Adviescollege toetsing regeldruk

Aan de minister van Economische Zaken
De heer V.P.G. Karremans LL.M., MSc
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onze referentie
MvH/RvZ/2025-U183

Uw referentie

Datum
4 december 2025

Onderwerp
Implementatie Europese wetgeving

Geachte heer Karremans,

Een groot deel van de regeldruk in Nederland heeft een Europese oorsprong. Daarom is het voorkomen van onnodige regeldruk afkomstig van Europese wet- en regelgeving van groot belang. Dit moet in eerste instantie geschieden bij de beoordeling van en onderhandelingen over nieuwe voorstellen van de Europese Commissie. Uiteindelijk is het echter bij de implementatie van Europese regelgeving dat de regeldruk voor partijen in de Nederlandse samenleving zich manifesteert. Bij deze implementatie kan de nationale wetgever vaak keuzes maken. Er is inmiddels veel politieke en maatschappelijke aandacht voor de zogenaamde nationale koppen die daarbij kunnen ontstaan.[1] Uitgangspunt van het kabinet is om geen nieuwe nationale koppen op Europees beleid te zetten en bestaande koppen zo veel mogelijk te schrappen. Daartoe is van belang dat er zo min mogelijk verwarring is over de kwalificatie van nationale koppen dan wel niet-lastenluwe implementatie in concrete gevallen. Het college stelt echter vast dat de toepassing van deze begrippen diffuus is. Uit diverse rapporten zou blijken dat het in Nederland wel meevalt met het toevoegen van eigen beleid aan Europese wetgeving. Dit contrasteert sterk met de ervaringen in de praktijk en met onze eigen ervaring bij het toetsen van implementatiewetgeving. *Nationale koppen zitten in kleine hoekjes.* Daarmee bedoelen wij dat er op detailniveau bij veel meer implementatiewetten nationale keuzes zijn te ontwaren dan wordt aangenomen door de beleidsverantwoordelijke ministeries.

[1] Zie o.a. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2025Z18622&did=2025D43265

Met deze brief willen we duidelijkheid verschaffen over wat vanuit het perspectief van regeldruk als nationale kop dan wel niet-lastenluwe implementatie kan worden beschouwd. Het college is van mening dat een nauwe en strikt juridische benadering van deze begrippen niet volstaat. Die benadering gaat voorbij aan de bevinding dat de huidige benadering met betrekking tot de implementatie van Europese wetgeving leidt tot regeldruk die voor strikte naleving daarvan niet nodig is. Deze extra verplichtingen en de daaruit voortvloeiende regeldruk zijn het gevolg van keuzes die Nederland zelf bij de implementatie van Europese regelgeving maakt. Vanuit regeldrukperspectief is het van belang dat die keuzes transparant zijn. Daarbij valt op dat dergelijke keuzes er ook vaak zijn als wordt gesproken van één-op-één implementatie. Het college doet in deze brief enkele aanbevelingen hoe de behandeling van implementatiewetgeving kan worden aangescherpt, zodat er geen regeldruk doorsijpelt waarover geen verantwoording bestaat.

Achtergrond

In het 'Actieprogramma Minder Druk Met Regels' is opgenomen dat EU-regelgeving lastenluw wordt geïmplementeerd en nationale koppen die zorgen voor extra regeldruk zoveel mogelijk worden vermeden. Volgens artikel 9.5 van *Aanwijzingen voor Regelgeving* is sprake van lastenluwe implementatie als wordt gekozen voor de implementatiewijze die 'de minste lasten oplegt aan de door de regeling geraakte bedrijven'. Als wordt afgeweken van deze lastenluwe implementatiewijze, moeten de overwegingen hiervoor expliciet worden vermeld in de toelichting bij de betreffende regelgeving.[2] Het college merkt hierbij op dat de Aanwijzingen geen definitie bevatten van de term nationale kop. Deze term wordt wel veelvuldig gebruikt in Kamerstukken, moties en in het bedrijfsleven.[3]

Nationale kop vanuit regeldrukperspectief

Het voorkomen van nationale koppen en niet-lastenluwe implementatie is alleen goed mogelijk als deze termen concreet worden ingevuld. Uitgangspunt hierbij is dat er altijd redenen voor niet-lastenluwe implementatie kunnen zijn, bijvoorbeeld omdat vanuit maatschappelijk perspectief een hoger niveau van veiligheid wordt gewenst dan het minimumniveau dat in EU-verband is overeengekomen. Deze redenen moeten duidelijk en transparant zijn, omdat alleen dan transparante en goed-onderbouwde besluitvorming mogelijk is. Verder merkt het college op dat het passend is om bij het beoordelen of er sprake is van lastenluwe implementatie een maatschappelijk perspectief te hanteren, dat wil zeggen een perspectief van de doelgroepen van het regeldrukbeleid (burgers, bedrijven en professionals). Dit perspectief wordt gevat in de vraag: moeten deze doelgroepen meer doen om regelgeving na te leven dan strikt genomen volgens de Europese regelgeving is verplicht? Als dat het geval is, dan is er sprake van 'niet-lastenluwe implementatie' en hebben de betreffende partijen te maken met een nationale kop. 'Nationale kop' en 'niet-lastenluwe implementatie' worden in deze invulling als synoniemen beschouwd.

---

[2] De *Handleiding wetgeving en Europa* (versie november 2017) verwijst in deze naar de Aanwijzingen.

[3] Voor een analyse van relevante bronnen en onderzoeken, zie de bijlage bij deze brief.

Nadere invulling van de aard van een nationale kop

Een vervolgvraag is waar een nationale kop uit kan bestaan. Op grond van onze ervaring met het toetsen van implementatiewetgeving kunnen de volgende elementen en situaties als nationale kop (niet-lastenluwe implementatie) aan worden gemerkt:

1. Het gebruiken van een lidstaatoptie om strengere vereisten te stellen. Als 'strenger' beschouwen wij alles dat meer regeldruk oplevert dan de minimale implementatie-standaard. De vereisten kunnen betrekking hebben op:
    a. Normstelling: Nederland kiest ervoor om strengere normen te hanteren (of begrippen strenger in te vullen) dan noodzakelijk om aan de Europese regelgeving te voldoen.
    b. Doelgroep of toepassingsbereik: De doelgroep is breder dan nodig om aan de Europese regelgeving te voldoen. Dit kan ook betrekking hebben op de indirecte gevolgen voor partijen die niet als doelgroep zijn aangemerkt (het zogenaamde 'trickle-down effect', bijvoorbeeld bij Europese duurzaamheidsregelgeving). Het vergroten van het toepassingsbereik van EU-regelgeving kan ook een nationale kop zijn. Zo lijkt Nederland ervoor te kiezen bij de Implementatiewet herziene richtlijn consumentenkrediet om ook bescherming te treffen voor kredieten boven het bedrag van 100.000 euro.[4]
    c. Implementatietermijn: Nederland laat de bepalingen van een implementatiewet eerder in werking treden dan het einde van de implementatietermijn, als na implementatie de regeldruk hoger is. Ook het stellen van tussentijdse, nationale doelen kan hieronder vallen, als dit tot meer regeldruk leidt.
2. Complexiteit toezicht en handhaving: Er is sprake van een nationale kop als bij de uitvoering, toezicht en/of handhaving een regime (inhoud, procedures) gehanteerd wordt dat strenger of complexer is dan noodzakelijk (waarbij een indicatie kan zijn dat het regime in andere lidstaten minder streng en complex is én wordt toegestaan).[5]
3. Het niet gebruiken van een lidstaatoptie om minder strenge vereisten op te leggen:
    a. Normstelling: Nederland maakt geen gebruik van een lidstaatoptie om de regeldruk van de implementatie te beperken door het stellen van minder strenge normen.[6] Het kan hierbij ook gaan om het niet benutten van derogatiemogelijkheden (tijdelijke uitzonderingen) die tot lagere lasten leiden, al dient hierbij het besef aanwezig te zijn dat 'geitenpaadjes' ook kunnen doodlopen.
    b. Doelgroep: Nederland maakt geen gebruik van een lidstaatoptie om de regeldruk van de implementatie te beperken door middel van een beperking van de doelgroep (bijvoorbeeld het niet van toepassing verklaren van vereisten voor MKB-bedrijven).
4. Tot slot kan sprake zijn van 'passive goldplating'. Deze vorm van nationale kop ontstaat als nationale vereisten niet worden aangepast aan minder strengere Europese verplichtingen.

---

[4] Zie ATR-advies https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/2025/06/13/atr-advies-implementatiewet-herziene-richtlijn-consumentenkrediet

[5] Zie https://www.adviescollegeregeldruk.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2024/01/18/atr-advies-verminderen-regeldruk-certificeringsplicht-verkooppunten-biologische-producten/U006-Min-LNV-Certificeringsplicht-biologische-producten-w.g.-.pdf

[6] Idem voetnoot 4.

De aard van de harmonisatie kan een indicatie vormen voor de mate waarin nationale beleidsruimte bestaat. Vaak is die ruimte groter bij minimumharmonisatie dan bij maximumharmonisatie. In alle gevallen vergt een oordeel over de beleidsruimte een nauwkeurige analyse van de inhoud van de betreffende richtlijn of verordening. Van geval tot geval moet worden beoordeeld of er sprake is van nationale beleidsruimte en hoe deze ingevuld is. Verder benadrukt het college dat zowel richtlijnen als verordeningen nationale beleidsruimte kunnen bevatten.

Term één-op-één implementatie en wetgevingsprocedure

Volgens artikel 1:7 Algemene wet bestuursrecht mogen ministeries bij één-op-één-implementatie adviesverplichtingen overslaan. Doel van deze bepaling is om het implementatieproces te versnellen en achterstanden weg te werken. Het vervallen van adviesverplichtingen is echter alleen aan de orde als er geen "wezenlijke" nationale keuzes in het implementatietraject vervat zijn. Bij de totstandkoming van deze uitzondering is opgemerkt dat het overslaan van adviesverplichtingen niet ten koste mag gaan van de zorgvuldigheid van besluitvorming.[7] Zoals hierboven aangegeven zijn er meer nationale beleidskeuzes in implementatietrajecten vervat dan vaak wordt aangenomen. De ervaring leert dat regelmatig wordt gesteld dat een richtlijn of verordening geen nationale beleidsruimte bevat en dat er dus sprake is van 'één-op-één implementatie', terwijl er wel degelijk nationale keuzes worden gemaakt, met name met betrekking tot toezicht en handhaving. De wijze waarop toezicht en handhaving worden ingericht, is namelijk in de kern een nationale bevoegdheid. De inrichting van toezicht en handhaving kan tot meer regeldruk leiden dan strikt genomen noodzakelijk is. Het verdient aanbeveling om alle implementatiedossiers op een lastenluwe invulling van de nationale bevoegdheid te toetsen. In dit verband wijst het college op de 'Handleiding Wetgeving en Europa'. Hierin staat dat wetvoorstellen die uitsluitend strekken ter implementatie van EU-regelgeving, rechtstreeks kunnen worden geagendeerd in de ministerraad. Volgens deze handleiding moet dan wel sprake zijn van 'strikte' implementatie. Het risico bestaat dat deze procedureregels ruimer worden toegepast dan oorspronkelijk was beoogd. De korte route richting ministerraad kan dan ertoe leiden dat nationale koppen onopgemerkt blijven. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de *Implementatiewet herziene richtlijn consumentenkrediet*. Het college constateert dat dit voorstel direct in de ministerraad is geagendeerd, terwijl het ATR-advies diverse nationale koppen identificeerde en er dus geen sprake was van 'strikte' implementatie.[8] Het college doet daarom bij deze de suggestie om de versnelde procedure richting de ministerraad te schrappen of alleen in uitzonderlijke (nood)gevallen toe te passen. Dit kan helpen bij het voorkomen van onnodig belastende regelgeving met een Europese oorsprong.

Afsluitend

Deze brief bevat een concretisering van wanneer vanuit maatschappelijk perspectief sprake is van een nationale kop dan wel niet-lastenluwe implementatie. Deze concretisering draagt eraan bij dat onnodig belastende implementatie van Europese regelgeving efficiënter en

---

[7] Parlementaire Geschiedenis Awb III, p. 44. Zie https://pgawb.nl/pg-awb-digitaal/hoofdstuk-1-inleidende-bepalingen/1-2-uitvoering-van-bindende-besluiten-organen-eg/artikel-17/

[8] Zie advies https://www.adviescollegeregeldruk.nl/documenten/2025/06/13/atr-advies-implementatiewet-herziene-richtlijn-consumentenkrediet

effectiever worden gedetecteerd en transparant worden gemaakt. Voor zorgvuldige besluitvorming is het bovendien raadzaam om zeer terughoudend te zijn bij het toepassen van de procedure van directe agendering in de ministerraad bij implementatiedossiers.

Het college is desgewenst graag bereid om met u in gesprek te gaan over deze uitwerking en aanbevelingen.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

Bijlage: relevante literatuur over nationale koppen

adviescollege toetsing regeldruk

Bijlage: relevante literatuur over 'nationale koppen'

Instituut (2007) 'Nationale koppen op EG-regelgeving, tweede ronde van meldingen van het bedrijfsleven over 'koppen' in de Nederlandse wet- en regelgeving, juridisch bekeken'.[1]

In 2006-2007 constateerden het Europa Instituut en het Asser Instituut in dit onderzoek dat het definiëren en het bepalen van het toepassingsbereik van nationale koppen lastig is. Als kop wordt in dit onderzoek niet alleen beschouwd de situatie waarbij Nederland in het geval van minimumharmonisatie regels opstelt die strenger zijn dan de absolute minimumgrens, of waarbij Nederland in het geval van totale harmonisatie aan de bovenkant van de bandbreedte zit, maar iedere situatie waarbij de Nederlandse regelgeving verder gaat dan gezien de Europese richtlijn strikt genomen noodzakelijk is. Volgens het onderzoek is onder andere sprake van een nationale kop wanneer Nederland geen gebruik maakt van eventuele mogelijke uitzonderingsbepalingen en daarmee de mogelijkheid van een lichtere uitvoering van de richtlijn onbenut wordt gelaten. Ook wanneer de mogelijkheid is veronachtzaamd de toegestane implementatietermijn volledig te benutten terwijl dit tot een lichter regime zou leiden, is er sprake van een nationale kop. Bovendien wordt ook strengere handhaving meegenomen.

Onderzoek Deloitte (2013), 'Onderzoek naar lastenluwe implementatie van Europese Regelgeving'.

Dit onderzoek bouwt voort op de eerdere onderzoeken, maar legt de focus op de term 'lastenluwe implementatie': De Nederlandse wetgever implementeert EU-regelgeving met zo min mogelijk lasten voor de, door de richtlijn geadresseerde, bedrijven. Dit betekent dat de wetgever daarbij gebruikmaakt van beleidsruimte die het mogelijk maakt de lasten voor bedrijven te beperken en nalaat om aanvullende verplichtingen op te leggen die leiden tot extra lasten voor bedrijven. Lasten worden gedefinieerd als administratieve lasten, nalevingskosten, toezichtlasten, belemmeringen en kosten verbonden met lange procedures.

Onderzoek KPMG 'Vervolgonderzoek implementatie EU-richtlijnen lagere regelgeving' (2025).

Het afgelopen jaar heeft KPMG namens EZ onderzoek gedaan naar de niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen in lagere regelgeving. Niet-lastenluwe implementatie houdt volgens dit onderzoek in dat bij implementatie niet is gekozen voor de implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan de door de regeling geraakte bedrijven. Dit onderzoek biedt inzicht in de mate waarin tussen 3 juli 2019 en 3 januari 2025 implementatie van EU-regelgeving in AMvB's en ministeriële regelingen heeft plaatsgevonden op een wijze die niet conform Aanwijzing 9.5 van de 'Aanwijzing voor de regelgeving' was. Ook bekijkt het welke gevolgen dit heeft voor de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven en het ondernemingsklimaat. Dit onderzoek sluit aan op een eerdere studie uit 2023 van Deloitte

[1] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29515-222-b3.pdf

die keek naar de implementatie van Europese richtlijnen in nationale wetten.[2] Het onderzoek van KPMG richt zich op de term 'niet-lastenluwe implementatie' met een striktere, juridische interpretatie omdat volgens het onderzoek de veelgebruikte term 'nationale koppen' geen officiële term is en daarmee geen duidelijk afgebakend onderzoeksobject biedt. Bovendien omvat 'niet-lastenluwe implementatie' alle gevallen waarin niet gekozen wordt voor de optie die de minste lasten voor bedrijven met zich meebrengt.

Ton van den Brink, 'Naar een naadloze aansluiting tussen EU- en Nederlandse wetgeving?' Preadvies Vereniging voor wetgeving (september 2025).3

Dit preadvies benoemt onder andere dat er ook op Europees niveau een consensus ontbreekt over de definitie van zgn. 'goldplating'. In officiële documenten van de EU-instellingen worden wisselende omschrijvingen en definities gebruikt. In 2005 beschreef de Commissie goldplating als: 'De invoering van maatregelen die niet automatisch door de richtlijn worden vereist'. De Begrotingscontrole Commissie van het Europees Parlement gaf een specifiekere definitie in een studie uit 2014: 'Elke buitensporige opeenstapeling van regels, richtlijnen en procedures op nationaal, regionaal of lokaal niveau die de verwezenlijking van de doelstellingen van het EU-recht verstoort'. Ook beschouwt het artikel bestaande literatuur over nationale koppen. Daar krijgt het onderwerp volgens de auteur veel minder aandacht dan op grond van de praktische relevantie van het onderwerp verwacht mag worden.

Kamerbrief, 'Inventarisatie van aanvullende vereisten voor de financiële sector in nationale wet- en regelgeving', (8 september 2025).

Er is volgens deze brief sprake van een 'nationale kop' wanneer een lidstaat, bovenop hetgeen in een richtlijn of verordening als verplicht is afgesproken, aanvullende eisen vaststelt waaraan burgers of bedrijven moeten voldoen. De brief benoemt dat in de praktijk het begrip 'nationale kop' ook gebruikt voor gevallen waarin gebruik wordt gemaakt van een lidstaatoptie, voor gevallen waarin een normatief kader op Europees niveau van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op dienstverlening die op Europees niveau niet is gereguleerd, of voor regelgeving die geheel losstaat van Europese kaders, maar die afwijkt van regelgeving in andere lidstaten. Ook deze brief benoemt dat verschillen in het gebruik van het begrip 'nationale kop', in combinatie met de hoeveelheid wet- en regelgeving voor de financiële markten de totstandkoming van een overzicht van 'nationale koppen' zeer complex maken.

---

[2] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/01/22/bijlage-2-eindrapport-strengere-richtlijnimplementatie-en-impact-ondernemingsklimaat-2019-2023

[3] https://nederlandseverenigingvoorwetgeving.nl/wp-content/uploads/2025/09/Van-den-Brink-Preadvies-vereniging-voor-wetgeving-sept-2025.pdf