



Vervolgonderzoek implementatie EU-richtlijnen lagere regelgeving

Referentie: A2500033718.D5.2

—
9 juli 2025

Opdrachtnummer

202411068

Ons kenmerk

A2500033718.D5.2

Datum

9 juli 2025

Status

Definitieve rapport

Opdrachtgever

Ministerie van Economische Zaken

Auteurs

KPMG Advisory N.V.

Moonlit Legal Technologies B.V. (specifiek voor het ontwikkelen en runnen van het AI-model)

Voor dit onderzoek was KPMG Advisory N.V. formeel hoofdaannemer en was Moonlit Legal Technologies B.V. onderaannemer.

Belangrijke opmerkingen vooraf

- Deze rapportage (hierna: het 'Rapport') is opgesteld namens het ministerie van Economische Zaken (hierna: EZ) door KPMG Advisory N.V. (hierna: KPMG) in verband met het 'Vervolgonderzoek implementatie EU-richtlijnen lagere regelgeving' en is het resultaat van de opdrachtbevestiging tussen EZ en KPMG, gedateerd 6 februari 2025. Het Rapport is niet opgesteld voor, en mag ook niet worden aangemerkt als zijnde geschikt voor enig ander doeleinde.
- KPMG aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid voor haar werkzaamheden, voor het Rapport of voor oordelen, bevindingen, conclusies, aanbevelingen of opinies die wij gevormd hebben, anders dan jegens EZ.
- Onze werkzaamheden zijn gestart op 24 februari 2025 en ons veldwerk is afgerond op 8 juli 2025. Dit Rapport is gebaseerd op tot en met 8 juli 2025 verkregen gegevens/informatie en door KPMG uitgevoerde werkzaamheden. Wij hebben het Rapport niet aangepast naar aanleiding van gebeurtenissen en/of omstandigheden die zich na deze datum hebben voorgedaan, of gegevens die wij hebben ontvangen.
- Dit Rapport vervangt alle eerdere mondelinge, voorlopige of tussentijdse rapporten en presentaties.
- Bij het opstellen van dit Rapport hebben we vertrouwd op de juistheid en volledigheid van informatiebronnen zonder deze onafhankelijk te verifiëren. Wij aanvaarden geen aansprakelijkheid voor de informatie. Wij hebben ons ingespannen om, voor zover mogelijk, vast te stellen dat de informatie in ons Rapport verenigbaar is met andere informatie en informatiebronnen die wij tijdens onze werkzaamheden hebben verkregen/onderzocht, in overeenstemming met de voorwaarden van onze dienstverleningsovereenkomst. We hebben echter geen verdere werkzaamheden uitgevoerd om de betrouwbaarheid van de bronnen te verifiëren.
- De aard van de werkzaamheden houdt in dat wij geen accountantscontrole, beoordelingsopdracht of andere assurance-opdracht hebben uitgevoerd. Daarom kan aan dit rapport geen zekerheid worden ontleend met betrekking tot de getrouwheid van financiële of andere informatie.

Contents

Managementsamenvatting	4
1. Introductie	6
2. Methodologische verantwoording	8
3. Bevindingen	13
4. Conclusie, aanbevelingen en reflectie	20
Bijlagen	
A. Toelichting klankbordgroep en definities	25
B. Gebruikte prompts	28
C. Verdieping op methodologie AI-model	31
D. Overzicht niet-lastenluwe AMvB's en ministeriële regelingen	34

Management- samenvatting

In de periode juli 2019 tot januari 2025 heeft er bij 8 ministeriële regelingen of AMvB's niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen plaatsgevonden

Achtergrond

- In 2023 is in opdracht van het ministerie van Economische Zaken (EZ) een onderzoek uitgevoerd naar de strenge implementatie van EU-richtlijnen in Nederlandse wetgeving. In dit onderzoek is implementatie in lagere regelgeving (algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen) buiten beschouwing gelaten.
- Om een volledig beeld te krijgen heeft EZ aan KPMG gevraagd onderzoek te doen naar de niet-lastenluwe implementatie in lagere regelgeving. 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, niet conform Aanwijzing 9.5 van de 'Aanwijzing voor de regelgeving' heeft plaatsgevonden (oftewel: niet-lastenluw) en welke gevolgen dit heeft voor concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven en het ondernemingsklimaat^a.

Aanpak en methode

- Om te komen tot gedegen onderzoekresultaten is een AI-model (large language model, LLM) ontwikkeld en gevalideerd, en zijn de resultaten van de toepassing van dit model gevalideerd door een klankbordgroep met hierin vertegenwoordigers van de verschillende departementen. Gedurende het traject heeft daarnaast periodiek afstemming plaatsgevonden met de opdrachtgever. Zie hoofdstuk 2 voor de methodologische verantwoording.

Conclusie

- In de onderzoeksperiode zijn 4.784 AMvB's en ministeriële regelingen gepubliceerd, waarvan er 8 zijn aangemerkt als zijnde (gedeeltelijk) niet-lastenluw, conform Aanwijzing 9.5, eerste lid. Bijlage D bevat een overzicht van de regelingen.
- In 7 van de 8 gevallen is expliciet vermeld dat wordt afgeweken van het eerste lid van de Aanwijzing (en wordt daarmee voldaan aan het eerste gedeelte van het tweede lid van de Aanwijzing). In alle 8 gevallen worden de overwegingen geschetst die tot deze keuze hebben geleid (en wordt daarmee voldaan aan het tweede gedeelte van het tweede lid van de Aanwijzing).
- Hoewel alle regelingen aandacht besteden aan regeldrukkosten, worden de lasten

Noot: (a) Aanwijzing 9.5 stelt dat 1) bij implementatie wordt gekozen voor de implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan de door de regeling geraakte bedrijven en 2) bij afwijking van het eerste lid wordt dit expliciet vermeld in de toelichting en worden de overwegingen geschetst die tot deze keuze hebben geleid.

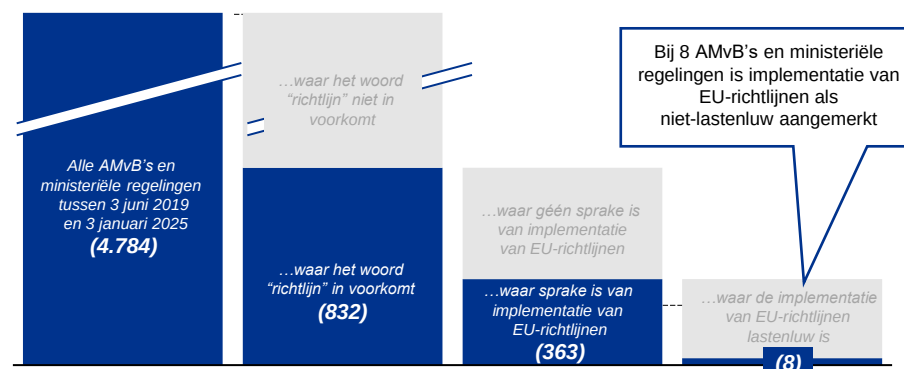
die voortvloeien uit bepalingen die verder gaan dan strikt noodzakelijk volgens de EU-richtlijn, zelden afzonderlijk gekwantificeerd in de toelichting. Hierdoor blijft onduidelijk in hoeverre bedrijven extra worden belast door niet-lastenluwe implementatie.

- Voor 7 van de 8 regelingen die als niet-lastenluw zijn aangemerkt zijn de gevolgen voor het ondernemingsklimaat in kaart gebracht. In één enkel geval wordt er niet gesproken over de gevolgen voor ondernemingsklimaat.
- Voor 3 van de 8 regelingen zijn de gevolgen voor de internationale concurrentiepositie (ICP) van het Nederlandse bedrijfsleven in kaart gebracht. In de overige 5 gevallen worden de effecten van de niet-lastenluwe implementatie op de ICP niet geduid.

Aanbevelingen

- Versterk de schrijfwijzer van de toelichting door expliciet aandacht te besteden aan de onderbouwing van meerkosten bij strengere implementatie van EU-richtlijnen en aan de structurele toepassing van de bedrijfseffectentoets. Dit bevordert transparantie en ondersteunt zorgvuldige beleidsafwegingen.
- Verduidelijk Aanwijzing 9.5 dat lastenluwe implementatie enkel betrekking heeft op Nederlandse bedrijven. Een dergelijke scherpere formulering van de Aanwijzing sluit beter aan bij het doel van de aanwijzing.

Figuur 1. Identificatie en afbakening van niet-lastenluwe implementatie



1.

Introductie

KPMG is gevraagd inzicht te geven in de mate waarin EU-richtlijnen niet-lastenluw in lagere regelgeving zijn geïmplementeerd

Achtergrond en aanleiding

- In 2023 is in opdracht van het ministerie van Economische Zaken (EZ) een onderzoek uitgevoerd naar de strenge implementatie van EU-richtlijnen in Nederlandse wetgeving. Dit onderzoek heeft met behulp van artificiële intelligentie (AI) een analyse gedaan op de memories van toelichting van alle relevante wetten die gepubliceerd zijn tussen juli 2018 en januari 2023. Hieruit blijkt dat in deze periode bij 16 van 286 memories van toelichting mogelijk sprake is van een strengere implementatie van EU-richtlijnen.
- Om een vollediger beeld te krijgen heeft het ministerie aan KPMG gevraagd onderzoek te doen naar de strenge implementatie in lagere regelgeving. Dit is van belang omdat het initiële onderzoek geen inzicht bood in strenge implementatie in algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen. In overleg met de opdrachtgever is gekozen om het onderzoek te richten op niet-lastenluwe implementatie (conform Aanwijzing 9.5, eerste lid). EZ wil hier inzicht in, omdat in het regeerakkoord de (beleids)ambitie is opgenomen om de regeldruk voor ondernemers te reduceren, waarbij nieuwe "nationale koppen" op EU-regelgeving moeten worden voorkomen en bestaande zoveel mogelijk worden geschrapt. Niet-lastenluwe implementatie is een vorm van een nationale kop; het onderscheid gehanteerd in dit onderzoek wordt toegelicht in Bijlage A.

Doel van dit onderzoek

- 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, niet conform Aanwijzing 9.5 van de 'Aanwijzing voor de regelgeving' heeft plaatsgevonden (oftewel: niet-lastenluw) en welke gevolgen dit heeft voor de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven en het ondernemingsklimaat. Aanwijzing 9.5 stelt dat:
 - 1) bij implementatie wordt gekozen voor de implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan de door de regeling geraakte bedrijven en;
 - 2) bij afwijking van het eerste lid wordt dit expliciet vermeld in de toelichting en worden de overwegingen geschetst die tot deze keuze hebben geleid.
- De resultaten van dit onderzoek kunnen worden gebruikt voor het ondersteunen

Onderzoeksvragen

Dit rapport beantwoordt de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Bij welke AMvB's en ministeriële regelingen die dienen ter implementatie van EU-richtlijnen voor bedrijven is in de periode 2019-2025 niet gehandeld conform Aanwijzing 9.5, eerste lid, van de aanwijzingen voor de regelgeving?
- 2 In hoeverre is niet handelen conform Aanwijzing 9.5, eerste lid expliciet vermeld in de toelichting bij de implementatieregelgeving en worden de overwegingen geschetst die tot deze keuze hebben geleid (Aanwijzing 9.5, tweede lid, aanwijzingen voor de regelgeving)?
- 3 Zijn de regeldrukkosten die voortvloeien uit de niet-lastenluwe implementatie voor het bedrijfsleven in kaart gebracht en hoe hoog zijn deze ingeschat?
- 4 Is aangegeven op welke wijze de gemaakte keuzes invloed hebben op verschillende aspecten van het ondernemingsklimaat en zijn deze in kaart gebracht?
- 5 Is aangegeven wat de verwachte gevolgen voor de internationale concurrentiepositie (ICP) van het Nederlandse bedrijfsleven waren?

Leeswijzer

- Hoofdstuk 2 bevat een methodologische verantwoording, waarin de gehanteerde methodiek wordt toegelicht voor het identificeren van regelingen waarbij sprake is van een niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen.
- Hoofdstuk 3 beschrijft de bevindingen van het onderzoek, met een antwoord op de geformuleerde onderzoeksvragen
- Hoofdstuk 4 geeft een conclusie van de onderzoeksbevindingen, en bijbehorende aanbevelingen en reflecties.
- De Bijlage bestaat uit een toelichting op de klankbordgroep en gehanteerde definities, de gebruikte prompts, een verdieping op de methodologie van het AI-model en een overzicht van de niet-lastenluwe AMvB's en ministeriële regelingen

2.

Methodologische verantwoording

Het onderzoek naar niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen in lagere regelgeving is opgedeeld in drie fasen

Aanpak

- Om te komen tot gedegen onderzoekresultaten is een AI-model (large language model, LLM) ontwikkeld. Met dit model zijn de nota's van toelichting behorend bij de selectie van AMvB's en ministeriele regelingen geanalyseerd op niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen en de gevolgen daarvan.
- Het model is iteratief ontwikkeld door toepassing op kleinere subsets van regelgeving. Op van handmatige validatie door het onderzoeksteam én afstemming van de uitkomsten daarvan met de opdrachtgever en klankbordgroep is het model aangepast totdat een hoge mate van nauwkeurigheid en validiteit kon worden geborgd.
- Het definitieve LLM is vervolgens grootschalig toegepast en de resultaten zijn gevalideerd met een klankbordgroep met hierin vertegenwoordigers van de verschillende departementen (verder toegelicht in Bijlage A). Gedurende het traject heeft daarnaast periodiek afstemming plaatsgevonden met de opdrachtgever.
- Het onderzoek is uitgevoerd in drie fasen. Op deze pagina wordt de aanpak per fase op hoofdlijnen toegelicht, en wordt een overzicht gegeven van de diverse mijlpalen per fase. De volgende pagina's zullen een verdere verdieping geven op doorlopen stappen per fase.

1. Kick-off en voorbereiding

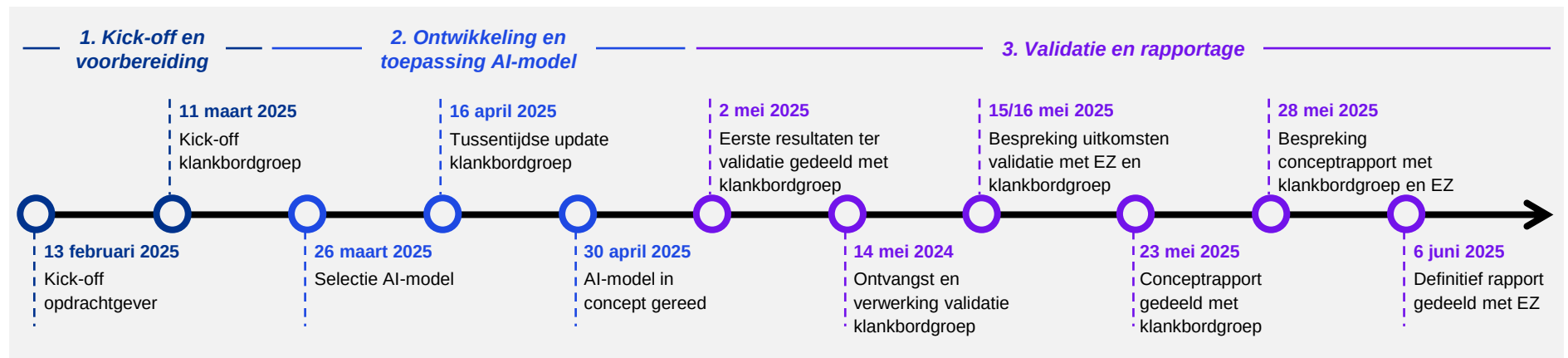
- In Fase 1 is via een kick-off gezorgd voor een goed begrip van de methodologie en wijze waarop het AI-model wordt ingezet, met als doel te komen tot een afgestemde aanpak, scope, planning, beoogd resultaat en wijze van samenwerking tussen EZ en KPMG / Moonlit. Specifiek is aandacht geweest voor een zorgvuldige afbakening van AMvB's en ministeriele regelingen en de te hanteren definities.

2. Ontwikkeling en toepassing AI-model

- In Fase 2 heeft het (iteratief) ontwikkelen en toepassen van het AI-model centraal gestaan, om te komen tot de juiste AMvB's en ministeriële regelingen voor verdere analyse. Het iteratieve karakter van deze stap heeft als doel om te borgen dat de betrouwbaarheid, nauwkeurigheid en kwaliteit van de uitkomsten wordt gemaximaliseerd.

3. Validatie en rapportage

- In Fase 3 zijn de resultaten uit Fase 2 verwerkt tot bruikbare inzichten over niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen. Deze inzichten zijn verwerkt in het voorliggende rapport en gevalideerd met de klankbordgroep en de opdrachtgever.



In de eerste fase zijn de onderzoeksscope, definities en dataset vastgesteld en is het meest geschikte AI-model geselecteerd

1. Kick-off en voorbereiding

- Tijdens kick-off-bijeenkomsten met de opdrachtgever en de klankbordgroep zijn de resultaten, scope, planning en samenwerkingsmethoden vastgesteld, met bijzondere aandacht voor het opstellen van de correcte definities van de termen in het AI-model. Aansluitend zijn alle relevante AMvB's en ministeriële regelingen van 3 juli 2019 tot 3 januari 2025 verzameld en voorbereid.
- Vervolgens hebben we, voortbouwend op definities uit eerder onderzoek en verrijkt met onze eigen expertise, de definities van de termen uit de onderzoeksvragen geformuleerd. Dit heeft onder meer betrekking op EU-richtlijnen, niet-lastenluwe implementatie, regeldrukkosten, internationale concurrentiepositie en ondernemingsklimaat. Deze termen zijn essentieel voor het ontwikkelen van nauwkeurige prompts voor de analyse en zijn in overleg met de klankbordgroep vastgesteld.

Modelkeuze

- Aansluitend hebben we LLM's van drie aanbieders (OpenAI, Google en Anthropic) getest en het te gebruiken model geselecteerd. Deze modellen zijn geëvalueerd op hun vermogen om relevante tekstsegmenten te identificeren en te interpreteren volgens de juridische context van het onderzoek. Hierbij hebben we het meest geschikte model gekozen op basis van tokenlimieten, begripsvermogen en de capaciteit om complexe juridische documenten te verwerken.
- De keuze voor het model volgt uit een handmatige analyse van 22 AMvB's en ministeriële regelingen. De AMvB's en ministeriële regelingen in de steekproef zijn geselecteerd op diversiteit (zowel korte als lange teksten, zowel AMvB's als ministeriële regelingen, van verschillende jaren, verschillen tussen de modellen, verschillende departementen). Uit deze analyse volgt dat het LLM van Anthropic het meest geschikt is voor het onderzoek. Anthropic trekt het vaakst de juiste conclusie en weet bij twijfelgevallen beter te redeneren waarom er wel of niet sprake lijkt te zijn van (niet-lastenluwe) implementatie van EU-richtlijnen. In Bijlage C is een toelichting opgenomen over de verschillende LLM's.

Dataverzameling en afbakening

- EZ heeft gevraagd om in dit onderzoek enkel te focussen op AMvB's en ministeriële regelingen die zijn gepubliceerd in het Staatsblad en de Staatscourant tussen 3 juli

- 2019 en 3 januari 2025. Om technische redenen is gekozen voor de publicatiedatum in plaats van inwerkingtredingsdatum van de wet. In overleg met EZ is gekozen voor de periode 3 juli 2019 tot en met 3 januari 2025. Door gebruik te maken van een verbinding met de officiële bekendmakingen van de overheid, is de betreffende dataset van 4.784 AMvB's en ministeriële regelingen verzameld.
- Om een eerste schifting te maken, zijn alleen die nota's van toelichting doorzocht waarin het woord "richtlijn" voorkomt. Als het woord "richtlijn" niet in de toelichting wordt gebruikt, is de kans namelijk klein dat er sprake is van implementatie van EU-richtlijnen.
 - Daarnaast is gekozen om niet op het woord "verordeningen" te zoeken, aangezien Europese verordeningen rechtstreekse werking hebben. Deze reikwijdte van het onderzoek is in overleg met EZ vastgesteld.

Gehanteerde definities – Bronvermelding in Bijlage A

- Niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen** (conform Aanwijzing 9.5, eerste lid) = Er wordt niet gekozen voor de implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan de door de regelgeving geraakte bedrijven.
- Regeldrukkosten** = Alle investeringen en (tijds)inspanningen die bedrijven, burgers en/of professionals moeten doen om verplichtingen uit regelgeving afkomstig van de Rijksoverheid na te leven, uitgedrukt in euro's. Deze kosten bestaan uit structurele en/of eenmalige kosten
- Ondernemingsklimaat** = De positie en het vermogen van dat land om mondiaal te concurreren. Het omvat verschillende aspecten die bepalen hoe goed een land presteert in vergelijking met andere landen op het gebied van de omvang van de Economie, Infrastructuur, Macro-economische stabiliteit, Handel, Investerings of Innovatie.
- Internationale concurrentiepositie** = Bestaat uit vier verschillende aspecten:
 - Stimulerende omgeving, waaronder macro-economische condities, infrastructuur, fiscaliteit, ruimte voor bedrijven, en het sentiment over het bedrijfsleven;
 - Menselijk kapitaal, zoals personeel en talent, en de kwaliteit van het leven;
 - Markten, met inbegrip van handelsbelemmeringen, arbeidsmarkt, en het financieel systeem;
 - Innovatie-ecosystemen, met inbegrip van ondernemingscyclus, innovatie, kennisinfrastructuur, en nabijheid van belanghebbenden.

In de tweede fase is het AI-model ontwikkeld en toegepast op basis van iteratieve validatie

2. Ontwikkeling en toepassing AI-model

- In de tweede fase van het onderzoek hebben we het AI-model en de prompts ontwikkeld en geoptimaliseerd, gebruikmakend van leerpunten uit voorgaande onderzoeken. De volledige prompt is opgenomen in Bijlage B, een verdieping op de technische methodologie van het AI-model is opgenomen in Bijlage C.

Opbouw van de prompt

Een prompt is een tekstinstructie waarmee het AI-model gericht informatie analyseert en passende antwoorden genereert. De prompt in dit onderzoek bestaat uit twee delen, om de kwaliteit te waarborgen en benodigde rekenkracht beperkt te houden:

- Deel 1: Identificatie van niet-lastenluwe implementatie**
In dit deel wordt geïdentificeerd bij welke AMvB's en ministeriële regelingen sprake is van niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen en of er hiervoor expliciete onderbouwing is gegeven (onderzoeksvragen 1 en 2). Dit deel van de prompt is toegepast op de gehele dataset.
- Deel 2: Gevolgen van niet-lastenluwe implementatie**
In deel 2 worden de gevolgen van de niet-lastenluwe implementatie in kaart gebracht voor de regeldrukkosten, het ondernemingsklimaat en de internationale concurrentiepositie (onderzoeksvragen 3, 4 en 5). Dit deel van de prompt is alleen toegepast op de AMvB's en ministeriële regelingen die in Deel 1 als niet-lastenluw zijn geïdentificeerd.

Deel 1: Identificatie van niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen

- Aan de hand van iteratieve steekproeven op basis van 15 tot 30 AMvB's en ministeriële regelingen zijn voor beide delen van de prompt de uitkomsten doorlopend handmatig gevalideerd. Bij een handmatige validatie wordt de uitkomst van het AI-model vergeleken met de daadwerkelijke tekst uit de toelichting. Uit de eerste handmatige validaties kwamen de volgende inzichten:
 - Het AI-model genereert meer “false positives” dan “false negatives” (zie *Figuur 2* voor verdere toelichting). Dit is een positieve uitkomst, omdat we willen voorkomen dat “false negatives” buiten ons zicht vallen. Door aanscherping van de prompt hebben we het aantal “false positives” geleidelijk verminderd.
 - Bij enkele AMvB's en ministeriële regelingen is het niet direct duidelijk of er sprake is van implementatie van EU-richtlijnen. Deze hebben we direct

- individueel gevalideerd met de klankbordgroep-leden van de betreffende departementen, met als doel de prompt verder te verfijnen.
- Het onderzoek is verrijkt met een cross-check op basis van i-Timer, een database van de Rijksoverheid met wet- en regelgeving die uitvoering geven aan EU-richtlijnen. In deze cross-check zijn alle AMvB's en ministeriële regelingen die door het AI-model als implementatie van een EU-richtlijn zijn aangemerkt vergeleken met regelingen opgenomen in de i-Timer (welke dus aantoonbaar EU-richtlijnen implementeren). De conclusie was positief: alle AMvB's en ministeriële regelingen uit de i-Timer worden door het AI-model geïdentificeerd als implementatie van een EU-richtlijn. Het AI-model identificeert echter meer regelingen dan in de i-Timer zijn opgenomen. Dit komt doordat het AI-model alle regelingen identificeert die mede EU-richtlijnen implementeren, terwijl de i-Timer enkel focust op regelingen die primair EU-richtlijnen implementeren.
- Na succesvolle pilot-testen is de analyse opgeschaald naar de volledige dataset. Op basis van deze resultaten is een aanvullende validatie uitgevoerd op alle regelingen die door het AI-model als niet-lastenluw zijn geïdentificeerd (om “false positives” eruit te halen), en op een aselecte steekproef van 10 tot 20 regelingen die als lastenluw zijn geïdentificeerd (om “false negatives” te minimaliseren). Op basis van de bevindingen zijn de prompts verder aangescherpt en opnieuw getest. Dit iteratieve proces heeft geleid tot een definitieve versie van het AI-model en de eerste onderzoeksresultaten.

Figuur 2. Toelichting “false positive” en “false negative” in de context van niet-lastenluwe implementatie

		Uitkomsten handmatige validatie	
		Wel geïdentificeerd als niet-lastenluw	Niet geïdentificeerd als niet-lastenluw
Uitkomsten AI-model	Wel geïdentificeerd als niet-lastenluw	True positive	False positive
	Niet geïdentificeerd als niet-lastenluw	False negative	True negative

In de derde fase zijn de resultaten gevalideerd met de klankbordgroep en zijn deze verwerkt in het voorliggend rapport

Deel 2: Gevolgen van niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen

- Voor Deel 2 van de prompt, waarin de gevolgen van niet-lastenluwe implementatie voor de regeldrukkosten, het ondernemingsklimaat en de internationale concurrentiepositie zijn geanalyseerd (onderzoeksvragen 3, 4 en 5), is een vergelijkbare validatieaanpak gehanteerd als bij Deel 1.
 - In de eerste iteratieve validaties is een steekproef van 15 tot 30 AMvB's en ministeriële regelingen gevalideerd die in de voorlopige uitkomsten van Deel 1 als niet-lastenluw zijn aangemerkt. Hierbij zijn de gegenereerde AI-uitkomsten vergeleken met de oorspronkelijke toelichtende teksten in de toelichting. Hierdoor is er een goed geformuleerde prompt tot stand gekomen, waarvan de uitkomsten een gericht antwoord formuleren op de gerelateerde onderzoeksvragen.
 - Nadat de set aan geïdentificeerde regelingen uit Deel 1 definitief was vastgesteld, is er een integrale toets uitgevoerd op de door het AI-model geïdentificeerde gevolgen van niet-lastenluwe implementatie. Ook hierbij is de AI-output afgezet tegen de oorspronkelijke toelichtingen in de toelichting.
- De uitkomsten van het AI-model met betrekking tot de gevolgen voor het ondernemingsklimaat en de internationale concurrentiepositie bleken goed navolgbaar, en in lijn met de bevindingen uit de toelichting.
- De regeldrukkosten bleken daarentegen lastiger te duiden voor het model. Deze worden in de praktijk op uiteenlopende manieren beschreven, afhankelijk van de aard van de regeling en of er een aanvullende toetsing door het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft plaatsgevonden. Daarom is bij het in kaart brengen van de regeldrukkosten gekozen voor handmatige raadpleging van de toelichting.

3. Validatie en rapportage

- 30 AMvB's en ministeriële regelingen die zowel door het definitieve AI-model als via handmatige validatie zijn geïdentificeerd als niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen, zijn ter validatie gedeeld met de leden van de klankbordgroep. Zij hebben beoordeeld of, naar hun inzicht, bij de voor hun departement geïdentificeerde regelingen daadwerkelijk sprake is van niet-lastenluwe implementatie. In veel gevallen is dit oordeel afgestemd met de dossierhouder van het betreffende besluit of de regeling.
- Op basis van de uitkomsten van het AI-model en de terugkoppeling van de klankbordgroep heeft KPMG een laatste integrale toets uitgevoerd. Hierbij is voor alle geïdentificeerde regelingen getoetst aan Aanwijzing 9.5, lid 1, om te bepalen welke regelingen in het rapport als lastenluw of niet-lastenluw worden aangemerkt.
- De resultaten van het onderzoek zijn verwerkt in een conceptrapport met inzicht in de niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen in AMvB's en ministeriële regelingen. Dit conceptrapport is vervolgens besproken en gevalideerd met de opdrachtgever en de klankbordgroep. Na verwerking van de ontvangen feedback is het voorliggend definitieve rapport opgeleverd.

3.

Bevindingen

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de bevindingen per onderzoeksvraag

Bevindingen

Het vorige hoofdstuk beschrijft hoe in dit onderzoek AI is gebruikt om tot een betrouwbare selectie van niet-lastenluwe AMvB's en ministeriële regelingen te komen. Dit hoofdstuk beschrijft de feitelijke bevindingen die uit die analyse naar voren komen, en geeft daarmee achtereenvolgens antwoord op de onderzoeksvragen. Een detailoverzicht van de AMvB's en ministeriële regelingen die EU-richtlijnen niet-lastenluw implementeren is te vinden in Bijlage D.

Onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen achtereenvolgens beantwoord:

- 1 Bij welke AMvB's en ministeriële regelingen die dienen ter implementatie van EU-richtlijnen voor bedrijven is in de periode 2019-2025 niet gehandeld conform Aanwijzing 9.5, eerste lid, van de aanwijzingen voor de regelgeving?
- 2 In hoeverre is niet handelen conform Aanwijzing 9.5, eerste lid expliciet vermeld in de toelichting bij de implementatieregelgeving en worden de overwegingen geschetst die tot deze keuze hebben geleid (Aanwijzing 9.5, tweede lid, aanwijzingen voor de regelgeving)?
- 3 Zijn de regeldrukkosten die voortvloeien uit de niet-lastenluwe implementatie voor het bedrijfsleven in kaart gebracht en hoe hoog zijn deze ingeschat?
- 4 Is aangegeven op welke wijze de gemaakte keuzes invloed hebben op verschillende aspecten van het ondernemingsklimaat en zijn deze in kaart gebracht?
- 5 Is aangegeven wat de verwachte gevolgen voor de internationale concurrentiepositie (ICP) van het Nederlandse bedrijfsleven waren?

Acht AMvB's en ministeriële regelingen zijn geïdentificeerd als niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen

1 Bij welke AMvB's en ministeriële regelingen die dienen ter implementatie van EU-richtlijnen voor bedrijven is in de periode 2019-2025 niet gehandeld conform Aanwijzing 9.5, eerste lid, van de aanwijzingen voor de regelgeving?

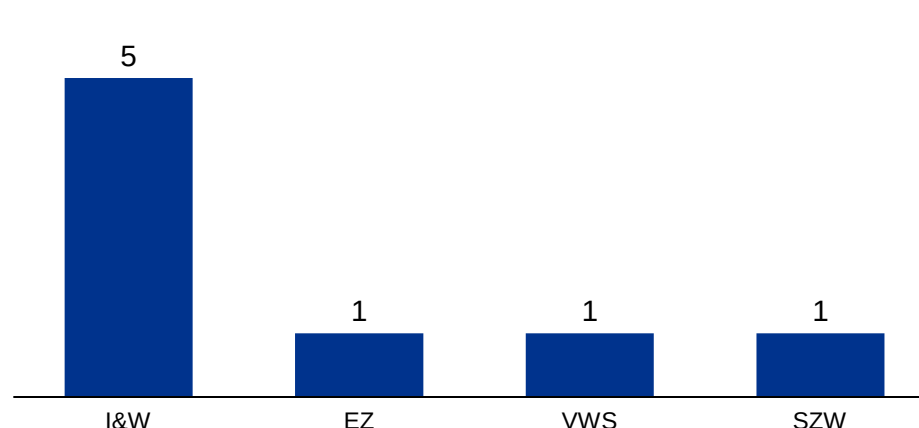
Figuur 3. Identificatie en afbakening van niet-lastenluwe implementaties



- In totaal zijn acht AMvB's en ministeriële regelingen uit de periode 2019 – 2025 aangemerkt als niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen, conform Aanwijzing 9.5, eerste lid^b. Deze kwalificatie is gebaseerd op de afbakening weergegeven in Figuur 3. Bijlage D bevat een volledig overzicht van de niet-lastenluwe implementaties.
- In de meeste gevallen betreft het niet de gehele regeling, maar slechts één of enkele bepalingen die als niet-lastenluw zijn aangemerkt.
- Lastenluwe implementatie is niet altijd direct vast te stellen. In meer dan deze acht gevallen zijn strengere eisen gesteld dan strikt noodzakelijk op basis van de betreffende EU-richtlijn. Toch is in die situaties gemotiveerd dat de gekozen aanpak per saldo de minste lasten oplevert voor de betrokken bedrijven. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer strengere eisen op termijn tot lagere lasten leiden, of wanneer in overleg met de sector is gekozen voor een maatwerkoplossing die beter aansluit bij de praktijk van bedrijven.

Noot: (b) In het onderzoek heeft niet-lastenluwe implementatie betrekking op lasten voor zowel Nederlandse als buitenlandse bedrijven, omdat de Aanwijzing niet specificeert dat deze uitsluitend betrekking heeft op Nederlandse bedrijven.

Figuur 4. Verdeling van niet-lastenluwe implementaties naar departement



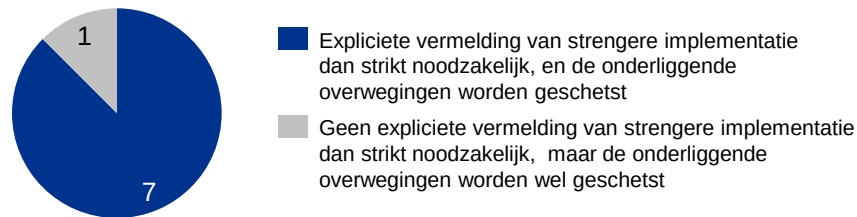
- De acht geïdentificeerde AMvB's en ministeriële regelingen die zijn aangemerkt als niet-lastenluwe implementatie zijn afkomstig van vijf verschillende departementen – weergegeven in Figuur 4.
- Het relatief grote aantal implementatieregelingen van het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat (I&W) is verklaarbaar vanuit de verschillen in implementatielast over de departementen. Op de beleidsterreinen van I&W (energie, vervoer en milieu) zijn de meeste EU-richtlijnen te implementeren.^(c) Voor het beleidsterrein milieu geldt minimumharmonisatie. Binnen dat kader bestaat expliciet ruimte voor lidstaten om verdergaande nationale maatregelen te nemen of te handhaven. De niet-lastenluwe implementatie door I&W is altijd een politiek besluit en veelal beleidsmatig gemotiveerd, bijvoorbeeld vanuit het Klimaatakkoord of de wens om bestaande milieubeschermingsniveaus te behouden.
- Deze verdeling onderstreept dat de mate van niet-lastenluwe implementatie mede samenhangt met de beleidsruimte die het Europese kader biedt én de beleidsambities van het kabinet.

Noot: (c) De implementatielast I&W over 2010 – 2020 was 47% van alle door NL te implementeren EU-richtlijnen

In 7 van de 8 gevallen is de strengere implementatie expliciet vermeld, in alle gevallen worden de onderliggende overwegingen geschetst

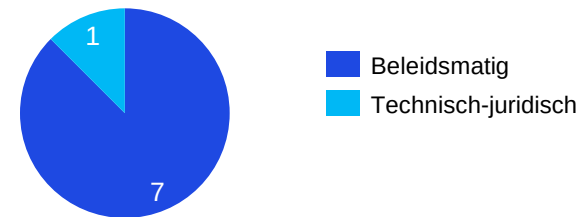
2 In hoeverre is niet handelen conform Aanwijzing 9.5, eerste lid expliciet vermeld in de toelichting bij de implementatieregelgeving en worden de overwegingen geschetst die tot deze keuze hebben geleid (Aanwijzing 9.5, tweede lid, aanwijzingen voor de regelgeving)?

Figuur 5. Verdeling geïdentificeerde AMvB's en ministeriële regelingen naar expliciete onderbouwing van niet-lastenluwe implementatie



- In 7 van de 8 gevallen waarbij niet-lastenluwe implementatie is vastgesteld, is voldaan aan Aanwijzing 9.5, tweede lid, van de aanwijzingen voor de regelgeving. De toelichtingen bij deze AMvB's en ministeriële regelingen vermelden telkens expliciet dat sprake is van strengere implementatie dan strikt noodzakelijk op grond van de betreffende EU-richtlijn(en). Daarmee wordt helder en transparant gemaakt dat de nationale regelgeving verder gaat dan de minimumeisen die voortvloeien uit het Europese kader. In één enkel geval geldt dat de toelichting bij het besluit geen expliciete vermelding maakt van strengere implementatie dan strikt noodzakelijk is volgens de EU-richtlijnen.
- Daarnaast zijn in alle 8 gevallen de beleidsmatige overwegingen die aan deze keuzes ten grondslag liggen, duidelijk uiteengezet. De toelichtingen bevatten motieven zoals het realiseren van nationale klimaat- en milieudoelstellingen, het verbeteren van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regelgeving, of het versterken van de effectiviteit van het beleid. Deze motieven worden telkens in samenhang gepresenteerd met de gekozen implementatieaanpak.
- De consistentie in expliciete vermelding én inhoudelijke onderbouwing wijst op een zorgvuldige en transparante benadering van richtlijnimplementatie binnen deze categorie regelgeving.

Figuur 6. Categorisatie van de onderliggende overwegingen die tot de keuze voor niet-lastenluwe implementatie hebben geleid



- Bijlage D bevat een volledig overzicht van de motieven voor niet-lastenluwe implementatie per regeling. Deze motieven vallen uiteen in twee categorieën:
 - Beleidsmatig (7 van 8 regelingen):** deze regelingen zijn gericht op het realiseren of behouden van nationale beleidsdoelen, zoals vanuit het Klimaatakkoord, circulaire economie, arbeidsmarkt of volksgezondheid. Veel van deze regelgeving valt onder EU-domeinen met minimumharmonisatie, waar lidstaten ruimte hebben om verdergaande bescherming te bieden en te behouden. In meerdere gevallen gaat het om het bewust in stand houden van bestaande nationale normen (ex ante nationale koppen) of worden maatschappelijke baten zwaarder afgewogen dan de lasten voor bedrijven.
 - Technisch-juridisch (1 van 8 regelingen):** hier vloeit de niet-lastenluwe implementatie voort uit de noodzaak om open normen uit EU-richtlijnen nader in te vullen of om technische betrouwbaarheid te waarborgen.
- Deze indeling laat zien dat niet-lastenluwe implementatie in de praktijk vaak een bewuste beleidskeuze van het kabinet is, waarbij transparantie en motivering in de toelichting goed zijn geborgd.

De regeldrukkosten voortvloeiend uit niet-lastenluwe implementatie worden niet systematisch en concreet in kaart gebracht

3 *Zijn de regeldrukkosten die voortvloeien uit de niet-lastenluwe implementatie voor het bedrijfsleven in kaart gebracht en hoe hoog zijn deze ingeschat?**

Totale regeldrukkosten

- In alle 8 geïdentificeerde AMvB's en ministeriële regelingen is aandacht besteed aan regeldrukkosten. In 7 van de 8 gevallen zijn de lasten voor bedrijven voortvloeiend uit de gehele regeling expliciet gekwantificeerd in de toelichting. In één geval is verwezen naar de verantwoording uit een bovenliggend besluit.
- Om te toetsen of de regeldrukkosten 'goed' in kaart zijn gebracht, is er onderzocht of de kwantificering van de regeldrukkosten gebaseerd is op de methodiek uit het Standaard Kostenmodel (SKM). De kwantificering van regeldruk gebeurt bij 4 van de 8 regelingen op basis van de SKM-methodiek. Het SKM wordt gebruikt om zowel administratieve lasten (zoals meldplichten) als inhoudelijke nalevingskosten (zoals certificering) te berekenen. In de overige gevallen zijn kosten geraamd op basis van aannames die niet conform de SKM-methodiek zijn of zonder methodologische onderbouwing.
- In 4 van de 8 gevallen is expliciet vermeld dat het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) het dossier niet heeft geselecteerd voor formeel advies. Dit sluit regeldruk niet uit, maar betekent dat het voorstel niet als toetsplichtig werd beoordeeld (bijvoorbeeld door beperkte lasten of toetsing in eerdere regelgeving).

Regeldrukkosten van niet-lastenluwe bepalingen

- In alle 8 geïdentificeerde AMvB's en ministeriële regelingen is aandacht besteed aan regeldrukkosten, maar uit de analyse blijkt dat de regeldrukkosten die specifiek voortvloeien uit de niet-lastenluwe keuzes — zoals administratieve lasten, strengere nalevingsverplichtingen of extra uitvoeringshandelingen — niet systematisch en concreet in kaart zijn gebracht. De kwantificering van de regeldrukkosten betreft doorgaans de regeldruk van de regeling als geheel, en niet een afzonderlijke uitsplitsing van de lasten voor bedrijven die specifiek voortvloeien uit de strengere implementatie van EU-richtlijnen. Omdat de regeldrukkosten voor de niet-lastenluwe bepalingen niet expliciet vermeld zijn, is de hoogte van de regeldrukkosten niet opgenomen in dit rapport.

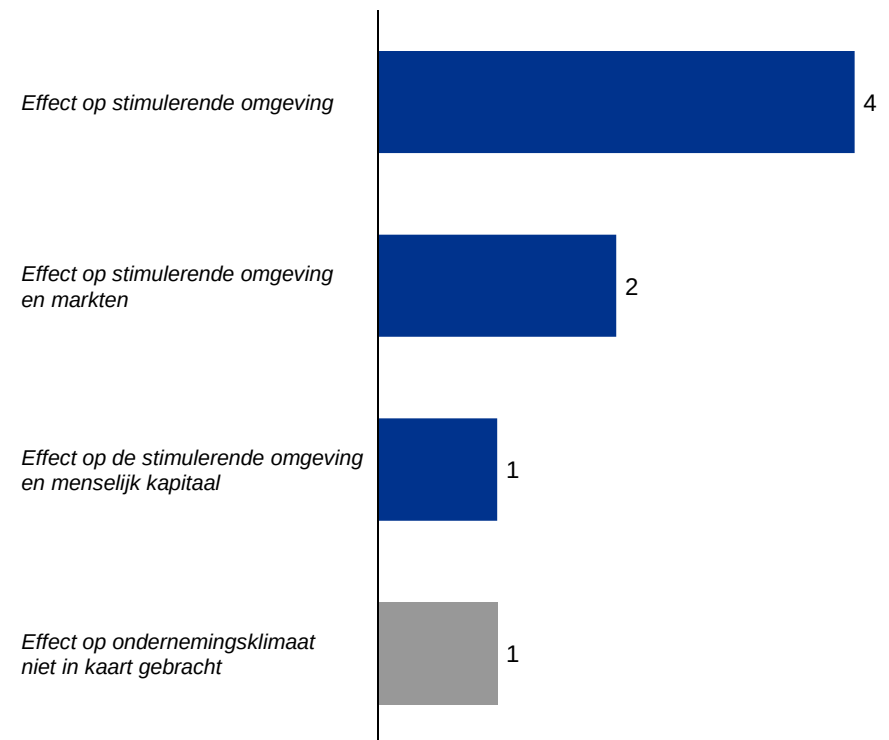
Noot: (d) Regeldrukkosten betreffen alle investeringen en (tijds)inspanningen die bedrijven, burgers en/of professionals moeten doen om verplichtingen uit regelgeving afkomstig van de Rijksoverheid na te leven, uitgedrukt in euro's. Deze kosten bestaan uit structurele en/of eenmalige kosten. De bronnen staan vermeld in Bijlage A.

In 7 van de 8 gevallen hebben de gemaakte keuzes invloed op het ondernemingsklimaat

4 Is aangegeven op welke wijze de gemaakte keuzes invloed hebben op verschillende aspecten van het ondernemingsklimaat en zijn deze in kaart gebracht?^(d)

- Voor 7 van de 8 AMvB's en ministeriële regelingen die als niet-lastenluw zijn aangemerkt zijn de gevolgen voor het ondernemingsklimaat in kaart gebracht. In één geval wordt er niet gesproken over de gevolgen voor het ondernemingsklimaat. Bijlage D bevat een volledig overzicht van de gevolgen van de niet-lastenluwe implementatie voor het ondernemingsklimaat per regeling.
- Het is niet mogelijk om de invloed op het ondernemingsklimaat rechtstreeks voortvloeiend uit de niet-lastenluwe implementatie te onderscheiden, omdat dit in de toelichting niet expliciet benoemd worden. Bovendien wordt de omvang van de impact op het ondernemingsklimaat ook niet benoemd.
- De niet-lastenluwe implementatie heeft gevolgen voor de volgende aspecten van het ondernemingsklimaat:
 - In 4 gevallen is er een negatief effect op de stimulerende omgeving van bedrijven, doordat de maatregelen leiden tot extra kosten en een toename van de regeldruk, wat de ruimte voor ondernemerschap en innovatie beperkt.
 - In 2 gevallen is er een negatief effect op de stimulerende omgeving én de markten, waarbij de maatregelen zowel de bedrijfsruimte inperken als handelsbelemmeringen veroorzaken, wat leidt tot verstoring van marktwerking en concurrentie. In een enkel geval leidt de invoering van een meldplicht voor buitenlandse bedrijven wel tot het waarborgen van een gelijk speelveld.
 - In 1 geval is er een negatief effect op de stimulerende omgeving én het menselijk kapitaal, doordat de maatregelen niet alleen extra regeldruk veroorzaken, maar ook aanpassingen in opleiding en examinering vereisen.
- De gevallen waarbij er sprake is van effect op zowel stimulerende omgeving als de markten zijn dezelfde gevallen als waar er sprake is van een negatief effect op de internationale concurrentiepositie (ICP), zie ook de volgende pagina.

Figuur 8. Gevolgen van niet-lastenluwe implementatie op de verschillende aspecten van het ondernemingsklimaat



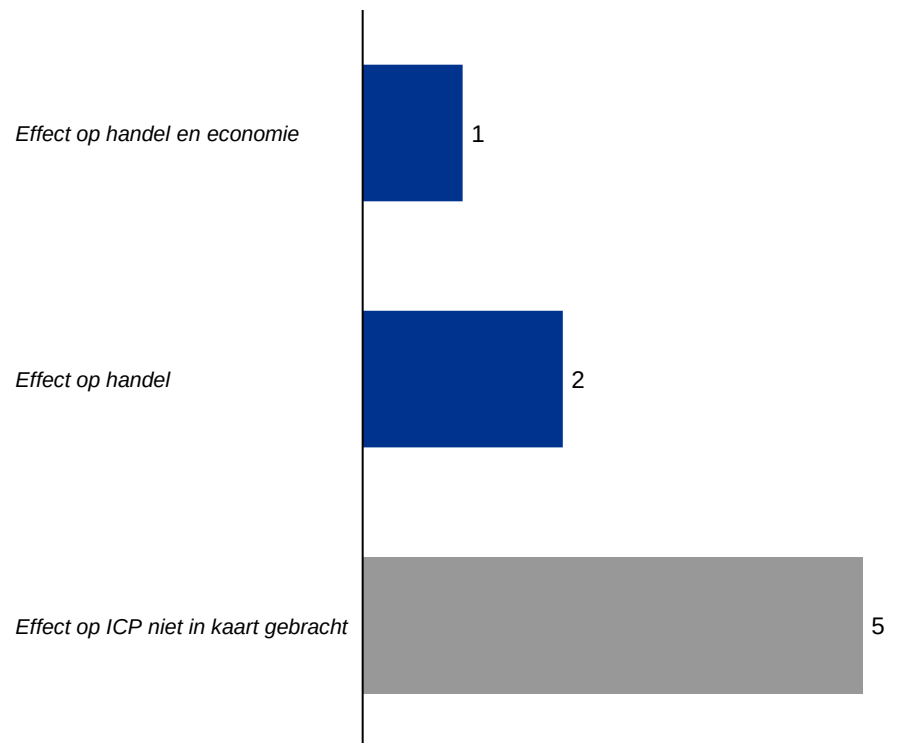
Noot: (d) Het ondernemingsklimaat betreft de positie en het vermogen van dat land om mondiaal te concurreren. Het omvat verschillende aspecten die bepalen hoe goed een land presteert in vergelijking met andere landen op het gebied van de omvang van de Economie, Infrastructuur, Macro-economische stabiliteit, Handel, Investerings- en Innovatie. De bronnen staan vermeld in Bijlage A.

In 3 van de 8 gevallen hebben de gemaakte keuzes invloed op de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven

5 Is aangegeven wat de verwachte gevolgen voor de internationale concurrentiepositie (ICP) van het Nederlandse bedrijfsleven waren?^(e)

- Voor 3 van de 8 AMvB's en ministeriële regelingen zijn de gevolgen voor de ICP van het Nederlandse bedrijfsleven in kaart gebracht. In de overige 5 gevallen wordt er niet gesproken over de effecten van de regeling of de niet-lastenluwe bepalingen op de ICP, of één van de aspecten van de ICP waar potentieel effect op zou kunnen zijn. Bijlage D bevat een volledig overzicht van de gevolgen van de niet-lastenluwe implementatie op de ICP per regeling.
- Het is niet mogelijk om de invloed op de ICP rechtstreeks voortvloeiend uit de niet-lastenluwe implementatie te onderscheiden, omdat dit in de toelichting niet expliciet benoemd worden. Bovendien wordt de omvang van de impact op de ICP ook niet benoemd.
- De niet-lastenluwe implementatie heeft gevolgen voor de volgende aspecten van de ICP:
 - In één geval is er sprake van invloed op de ICP door negatieve effecten op handel én economie, door een hogere jaarverplichting voor hernieuwbare energie in vervoer. Deze hogere jaarverplichting kan een effect hebben op de economie en internationale handel doordat hogere brandstofkosten Nederlandse bedrijven op achterstand zetten ten opzichte van buitenlandse concurrenten.
 - In één geval is er sprake van invloed op de ICP door negatieve effecten op handel door de invoering van een meldplicht voor buitenlandse bedrijven en zelfstandigen. Deze meldplicht leidt tot verhoogde regeldruk voor deze buitenlandse bedrijven en zelfstandigen, wat hen zou kunnen ontmoedigen om in Nederland actief te zijn.
 - In één geval is er sprake van invloed op de ICP door negatieve effecten op handel door de invoering van een verbod op grensoverschrijdende verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op afstand. Dit heeft een direct effect op de internationale handel, aangezien het verbod effect heeft op zowel import als export.

Figuur 9. Gevolgen van niet-lastenluwe implementatie op de verschillende aspecten van de Internationale Concurrentiepositie (ICP)



Noot: (e) Internationale concurrentiepositie bestaat uit vier verschillende aspecten: (i) Stimulerende omgeving, waaronder macro-economische condities, infrastructuur, fiscaliteit, ruimte voor bedrijven, en het sentiment over het bedrijfsleven; (ii) Menselijk kapitaal, zoals personeel en talent, en de kwaliteit van het leven; (iii) Markten, met inbegrip van handelsbelemmeringen, arbeidsmarkt, en het financieel systeem; (iv) Innovatie-ecosystemen, met inbegrip van ondernemingscyclus, innovatie, kennisinfrastructuur, en nabijheid van belanghebbenden. De bronnen staan vermeld in Bijlage A.

4.

Conclusie, aanbevelingen en reflectie

Bij 8 regelingen is sprake van niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen met onderbouwde keuzes; de mate van verhoogde regeldruk is niet duidelijk

Conclusie

Dit onderzoek laat zien dat slechts 8 van de 4.784 AMvB's of ministeriële regelingen uit de periode 3 juli 2019 en 3 januari 2025 één of meerdere bepalingen bevatten die als niet-lastenluw beschouwd kunnen worden, en daarmee niet handelen conform Aanwijzing 9.5, eerste lid. Het niet-lastenluw handelen in deze bepalingen is in alle gevallen beleidsmatig onderbouwd, waarmee wordt voldaan aan Aanwijzing 9.5, tweede lid.

Identificatie van niet-lastenluwe implementatie

- Van de 363 AMvB's en ministeriële regelingen waarbij sprake is van implementatie van een EU-richtlijn is in 8 gevallen geconcludeerd dat niet is gehandeld conform het eerste lid van Aanwijzing 9.5: *“Bij implementatie wordt gekozen voor de implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan de door de regeling geraakte bedrijven.”* In deze gevallen betreft het meestal een of enkele bepalingen uit de regeling waar niet voor de minst lastenluwe wijze wordt gekozen, en niet de gehele regeling.
- In 7 van de 8 gevallen is voldaan aan eerste gedeelte van het tweede lid van de Aanwijzing: *“Bij afwijking van het eerste lid wordt dit expliciet vermeld in de toelichting”*. In alle 10 gevallen wordt er voldaan aan het tweede gedeelte van het tweede lid van Aanwijzing 9.5 *“[Bij afwijking van het eerste lid] worden de overwegingen geschetst die tot deze keuze hebben geleid.”* De motieven voor afwijking zijn doorgaans beleidsmatig van aard, bijvoorbeeld om aan te sluiten bij bestaande nationale beleidskaders, en betreffen vaak situaties van minimumharmonisatie.
- Het is niet altijd direct duidelijk of sprake is van lastenluwe implementatie. In meer dan deze 8 gevallen worden strengere eisen gesteld dan strikt noodzakelijk volgens de EU-richtlijn. Toch wordt in die gevallen gemotiveerd dat de gekozen aanpak de minste lasten oplevert voor de betrokken bedrijven, bijvoorbeeld doordat de strengere eisen op termijn tot lagere lasten leiden of doordat er in overleg met de sector is gekozen voor een maatwerkoplossing voor bedrijven.

Gevolgen van niet-lastenluwe implementatie

- Bij alle 8 als niet-lastenluw geïdentificeerde regelingen gaat de toelichting in op de regeldrukkosten. Daarbij is standaard advies gevraagd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) over de noodzaak van een inhoudelijke regeldruktoets. Als het ATR een regeldruktoets noodzakelijk acht, voert het college deze uit om de effecten van de regeling op het bedrijfsleven in kaart te brengen. Zo niet, dan wordt dit gemotiveerd vermeld.
- Hoewel alle regelingen aandacht besteden aan regeldrukkosten, worden de lasten die voortkomen uit beleidsmatige keuzes die verder gaan dan EU-minimumvereisten zelden afzonderlijk gekwantificeerd in de toelichting. Hierdoor blijft onduidelijk welke extra lasten bedrijven ervaren door niet-lastenluwe implementatie.
- Voor 7 van de 8 niet-lastenluwe regelingen is er sprake van gevolgen voor het ondernemingsklimaat. Deze hebben een negatief effect op de stimulerende omgeving, met name door toegenomen kosten en regeldruk die ondernemerschap en innovatie belemmeren. In 3 van de 9 gevallen waarbij er sprake is van een negatief effect op de stimulerende omgeving, is er ook een negatieve invloed op menselijk kapitaal en/of de markten. De invloed op het ondernemingsklimaat rechtstreeks voortvloeiend uit de niet-lastenluwe implementatie wordt in geen van de memories van toelichting expliciet benoemd.
- Voor 3 van de 8 niet-lastenluwe regelingen is er sprake van gevolgen voor de internationale concurrentiepositie (ICP) van het Nederlandse bedrijfsleven. Bij deze regelingen is er sprake van impact op de handel, en in één geval ook op de economie. In 5 van de 8 gevallen blijven deze effecten echter onbenoemd, waardoor het inzicht in de impact op de internationale concurrentiekracht ontbreekt. De invloed op de ICP rechtstreeks voortvloeiend uit de niet-lastenluwe implementatie wordt in geen van de memories van toelichting expliciet benoemd.

Uit het onderzoek volgen enkele aanbevelingen voor de schrijfwijzer van de toelichting en de doelgroepbepaling doelgroep van aanwijzing 9.5

Aanbevelingen

Er wordt voorgesteld om in de schrijfwijzer expliciet aandacht te besteden aan de onderbouwing van meerkosten bij strengere implementatie van EU-richtlijnen en aan de structurele toepassing van de bedrijfseffectentoets. Daarnaast wordt aanbevolen om Aanwijzing 9.5 te verduidelijken met betrekking tot de doelgroep van regeldrukeffecten. Deze aanpassingen kunnen bijdragen aan meer transparantie, betere beleidsafwegingen en een versterking van het ondernemingsklimaat.

Schrijfwijzer toelichting

- Het expliciet onderbouwen en kwantificeren van meerkosten door niet-lastenluwe implementatie zou in de schrijfwijzer opgenomen kunnen worden. In de meeste gevallen ontbreekt een expliciete onderbouwing van de meerkosten die voortvloeien uit het stellen van strengere eisen dan strikt noodzakelijk is volgens de EU-richtlijn. Het expliciet onderbouwen en kwantificeren van de meerkosten zou bijdragen aan meer transparantie en betere beleidsafwegingen en verantwoording.
- Een toets op ondernemingsklimaat en internationale concurrentiepositie zou als vast onderdeel in de toelichting kunnen worden opgenomen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen via de bestaande bedrijfseffectentoets (BET). Hoewel departementen momenteel verplicht zijn deze toets uit te voeren, gebeurt dit niet altijd effectief of consequent. Het opnemen van de BET in de schrijfwijzer kan bijdragen aan een meer structurele en zorgvuldige toepassing.

Aanwijzing 9.5

- Het zou behulpzaam zijn om Aanwijzing 9.5 te verduidelijken met betrekking tot de doelgroep van regeldrukeffecten. De huidige formulering biedt ruimte voor interpretatie over welke bedrijven worden meegenomen bij het beoordelen van regeldrukeffecten. Een verduidelijking waarin expliciet wordt uitgegaan van het beperken van lasten voor Nederlandse bedrijven zou beter aansluiten bij het doel van de Aanwijzing.

De toepassing van AI in beleidsanalyse blijkt bruikbaar en schaalbaar, al blijft een hybride aanpak met handmatige validatie noodzakelijk

Reflectie op onderzoeksmethodiek

Het onderzoek toont aan dat AI een duidelijke meerwaarde biedt in beleidsanalyse, door snel en systematisch grote hoeveelheden informatie te verwerken en sterke inzichten te genereren. Tegelijkertijd blijkt dat menselijke expertise nodig blijft om nuances te duiden en de betrouwbaarheid van de resultaten te waarborgen. Een hybride aanpak, waarin AI en inhoudelijke beoordeling elkaar aanvullen, is daarmee essentieel voor een zorgvuldige en bruikbare analyse.

De meerwaarde van AI

- Dit onderzoek opent de deur naar een bredere toepassing, waarbij regeldruk integraal wordt beschouwd – ongeacht het type regelgeving. Er is sprake van een schaalbare aanpak, die ook in andere beleidsdomeinen kan bijdragen aan meer inzicht in en sturing op lastenluwe wet- en regelgeving.
- De ervaring uit dit onderzoek laat zien dat het met de inzet van AI mogelijk is om in een relatief kort tijdsbestek en beperkte middelen bijna 5.000 AMvB's en ministeriele regelingen te analyseren. Ons beeld is dat zonder de inzet van AI de benodigde capaciteit voor een vergelijkbaar onderzoek circa acht tot tien keer zo groot zou zijn.
- De toegepaste methodiek maakt het mogelijk om op efficiënte en systematische wijze niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen te identificeren. Door iteratieve ontwikkeling van prompts en vergelijking met externe bronnen zoals i-Timer, blijkt het AI-model in staat om zowel bestaande informatie betrouwbaar te herkennen als aanvullende inzichten te genereren.

Het belang van een hybride aanpak

- Handmatige validatie en de betrokkenheid van inhoudelijk deskundigen blijft essentieel om de kwaliteit van de resultaten te waarborgen. Door toetsing van AI-uitkomsten aan de oorspronkelijke toelichtingen en afstemming met klankbordgroepleden en dossierhouders is het mogelijk gebleken de methodiek inhoudelijk aan te scherpen.
- De toepassing van AI bij het analyseren van regeldrukkosten kent beperkingen. Omdat regeldrukkosten in toelichtingen op uiteenlopende en contextspecifieke manieren worden beschreven, is menselijke interpretatie nodig om tot betrouwbare conclusies te komen. Dit onderstreept het belang van een hybride aanpak waarin AI en expertbeoordeling elkaar aanvullen.

Bijlage A.

Toelichting klankbordgroep en definities

Toelichting klankbordgroep

Klankbordgroep

De klankbordgroep is samengesteld uit vertegenwoordigers van andere departementen die zich bezighouden met nationale koppen en de verhoging van regeldruk. De klankbordgroep is in alle fases van het onderzoek betrokken, en heeft zowel tussentijdse resultaten als de conceptrapportage gevalideerd.

De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de volgende ministeries:

- Ministerie van Economische Zaken
- Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat
- Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid & Natuur
- Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid
- Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Ministerie van Justitie & Veiligheid
- Ministerie van Financiën

Toelichting definities

Term	Definitie	Bron
Niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen	Er wordt niet gekozen voor de implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan de door de regelgeving geraakte bedrijven.	• Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving (z.d.). Aanwijzing 9.5, eerste lid. Lastenluwe implementatie.
Nationale kop	Bij de implementatie van EU-richtlijnen is er sprake van zowel: 1. Niet-zuivere implementatie: Er worden andere regels opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn (en is dus in strijd met Aanwijzing 9.4) 2. Niet-lastenluwe implementatie: Er wordt niet gekozen voor de implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan de door de regelgeving geraakte bedrijven (en is dus in strijd met Aanwijzing 9.5, eerste lid)	• Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving (z.d.). Aanwijzing 9.4. Zuivere implementatie. • Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving (z.d.). Aanwijzing 9.5, eerste lid. Lastenluwe implementatie.
Regeldrukkosten	Alle investeringen en (tijds)inspanningen die bedrijven, burgers en/of professionals moeten doen om verplichtingen uit regelgeving afkomstig van de Rijksoverheid na te leven, uitgedrukt in euro's. Deze kosten bestaan uit structurele en/of eenmalige kosten	• Adviescollege Toetsing Regeldruk (z.d.). Wat is regeldruk.
Ondernemingsklimaat	Bestaat uit vier verschillende aspecten: 1. Stimulerende omgeving, waaronder macro-economische condities, infrastructuur, fiscaliteit, ruimte voor bedrijven, en het sentiment over het bedrijfsleven; 2. Menselijk kapitaal, zoals personeel en talent, en de kwaliteit van het leven; 3. Markten, met inbegrip van handelsbelemmeringen, arbeidsmarkt, en het financieel systeem; 4. Innovatie-ecosystemen, met inbegrip van ondernemingscyclus, innovatie, kennisinfrastructuur, en nabijheid van belanghebbenden.	• Deloitte (2023). Eindrapport: Strengere richtlijnimplementatie en impact ondernemingsklimaat 2019–2023. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
Internationale concurrentiepositie	De positie en het vermogen van dat land om mondiaal te concurreren. Het omvat verschillende aspecten die bepalen hoe goed een land presteert in vergelijking met andere landen op het gebied van de omvang van de Economie, Infrastructuur, Macro-economische stabiliteit, Handel, Investerings of Innovatie.	• SEO Economisch Onderzoek (2024). Monitor ondernemingsklimaat 2024: Tweede meting en doorontwikkeling.

Bijlage B.

Gebruikte prompts

Gebruikte prompts Deel 1: Identificatie van niet-lastenluwe implementatie

Introductie onderzoek	<i>Jij bent een juridisch ondersteunend systeem genaamd Mike. Je doet onderzoek naar de implementatie van EU-richtlijnen in Nederlandse wetgeving. Het doel van het onderzoek is om te bepalen of en op welke punten de implementatiewetgeving strenger is dan bepalingen uit de EU-richtlijn. Jij krijg als input een fragment van een notie van inlichting van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling. Formuleer je antwoord met als doelgroep juristen.</i>
Introductie van AMvB of ministeriële regeling	<i>Ik ga je een (fragment van) een toelichting van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling. Jouw taak is om de volgende vragen te beantwoorden met betrekking tot het gegeven fragment. <begin nota> [TEXT] <einde nota></i>
Toelichting EU-richtlijnen	<i>Neem het volgende in overweging uit de Aanwijzing voor de regelgeving: Bij een algemene maatregel van bestuur (AMvB's) of ministeriële regeling waarmee EU-verordeningen direct tot uitvoering worden gebracht is geen sprake van implementatie van een EU-richtlijn. Bij een algemene maatregel van bestuur (AMvB's) of ministeriële regeling waarmee EU-uitvoeringsbesluiten direct tot uitvoering worden gebracht is geen sprake van implementatie van een EU-richtlijn. Het feit dat een algemene maatregel van bestuur (AMvB's) of ministeriële regeling wordt getoetst aan EU-richtlijnen betekent niet automatisch dat sprake is van implementatie van EU-richtlijnen. Ook als er nationale uitvoeringsregelgeving nodig is om de verordening te effectueren, betreft het geen implementatie van een EU-richtlijn.</i>
Deel 1A: Identificatie implementatie van EU-richtlijnen	1. Analyseer of de algemene maatregel van bestuur (AMvB) of ministeriële regeling een EU-richtlijn implementeert. Indien ja, geef als antwoord True. Indien nee, geef als antwoord False. Geef ook je redenering voor dit antwoord. 2. Geef het nummer van de EU-richtlijn(en), als het voorstel een EU-richtlijn implementeert.
Definitie niet-lastenluwe implementatie	<i>Met het oog op de internationale concurrentiepositie van de door de regelgeving geraakte bedrijven geschiedt implementatie van EU-richtlijnen in beginsel zo lastenluw mogelijk. Lastenluw wil zeggen dat wordt gekozen voor de implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan de door de regelgeving geraakte bedrijven. Andere belangen, zoals die van consumenten, instellingen of andere dan de direct geraakte bedrijven, kunnen echter aanleiding geven om van dit beginsel af te wijken. Verder is voorstelbaar dat een andere keuze wordt gemaakt omwille van de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid of transparantie van het geheel van regels die van toepassing zijn op de betrokken bedrijven. Ook is mogelijk dat de meest lastenluwe inpassing in het bestaande stelsel een verregaande wijziging van de geldende regels zou vereisen, hetgeen ingevolge Aanwijzing 9.4 niet binnen het implementatietraject hoort te geschieden. In dergelijke situaties dient de afwijking van het beginsel van lastenluwe implementatie expliciet genoemd en gemotiveerd te worden in de toelichting.</i>
Deel 1B: Identificatie of de implementatie van EU-richtlijn niet-lastenluw is	3. Analyseer of de implementatie van de EU-richtlijn genoemd in punt 2 niet-lastenluw is. Niet-lastenluw in deze context betekent dat de regelgeving strenger, zwaarder of omvangrijker is dan het minimumniveau dat de EU-richtlijn vereist. Houd nationale wet- en regelgeving buiten beschouwing, focus je alleen op EU-richtlijnen. Wanneer de titel van het document suggereert dat de ministeriële regeling of algemene maatregel van bestuur een subsidieregeling betreft, dan is er per definitie geen sprake van niet-lastenluwe implementatie. Indien ja, geef als antwoord True. Indien nee, geef als antwoord False. 4. Specificeer op welke punten de implementatie van EU-richtlijnen die je hebt gevonden in punt 2 niet-lastenluw is. Dat wil zeggen waar de gegeven algemene maatregel van bestuur of de ministeriële regeling strenger is dan het minimum opgegeven in de EU-richtlijn is. Een uitwerking van de richtlijn is niet per definitie niet-lastenluw, alleen als de regelgeving zwaarder of strenger is dan de richtlijn voorschrijft. 5. Indien de implementatie van de EU-richtlijnen in de gegeven algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling niet-lastenluw is, geef je redenering (in volzitten) per punt in de context van het gegeven document en de geïmplementeerde richtlijn waarom je hebt geconcludeerd dat er sprake is van niet-lastenluwe implementatie. Indien de implementatie van de EU-richtlijn lastenluw is, geef de onderbouwing hoe je hiertoe bent gekomen. 6. Indien de implementatie van de EU-richtlijnen in de gegeven algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling niet-lastenluw is, geef de verantwoording (in volzinnen) per punt in de context van het gegeven document en de geïmplementeerde richtlijn waarom er gekozen is voor niet-lastenluwe implementatie.
Expliciete onderbouwing	7. Is in de gegeven algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling expliciet onderbouwd waarom er gekozen is voor een niet-lastenluwe implementatie van de EU-richtlijn. Indien ja, geef als antwoord True. Indien nee, geef als antwoord False.

Gebruikte prompts Deel 2: Gevolgen van niet-lastenluwe implementatie

Introductie	Ik ga je een (fragment van) een notie van toelichting van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling voorleggen. Jouw taak is om de volgende vragen te beantwoorden met betrekking tot het gegeven fragment. <notie> [TEXT] </notie>
Kostenraming niet-lastenluwe implementatie	- Dit zijn de punten waarop de EU-richtlijnen niet-lastenluw zijn geïmplementeerd. [PREVIOUS ANSWER]. Niet-lastenluwe implementatie van EU-richtlijnen kan leiden tot verhoging van regeldrukkosten voor bedrijven (welke ook kunnen worden genoemd als administratieve lasten). Richt je hierbij alleen op de kosten (extra lasten/negatieve financiële gevolgen) en niet op eventuele besparingen of positieve financiële gevolgen. Is er voor deze niet-lastenluwe punten een inschatting gemaakt van de regeldrukkosten? [TRUE/FALSE] - Indien deze kosten kwantitatief zijn gespecificeerd, hoe hoog zijn deze? Maak in je antwoord onderscheid tussen structurele kosten (kosten die regelmatig terugkomen) en incidentele kosten (kosten die eenmalig en/of onregelmatig zijn). - Het Standaard Kostenmodel (SKM) is een methodiek die is ontwikkeld om de administratieve lasten en nalevingskosten van regelgeving te meten. Het model biedt inzicht in de oorzaken en omvang van deze kosten, waardoor berekeningen onderling vergelijkbaar zijn. Administratieve lasten zijn de kosten die bedrijven maken om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit overheidsregelingen. Dit omvat zowel de tijd die wordt besteed als de directe kosten. Inhoudelijke nalevingskosten zijn de kosten die worden gemaakt om te voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen van wet- en regelgeving, zoals bouwvoorschriften. Het SKM berekent deze kosten door de tijdsbesteding en het uurtarief te vermenigvuldigen met het aantal handelingen. Zijn de kosten conform het Standaard Kostenmodel (SKM)?
Gevolgen ondernemingsklimaat	- Met de gevolgen op het ondernemingsklimaat bedoelen we de gevolgen op een of meer van de vier verschillende aspecten: - Stimulerende omgeving, waaronder macro-economische condities, infrastructuur, fiscaliteit, ruimte voor bedrijven, en het sentiment over het bedrijfsleven; - Menselijk kapitaal, zoals personeel en talent, en de kwaliteit van het leven; - Markten, met inbegrip van handelsbelemmeringen, arbeidsmarkt, en het financieel systeem; - Innovatie-ecosystemen, met inbegrip van ondernemingscyclus, innovatie, kennis-infrastructuur, en nabijheid van belanghebbenden. Gegeven de niet-lastenluwe punten {{VORIGE VRAAG}} zijn de gevolgen voor het ondernemingsklimaat in kaart gebracht? - Als de gevolgen voor het ondernemingsklimaat in kaart zijn gebracht, welke aspecten van het ondernemingsklimaat heeft de niet-lastenluwe implementatie een direct effect op? - Geef je toelichting hoe je tot de conclusie bent gekomen dat de niet-lastenluwe implementatie een direct effect heeft op de aspecten van het ondernemingsklimaat genoemd in de vorige vraag
Gevolgen internationale concurrentiepositie	- De internationale concurrentiepositie verwijst naar de positie en het vermogen van dat land om mondiaal te concurreren. Het omvat verschillende aspecten en factoren die bepalen hoe goed een land presteert in vergelijking met andere landen op het gebied van bijvoorbeeld de omvang van de: Economie, Infrastructuur, Macro-economische stabiliteit, Handel, Investerings en Innovatie. Gegeven de niet-lastenluwe punten {{VORIGE VRAAG}}, zijn de gevolgen voor de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven in kaart gebracht? - Als de gevolgen op de internationale concurrentiepositie in kaart zijn gebracht, welke aspecten van het internationale concurrentiepositie heeft de niet-lastenluwe implementatie een direct effect op en waarom? - Geef je toelichting hoe je tot de conclusie bent gekomen dat de niet-lastenluwe implementatie een direct effect heeft op de aspecten van de internationale concurrentiepositie genoemd in de vorige vraag.

Bijlage C.

Verdieping op methodologie AI-model

Verdieping op methodologie AI-model: wat bepaalt de prestatie van een AI-model?

Invloedrijke factoren

Impact

1 Grootte model	De grootte wordt vaak uitgedrukt in het aantal parameters (gewichten) dat het model bevat.	— Grotere modellen kunnen complexere patronen en nuances in de data herkennen, wat resulteert in betere prestaties voor ingewikkelde taken. — Aan de andere kant gaat een groter model gepaard met hogere rekenkosten, meer energieverbruik en langere trainingstijden.
2 Grootte trainingsdata	Dit wordt vaak gemeten in het aantal tokens (woorden of subwoorden) waarop het model getraind is.	— Een grotere dataset biedt het model een breder scala aan voorbeelden, waardoor het beter in staat is om context en variaties in taal te begrijpen. — Meer data betekent echter ook dat er meer opslag, verwerkingstijd en optimalisatietechnieken nodig zijn om de training efficiënt te laten verlopen.
3 Soort trainingsdata	Het type data dat gebruikt wordt tijdens de training , zoals algemeen tekstmateriaal, domeinspecifieke documenten (bijv. juridisch, medisch), technische handleidingen, etc.	— Als een model getraind is op een specifiek soort data, kan het uitzonderlijk goed presteren in dat domein. Bijvoorbeeld, een model getraind op juridische teksten zal beter juridische termen en context begrijpen.
4 Grootte context	Dit verwijst naar de hoeveelheid tekst of informatie die het model in één keer kan verwerken.	— Modellen met een groter contextvenster kunnen langere documenten of gesprekken analyseren, waardoor ze beter in staat zijn om samenhang en relaties over meerdere zinnen of paragrafen te herkennen.
5 Toegevoegde capabilities	Extra functionaliteiten die bovenop de standaard taalverwerking worden toegevoegd , zoals het verwerken van afbeeldingen, audio, of zelfs het surfen op internet voor real-time informatie.	— Modellen die meerdere soorten data aankunnen (bijv. tekst en beeld) kunnen veelzijdiger ingezet worden, bijvoorbeeld in toepassingen waar context niet alleen uit tekst bestaat.

Verdieping op methodologie AI-model : de keuze voor Anthropic

- Large Language Models (LLM's) van drie aanbieders (OpenAI, Google en Anthropic) zijn geselecteerd en getest. Hierbij is rekening gehouden met de sterktes en zwaktes van het model zoals onderstaand vermeld. De modellen zijn geëvalueerd op hun vermogen om relevante tekstsegmenten te identificeren en te interpreteren volgens de juridische context van het onderzoek. Hierbij hebben we het meest geschikte model gekozen op basis van tokenlimieten, begripsvermogen en de capaciteit om complexe juridische documenten te verwerken.
- De keuze voor het model volgt uit een handmatige analyse van 22 AMvB's en ministeriële regelingen. De AMvB's en ministeriële regelingen in de steekproef zijn geselecteerd op diversiteit (zowel korte als lange teksten, zowel AMvB's als ministeriële regelingen, van verschillende jaren, verschillen tussen de modellen, verschillende departementen). Uit deze analyse volgt dat het LLM van Anthropic het meest geschikt is voor het onderzoek. Anthropic trekt het vaakst de juiste conclusie en weet bij twijfelgevallen beter te redeneren waarom er wel of niet sprake lijkt te zijn van (niet-lastenluwe) implementatie van EU-richtlijnen.

	Aanbieder	Context	Pub. datum	Sterktes	Zwaktes
O1-mini	 OpenAI	128k	September 2024	— Sterk algemene kennis en taalbegrip. Efficiënt voor kortere juridische analyses; — OpenAI-modellen staan bekend om hun hoge kwaliteit in tekstgeneratie en redenering — Als de meeste AMvBs korter zijn dan 128k tokens, kan O1-mini een efficiëntere keuze zijn dan grotere modellen.	— Beperkt voor lange documenten (>128k tokens) — Kan minder accuraat zijn in specialistische juridische domeinen
Gemini 1.5-pro		2m	September 2024	— Enorm contextvenster, ideaal voor grote juridische dossiers en wetboeken; Multimodale verwerking (kan tabellen, diagrammen en scans analyseren)- Zeer sterk in bronverwijzing en feitencontrole-	— Mogelijk trage verwerking bij lange AMvB's — Overkill voor kortere juridische analyses; Google's AI kan soms teveel informatie genereren, wat de precisie kan verminderen
Claude Sonnet 3.5	ANTHROPIC	200k	Oktober 2024	— Sterk in juridische argumentatie en ethische vraagstukken — Goed in lange documenten, maar efficiënter dan Gemini voor medium-lange analyses — Bekend om stabiele, consistente output	— Kan conservatiever zijn in juridische interpretaties. Claude-modellen zijn ontworpen om risicomijdend te zijn, wat soms leidt tot voorzichtigere antwoorden.

Bijlage D.

Overzicht niet- lastenluwe AMvB's en ministeriële regelingen

Overzicht niet-lastenluwe AMvB's en ministeriële regelingen

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Nr.	AMvB / ministeriële regeling	Niet-lastenluwe punten	Motivering niet-lastenluwe implementatie	Ondernemingsklimaat (gevolgen wel/niet in kaart gebracht; aspecten)	Int. concurrentiepositie (gevolgen wel/niet in kaart gebracht; aspecten)
1.	Staatsblad 2021, 619: Besluit van 20 december 2021 tot wijziging van het Besluit energie vervoer in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en ter uitvoering van het Klimaatakkoord	- Hogere jaarverplichting voor hernieuwbare energie in vervoer - Hogere subdoelstelling voor geavanceerde biobrandstoffen - Strengere limiet op gebruik van biobrandstoffen uit voedsel- en voedergewassen - Strengere limiet op gebruik van biobrandstoffen uit Bijlage IX-deel B grondstoffen	- Hogere jaarverplichting, hogere subdoelstelling voor geavanceerde biobrandstoffen en de strengere limiet op voedergewassen volgen uit doelen, ambities en afspraken uit het Klimaatakkoord - Strengere limiet op gebruik van biobrandstoffen is gekozen om een goede afweging te maken tussen limitering, stabiliteit en groeiperspectief voor geavanceerde grondstofketens	✓ Stimulerende omgeving De verhoging van de jaarverplichting en strengere limieten leidt tot hogere brandstofprijzen Markten De strengere eisen beïnvloeden de markten voor biobrandstoffen	✓ Economie en handel De hogere kosten voor brandstoffen kunnen de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven ten opzichte van buitenlandse concurrenten beïnvloeden
2.	Staatscourant 2021, 50278: Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 17 december 2021, nr. IENW/BSK-2021/303801, tot wijziging van de Regeling energie vervoer in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en ter uitvoering van het Klimaatakkoord	- De vermenigvuldigingsfactor van 2,5 voor hernieuwbare brandstoffen gaat verder dan de richtlijn voorschrijft - De vermenigvuldigingsfactor van 1,2 voor leveringen aan de luchtvaart is niet vereist door de richtlijn	- De vermenigvuldigingsfactor van 2,5 voor hernieuwbare brandstoffen is ingevoerd om deze brandstoffen extra te stimuleren, aangezien ze zich nog in de innovatiefase bevinden. Dit sluit aan bij de Kabinetvisie waterstof en het SER-advies voor het Duurzaamheidskader. - De vermenigvuldigingsfactor van 1,2 voor leveringen aan de luchtvaart is bedoeld om de levering van hernieuwbare energie aan luchtvaartuigen te bevorderen.	✗ N.v.t.	✗ N.v.t.
3.	Staatsblad 2024, 81: Besluit van 20 maart 2024 tot wijziging van het Besluit energie vervoer in verband met het verhogen van de jaarverplichting hernieuwbare energie voor de kalenderjaren 2024 en 2025	De verhoging van de jaarverplichting hernieuwbare energie voor 2024 en 2025 gaat verder dan de minimumvereisten van de RED.	- Dit wordt gedaan om te anticiperen op toekomstige verhogingen in de RED III en om de productiecapaciteit voor geavanceerde biobrandstoffen op te schalen. - De verhoging is nodig om de marktaantrekkende werking van het instrument te herstellen en om investeringen in hernieuwbare brandstoffen los te krijgen. - Nederland neemt hiermee een strategische voorsprong ten aanzien van hernieuwbare brandstoffen en sorteert voor op de doelstellingen uit de RED III.	✓ Stimulerende omgeving De verhoging van de jaarverplichting leidt tot hogere kosten voor brandstofleveranciers.	✗ N.v.t.

Overzicht niet-lastenluwe AMvB's en ministeriële regelingen

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Nr.	AMvB / ministeriële regeling	Niet-lastenluwe punten	Motivering niet-lastenluwe implementatie	Ondernemingsklimaat (gevolgen wel/niet in kaart gebracht; aspecten)	Int. concurrentiepositie (gevolgen wel/niet in kaart gebracht; aspecten)
4.	Staatscourant 2021, 305: Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van 12 januari 2021, nr. IENW/BSK-2020/125046, tot wijziging van de Regeling voertuigen voor invoering van de APK-roetfiltercontrole met deeltjesteller	- De wijzigingsregeling voert een strengere controlemethode in voor roetfilters dan de richtlijn voorschrijft, namelijk een deeltjestest in plaats van een opaciteitstest. - De wijzigingsregeling stelt strengere normen voor het aantal deeltjes in de uitlaatgassen dan de richtlijn vereist	- De deeltjestest is nauwkeuriger dan de opaciteitstest voor het controleren van roetfilters bij moderne dieselauto's. - De strengere normen zijn nodig om de luchtkwaliteit te verbeteren en gezondheidsschade door fijnstof te verminderen. - De maatschappelijke baten door schonere lucht (€20,6 mn) zijn bijna twee keer zo hoog als de uitvoeringskosten van de maatregel (€11 mn).	✓ Stimulerende omgeving De wijzigingsregeling leidt tot extra kosten voor APK-erkenninghouders voor de aanschaf van deeltjestellers en het uitvoeren van de nieuwe test.	✗ N.v.t.
5.	Staatscourant 2021, 568: Regeling van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, van 30 december 2020, nr. IENW/BSK-2020/143233, tot wijziging van enkele ministeriële regelingen in verband met de invoering van een APK-, registratie- en kentekenplicht voor landbouw- en bosbouwtrekkers en een registratie- en kentekenplicht voor motorrijtuigen met beperkte snelheid en mobiele machines en enige andere wijzigingen	- Invoering APK-plicht voor snelle landbouw- en bosbouwtrekkers gaat verder dan de minimumvereisten uit de richtlijn - De invoering van de registratie- en kentekenplicht voor landbouw- en bosbouwtrekkers, motorrijtuigen met beperkte snelheid en mobiele machines gaat verder dan de richtlijn vereist	- De aanvullende eisen voor de APK-erkenning worden gerechtvaardigd door de noodzaak om de kwaliteit en betrouwbaarheid van de keuringen te waarborgen en dat deze kosten naar verwachting niet meer zullen bedragen dan voor andere erkenninghouders. - De aanpassing van het toetsmateriaal wordt verantwoord door de noodzaak om de examens in lijn te brengen met de nieuwe vereisten, dat de kosten relatief gering zullen zijn en dat de branche goed voorbereid is.	✓ Stimulerende omgeving Bedrijven kennen een kostenverhoging om erkenning te krijgen voor het uitvoeren van APK's voor LBT's. Menselijk kapitaal De beschikbaarheid en ontwikkeling van menselijk kapitaal in de sector wordt indirect onder druk gezet door de noodzakelijke aanpassing van examenmateriaal en extra belasting voor opleiders.	✗ N.v.t.

Overzicht niet-lastenluwe AMvB's en ministeriële regelingen

Ministerie van Economische Zaken

Nr.	AMvB / ministeriële regeling	Niet-lastenluwe punten	Motivering niet-lastenluwe implementatie	Ondernemingsklimaat (gevolgen wel/niet in kaart gebracht; aspecten)	Int. concurrentiepositie (gevolgen wel/niet in kaart gebracht; aspecten)
6.	Staatscourant 2021, 46072: Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat en van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 7 december 2021, nr. WJZ/21054508, tot wijziging van enkele regelingen ter implementatie van de artikelen 29 en 30 van richtlijn (EU) 2018/2001 inzake hernieuwbare energie	- Voor biomassa in de vorm van houtpellets worden aanvullende nationale duurzaamheidscriteria gesteld die verder gaan dan de criteria in de EU-richtlijn. - Voor biomassa in de vorm van houtpellets gelden de duurzaamheidseisen ook voor installaties onder de minimumvermogensgrens van 20 MW uit de richtlijn.	- De aanvullende nationale duurzaamheidscriteria voor houtpellets zijn conform de bevoegdheid van lidstaten om aanvullende duurzaamheidscriteria vast te stellen op grond van de richtlijn. - Het toepassen van de duurzaamheidseisen op installaties onder de 20 MW grens is een nationale keuze die verder gaat dan de richtlijn vereist, maar past binnen de ruimte die de richtlijn biedt om strengere eisen te stellen.	✓ Stimulerende omgeving De niet-lastenluwe implementatie leidt tot hogere regeldrukkosten voor bedrijven.	✗ N.v.t.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Nr.	AMvB / ministeriële regeling	Niet-lastenluwe punten	Motivering niet-lastenluwe implementatie	Ondernemingsklimaat (gevolgen wel/niet in kaart gebracht; aspecten)	Int. concurrentiepositie (gevolgen wel/niet in kaart gebracht; aspecten)
7.	Staatsblad 2023, 141: Besluit van 20 april 2023, houdende de wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op afstand.	Het verbieden van grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten, elektronische sigaretten en navulverpakkingen, terwijl de richtlijn de keuze biedt tussen een verbod of een registratieplicht.	- De keuze voor een algeheel verbod op grensoverschrijdende verkoop op afstand wordt gemotiveerd vanuit het doel om de beschikbaarheid van tabaksproducten te verminderen en jongeren te beschermen. Bovendien zijn de huidige voorwaarden voor online verkoop moeilijk te controleren. - Het verbod op binnenlandse verkoop op afstand wordt gerechtvaardigd als onderdeel van een breder pakket maatregelen om het aantal verkoop-punten te verminderen. Dit draagt bij aan het verminderen van de blootstelling aan tabaksproducten en het ontmoedigen van roken, met name onder jongeren.	✓ Stimulerende omgeving Het beperkt de handelsruimte voor bedrijven. Markten Er worden handelsbelemmeringen opgeworpen voor bedrijven.	✓ Handel Het verbod geldt zowel voor import (verkoop door buitenlandse detaillisten aan Nederlandse consumenten) als export (verkoop door Nederlandse detaillisten aan consumenten in het buitenland).

Noot: (f) De bepalingen met betrekking tot de meldplicht zijn inmiddels gewijzigd door de invoering van de Mobiliteitsrichtlijn."

Overzicht niet-lastenluwe AMvB's en ministeriële regelingen

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Nr.	AMvB / ministeriële regeling	Niet-lastenluwe punten	Motivering niet-lastenluwe implementatie	Ondernemingsklimaat (gevolgen wel/niet in kaart gebracht; aspecten)	Int. concurrentiepositie (gevolgen wel/niet in kaart gebracht; aspecten)
8.	Staatsblad 2019, 464: Besluit van 3 december 2019 tot wijziging van het Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie, houdende regels over de persoonsgegevens die in verband met transnationale dienstverrichting worden verwerkt en de meldingsplicht voor dienstverrichters	- De meldingsplicht voor buitenlandse zelfstandigen in risicosectoren gaat verder dan de Detacheringsrichtlijn en Handhavingsrichtlijn, die enkel buitenlandse werknemers betreffen.^(f) - De meldingsplicht voor buitenlandse vervoerders in het wegvervoer gaat verder dan de Handhavingsrichtlijn^(f)	- De uitbreiding van de meldingsplicht voor buitenlandse zelfstandigen wordt gemotiveerd vanuit de noodzaak om schijnzelfstandigheid tegen te gaan en effectief toezicht te houden in sectoren met verhoogd risico. Er is bewust gekozen om de meldplicht te beperken tot enkele aangewezen risicosectoren, om de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken. Daarnaast is het een prioriteit voor het Kabinet om het meldloket zo gebruiksvriendelijk te maken. - De meldingsplicht voor buitenlandse zelfstandige vervoerders is op verzoek van sociale partners ingevoerd om cao-naleving en eerlijke concurrentie in het wegvervoer te waarborgen. Om de administratieve lasten te beperken is er bewust voor gekozen om de mogelijkheid te bieden om een jaarmelding in te dienen. Daardoor kunnen in één melding meerdere detacheringen opgenomen worden.	✓ Stimulerende omgeving De meldplicht heeft een positieve invloed doordat het toezichthoudende instanties in staat stelt om een gelijk speelveld te waarborgen, maar ook een negatieve invloed doordat het de regeldruk voor buitenlandse bedrijven en zelfstandigen verhoogt. Markten De meldplicht heeft een positieve invloed doordat het toezichthoudende instanties in staat stelt een gelijk speelveld te waarborgen, maar ook een negatieve invloed doordat het toetredingsdrempels verhoogt en concurrentieverhoudingen in transportsector beïnvloedt.	✓ Handel Hogere administratieve lasten kunnen buitenlandse dienstverrichters ontmoedigen om in Nederland actief te zijn.

Some or all of the services described herein may not be permissible for KPMG audit clients and their affiliates or related entities.



kpmg.com/socialmedia

The information contained herein is of a general nature and is not intended to address the circumstances of any particular individual or entity. Although we endeavor to provide accurate and timely information, there can be no guarantee that such information is accurate as of the date it is received or that it will continue to be accurate in the future. No one should act on such information without appropriate professional advice after a thorough examination of the particular situation.

© 2025 KPMG Advisory N.V., a Dutch limited liability company and a member firm of the KPMG global organisation of independent member firms affiliated with KPMG International Limited, a private English company limited by guarantee. All rights reserved.

The KPMG name and logo are trademarks used under license by the independent member firms of the KPMG global organization.

Document Classification: KPMG Confidential