

Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER)

Datum: 31 oktober 2002

Onderwerp: Verwijzing als implementatiemethode; werkgroeprapport

1. Inleiding; doel en opzet van dit advies

Bij de implementatie van EG-besluiten in Nederlandse regelgeving wordt vaak gebruik gemaakt van de methode van verwijzing. Bij verwijzing worden EG-bepalingen niet als zodanig overgenomen, omgezet en/of uitgewerkt in nationale bepalingen, maar wordt in nationale regelgeving verwezen naar de desbetreffende EG-bepalingen. Zulks om snellere doorwerking in de nationale rechtsorde te bewerkstelligen. Met name de methode van *dynamische* verwijzing, waarbij wordt verwezen naar de tekst van een EG-besluit inclusief toekomstige wijzigingen of aanvullingen, wordt veelvuldig toegepast. (Dynamische) verwijzing wordt vooral gebruikt bij gedetailleerde EG-bepalingen, (technische) bijlagen en materie die veelvuldig aan wijziging onderhevig is.

De Aanwijzingen voor de regelgeving¹ en de 101 Praktijkvragen over de implementatie van EG-besluiten² bevatten onder meer modelbepalingen voor verwijzing. Criteria voor de keuze voor (methoden van) verwijzing en voorwaarden waaronder daarvan gebruik kan worden gemaakt ontbreken nagenoeg, terwijl daaraan wel behoefte bestaat.

In de eerste plaats ervaren de (wetgevers op de) departementen het als een gemis dat een op de praktijk toegesneden afwegingskader voor het gebruik (wanneer) en de inrichting (hoe) van verwijzing als implementatie-methode ontbreekt. Bovendien blijken de huidige Aanwijzingen voor de regelgeving over verwijzing in de praktijk niet altijd even goed bruikbaar en bieden ze onvoldoende houvast. In de tweede plaats worden de laatste jaren in Europees verband veel codificatieprojecten uitgevoerd, waarmee eenvoudiger en toegankelijker EG-regelgeving wordt beoogd. Deze projecten hebben consequenties voor de Nederlandse verwijzingsregelgeving, aangezien het EG-besluit waarnaar wordt verwezen wordt ingetrokken. Er staan – mede in verband met de uitbreiding van de EU³ – nog veel meer codificatieprojecten op stapel.⁴

Dit advies voorziet in de behoefte aan een afwegingskader en formuleert daartoe a) voorstellen voor wetgevers met betrekking tot gebruik en vormgeving van verwijzing als implementatiemethode en b) een beleidslijn inzake het omgaan met codificatieprojecten, zowel

¹Ar 78, 79, 341 – 343.

²Vragen 54 – 59.

³ De nieuwe lidstaten moeten zorgen voor de doorwerking van het – omvangrijke en veelvuldig gewijzigde – acquis in hun nationale rechtsorde, hetgeen wordt bevorderd wanneer actuele en doorlopende wetteksten beschikbaar zijn.

⁴ Zo blijkt o.m. uit de Mededeling van de Commissie inzake codificatie van het acquis (COM (2001) 645) en uit het actieplan van de Commissie voor vereenvoudiging en verbetering van EG-regels (COM (2002) 278 def.), waarin ze verdere codificatie van bestaande EG-regelgeving aankondigt.

voor onderhandelaars bij nieuwe EG-besluiten als voor wetgevers die te maken krijgen met vastgestelde codificatiebesluiten.

Par. 2 van het advies gaat in op de Europese en nationale eisen aan goede (implementatie) regelgeving. In par. 3 worden Nederlandse ervaringen met verwijzing beschreven. In par. 4 wordt kort ingegaan op de vraag in hoeverre in andere EU-lidstaten wordt verwezen. Par. 5 bevat oplossingen en aanbevelingen. Deze zijn uitgewerkt in concrete voorstellen voor nieuwe Aanwijzingen voor de regelgeving. Par. 6 is gewijd aan de betekenis en gevolgen van uitgevoerde en voorgenomen Europese voornemens inzake codificatie van EG-besluiten, zowel voor de huidige Nederlandse verwijzingsregelgeving als voor de praktijk van verwijzing.

Par 7 betreft de elektronische ontsluiting van (informatie over) regelgeving.

Tenslotte volgen de conclusies en aanbevelingen.

2. Eisen aan goede (implementatie) regelgeving

a. EG-eisen

Regelgeving, zowel Europese regelgeving als nationale implementatieregelgeving, moet voldoen aan de eisen van rechtszekerheid, duidelijkheid, kenbaarheid en nauwkeurigheid, zodat de toepassing ervan door de justitiabelen (de doelgroep) voorzienbaar is, zo blijkt uit de rechtspraak van het Hof en is neergelegd in meerdere Europese besluiten en beleidsdocumenten.⁵ Voor regelgeving van de lidstaten die dient ter omzetting van EG-richtlijnen heeft het Hof in zijn rechtspraak deze eisen met het oog op de rechtszekerheid voor particulieren verder ingevuld. Letterlijke omzetting in uitdrukkelijke, specifieke nationale regelgeving is volgens het Hof niet noodzakelijk, mits daadwerkelijk de volledige toepassing van de EG-bepalingen op voldoende bepaalde en duidelijke wijze is verzekerd en begunstigen al hun rechten en plichten kunnen kennen en deze in rechte geldend kunnen worden gemaakt. Met inachtneming van deze randvoorwaarden laat het Hof derhalve ruimte voor (dynamische) verwijzing als implementatiemethode.

EG-verordeningen zijn rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten en mogen in beginsel niet worden omgezet in nationale regelgeving. Voorzover uitvoeringsbepalingen wel nodig zijn, is verwijzing naar de verordening een techniek die de voorkeur heeft boven omzetting van zijn (rechtstreeks toepasselijke) bepalingen in nationale wetgeving⁶.

Het Hof accepteerde verwijzing als implementatiemethode impliciet in een arrest uit 1997, door te bepalen dat de *algemene* verwijzing naar de voorrang van het EG-recht, waarin het Duitse *Ausländergesetz* voorzag, onvoldoende was.⁷ Niet duidelijk was naar welke EG-regels werd verwezen, waardoor de volledige toepassing van de richtlijn in casu niet daadwerkelijk op voldoende bepaalde en duidelijke wijze was verzekerd. Het Hof legt de nadruk op kenbaarheid, hetgeen naar het oordeel van de ICER meebrengt dat een meer specifieke verwijzing wel acceptabel moet worden geacht.

Ook de Commissie acht verwijzing een geoorloofde implementatiemethode, zo blijkt uit de praktijk. Doorgaans wordt de aan haar toegezonden implementatieregelgeving waarin wordt verwezen – en dat gebeurt veelvuldig (zie hierna onder 3) – zonder problemen of vragen van de zijde van de Commissie geaccepteerd. Gebleken is dat de

⁵ Interinstitutioneel Akkoord van 22 december 1998 betreffende de gemeenschappelijke richtsnoeren voor de redactionele kwaliteit van de communautaire wetgeving (Pb EG C 73/01), met name o. 2 en de beginselen 1 en 3. Vgl tevens het witboek *Good Governance* en de Mededelingen van de Commissie inzake de verbetering van de kwaliteit van EG-regelgeving (o.a. COM (2001) 726 def.).

⁶Zie hierover meer uitgebreid het proefschrift van J.M. Bonnes, *Uitvoering van EG-verordeningen in Nederland* (1994).

⁷ Zaak C-96/95, Jur. 1997 blz. I-1653, o. 35 –36

Commissie regelmatig aandringt op letterlijke overname – bij voorkeur in de wetteksten zelf⁸ – van bijvoorbeeld definitiebepalingen en (technische) bijlagen.⁹ Dit ter voorkoming van het ontstaan van ‘licht’ tussen de Europese en nationale bepalingen. Zulks betekent echter niet dat de Commissie zich verzet tegen verwijzing. Bij verwijzing bestaat namelijk evenmin als bij letterlijk overnemen het risico van ongewenste . discrepantie tussen de EG-bepalingen en de nationale bepalingen.

De ICER zijn twee gevallen bekend waarin de Commissie verwijzing wel problematisch vond. In beide gevallen betrof het dynamische verwijzing naar specifieke bepalingen in de betrokken richtlijnen, te weten de verwijzing in de Wet havenstaatcontrole naar richtlijn 96/40/EG en de verwijzing in de Mediawet naar richtlijn 97/36/EG. In beide gevallen zag de Commissie uiteindelijk af van (het voortzetten van) een inbreukprocedure, nadat de Nederlandse regering inzicht in het instrument van verwijzing gegeven, met name in de waarborgen waarmee deze wijze van wetgeving en implementatie is omkleed. In het eerste geval volstond een uitgebreide brief, waarbij tevens de ingevolge Ar 347 noodzakelijke publicatie in de Staatscourant werd meegezonden. In het tweede geval werd de reeds bij het Hof aanhangige inbreukzaak door de Commissie ingetrokken, nadat bleek dat er een misverstand was omtrent het karakter van de verwijzing. De Commissie verkeerde aanvankelijk in de veronderstelling dat de Mediawet een statische verwijzing bevat, terwijl het hier om een dynamische verwijzing gaat. Het is dus zinvol zorg te dragen voor een beter inzicht bij de Commissie in de systematiek van verwijzing in het Nederlands recht,.

Overigens is ook op EG-niveau verwijzing een gebruikelijke manier van wetgeven. Zo wordt in EG-besluiten verwezen naar andere EG-besluiten, naar bepalingen die voortvloeien uit een verdrag waarbij de EU partij is en naar (technische) normen opgesteld door normalisatie-instellingen (CEN, CENELEC, ETSI). Aangetekend zij, dat Europese verwijzing doorgaans statisch is¹⁰ en dat aan het gebruik een aantal randvoorwaarden is verbonden. Verder bepaalt het Interinstitutioneel Akkoord inzake de redactionele kwaliteit van EG-regelgeving als volgt:

- er wordt terughoudend gebruik gemaakt van het instrument (“verwijzingen naar andere besluiten dienen zoveel mogelijk te worden vermeden”);
- in verwijzingen wordt nauwkeurig het besluit of de bepalingen waarnaar wordt verwezen aangegeven;
- kruisverwijzingen, en doorverwijzingen (“cascadeverwijzingen”) worden vermeden.¹¹

Opgemerkt zij overigens wel dat verwijzing in de Europese regelgeving zelf anders van aard is dan verwijzing in implementatieregelgeving naar die EG-regelgeving. In het eerste geval is slechts de Europese rechtsorde gemoeid; in het tweede speelt steeds de complicerende factor dat twee verschillende wetgevers zijn betrokken. Statische verwijzing is binnen de Europese rechtsorde eerder een geschikt instrument omdat dezelfde wetgever bevoegd is terzake van de verwijzingsregelgeving als terzake van de regelgeving waarnaar wordt verwezen. Deze wetgever kan daarmee dus divergenties tegengaan. Bij implementatie zijn twee verschillende wetgevers gemoeid

⁸ Vgl arrest van 7 mei 2002, C-478/99, Commissie tegen Zweden, waarin de Commissie in dit verband refereert aan rechtszekerheid, kenbaarheid en toegankelijkheid voor particulieren.

⁹ Ook het Hof toont zich steeds vaker een voorstander van woordelijke overname van EG-bepalingen in nationale regelgeving; een (reeds bestaande) algemene juridische context volstaat veelal niet ter implementatie van een EG-besluit. Vgl. zaak C-144/99 (Jur ...), aanhangige zaak C-205/01.

¹⁰ Vgl ook de règles technique legislative en de Guide ter uitwerking van het Interinstitutioneel Akkoord inzake de redactionele kwaliteit van EG-regelgeving [check]

¹¹ Interinstitutioneel Akkoord, richtsnoer 16.

en heeft de nationale wetgever geen beslissende invloed op de aanpassing van de regelgeving waarnaar wordt verwezen.

Conclusie EG-rechtelijk kader:

Ingevolge de rechtspraak van het Hof bestaat er, *mits* binnen de daarin gegeven randvoorwaarden gebleven wordt, ruimte voor hantering van dit implementatie-instrument. Kenbaarheid en rechtszekerheid voor particulieren zijn hierbij leidend. Ook ontmoet de Nederlandse wijze van (dynamische) verwijzing over het algemeen geen bezwaren van de zijde van de Commissie en het Hof.

Niettemin is het naar de mening van de ICER raadzaam om maatregelen te nemen die zo veel mogelijk bijdragen aan een beter inzicht bij de Commissie voor de nationale wetgevingssystematiek en de waarborgen waarmee deze is omkleed.¹²

b. Nationale eisen

Ook in nationaal verband zijn rechtszekerheid, duidelijkheid, kenbaarheid en nauwkeurigheid eisen die gesteld worden aan regelgeving.¹³ Deze eisen gelden zowel voor autonome nationale regelgeving als voor implementatieregelgeving. Verwijzing is een van oudsher gebruikelijke methode van wetgeving, zowel tussen nationale publiekrechtelijke regelingen (inclusief verwijzing naar normen van normalisatie-instellingen, vgl. Ar 92) als bij de implementatie van EG-besluiten.

Het maakt geen fundamenteel verschil of de nationale wet volstaat met verwijzing naar een andere wettekst of EG-richtlijn of dat die andere tekst daarin integraal wordt overgenomen. In beide gevallen geldt de tekst uit hoofde van het nationale recht; in wezen gaat het slechts om een vereenvoudigde schrijfwijze, zo is de algemene opvatting.¹⁴ Gebruik, vormgeving en terminologie bij verwijzing zijn in zekere mate gesystemiseerd via de Aanwijzingen voor de regelgeving.¹⁵ Zowel statische als dynamische verwijzing zijn toegestaan aangezien ze voldoen aan eisen van kenbaarheid en rechtszekerheid.¹⁶ Er geldt wel een aantal randvoorwaarden voor het gebruik: toegankelijkheid staat voorop (Ar 78, 1), bij voorkeur geen dynamische verwijzing en doorverwijzingen (Ar 78,2) en verwijzing moet zo verbijzonderd mogelijk geschieden (Ar 79).

De noodzaak van tijdige en volledige implementatie van EG-besluiten brengt met zich, dat vaker gebruik wordt gemaakt van methoden om snel nauwkeurige nationale regelgeving tot stand te brengen, echter zonder afbreuk te doen aan de genoemde kwaliteitseisen. Verwijzing, met name dynamische verwijzing, is één van die steeds vaker gehanteerde methoden.

De Raad van State heeft in zijn wetgevingsadvisering verwijzing als implementatiemethode aanvaard. Wel maakt de Raad van State, zich beroepend op toegankelijkheid en kenbaarheid, regelmatig opmerkingen over vorm en gebruik van verwijzing; zo vraagt hij zich af of verwijzing in het voorliggende geval wel gerechtvaardigd is (bijv. of de desbetreffende EG-bepalingen zich wel lenen voor verwijzing)¹⁷ en stelt hij

¹² Vgl. vraag 56 onder d), slotzin, van de 101 Praktijkvragen.

¹³ Zicht op wetgeving c.s., geoperationaliseerd in o.m. de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁴ Vgl. MvT bij het wetsvoorstel schadeverzekeringsovereenkomsten (TK 21 550), ook: CTW 1990 p. 38, (wetgevings)literatuur o.a. Wetgevingsleer van Ph. Eijlander. Vgl. ABRs, AB 1993/353, waarin de bestuursrechter onderstreept dat, wanneer er wordt verwezen (i.c. in een verordening naar een amvb) hoofdregel is dat dat dynamisch gebeurt.

¹⁵ Zie par. 3.3 Ar inzake aanhaling en verwijzing in het algemeen en Ar 341 - 343 inzake verwijzing naar EG-regelgeving.

¹⁶ Vgl Ar 92, 1 en CTW p. 40.

¹⁷ Bijv. advies W03010387/I inzake de implementatie van Europese jaarrekeningstandaarden in

vragen over de specificiteit van de verwijzing.¹⁸ Terecht wijst de Raad van State erop dat verwijzing gebruikt kan worden voor verschillende typen richtlijnbepalingen die ook weer om verschillende redenen kunnen wijzigen, , variërend van een min of meer automatische aanpassing aan de techniek tot een wezenlijke aanpassing gebaseerd op nieuwe beleidsinzichten. Ook benadrukt de Raad van State – en dit overstijgt in feite het kader van verwijzing – dat voorkomen moet worden, dat dergelijke meer wezenlijke aanpassingen van rechtswege doorwerken in de Nederlandse wetgeving zonder dat de nationale wetgever zich bewust is van de implicaties.

Conclusie nationaalrechtelijk kader

Nationale regelgeving, ook wanneer deze van Europese origine is, moet aan de eisen van rechtszekerheid, duidelijkheid, kenbaarheid en nauwkeurigheid voldoen. Wanneer aan deze eisen wordt voldaan, is verwijzing als methode van wetgeving toegestaan. Dit geldt ook voor dynamische verwijzing.

3. Verwijzing in Nederland

a. Verschijningsvormen

Verwijzing doet zich op vrijwel alle beleidsterreinen voor. Hanteerden van oudsher vooral ‘op Europa georiënteerde’ departementen als V&W, LNV, VWS en VROM deze techniek om (sectorale) EG-besluiten te implementeren, steeds vaker wordt ook door de andere departementen verwezen en wordt ook in de algemene wetboeken gebruik gemaakt van verwijzing als implementatiemethode van EG-besluiten, zoals op het terrein van aansprakelijkheid en vennootschapsrecht (BW). Verwijzing geschiedt op alle regelgevingsniveau’s: in formele wetten, amvb’s en ministeriële regelingen, maar ook bijvoorbeeld in keuringsreglementen en PBO-regelgeving.

De hoofdvormen van verwijzing zijn als gezegd de statische verwijzing en de dynamisch verwijzing.

Statische verwijzing behelst referentie aan bepalingen van een (EG)-regeling *zoals die op een gegeven tijdstip luiden* (vgl. Ar 341)

Voorbeeld

Artikel 3 van het Warenwetbesluit etikettering van schoeisel luidt: “Onze Minister van Economische Zaken maakt de in bijlage I van de richtlijn bedoelde informatie bekend door middel van plaatsing daarvan in de Staatscourant.”

“de richtlijn” is gedefinieerd in artikel 1, eerste lid: “richtlijn nr. 94/11/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 maart 1994 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten inzake de etikettering van de in de belangrijkste onderdelen van voor de verbruiker bestemd schoeisel gebruikte materialen (PbEG L 100), zoals deze laatstelijk is gewijzigd bij Besluit van het Gemengd Comité van de EER nr. 16/94 van 28 oktober 1994 tot wijziging van bijlage II (technische voorschriften, normen, keuring en certificatie) bij de EER-Overeenkomst (PbEG L 325)”

Dynamische verwijzing behelst referentie aan bepalingen van een (EG-) regeling *zoals die met inbegrip van toekomstige wijzigingen daarvan zullen luiden* (vgl. Ar 342 - 343).

Voorbeeld

Art. 4 van het Besluit fysieke belasting luidt: “met betrekking tot fysieke belasting, bestaande uit (...) moet de werkgever bij de naleving van zijn verplichtingen krachtens de artikelen 2 en 3 van dit besluit de bijlagen I en II van richtlijn 90/269/EEG (Pb EG L 156) betreffende de minimum veiligheids- en gezondheidsvoorschriften voor het handmatig hanteren van lasten met gevaar voor met name rugletsel voor de werknemers in acht nemen.”

het BW. PM Advies inzake Zaaizaad en Plantengoed wet nog bezien.

¹⁸ Zie bijv. advies Raad van State inzake de implementatie van aanbestedingsrichtlijn 90/531/EEG in het Besluit aanbestedingen nutssector.

Er is een tweede relevante indeling: al naar gelang de specificiteit van de verwijzing.

Verwijzing kan *specifiek* geformuleerd zijn. Het behelst dan referentie aan artikelen of onderdelen van artikelen van een welbepaald (EG-) besluit.

Voorbeeld

Art. 57j, eerste lid (ontwerp) Diergeneesmiddelenwet luidt: “De kosten van de onderzoeken, bedoeld in artikel 16 van richtlijn nr 96/23/EG komen ten laste van de eigenaar of de houder van het bemonsterde dier (...).

Een meer *algemene* verwijzing komt voor, zoals referentie naar een *hele bijlage* bij een EG-besluit, een welbepaald (EG-) besluit *in zijn geheel of zelfs naar een geheel beleidsterrein*.

Voorbeeld verwijzing naar een hele bijlage:

Art. 1.1., eerste lid, van de Wet milieubeheer omschrijft de begrippen “afvalstoffen”, “nuttige toepassing” en “verwijdering” als “alle stoffen, preparaten of andere producten die behoren tot de categorieën die zijn genoemd in bijlage I (...) resp. “de handelingen die zijn genoemd in bijlage II B (...) resp. “de handelingen die zijn genoemd in bijlage II A bij richtlijn nr. 75/442/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen”.

Voorbeeld verwijzing naar een EG-besluit in zijn geheel:

Artikel 33, eerste lid, van de Mededingingswet luidt: “De bepalingen van dit hoofdstuk zijn niet van toepassing op concentraties die zijn onderworpen aan het toezicht van de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens Verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 december 1989 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (PbEG 1990, L 257).”

Artikel 25c van de Mededingingswet luidt: “Artikel 25b, eerste lid, is niet van toepassing op activiteiten die onder de toepassing vallen van specifieke door de Europese Gemeenschap vastgestelde bepalingen inzake een gescheiden administratie, andere dan die van de richtlijn.” “de richtlijn” is gedefinieerd in artikel 25a, onderdeel a: “richtlijn nr. 2000/52/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 26 juli 2000 (PbEG L 193) tot wijziging van Richtlijn nr. 80/123/EEG betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven”.

Voorbeeld verwijzing naar een geheel beleidsterrein

Artikel 1 van de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen luidt: “In deze wet en in de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder communautaire maatregel inzake aanbestedingen: een verordening, een richtlijn of een beschikking als bedoeld in artikel 189 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap ter zake van het verstrekken door overheidsdiensten of daarmee in de communautaire maatregel gelijkgestelde bedrijven en instellingen van opdrachten voor de levering van goederen, voor de uitvoering van werken of voor het verrichten van diensten.”

Denkbaar – in theorie – is zelfs verwijzing naar *het EG-recht in het algemeen*. Hiervan heeft de ICER echter geen (nationaalrechtelijk) voorbeeld aangetroffen.

b. Omstandigheden

De *verschijningsvorm* van verwijzing (‘hoe’ vraag) moet worden onderscheiden van de *omstandigheden* waaronder wordt verwezen (‘wanneer’ vraag). In de volgende gevallen wordt vaak gebruik gemaakt van verwijzing als implementatiemethode:

- Bij bepalingen die (behoudens op ondergeschikte punten) geen beleidsruimte laten en dus letterlijk, zonder nadere uitwerking, kunnen worden overgenomen in nationale regelgeving;
- Bij veel en gedetailleerde (technische) bepalingen, bijvoorbeeld opgenomen in lijsten of bijlagen;
- Bij bepalingen die naar verwachting vaak gewijzigd zullen worden, bijvoorbeeld vanwege de stand van de techniek of wetenschap;
- Bij niet-Nederlandse bepalingen in (bijlagen bij) internationale verdragen, waarmee de (veelal specialistische) doelgroep bekend is;
- Bij korte implementatietermijnen, waardoor snel wetgevingsactie geboden is;

- Bij in comitologie of door de Commissie vast te stellen (uitvoerings)regels;
- om strafbaarheid van overtreding van bepalingen uit verordeningen te regelen;
- Wanneer zonder verwijzing bepalingen steeds zouden worden herhaald;
- Wanneer in het bestaande systeem van regelgeving waarin wordt geïmplementeerd vaker is gekozen voor verwijzing.

c. De ondervonden problemen

De (wetgevers op) de departementen zijn van mening dat de huidige Aanwijzingen voor de regelgeving (hierna: Ar) over verwijzing aanvulling behoeven. Ze voorzien thans op een aantal punten, die samenhangen met aspecten van kenbaarheid en rechtszekerheid, niet in de gebleken behoefte.

In concreto zijn de volgende problemen geschetst (8x):

1. De Ar pleiten thans voor *terughoudendheid* met verwijzen (Ar 78, lid 1). Dit wordt als te algemeen en ongenueanceerd ervaren; bij de implementatie van EG-regelgeving ligt verwijzing in bepaalde gevallen juist – met het oog op flexibiliteit, snelheid en het voorkomen van strijdigheid met bovenliggend EG-recht – in de rede.
2. De Ar spreken (indirect) een *voorkeur* voor *statische* verwijzing uit (Ar 78, lid 2). Dit wordt voor wat betreft implementatie van EG-besluiten als onwenselijk – en niet aansluitend bij de praktijk – ervaren. Juist de voordelen van dynamische verwijzing maken het instrument verwijzing zo bruikbaar.
3. De Ar achten verwijzing naar bepalingen die zélf een verwijzing inhouden (*doorverwijzing/dubbele verwijzing*) onwenselijk (Ar 78, lid 2). Hoewel deze hoofdregel als uitgangspunt moet blijven dienen, hebben de departementen behoefte aan meer nuancering terzake. Met name zou meer tot uitdrukking moeten worden gebracht dat, wanneer een EG-besluit zelf verwijst, bijvoorbeeld naar (artikelen van) een ander EG-besluit of een internationaal verdrag, doorverwijzing in de rede kan liggen.
4. Ingevolge de Ar lijkt dynamische verwijzing te moeten worden beperkt tot wijzigingen van reeds *bestaande* EG-besluiten (Ar 342 en Ar 343). Dit terwijl in de praktijk ook – en naar verwachting steeds vaker – behoefte bestaat aan verwijzing naar (toekomstige) *uitvoeringsregels* daarvan.¹⁹
5. Het komt voor dat het EG-basisbesluit waarnaar dynamisch wordt verwezen geen *beleidsruimte* laat en het wijzigingsbesluit wel. Hierdoor is toch nationale uitwerking nodig, hetgeen over het hoofd wordt gezien. De Ar gaan niet met zoveel woorden op de dan te volgen handelwijze in, hetgeen – en dit sluit aan bij de zienswijze van de Raad van State terzake – wel wenselijk is.
6. Een verschijningsvorm van de in het vorige streepje beschreven situatie, is dat EG-wijzigingsrichtlijnen soms *zelfstandig overgangsrecht* bevatten, bijvoorbeeld in de vorm van verschillende implementatie- en/of toepassingstermijnen in één en dezelfde wijzigingsrichtlijn. Dit overgangsrecht staat niet in de basisrichtlijn; de dynamische verwijzing naar de basisrichtlijn omvat dus niet mede dat zelfstandige overgangsrecht. Er bestaat in dit verband behoefte aan een (model voor een) nationale voorziening voor de implementatie van dergelijk overgangsrecht, teneinde de mogelijkheid ernaar te verwijzen en daardoor te implementeren, te verbeteren.
7. De Ar spreken thans, mede ten aanzien van verwijzing als implementatiemethode, een voorkeur uit voor zo *specifiek* mogelijke verwijzing (Ar 79, Ar 341-342). Dit

¹⁹ Vgl. vraag 56 (b) van de 101 Praktijkvragen over de implementatie van EG-besluiten.

wordt door de departementen als te ongenueanceerd ervaren. Soms is verwijzing naar afzonderlijke artikelen niet nodig en zelfs niet wenselijk, en ligt meer algemene verwijzing, bijvoorbeeld naar een *onderdeel* van een EG-besluit (bijvoorbeeld een paragraaf of hoofdstuk), een *hele bijlage* bij een EG-besluit of een welbepaald (EG-) besluit *in zijn geheel* in de rede (vgl. hierboven 3 onder a).

8. Ar 343, die voorziet in een formulering in de verwijzingsbepaling over het *tijdstip van doorwerking* van de wijzigingsbesluiten, wordt als *te specifiek* en daardoor niet zinvol ervaren wanneer in dezelfde regeling wordt verwezen naar veel afzonderlijke EG-bepalingen.

Vanuit de *uitvoeringspraktijk* bereiken de departementen geen geluiden over (de onwerkbaarheid van) verwijzing als methode van wetgeven en implementatie. Doorgaans kunnen de uitvoerende diensten (o.a. RDW, Keuringsdienst van Waren, AID, Milieu-inspectie) met verwijzende regelgeving overweg. Vaak waren ze zelfs bij de voorbereiding van de desbetreffende EG-regelgeving betrokken. Ook de (bestuurs)rechter lijkt goed uit de voeten te kunnen met verwijzing als implementatiemethode.²⁰ In dit verband zij opgemerkt dat, doordat er als gevolg van verwijzing geen gevaar is voor discrepantie tussen EG-besluit en nationale regeling, de nationale rechter niet hoeft over te gaan tot richtlijnconforme interpretatie. Anders ligt het bij het OM dat, gezien het legaliteitsbeginsel, geen voorstander is van verwijzingsbepalingen wanneer deze zijn opgenomen in strafbaarstellingen. Uitschrijven van delictsomschrijvingen verdient voor het OM de voorkeur.²¹

Tenslotte brengt de ICER een *specifiek probleem* onder de aandacht. Het komt regelmatig voor dat EG-besluiten verwijzen naar normen of standaarden van normalisatie-instellingen. Wanneer hiernaar vervolgens ook in nationale implementatieregelgeving wordt verwezen, rijst de vraag naar de bekendmaking van die normen of standaarden in de richting van betrokkenen (primair: geadresseerde particulieren/branches). Als nationaal uitgangspunt geldt dat nationale regelgeving, incl. de normen waar deze regelgeving naar verwijst, voor een ieder kosteloos beschikbaar moet zijn. Aangezien echter op die normen veelal auteursrecht rust, dient voor beschikbaarstelling betaald te worden. De vraag rijst dan wie moet betalen: de adressaten van de norm of de overheid.

4. Verwijzing in andere lidstaten

Ook in enkele andere EU-lidstaten wordt verwijzing gebruikt als instrument om EG-besluiten te implementeren en wordt het beschouwd als vorm van letterlijke omzetting. In *Duitsland* wordt statisch en dynamisch verwezen.²² De vormgeving van verwijzing verschilt enigszins van de Nederlandse. Zo behelst dynamische verwijzing een verwijzing naar een verkorte titel (bijv. citeertitel). Er geldt een lichte voorkeur voor statische verwijzing. Dynamische verwijzing vindt vooral plaats ingeval van EG-regelgeving die technisch-gedetailleerd van aard is bijv. over voertuigen. Ook in

²⁰ Vgl. ARRS 15-3-1993, AB 1993/353; ABRvS 10-4-2001, JB 2001/152.

²¹ Zie de Praktijktips OM toetsing strafrechtelijke handhaafbaarheid regelgeving (Den Haag 1997) waarmee het OM de aandacht van wetgevers wil vestigen op aspecten die de strafrechtelijke handhaving voor problemen kunnen plaatsen. Par. 2.2., eerste tekstblok, luidt: "Vermijdt verwijzingen in de tekst van de norm naar een ander artikel(lid) dan de norm zelf". In de toelichting hierbij wordt, onder referentie aan Ar 78, gesteld dat door verwijzingen de omschrijving van het delict onduidelijk wordt; verwijzing in het kader van strafbaarstelling roept bij verdachte vragen op over het concrete verwijt dat hem wordt gemaakt. Hierdoor wordt het te laste leggen bemoeilijkt. Om die reden dient het delict bij voorkeur in één artikellid te worden beschreven.

²² Vgl. het door het Ministerie van Justitie opgestelde Handbuch der Rechtsförmlichkeit, dat aanbevelingen voor wetgevers bevat (m.n. richtlijnen 222-239 en 298).

België wordt statisch en dynamisch verwezen om EG-besluiten te implementeren. De vormgeving is vergelijkbaar met Nederlandse.²³ Wanneer wordt verwezen geldt een lichte voorkeur voor dynamische verwijzing en voor meer algemene verwijzing. In *Frankrijk* wordt alleen statisch verwezen als methode om EG-regelgeving te implementeren.

Anders dan Nederland, waar vanuit een sterk nationaalrechtelijke optiek wordt geïmplementeerd en voor de implementatie in beginsel wordt aangesloten bij bestaande constitutionele verhoudingen, wettelijke structuur en instrumenten, kent een aantal lidstaten specifiek op tijdige en juiste implementatie van EG-regelgeving toegespitste voorzieningen. Zo hebben *Italië, het Verenigd Koninkrijk* en *Ierland* een ‘Europawet’. Deze bevat een algemene delegatiegrondslag op basis waarvan EG-besluiten in alle gevallen en zo lettelijk mogelijk worden omgezet in (kabinets- of ministeriële) besluiten, eventueel in afwijking van bestaande formele wetgeving. Op deze wijze is snelle implementatie, ook van omvangrijke, gedetailleerde en vaak wijzigende EG-besluiten alsmede van codificatiebesluiten, verzekerd. Aan verwijzing als implementatie methode bestaat dan minder behoefte. Ook in lidstaten waar een dergelijke algemene ‘Europawet’ niet bestaat, zoals Duitsland en Frankrijk, wordt veelal geïmplementeerd - en verwezen - in lagere (ministeriële) regelgeving. Naar zijn aard bestaat er dan minder behoefte aan dynamische verwijzing.

Conclusie:

Ook enkele andere lidstaten gebruiken (dynamische) verwijzing om EG-besluiten te implementeren. Dit betreft met name Duitsland en België. Een verklaring voor het in Nederland relatief vaak verwijzen is het feit, dat hier voor de implementatie van EG-besluiten wordt uitgegaan van het primaat van de wetgever – zij het dat daaraan bij implementatie een andere invulling kan worden gegeven. Dit brengt met zich, dat in beginsel telkens moet worden bezien welke onderdelen van een EG-besluit in formele wetgeving moeten worden opgenomen en terzake van welke onderdelen delegatie naar lagere regelgeving is toegestaan (Ar 22 e.v. en Ar 339). Hierdoor bestaat – anders dan in lidstaten waar EG-besluiten (al dan niet via een algemene delegatiewet) systematisch worden omgezet in lagere regelgeving – behoefte aan instrumenten om snellere doorwerking in de nationale regelgeving mogelijk te maken.

5. Oplossingen en aanbevelingen

a. Uitgangspunten

De ICER hanteert de volgende uitgangspunten, die zijn gebaseerd op de eisen die het gemeenschapsrecht, respectievelijk het nationale recht stellen, als ook op de ondervonden problemen.

Ten eerste: verwijzing is een zinvolle en in bepaalde gevallen zelfs essentiële implementatiemethode. Het biedt de mogelijkheid om met de vereiste snelheid en precisie EG-regels en wijzigingen daarvan te implementeren en voorkomt discrepanties tussen EG-recht en nationaal recht. Het expliciteert bovendien de EG-rechtelijke oorsprong van bepaalde regels en daarmee (zie hierna het tweede uitgangspunt) het ontbreken van beleidsruimte voor de nationale wetgever. Tenslotte draagt verwijzing bij tot efficiënt gebruik van de beschikbare departementale wetgevingscapaciteit. De voorkeur voor verwijzing bij implementatie wijkt af van de hoofdregel van Ar 78, lid 1.

²³ Vgl. de door de Raad van State opgestelde Circulaire wetgevingstechniek, die adviezen voor wetgevers bevat (m.n. onderdelen 3.1. en 5.5). Deze wordt in het Vlaamse gewest regulier bewerkt via een zgh. omzendbrief over wetgevingstechniek.

Ten tweede: verwijzing is slechts een geschikt instrument bij EG-regels die *geen beleidsruimte* overlaten voor de nationale wetgever.

Ten derde: de voorkeur voor verwijzing bij implementatie houdt *niet* in dat *steeds* en *zonder meer* deze implementatietechniek moet worden gekozen. De keuze in een concreet geval voor deze techniek moet berusten op een afweging door de nationale wetgever waarbij deze zich bewust is van de implicaties. Het afwegingskader in dit rapport (zie hierna onder b) biedt daarbij houvast.

Ten vierde: verwijzing heeft als implementatiemethode alleen echte meerwaarde boven andere methoden van implementatie indien *dynamisch* wordt verwezen. Statische verwijzing is immers niet veel meer dan een efficiënte manier van overschrijven, waarbij papier wordt bespaard en het risico van fouten wordt beperkt. Dit betekent dat de ICER ook expliciet een voorkeur uitspreekt voor dynamische verwijzing boven statische verwijzing. Hiermee wordt - bij implementatie - afgeweken van de hoofdregel van Ar 78, lid 2.

Ten vijfde: verwijzing geschiedt zo mogelijk *op een laag niveau van regelgeving*, zodat eventueel noodzakelijke aanpassing van de verwijzende regelgeving (bijvoorbeeld in verband met codificatie van het bovenliggende EG-besluit) onverwijld kan worden gerealiseerd. Indien verwijzing op het niveau van de wet of amvb niettemin noodzakelijk is, worden zo mogelijk *geen nummers, data, titels en vindplaatsen* van richtlijnen of verordeningen meer genoemd. Hierdoor wordt voorkomen dat, bijvoorbeeld in verband met codificatie van het bovenliggende EG-besluit, wijziging van wet of amvb nodig is.

Ten zesde: verwijzing geschiedt bij voorkeur *zo specifiek mogelijk*, om te voorkomen dat onduidelijkheid ontstaat omtrent de voor de justitiabelen geldende rechten en verplichtingen. Het moet echter denkbaar worden geacht dat onder omstandigheden meer algemeen, d.w.z. naar hele hoofdstukken, bijlagen of zelfs hele EG-besluiten kan worden verwezen. Een dergelijke mer algemene verwijzing is vooral zinvol bij omvangrijke, technische richtlijnen die op hun terrein een volledige harmonisatie betekenen.

b. Een afwegingskader

Op grond van de bovenstaande uitgangspunten stelt de ICER voor in de Aanwijzingen voor de regelgeving een afwegingskader op te nemen voor het gebruik en de vormgeving van verwijzing. Hiertoe dient het onderstaande voorstel voor een nieuwe Ar 341. Wanneer verwijzing volgens deze aanwijzing niet in de rede ligt, verdient het vanzelfsprekend de voorkeur om de betrokken EG-bepaling(en) in de tekst van de implementatieregeling over te nemen.

Aanwijzing 341 (gebruik en vorm van verwijzing bij implementatie)

1. Bij het opstellen van een implementatieregeling wordt steeds afgewogen of verwijzing naar bepalingen van het te implementeren EG-besluit een geschikt instrument is voor de implementatie van die bepalingen en zo ja, of het in de rede ligt dit instrument toe te passen. Die afweging geschiedt aan de hand van de uitgangspunten voor het gebruik en de vorm van verwijzing, zoals die in deze aanwijzing zijn neergelegd.

2. Verwijzing is een geschikt instrument voor de implementatie van de volgende soorten EG-bepalingen:

- bepalingen die geen beleidsruimte laten en dus letterlijk, zonder nadere uitwerking, kunnen worden overgenomen in nationale regelgeving;
- gedetailleerde (technische) bepalingen, die bijvoorbeeld zijn opgenomen in lijsten

- of bijlagen;
 - bepalingen die naar verwachting vaak gewijzigd zullen worden, bijvoorbeeld vanwege de stand van de techniek of wetenschap;
 - bepalingen die zelf een verwijzing bevatten, bijvoorbeeld naar (artikelen van) een ander EG-besluit of van een internationaal verdrag;
 - niet-Nederlandstalige bepalingen in (bijlagen bij) internationale verdragen, waarmee de (specialistische) doelgroep bekend is.
3. Verwijzing ligt in de rede onder de volgende omstandigheden:
- bij korte implementatietermijnen, waardoor snel wetgevingsactie geboden is;
 - bij in comitologie of door de Commissie vast te stellen (uitvoerings)regels;
 - om strafbaarheid van overtreding van – nauwkeurig omschreven – bepalingen uit verordeningen te regelen;
 - wanneer zonder verwijzing bepalingen steeds zouden worden herhaald;
 - wanneer in het bestaande nationale regelgevingscomplex waarin wordt geïmplementeerd vaker is gekozen voor verwijzing.
4. Verwijzing is geen geschikt instrument voor de implementatie van de volgende soorten EG-bepalingen:
- bepalingen die beleidsruimte laten en bijgevolg nationale uitwerking behoeven;
 - definitiebepalingen, tenzij deze zijn uitgewerkt in een lijst of bijlage;
5. Verwijzing ligt onder de volgende omstandigheden niet in de rede:
- indien slechts één of enkele bepalingen van een EG-besluit in aanmerking komen voor implementatie via verwijzing;
 - voor het regelen van de strafbaarheid van overtreding van bepalingen uit richtlijnen.
6. Verwijzing geschiedt dynamisch. Er wordt verwezen naar bestaande EG-besluiten en de toekomstige wijzigingen daarvan alsmede – in voorkomend geval – naar toekomstige uitvoeringsregels daarvan.
7. Verwijzing geschiedt op een zo laag mogelijk niveau van regelgeving. Hiertoe wordt voorzien in een adequate delegatiegrondslag (vgl. ook Ar 26). Indien niettemin verwijzing op het niveau van de wet of algemene maatregel van bestuur noodzakelijk is, worden zo mogelijk geen nummers, data, titels en vindplaatsen van richtlijnen of verordeningen genoemd. Het volgende model dient in dit verband als uitgangspunt: “In deze wet/dit besluit wordt onder de richtlijn ... (volgt citeertitel) verstaan de bijregeling van Onze Minister aangewezen richtlijn”.
8. Verwijzing geschiedt zoveel mogelijk naar afzonderlijke bepalingen of delen van een EG-besluit. In geval van omvangrijke, technische richtlijnen die op hun terrein een volledige harmonisatie betekenen kan worden verwezen naar een EG-besluit in zijn geheel of EG-besluiten terzake van een bepaald onderwerp of beleidsterrein.
9. Van EG-besluiten die verwijzen naar teksten die niet in de Nederlandse taal zijn gesteld, vindt geen vertaling plaats, tenzij op de overtreding van de betreffende bepalingen sancties zijn gesteld.²⁴

Het voorstel voor een nieuwe Ar 341 leidt op de volgende punten tot wijziging van de bestaande Aanwijzingen:

- Voorgesteld wordt de bestaande Ar 341 (model voor statische verwijzing bij implementatie) te schrappen, nu de Ar een duidelijke voorkeur uitspreken voor dynamische verwijzing. Wel kan het model voor statische verwijzing in de toelichting bij Ar 342 worden opgenomen, voor het geval de wetgever in een concreet geval toch kiest voor de statische vorm.
- Voorgesteld wordt de – algemene, d.w.z. niet specifiek voor verwijzing naar EG-bepalingen geschreven – Ar 78 en 79 in lijn met de nieuwe Ar te brengen. Dit kan

²⁴ Vgl. het advies van het interdepartementaal wetgevingsberaad (IWB) van 24 maart 2000 inzake de rechtsgevolgen van het AETR-arrest.

op eenvoudige wijze geschieden door in de toelichting bij die Ar te refereren aan Ar 341 e.v., in de zin dat bij verwijzing naar EG-bepalingen de Ar 341 – 343 van toepassing zijn. Zo wordt duidelijk dat bij louter nationaal verwijzen een andere ‘regime’ geldt dan bij verwijzing als implementatiemethode.

c. Overige voorstellen

Bij wijziging van EG-regelingen

Dynamische verwijzing brengt, zoals bekend, mee dat de nationale wetgeving kan wijzigen, zonder dat daaraan een actief handelen van de nationale wetgever ten grondslag ligt. Tevens kan een bepaling in een EG-regeling zodanig worden gewijzigd dat deze zich na wijziging niet meer leent voor verwijzing, bijvoorbeeld omdat beleidsruimte voor de nationale wetgever wordt geschapen.

Voor de nationale wetgever is het dus zaak in de gaten te houden hoe EG-besluiten, waarnaar dynamisch wordt verwezen, zich ontwikkelen. Er moet naar de mening van de ICER derhalve nadrukkelijker op worden gewezen, dat wijziging van een EG-regeling voor de verwijzende nationale wetgever geen mechanische handeling mag zijn. Steeds moet deze nagaan of de gewijzigde EG-regeling zich nog wel leent voor verwijzing en of niet toch een materiële aanpassing van nationale regelgeving nodig is.

Om dit te bewerkstelligen worden twee voorstellen gedaan:

- Een nieuwe **aanwijzing 341a** moet zorgdragen voor een oplettende houding van de nationale wetgevende instanties. Deze aanwijzing, die ook een belangrijke rol speelt bij codificatieprojecten, komt in par. 6 aan de orde.
- In de op te stellen **implementatieplannen** voor wijzigingsrichtlijnen wordt steeds aangegeven wat de gevolgen zijn van wijzigingen voor de nationale verwijzingsbepalingen. Hiertoe wordt een apart punt toegevoegd aan het (uitvoeringsschema in het) model-implementatieplan.²⁵ Bij de invulling daarvan moet aandacht uitgaan naar eventuele beleidskeuzes, overgangstermijnen en handhavingsaspecten.

Bij verwijzing naar normen of standaarden

Om te voorkomen dat normen of standaarden, waarnaar in navolging van EG-besluiten in nationale regelgeving wordt verwezen, niet of niet dan tegen betaling beschikbaar zijn voor particulieren, wordt voorgesteld terzake kosteloze publicatie door de nationale overheid te laten plaatsvinden. Overwogen kan worden deze kosten vervolgens op de gemeenschapswetgever te verhalen. De ICER stelt tevens voor dit standpunt mee te nemen bij de verdere voorbereiding (door de ministers van Justitie en Economische Zaken) van het wetsvoorstel auteursrechten en openbaarheid van overheidsinformatie.

Bij zelfstandig overgangsrecht

Voor de implementatie van zelfstandig overgangsrecht in EG-wijzigingsrichtlijnen ingeval van dynamisch verwijzen wordt het volgende model voorgesteld: “(...) Indien een wijzigingsrichtlijn, een gewijzigde richtlijn of een uitvoeringsrichtlijn de lidstaten verplicht tot dan wel de mogelijkheid biedt voor het afzonderlijk bepalen van de datum van toepassing van één of meer deelaspecten van die wijzigingsrichtlijn, gewijzigde richtlijn of uitvoeringsrichtlijn, wordt deze datum door Onze Minister

²⁵ vgl. Ar 334 en Draaiboek voor de wetgeving, bijlage B8.

bepaald”. Aanbevolen wordt **Ar 343, lid 2**, op dit punt aan te vullen.

Tijdstip van doorwerking

Het probleem van de (te) specifieke formulering van het *tijdstip van doorwerking* van de wijzigingsbesluiten lijkt eenvoudig te kunnen worden ondervangen door de volgende formulering: “Een wijziging van *een richtlijn*, als bedoeld in dit besluit...”, of: “een wijziging van *de richtlijnen* waarnaar in dit besluit wordt verwezen...” Aanbevolen wordt **Ar 343, lid 1**, dienovereenkomstig – en dus algemener – te formuleren.

Meezenden van Stcrt-publicatie

Het is raadzaam zo veel mogelijk bij te dragen aan een beter begrip bij de Commissie voor de nationale wetgevingssystematiek en de waarborgen waarmee deze is omkleed.²⁶ In verband hiermee wordt voorgesteld om telkens wanneer de departementen aan de Commissie mededeling doen van genomen implementatiemaatregelen waarin (dynamisch) wordt verwezen, de publicatie in de Staatscourant, die verplicht is ingevolge Ar 347, mee te zenden.²⁷ Het meezenden van de publicatie gebeurt in de praktijk overigens reeds veelvuldig, maar niet altijd. Aanbevolen wordt Ar 346 en/of Ar 347 dienovereenkomstig aan te passen.²⁸

6. Betekenis codificatie voor verwijzing; richtsnoeren voor wetgevers en onderhandelaars

a. Inleiding

Codificatie en refonte (= codificatie bij gelegenheid van wijziging, hierna worden beide begrippen onder de term “codificatie” begrepen) zijn goede instrumenten voor de verhoging van de transparantie en de toegankelijkheid van EG-regelgeving. De instrumenten behelzen de omwerking van geconsolideerde EG-teksten tot één enkele samenhangende en begrijpelijke wettekst die formeel in de plaats komt van de basistekst en de tussentijdse wijzigingen daarop. Het oude besluit (of soms: besluiten) wordt dus ingetrokken en vervangen door een nieuw – al dan niet inhoudelijk gewijzigd – EG-besluit. Codificatie als zodanig hoeft niet te leiden tot aanpassing van nationale regelgeving, zo is de gemeenschapswetgever van oordeel.²⁹ Achterliggende gedachte daarbij lijkt dat de oude EG-regels reeds geïmplementeerd hadden moeten zijn door de lidstaten.

In het algemeen bevat codificatieregelgeving een standaardclausule met de volgende inhoud: “verwijzingen naar de ingetrokken richtlijnen gelden als verwijzingen naar de onderhavige richtlijn en worden gelezen volgens de in de bijlage opgenomen concordantietabel.” (volgt een concordantietabel). Deze ‘nieuw voor oud’ clausules gelden echter alleen voor de gemeenschapswetgever en niet voor de justitiabelen in de lidstaten, m.a.w. de clausules werken niet door in nationale regelgeving.³⁰

Codificatie leidt *inhoudelijk* niet tot nieuwe EG-rechtelijke verplichtingen voor de lidstaten. Desalniettemin zal wanneer codificatie leidt tot een nieuw EG-besluit met

²⁶ Vgl. vraag 56 onder d), slotzin, van de 101 Praktijkvragen.

²⁷ Hierin wordt mededeling gedaan van aanneming van de desbetreffende (wijzigings)richtlijn en de wijze waarop daaraan in ons land reeds wordt voldaan

²⁸ Zie over de implementatie-mededeling in de Stcrt. tevens par. 4, elektronische ontsluiting.

²⁹ Vgl. verklaring van de Raad bij het Interinstitutioneel Akkoord voor een versnelde werkmethode voor de officiële codificatie van wetteksten (PB C 102 van 4 april 1996).

³⁰ Vgl. zaak C-8/90, Jur. 1991, p. I-4391.

een nieuw nummer, een andere vindplaats en hernummering van de artikelen - de implementatiewetgeving waarin verwezen wordt naar (artikelen van) de ingetrokken EG-besluiten moeten worden aangepast. In nationaal verband ligt *juridisch-technische* aanpassing dus wel in de rede. Redenen van kenbaarheid en rechtzekerheid voor justitiabelen en de instanties die verwijzende regelgeving moeten toepassen, alsmede de noodzaak nauwkeurige en duidelijke implementatie te bewerkstelligen nopen hiertoe.

De ICER is nagegaan welke codificatieprojecten al *zijn afgerond* en welke Nederlandse (verwijzings)regelgeving daardoor wordt geraakt. Ook is nagegaan welke codificatieprojecten er *lopen en op stapel staan* en welke Nederlandse (verwijzings) regelgeving daar mogelijk door wordt geraakt. Gebleken is dat op vrijwel alle beleidsterreinen al codificatie/refonteprojecten zijn uitgevoerd of bij de Commissie op de planning staan, en dat dit in een aantal gevallen gevolgen heeft voor verwijzende regelgeving.³¹

b. Voorstellen

1. Geëxpliciteerd moet worden, dat bij codificatie en refonte nationale verwijzingsregelgeving moet worden aangepast. Hiervoor kan worden aangesloten bij de nieuw op te stellen aanwijzing 341a (vgl. par. 5 onder c, eerste bolletje). Die zou als volgt moeten luiden:

Aanwijzing 341a (wijziging van EG-besluit waarnaar wordt verwezen)

1. Bij implementatie van een wijziging van een EG-besluit wordt nagegaan of het besluit zich nog wel leent voor dynamische verwijzing.
2. Eventuele aanpassingsregelgeving wordt niet bij gelegenheid van een andere wijziging meegenomen, noch worden andere regels opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn.
3. In nieuwe verwijzingsregelgeving wordt een voorziening getroffen met het oog op eventuele toekomstige codificatie van het desbetreffende EG-besluit. Het volgende model dient hierbij als uitgangspunt: “Bij codificatie van de richtlijn(en) waarnaar in deze wet/dit besluit /deze regeling wordt verwezen, wordt bij regeling van Onze Minister, waar nodig, zorg gedragen voor hernummering.”

Toelichting

1. Het eerste lid doelt met name op het geval dat de EG-wijzigingsregelgeving beleidsruimte voor de nationale wetgever doet ontstaan en/of er sprake is van hernummering van (artikelen van) de Europese regeling waarnaar wordt verwezen (codificatie). Het is dus van belang in de gaten te houden hoe EG-besluiten waarnaar dynamisch wordt verwezen, zich ontwikkelen. Dit met het oog op eventueel noodzakelijke aanpassing van verwijzingsregelgeving.
2. Wanneer aanpassing nodig is, wordt deze bij voorkeur *ad hoc* gerealiseerd. Vgl. Ar 337, die dwingt tot EG-implementatie *sec.*
3. Om juridisch-technische aanpassingen van verwijzingsregelgeving te voorkomen, is het raadzaam in nieuw te formuleren verwijzingswetgeving te anticiperen op toekomstige codificatie. Bijvoorbeeld door een basis te realiseren voor hernummering bij ministeriële regeling. In zo'n regeling kunnen (onderdelen van) de Europese concordantietabel worden opgenomen. Niet toelaatbaar uit een oogpunt van kenbaarheid en rechtszekerheid is het verwijzen naar een EG-besluit en zijn rechtsopvolger.

2. Codificatie zal zich in de toekomst naar verwachting veelvuldig voordoen. Om in voorkomende gevallen snelle advisering door de Raad van State en voortvarende parlementaire behandeling te bevorderen, wordt voorgesteld de Raad van State en de beide Kamers middels een schrijven op de hoogte te stellen van het fenomeen codificatie en de betekenis voor Nederlandse verwijzingsregelgeving. Hiermee kan

³¹ Een voorbeeld van een genomen codificatiebesluit met gevolgen voor verwijzende regelgeving betreft diergeneesmiddelenrichtlijn 2001/82/EG.

duidelijk worden gemaakt dat aanpassingsregelgeving als gevolg van codificatie van eerdere EG-besluiten een juridisch-technische aangelegenheid is, die niettemin noodzakelijk is uit een oogpunt van kenbaarheid en rechtszekerheid. Het Ministerie van Justitie zal genoemd schrijven – waarin tevens wordt aangeboden e.e.a. mondeling toe te lichten – initiëren.

3. Voorgesteld wordt, bij wijze van aanbeveling voor EG-onderhandelaars, bij nieuwe EG-besluiten in te zetten op voorzieningen op Europees niveau waarmee de doorwerking van eventuele toekomstige codificatie kan worden vergemakkelijkt. Gedacht kan worden aan de opname bij codificatie van een passende implementatietermijn om tijdige aanpassing van verwijzingsregelgeving te realiseren. Ook kan gedacht worden aan een standaardregeling voor hernummering en het op EG-niveau gebruiken van citeertitels. De ICER is zich ervan bewust dat de betrokkenheid van de lidstaten bij codificatieprojecten beperkt is. Niettemin wordt tevens voorgesteld het bovenstaande ook ten algemene, dus los van concrete projecten, onder de aandacht van de Commissie te brengen.

4. Aanbevolen wordt het Interinstitutionele Akkoord inzake de redactionele kwaliteit van EG-regelgeving aan te vullen met het richtsnoer dat EG-besluiten, ook wanneer deze codificatie behelzen, een implementatietermijn bevatten. Deze aanbeveling kan worden meegenomen bij de Nederlandse inzet in de activiteiten op het gebied van de kwaliteit van EG-regelgeving (follow up Europese Raad van Sevilla).

7. Elektronische ontsluiting van (informatie over) regelgeving

Een aantal van de voorstellen van de ICER strekt ertoe de kenbaarheid van de geldende regelgeving voor o.m. de Commissie, particulieren, uitvoeringsinstanties, het OM en de RM te vergroten. Vooral bij dynamische verwijzing mag bij wijziging van de EG-regeling waarnaar wordt verwezen, geen onduidelijkheid bestaan omtrent de inhoud van het geldend recht en het tijdstip waarop een wijziging voor de justitiabele van toepassing wordt.

Die kenbaarheid wordt thans gestalte gegeven door de inzet van traditionele publicatiemethoden, met name publicatie in de Staatscourant van de vaststelling van EG-wijzigingsbesluiten die, bijvoorbeeld als gevolg van dynamische verwijzing, geen afzonderlijke implementatie behoeven. Doorgaans geschiedt die publicatie in de vorm van een (declaratoire) mededeling door de eerstverantwoordelijke bewindspersoon (Ar 347). Dergelijke mededelingen zijn echter niet via vrij toegankelijke databanken wet- en regelgeving, zoals www.overheid.nl, noch via de ADW terug te vinden.

Naar de mening van de ICER kan de kenbaarheid van verwijzingsregelgeving worden vergroot door het benutten van elektronische publicatiemethoden en het gebruik van ICT, naast de in de Bekendmakingswet voorgeschreven bekendmaking van regelgeving in Stb en Stprt. Hiermee is de elektronische publicatie meer dan een vervanging van de traditionele publicatie: de elektronische publicatie vergroot op zichzelf reeds de aanvaardbaarheid van de verwijzing als implementatiemethode. Met name hyperlinks naar de achterliggende (EG-)regelgeving kunnen nuttig zijn. Te denken valt aan:

1. een link naar de relevante EG-bepaling(en) in Celex, liefst aangevuld met aanvullende informatie omtrent de inwerkingtredingsdatum;
2. een link naar een ministerieel besluit (of ander algemeen verbindend voorschrift) waarin een hogere regeling wordt aangevuld of daarvan wordt afgeweken;
3. een link naar de publicatie in de Staatscourant waar nadere informatie wordt verschaft over de wijze van implementatie;
4. in geval van wijziging van EG-regelgeving bij codificatie of refonte een link naar

de concordantietabel in het desbetreffende EG-besluit (in Celex) of in de toelichting van een nationaal besluit of publicatie;

Nog een stap verder – en het vraagstuk van verwijzing overstijgend – is het parallel aan ‘papieren’ publicatie publiceren op de website van de overheid cq van de verantwoordelijke ministeries. Dit is een zinvolle optie ter vergroting van de kenbaarheid van regelgeving.

Acties op dit gebied moeten vanzelfsprekend passen binnen het kader van de afspraken die de rijksoverheid heeft met de SDU voor de elektronische publicatie van regelgeving. De ICER beveelt de Minister van BZK in dit verband aan te bezien hoe gevolg kan worden gegeven aan het in de elektronische versie van nationale regelgeving realiseren van hyperlinks naar EG-regelgeving, bijvoorbeeld via www.overheid.nl.

Conclusies en aanbevelingen

Dit ICER-advies bevat aanbevelingen met betrekking tot gebruik en vormgeving van verwijzing als methode om EG-besluiten te implementeren (doelgroep: wetgevers). Daarnaast wordt een beleidslijn voorgesteld inzake het omgaan met Europese codificatieprojecten (doelgroep: EG-onderhandelaars en wetgevers). De aanbevelingen zijn mede vertaald in voorstellen voor nieuwe Aanwijzingen voor de regelgeving.

De aanleiding hiervoor is van tweeërlei aard. In de eerste plaats blijkt het ontbreken van een geschikt afwegingskader in de nationale wetgevingspraktijk een aanzienlijk probleem op te leveren. In de tweede plaats nopen Europese wetgevingsontwikkelingen (o.a. veel regels, gedetailleerd van aard, veelvuldig aan wijziging onderhevig, steeds meer codificatie) tot het hanteren van flexibele instrumenten waarmee én snel én juist en volledig wordt geïmplementeerd. *Dynamische verwijzing* komt, *mits* wordt voldaan aan de eisen van duidelijkheid, nauwkeurigheid, kenbaarheid en rechtszekerheid, tegemoet aan de behoefte aan bruikbaar instrumentarium en moet naar de mening van de ICER dan ook als een nuttig implementatie instrument worden beschouwd.

Dit ICER-advies operationaliseert deze eisen; wanneer het geformuleerde afwegingskader in acht wordt genomen, mag de wetgever er vanuit gaan dat dynamische verwijzing EG- en nationaalrechtelijk is toegestaan.

De ICER benadrukt hierbij dat dynamische verwijzing *alleen* een geschikt instrument is bij EG-regels die *geen beleidsruimte* laten. Om die reden én vanwege veelvuldige Europese codificatie, is het zaak dat wetgevers in de gaten houden hoe EG-besluiten, waarnaar dynamisch wordt verwezen, *zich ontwikkelen*. Dit met het oog op eventueel noodzakelijke aanpassing van de verwijzingsregelgeving. Voorts is de ICER van mening dat dynamische verwijzing met name zinvol is wanneer de verwijzing *op een laag niveau van regelgeving* geschiedt. Ook is de ICER van mening dat de kenbaarheid van verwijzingsregelgeving kan worden vergroot door het benutten van *elektronische publicatiemethoden en ICT*.

In dit verband beveelt de ICER het volgende aan (I-V).

(I) Een afwegingskader voor verwijzing

De ICER stelt voor in de Aanwijzingen voor de regelgeving een afwegingskader op te nemen voor het gebruik en de vormgeving van verwijzing. Hiertoe dient het onderstaande voorstel voor een nieuwe Ar 341. *NB*) Wanneer verwijzing volgens deze aanwijzing niet in de rede ligt, verdient het vanzelfsprekend de voorkeur om de betrokken EG-bepaling(en) in de tekst van de implementatieregeling over te nemen.

Aanwijzing 341 (gebruik en vorm van verwijzing bij implementatie)

1. Bij het opstellen van een implementatieregeling wordt steeds afgewogen of verwijzing naar bepalingen van het te implementeren EG-besluit een geschikt instrument is voor de implementatie van die bepalingen en zo ja, of het in de rede ligt dit instrument toe te passen. Die afweging geschiedt aan de hand van de uitgangspunten voor het gebruik en de vorm van verwijzing, zoals die in deze aanwijzing zijn neergelegd.
2. Verwijzing is een geschikt instrument voor de implementatie van de volgende soorten EG-bepalingen:
 - bepalingen die geen beleidsruimte laten en dus letterlijk, zonder nadere uitwerking, kunnen worden overgenomen in nationale regelgeving;
 - gedetailleerde (technische) bepalingen, die bijvoorbeeld zijn opgenomen in lijsten of bijlagen;
 - bepalingen die naar verwachting vaak gewijzigd zullen worden, bijvoorbeeld vanwege de stand van de techniek of wetenschap;
 - bepalingen die zelf een verwijzing bevatten, bijvoorbeeld naar (artikelen van) een ander EG-besluit of van een internationaal verdrag;
 - niet-Nederlandstalige bepalingen in (bijlagen bij) internationale verdragen, waarmee de (specialistische) doelgroep bekend is.
3. Verwijzing ligt in de rede onder de volgende omstandigheden:
 - bij korte implementatietermijnen, waardoor snel wetgevingsactie geboden is;
 - bij in comitologie of door de Commissie vast te stellen (uitvoerings)regels;
 - om strafbaarheid van overtreding van – nauwkeurig omschreven – bepalingen uit verordeningen te regelen;
 - wanneer zonder verwijzing bepalingen steeds zouden worden herhaald;
 - wanneer in het bestaande nationale regelgevingscomplex waarin wordt geïmplementeerd vaker is gekozen voor verwijzing.
4. Verwijzing is geen geschikt instrument voor de implementatie van de volgende soorten EG-bepalingen:
 - bepalingen die beleidsruimte laten en bijgevolg nationale uitwerking behoeven;
 - definitiebepalingen, tenzij deze zijn uitgewerkt in een lijst of bijlage;
5. Verwijzing ligt onder de volgende omstandigheden niet in de rede:
 - indien slechts één of enkele bepalingen van een EG-besluit in aanmerking komen voor implementatie via verwijzing;
 - voor het regelen van de strafbaarheid van overtreding van bepalingen uit richtlijnen.
6. Verwijzing geschiedt dynamisch. Er wordt verwezen naar bestaande EG-besluiten en de toekomstige wijzigingen daarvan alsmede – in voorkomend geval – naar toekomstige uitvoeringsregels daarvan.
7. Verwijzing geschiedt op een zo laag mogelijk niveau van regelgeving. Hiertoe wordt voorzien in een adequate delegatiegrondslag (vgl. ook Ar 26). Indien niettemin verwijzing op het niveau van de wet of algemene maatregel van bestuur noodzakelijk is, worden zo mogelijk geen nummers, data, titels en vindplaatsen van richtlijnen of verordeningen genoemd. Het volgende model dient in dit verband als uitgangspunt: “In deze wet/dit besluit wordt onder de richtlijn ... (volgt citeertitel) verstaan de bijregeling van Onze Minister aangewezen richtlijn”.
8. Verwijzing geschiedt zoveel mogelijk naar afzonderlijke bepalingen of delen van

een EG-besluit. Onder omstandigheden kan worden verwezen naar een EG-besluit in zijn geheel of EG-besluiten terzake van een bepaald onderwerp of beleidsterrein. 9. Van EG-besluiten die verwijzen naar teksten die niet in de Nederlandse taal zijn gesteld, vindt geen vertaling plaats, tenzij op de overtreding van de betreffende bepalingen sancties zijn gesteld.³²

(II) Wijziging van bestaande Ar a.g.v. nieuwe Ar 341

- a) Voorgesteld wordt de bestaande Ar 341 (model voor statische verwijzing bij implementatie) te schrappen, nu de Ar een duidelijke voorkeur uitspreken voor dynamische verwijzing. Wel kan het model voor statische verwijzing in de toelichting bij Ar 342 worden opgenomen, voor het geval de wetgever in een concreet geval toch kiest voor de statische vorm.
- b) Voorgesteld wordt de – algemene, d.w.z. niet specifiek voor verwijzing naar EG-bepalingen geschreven – Ar 78 en 79 in lijn met de nieuwe Ar te brengen. Dit kan op eenvoudige wijze geschieden door in de toelichting bij die Ar te refereren aan Ar 341 e.v., in de zin dat bij verwijzing naar EG-bepalingen de Ar 341 – 343 van toepassing zijn. Zo wordt duidelijk dat bij louter nationaal verwijzen een andere ‘regime’ geldt dan bij verwijzing als implementatiemethode.

(III) Oplossingen voor praktijkproblemen

- a) Wetgever moet opletten bij wijziging EG-regeling.
 - a.1) Voorgesteld wordt in de Aanwijzingen te benadrukken dat wijziging van een EG-regeling voor de verwijzende wetgever geen mechanische handeling mag zijn. Zie onder IVa het voorstel voor een nieuwe Ar 341a.
 - a.2) Voorgesteld wordt in de op te stellen **implementatieplannen** voor wijzigingsrichtlijnen steeds aan te geven wat de gevolgen zijn van wijzigingen voor de nationale verwijzingsbepalingen. Hiertoe wordt een apart punt toegevoegd aan het (uitvoeringsschema in het) model-implementatieplan. Bij de invulling daarvan moet aandacht uitgaan naar eventuele beleidskeuzes, overgangstermijnen en handhavingsaspecten.
- b) Verwijzing naar normen of standaarden

Voorgesteld wordt, om te voorkomen dat normen of standaarden, waarnaar in navolging van EG-besluiten in nationale regelgeving wordt verwezen, niet of niet dan tegen betaling beschikbaar zijn voor particulieren, dat kosteloze publicatie door de overheid plaatsvindt. Overwogen kan worden deze kosten vervolgens op de gemeenschapswetgever te verhalen. Voorgesteld wordt tevens dit standpunt mee te nemen bij de verdere voorbereiding (door de ministers van Justitie en Economische Zaken) van het wetsvoorstel auteursrechten en openbaarheid van overheidsinformatie.
- c) Implementatie van zelfstandig overgangsrecht in EG-wijzigingsrichtlijnen

Voorgesteld wordt Ar 343, lid 2 als volgt aan te vullen: “(...) Indien een wijzigingsrichtlijn, een gewijzigde richtlijn of een uitvoeringsrichtlijn de lidstaten verplicht tot dan wel de mogelijkheid biedt voor het afzonderlijk bepalen van de datum van toepassing van één of meer deelaspecten van die wijzigingsrichtlijn,

³² Vgl. het advies van het interdepartementaal wetgevingsberaad (IWB) van 24 maart 2000 inzake de rechtsgevolgen van het AETR-arrest.

gewijzigde richtlijn of uitvoeringsrichtlijn, wordt deze datum door Onze Minister bepaald”.

d) Tijdstip van doorwerking van EG-wijzigingsbesluiten

Voorgesteld wordt Ar 343, lid 1 als volgt te formuleren “Een wijziging van *een richtlijn*, als bedoeld in dit besluit...”, of: “een wijziging van *de richtlijnen* waarnaar in dit besluit wordt verwezen...”.

e) Meezenden van Stcrt-publicatie aan Commissie

Voorgesteld wordt om, telkens wanneer de departementen aan de Commissie mededeling doen van genomen implementatiemaatregelen waarin (dynamisch) wordt verwezen, de publicatie in de Staatscourant, die verplicht is ingevolge Ar 347, mee te zenden. Aanbevolen wordt Ar 346 en/of Ar 347 dienovereenkomstig aan te passen.

(IV) Hoe om te gaan met Europese codificatie

a) Monitoren verwijzingsregelgeving door wetgevers

Voorgesteld wordt een nieuwe Aanwijzing 341a op te stellen (zie ook III a 1) die als volgt komt te luiden:

Aanwijzing 341a (wijziging van EG-besluit waarnaar wordt verwezen)

1. Bij implementatie van een wijziging van een EG-besluit wordt nagegaan of het besluit zich nog wel leent voor dynamische verwijzing.
2. Eventuele aanpassingsregelgeving wordt niet bij gelegenheid van een andere wijziging meegenomen, noch worden andere regels opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn.
3. In nieuwe verwijzingsregelgeving wordt een voorziening getroffen met het oog op eventuele toekomstige codificatie van het desbetreffende EG-besluit. Het volgende model dient hierbij als uitgangspunt: “Bij codificatie van de richtlijn(en) waarnaar in deze wet/dit besluit /deze regeling wordt verwezen, wordt bij regeling van Onze Minister, waar nodig, zorg gedragen voor hernoeming.”

Toelichting

1. Het eerste lid doelt met name op het geval dat de EG-wijzigingsregelgeving beleidsruimte voor de nationale wetgever doet ontstaan en/of er sprake is van hernoeming van (artikelen van) de Europese regeling waarnaar wordt verwezen (codificatie). Het is dus van belang in de gaten te houden hoe EG-besluiten waarnaar dynamisch wordt verwezen, zich ontwikkelen. Dit met het oog op eventueel noodzakelijke aanpassing van verwijzingsregelgeving.
2. Wanneer aanpassing nodig is, wordt deze bij voorkeur *ad hoc* gerealiseerd. Vgl. Ar 337, die dwingt tot EG-implementatie *sec*.
3. Om juridisch-technische aanpassingen van verwijzingsregelgeving te voorkomen, is het raadzaam in nieuw te formuleren verwijzingswetgeving te anticiperen op toekomstige codificatie. Bijvoorbeeld door een basis te realiseren voor hernoeming bij ministeriële regeling. In zo'n regeling kunnen (onderdelen van) de Europese concordantietabel worden opgenomen. Niet toelaatbaar uit een oogpunt van kenbaarheid en rechtszekerheid is het verwijzen naar een EG-besluit en zijn rechtsopvolger.

b) Brief aan RvSt en Kamer door Justitie

Voorgesteld wordt, omdat codificatie zich in de toekomst naar verwachting vaker zal voordoen en om in voorkomende gevallen snelle advisering door de Raad van State en voortvarende parlementaire behandeling te bevorderen, deze gremia middels een schrijven op de hoogte te stellen van het fenomeen codificatie en de betekenis voor Nederlandse verwijzingsregelgeving. Hiermee kan duidelijk worden gemaakt dat

aanpassingsregelgeving als gevolg van codificatie van eerdere EG-besluiten een juridisch-technische aangelegenheid is, die niettemin noodzakelijk is uit een oogpunt van kenbaarheid en rechtszekerheid. Het Ministerie van Justitie zou deze brief kunnen initiëren.

c) Aanbeveling voor EG-onderhandelaars

Voorgesteld wordt bij nieuwe EG-besluiten in te zetten op voorzieningen op Europees niveau waarmee de doorwerking van eventuele toekomstige codificatie kan worden vergemakkelijkt. Gedacht kan worden aan de opname bij codificatie van een passende implementatietermijn om tijdige aanpassing van verwijzingsregelgeving te realiseren. Ook kan gedacht worden aan een standaardregeling voor hernummering en het op EG-niveau gebruiken van citeertitels.

d) Signalering bij Commissie

Voorgesteld wordt het bovenstaande ook ten algemene, dus los van concrete codificatieprojecten – waarbij de betrokkenheid van de lidstaten beperkt is – onder de aandacht van de (juridische dienst van de) Commissie te brengen alsmede e.e.a. in te brengen in de interinstitutionele werkgroep codificatie.

e) Aanvulling Interinstitutioneel Akkoord kwaliteit EG-regelgeving

Aanbevolen wordt het IIA inzake de redactionele kwaliteit van EG-regelgeving aan te vullen met het richtsnoer dat EG-besluiten, ook wanneer deze codificatie behelzen, een implementatietermijn bevatten. Deze aanbeveling kan worden meegenomen bij de Nederlandse inzet in de activiteiten op het gebied van verbetering van de kwaliteit van EG-regelgeving.

(V) Vergroting van kenbaarheid door elektronische ontsluiting

Voorgesteld wordt dat de Minister van BZK beziet hoe gevolg kan worden gegeven aan het in de elektronische versie van nationale regelgeving realiseren van hyperlinks naar EG-regelgeving, bijvoorbeeld via www.overheid.nl. Te denken valt aan:

- een link naar de relevante EG-bepaling(en) in Celex, liefst aangevuld met aanvullende informatie omtrent de inwerkingtredingsdatum;
- een link naar een ministerieel besluit (of ander algemeen verbindend voorschrift) waarin een hogere regeling wordt aangevuld of daarvan wordt afgeweken;
- een link naar de publicatie in de Staatscourant waar nadere informatie wordt verschaft over de wijze van implementatie;
- in geval van wijziging van EG-regelgeving bij codificatie of refonte een link naar de concordantietabel in het desbetreffende EG-besluit (in Celex) of in de toelichting van een nationaal besluit of publicatie;

Samenstelling ICER-werkgroep verwijzing

H. Hijmans (Hof van Justitie, voorzitter)

H.M. Breunese (Ministerie van BZK)

B.J. Clement (Ministerie van V&W)

M. Eisma (Raad van State)

N. van der Linden (Ministerie van LNV)

C. de Munck (Ministerie van BuiZa)

A. Sewandono (Ministerie van VROM)

D.J. Teding van Berkhout (Ministerie van VWS)

K.A.E. Vervloet (Ministerie van EZ)

B.M. Veltkamp (Ministerie van Justitie, secretaris)