

De Uitvoeringswet REACH: stof tot nadenken over de uitvoering van Europese verordeningen

*Jan-Karel Kwisthout, Alka Swart, Hans Erik Woldendorp**

In dit artikel worden eerst de hoofdlijnen van de nieuwe REACH-verordening¹ besproken, waarna vooral wordt ingegaan op de manier waarop daaraan in Nederland uitvoering is gegeven in de Uitvoeringswet REACH.² De 848 pagina's tellende REACH-verordening was een van de grootste Europese wetgevingsprojecten ooit. Het Europese parlement stemde in de eerste lezing bij zitten en opstaan over 1039 amendementen en nam er 430 aan. In tweede lezing werden van de 350 ingediende amendementen uiteindelijk 173 amendementen aanvaard. De stemmingen werden vergeleken met een fitness-training voor de parlementsleden. REACH was onderwerp van ongekeerde lobby-activiteiten. Ook de pers heeft aan REACH ruim aandacht besteed.

1. Beknopte weergave van REACH

In deze paragraaf worden aanleiding en inhoud van REACH beknopt beschreven. Voor een uitgebreidere weergave van REACH verwijzen wij naar "Aan de slag met REACH"³, waarin de verordening op zeer toegankelijke wijze is weergegeven.

In februari 2001 publiceerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) een Witboek over de strategie voor een toekomstig beleid voor chemische stoffen. Daarin stond centraal dat er ter vervanging van een groot aantal Europese richtlijnen en verordeningen één enkel geïntegreerd systeem zou moeten komen voor de Registratie, Evaluatie, beperkende

* Jan-Karel Kwisthout is als plv. afdelingshoofd werkzaam bij het Ministerie van VROM. Alka Swart is als senior consultant werkzaam bij OpdenKamp Adviesgroep en Hans Erik Woldendorp is als flexibel inzetbaar jurist werkzaam bij het ministerie van VROM (voor milieu-onderwerpen) en het Instituut voor Infrastructuur, Milieu en Innovatie te Brussel (voor natuur-onderwerpen). De auteurs waren betrokken bij het opstellen van het wetsvoorstel voor de Uitvoeringswet REACH (zie noot 2). Het artikel is geschreven op strikt persoonlijke titel en is niet bedoeld als de weergave van het standpunt van welke organisatie dan ook. Het artikel is afgesloten op 15 mei 2007, de dag waarop de Eerste Kamer de Uitvoeringswet REACH heeft aanvaard.

De auteurs bedanken Jasper van Rooij (directie Juridische Zaken van het ministerie van VROM) voor zijn commentaar.

¹ Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 200/21/EG van de Commissie (PbEU L396), alsmede Richtlijn 2006/121/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 tot wijziging van Richtlijn 67/548/EEG van de Raad betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen teneinde deze aan te passen aan verordening (EG) nr. 1907/2006 inzake de registratie en beoordeling van en de vergunningverlening en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen (PbEU L 396).

² Wetsvoorstel tot uitbreiding en wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de uitvoering van EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH) en de overheveling van de bepalingen van de Wet milieugevaarlijke stoffen naar de Wet milieubeheer, alsmede daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (Kamerstukken II 2006/07, 30 600, nrs. 1-3).

³ J.A.S.J. Razenberg, D.A. van der Schaaf en A.W. van der Wielen, *Aan de slag met REACH*, SDU uitgevers 2007.

maatregelen en Autorisatie⁴ van Chemische stoffen (REACH). Aanleiding voor het witboek was de constatering dat, ondanks uitgebreide Europese regelgeving, van de meeste stoffen die op de Europese markt worden verhandeld, nog steeds zeer weinig bekend is over de risico's van het omgaan met deze stoffen voor de gezondheid van de mens of voor het milieu. Op 29 oktober 2003 publiceerde de Commissie een voorstel voor een verordening, voorafgegaan door een internet-consultatie die tot ca. 6400 reacties leidde.⁵ Na intensieve discussie in de Raad en in het Europees Parlement is de verordening op 18 december 2006 vastgesteld. Dit gebeurde zonder dat conciliatie nodig was, hetgeen voor milieuregelgeving eerder uitzondering dan regel is. REACH treedt op 1 juni 2007 in werking.

Het doel van REACH is omschreven als het waarborgen van een hoog niveau van bescherming van de mens en van het milieu, alsmede van het vrije verkeer van stoffen op de interne markt. Tevens worden een vergroting van het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven en een toename van de innovatie beoogd. De reikwijdte van REACH is ruimer dan van de traditionele milieuregelgeving, omdat het niet alleen gaat om de bescherming van de mens tegen risico's van stoffen waaraan hij via het milieu wordt blootgesteld, maar tevens om de bescherming tegen mogelijke directe schadelijke effecten die hij als consument of in de arbeidssituatie kan ondervinden.

REACH leidt tot ingrijpende wijzigingen van het huidige beleid met betrekking tot het invoeren, produceren, verhandelen en gebruiken van stoffen. Er treedt een verschuiving op van de verantwoordelijkheid voor het veilig omgaan met stoffen van de overheid naar de betrokken bedrijven. De bevoegdheden die lidstaten onder de oude regelgeving hadden, worden nu in handen gelegd van het nieuw op te richten Europees Agentschap voor Chemische Stoffen (hierna: Agentschap) en de Commissie.

In beginsel vallen alle stoffen onder REACH, zowel bestaande stoffen (stoffen die in 1981 op de markt waren, in REACH 'geleidelijk geïntegreerde stoffen' genoemd) als nieuwe stoffen (stoffen die na 1981 op de markt zijn gebracht). Zij vallen na verloop van tijd onder hetzelfde regime. Voor nieuwe stoffen blijft de verplichting om een dossier met informatie over die stof te overleggen, voorafgaand aan het op de markt brengen ervan, grotendeels dezelfde. Voor bestaande stoffen moet echter een grootscheepse inhaalslag worden gemaakt, omdat voor veel van deze stoffen geldt dat over de risico's van het omgaan met de stoffen nog weinig bekend is en de bestaande Europese regelgeving onvoldoende stimulansen bevat in deze situatie verbetering te brengen.

Producenten, importeurs en andere beroepsmatige gebruikers in de toeleveringsketen van producent tot gebruiker worden verplicht informatie te verzamelen over de eigenschappen van de stoffen waarmee zij werken, de risico's te beoordelen die aan het omgaan met die stoffen zijn verbonden en de nodige maatregelen te nemen teneinde daarmee gepaard gaande risico's te beheersen. De verplichting informatie over stoffen met anderen te delen, loopt als een rode draad door REACH.

⁴ Vrijstelling van een algeheel verbod op de stof.

⁵ Het oorspronkelijke commissievoorstel betrof: Voorstel van de Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de registratie en beoordeling van en de vergunningverlening en beperking ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Chemicaliëagentschap en tot wijziging van richtlijn 1999/45/EG en Verordening (EG) inzake persistente organische stoffen (Commissiedocument COM (3003) 644 definitief).

Voor nieuwe stoffen moet vanaf 1 juni 2008 worden voldaan aan de verplichting tot indiening van een registratie bij het Agentschap indien het voornemen bestaat een stof te produceren of importeren. Voor 'geleidelijk geïntegreerde stoffen' wordt die registratieplicht gefaseerd ingevoerd gedurende een periode van elf jaar. De reden van deze fasering is de uitvoerbaarheid van REACH voor zowel de bedrijven die de registraties moeten voorbereiden, als het Agentschap dat de registraties moet beoordelen op volledigheid en juistheid. Het gaat namelijk om naar schatting 30.000 stoffen! Stoffen die voor mens of milieu de grootste risico's opleveren moeten het eerst worden geregistreerd, te beginnen met stoffen waarvan het marktvolume meer dan 1000 ton per jaar bedraagt, en stoffen die vanwege hun intrinsieke eigenschappen, ongeacht hun marktvolume, aanleiding geven tot (zeer) ernstige zorg voor de gezondheid van de mens (omdat ze carcinogeen, mutageen of toxisch voor de voortplanting kunnen zijn), dan wel voor het milieu (omdat ze persistent, bioaccumulerend en toxisch kunnen zijn).

REACH bevat voorts een uitgebreide regeling voor onderzoek dat moet worden uitgevoerd ter verkrijging van de informatie die nodig is voor de registratie van stoffen. De verordening bevat een verbod op het onnodig of herhaald uitvoeren van dierproeven. Bedrijven mogen onderling afspreken welk bedrijf het benodigde onderzoek verricht of laat verrichten. De onderzoeksresultaten moeten tegen betaling worden gedeeld met andere bedrijven die een registratie willen indienen. REACH introduceert daartoe een systeem dat bedrijven in staat stelt andere bedrijven te vinden, die vergelijkbare onderzoeks-, registratie- en informatieverplichtingen hebben, en reeds beschikbare informatie onderling te delen. Om de kosten voor het bedrijfsleven en de uitvoerende instanties te reduceren, moeten bepaalde gegevens in beginsel gezamenlijk worden ingediend.

Een belangrijke doelstelling van REACH is informatie-uitwisseling in de toeleveringsketen. *Downstream* moet in de keten van personen die achtereenvolgens handelingen met de stof verrichten, beginnend bij de producent of importeur en eindigend bij de professionele gebruiker, van elke stof onder meer het veiligheidsinformatieblad worden doorgegeven (bijvoorbeeld bij verstrekking van de stof door de producent aan de afnemer). Dit blad wordt opgesteld op basis van een chemische veiligheidsbeoordeling van de stof en haar toepassingen. Hierin worden vermeld de eigenschappen van de stof, blootstellings- en emissiegegevens betreffende de productie en beoogde toepassing(en), een risicobeoordeling en maatregelen om de risico's voor de gezondheid van de mens of voor het milieu van het gebruik van de stof te beperken. *Upstream* in de keten moet informatie worden verstrekt over toepassingen van de stof en aanvullende informatie over eventueel gebleken schadelijke gevolgen van stoffen (bijvoorbeeld door de afnemer aan de importeur).⁶

REACH biedt de mogelijkheid om beperkingen vast te stellen ten aanzien van het vervaardigen, het gebruik en het op de markt brengen van stoffen in de EU. Daarnaast kunnen bepaalde stoffen ook geheel worden verboden. Het gaat dan om stoffen die aanleiding tot zeer ernstige zorg geven op grond van hun intrinsieke eigenschappen. Laatstgenoemde stoffen worden daartoe opgenomen in Bijlage XIV van REACH. Vrijstellingen van dat verbod zijn mogelijk doordat desgevraagd op communautair niveau autorisatie kan worden verleend, indien een bedrijf heeft aangetoond dat voor een specifieke toepassing van de stof de risico's aanvaardbaar en beheersbaar zijn en de stof voor die toepassing noodzakelijk is. REACH bevat weliswaar geen substitutieplicht indien voor een stof een alternatief bestaat, maar verleende autorisaties worden wel periodiek herzien. Een besluit tot verlening van een

⁶ Zie titel IV van REACH.

autorisatie wordt genomen op basis van een risicobeoordeling, waarbij rekening wordt gehouden met sociaal-economische factoren alsook met de beschikbaarheid van vervangende stoffen. Autorisaties worden aangevraagd bij het Agentschap. De Commissie is verantwoordelijk voor de besluitvorming over autorisatie-aanvragen.

REACH is in beginsel bedoeld als een alomvattende regeling voor stoffen, maar er zijn belangrijke beperkingen van de reikwijdte van REACH doordat bepaalde stoffen zijn uitgezonderd.⁷ Er geldt ook een groot aantal uitzonderingen waarin verplichtingen voor bepaalde stoffen, situaties of toepassingen buiten toepassing worden verklaard. Zo zijn stoffen met een marktvolume van minder dan 1 ton/jaar per producent of importeur vrijgesteld van de registratieplicht. Stoffen die in het kader van specifieke EG-regelgeving aan een beoordeling zijn onderworpen, zoals gewasbeschermingsmiddelen, biociden en geneesmiddelen, zijn voor die toepassingen eveneens uitgezonderd van de registratieverplichting. Het rapport over de uitvoering van REACH, dat in opdracht van de Stichting Natuur en Milieu is opgesteld door Liesbeth Vogelesang-Stoute van de Universiteit van Amsterdam, beschrijft de reikwijdte van REACH op voortreffelijke wijze.⁸

Het uitgangspunt dat informatie in de toeleveringsketen voor een ieder beschikbaar moet zijn, kan op gespannen voet staan met de omstandigheid dat het bedrijf dat over de informatie beschikt, er belang bij heeft dat de informatie niet openbaar wordt gemaakt. Dat is bijvoorbeeld het geval indien het om concurrentiegevoelige informatie gaat, die als bedrijfsgeheim wordt beschouwd, of met de verkrijging van de informatie hoge onderzoekskosten zijn gemoeid. In REACH is tussen deze soms tegenstrijdige belangen een evenwicht gevonden. Het bedrijf dat over de informatie beschikt, is namelijk in beginsel verplicht informatie te delen en heeft als tegenprestatie recht op een redelijke kostenvergoeding.

REACH legt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de verordening in belangrijke mate bij het Agentschap, dat daartoe samenwerkt met de lidstaten. Het Agentschap is verantwoordelijk voor de inname en verwerking van de registratiedossiers en onderzoekt of de registratie juist en volledig is. Voorts coördineert het Agentschap de evaluatie van de registratiedossiers of de beoordeling van stoffen. De lidstaten voeren volgens een vastgestelde verdeelsleutel beoordelingen uit van dossiers. Zij hebben de mogelijkheid bij het Agentschap voorstellen tot beperkingen (restricties) van het gebruik van stoffen in te dienen, wanneer zij naar aanleiding van een risicobeoordeling van oordeel zijn dat communautaire maatregelen noodzakelijk zijn. Het Agentschap beoordeelt die voorstellen met de bijbehorende onderbouwingen en adviseert de Commissie die, gehoord de lidstaten, overeenkomstig de comitologieprocedure daarover een definitief besluit neemt.

REACH heeft uiteraard belangrijke consequenties voor de nationale wet- en regelgeving in de lidstaten. De gevolgen voor de Nederlandse situatie worden hieronder beschreven.

2. Algemene opmerkingen over de uitvoering van verordeningen

⁷ Radioactieve stoffen, niet-geïsoleerde tussenproducten, vervoer van gevaarlijke stoffen en stoffen en preparaten onder douanetoezicht (art. 2, eerste lid REACH).

⁸ E.M. Vogelesang-Stoute, REACH en de invulling van hoofdstuk 9 Wet milieubeheer; Juridische kansen en knelpunten van het wetsvoorstel Uitvoeringswet REACH met het oog op de bescherming van mens en milieu, onderzoek verricht door het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam in opdracht van de Stichting Natuur en Milieu, Utrecht, september 2006, te vinden op de website van de stichting (www.snm.nl, onder publicaties) of van de universiteit van Amsterdam (www.jur.uva.nl/cvm, onder recente publicaties).

Art. 249 van het EG-Verdrag bepaalt dat een verordening verbindend en rechtstreeks toepasselijk is in de lidstaten. Dit houdt in dat een verordening rechten en verplichtingen schept zonder voorafgaande omzetting van de verordening in nationaal recht. Wel hebben lidstaten tot taak de goede werking van de verordening in hun nationale recht te waarborgen.

Over de juridische uitvoering van EG-verordeningen is relatief weinig geschreven.⁹ Het heeft ons tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel verrast hoe theoretisch en vrijblijvend in het algemeen over de uitvoering van Europese verordeningen wordt gedacht. Het begrip 'uitvoering' bijvoorbeeld is op zichzelf al verhullend, omdat daarmee wordt gesuggereerd dat het alleen gaat om het toepassen van de verordening op nationaal niveau en het treffen van feitelijke maatregelen om dit mogelijk te maken. Miskend wordt dan echter dat teneinde een goede werking van de verordening te verzekeren voor de uitvoering van verordeningen, net als voor de implementatie van richtlijnen, vaststelling van regelgeving op nationaal niveau is vereist. Zo is de aanwijzing van een nationaal bevoegd gezag een onderwerp dat tot de interne rechtsorde van de lidstaten behoort en zich, mede gelet op het subsidiariteitsbeginsel, niet voor regeling door de Europese wetgever leent. Ook het toezicht op de naleving en de bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving van verordeningen zijn onderwerpen, die (vooralsnog) tot het nationale domein behoren. Wel is regelgeving ter uitvoering van verordeningen doorgaans minder omvangrijk dan regelgeving ter implementatie van richtlijnen. Vaak is deze regelgeving ook eenvoudiger doordat ze materieel gezien minder inhoudelijk is en beleidsvrijheid ontbreekt. Ze bevat vooral standaardbepalingen over een beperkt aantal onderwerpen.

Een probleem bij de uitvoering van verordeningen is allereerst de tijdigheid ervan. De procedures die voor de vaststelling van de benodigde uitvoeringsregelgeving moeten worden gevolgd, kosten in beginsel evenveel tijd als de procedures voor de vaststelling van implementatieregelgeving, terwijl een uitvoeringstermijn in het algemeen veel korter is dan een implementatietermijn. Een gebruikelijke uitvoeringstermijn is 20 dagen, tegenover een implementatietermijn van 18 of 24 maanden. Hierbij moet worden bedacht dat tot op het laatst aan de tekst van een verordening wordt gesleuteld, zodat de uitvoeringsregelgeving pas definitief kan worden vastgesteld vanaf het moment waarop zekerheid bestaat over de tekst van de verordening. Indien de uitvoeringsregelgeving op wetsniveau tot stand moet worden gebracht, betekent dit dat de Tweede Kamer pas na dat moment over het wetsvoorstel kan stemmen, omdat een wetsvoorstel tijdens de Eerste Kamerbehandeling in beginsel niet meer kan worden gewijzigd. Voor de Eerste Kamerbehandeling resteert dan in beginsel de zeer korte uitvoeringstermijn. De uitvoeringsregelgeving moet in de praktijk vaak op wetsniveau worden vastgesteld, zoals de strafbaarstelling. In art. 89, tweede lid, van de Grondwet is namelijk bepaald dat strafbepalingen alleen gegeven kunnen worden krachtens de wet en dat de wet de op te leggen straffen bepaalt. Het op tijd treffen van de benodigde uitvoeringsregelgeving is dus een 'uitdaging'. In het hiernavolgende gaan wij uitgebreider in op de aanpak van het probleem van tijdigheid en de daarvoor bedachte oplossingen bij de uitvoering van REACH.

In gevallen waarin met betrekking tot het onderwerp dat in een verordening is geregeld, op nationaal niveau al eerder regelgeving is vastgesteld, is niet alleen de tijdigheid van de vaststelling van de benodigde uitvoeringsregelgeving een probleem, maar wordt de operatie

⁹ Het proefschrift van Jacqueline Bonnes is ook na 10 jaar voor zover ons bekend nog steeds de belangrijkste publicatie over dit onderwerp in Nederland: J. Bonnes, *Uitvoering van EG-verordeningen in Nederland*, 1994, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle.

ook inhoudelijk complex. Er moet dan namelijk de overstap van een nationaal systeem naar een Europees systeem worden gemaakt, met alle gevolgen van dien voor de bestaande nationale regelgeving. Indien de nationale regeling meeromvattend dan alleen de implementatie van Europese regelgeving is, moet zij worden opgesplitst in bepalingen die moeten worden ingetrokken of aangepast, en bepalingen die kunnen of moeten worden gehandhaafd, met name indien de bepalingen strekken ter uitvoering of implementatie van andere Europese regelgeving dan de verordening. Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG komen met een verordening strijdige nationale bepalingen niet van rechtswege te vervallen, maar moeten zij door de nationale wetgever worden ingetrokken of aangepast.¹⁰ Zolang dit niet is gebeurd, moeten de nationale bepalingen in individuele gevallen buiten toepassing worden gelaten, ten faveure van de verordeningsbepalingen die in een regeling van het desbetreffende onderwerp voorzien.

Dit is uiteraard een ongewenste situatie, zodat tijdig intrekken van strijdige of overlappende nationale wet- en regelgeving noodzakelijk is.

De regelgeving ter uitvoering van Europese verordeningen vertoont in Nederland grote verschillen in het niveau van de regelgeving. Nu eens kan een verordening bij ministeriële regeling worden uitgevoerd,¹¹ dan weer is daarvoor een algemene maatregel van bestuur (amvb) of zelfs een wet nodig.¹² Voor het niveau waarop de uitvoeringsregelgeving wordt vastgesteld, lijkt het onderwerp van de verordening of de uitvoeringsregelgeving niet doorslaggevend. Onze indruk is dat voor het te kiezen niveau van regelgeving veeleer bepalend is, of de nationale wetgever voor het desbetreffende onderwerp in enige wet delegatie heeft mogelijk gemaakt van de bevoegdheid tot vaststelling van de benodigde uitvoeringsregelgeving. Indien op een beleidsterrein regelmatig Europese verordeningen worden vastgesteld, is dat doorgaans het geval, bijvoorbeeld op onderdelen van het beleidsterrein van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Indien dat op een beleidsterrein minder vaak voorkomt, ontbreekt vaak een specifieke delegatiegrondslag voor de vaststelling van de benodigde uitvoeringsregelgeving. In een dergelijk geval moet de uitvoeringsregelgeving op wetsniveau worden vastgesteld of moet eerst op wetsniveau in een delegatiegrondslag worden voorzien. Soms kan voor de vaststelling van uitvoeringsregelgeving echter worden teruggevallen op een algemene wettelijke grondslag, die het mogelijk maakt een onderwerp op een lager niveau te regelen. Oudere wetgeving lijkt verdergaande delegatie mogelijk te maken dan recente wetgeving. Hierop wordt in het hiernavolgende uitgebreider ingegaan.

3. Belangrijkste uitvoeringsprobleem: de zeer korte uitvoeringstermijn

De uitvoeringstermijn voor REACH was in het oorspronkelijke Commissievoorstel op 20 dagen gesteld. Bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving is lange tijd van deze termijn uitgegaan. Pas bij aanvaarding van de definitieve tekst van de verordening op 18 december 2006 is, na protesten uit verschillende lidstaten, de datum van inwerkingtreding vastgesteld op 1 juni 2007. De uitvoeringstermijn werd hierdoor per saldo met zes maanden verlengd. Bij de meeste verordeningen echter wordt, zoals gezegd, een uitvoeringstermijn van 20 dagen gehanteerd.

¹⁰ HvJ EG 9 september 2003, C-198/01, met name overwegingen 48 en 49.

¹¹ Een voorbeeld hiervan is de Regeling ozonlaagafbrekende stoffen Wms 2001 (Stcrt. 2001, nr. 218).

¹² Een voorbeeld hiervan is het POP-besluit Wms (Stb. 2005, nr. 182).

Binnen de zeer korte termijn die doorgaans voor de uitvoering van verordeningen wordt gegeven, kan in Nederland geen uitvoeringsregelgeving tot stand worden gebracht, op welk niveau dan ook. Om voor de uitvoering van REACH de benodigde regelgeving tijdig te kunnen vaststellen, lagen in eerste instantie twee mogelijke werkwijzen voor de hand:

- vaststelling van de regelgeving op het laagste niveau, bij voorkeur bij ministeriële regeling, waarvoor een korte totstandkomingsprocedure geldt (versnelde implementatie); of
- aanvang met de opstelling van de regelgeving op het normaal vereiste hogere niveau in een zeer vroeg stadium van de totstandkoming van de verordening.

3.1 Versnelde implementatie

Versnelde implementatie houdt in dat een verordening of richtlijn op een lager niveau mag worden uitgevoerd of geïmplementeerd, dan voor hetzelfde onderwerp volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving aangewezen zou zijn indien de regeling nationaal geïnspireerd zou zijn.

De versnelde implementatie kan inhouden dat voor een verordening de uitvoeringsregelgeving bij ministeriële regeling wordt vastgesteld, en voor een richtlijn de implementatieregelgeving bij amvb, waarbij desgewenst via een voorhang- en/of nahangverplichting parlementaire betrokkenheid kan worden verzekerd. Ook kan versnelde implementatie inhouden dat een onderwerp ter uitvoering of implementatie van een verordening, onderscheidenlijk richtlijn, tijdelijk op een laag niveau van regelgeving wordt geregeld, mits vervolgens tijdig wordt voorzien in regelgeving op het passende niveau. Voorts kunnen met een verordening strijdige bepalingen in een wet of amvb bij ministeriële regeling tijdelijk buiten werking wordt gesteld, totdat de definitieve regeling bij wet, onderscheidenlijk amvb, tot stand is gebracht.

Teneinde tijdig in de voor REACH benodigde uitvoeringsregelgeving te voorzien, is eerst de mogelijkheid van versnelde implementatie onderzocht, met name vanwege het in het oog springende voordeel van de korte totstandkomingsprocedure. Er kan dan in een latere fase van de totstandkoming van REACH met de voorbereiding van de uitvoeringsregelgeving worden begonnen, op een moment waarop vrij grote zekerheid bestaat over de definitieve tekst van REACH. Daar komt bij dat een verordening uit eigen kracht doorwerkt in de nationale rechtsorde en de keuzevrijheid bij het vaststellen van uitvoeringsregelgeving beperkt is. Te meer daar uitvoeringsregelgeving vooral standaardbepalingen betreft, lijkt regelgeving op een laag niveau gerechtvaardigd.

3.2 Bezwaren tegen versnelde implementatie

Bestudering van de voorbeelden van versnelde implementatie ter voorbereiding van de opstelling van de voor de uitvoering van REACH benodigde regelgeving leert echter dat deze werkwijze bij verschillende actoren in het wetgevingsproces, met name de Raad van State, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer, weinig bijval krijgt. Hoewel herhaaldelijk is gebleken dat tijdigheid een probleem is bij de uitvoering of implementatie van Europese regelgeving, staan alle actoren er op dat hun rol in het totstandkomingsproces van de uitvoerings- of implementatieregelgeving onaangetast blijft, zo niet wordt versterkt.¹³ Een reden hiervoor is

¹³ Zie ook: Wijziging van diverse wetten in verband met vereenvoudiging en harmonisatie van de totstandkomingsprocedures voor algemene maatregelen van bestuur op het gebied van wonen, ruimte en milieu

waarschijnlijk het toenemende besef van de betekenis van Europese regelgeving voor de lidstaten. Betrokkenheid van alle actoren in het wetgevingsproces hoeft, mits bepaalde spelregels worden gehanteerd, op zichzelf niet op zwaarwegende problemen te stuiten. De belangrijkste spelregel is dat de behandeling van de uitvoerings- of implementatiewet niet wordt aangegrepen om over de inhoud van de Europese regeling zelf in discussie te gaan. Natuurlijk moet het kabinet wel met de Tweede Kamer inhoudelijk over de Europese regelgeving van gedachten wisselen. Kabinet en parlement hebben immers als nationale wetgever hun gezamenlijke wetgevende bevoegdheid vergaand aan de Europese wetgever afgestaan. Het Nederlandse standpunt over nieuwe Europese regelgeving wordt tot dusverre echter vooral door het kabinet bepaald. De democratische legitimatie van deze regelgeving kan op nationaal niveau dan ook worden versterkt, indien de Tweede Kamer, en desgewenst ook de Eerste Kamer, actief en intensief bij de Nederlandse standpuntbepaling worden betrokken.

Naast het principiële bezwaar dat de Tweede Kamer onvoldoende bij de totstandkoming en uitvoering of implementatie van Europese regelgeving wordt betrokken, zijn er ook praktische bezwaren waardoor versnelde implementatie niet het 'ei van Columbus' blijkt te zijn om tijdig de benodigde uitvoerings- of implementatieregelgeving vast te stellen.

Ten eerste is versnelde implementatie pas mogelijk nadat op wetsniveau in een daartoe strekkende regeling is voorzien. Voor het op de markt brengen en gebruiken van chemische stoffen is niet voorzien in een specifieke mogelijkheid voor de uitvoering van verordeningen op een laag niveau van regelgeving. Wel is er een algemene grondslag in art. 24 van de Wet milieugevaarlijke stoffen (WMS) opgenomen om handelingen met stoffen bij of krachtens amvb te regelen, indien een redelijk vermoeden is gerezen dat door die handelingen ongewenste effecten voor de gezondheid van de mens of voor het milieu zullen ontstaan. Die grondslag is zo ruim geformuleerd dat het tot nu toe mogelijk is gebleken voor verordeningen op dit terrein de benodigde uitvoeringsregelgeving vast te stellen bij of krachtens amvb op grond van art. 24 WMS. Voor de uitvoering van REACH zou het wellicht ten dele mogelijk zijn geweest de grondslag in art. 24 WMS te gebruiken. Om hierna te bespreken redenen is van deze mogelijkheid echter geen gebruik gemaakt.

Ten tweede biedt de mogelijkheid om bij lagere regeling bestaande hogere regelgeving buiten werking te stellen, slechts een tijdelijke oplossing, omdat definitieve intrekking of aanpassing van de hogere regelgeving noodzakelijk blijft, terwijl ook hiervoor eerst een wettelijke grondslag moet worden geschapen. In dit geval zouden bepalingen van de WMS buiten werking moeten worden gesteld.

Ten derde is wijziging van bestaande hogere regelgeving bij lagere regelgeving helemaal niet mogelijk. Dit was wel nodig, omdat de WMS namelijk ook andere onderwerpen regelde dan de onderwerpen die in REACH worden geregeld, mede ter uitvoering van verordeningen en implementatie van richtlijnen die naast REACH blijven bestaan. In sommige andere lidstaten en in de Europese regelgeving daarentegen bestaat niet een onwrikbare normenhierarchie zoals Nederland die kent. Zo kan de Commissie een richtlijn of verordening van de Raad en het Europees Parlement wijzigen, indien de desbetreffende richtlijn of verordening die mogelijkheid biedt. Een lagere regeling kan dus een hogere regeling wijzigen. Ook kan een

richtlijn bij verordening worden gewijzigd en andersom.¹⁴ Omdat veel onderwerpen reeds eerder nationaal geregeld zijn, op een hoger niveau van regelgeving dan bij versnelde implementatie de bedoeling is, houdt de normenhiërarchie een belangrijke beperking van het praktische nut van versnelde implementatie in. Nog onlangs heeft de Eerste Kamer zich opnieuw uitgesproken tegen de mogelijkheid van wijziging van een hogere bij een lagere regeling. De Eerste Kamer heeft op 21 maart 2006¹⁵ met algemene stemmen de motie Jurgens aanvaard, waarin de Kamer haar zorg uitspreekt over het niveau waarop Europese regelgeving in Nederland wordt geïmplementeerd. Volgens de Minister van Justitie gebeurt dit namelijk in 87% van de gevallen bij amvb, hoofdzakelijk vanwege de noodzaak tot tijdige implementatie of uitvoering. Uit de brief van de Minister van Justitie van 13 februari 2007 kan worden afgeleid, dat zowel de Eerste Kamer als het kabinet het ongewenst achten dat daarbij in bepaalde gevallen op amvb-niveau wordt afgeweken van wat op wetsniveau is geregeld.¹⁶

Ten vierde kan versnelde implementatie bij lagere regeling voor een aantal onderwerpen afbreuk doen aan algemene regelingen die voor bepaalde onderwerpen op wetsniveau zijn getroffen, met name in hoofdstukken van de Wet milieubeheer (WM), de Algemene wet bestuursrecht (AWB), de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) en de Wet Economische delicten (WED).

Ten vijfde is bij versnelde implementatie de herkomst van de regeling bepalend voor het niveau van regelgeving, in plaats van de aard van het te regelen onderwerp, zoals de Aanwijzingen voor de Regelgeving vereisen. Indien de regeling een Europese herkomst heeft, mag de uitvoerings- of implementatieregelgeving op een lager niveau worden vastgesteld dan voor regeling van hetzelfde onderwerp nodig zou zijn indien zij louter nationaal is geïnspireerd. Dit kan leiden tot onlogisch gestructureerde regelgeving, zoals kan worden geïllustreerd met de reeds genoemde doorbreking van codificatie van speciale regelingen in de WM, AWB, WOB en WED. Bij de uitvoering van REACH lag het dus voor de hand de hoofdpunten van de regelgeving ter uitvoering van REACH een centrale plaats in de nationale stoffenregelgeving te geven, conform de Aanwijzingen voor de Regelgeving, inhoudende dat de hoofdlijnen van een regeling op wetsniveau moesten worden geregeld. REACH vormt het hart van de volledig herziene Europese regelgeving voor stoffen en is het Europese equivalent van de WMS waarin de hoofdzaken van het chemische stoffenbeleid tot de komst van REACH waren geregeld, dus ook op wetsniveau. Er bestond reeds lang de wens de bepalingen van de WMS over te hevelen naar de WM. Mede om die reden is afgezien van uitvoering van REACH op grond van art. 24 WMS en is gekozen voor een regeling op wetsniveau.

Voor de vormgeving van de regeling ter uitvoering van REACH heeft titel 10.7 WM ter uitvoering van de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen (EVOA) model gestaan.

4. De 4 sporen-aanpak bij de uitvoering van REACH

¹⁴ Zie H.F.M.W. van Rijswijk en E.M. Vogelesang-Stoute, de Kaderrichtlijn water en gewasbeschermingsmiddelen, onderzoek in opdracht van VROM, Centrum voor Omgevingsrecht UU en Centrum voor Milieurecht UvA, 2007, nog niet gepubliceerd.

¹⁵ Kamerstukken I 2005/06, 22.109, A.

¹⁶ Kamerstukken I 2006/07, 30.800 VI, C.

Bij de uitvoering van REACH is, om de onder *b.* weergegeven redenen, niet gekozen voor de weg van versnelde implementatie.¹⁷ Een belangrijke, nog niet genoemde overweging voor de keuze van regeling bij wet boven versnelde implementatie, was voorts dat het introduceren van versnelde implementatie gepaard zou gaan met extra risico's op vertraging. Een poging versnelde implementatie te introduceren zou namelijk tot principiële discussies met de Tweede Kamer en de Eerste Kamer kunnen leiden, terwijl na de eventuele totstandkoming van de wettelijke delegatiegrondslag ook nog de uitvoeringsregelgeving zou moeten worden vastgesteld. Deze risico-inschatting is juist gebleken, zoals de lotgevallen van het wetsvoorstel van de Minister van EZ illustreren¹⁸ en ook blijkt uit de aanvaarding van de motie Jurgens door de Eerste Kamer.

Om het risico van niet-tijdige totstandkoming van de ter uitvoering van REACH benodigde regelgeving te minimaliseren, is niet alleen de reeds genoemde aanpak 'zeer vroegtijdig beginnen' gevolgd, maar is een innovatieve 4-sporen aanpak gevolgd. Er werd weliswaar vooral gebruik gemaakt van bestaande werkwijzen, maar nieuw aan deze aanpak was dat deze werkwijzen allemaal tegelijk werden toegepast. Uit de bestudering van voorbeelden was gebleken dat geen van de eerder toegepaste werkwijzen op zichzelf voldoende was om de tijdige totstandkoming van de benodigde uitvoeringsregelgeving te waarborgen.

De 4-sporen-aanpak bestaat uit de volgende sporen:

1. Zeer vroeg beginnen met de opstelling van de uitvoeringsregelgeving.
2. Het nationale parlement actief betrekken bij de totstandkoming van REACH.
3. Initiatieven nemen ter verbetering of verduidelijking van REACH.
4. Gebruik maken van creatieve wetgevingstechnieken.

Het is voor de uitvoering van een verordening niet voldoende alleen de benodigde uitvoeringsregelgeving tijdig tot stand te brengen, waarop de 4-sporenaanpak is gericht. Daarnaast moeten nog allerlei feitelijke uitvoeringsmaatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat REACH in de praktijk wordt toegepast op de wijze die de Europese wetgever voor ogen heeft gestaan. Deze maatregelen blijven in dit artikel buiten beschouwing. In dit verband kan nog wel worden opgemerkt dat de vragen van de Tweede Kamer voor een belangrijk deel betrekking hadden op de feitelijke uitvoeringsmaatregelen (zie paragraaf 4.2).

In het hiernavolgende worden de 4 sporen kort toegelicht.

4.1 Eerste spoor (vroegtijdige start)

Ongeveer 3 jaar voor de verwachte datum van inwerkingtreding van REACH is begonnen met het opstellen en in procedure brengen van de benodigde uitvoeringsregelgeving.¹⁹ Omdat de inhoud van REACH nog aanmerkelijk kon veranderen, is creatief te werk gegaan om de noodzaak van aanpassingen van het wetsvoorstel te beperken (vierde spoor). Dat dit zijn vruchten heeft afgeworpen, moge blijken uit het feit dat slechts één nota van wijziging bij de Tweede Kamer is ingediend voor enkele wijzigingen van ondergeschikt belang. Leidende gedachte daarbij was dat de inhoud van de verordening er voor de inhoud van de uitvoeringsregelgeving in beginsel niet toe doet. De verordening werkt rechtstreeks, de

¹⁷ Kamerstukken II 2006/07, 21 501-08, nr. 200, bijlage 3.

¹⁸ Wijziging van de Electriciteitswet 1998 (... en enkele andere wetten) (Wet totstandkoming implementatie EG-besluiten op het terrein van de energie, post en telecommunicatie), Kamerstukken II 2003/04, 29 474, nrs. 1-3 en het advies van de Raad van State (Kamerstukken II 2003/03, 29 373, nr. 4).

¹⁹ Kamerstukken II 2003/04, 22.112, nr. 316.

uitvoeringsregelgeving is alleen faciliterend voor de goede werking ervan in Nederland en bestaat vooral uit standaardbepalingen. Bij de regeling van de bestuursrechtelijke handhaving en van de aanwijzing van de bevoegde nationale instantie kan met een algemene verwijzing naar REACH worden volstaan. Alleen voor de strafrechtelijke handhaving was een exacte verwijzing naar afzonderlijke bepalingen van REACH nodig (zie paragraaf 5).

Doordat vroegtijdig met de opstelling van de uitvoeringsregelgeving werd gestart, was het mogelijk regelmatig met het bedrijfsleven over het wetsvoorstel te overleggen. De milieuorganisaties verkozen niet aan dit overleg deel te nemen, maar achteraf via de politiek invloed uit te oefenen. Pas na indiening van het wetsvoorstel is in opdracht van de Stichting Natuur en Milieu onderzoek verricht naar de wijze waarop Nederland REACH heeft geïmplementeerd.²⁰ Hierdoor kon in de memorie van toelichting bij de Uitvoeringswet niet meer inhoudelijk op de kritiekpunten uit het rapport worden ingegaan, behalve voor zover de vragen van de Tweede Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel daartoe aanleiding gaven.

Deze vroegtijdige start was er op gericht het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen zo kort mogelijk na de totstandkoming van het gemeenschappelijk standpunt van de Raad en stemming pas te laten plaatsvinden op basis van de definitieve tekst van de verordening.²¹ Al eerder was de Raad van State om advies gevraagd. Deze planning kon worden gerealiseerd.

4.2 Tweede spoor (betrokkenheid van de Tweede Kamer bij REACH)

Versterking van de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de totstandkoming en uitvoering van REACH was een belangrijk uitgangspunt.²² De Tweede Kamer is veelvuldig over REACH geïnformeerd.²³ De verantwoordelijke bewindslieden plaatsten bij de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de uitvoeringsregelgeving “*wel de kanttekening dat ervoor dient te worden gewaakt dat tijdens de implementatie nog discussie plaatsvindt over de inhoud van de Europese regelgeving omdat voor de Nederlandse wetgever, zowel de regering als het parlement, nu eenmaal de harde Europese eis geldt dat de implementatieregulering tijdig tot stand komt. Juist daarom zullen wij de Tweede Kamer ook, zoals in de brief aangegeven, inhoudelijk bij de totstandkoming van de REACH-verordening betrekken.*”²⁴ Deze voorwaarde was als een medaille met twee kanten: aan de ene kant moest zij worden gesteld om vertraging van de benodigde uitvoeringsregelgeving te voorkomen, aan de andere kant was zij bedoeld om de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de totstandkoming van REACH te versterken.

De Tweede Kamer heeft zich de voorgestelde aanpak goed eigen gemaakt. Inhoudelijke discussies over REACH vonden plaats naar aanleiding van de informatieve brieven van de betrokken bewindslieden en vonden niet plaats tijdens de behandeling van de Uitvoeringswet REACH. De discussies bij de behandeling van het wetsvoorstel beperkten zich tot de uitvoeringsaspecten van REACH in brede zin. De vragen van de Tweede Kamer tijdens de behandeling van het wetsvoorstel hadden vooral betrekking op deze niet-juridische aspecten van de uitvoering van REACH. Het ging daarbij om vragen als: Zijn de betrokken bedrijven

²⁰ Zie voetnoot 8.

²¹ Kamerstukken 2004-2005, 21 501-08, nr. 200 (bijlage 3).

²² Kamerstukken II 2006/07, 21 501-08, nr. 200. Bijlage 3 bij de brief waarin dit is verwoord, heeft bij de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer nauwelijks aandacht gekregen.

²³ Een overzicht van de voornaamste momenten van verstrekking aan de Tweede Kamer van informatie over REACH is opgenomen als bijlage bij de memorie van antwoord, Kamerstukken I 2006/07, 30 600, nr. C.

²⁴ Kamerstukken II 2006/07, 21 501-08, nr. 200.

voldoende voorbereid op de komst van REACH? Krijgen zij daarbij voldoende ondersteuning van de overheid? Zijn de uitvoeringsinstanties op hun taak berekend? Is de uitvoeringscapaciteit toereikend? Op deze uitvoeringsaspecten gaan wij in deze bijdrage niet in, maar voor de beantwoording van die vragen verwijzen wij naar de Nota naar aanleiding van het verslag.²⁵ In tegenstelling tot de Tweede Kamer, had de Eerste Kamer tijdens de behandeling van de Uitvoeringswet REACH wel de behoefte vooral op de inhoud van REACH in te gaan.²⁶

Uit onderzoek van de Universiteit van Leiden (zie literatuuroverzicht) is gebleken dat het loskoppelen van inhoudelijke discussies over Europese regelgeving van het uitvoerings- of implementatietraject, een belangrijke bijdrage kan leveren aan de vlotte behandeling door het nationale parlement van de voor uitvoering of implementatie benodigde regelgeving.

4.3 Derde spoor (verbetering of verduidelijking van REACH)

Naar aanleiding van de ervaringen die tijdens de opstelling van de uitvoeringsregelgeving werden opgedaan, heeft Nederland initiatieven genomen ter verbetering of verduidelijking van REACH. Immers, de rechtstreekse toepasselijkheid van de verordening noopte ertoe maximale duidelijkheid van de verordeningtekst na te streven.

Nederland heeft initiatieven genomen ter verbetering van de strafrechtelijke handhaving van REACH en heeft aandacht gevraagd voor de wijze waarop de contacten tussen de lidstaat en de nationale bevoegde instantie met het Agentschap verlopen en wederzijds informatie wordt verstrekt. In paragraaf 9 wordt hierop dieper ingegaan.

Een ander voorbeeld van een dergelijk initiatief was het intensief gebruik maken van de juristen-linguïsten-overleggen, waarbij onder meer een tekstvoorstel is ingediend ter verbetering van art. 5 REACH. Bij de voorbereiding van de strafbaarstelling van REACH kwam namelijk aan het licht dat in deze cruciale bepaling het tegenovergestelde stond van wat ermee werd bedoeld.²⁷

Bij de uitvoering van REACH bleek voorts dat bijlage XVII van REACH problemen oplevert, doordat deze bijlage zonder wijzigingen uit richtlijn 76/769/EEG is overgenomen. Teneinde de bepalingen van die richtlijn eenduidig en handhaafbaar te maken, heeft Nederland destijds bij de implementatie ervan aanvullende nationale bepalingen vastgesteld. Indien de richtlijntekst ongewijzigd wordt omgezet in een rechtstreeks toepasselijk voorschrift van REACH, moeten deze nationale bepalingen worden ingetrokken. REACH gaat namelijk uit van een directe, uniforme toepassing in alle lidstaten, waarbij voor aanvullende nationale regelgeving in beginsel geen plaats meer is. De nationale implementatiebepalingen kunnen

²⁵ Kamerstukken 2006/07, 30.600, nr. 6.

²⁶ Wij wijzen er graag op dat de Eerste Kamer een voortreffelijke website heeft (Europort), waarop het Europees Bureau van de Eerste Kamer alle achterliggende stukken over REACH goed toegankelijk heeft gemaakt.

²⁷ De tekst luidde aanvankelijk:

“Behoudens de artikelen 6, 7, 21 en 23 mogen stoffen als zodanig en stoffen in preparaten of in voorwerpen die, in de gevallen waarin dit vereist is, overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van deze titel zijn geregistreerd, niet in de Gemeenschap worden vervaardigd of in de handel gebracht.”

en is gewijzigd in:

“Onverminderd de artikelen 6, 7, 21 en 23 mogen stoffen als zodanig en stoffen in preparaten of in voorwerpen niet in de Gemeenschap worden vervaardigd of in de handel worden gebracht, tenzij deze, in de gevallen waarin dit vereist is overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van deze titel, zijn geregistreerd.”

echter nog niet worden gemist, voordat bijlage XVII zelf op alle punten een sluitende regeling geeft. Nederland heeft dit punt expliciet bij de REACH-onderhandelingen aangekaart, waarbij de Commissie aanvankelijk de wetgevingskwaliteit niet de hoogste prioriteit gaf en bijlage XVII vooralsnog niet wenste aan te passen. De gang van zaken illustreert dat een wetgevingskwaliteitstoets op Europees niveau geen overbodige luxe is.²⁸ Uiteindelijk is een oplossing gevonden door bijlage XVII pas per 1 juni 2009 in werking te laten treden, zodat in de tussenliggende periode via de comitologieprocedure de noodzakelijke aanpassingen van bijlage XVII kunnen worden gerealiseerd.²⁹

4.4 Vierde spoor (wetgevingstechniek)

In verband met de lengte van dit artikel wordt korthedshalve alleen ingegaan op de techniek die is toegepast om te voorkomen dat eventuele wijzigingen in de tekst van REACH tot wijzigingen van het wetsvoorstel aanleiding zouden geven. Dit speelde bijvoorbeeld bij de strafbaarstelling in artikel 9.3.3 WM, waarin de nummers van de bepalingen uit REACH zijn opgenomen. Deze nummering kon nog wijzigen; ook in de fase van vertaling en officiële bekendmaking van REACH zijn redactionele veranderingen en vernummeringen niet uitgesloten. Daarom is in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen dat de Minister van VROM na de totstandkoming van de wet, maar vóór de bekendmaking ervan in het Staatsblad, de noodzakelijke technische wijzigingen aanbrengt, zoals het in overeenstemming brengen van de wet met de definitieve nummering van REACH (artikel XI van het wetsvoorstel).

5. De Uitvoeringswet REACH

De gevolgde 4-sporen aanpak heeft uiteindelijk geleid tot een tijdige en, naar het zich nu laat aanzien, succesvolle uitvoering van REACH in de vorm van de Uitvoeringswet EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH) (hierna: Uitvoeringswet REACH).

Hiermee krijgt hoofdstuk 9 WM, getiteld ‘stoffen, preparaten en genetisch gemodificeerde organismen’ eindelijk invulling, na vele jaren van discussie en zelfs een proeve van wetgeving die reeds in 2002 aan de Tweede Kamer is gezonden.³⁰

De Uitvoeringswet REACH voorziet in de invoering van de nieuwe titels 9.2 en 9.3 in de WM. Titel 9.3 is alleen gewijd aan de uitvoering van REACH (vergelijk titel 10.7 WM voor de uitvoering van EVOA).

Artikel 9.3.1 WM voorziet in de mogelijkheid nadere regelgeving ter uitvoering van REACH vast te stellen bij of krachtens amvb. Deze mogelijkheid tot regelgeving mag niet worden benut voor de regeling van andere onderwerpen dan de strikte uitvoering van REACH of op REACH gebaseerde regelgeving. Voorts moeten de Aanwijzingen voor de Regelgeving in acht worden genomen, waardoor niet willekeurig welk onderwerp bij of krachtens amvb mag worden geregeld. Art. 9.3.1 WM moet derhalve niet als een mogelijkheid tot versnelde implementatie worden gezien.

²⁸ Zie voor een kritische beschouwing over de kwaliteit van de Europese milieuregelgeving: L. Krämer, Better regulation for the EC environment, on the quality of EC environmental legislation, *M en R* 2007, p. 70-74.

²⁹ Kamerstukken I 2006/07, 30.600, blz. 19.

³⁰ Kamerstukken II 2001/02, VROM 020585.

Als nationale bevoegde instantie ter uitvoering van REACH is in art. 9.3.2 WM de Minister van VROM aangewezen. De door de nationale bevoegde instantie te verrichten taken betreffen uitsluitend feitelijke werkzaamheden,³¹ omdat in REACH aan de bevoegde instantie geen taken zijn opgedragen die het nemen van besluiten met rechtsgevolg in de zin van de AWB noodzakelijk maken. Veel van de taken van de nationale bevoegde instantie zullen onder verantwoordelijkheid van de Minister van VROM door het RIVM worden verricht. Voor deze taken heeft de Minister van VROM bij het RIVM recentelijk een Bureau REACH ingesteld.³² Besluiten met rechtsgevolg worden alleen genomen door het Agentschap. Bijgevolg is ook de rechtsbescherming tegen deze besluiten op Europees niveau geregeld.³³

Artikel 9.3.3. regelt de strafrechtelijke handhaving. Hierop wordt ingegaan in paragraaf 6.

Het integratiekader dat titel 9.3 voor de uitvoering van REACH vormt, is doorbroken voor zover het onderwerpen betreft die zijn ‘geharmoniseerd’ in andere hoofdstukken van de WM of in andere wetten, zoals de WED en de AWB. Dit geldt voor onderwerpen als het toezicht op de naleving en de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van REACH. Bij de uitvoering van REACH is bij deze systematiek aangesloten.

De zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van REACH is in art. 18.2b WM eveneens aan de Minister van VROM opgedragen. Hierbij handelt de Minister van VROM echter niet als de nationale bevoegde instantie die ingevolge REACH door de lidstaten moet worden aangewezen. De bestuursrechtelijke handhavende taken zijn aan de lidstaten als zodanig opgedragen en die bepalen zelf wie zij hiermee binnen de interne nationale rechtsorde belasten. In art. 18.7 WM wordt de Minister van VROM de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang verleend, hetgeen ingevolge de AWB de bevoegdheid tot oplegging van een dwangsom meebrengt. De Minister van VROM wijst krachtens art. 18.4 WM ook de toezichthoudende ambtenaren aan.

In de Uitvoeringswet REACH wordt de WMS ingetrokken. Bepalingen van de WMS die na de inwerkingtreding van REACH kunnen of moeten worden gehandhaafd, worden overgeheveld naar de WM. Zij zijn opgenomen in titel 9.2 WM, waarin alle bepalingen inzake chemische stoffen zijn opgenomen die niet strekken ter uitvoering van REACH. De overgehevelde bepalingen strekken grotendeels ter uitvoering van verordeningen, onderscheidenlijk implementatie van richtlijnen, die naast REACH zullen blijven bestaan. Deze bepalingen bevatten voorts, zij het in beperkte mate, aanvullend nationaal recht, voor zover dat ingevolge REACH is toegestaan, alsmede puur nationaal recht met betrekking tot onderwerpen die niet op Europees niveau zijn geregeld. De mogelijkheid dat de lidstaten ten aanzien van onderwerpen die in REACH geregeld zijn verdergaande of aanvullende regelgeving vaststellen, is overigens uiterst beperkt en betreft alleen enkele in REACH uitdrukkelijk genoemde situaties. Met name in gevallen waarin ter bescherming van de gezondheid van de mens of milieu onmiddellijk optreden absoluut noodzakelijk is, kunnen passende voorlopige maatregelen worden genomen. Dergelijke regelgeving moet worden gesteld op grond van bepalingen van titel 9.2 WM en kan niet worden gebaseerd op art. 9.3.1,

³¹ Zie het overzicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, hoofdstuk 4.

³² Stcrt. 2007, nr. 68.

³³ Een bedrijf dat individueel en rechtstreeks wordt geraakt door een besluit van het Agentschap kan eerst binnen het Agentschap een interne herzieningsprocedure volgen bij de Kamer van Beroep en vervolgens beroep instellen bij het Gerecht van Eerste Aanleg en hoger beroep bij het Hof van Justitie van de EG (art. 230 van het EG-Verdrag). L. Vogelesang gaat in haar eerder genoemde rapport voor de Stichting Natuur en Milieu uitgebreider op de onderwerpen rechtsbescherming en inspraak in.

aangezien het geen regelgeving betreft die noodzakelijk is voor de uitvoering van REACH. De omstandigheid dat REACH dergelijke regelgeving toestaat, houdt geen verplichting tot vaststelling in. Dat de mogelijkheid van verdergaande of aanvullende nationale regelgeving in REACH zeer beperkt is gehouden, is logisch, aangezien REACH met name gericht is op de totstandkoming van één interne markt voor chemische stoffen en het dan uiteraard niet voor de hand ligt dat wordt toegestaan dat lidstaten handelsbelemmerende maatregelen nemen.

Voor de uitvoeringsregelingen die bij of krachtens de WMS zijn vastgesteld, geldt hetzelfde als voor de WMS. Deels worden zij ingetrokken, deels krijgen zij, bij handhaving ervan, een nieuwe wettelijke grondslag in de WM.

Voor zover daarvoor regelgeving is vereist, is aldus de goede uitvoering van REACH in Nederland verzekerd.

6. Strafrechtelijke handhaving van REACH

In deze paragraaf wordt uitgebreider ingegaan op een specifiek aspect van de uitvoering van REACH, namelijk de strafbaarstelling van overtredingen van REACH. De complicaties die optraden bij de regeling van de strafbaarstelling, illustreren de succesvolle werking van de vier-sporen aanpak en onderstrepen het feit dat het geen sinecure is tijdig te voorzien in de vaststelling van regelgeving die ter uitvoering van verordeningen nodig is. Zij waren de directe aanleiding om diepgaander en principiëler na te denken over de vaststelling van de uitvoeringsregelgeving.

Het is ook interessant om bij de bepalingen van REACH die met de handhaving verband houden uitgebreider stil te staan, omdat REACH een voorbeeld is van de toenemende bemoeienis van de Europese wetgever met toezicht en handhaving, onderwerpen die tot het traditionele nationale domein van de lidstaten behoren. Deze bemoeienis neemt vooralsnog de vorm aan van informatieverplichtingen en minimale eisen aan de kwaliteit van toezicht en handhaving door de lidstaten.

In art. 125 van REACH worden de lidstaten verplicht zorg te dragen voor officiële controles en andere op de situatie afgestemde handhavingsactiviteiten met het oog op de naleving van REACH. Volgens art. 126 van REACH moeten de lidstaten sancties vaststellen op schendingen van de verordening en moeten zij alle nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat die sancties worden toegepast. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en ontmoedigend zijn. Hiermee wordt vooral op de strafrechtelijke handhaving gedoeld, omdat de bestuursrechtelijke handhaving niet zozeer strafbaarstelling tot doel heeft, maar direct de nakoming van de desbetreffende REACH-verplichting.

Art. 126 REACH verplicht de lidstaten tevens de Commissie op de hoogte stellen van de sanctiebepalingen die zij hebben vastgesteld.

De relaties tussen de lidstaten onderling en tussen de nationale bevoegde instanties en de verantwoordelijke Europese instanties, in dit geval het Agentschap, zullen intensiever worden dan zij met betrekking tot chemische stoffen tot dusverre waren. De lidstaten moeten ook handhavend optreden in de relatie tussen bedrijven en het Agentschap. Het Agentschap zal hen moeten informeren over hetgeen in die relatie is voorgevallen, want zij is voor het toezicht op de naleving en de handhaving van REACH afhankelijk van de lidstaten. Het ligt in de lijn der verwachting dat het Agentschap controle- en handhavingsverzoeken aan de nationale bevoegde instanties zal doen. In beginsel zijn de nationale bevoegde instanties niet

gehouden aan verzoeken van het Agentschap gehoor te geven. Het Agentschap heeft immers geen rechtsmacht in de lidstaten en in de verordening is geen verplichting opgenomen voor de lidstaten om aan zodanige verzoeken van het Agentschap gehoor te geven.

Maar zij zullen deze wensen ook niet geheel naast zich neer kunnen leggen. Het Agentschap kan een klacht indienen bij de Commissie indien het van mening is dat een lidstaat in strijd met art. 126 REACH geen passende sancties oplegt. In die bepaling staat immers niet alleen dat de lidstaten de sancties vaststellen die van toepassing zijn op schendingen van de verordening, maar ook dat zij alle nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat die sancties worden toegepast. Naar aanleiding van een klacht kan de Commissie besluiten tegen de betrokken lidstaat een inbreukprocedure te starten. Zij kan zich hierbij mede baseren op de 5-jaarlijkse verslagen over de werking van de verordening, die de lidstaten volgens art. 127 REACH aan het Agentschap moeten toesturen. In deze verslagen moeten de resultaten van de officiële inspecties, het uitgevoerde toezicht, de vastgestelde sancties en de overige genomen handhavingsmaatregelen worden weergegeven. De vraagstukken die in de verslagen moeten worden behandeld, worden overeengekomen door het Forum. Het Forum, een onderdeel van het Agentschap, is een netwerk van instanties van lidstaten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van REACH. Het Agentschap biedt daarmee de lidstaten een gelegenheid informatie uit te wisselen en hun activiteiten voor de handhaving van de stoffenwetgeving te coördineren. Het Forum heeft een adviserende taak over de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de artikelen van REACH en biedt een platform voor lidstaten en de Europese Commissie om informatie en ervaringen over handhaving te delen. In onderling overleg kunnen de lidstaten een zekere mate van afstemming van handhavingsactiviteiten bereiken, welke onder meer betrekking kan hebben op de hoogte van op te leggen sancties.

De strafbaarstelling van overtredingen van bepalingen van REACH is in Nederland bij wet geregeld in artikel 9.3.3. WM. In art. 9.3.3 WM is, als aanknopingspunt voor de strafrechtelijke handhaving via de WED, een verbod opgenomen om de in dat artikel genoemde bepalingen van REACH te overtreden. De straffen op overtreding van dit verbod zijn, zoals gebruikelijk in de milieuregelgeving, in de WED gesteld. In art. 9.3.3 WM komen twee reeksen REACH-bepalingen voor. Het verschil tussen deze reeksen is dat de ene reeks bepalingen in de zware strafcategorie van de WED valt en de andere reeks in de lichte.

Opmerkelijk is dat strafbaarstelling volgens de Grondwet bij wet moet worden geregeld, maar dat in de WED ook wordt verwezen naar wettelijke bepalingen die alleen maar een delegatiegrondslag bieden voor de vaststelling van uitvoeringsregelgeving, zoals het eerder genoemde art. 24 WMS. In de WED is overtreding van regels krachtens art. 24 WMS strafbaar gesteld. Het zou daarom – zoals eerder is opgemerkt – op zichzelf ook mogelijk zijn geweest de strafbaarstelling van overtreding van REACH-bepalingen te regelen, door het in art. 9.3.3 WM gestelde verbod op te nemen in een amvb krachtens art. 24 WMS. Om de in het voorgaande weergegeven redenen is echter voor regeling op wetsniveau gekozen.

In dit verband is het van belang nog een kanttekening te maken bij de systematiek van de WED, welke wet nauwelijks rekening houdt met het ‘instrument’ Europese verordening. Het zou namelijk veel logischer zijn in de WED zelf te verwijzen naar de bepalingen van REACH die strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. De verplichtingen ingevolge REACH gelden op grond van het EG-Verdrag immers rechtstreeks. Ook zonder dat op nationaal niveau een verbod wordt gesteld, zoals nu is opgenomen in art. 9.3.3 WM, is het al verboden die verplichtingen te overtreden. Dat hoeft dus niet nog eens in art. 9.3.3 WM te worden bepaald.

Voor de tenlastelegging is het niet nodig dat in de nationale regelgeving een verbod wordt gesteld, omdat ook direct overtreding van rechtstreeks werkende Europese verplichtingen ten laste kan worden gelegd. Het is daarom een vreemde U-bocht dat in het Nederlandse recht eerst een verbod in art. 9.3.3 WM wordt gesteld en dat in de WED vervolgens de overtreding van het nationale verbod strafbaar wordt gesteld. Een directe verwijzing naar een Europese verordening in de WED past echter niet in de huidige systematiek van deze wet en heeft in het verleden, bijvoorbeeld bij de uitvoering van EVOA, ook niet plaatsgevonden. Art. 9.3.3 WM komt aldus bijna neer op het volgens de jurisprudentie van het HvJ EG verboden overschrijven van verordeningsbepalingen in de nationale regelgeving. Het is echter niet de bedoeling van art. 9.3.3 bepalingen van REACH over te schrijven. Met het verbod is niet meer beoogd dan het bieden van een haakje om de strafbaarstelling in de WED aan op te hangen. Het is dus een onderdeel van de strafbaarstelling en niet bedoeld als normstelling. De rechter heeft hiermee tot dusverre geen problemen gehad.

Een praktisch probleem bij de regeling van strafbaarstelling van verordeningsbepalingen op wetsniveau is dat in de wet moet worden verwezen naar de afzonderlijke bepalingen van de verordening die strafrechtelijk handhaafbaar zijn. Bij het opstellen van het wetsvoorstel waren de nummers van die bepalingen echter nog niet bekend. Omdat na de aanvaarding van een wetsvoorstel door de Tweede Kamer daarin geen wijzigingen meer kunnen worden aangebracht, zou met de stemming moeten worden gewacht tot de officiële publicatie in het PbEU. De uitvoeringstermijn voor REACH was echter te kort om het wetsvoorstel dan nog in de Eerste Kamer te kunnen behandelen. Ter voorkoming van een dergelijke situatie is in het wetsvoorstel art. XI opgenomen, dat de Minister van VROM de bevoegdheid geeft na de totstandkoming van de wet maar vóór de bekendmaking ervan in het Staatsblad, verwijzingen naar REACH-bepalingen in overeenstemming te brengen met de definitieve nummering van REACH. Hierdoor werd het mogelijk dat de Tweede Kamer over de Uitvoeringswet REACH kon stemmen, voordat de definitieve nummering van de bepalingen van REACH bekend was. Omdat op Europees niveau geen volstrekte zekerheid kon worden verkregen welke bepalingen van REACH strafrechtelijk gehandhaafd moeten kunnen worden, is in art. 9.3.3 WM de mogelijkheid voorzien dat bij amvb, vooruitlopend op de daarvoor benodigde wetswijziging, andere REACH-bepalingen dan de in art. 9.3.3 reeds genoemde worden aangewezen, die eveneens strafrechtelijk gehandhaafd kunnen worden. Overtredingen van die bepalingen vallen in de lichte strafcategorie van de WED.

REACH gaf nog aanleiding tot extra problemen bij de strafbaarstelling van overtredingen van verordeningsbepalingen. REACH volstaat namelijk met een standaardbepaling, waarin de lidstaten opdracht wordt gegeven de strafbaarstelling te regelen. Bij het opstellen van het wetsvoorstel bleek evenwel nergens uit welke bepalingen van REACH voor strafrechtelijke handhaving in aanmerking dienden te komen. In veel gevallen was bijvoorbeeld onduidelijk of een bepaling een norm bevat, tot wie deze norm zich richt en of zij strafrechtelijk gehandhaafd moet kunnen worden dan wel alleen in civielrechtelijke procedures tussen bedrijven een rol speelt (bijvoorbeeld het verstrekken van informatie of het delen in de kosten van onderzoek). Ook rees bijvoorbeeld de vraag of een aanvullend verbod zou mogen worden gesteld, waarin het verstrekken van onjuiste of onvolledige informatie verboden wordt, nu een dergelijk verbod niet in REACH zelf is opgenomen. Ter illustratie kan de registratieverplichting ingevolge art. 5 REACH worden genoemd. Is strafbaarstelling nodig? Is deze verplichting als een norm bedoeld? Kan worden volstaan met strafrechtelijke handhaving van de verplichting om een stof zonder voorafgaande registratie op de markt te brengen? Moet alleen overtreding van de registratieverplichting zelf strafbaar worden gesteld,

of ook overtreding van de bepaling waarin wordt geregeld welke informatie bij de registratie dient te worden verstrekt?

Hier kwam nog bij dat de formulering van sommige REACH-bepalingen als strafrechtelijk handhaafbare norm, niet voldoet aan de hoge Nederlandse maatstaven die aan de formulering van een dergelijke norm worden gesteld. Aanpassing van deze bepalingen zodat de formulering ook aan de Nederlandse maatstaven voor strafrechtelijk handhaafbare bepalingen voldoet, was echter geen haalbare kaart, omdat de REACH onderhandelingen zich vooral op de inhoud richtten. Herformulering van de verplichtingen in de nationale regelgeving was ook geen optie omdat dit volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie verwarring zaait omtrent de wettelijke (direct werkende, Europese) grondslag van de verplichting en derhalve niet is toegestaan. De kwaliteit van de communautaire regelgeving is binnen bepaalde grenzen duidelijk minder belangrijk dan consensus over de regelgeving.³⁴

Nederland heeft naar aanleiding van deze ervaringen bij de voorbereiding van de bepalingen waarin de strafbaarstelling wordt geregeld, de getroffen nationale regeling voorgelegd aan de Commissie en de andere lidstaten, met als doel het verkrijgen van zekerheid over de juiste keuze van de strafrechtelijk te handhaven bepalingen, het delen van de uitgangspunten waarop de strafrechtelijke handhaving is gebaseerd en het bevorderen van uniformiteit ten aanzien van de hoogte van op te leggen straffen. De keuze van bepalingen is door de Commissie en de andere lidstaten integraal overgenomen. Of dit betekent dat de strafrechtelijke handhaving in de lidstaten volgens dezelfde uitgangspunten en aan de hand van dezelfde maatstaven zal plaatsvinden, moet in de uitvoeringspraktijk nog blijken.

7. Conclusies

Bij de opstelling van de benodigde regelgeving ter uitvoering van REACH is uitgebreid onderzocht op welke wijze de risico's van niet-tijdige totstandkoming van deze regelgeving zouden kunnen worden geminimaliseerd. Nadat aanvankelijk vooral aan versnelde implementatie werd gedacht, bleek uit de bestudering van enkele eerdere regelingen waarin versnelde implementatie mogelijk werd gemaakt dat de slaagkans hiervan gering was, met alle risico's van dien voor de tijdige uitvoering van REACH. Bovendien bleek versnelde implementatie het treffen van regelgeving op wetsniveau niet overbodig te maken. Uiteindelijk is ervoor gekozen de uitvoering van REACH op wetsniveau te regelen en in de zogenaamde 4-sporen-aanpak verschillende bestaande werkwijzen tegelijkertijd toe te passen.

Een belangrijk uitgangspunt hierbij was dat inhoudelijke discussies over REACH moesten worden losgekoppeld van de vaststelling van de uitvoeringsregelgeving. Dergelijke discussies zijn immers vaak een bron van vertraging. Door de Tweede Kamer veelvuldig over REACH te informeren, kon worden voorkomen dat de uitvoering van REACH bij de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer met inhoudelijke discussies over REACH werd belast. Door de vroege start met de uitvoering kon Nederland op een aantal punten bovendien met succes voorstellen ter verbetering of verduidelijking van REACH doen. De vroege start maakte het ook mogelijk alle actoren in het proces van de totstandkoming van de Uitvoeringswet REACH te betrekken en voldoende tijd te geven hun inbreng te leveren.

Deze aanpak kan echter niet zonder meer bij de implementatie van richtlijnen worden gevolgd. In tegenstelling tot rechtstreeks toepasselijke verordeningen, waarbij de precieze

³⁴Zie ook het reeds genoemde artikel van L. Krämer, Better regulation for the EC environment, on the quality of EC environmental legislation, *M en R* 2007, p. 70-74.

inhoud en redactie minder belangrijk is voor de uitvoeringsregelgeving, is de inhoud en de precieze redactie van een richtlijn voor de implementatieregelgeving zeer belangrijk. Hiervoor kan wel een vergelijkbare aanpak worden ontwikkeld. Het is dan vooral van belang dat in een vroeg stadium van de totstandkoming van een richtlijn eventuele problemen in de implementatiefase worden onderkend, hetgeen momenteel een kwetsbaar punt van de Nederlandse voorbereiding in Europese onderhandelingen over richtlijnen is, doordat deze vooral op de inhoudelijke aspecten daarvan is gericht. Met de opstelling van de implementatieregelgeving kan, anders dan bij de uitvoering van verordeningen, bovendien pas worden gestart indien de tekst van de richtlijn min of meer vaststaat.

Literatuur

Voor de opstelling van het wetsvoorstel Uitvoeringswet REACH zijn de volgende voorbeelden onderzocht:

- Art. 21.6 WM;
- Wijziging van de Wet milieubeheer (toevoeging van bepalingen over internationale zaken), Kamerstukken II 1997/98, 25 991, nrs. 1-3;
- Wijziging van de Electriciteitswet 1998 (... en enkele andere wetten) (Wet totstandkoming implementatie EG-besluiten op het terrein van de energie, post en telecommunicatie), Kamerstukken II 2003/04, 29 474, nrs. 1-3 en het advies van de Raad van State (Kamerstukken II 2003/04, 29 474, nrs. 4) en de reactie van de Tweede Kamer;
- kabinetsstandpunt inzake versnelde implementatie (Brief van de Minister van Justitie van 27 juli 2004 aan de voorzitter van de Eerste Kamer, Kamerstukken I 2004/05, 29 200, VI, F. Dit is een gewijzigde versie van een eerder kabinetsstandpunt, Kamerstukken II 1998/99, 26 200, VI, nr. 65) en het advies van de Raad van State (8 april 2004, No. W03.04.0024/1) en de reactie van de Eerste Kamer;
- hoofdstuk 8 van de *Aanwijzingen voor de regelgeving; praktijkvoorschriften voor ontwerpers van regelgeving van de rijksoverheid*, Den Haag, 2004, SDU Uitgevers BV, ISBN 90 5409 455 9).

Van deze voorbeelden was het wetsvoorstel van de Minister van EZ de grootste inspiratiebron.

Na de opstelling van het wetsvoorstel verscheen nog de volgende literatuur, waaraan het wetsvoorstel is getoetst:

- Kabinetsstandpunt 'Nederland in Europa – Europa in Nederland';
- Advies van de Raad van State over de gevolgen van de Europese Unie voor de Nederlandse staatsinstellingen, 15 september 2005, en nader rapport van 12 oktober 2005, Kamerstukken II 29 993, nr. 22;
- Eindrapport van de Gemengde Commissie 'Sturing EU-aangelegenheden', Den Haag, 7 juni 2005;
- Raad voor het openbaar bestuur, Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces, Den Haag, december 2004. A. Schout, Van event- naar issue-coördinatie;
- European Institute of Public Administration, Een subsidiair alternatief voor de Nederlandse EU-coördinatie, Voorstudie in opdracht van de Raad voor het openbaar bestuur, Maastricht, december 2004;
- Nederland en de totstandkoming van EU-milieurichtlijnen, Clingendael European Studies Programme (CESP), Den Haag, 2005;
- W. Voermans en B. Steunenberg, Implementatietechnieken in Europese lidstaten, Universiteit van Leiden, 1 juli 2005, bij brief van de Minister van Justitie van 14 november 2005 aangeboden aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II, 21 109, nr. 159.

Van deze literatuur is met name het rapport van de Universiteit van Leiden van belang. In dit rapport wordt een overzicht gegeven van de wijze waarop enkele andere lidstaten zich bezighouden met de voorbereiding en uitvoering/implementatie van communautaire regelgeving.