



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Nieuwe wetgevingsprocedures en regelingsinstrumenten voor de EU?**

Voermans, W.J.M.

### **Citation**

Voermans, W. J. M. (2002). Nieuwe wetgevingsprocedures en regelingsinstrumenten voor de EU? In . Den Haag. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3700>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3700>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# Nieuwe wetgevingsprocedures en regelingsinstrumenten voor de EU?

## 1. Kwaliteit van communautaire regelgeving: een typisch Nederlands stokpaardje?

De vinger heffen over de kwaliteit van communautaire regelingen lijkt inmiddels een typisch Nederlands stokpaardje. Zowel in de aanloop naar het Verdrag van Amsterdam in 1996<sup>1</sup> alsook daarna<sup>2</sup> heeft Nederland zich in communautair verband steeds sterk gemaakt voor het verbeteren van de kwaliteit van EG-wetgeving. Dat is een mooi en belangrijk streven, want gebrekkige communautaire regelgeving kent, zoals De Wilde het treffend uitdrukt,<sup>3</sup> alleen maar verliezers. Aan de andere kant is wel de vraag wat binnen de communautaire samenwerking nu onder 'kwaliteit' van wetgeving moet worden verstaan. De communautaire rechtsorde is ten opzichte van die in de lidstaten eigensoortig; de eisen waaraan de communautaire rechtschepping via wetgeving dient te beantwoorden, zijn dat dus waarschijnlijk ook. Dat werpt een wat ander licht op de kritische analyses en kwaliteitszorgen die vanuit Nederland in Europa naar voren worden gebracht. Zeker daar waar Nederland het eigen wetgevingsbeleid als oriëntatiepunt hanteert, kan men zich afvragen of daarmee wel de juiste meetlat wordt aangelegd.

Winden we ons in Nederland daarmee onterecht of onnodig op over de kwaliteit van communautaire regelgeving? Ik denk het niet. Ook andere lidstaten<sup>4</sup> en EG-instellingen zelf lijken in groeiende mate bezorgd over het functioneren van de communautaire wetgevingsprocessen en – mede ten gevolge daarvan – de uiteindelijke wetgevingskwaliteit. Die wetgevingsprocessen alsook de regelgeving komen onder steeds grotere druk te staan van de intensievere en steeds bredere samenwerking (onder andere door de toetreding van de nieuwe lidstaten en de tweede en derde pijler) binnen de EU. Daardoor neemt ook de druk om effectief te kunnen opereren op een steeds groter wordend aantal beleidsterreinen toe. Ook de regelingsproductie stijgt gestaag hetgeen – hoe paradoxaal dat ook mag klinken – meestal weer nieuwe regels nodig maakt en een omvangrijk coördinatie- en onderhoudsvraagstuk veroorzaakt. De wetgevingsprocessen en bevoegdheidsverdelingen uit het EG-Verdrag lijken niet in alle gevallen berekend op de uitdagingen die deze steeds intensiever wordende samenwerking met zich brengt.

In deze bijdrage wil ik op basis van een korte verkenning van de problemen die communautaire wetgevingsprocessen en

\* Dr. W. Voermans is hoofddocent wetgevingsvraagstukken bij de Onderzoeksschool wetgevingsvraagstukken van de Katholieke Universiteit Brabant en redacteur van *RegelMaat*. Met dank aan mw. drs. L.A.J. Senden voor haar deskundige commentaar op eerdere conceptversies.

1. Zie het Rapport Werkgroep kwaliteit EG-regelgeving (werkgroep-Koopmans), *De kwaliteit van EG-regelgeving*, Den Haag 1995 en het 'kwaliteits'protocol nr. 39 dat aan het Verdrag van Amsterdam werd toegevoegd. Zie ook het verslag van de werkzaamheden van de Werkgroep kwaliteit EG-regelgeving in het kader van het project Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, *Kamerstukken II 1996/97*, 24 036, nr. 54.
2. Zie ook de inbreng van Nederland tijdens de Europese Raad van het voorjaar van 2001 tot het ontwikkelen van een communautaire strategie die waarborgen biedt voor een kwalitatief betere regelgeving. De Staat van Europa, *Kamerstukken II 2000/01*, 27 407, nr. 1, p. 147.
3. Zie E.L.H. de Wilde, 'Gebrekkige Europese regelgeving kent alleen maar verliezers', *SEW 11* (2000), p. 401-413.
4. Bijvoorbeeld Zweden.

regelgeving omringen, kort stilstaan bij de remedies die tot nu toe zijn aangedragen. De tot nu toe ontwikkelde instrumenten om de kwaliteit van communautaire regelgeving te verhogen, te weten een kleine catalogus wetgevingstechnische voorschriften<sup>5</sup> en beperkte, maar moeizaam verlopende dereguleringsprojecten (de zogenoemde SLIM-projecten), zijn namelijk tot op bepaalde hoogte ineffectief,<sup>6</sup> mede omdat ze de dieper liggende oorzaken van de problemen, zoals de inrichting en werking van communautaire wetgevingsprocessen, grotendeels ongemoeid laten. Het vervolg van de bijdrage zal erop gericht zijn de dieper gelegen oorzaken van communautaire regelgevingsproblemen in kaart te brengen. Ook zullen in dat verband de meest recente ideeën over de aanpak van die problemen, zoals voorgesteld in het Lamfalussy-rapport<sup>7</sup> en het Witboek Europese Governance,<sup>8</sup> worden besproken.

## 2. Zorgen om de kwaliteit van communautaire regelgeving

De kwaliteit van EG-regelgeving wordt de laatste jaren – mede ten gevolge de steeds intensievere communautaire samenwerking – steeds vaker en zeker niet alleen door Nederland bekeurd.<sup>9</sup> De verwijten komen uit verschillende hoek en zijn divers van aard. Zo klagen de lidstaten

over de steeds wassende communautaire regelvloed die allerlei omzetting- en uitvoeringsproblemen veroorzaakt,<sup>10</sup> over complexiteit van communautaire besluitvormingsprocessen, over het gebrek aan coordinatie tussen de Brusselse beleidsbepalers en lidstatelijke beleidsuitvoerders, over de kwaliteit van de communautaire regels zelf – zowel in technische als in inhoudelijke zin – en het gebrek aan terugkoppeling en communicatie met de Brusselse regelstellers.<sup>11</sup> Ook de communautaire instellingen zelf laten zich niet onbetuigd in de jeremiades over tekortschietende kwaliteit van Europese wetgeving. Daar wordt erop gewezen dat de lidstaten af en toe ‘dubbelspel’ spelen, doordat ze, eenmaal ‘thuis’, onvoldoende verantwoordelijkheid nemen voor de communautaire besluitvorming (alsmede de kwaliteit ervan) in de Raad.<sup>12</sup> Juist die lidstaten hebben in de ogen van de Commissie zelf een grote mate van verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de Europese wetgeving. Ook de sterk beleidsmatig georiënteerde wijze van voorbereiding van communautaire regels, de tot vergaande compromisvorming noodzakende wetgevingsprocedures, het tekortschietende regelingsarsenaal, het tekort aan (gespecialiseerde) ambtenaren worden door de instellingen zelf wel als oorzaken genoemd van wetgevingsproblemen.<sup>13</sup>

- 5 Het Interinstitutioneel akkoord betreffende gemeenschappelijke richtsnoeren voor de redactionele kwaliteit van communautaire wetgeving, *PbEG* 1999, C 73/1
- 6 Zie hierover ook Helen Xanthaki, ‘The Problem of Quality in EU Legislation What on Earth is Really Wrong?’, *Common Market Law Review* 38 (2001), p 651-676
- 7 *Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets*, Brussel 15 februari 2001 (Rapport over de regulering van de Europese effectenmarkt). Ook te vinden op <[http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/finances/general/lamfalussyen.pdf](http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/general/lamfalussyen.pdf)>
- 8 Europese Commissie, *Witboek Europese Governance*, 25 juli 2001, COM(2001)428 def
- 9 Zie onder andere de analyses in Alfred E. Kellermann e.a. (red.), *Improving the Quality of Legislation in Europe*, The Hague/Boston/London: Kluwer Law International 1998
- 10 Zie voor de problemen die de kwaliteit van EG-regels veroorzaakt onder andere W. Voermans, Ph. Eijlandt, R. van Gestel, I. de Leeuw, A. de Mooi-van Vugt & S. Prechal, *Kwaliteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Een onderzoek naar de kwaliteit van EG-regels en de gevolgen daarvan voor de uitvoering en handhaving binnen Nederland*, Tilburg/Den Haag 2000, Centrum voor wetgevingsvraagstukken KUB in opdracht van het Ministerie van Justitie
- 11 Zie onder andere J.S. van den Oosterkamp, ‘De Europese (zelf)kant van het Nederlandse wetgevingsproces’ (verslag van een seminar gehouden op 30 maart 2001 aan de Katholieke Universiteit Brabant), *Regel-Maat* 2001, p 143-151
- 12 Zie het onlangs door de Commissie uitgebrachte *Witboek Europese Governance*, COM(2001)428 van 25 juli 2001, p 7
- 13 Zie de samenvatting die Alfred Kellermann geeft van de conferentie van het Asser Instituut in ‘The Quality of European and National Legislation and the Internal Market’ uit 1997, in Alfred A. Kellermann e.a. (red.), *atw* 1998, p XXXII-XXXIII

De wetgevende instellingen onderling verschillen ook weer in opvatting over de aard en gewenste aanpak van de problemen. Zo vindt het Europees Parlement de democratische inbreng een belangrijke kwaliteitsvoorwaarde voor communautaire wetgevingsprocessen, wat tot een actieve opstelling (lees: veel amendementen en veel rondes) leidt in de sinds het Verdrag van Amsterdam steeds vaker toepasselijke codecisieprocedure. De Commissie benadrukt aan de andere kant de noodzakelijke geleedheid van Europese wetgevingprocessen waarbij vanuit Brussel het accent ligt op de beleidsvoorbereiding en beleidsvorming en de lidstaten de beleidsimplementatie en beleidsuitvoering voor hun rekening nemen. Een globale wijze van regelen, waarbij de communautaire regelgever alleen doelen of essentiële normen geeft, past in die benadering.

In deze kakofonie van ontevredenheid zou je bijna degene voor wie alle communautaire regelingen uiteindelijk bedoeld zijn uit het oog verliezen: de Europese burgers, instellingen, organisaties en ondernemingen. Voor die groep hebben 'Europa' en communautaire regelgeving, ondanks het dubbele democratische mandaat, het Handvest van de grondrechten, en de rechten en rechtsbescherming die het EG-Verdrag biedt, geen beste pers. Europa is een verre, vaak abstracte grootheid en lijkt voor die Europese burgers vaak een nauwelijks beïnvloedbare macht van buitenaf: vooral een overheid voor overheden. De referenda in Denemarken en Ierland, de weerstanden in andere lidstaten tegen (onderdelen van) de Unie en de lage opkomst bij verkiezingen voor het Europees Parlement lijken in dat verband te duiden

op een ontbrekend vertrouwen van het Europese publiek in de werking van de Europese instellingen.

### 3. Remedies?

De hier genoemde klachten over de kwaliteit van communautaire regelgeving zijn zeker niet nieuw. Ze prijken al minstens tien jaar in de een of andere vorm op de communautaire agenda. Vooral Nederland heeft vanwege zorgen over de kwaliteit van communautaire regelgeving een aantal keer de stormbal gehesen. Het resultaat van die kwaliteitsinspanningen is overigens nog bescheiden. De tot nu toe gevonden remedies – die ook in de bijdrage van Donner aan dit *RegelMaat*-nummer worden besproken – liggen vooral in het wetgevingstechnische vlak en vormen de eerste aarzelende schreden op de weg naar deregulering. Zo werd ter bevordering van de kwaliteit van de Europese regelgeving op 22 december 1998 het Interinstitutioneel akkoord betreffende gemeenschappelijke richtsnoeren voor de redactionele kwaliteit van communautaire wetgeving gesloten tussen de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement.<sup>14</sup> De desbetreffende richtsnoeren – 22 in getal – hebben een sterk wetgevingstechnisch karakter en vormen de eerste bescheiden stappen op weg naar een werkelijk kwaliteitsbeleid. In de praktijk leven ze nog nauwelijks.<sup>15</sup> Wat meer inhoudelijk gerichte communautaire kwaliteitsoperaties treffen we aan in de vorm van dereguleringsprojecten in het kader van *Simpler Legislation for the Internal Market (SLIM)*.<sup>16</sup> In verschillende SLIM-projecten – gestart als reactie op het werk van de Molitor-groep<sup>17</sup> –

14. *PbEG* 1999, C 73/1. Zie ook Wim Voermans, 'Europese Aanwijzingen voor de regelgeving in een inter-institutioneel akkoord' (Objets trouvés), in: *RegelMaat* 1999, p. 230-232.

15. Zo blijkt uit de ervaringen met een cursus 'The Art of Co-legislation' die door Willem Konijnenbelt, Philip Eijlander en Wim Voermans voor het Europees Parlement werd gegeven in 2000 en 2001. Wel is in 1999 binnen de communautaire instellingen hard gewerkt om de richtsnoeren uit het Interinstitutionele akkoord te operationaliseren, onder andere door ze uit te werken in een omvangrijk praktijkhandboek, genaamd de *Joint Practical Guide/Guide Pratique Commun*, dat naast veel behartenswaardige aanwijzingen voor het – kwaliteitsgericht – ontwerpen van communautaire regelgeving ook veel concrete voorbeelden bevat.

16. *Simpler Legislation in the Internal Market*, COM(96)204 def.

17. In de zomer van 1994 werd door de Europese Commissie de naar de voorzitter genoemde Molitor-groep ingesteld met als opdracht het gehele terrein van de regelgeving te onderzoeken op mogelijkheden voor deregulering. De groep bestaat uit onafhankelijke deskundigen, onder meer uit het bedrijfsleven, de vakbeweging en de wetenschap. De Molitor-groep onderzocht vier wetgevingsgebieden, te weten milieuwetgeving, arbo-wetgeving, voedselhygiëne (levensmiddelenwetgeving) en de machine-richtlijn. Het eind-

worden op verschillende beleidsterreinen de mogelijkheden tot deregulering bezien en worden ook de administratieve lasten en bedrijfseffecten van communautaire regels getoetst Tot op heden hebben de werkzaamheden van deze SLIM-werkgroepen – mede vanwege de politieke gevoeligheden die ermee samenhangen – nog maar weinig tastbare resultaten opgeleverd<sup>18</sup> Wel is er het plan om in het kielzog van de SLIM-werkgroepen te komen tot een hercodificatie van veel communautaire regels die met name de toegankelijkheid van veel regels zou moeten verbeteren Eenzelfde soort initiatief, maar dan gericht op het terugdringen van administratieve lasten, is de aanpak van de Business Environment Simplification Taskforce (BEST). Deze Taskforce stelt zich vooral ten doel de (administratieve) lasten die EG- en lidstatelijke regelgeving teweegbrengen in kaart te brengen en op die manier inzicht te krijgen in de lasten van regelingen voor het bedrijfsleven.<sup>19</sup>

#### 4. Kwaliteit van communautaire regels als relatief begrip

Het beeld lijkt somber stemmend De kwaliteit van communautaire wetgeving – hoe relatief dat begrip ook is<sup>20</sup> – laat te wensen over volgens alle betrokkenen en de gevonden remedies lijken niet of slechts in zeer bescheiden mate te werken Deze stand van zaken geeft – in Nederland en daarbuiten – aanleiding tot in hoofdzaak twee soorten reacties

De eerste reactielijn is die waarbij de

kwalitatieve tekortkomingen van communautaire regels worden gerelativeerd dan wel nader worden verklaard en – vervolgens – tot op zekere hoogte als zijnde een onvermijdelijk gevolg van het gekozen systeem van communautaire rechtsschepping worden aanvaard Zo wordt er wel op gewezen – zoals Donner dat in dit *RegelMaat*-nummer doet – dat met de communautaire samenwerking een uniek concept van politieke samenwerking is geschapen met eigensoortige rechtsscheppende instituties die volgens een eigen dynamiek en volgens eigen ‘wetten’ werken Veel van de door de lidstaten benoemde kwaliteitsproblemen worden daarmee verklaarbaar als problemen die hun oorsprong vinden in de moeite die lidstaten hebben zich te voegen in de communautaire rechtsorde<sup>21</sup> De nationale wetgevingskwaliteitsmeetlat wordt als het ware als ‘verzetsinstrument’ ingezet Ongetwijfeld zit er veel waars in deze redeneerlijn De kwaliteitsverwachtingen die men van communautaire regelingen bijvoorbeeld in Nederland heeft, worden tot op grote hoogte bepaald door de normen die we voor binnenlandse wetgeving aanleggen Italianen en Britten zullen weer andere accenten leggen Toch valt het op dat er, op het terrein van kwaliteit van wetgeving, ook heel veel gedeelde of basiswaarden zijn, die evengoed voor communautaire als voor nationale regelingen gelden Van alle wetgeving in een rechtsstatelijk verband gemaakt, mag je verwachten dat die rechtmatig, effectief, uitvoerbaar en handhaafbaar, evenredig, afgestemd op andere

rapport van de groep is door de Europese Commissie aan de Europese Raad in Cannes in 1996 aangeboden Het rapport bevat een groot aantal, meer of minder concrete, aanbevelingen voor deregulering en voor vereenvoudiging en verbetering van de kwaliteit van de regelgeving op bovengenoemde terreinen Bovendien wordt in het rapport van de commissie-Molitor gepleit voor een ‘cultuuromslag’ op het terrein van het gebruik van regelgeving

18 Zie onder andere het oordeel van staatssecretaris Benschop over deze projecten in een verslag van maart 2001 aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II 1999/2000*, 21 501-01, nr 137

19 Zie ook de brief van de Minister van Economische Zaken met daarin de conclusies van de Europese (industrie)Raad die op 23 en 24 maart 2000 in Lissabon bij elkaar kwam, *Kamerstukken II 1999/2000*, 21 501-12, nr 61

20 De Raad van State ziet bijvoorbeeld het begrip ‘kwaliteit van wetgeving’ vooral als een ‘saldobegrip’ uitkomsten en resultaten van wetgeving worden afgezet tegen eisen die eraan worden gesteld en verwachtingen die men ervan heeft Daardoor zal het begrip ‘kwaliteit van wetgeving’ altijd een vluchtig concept blijven, aldus het advies van de Raad van State van 30 juni 2000 over de Nota Wetgevingskwaliteitsbeleid van het Ministerie van Justitie Zie in dezelfde zin ook de bijdrage van Donner aan dit *RegelMaat*-nummer

21 Zie bijvoorbeeld K J M Mortelmans en S Prechal, ‘Nederlands-Europese regelgeving verbeter de kwaliteit en begin bij jezelf’, *Regelmaat* 2001, p 36-43

regelingen en tegelijkertijd leesbaar en toegankelijk is. Daarnaast maakt een beter begrip voor de eigen betekenis van communautaire wetgeving en de daarmee verband houdende processen nog geen einde aan de vaak forse gevolgen die kwaliteitsgebreken hebben. In een onderzoeksproject dat door het Tilburgse Centrum voor wetgevingsvraagstukken in 2000 werd uitgevoerd naar kwaliteitsgebreken van communautaire regels en de gevolgen die dat had voor uitvoering en handhaving van die regels in de Nederlandse rechtsorde, kwam bijvoorbeeld het beeld naar voor dat er nogal eens sprake is van aanzienlijke 'stille verliezen' ten gevolge van tekortschietende kwaliteit van communautaire wetgeving.<sup>21a</sup> Die stille verliezen bestaan dan hierin dat ten gevolge van (te laat gesignaleerde) kwaliteitsgebreken in EG-regelingen, die regelingen (al dan niet na de omzetting) nogal eens niet uitvoerbaar of handhaafbaar blijken te zijn voor nationale uitvoerings- of handhavinginstanties. En dat terwijl de implementatie op papier geheel in orde is. Nu is dat een probleem dat zich net zo goed bij strikt Nederlandse regelingen voor kan doen, zij het dat in tegenstelling tot die strikt nationale regelingen, het bij communautaire regelingen vaak aan een 'piepsysteem' of ander terugkoppelingsmechanisme schort waardoor dergelijke communautaire regelingen blijvend ineffectief kunnen worden. Ook ten gevolge van andere kwaliteitsgebreken (bijvoorbeeld op het punt van de afstemming van communautaire regels zelf) rijzen problemen die de effectiviteit van communautaire regels in de kern aantasten.

Een tweede soort reactielijn is die waarbij gebrekkige kwaliteit van communautaire regelgeving weliswaar ook wordt gezien als een exponent van het gekozen systeem van communautaire rechtsschepping, maar waarbij de gevolgen juist niet

aanvaardbaar worden geacht. Typerend voor deze tweede benadering is dat daarbij wordt getracht de diepere oorzaken van (kwaliteits)problemen van communautaire wetgeving bloot te leggen en dat vanuit inzicht in die dieper liggende oorzaken wordt geprobeerd structurele oplossingen te formuleren. Deze tweede benadering treffen we zowel aan in het Lamfalussy-rapport alsook in het onlangs als werkdocument door de Commissie uitgebrachte Witboek Europese Governance.

### **5. Op zoek naar dieper liggende oorzaken en structurele oplossingen: het Lamfalussy-rapport en het Witboek Europese Governance**

Als een van de dieper liggende oorzaken voor de kwaliteitsmanco's van communautaire regelingen wordt wel het tekortschietende communautaire regelingsarsenaal genoemd. Het EG-Verdrag kent de communautaire instellingen slechts een beperkt regelingsarsenaal toe voor het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften.<sup>22</sup> De toename van het aantal beleidsterreinen dat onder invloed van met name de tweede en derde pijler aan de zorg van de EU is toevertrouwd en de daarmee gepaard gaande druk om snel, flexibele en uitvoeringsgerichte communautaire regelingen te kunnen vaststellen, doet in een aantal gevallen de behoefte groeien om via – naar totstandkomingsprocedure gemeten – 'lichtere' regelingsinstrumenten regelingen te treffen. Hierbij kan gedacht worden aan uitvoeringsregelingen (voor bijvoorbeeld regeling van administratieve, technische of wijzigingsgevoelige details) die al dan niet via delegatieconstructies en korte besluitvormingsprocedures worden vastgesteld. In de huidige opzet van besluitvorming van de communautaire instellingen (gemodelleerd op basis van het 'droit diplomatique')<sup>23</sup> is

21a Zie W. Voermans e.a., a.w. 2000.

22 Art. 249 van het EG-Verdrag noemt slechts de verordeningen en de richtlijnen als de 'verbindende' besluiten. Wel dient te worden bedacht dat van een werkelijk welomlijnd begrip 'wetgeving' of 'wetgevend' besluit in communautair verband geen sprake is. Alleen art. 6 van het Reglement van Orde van de Raad (PbEG 1999, L 147) bevat een indicatie, maar het EG-Verdrag zelf zwijgt erover. Zie hierover ook H. van Meerten, 'Naar een nieuw Europees wetgevingsbegrip', *Nederlands tijdschrift voor Europees recht*, nr. 6, 2001, p. 166-169.

23 Zie Xanthaki, a.w. 2001, p. 651.

dit voornamelijk een moeilijk begaanbare weg. Wetgevende besluiten dienen als regel een route te doorlopen waarbij directe (mede)besluitvorming van lidstaten en – sinds het Verdrag van Amsterdam<sup>24</sup> – in het merendeel van de gevallen ook van het Europees Parlement aan de orde is.<sup>25</sup>

Tijdens de Intergouvernementele Conferentie van Nice hebben de lidstaten zelfs te kennen gegeven een dergelijke zware procedure (meerderheidsbesluitvorming gecombineerd met de codecisieprocedure) nog voor meer communautaire wetgevende besluiten te wensen. Dit betekent wel dat de wetgevingsprocessen op communautair niveau, ook waar het 'uitvoerings'-regelgeving of detailregelgeving betreft, sterk onder druk staan van het proces van compromisvorming, hetgeen voor de kwaliteit, opzet en inhoud van regelingscomplexen verschillende nadelige gevolgen heeft. Een ervan is de 'ontaarding' van het huidige regelingsinstrumentarium, waarbij – indien de verdragsbasis de keuzemogelijkheid laat – richtlijnen wel eens een verordening karakter hebben doordat ze zeer gedetailleerde normen bevatten en nauwelijks nadere afweging toelaten bij de omzetting en verordeningen – aan de andere kant – juist het karakter lijken te dragen van een richtlijn doordat ze heel algemene, doelstellende normen bevatten. Voor lidstaten is het onbevredigend indien ze een richtlijn moeten implementeren zonder dat ze daarbij enige omzettingmarge hebben. Nog lastiger wordt het om om te

gaan met een verordening die vage of doelstellende normen bevat. Dat kan aanleiding geven tot ingewikkelde interpretatieproblemen.

Door de huidige opzet van het proces van communautaire regelgeving wordt het proces ook traag en vaak gefragmenteerd.<sup>26</sup> Daarnaast bestaat ook het risico dat normen van regelingen – om maar een meerderheid te krijgen – bewust inhoudelijk globaal of vaag worden gehouden. Nu is dat laatste een probleem dat in het geheel niet uniek is voor communautaire wetgevingsprocessen, maar in de communautaire context zijn de gevolgen van bewust globale of vage regelingen nogal eens problematisch. Het kan namelijk aanleiding vormen tot heel lastige interpretatieproblemen die uiteindelijk tot gevolg hebben dat binnen verschillende lidstaten een verschillende toepassing wordt gegeven aan de communautaire normen, terwijl bijvoorbeeld harmonisatie en coördinatie in eerste instantie het oogmerk van een regeling was.

### 5.1. Het Lamfalussy-rapport

Het in februari van dit jaar verschenen rapport van de Lamfalussy Commissie<sup>27</sup> concludeert in dit verband zelfs onomwonden dat de huidige communautaire wetgevingsprocessen – zeker op het terrein van de Europese effectenmarktregulering – niet werken. Volgens het Lamfalussy-rapport is het huidige systeem van wet-

24 In het Verdrag van Amsterdam wordt bepaald dat voortaan het merendeel van de wetgeving via de codecisieprocedure totstandkomt

25 Zelfs voor besluiten die in *comitologie* totstandkomen, geldt dat het aandeel van de lidstaten in de besluitvorming vaak groot is. Die comitologieprocedure houdt namelijk in dat de bevoegdheid die de Commissie ex art 202 van het EG-Verdrag heeft om de wetgeving op communautair vlak – voorzover daarin uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend – uit te voeren, daarin kan worden bijgestaan door een comitee dat werkt volgens de zogenoemde comitologieprocedure. Die comités bestaan uit vertegenwoordigers van de lidstaten. Ook het Europees Parlement kan (en wordt steeds vaker) een rol (worden) toegekend in die comitologieprocedure. Een nieuw comitologiebesluit van 28 juni 1999 (*PhEG* 1999, L 183, p. 23-26) garandeert het Europees Parlement namelijk het recht van controle op de toepassing van comitologie in het kader van volgens de medebeslissingsprocedure genomen besluiten.

26 Denk hierbij aan het verschijnsel dat op een bepaald beleidsterrein een lange reeks verschillende kleine richtlijnen wordt vastgesteld die inhoudelijk zeer nauw samenhangen. Omwille van de besluitvorming is een dergelijke richtlijn dan opgeknipt in veel kleine onderdelen zodat het ene onderdeel niet op het andere hoeft te wachten. Een dergelijke methode werkt meestal in het nadeel van de toegankelijkheid van de regeling.

27 *Final Report of the Committee of Wise Men (Lamfalussy Report) on the Regulation of European Securities Markets*, Brussel 15 februari 2001.

geving te traag en te star. Daarbij heeft het huidige systeem tot gevolg dat (te) veel vage en ambigue regels worden vastgesteld en dat er te weinig onderscheid bestaat tussen duurzame basiswetgeving en essentiële beginselen<sup>28</sup> enerzijds en uitvoeringsregels<sup>29</sup> anderzijds.<sup>30</sup> Als oplossing stelt de Lamfalussy Commissie voor tot nieuwe wetgevingsprocedures te komen op het terrein van de effectenmarktregulering waarbij de basiswetgeving en essentiële beginselen via de (normale) codificatieprocedure worden afgedaan, maar waarbij min of meer onafhankelijk van de lidstaten opererende comités de Europese Commissie assisteren bij het opstellen van de technische uitvoeringsregels.<sup>31</sup> Naar de bedoeling van het Lamfalussy-rapport werkt deze procedure wat anders dan die we kennen bij de verschillende comitologievormen, waarbij comités van lidstatelijke vertegenwoordigers de Commissie ondersteunen bij het vaststellen van uitvoeringsregels.<sup>32</sup> De door Lamfalussy voorgestelde comités worden namelijk in tegenstelling tot de standaardcomitologieprocedures veel minder gedomineerd door de lidstaten, maar juist door toezichthouders op effectenverkeer in de lidstaten en belanghebbende partijen uit de lidstaten. Ook zijn de Lamfalussy-procedures om tot technische uitvoeringsregels te komen veel korter en gestroomlijnder dan die volgens de comitologieprocedures. De Lamfalussy-aanpak kent nog twee andere elementen, te weten (a) gemeenschappelijke implementatie en

omzettingvoorzieningen, waarbij lidstatelijke effectenverkeertoezichthouders en -autoriteiten samenwerken om tot een gecoördineerde uitvoering van communautaire regels te komen en (b) geïntensiveerde inspanningen van de Commissie ten aanzien van het toezicht op en handhaving van de Europese regels voor het effectenverkeer. Bij het realiseren van de gemeenschappelijke implementatie en omzettingvoorzieningen speelt het Comité van Europese effectenregelgevers (CEER) een belangrijke rol. Dat Comité heeft als doelstelling het proces van eenvormige omzetting en implementatie van communautaire effectenmarktregelingen te begeleiden door omzettingservaringen uit te wisselen en gemeenschappelijke (interpretatie)standaarden ter zake van de omzetting en implementatie te ontwikkelen.

De voorstellen gedaan in het Lamfalussy-rapport hebben inmiddels bijval gekregen van de Europese Raad in Stockholm (voorjaar 2001). De voorstellen zullen ook worden doorgevoerd in de Europese effectenmarktregulering. Kenmerkend voor de Lamfalussy-aanpak is dat hiermee ook een stap wordt gemaakt naar een stelsel waarbij sprake is van basiswetgeving en uitvoeringsregelgeving dat meer lijkt op hetgeen we in Nederland verstaan onder delegatie van regelgevende bevoegdheid. Niet alleen wordt er namelijk in de Lamfalussy-aanpak een onderscheid gemaakt tussen basiswetgeving die de be-

28 In de woorden van de Commissie 'core, enduring, essential framework principles' Lamfalussy Report, p 15

29 In de woorden van de Commissie 'practical, day to day, implementing rules' Lamfalussy Report, p 15

30 Lamfalussy Report, p 13-15

31 De Europese Raad van Stockholm heeft inmiddels zijn goedkeuring gehecht aan een resolutie waarin hij zijn instemming betuigt met het Lamfalussy-rapport. In aansluiting hierop heeft de Commissie op 6 juni 2001 twee besluiten tot instelling van respectievelijk het Europees comité voor het effectenbedrijf (ECEB) en het Comité van Europese effectenregelgevers (CEER) aangenomen. Deze nieuwe regelingen moeten niet alleen waarborgen dat de Europese effectenwetgeving sneller en met behulp van transparantere procedures wordt aangenomen, maar ook dat de nieuwe voorschriften doelmatig en flexibel genoeg zijn om op onvoorziene marktontwikkelingen en financiële innovaties in te spelen door onderscheid te maken tussen kaderbeginselen en technische uitvoeringsmaatregelen. In de richtlijnvoorstellen inzake zekerheden (door de Commissie aangenomen op 27 maart 2001), prospectussen (zie verder) en marktmisbruik (aangenomen op 30 mei 2001) is reeds rekening gehouden met de wezenlijke aspecten van de nieuwe aanpak die door de Lamfalussy-commissie is bepleit.

32 Bij het verlenen van uitvoeringsbevoegdheid aan de Commissie legt de Raad vaak als voorwaarde op dat de Commissie samenwerkt met een door de Raad ingesteld comité van nationale ambtenaren. Deze comités – inmiddels 380 in getal – hebben een vertegenwoordiger van de Commissie als voorzitter. We onderscheiden comités met raadgevende bevoegdheid, met beheersbevoegdheid en met reglementeringsbevoegdheid.

langrijkste hoofdelementen en basisbeginselen bevat en uitvoeringsregelgeving waarin de meer technische details terechtkomen, ook wordt er een scheiding van functies en verantwoordelijkheden aan verbonden. De uitvoeringsregelingen worden in wezen door een ander orgaan vastgesteld dan het orgaancomplex dat de basiswetgeving vaststelt.

## 5.2. Het Witboek Europese Governance

Het in juli 2001 door de Commissie uitgebrachte Witboek Europese Governance<sup>33</sup> borduurt in feite op een aantal punten voort op de ideeën uit het Lamfalussy-rapport. Het Witboek is een belangrijk document over de fundamentele beginselen en verdere ontwikkeling van het commu-

nautaire bestuur. Het Witboek signaleert dat de huidige communautaire structuren onder grote druk staan.<sup>34</sup> De kloof tussen Brussel en de burgers in de lidstaten groeit, de lidstaten nemen vaak onvoldoende verantwoordelijkheid voor communautaire besluitvorming en die besluitvorming en uitvoering ervan is vaak verre van doeltreffend, transparant en gecoördineerd. De voorstellen die in het Witboek worden gedaan om hierin structurele verbetering aan te brengen, zijn gebaseerd op vijf beginselen: openheid,<sup>35</sup> participatie,<sup>36</sup> verantwoordingsplicht,<sup>37</sup> doeltreffendheid<sup>38</sup> en samenhang.<sup>39</sup> Elk van deze beginselen is, in de ogen van de Commissie, van groot belang om een democratischer vorm van Governance tot stand te brengen. Zij liggen ten grondslag aan de democratie en de

33 *PbEG* 2001, C 287/7 'Governance' heeft als (niet vertaalbaar) begrip betrekking op de regels, processen en gedragingen die van invloed zijn op de manier waarop bevoegdheden op Europees niveau worden uitgeoefend, waarbij het met name gaat om openheid, betrokkenheid, verantwoordingsplicht, doeltreffendheid en samenhang

34 Zo laten de steeds lagere opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en het Ierse 'no' bij het referendum volgens het Witboek zien dat de kloof tussen de Unie en haar burgers steeds groter wordt. In de ogen van het publiek is, naar de inschatting van de Commissie, de Unie niet in staat in wezenlijk belangrijke zaken doeltreffend op te treden, zoals bij de bestrijding van werkloosheid, bedreiging van de voedselveiligheid, criminaliteit, de conflicten in de achtertuin van de EU, of de rol van de Unie in de wereld. Wanneer de Unie wel doeltreffend optreedt, zo oordeelt de Commissie, wordt het resultaat maar zelden gezien als haar verdienste. Zie voor deze en nadere analyses het *Witboek Europese Governance*, p. 5

35 Volgens de Commissie betekent dit dat de instellingen meer openheid moeten betrachten bij hun werkzaamheden. Samen met de lidstaten zouden zij actief moeten communiceren over wat de EU doet en welke besluiten zij neemt. Hun taalgebruik moet begrijpelijk zijn voor het grote publiek. Dit is met name van belang om het vertrouwen in de complexe instellingen te vergroten.

36 Dit houdt in dat de kwaliteit, de relevantie en de doeltreffendheid van het EU-beleid worden bepaald door een brede participatie in elke fase van de besluitvorming, vanaf het eerste ontwerp tot de uitvoering. Grotere participatie zal leiden tot meer vertrouwen in het eindresultaat en in de instellingen die het beleid ontwikkelen. Cruciaal voor participatie is de mate waarin de centrale overheid de samenleving betreft bij de ontwikkeling en uitvoering van het EU-beleid.

37 Daarbij gaat het er in de ogen van de Commissie vooral om dat de rolverdeling in het wetgevings- en het uitvoeringsproces moet worden verduidelijkt. Elke EU-instelling moet uitleggen wat zij doet in Europa en daar de verantwoordelijkheid voor nemen. Maar er is ook behoefte aan meer duidelijkheid en verantwoordelijkheid van de lidstaten en alle andere partijen die betrokken zijn bij de ontwikkeling en de uitvoering van het EU-beleid, op welk niveau dan ook.

38 Dit beginsel houdt in dat het beleid doeltreffend moet zijn en op het juiste moment moet komen. Het moet de gewenste resultaten opleveren op basis van duidelijke doelstellingen, een evaluatie van het toekomstige effect en, zo mogelijk, van ervaringen in het verleden. Ook het uitvoeren van het EU-beleid op een evenredige manier en het nemen van besluiten op het juiste niveau zijn bepalend voor de doeltreffendheid.

39 In de woorden van de Commissie: 'beleid en maatregelen moeten samenhangend zijn en gemakkelijk te begrijpen. Samenhang in het beleid van de EU wordt steeds belangrijker: er zijn meer taken bijgekomen, de uitbreiding zal tot een grotere diversiteit leiden, problemen zoals klimatologische en demografische veranderingen overstijgen het sectorale beleid waarop de Unie is gebouwd, regionale en lokale autoriteiten zijn steeds meer betrokken bij het EU-beleid. Samenhang vraagt om politiek leiderschap en een groot verantwoordelijkheidsgevoel bij de instellingen, die moeten zorgen voor een consistente aanpak in een complex systeem.'

rechtsstaat in de lidstaten, maar zijn van toepassing op alle bestuursniveaus mondiaal, Europees, nationaal, regionaal en lokaal

### 5 2 1 De uitvoering van de beginselen van het Witboek

Uitvoering van die beginselen – met name die van de participatie, doeltreffendheid en samenhang – heeft volgens de Commissie ook betekenis voor de wijze waarop communautaire regelgeving tot stand wordt gebracht. De Europese Unie zal, in de ogen van de Commissie, ook in de toekomst worden beoordeeld op het daadwerkelijk effect van haar regelgeving. Daarom dient de Unie voortdurend aandacht te besteden aan het verbeteren van de kwaliteit, de doelmatigheid en de eenvoud van haar wetgeving. De Commissie stelt in het Witboek een aantal concrete maatregelen tot verbetering voor. Ten eerste zou bijvoorbeeld nauwkeuriger geanalyseerd moeten worden of communautaire wetgeving voor een bepaald probleem wel noodzakelijk is, en nadrukkelijker moeten worden afgewogen tegen de kosten en lasten die wetgeving met zich meebrengt. Ten tweede zou er meer aandacht moeten worden besteed aan alternatieve interventiemogelijkheden die geen wetgeving met zich brengen. Wanneer wel tot wetgeving wordt besloten, is het, volgens de Commissie, van het grootste belang dat het juiste type regelingsinstrument wordt gebruikt. Wanneer communautaire regelgeving noodzakelijk is, dan zou volgens de Commissie het gebruik van verordeningen moeten worden overwogen in gevallen waarin uniforme toepassing en rechtszekerheid in de gehele Unie gewenst zijn.<sup>40</sup> Voor andere gevallen komt – voorzover het Verdrag de keuze laat – het richtlijninstrument meer in aanmerking. Ook moet er volgens de Commissie vaker gebruik worden gemaakt van de notie van ‘basiswetgeving’ zoals we die ook aantreffen in de Lamfalussy-voorstellen. Een breder gebruik van zogenoemde ‘kaderrichtlijnen’ en ‘primaire’ wetgeving die zich beperkt

tot essentiële aspecten (basisrechten en -verplichtingen, voorwaarden voor de tenuitvoerlegging ervan), waarbij het aan de uitvoerende macht wordt overgelaten om de technische details in te vullen door middel van ‘afgeleide’ maatregelen, zou bij kunnen dragen aan de versnelling en streamlijning van communautaire wetgevingsprocedures. Onder bepaalde voorwaarden kunnen de technische uitvoeringsmaatregelen en regels dan worden voorbereid binnen het kader van *co-regulering*. Onder *co-regulering* verstaat de Commissie in dit verband de combinatie van ‘wetgevings- en regelgevingsmaatregelen’ met maatregelen die door de betrokkenen zelf worden genomen op basis van hun eigen praktijkervaring. Dit leidt vaak tot betere naleving, zelfs wanneer de gedetailleerde regels niet-bindend zijn.<sup>41</sup> Om tot *co-regulering* te kunnen komen, is vaak wel ‘zachte’ regelgeving nodig, die aan de betrokkenen ruimte geeft om binnen de communautaire kaders tot zelfregulering te komen.

Ook is een open methode van coordinatie gewenst bij het tot stand brengen van communautaire regelgeving, waarbij de Commissie wetgevingsprioriteiten en –programma’s afstemt met (kandidaat)lidstaten. Een bijzonder belangrijke pijler onder de verbeteringsvoorstellen van de Commissie is het opbouwen van een sterke evaluatie- en feedbackcultuur om de effecten van de regelgeving in de praktijk te kunnen meten en mee te kunnen nemen bij mogelijke herzieningsoperaties. Ook zijn processen van communautaire regelgeving gebaat bij snellere procedures (bijvoorbeeld door in de codificatieprocedure niet twee maar slechts één goedkeuringslezing met mogelijke direct aansluitende conciliatie te hebben) en de intrekking van voorstellen indien die de evenredigheids- of subsidiariteitsstoets niet doorstaan.

### 5 2 2 Nieuwe vormen van uitvoering van communautaire regelgeving

De effectiviteit – en daarmee ook de kwaliteit – van regelgeving is vanzelfsprekend

40 Dit kan met name belangrijk zijn voor de voltooiing van de interne markt en biedt het voordeel dat de vertraging bij de omzetting van de richtlijnen in nationale wetgeving voorkomen wordt.

41 Het concept van *co-regulering* werd bijvoorbeeld reeds toegepast op terreinen zoals de interne markt (overeenstemming over productnormen in het kader van de zogenoemde nieuwe ampak-richtlijnen) en het milieu (vermindering uitstoot motorvoertuigen).

in hoge mate afhankelijk van de manier waarop die wordt uitgevoerd. Aan daadwerkelijke en gecoördineerde uitvoering van EG-regels ontbreekt het nogal eens in de lidstaten waardoor zeer ongewenste divergenties tussen lidstaten ontstaan.<sup>42</sup> In verband met de uitvoeringsproblemen die rijzen bij communautaire regelgeving ziet de Commissie dan ook ruimte voor de oprichting van nieuwe autonome Europese bestuursorganen – ‘regelgevende’ organen geheten – die op duidelijk afgebakende gebieden zelf communautaire regels toe kunnen passen en ten uitvoer leggen. Dit dan in de plaats van de lidstatelijke bestuursorganen of autoriteiten die nu de uitvoering van EG-regelgeving meestal voor hun rekening nemen. In tegenstelling tot wat de naam doet vermoeden, krijgen deze organen geen bevoegdheid om regels te stellen, maar om – Europa-wijd – individuele besluiten te nemen. Ze lijken daarmee wel wat op de Nederlandse zelfstandige bestuursorganen. Samen met deze maatregelen stelt de Commissie ook voor om een verscherpt vervolgingsbeleid te voeren bij schendingen van de implementatieplicht. Ook dat kan volgens de Commissie substantieel bijdragen aan betere (uitvoering van) communautaire regelgeving.

### 5.2 3. Actieplan voor betere regelgeving. hoe nu verder?

De plannen die de Commissie ontvouwt in het Witboek hebben – daar is het een Witboek voor – nog een hoog tekentafelgehalte. De Commissie wil haar plannen voor het stroomlijnen van de communautaire regelgevingsprocedures en de toepassing van communautaire regels echter al wel op korte termijn nader concreetiseren. Aan de Europese Raad van Laken zal eind dit jaar een concreet actieplan voor betere regelgeving worden voorgelegd. Dat actieplan zal vooral gericht zijn op de bevordering van het gebruik van meer verschillende beleidsinstrumenten (verordeningen,

‘kaderrichtlijnen’, zachte wetgeving, co-reguleringsmechanismen) en het ontwikkelen van een kader en richtsnoeren voor de verhouding tussen basiswetgeving en uitvoeringsregelingen. Ook is de Commissie bezig met de ontwikkeling van een ambitieus hercodificatieprogramma. Dat programma houdt in dat veel van de vóór 2000 vastgestelde communautaire wetgeving wordt herzien en vereenvoudigd<sup>43</sup> met behulp van snelle procedures bij de Raad en het Europees Parlement. Verder roept de Commissie de Raad en het Europees Parlement op om – daar waar de Commissie basiswetgeving voorstelt – die basiswetgeving ook daadwerkelijk tot essentiële elementen te beperken. Voorts worden de lidstaten opgeroepen om bij de tenuitvoerlegging van de gemeenschapswetgeving overbodige details of complexe administratieve vereisten te vermijden.

## 6. Conclusies: nieuwe wetgevingsprocedures en regelinginstrumenten voor de EU?

Wat valt er nu te concluderen uit de discussies over de kwaliteit van communautaire regelgeving? Ten eerste is er, zo dunkt me, sprake van reële communautaire wetgevingsproblemen, die steeds groter worden ten gevolge van de intensiever wordende samenwerking en het toenemende regelvolume.<sup>44</sup> Zo valt te wijzen op het gebrek aan transparantie van de communautaire wetgevingsprocessen en de daarmee gepaard gaande legitimiteitsproblemen bij de toepassing van de communautaire regels in de lidstaten. Andere problemen vormen het gebrek aan onderlinge afstemming tussen de communautaire regels, de ‘stille verliezen’ ten gevolge van problemen bij de uitvoering en handhaving van de regelingen, het verschijnsel van de overregulering en fragmentatie, het gebrek aan terugkoppeling van ervaringen die in de praktijk met de regels worden opgedaan, de lage toegankelijkheid van

42 Dit kan bijvoorbeeld gebeuren indien een richtlijn die een totaal geharmoniseerde regeling binnen de EG beoogt op zeer verschillende wijzen omgezet, gehandhaafd of uitgevoerd wordt door de lidstaten. Zie ook het eerder genoemde rapport Voermans e.a., a.w. 2000 waarin in verband met de daarin gesignaleerde uitvoeringsproblemen wordt gesproken van ‘stille verliezen’.

43 Bijvoorbeeld door middel van (zuivere) codificatie, of het bijeenbrengen van verschillende deelbesluiten in een gemitigeerde nieuwe regeling.

44 Zie Xanthaki, a.w. 2001, p. 676.

communautaire regelingen, de interpretatieproblemen en -verschillen die ten gevolge van gebreken in de redactionele kwaliteit van de regelingen optreden en de lage prioriteit die het onderwerp kwaliteit van regelgeving bij communautaire instellingen kent, om maar eens enkele van de geboekstaafde problemen van communautaire regels te noemen<sup>45</sup>

Stuk voor stuk gaat het hier om problemen die een serieuze bedreiging vormen voor de effectiviteit van communautaire regels. Of je dan die problemen duidt als kwaliteitsproblemen, zoals we in Nederland geneigd zijn te doen, of als effectiviteits- en legitimiteitsproblemen, zoals de Commissie en het Parlement dat meer recentelijk plegen te doen, voegt dan weinig toe of doet weinig af aan de constatering. Hoogstens geeft het een indicatie voor de richting waarin de structurele oorzaken moeten worden gezocht.

Een tweede conclusie die kan worden getrokken, is dat de oplossingen die tot nu toe zijn bedacht om de kwaliteit van communautaire regelgeving te verbeteren op hun beurt weinig effectief zijn. De wetstechnische richtsnoeren uit het Interinstitutionele akkoord inzake de redactionele kwaliteit van EG-besluiten zijn beperkt en leven (nog) niet bij diegenen die er mee moeten werken. Ook de deregulering in de SLIM-werkgroepen komt nog maar aarzelend van de grond.

Dat brengt me tot een derde conclusie. Al zijn de gehanteerde remedies nog weinig effectief, de problemen van communautaire wetgeving staan inmiddels wel hoger op de agenda. De discussie over de kwaliteit van communautaire wetgeving lijkt de afgelopen twee jaar wel een nieuwe wending te hebben genomen. De oorzaken voor de wetgevingsproblemen worden niet meer zozeer in de uitwendigheden van de regels gezocht (overregulering, redactionele kwaliteit, toegankelijkheid et cetera), maar er is een tendens om meer dan voorheen te kijken naar de dieper gelegen oorzaken van de problemen. Zo

worden steeds meer principiële vragen gesteld over de institutionele structuur en huidige opzet van de wetgevingsprocessen in het EG-Verdrag. Is die nog wel berekend op de manier waarop nu wordt samengewerkt in de Europese Unie en op de aanstaande toetreding van de nieuwe lidstaten? Het Europees Parlement heeft over die institutionele structuur en de daaruit voortvloeiende opzet van de wetgevingsprocessen al meerdere malen zijn zorg uitgesproken.<sup>46</sup> Het Parlement vreest een toenemende verlamming van het huidige besluitvormingssysteem van de Unie ten gevolge van de uitbreiding van de monetaire en politieke bevoegdheden van die Unie en de aanstaande toetreding van nieuwe lidstaten.<sup>47</sup> Een grondige evaluatie en heroverweging van die structuren is volgens het Parlement dringend noodzakelijk. Ook het Witboek Europese Governance ziet de oorzaak van veel wetgevingsproblemen gelegen in de huidige structuur en praktijk van communautaire besluitvormings- annex wetgevingsprocessen. Die besluitvormingsstructuur is soms te complex en traag om politiek of beleidsmatig tamelijk ongevoelige, maar belangrijke, technische uitvoeringsregels snel tot stand te kunnen brengen en implementeren. Ook andere wetgevingsprocedures hebben te lijden van onnodige vertragingen. Het Lamfalussy-rapport concludeert zelfs dat de wetgevingsprocedures op het terrein van de regulering van het effectenverkeer niet werken. Mede tegen die achtergrond, en dat kan hier als vierde conclusie gelden, zoeken documenten zoals het Witboek Europese Governance de oplossing voor een aantal van de gesignaleerde wetgevingsproblemen meer en meer in de herstructurering van communautaire wetgevingsprocessen. Belangrijkste elementen in die voorstellen van het Witboek zijn het onderscheid tussen basis- of kaderwetgeving en uitvoeringswetgeving en een daarmee conforme procedure van vaststelling, de voorstellen voor het gebruik van alternatieve regelingsinstrumenten (en combi-

45 Zie bijvoorbeeld De Wilde, *a w* 2000 en W Voermans e a, *a w* 2000

46 Zie onder andere de Resolutie over het besluitvormingsproces in de Raad in een uitgebreide Unie, *PbEG* 1999, C 150, p. 353 e v en de Resolutie over verbetering van het functioneren van de instellingen zonder wijziging van het Verdrag, *PbEG* 1999, C 219, p. 427 e v

47 De Resolutie over het besluitvormingsproces in de Raad in een uitgebreide Unie, *PbEG* 1999, C 150, p. 353

naties daarvan), een 'open' wetgevings-agenda van de Commissie, de versnelling van de codecisieprocedure en het opzetten van autonome communautaire bestuursorganen die zorg dragen voor de uitvoering van bepaalde communautaire regelingen

## 7. De oplossing in zicht?

De voorstellen uit het Witboek Europese Governance gaan vrij ver, maar wat opvalt, is dat de voorgestelde verbeteringen grotendeels binnen de bestaande Verdragsstructuur zijn aan te brengen. Aan de verdragsbasis die op de verschillende terreinen van de EU-beleidsvoering de bevoegdheden geeft om regelgevend op te treden, wordt in feite niet gesleuteld. De voorstellen van de Commissie lijken die verdragsbasis – met uitzondering van het voorstel om de codecisieprocedure met één lezing terug te brengen – als een gegeven te beschouwen. Enerzijds is dat verstandig, omdat het EG-Verdrag een subtiele mengeling geeft van communautaire regelingsbevoegdheden en lidstatelijke autonomie die per aangelegenheid – met reden – heel verschillend kan zijn ingevuld en waarop ook het gekozen regelingsinstrument (richtlijn of verordening of anderszins) is afgestemd. Aan de andere kant kan men zich, in koor met de analyses van de EP-resoluties, het Lamfalussy-rapport en het Witboek Europese Governance, afvragen hoe lang de Unie nog toe kan met de constitutionele verdragsbasis van een – naar origine – *Economische Gemeenschap* van lidstaten. Nu die Unie via de tweede en derde pijler steeds meer beleidsterreinen bestrijkt – en materieel in nog weer meer aanveiwante beleidsterreinen binnendringt – rijst de vraag in hoeverre de besluitvormingsarrangementen die in de jaren vijftig van de vorige eeuw zijn uitgedacht om juist een beperkte Economische Gemeenschap tot stand te kunnen bren-

gen, in het huidige tijdsgewricht nog volstaan. Die besluitvormingsarrangementen zijn – naar mijn oordeel – niet bij machte tegemoet te komen aan de eisen die in de huidige Europese Unie aan democratische, transparante en effectieve wetgevingsprocessen worden gesteld. Ten eerste vergen die processen nu nog zo veel tijd dat ze vaak niet in staat zijn het tempo van de integratie voldoende bij te houden, dan wel het integratieproces adequaat te ondersteunen. Ook worden de bestaande arrangementen in de praktijk van binnenuit uitgehouden door de wijze waarop de Europese Raad de Unie beïnvloedt.

Als kaders voor transparante en democratische besluitvorming schieten de huidige wetgevingsprocessen tekort, vooral ook omdat ze geen heldere principiële verdeling aanbrengen tussen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Unie enerzijds en die van de lidstaten anderzijds. Juist het – vage – subsidiariteitsbeginsel bewijst dat door zijn formulering en praktijk uit dat beginsel zijn moeilijk concrete, juridische maatstaven en daarmee ook toetsingsnormen voor bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de Unie af te leiden.<sup>48</sup> Noch de rechter, noch de burger kan er veel houvast aan ontleenen. Ook leeft het niet bij Europese burgers, die vaak noch de instellingen, noch hun bevoegdheden kennen. Door de gekozen bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling en de daarmee gepaard gaande wijze van besluitvorming is en blijft Europa vooral een overheid voor overheden. Zou je dat willen veranderen, dan moet het roer helemaal om. Dan zou het Verdrag ook veel ingrijpender moeten worden gewijzigd dan nu in het Witboek wordt voorgesteld. De kansen daarop lijken me – als we de Intergouvernementele Conferenties van de afgelopen twee jaar overzien – vooralsnog erg klein.

48 Zie voor deze inschatting ook VJ J M Bekkers, H T P M van den Hurk & G Leenknecht, 'Oorsprong en toekomst van het subsidiariteitsbeginsel in de Europese Unie', in VJ J M Bekkers, H T P M van den Hurk & G Leenknecht, *Subsidiariteit en Europese integratie*, Zwolle WE J Tjeenk Willink 1995, p 38-39