

Vergaderjaar 2025–2026

21 109

Uitvoering EU-Richtlijnen

Nr. 272

VERSLAG VAN DE RAPPORTEUR

Vastgesteld 16 september 2025

Inleiding

Hierbij bied ik mijn eindverslag aan als rapporteur van de commissie Europese Zaken (EUZA) voor het kennisthema «Implementatie van EU-wet- en regelgeving».

Uitvoeringsproblematiek van Europese wet- en regelgeving in Nederland openbaart zich met enige regelmaat pas in de implementatiefase. Problemen, die mogelijk voorkomen hadden kunnen worden als de uitvoeringsaspecten eerder en beter meegenomen zouden zijn. Het **doel** van mijn rapporteurschap was uit te zoeken hoe de kennis en expertise van uitvoeringsorganisaties en medeoverheden wordt meegenomen in het Europese besluitvormingsproces; wat mogelijke verbeterpunten zijn om hun positie te versterken; én wat de Tweede Kamer kan doen om meer grip te krijgen op de uitvoeringsaspecten en andere effecten van EU-wet- en regelgeving op Nederland.

Zoals toegelicht in mijn tussentijds verslag¹ van 22 mei 2025, heb ik hiertoe een drietal activiteiten ontplooid, te weten: een voorbereidend expertgesprek en beknopt literatuuronderzoek (o.a. IOB rapport Grip door Begrip)², diepte-interviews met een aantal (uitvoerings)organisaties en medeoverheden over hun positie in het Europese besluitvormingsproces, én de ontwikkeling van een EU-wetenschapstoets. Na aanbieding van dat verslag stonden nog twee activiteiten open, namelijk de presentatie van mijn bevindingen op de Dag van de Publieke Dienstverlening op 4 juni jl., en het gereed maken van de EU-wetenschapstoets voor een pilot. Omdat

¹ Tussentijds verslag van de rapporteur over het kennisthema Implementatie van EU-wet- en regelgeving, Kamerstuk 21 109, nr. 271.

² Kamerbrief Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) rapport Grip door Begrip en uitstel beleidsreactie, Vaststelling van de Begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2025, Kamerstuk 36 600 V, nr. 56, 11 december 2024.

de kabinetsreactie³ op het IOB rapport «Grip door Begrip» niet meer meegenomen kon worden in het tussentijds verslag, gebeurt dat in dit eindverslag.

In het eindverslag ga ik eerst in op de activiteiten die zijn uitgevoerd na het tussentijds verslag, daarna volgen mijn hoofdbevindingen en aanbevelingen. In de bijlage vindt u de opzet van de EU-wetenschapstoets zoals die gebruikt gaat worden in de pilot.

1. Ondernomen activiteiten

Presentatie op Dag van de Publieke Dienstverlening

Op de Dag van de Publieke Dienstverlening zijn de hoofdbevindingen van mijn tussentijds verslag gepresenteerd tijdens de workshop *EU-wet-en regelgeving als kans: hoe nieuwe EU-regels je dienstverlening transformeren en versterken*.⁴ De hoofdbevindingen en het voorstel voor de EU-wetenschapstoets als nieuw kennisinstrument voor de Tweede Kamer werden positief door het publiek ontvangen.⁵ De presentaties van de directeur van de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), de directeur Digitale overheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de discussie daarna, leverden een aantal interessante punten op over de inbreng en positie van uitvoeringsorganisaties in het EU-besluitvormingsproces.

Zo blijkt de RDW goed aangehaakt te zijn bij Europese en internationale ontwikkelingen, mede omdat de RDW met andere nationale registratie- autoriteiten verenigd is in een EU- en internationaal netwerk. Als netwerk trekt men samen op in de beleidsvormende fase. De RDW heeft een interne EU-monitor, beschikt over voldoende capaciteit om invloed uit te oefenen en onderhoudt over het algemeen goede contacten met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De directeur signaleert dat er een nieuwe set EU-regels op de sector afkomt met veel gevolgen voor de uitvoering en handhaving. Op nationaal niveau moeten daarom scherpe keuzes worden gemaakt. Hij merkt op dat recente EU-wetgeving voor het wegverkeer zich kenmerkt door meer open normen dan voorheen. Dat maakt het lastiger voor de uitvoering, temeer omdat de Rijksoverheid de invulling daarvan met enige regelmaat doorschuift naar de uitvoeringsorganisaties. Volgens hem zou er **binnen de Rijksoverheid meer gezamenlijke verantwoordelijkheid moeten komen voor de uitvoering, met meer ruimte, middelen en capaciteit voor uitvoerders**. De directeur Digitale overheid bij BZK onderschreef de bovenstaande stelling, maar onderstreepte dat de uitvoerders door BZK goed betrokken worden bij alle EU-initiatieven inzake de digitale overheid.

Vanuit het rapporteurschap zijn twee stellingen ingebracht voor de discussie.

- *Stelling 1: De Rijksoverheid heeft geen idee van de uitvoeringsaspecten van EU-regelgeving bij de start van de onderhandelingen in Brussel.*

³ Kamerbrief kabinetsreactie IOB-rapport «Grip door Begrip» en periodieke rapportage over art. 3 van de Begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Kamerstuk 36 600 V, nr. 71, 16 mei 2025.

⁴ Dit is gedaan door de kenniscoördinator van de commissie EUZA, omdat ik onverwachts moest deelnemen aan het debat over de val van kabinet Schoof.

⁵ Klik hier voor een extern verslag.

Ongeveer de helft van de deelnemers aan de workshop was het hier mee eens. De BZK-directeur nuanceerde de stelling door te zeggen dat «geen idee» te ver gaat, maar dat het inderdaad moeilijk is de effecten voor de uitvoering in een vroeg stadium in te schatten. Uitvoeringsorganisaties zijn niet altijd nauw betrokken in de voorfase. De uitvoeringseffecten worden in het onderhandelingsproces duidelijker, of komen pas aan het licht bij de implementatie.

- *Stelling 2: De ministeries moeten elk jaar met de publieke dienstverleners de verwachte EU-ontwikkelingen bespreken, waarbij afspraken worden gemaakt over de betrokkenheid bij EU-wetgeving.*

Deze stelling kreeg grote instemming van het publiek. De directeurs RDW en BZK vonden zelfs dat dit vaker zou moeten gebeuren dan één keer per jaar. Er moet volgens hen sowieso **meer en structureler verbinding gezocht worden tussen beleid en uitvoering in het EU-traject.**

De EU-wetenschapstoets klaar voor de eerste pilot

De Kamer heeft de afgelopen jaren bij verschillende nieuwe EU-wetgevingsvoorstellen geworsteld met gebrekkige informatie over de praktische gevolgen van deze wetgeving voor Nederland. De meestal beschikbare EU-impact assessments laten onvoldoende zien hoe een EU-voorstel zich verhoudt tot specifieke nationale problematiek. Nationale impact assessments vanuit het kabinet komen vaak te laat om deze goed en tijdig te kunnen gebruiken in het politieke debat.

Als onderdeel van het rapporteurschap over de implementatie van EU wet- en regelgeving, is daarom samen met de EU-adviseurs van de Dienst Analyse en Onderzoek (DAO) en met parlement en Wetenschap een EU-wetenschapstoets ontwikkeld⁶. De EU-wetenschapstoets kan de Kamer een **zelfstandig handelingsperspectief** bieden. Het idee van de toets is dat Kamercommissies onafhankelijke wetenschappers kunnen inschakelen om in aanvulling op de beschikbare informatie, zoals het BNC-fiche van het kabinet, extra deskundig inzicht te krijgen in de bredere effecten van de EU-wetsvoorstellen voor Nederland. En dat op een moment dat de Kamer nog invloed heeft op de inzet van Nederland in het Europese besluitvormingsproces.

Procedure en opzet van de toets

Bij nieuwe EU-wetsvoorstellen waarbij de Tweede Kamer op basis van de beschikbare informatie vanuit Brussel en het kabinet vermoedt dat de effecten voor Nederland groot kunnen zijn (ook voor andere sectoren dan het beleidsterrein waarvoor de regelgeving ontwikkeld is), kan een vaste Kamercommissie in de procedurevergadering besluiten tot het inzetten van de EU-wetenschapstoets.

Dit verzoek wordt vervolgens uitgezet bij Parlement en Wetenschap, dat twee onafhankelijke wetenschappers aanzoekt om de EU-wetenschapstoets uit te voeren. Vanuit de Kamercommissie treden twee Kamerleden of rapporteurs op als begeleiders bij de toets, maar zij hebben geen inhoudelijke betrokkenheid. De EU-adviseur van de betreffende vaste Kamercommissie ondersteunt het proces. De toets

⁶ Parlement en Wetenschap is het samenwerkingsverband tussen zes nationale wetenschapsorganisaties en de Tweede Kamer. Parlement en Wetenschap wil wetenschappelijke inzichten een prominente plaats geven in het parlementaire proces via een aantal instrumenten, waaronder de wetenschapstoets. Zie voor meer informatie: <https://parlementenwetenschap.nl/>

wordt binnen 6 weken uitgevoerd. Als de EU-wetenschapstoets is afgerond, wordt het formulier geagendeerd op de procedurevergadering. Voorts kunnen de wetenschappers hun oordeel nog mondeling toelichten, indien de Kamercommissie dit wenst.

De EU-wetenschapstoets bestaat uit twee delen: deel 1 bevat de reeds beschikbare informatie uit de effectbeoordeling van de Europese Commissie (EU-impact assessment), deel 2 bevat informatie uit het BNC-fiche en de antwoorden die door de onafhankelijke wetenschappers zijn ingevuld. In de bijlage is het formulier opgenomen.

De toets zal eerst bij wijze van pilot worden uitgevoerd op zich hiervoor lenende nieuwe EU-wetgevingsvoorstellen. **Op 3 september heeft de vaste Kamercommissie KGG ingestemd met een pilot voor de EU-wetenschapstoets op het dossier Klimaatdoel 2024.** Het voornemen is om het komende half jaar (t/m maart 2026) nog een aantal pilot EU-wetenschapstoetsen te laten uitvoeren, na besluit hiertoe door de betreffende vaste Kamercommissie. Naar afloop van de pilotfase zal een evaluatie van de EU-wetenschapstoets plaats vinden. Op basis van deze evaluatie zal de commissie EUZA een besluit nemen of deze nieuwe toets aan het instrumentarium van Parlement en Wetenschap wordt toegevoegd.

Kabinetsreactie op het IOB-rapport Grip door Begrip

Zoals vermeld in mijn tussentijds verslag, constateert het rapport van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) «Grip door Begrip», dat er **ruimte is voor verbetering van de positie van medeoverheden, uitvoeringsorganisaties en agentschappen in het beleidsbeïnvloedingsproces.** Het rapport signaleert dat zowel medeoverheden (via het traject dat leidt tot het opstellen van een BNC-fiche) als uitvoeringsorganisaties (via het moederministerie) weliswaar erkende posities hebben binnen de formele EU-coördinatiestructuur van Nederland, maar dat hun structurele betrokkenheid en effectieve invloed op EU-beleidsvorming beperkt en wisselend is. Medeoverheden zouden volgens het rapport vooral baat hebben bij meer transparantie en structurele terugkoppeling vanuit ministeries over hoe hun input is verwerkt in het nationale EU-standpunt. Voor uitvoeringsorganisaties beveelt het rapport aan systematisch overleg te voeren met deze organisaties in de voorbereiding van standpunten, vooral bij beleidsvoorstellen die grote gevolgen kunnen hebben voor de uitvoering. Ook zou hun praktijkkennis en signalerende functie beter benut kunnen worden. Het zou beter zijn hen als kennispartners te beschouwen in plaats van uitvoerders. Het rapport benadrukt dat **een meer inclusieve en brede afstemming binnen Nederland kan bijdragen aan een sterker en beter geïnformeerd Nederlands EU-standpunt, met meer draagvlak en betere uitvoerbaarheid als gevolg.**

In zijn reactie op het IOB-rapport stelt het kabinet dat het zich actief inzet voor het betrekken van medeoverheden en uitvoeringsorganisaties bij het Europese besluitvormingsproces. «Ook binnenlands zet het kabinet zich in om tijdens Europese besluitvormingsproces met zoveel mogelijk actoren gezamenlijk tot een gedragen Nederlands standpunt te komen. Hierbij worden onder meer medeoverheden, uitvoerings- en handhavingsorganisaties en sociale partners actief betrokken.»⁷ Verder benoemt het kabinet dat de medeoverheden VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen

⁷ Kamerbrief kabinetsreactie IOB-rapport «Grip door Begrip» en periodieke rapportage over art. 3 van de Begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Kamerstuk 36 600 V, nr. 71, 16 mei 2025, p.5.

standaard betrokken worden bij het opstellen van het BNC-fiche, dat er gedurende het hele Europese besluitvormingsproces gestreefd wordt naar een brede afstemming, en dat de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van Europese voorstellen reeds in een vroeg stadium worden meegewogen.

Hoewel het kabinet wél het belang van structurele betrokkenheid van deze partijen onderstreept en het hun rol bij de vorming van het Nederlandse EU-standpunt bevestigt, kondigt het geen nieuw beleidskader aan en zegt het kabinet in zijn reactie ook niets over hoe het deze doelen in de praktijk wil realiseren. De kabinetsreactie sluit af met de zin dat er interdepartementaal aan de opvolging van deze aanbevelingen gewerkt zal worden.

2. Hoofdbevinding: het vroegtijdig en structureel betrekken van medeoverheden en uitvoeringsorganisaties voor een beter zicht op de uitvoering en uitvoeringsaspecten van EU-wetgevingsvoorstellen op Nederland is noodzakelijk

In het tussentijds verslag (p. 5–7) werd al geconstateerd dat de positie van medeoverheden en uitvoeringsorganisaties weliswaar grote variëteit laat zien in de actieve of passieve betrokkenheid van deze zeer van elkaar verschillende actoren bij de Nederlandse EU-standpuntbepaling en het EU-besluitvormingsproces, maar ook dat er veel ruimte voor verbetering is om uitvoeringsorganisaties en uitvoeringsaspecten structureel mee te nemen. Dit beeld werd bevestigd op de Dag van de Publieke Dienstverleners waar gesteld werd dat er binnen de Rijksoverheid meer gezamenlijke verantwoordelijkheid moet komen voor de uitvoering, met meer ruimte, middelen en capaciteit voor uitvoerders. Daarnaast werd voorgesteld dat ministeries op reguliere basis met de uitvoeringsorganisaties de verwachte EU-ontwikkelingen bespreken, waarbij afspraken worden gemaakt over de betrokkenheid bij EU-wetgeving. Het doel is meer en structurele verbinding te zoeken tussen beleid en uitvoering in het EU-traject.

Dit betekent dat uitvoeringsorganisaties en medeoverheden zelf, maar ook de ministeries waaronder deze organisaties vallen én het Ministerie van Buitenlandse Zaken als coördinerend ministerie voor Europese samenwerking *alles* in het werk moeten stellen om de uitvoeringsproblematiek vanaf het begin van het EU-onderhandelingsproces tot en met de implementatie van wetgeving serieus te nemen door de betrokken partijen te blijven informeren, raadplegen en actief te betrekken. Iets wat het IOB-rapport ook aanbeveelt en het kabinet in zijn reactie op het IOB-rapport zegt te doen, maar niet nader concretiseert.

Daarnaast constateer ik dat ook de Tweede Kamer zelf meer zicht en grip zou moeten krijgen op de uitvoeringsaspecten van EU-wetgeving en de bredere gevolgen hiervan voor Nederland. Naast de aanbevelingen uit het tussenrapport, die ik hieronder deels zal herhalen, zou de nieuwe EU-wetenschapstoets (na de pilot) hier een praktisch handvat voor kunnen bieden.

3. Aanbevelingen van de rapporteur

Het rapporteurschap en de verrichte activiteiten hebben bruikbare kennis, inzichten én een potentieel nieuw kennisinstrument voor de Tweede Kamer opgeleverd. Omdat de komende maanden de wetgevingsagenda van de Europese Commissie 2024–2029 wordt uitgerold en de Europese Commissie vol inzet op de vereenvoudiging van regelgeving, het verminderen van de administratieve lasten en de verbetering van de

uitvoering van EU-regels, is het zaak als Tweede Kamer **extra** alert te zijn op de uitvoeringsaspecten en andere effecten voor Nederland.

De bevindingen leiden tot de volgende aanbevelingen:

Aanbevelingen aan de commissie Europese Zaken

- *Meer structurele aandacht voor de uitvoering en uitvoeringseffecten bij EU-wetgevingsvoorstellen tot en met de implementatie van EU-wetgeving in nationale wetgeving in de Tweede Kamer is nodig.*

Als de Tweede Kamer van mening is, vermoedt of signalen krijgt dat de impact van een EU-wetgevingsvoorstel op Nederland groot zal zijn, kan de Tweede Kamer de volgende **acties** uitvoeren:

- het kabinet vragen de paragraaf in het BNC-fiche over de implicaties van EU-wetgeving voor de regeldruk, uitvoering en handhaafbaarheid nader te expliciteren en/of vragen de Tweede Kamer zo snel mogelijk een uitvoeringstoets/pre-toets/quick scan van het EU-voorstel te sturen in aanvulling op de EU-impact assessment.
- de door Kamercommissie benoemde EU-rapporteurs op EU-wetgevingsdossiers kunnen in hun onderzoek expliciet aandacht besteden aan uitvoerings – en regionale aspecten van een voorstel.
- de kwartaaloverzichten «Implementatie EU-wetgeving» waar ingegaan wordt op de oorzaken van implementatieachterstanden en inbreukprocedures beter benutten door kritische vragen hierover te stellen aan het kabinet of een brief voor nadere toelichting namens de Kamercommissie te sturen.
- *Als blijkt dat de **pilot** met de EU-wetenschapstoets een succes is kan deze als een standaard nieuw EU-instrument opgenomen in het instrumentarium van Parlement en Wetenschap, en ingezet worden bij de behandeling van nieuwe EU-voorstellen.*
- *De commissie EUZA zal in haar coördinerende rol voor Europese samenwerking met een brief dit eindrapport en het tussenrapport aan de vaste Kamercommissies verspreiden om zo aandacht te vragen voor uitvoeringsproblematiek bij Europese wetgeving.*

Aanbevelingen aan het kabinet

- Het kabinet wordt aanbevolen meer regie te nemen en uitvoeringsorganisaties en medeoverheden actief, transparant en volledig te betrekken vanaf de vroege (voor)fase van het EU-besluitvormingsproces tot en met de implementatie.
- Verder kan het kabinet zich ook inspannen om in het BNC-fiche uitvoerigere informatie over uitvoeringsaspecten bij een nieuw EU-voorstel te verschaffen en/of actief proberen te verkrijgen in dit stadium.
- Daarnaast is het de aanbeveling dat het kabinet meer gezamenlijke verantwoordelijkheid zou kunnen nemen voor de uitvoering in EU-trajecten, met meer ruimte, middelen en capaciteit voor uitvoerders.
- Tot slot kan het kabinet er bij de ministeries op aandringen dat zij op reguliere basis met de uitvoeringsorganisaties de verwachte EU-ontwikkelingen bespreken, waarbij afspraken worden gemaakt over de betrokkenheid bij EU-wetgeving, voor zover dit nog niet het geval is.

De rapporteur,
Dassen

De EU-wetenschapstoets bestaat uit twee delen: deel 1 bevat de reeds beschikbare informatie uit de effectbeoordeling van de Europese Commissie (impact assessment EU), deel 2 bevat informatie uit het BNC-fiche en antwoorden die door de onafhankelijke wetenschappers zijn ingevuld.

Deel 1: Aspecten uit het EU impact assessment

	Vraag	Informatie uit het EU impact assessment
1	Probleemdefinitie en noodzaak voorstel – Wie worden geraakt door het probleem? – Waarom is EU-wetgeving nodig volgens de Europese Commissie? – Welk probleem wil de EU oplossen?	
2	Doel – Wat is het doel van het EU voorstel?	
3	Beleidsopties – Welke beleidsopties heeft de EC overwogen? – Waarom is de keuze gevallen op deze beleidsoptie? – Wat zijn de verwachte effecten (i.e. sociaal, economisch, milieu, etc.) van de gekozen beleidsoptie?	
4	Monitoring en evaluatie – Hoe worden de effecten gemonitord en geëvalueerd?	

Deel 2: Impact EU-voorstel op Nederland

	Onderwerp	Beoordeling kabinet in BNC-fiche	Observaties & aanbevelingen wetenschappers
1	Doeltreffendheid en doelmatigheid – Op welke wijze en in welke mate wordt verwacht dat het EU-voorstel in Nederland gaat bijdragen aan de beoogde prestaties en effecten? – Waarom is het EU-voorstel in Nederland een doelmatige manier om de beoogde prestaties en effecten te bereiken? <i>Denk aan: duidelijkheid van het beoogde doel; de voor/nadelen van de voorgestelde beleidsopties; aanwezigheid van externe factoren het behalen van de doelstelling in Nederland in de weg zitten; aanwezigheid van effectievere en/of doelmatigere alternatieven die men had kunnen overwegen, en voor Nederland relevant(er) kunnen zijn; mogelijke neveneffecten; kosten van nietsdoen.</i>		
2	Partijen – Welke partijen worden in Nederland geraakt door het EU-voorstel? <i>Denk aan: uitvoeringsorganisaties, medeoverheden, burgers, bedrijfsleven, andere stakeholders</i>		
3	Gevolgen voor partijen – Wat zijn de gevolgen van het EU-voorstel voor deze Nederlandse partijen? <i>Denk aan: financiële consequenties, capaciteitsbeslag, administratieve lasten/ regeldruk, uitvoeringskosten</i>		
4	Maatschappelijke gevolgen – Wat zijn de maatschappelijke gevolgen van het EU-voorstel in Nederland? <i>Denk aan: de impact op het klimaat en leefomgeving; concurrentievermogen; vestigingsklimaat; arbeidsmarkt; brede welvaart, lange-termijn-gevolgen?</i>		
5	Verhouding tot Nederlandse beleidsplannen – Hoe verhoudt het EU-voorstel zich tot bestaand Nederlands beleid- en wetgeving en eventuele nationale beleidsvoornemens? <i>Denk aan: mogelijke conflicten tussen Nederlands beleid en het EU-voorstel, of hoe het EU-voorstel Nederlands beleid kan versterken.</i>		
6	Uitvoerbaarheid – Welke uitvoeringsorganisaties, lagere overheden en toezichhouders worden geraakt door het EU-voorstel? – Wat is de mogelijke impact ten aanzien van de uitvoering van het EU-voorstel in Nederland voor uitvoeringsorganisaties, lagere overheden en toezichhouders? <i>Denk aan: waar zich mogelijke problemen kunnen voordoen in de uitvoering?</i>		

Onderwerp	Beoordeling kabinet in BNC-fiche	Observaties & aanbevelingen wetenschappers
7 Haalbaarheid – In welke mate en op welke termijn is het beleidsdoel van het EU-voorstel in de Nederlandse context haalbaar?		