlijn van toepassing was. In 24 gevallen bleek bij nadere beschouwing het Nederlandse recht geheel conform de eisen die de toepasselijke richtlijn stelt. Een zevental meldingen had niet betrekking op Nederlandse regelgeving die verder ging dan de norm die de richtlijn voorschrijft, maar op de keuzes die Nederland maakt om het niveau van de richtlijn te realiseren. In één geval tenslotte was er sprake van Nederlandse regelgeving die niet voldeed aan de eisen die de richtlijn stelt.

Grenzen aan het onderzoek

Bij de kwalificatie van juridische nationale kop moet overigens nog wel een kanttekening worden geplaatst. Het uiteindelijke doel van EZ bij het project “Nationale koppen op Europese regels” is het aanpakken van “hinderlijke en onnodige regels”. Uit de resultaten van dit onderzoek kan niet direct worden afgeleid dat bepaalde Nederlandse regels hinderlijk en onnodig zijn. De categorisering van de meldingen in het kader van dit juridische onderzoek is louter gebaseerd op een toets van de Nederlandse wet- en regelgeving aan het toepasselijke EG-rechtelijke kader. Aan de categorisering van een melding als een kop kan niet de automatisch de consequentie worden verbonden dat de nationale regelgeving in kwestie onnodig is. Voor het hanteren van een strengere norm kunnen immers goede gronden zijn zoals een hoog niveau van milieubescherming, of bescherming van de volksgezondheid. Het maken van een afweging tussen de verschillende belangen die in het geding zijn bij de omzetting van EG-richtlijnen is een politieke keuze.