

Aan de minister van Economische Zaken
De heer H.G.J. Kamp
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Datum
2-9-2013

Onderwerp
Lastenluwe
implementatie; van
ambitie naar resultaat

Uw kenmerk
OI/RR/11162227

Ons kenmerk
JtH/RvZ/PO/2013/142

Bijlage(n)

Geachte heer Kamp,

Regeldruk voor bedrijven die in Nederland actief zijn, kent in belangrijke mate een Europese oorsprong. Voor een succesvol regeldrukbeleid is het daarom nodig de Europese component scherp te bewaken. In 2010 signaleerden wij dat Europese regeldruk een blinde vlek is in de Nederlandse beleidsvorming.¹ In reactie op ons advies 'Aanscherpen aanpak vermindering regeldruk' heeft uw ambtsvoorganger in 2011 een onderzoek geïnitieerd naar de manier waarop Europese regelgeving in Nederland wordt doorgevoerd.² In augustus 2013 werd dit onderzoek naar lastenluwe implementatie van Europese regelgeving afgerond.³ Onze conclusie op basis van dit onderzoek is dat het beeld niet in positieve zin is bijgesteld en dat er nog steeds een Europees lek zit in het nationale regeldrukbeleid. Dat is voor ons de aanleiding u thans van advies te dienen.

In het onderzoek is de implementatie van 24 richtlijnen en één verordening onderzocht. Het ging om een aselechte steekproef van 16 Europese richtlijnen, aangevuld met 8 richtlijnen en 1 verordening die door het bedrijfsleven als onderzoekswaardig zijn aangedragen.⁴ Bekeken is in hoeverre deze EU-richtlijnen en verordening vanuit het perspectief van het bedrijfsleven lastenluw zijn geïmplementeerd. Uit het onderzoek blijkt dat 16 van de 25 onderzochte richtlijnen en verordeningen *niet* lastenluw zijn geïmplementeerd. Daarbij is een brede definitie van implementatie gehanteerd, uitgaande van de gehele beleidsketen, incl. uitvoering en toezicht. Deze brede definitie is van belang, omdat het onderzoek daardoor recht kan doen aan het perspectief van de ondernemer. Zoals eerder al in ons advies 'Merkbaar minder regeldruk' is verwoord, maakt het voor ondernemers immers niet uit wie een regel oplegt.⁵ Het uitgangspunt waarbij de gehele beleidsketen centraal staat, past ook bij de kabinetsdoelstelling om regeldruk merkbaar te verminderen.

¹ Advies Versterken Nederlandse EU-beleidsvoorbereiding om Europese regeldruk te beteugelen, kenmerk SvE/JS/PO/2010/185, d.d. 12-11-2010.

² Advies Aanscherpen aanpak vermindering regeldruk, kenmerk JtH/FvK/2011/104, d.d. 27-10-2011.

³ Onderzoek naar lastenluwe implementatie van Europese regelgeving, Deloitte Consulting BV, Augustus 2013.

⁴ Te weten: Mifid (2004/39); Dataretentie (2006/24); Burgerrichtlijn (Cookie) (2009/136); Illegaal verblijvende derdelanders (2009/52); NEN1090 in samenhang met Verordening Bouwproducten (305/2011); (Homeopathische) Geneesmiddelen (2001/83); Energiebelastingen (2003/96); Consumptiegoederen (1999/44) en Arborichtlijn (2004/37).

⁵ Advies Merkbaar minder regeldruk, kenmerk JtH/RvZ/JS/2013/84, d.d. 19-04-2013.

Contact

Wijnhaven 26
2511 GA Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
F (070) 310 86 79

www.actal.nl
info@actal.nl

In de programmabrief 'Goed Geregeld, een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012-2017'⁶ herbevestigt het kabinet het uitgangspunt dat Nederland Europese richtlijnen zo lastenluw mogelijk implementeert. Het kabinet werkt momenteel aan de reactie op het onderzoek naar lastenluwe implementatie. Om onnodige regeldruk voor bedrijven te voorkomen als gevolg van de implementatie van EU-verplichtingen, vinden wij het essentieel dat het kabinet nu verdere stappen zet om de lastenluwe implementatie beter te garanderen.

Ambitie waarmaken

Het kabinet heeft een netto-reductiedoelstelling vermindering regeldruk van € 2,5 miljard geformuleerd. De gevolgen van EU-verplichtingen vallen hier alleen onder voor zo ver het administratieve lasten (AL) betreft die voortvloeien uit Europese richtlijnen.⁷ Het kabinet geeft als reden voor deze inperking dat individuele lidstaten geen beleidsruimte hebben bij het invullen van de (direct van toepassing zijnde) verordeningen, en dat zij de inhoudelijke nalevingskosten (INK) van Europese richtlijnen onvoldoende kunnen beïnvloeden. De Europese Commissie heeft immers geen programma ter vermindering van deze vorm van regeldruk. Een kanttekening hierbij is echter dat Nederland in het geval van richtlijnen wel zelf kan bepalen hoe het invulling geeft aan zgn. kan-bepalingen. Nederland kan er voor kiezen hoe die bepalingen worden geïmplementeerd en daarmee hoe lastenluw die implementatie is. Het ligt daarmee in de rede om niet alleen de gevolgen van kan-bepalingen voor AL, maar ook die voor INK onder de netto-reductiedoelstelling te plaatsen. Dat past bij een reële boekhouding van regeldruk met een Europese origine.

Wij adviseren om de regeldruk door niet-lastenluwe implementatie van kan-bepalingen in Europese richtlijnen en verordeningen onder de netto-reductiedoelstelling vermindering regeldruk te brengen.

Daarnaast worden EU-verplichtingen, waaronder ook verordeningen, geoperationaliseerd aan de hand van uitvoeringsregelgeving. Het onderzoek concludeert dat er weinig aandacht is voor de wijze waarop wet- en regelgeving wordt vertaald naar de uitvoering en hoe toezicht en handhaving worden ingericht.⁸ Er bestaat geen structurele werkwijze die er op toe ziet dat uitvoeringsregelgeving lastenluw wordt ingevuld. Aangezien het voor ondernemers niet uitmaakt of regeldruk wordt veroorzaakt door het Rijk, medeoverheden, uitvoeringsorganisaties of toezichthouders, is het voor een merkbare vermindering van de regeldruk noodzakelijk ook de regeldruk in ogenschouw te nemen die wordt veroorzaakt door uitvoeringsorganisaties en toezichthouders. Wij hebben deze noodzakelijke aanvulling op de kabinetsaanpak eerder gesignaleerd in ons advies 'Programmabrief Goed Geregeld'.⁹

⁶ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2012-2013, 29362, nr. 212.

⁷ Het kabinet geeft in de programmabrief "Goed geregeld" aan dat "voor bedrijven een uitzondering [geldt] voor administratieve lasten uit Europese verordeningen en inhoudelijke nalevingskosten uit Europese richtlijnen en verordeningen." Het gevolg van deze uitzonderingen is dat in de 'regeldrukboekhouding' alleen administratieve lasten worden meegenomen uit richtlijnen. Zie Kamerstukken II, Vergaderjaar 2012-2013, 29362, nr. 212, pag. 5.

⁸ Onderzoek naar lastenluwe implementatie van Europese regelgeving, Deloitte Consulting BV, April 2013.

⁹ Advies programmabrief goed geregeld, Actal, kenmerk JtH/RvZ/2013/110, d.d. 31-5-2013.

Operationaliseer kabinetsdoelstelling

Het kabinet heeft de doelstelling om lastenluw te implementeren herbevestigd. Er ontbreekt echter een eenduidige aanpak, zodat onduidelijk is hoe het succes van dit streven kan worden bepaald. Bij het vormgeven van een dergelijke aanpak kan gebruik worden gemaakt van ervaringen in andere Europese lidstaten. Zo stelt het Verenigd Koninkrijk (VK) bijvoorbeeld als criterium dat implementatie niet lastenluw is indien deze het eigen bedrijfsleven benadeelt ten opzichte van Europese concurrenten. Het VK evalueert periodiek hoe de criteria worden nageleefd.¹⁰

Wij adviseren in overleg met betrokken partijen criteria vast te stellen waaraan lastenluwe implementatie voor bedrijven moet voldoen. Tevens adviseren wij periodiek te evalueren of blijvend aan deze criteria wordt voldaan.

Het onderzoek wijst uit dat het loont om vanuit het perspectief van ondernemers na te gaan of Nederland lastenluw kan implementeren. Van de 25 onderzochte verplichtingen bleken er 16 niet lastenluw geïmplementeerd, waaronder de 9 verplichtingen die door het bedrijfsleven zijn aangedragen. Gelet ook op de economische impact van deze laatstgenoemde verplichtingen is het zinvol om signalen vanuit het bedrijfsleven over niet-lastenluwe implementatie onderdeel te laten zijn van de kabinetsaanpak voor het verminderen van de regeldruk voor bedrijven. Een optie is om ook in de zogeheten maatwerkaanpak van het kabinet aandacht te vragen voor niet-lastenluwe implementatie (ook in uitvoering en toezicht).

Wij adviseren om signalen vanuit het bedrijfsleven over niet-lastenluwe implementatie van Europese verplichtingen in beleid, uitvoering en toezicht onderdeel te maken van de kabinetsaanpak voor de vermindering van regeldruk. Wij adviseren het bovendien een vast onderdeel te laten zijn van de maatwerkaanpak.

Voorbereid zijn

Het onderzoek laat zien dat er mogelijkheden zijn bij bestaande wet- en regelgeving om lastenluw te implementeren. Voorkomen is echter beter dan genezen. Wil het kabinet proactief de EU-regeldruk bij implementatie beteugelen, dan moet al bij de voorbereiding van Raadsonderhandelingen – en bij voorkeur zelfs voorafgaand aan de publicatie van een ‘roadmap’ – helder zijn in welke mate Nederland de regeldruk op een bepaald dossier wil verminderen en hoe dit concreet in een voorstel van de Europese Commissie (EC) kan worden verwerkt. Daarnaast kan een wetswijziging op EU-niveau ook aanleiding vormen om te komen tot een nationale herziening van de betreffende wetgeving met als doel om de regeldruk substantieel te verminderen.

Wij adviseren om bij voorstellen van de Europese Commissie die substantiële regeldruk gevolgen kunnen hebben voor het bedrijfsleven ruim vóór de onderhandelingen als Nederlandse ambitie te formuleren in welke mate Nederland de regeldruk op de betreffende dossiers wil verminderen. Deze ambities moeten daarbij worden

¹⁰ Gold-plating review, the operation of the transposition principles in the government's guiding principles for EU legislation, Department for Business Innovation & Skills, March 2013.

geconcretiseerd in de vorm van minder belastende alternatieven. Wij adviseren deze alternatieven actief en tijdig onder de aandacht van de Europese Commissie te brengen.

Implementeer op transparante wijze

Het streven om lastenluw te implementeren is sinds 1992 opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving, en meer in het bijzonder in Aanwijzing 13.¹¹ Volgens de Aanwijzingen moeten afwijkingen van lastenluwe implementatie worden gemotiveerd. Desalniettemin toont het onderzoek van Deloitte in opdracht van EZ aan dat niet-lastenluwe implementatie vóórkomt zónder dat op transparante wijze is aangegeven waarom. *De huidige werkwijze dwingt dit blijkbaar nog steeds onvoldoende af.* Transparantie is essentieel om een publiek debat mogelijk te maken over gemaakte politieke en bestuurlijke keuzes in relatie tot regeldruk en daarover verantwoording af te leggen.

Daarnaast laat het onderzoek van Deloitte zien dat het tijdig implementeren van EU-regelgeving ertoe leidt dat nieuwe EU-verplichtingen vaak ingeweven worden in bestaande systemen. De implementatietermijn is veelal dusdanig kort dat het moeilijk is om binnen de gegeven tijd te komen tot een meer fundamentele herziening van bestaande kaders. Dit ligt ook als uitgangspunt vast in de Aanwijzingen 331¹² en vooral 333.¹³ Het leidt er toe dat minder belastende alternatieven vaak niet overwogen worden vanwege tijdsdruk en planning, met als gevolg onnodige regeldruk voor bedrijven en burgers. Tijdige implementatie staat echter niet per definitie een bredere herziening van de desbetreffende regelgeving in de weg. Het is daarom van belang een expliciete en transparante afweging te maken tussen snelle implementatie en het voorkomen van onnodige regeldruk. Deze transparante afweging ontbreekt op dit moment, omdat er bij voorbaat al van lijkt te worden uitgegaan dat tijdige implementatie alleen mogelijk is binnen de bestaande regelgeving.

Wij adviseren de meest relevante alternatieven vóór de start van het implementatietraject openbaar te maken, opdat een publiek debat over het gewenste alternatief mogelijk wordt. Daarbij adviseren wij om niet bij voorbaat alternatieven uit te sluiten die substantieel bijdragen aan de vermindering van regeldruk maar mogelijk moeilijk te realiseren zijn binnen de implementatietermijn. Verder adviseren wij om bij het indienen van wetsvoorstellen de gemaakte keuzes toe te lichten wanneer deze leiden tot niet-lastenluwe implementatie.

Wij adviseren om Aanwijzingen 331 en 333 zodanig aan te passen dat ruimte ontstaat voor een afweging tussen het snel implementeren van Europese verplichtingen en het voorkomen van onnodige regeldruk.

¹¹ Aanwijzing 13: Bij de keuze voor een bepaalde regeling wordt gestreefd naar zo beperkt mogelijke lasten voor burgers, bedrijven en instellingen, voor zover niet uitdrukkelijk het opleggen van lasten wordt beoogd. Aanwijzingen voor de regelgeving, geldend op 26-8-2013.

¹² Aanwijzing 331: Bij implementatie worden in de implementatieregeling geen andere regels opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn. Aanwijzingen voor de regelgeving, geldend op 26-8-2013.

¹³ Aanwijzing 333: Bij implementatie wordt zoveel mogelijk aangesloten bij instrumenten waarin de bestaande regelgeving reeds voorziet. Aanwijzingen voor de regelgeving, geldend op 26-8-2013.

Boek resultaten

Het onderzoek laat zien dat Nederland 16 van de 25 onderzochte richtlijnen en verordeningen niet lastenluw heeft geïmplementeerd. Zoals gesteld betreft het hier een aselechte steekproef, aangevuld met 9 richtlijnen en verordeningen die zijn geselecteerd op basis van signalen over regeldruk uit het bedrijfsleven. Gegeven de omvang van het onderzoek is niet gekeken naar de gevolgen van uitvoering en toezicht van de 25 onderzochte richtlijnen en verordeningen. Het onderzoek stelt dat “politieke keuzes ... nooit voor eeuwig vast staan”.¹⁴ Met andere woorden, het is belangrijk om periodiek wet- en regelgeving te evalueren en te bezien of minder belastende alternatieven mogelijk zijn. Het onderzoek reikt mogelijkheden aan om lastenluw te implementeren en daarmee bij te dragen aan de doelstelling van het kabinet om de regeldruk per 2017 met € 2,5 miljard te verminderen. Dit onderzoeksrapport bevat aanbevelingen die kunnen bijdragen aan de realisatie van deze netto-reductiedoelstelling.

Wij adviseren om te bezien welke onderzochte richtlijnen en verordeningen alsnog lastenluw kunnen worden geïmplementeerd, zodat deze kunnen worden meegenomen bij de vermindering van de regeldruk met € 2,5 mld.

Tot slot

De aanbevelingen uit het onderzoek bieden een goede basis voor lastenluwe implementatie van EU-regelgeving. Wij vertrouwen er op dat ons advies u kan helpen verdere stappen te zetten naar een effectieve invulling van de kabinetsdoelstelling op dit terrein.

Volledigheidshalve informeren wij u dat wij deze brief ook hebben verzonden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als coördinerend bewindspersoon voor het verminderen van regeldruk voor burgers en professionals, en aan de minister van Buitenlandse Zaken als coördinerend bewindspersoon van EU-besluitvorming. Na publicatie van de kabinetsreactie zullen wij het advies ook in afschrift sturen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

Wij staan tot uw beschikking om samen met het kabinet onze aanbevelingen verder vorm te geven.

Hoogachtend,

w.g.

J. ten Hoopen
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

¹⁴Onderzoek naar lastenluwe implementatie van Europese regelgeving, pag. 24, Deloitte Consulting BV, April 2013.