



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21.03.2005
COM(2005) 98 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

„DE WETGEVING VERBETEREN 2004”

**overeenkomstig artikel 9 van het Protocol
betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid**

(12^{DE} VERSLAG)

{SEC(2005) 364}

In december 1992 heeft de Europese Raad van Edinburgh besloten dat de Commissie verplicht is om jaarlijks aan de Europese Raad en het Europees Parlement verslag uit te brengen over de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. In het kader van de wijzigingen van het Verdrag van Amsterdam in 1997 werd dit besluit opgenomen in een Protocol bij het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Sinds 1995 heeft dit verslag eveneens betrekking op de acties voor de verbetering van de kwaliteit en de toegankelijkheid van de wetgeving.

Subsidiariteit, evenredigheid en verbetering van de regelgeving hangen inderdaad nauw met elkaar samen. Door het beginsel van subsidiariteit in acht te nemen, beperkt de Unie haar optreden tot wat noodzakelijk en doeltreffend is. Door het beginsel van evenredigheid in acht te nemen, opteert zij voor acties die zo eenvoudig mogelijk zijn. Raadpleging van de belanghebbenden, het bijeenbrengen en benutten van deskundigheid, effectbeoordeling, de ontwikkeling van alternatieve acties en de uitwisseling van „goede praktijken” zijn maatregelen op het gebied van de regelgeving die ertoe bijdragen dat beter wordt bepaald en ingeschat wat noodzakelijk, doeltreffend en licht is. Ook de inspanningen voor de redactionele kwaliteit, de terbeschikkingstelling van teksten, de monitoring van de tenuitvoerlegging van regels en de vereenvoudiging van het acquis dragen hiertoe bij.

Dit verslag is het twaalfde en maakt de balans op van het jaar 2004. In bijgaand werkdocument van de Commissie is een gedetailleerde analyse opgenomen met referenties naar alle relevante documenten.

1. BETERE REGELGEVING

De verbetering van de regelgeving is een absolute prioriteit, zowel om het concurrentievermogen, de groei en de werkgelegenheid te vergroten, als om duurzame ontwikkeling te bevorderen en de Europese burgers een betere levenskwaliteit te garanderen. Gelet op de taakverdeling binnen de Unie vergt deze verbetering gezamenlijke inspanningen van het Europees Parlement, de Raad, de Commissie en de lidstaten.

De strategie van de Unie terzake is op twee documenten gebaseerd: ten eerste het Actieplan van de Commissie „Vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving” van juni 2002¹, en ten tweede het Interinstitutioneel Akkoord „Beter wetgeven”, gesloten tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie in december 2003². Op het niveau van de lidstaten wordt een soortgelijke en ten dele complementaire strategie gevolgd door middel van het intergouvernementele

¹ COM(2002)278 van 5 juni 2002. Dit actieplan vormt het vervolg op het witboek over Europese governance (COM(2001)727 van 25 juni 2001). Het houdt eveneens rekening met de aanbevelingen van de adviesgroep van de ministers voor Ambtenarenzaken over de kwaliteit van de regelgeving, die in november 2000 was opgericht en door D. Mandelkern werd voorgezeten (Mandelkern-verslag, goedgekeurd in november 2001). Voor een uiteenzetting over de acht mededelingen die de doelstellingen van het Actieplan verder hebben uitgewerkt, zie het jaarlijkse verslag „Beter wetgeven” van 2003, COM(2003)770 van 12 december 2003.

² PB C 321 van 31 december 2003, blz. 1.

programma dat in mei 2002 is goedgekeurd door de ministers voor Ambtenarenzaken³.

In 2004 is de tenuitvoerlegging van deze drie takken voortgezet, met wisselend resultaat naargelang het gebied en het niveau van verantwoordelijkheid. Een globale herevaluatie van de behoeften en de beschikbare middelen is nodig. Niet alleen moeten de geleverde inspanningen worden geconsolideerd, maar op basis van de ervaring die de afgelopen drie jaar is opgedaan, moeten ook complementaire acties worden vastgesteld. Het aantreden van de nieuwe Commissie, met een nieuwe agenda en nieuwe prioriteiten, vormt de ideale gelegenheid hiervoor.

Ook al zijn de resultaten wisselend, toch hebben de betrokken partijen allemaal een groeiende interesse getoond voor de acties ten voordele van de kwaliteit van de regelgeving. Ten dele als gevolg van die groeiende interesse is het moeilijker geworden om de verschillende initiatieven te coördineren en de prerogatieven van elke instelling in acht te nemen. De Commissie is derhalve van oordeel dat een rationalisering van de structuren en de procedures zo spoedig mogelijk hoog op de agenda moet worden geplaatst.

1.1. Door de Commissie ondernomen acties

Zonder zelfgenoegzaam te worden, acht de Commissie het van belang erop te wijzen dat er in de relatief korte periode sinds de goedkeuring van het Actieplan een aanzienlijke vooruitgang is geboekt die gunstig afsteekt bij die van veel lidstaten in dezelfde periode.

Raadpleging van de belanghebbenden

In 2004 is het aantal raadplegingen aanzienlijk toegenomen. Dit resultaat werd bereikt met inachtneming van de meeste minimumnormen voor openbare raadplegingen die in 2003 werden ingevoerd. De Commissie dient nog steeds aanvullende inspanningen te leveren om de feedback aan de personen die een bijdrage insturen, te verbeteren, en in mindere mate voor meer transparantie. In sommige sectoren bestaat er een reëel risico op „raadplegingsmoeheid” bij sommige belanghebbenden. Voorts bestaat het gevaar dat de slechts beperkte middelen voor publiciteit en analyse moeten worden besteed aan teveel raadplegingen. Alle instellingen dienen hiermee rekening te houden wanneer zij de komende jaren besluiten hoeveel raadplegingen moeten plaatsvinden en in welke mate deze raadplegingen in detail moeten treden. Er moet voortdurend over worden gewaakt dat alle delen van de samenleving bij de raadpleging worden betrokken.

Effectbeoordeling

Het is bijzonder moeilijk om de potentiële effecten van vaak zeer complexe scenario's in 25 lidstaten en verder te beoordelen. De Commissie is er desalniettemin in 2004 in geslaagd het aantal nieuwe uitgebreide effectbeoordelingen op te drijven (29

³ Dit actieprogramma is eveneens ten dele gebaseerd op bovengenoemd Mandelkern-verslag.

tegenover 21 in 2003) en de algemene kwaliteit ervan te verbeteren. Het bleef een probleem om de effectbeoordelingen te voltooien met minder afgeronde effectbeoordelingen dan oorspronkelijk gepland. Uit de eerste ervaringen bleek dat de gevolgde werkwijze goed is, doch de diensten van de Commissie moeten de huidige werkwijze meer systematisch toepassen en zich meer richten op punten in verband met het concurrentievermogen. Momenteel worden nieuwe richtsnoeren en technische hulpmiddelen ontwikkeld. Deze zullen bijdragen tot de oplossing van de problemen en de kwalitatieve en kwantitatieve verbetering van de effectbeoordelingen. Voorts zijn aanvullende middelen nodig om aan de groeiende interne ambities te beantwoorden en de externe verwachtingen in te lossen.

Bijeenbrengen en benutten van deskundigheid

In 2004 is deskundigheid op specifieke gebieden systematisch bijeengebracht dankzij het zesde kaderprogramma voor O&O. De technische ontwikkeling van een webtoepassing waardoor wetenschappelijk advies in ruimere mate kan worden verspreid en benut (SINAPSE e-netwerk - Scientific INformAtion for Policy Support in Europe) is afgerond. De wetenschappelijke gemeenschap werd uitgenodigd zich te registreren en de officiële lancering is gepland voor maart 2005. Ook werden werkzaamheden aangevat om de deskundigengroepen van de Commissie transparanter te maken. Het is de bedoeling dat begin 2005 een lijst van deze groepen wordt gepubliceerd en dat later op het jaar een register wordt gelanceerd waarin het Parlement en het publiek gestandaardiseerde informatie kan vinden over alle deskundigengroepen.

Modernisering en vereenvoudiging van het acquis

De vereenvoudiging van het acquis blijft een belangrijke prioriteit, vooral voor de Lissabon-strategie. De Commissie heeft actief doorgewerkt aan haar lopende programma voor vereenvoudiging. De Commissie startte eveneens met het onderzoek van de lijst prioriteiten die de Raad in november 2004 heeft ingediend, en zal in de loop van 2005 besluiten welke follow-up passend is. Voorts overweegt de Commissie een versterking van de mechanismen voor de identificatie van wetgeving die de EU-producenten onevenredig zware lasten oplegt ten opzichte van de publieke belangen waarvan de bescherming wordt beoogd. Deze actie zou kunnen leiden tot de lancering van een nieuwe fase van het vereenvoudigingsprogramma van de Commissie.

De vermindering van de omvang van de wetgeving van de Gemeenschap blijft een relatief zwak punt (codificering en intrekking van achterhaalde wetgeving). De Commissie dient originele oplossingen te vinden om de grote achterstand op het gebied van de vertaling te overbruggen en te voorkomen dat opnieuw achterstand ontstaat bij uitbreidingen in de toekomst. Ook een aanpassing van het Interinstitutioneel Akkoord van 1994 over codificering zou moeten worden overwogen.

In 2004 is de toegankelijkheid van documenten in grote mate verbeterd door de inwerkingtreding van de nieuwe EUR-Lex. De databank biedt kosteloos toegang tot de EU- en EG-Verdragen, internationale overeenkomsten die de Unie binden, geldende EG-wetgeving (waaronder geconsolideerde teksten), voorbereidende

werkzaamheden en parlementaire vragen, tot en de Jurisprudentie, en tot alle reeksen van het Publicatieblad.

Keuze van instrumenten

De Commissie heeft een inventaris opgemaakt van de coregulerende mechanismen die door de Unie zijn ingevoerd en van de vormen van zelfregulering die een communautaire dimensie hebben. Deze inventaris zal de basis vormen van een eerste verslag over de mogelijkheden om meer gebruik te maken van de alternatieven op het gebied van regelgeving, dat in 2005 zal worden voorgesteld.

Voorts bleef de Commissie ijveren voor decentralisatie van sommige sterk gedetailleerde uitvoerende taken naar de Europese regelgevende agentschappen. Eind 2005 waren er in totaal 26 agentschappen van de Gemeenschap en de EU. De goedkeuring van een trilateraal interinstitutioneel akkoord over het kader voor de werking van de Europese regelgevende agentschappen is een belangrijke doelstelling van de Commissie voor 2005.

Ten slotte werd vooruitgang geboekt met doelgerichte tripartite contracten en overeenkomsten tussen de Gemeenschappen, de Staten en regionale of plaatselijke autoriteiten, door de ondertekening van de eerste overeenkomst tussen de Commissie, de Italiaanse Staat en de regio Lombardije. Wat de andere centrale, regionale en plaatselijke autoriteiten betreft, is de Commissie van oordeel dat het wenselijk is dat hun engagement meer uitgesproken zou zijn.

Betere monitoring van de toepassing van de communautaire wetgeving

De nieuwe lidstaten zijn volledig geïntegreerd in het systeem voor de monitoring van de toepassing van communautaire wetgeving (on-line aanmelding van nationale maatregelen die richtlijnen omzetten, enzovoort). Ook is er een procedure ingevoerd om de monitoring en het toezicht op de globale impact van de uitbreiding mogelijk te maken.

De problemen die burgers en ondernemingen ondervinden bij de toepassing van communautaire wetgeving werden beter aangepakt dankzij maatregelen zoals SOLVIT, het netwerk voor probleemoplossing van de interne markt. Voorts heeft de Commissie voorbereidingen getroffen om in 2005 een nieuw internetinstrument te lanceren waardoor burgers en ondernemingen gemakkelijker een klacht kunnen indienen over de niet-naleving van de communautaire wetgeving.

1.2. Acties op het niveau van de instellingen van de Europese Unie

In 2004 hebben de Raad en het voorzitterschap een aantal acties ondernomen in verband met betere regelgeving. Het Gezamenlijk initiatief van januari 2004 van de lidstaten die het voorzitterschap zullen bekleden in 2004 en 2005 (Ierland, Nederland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk) en de aanpassing daarvan in december 2004 (ondersteund door Finland en Oostenrijk, de staten die het voorzitterschap in 2006 zullen bekleden) vragen bijzondere inspanningen voor de vermindering van de administratieve lasten, effectbeoordeling, vereenvoudiging en een groter beroep op alternatieven op het gebied van regelgeving (zoals zelf- en coregulering).

Opmerkelijke verwezenlijkingen waren de steun van de Raad voor een lijst van 15 prioriteiten voor vereenvoudiging die de Commissie in overweging zou moeten nemen, en de lancering van zijn allereerste effectbeoordeling voorafgaand aan de goedkeuring van belangrijke wijzigingen (van de voorgestelde richtlijn inzake batterijen en accu's). Het valt echter te betreuren dat de Raad slechts tien van de dertig voorstellen voor vereenvoudiging van de Commissie goedkeurde, en dat teveel wijzigingen niet op transparante wijze werden geanalyseerd.

De tenuitvoerlegging van het interinstitutioneel akkoord „beter wetgeven” startte in 2004 maar moet nog op gang komen. Het Europees Parlement en de Raad zouden dringend hun werkwijzen moeten aanpassen teneinde de goedkeuring van de hangende voorstellen tot vereenvoudiging te bespoedigen.

1.3. Acties van de lidstaten

De lasten die de regelgeving meebrengt voor de Europese marktdeelnemers zijn nog steeds grotendeels te wijten aan de nationale wetgeving. Derhalve is verdere vooruitgang op het niveau van de lidstaten noodzakelijk. De Commissie is echter verheugd over de inspanningen van de lidstaten naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie en de Mandelkern-groep. Hoewel de meeste lidstaten initiatieven hebben genomen om hun regelgevende procedures te verbeteren, blijft de tenuitvoerlegging ongelijk.

De Commissie roept de lidstaten in de eerste plaats op tot raadpleging en effectbeoordeling alvorens nationale wetgeving tot omzetting van EG-wetgeving goed te keuren. Naar analogie van wat van de EU-instellingen wordt verlangd, benadrukt de Commissie dat dit moet gebeuren alvorens een EU-wetgevingsvoorstel wordt ingediend. Ten slotte beveelt zij aan dat op het niveau van de EU en dat van de lidstaten vergelijkbare of op zijn minst compatibele indicatoren voor de kwaliteit van de regelgeving worden ingevoerd, zodat de vooruitgang kan worden vastgesteld en de goede praktijken gemakkelijker kunnen worden geïdentificeerd.

2. TOEPASSING VAN DE BEGINSELEN VAN SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

De Commissie heeft haar procedurele verplichtingen in verband met subsidiariteit en evenredigheid zeer ernstig genomen. Nooit eerder werden zoveel inspanningen gedaan om voorafgaand aan de indiening van een wetgevingsvoorstel ruime raadplegingen te houden⁴. Uit de daling van het aantal verordeningen en richtlijnen in vergelijking met het aantal besluiten en aanbevelingen, zowel in absolute als in relatieve termen, blijkt hoe voorzichtig de Commissie heeft gekozen voor het lichtste instrument⁵.

In een aantal gevallen kreeg de Commissie echter de kritiek dat zij de beginselen niet in meer precieze termen had benaderd en dat zij de last op bepaalde belanghebbenden

⁴ Zie punt 2.1.1 van bijgaand werkdocument van de Commissie.

⁵ Zie bijlage 1 bij het werkdocument.

niet goed zou hebben beoordeeld⁶. Om de redenen die haar ertoe brengen haar voorstellen in overeenstemming met deze beginselen te achten, beter uit te leggen en de monitoring gemakkelijker te laten verlopen, ontwikkelde en testte de Commissie een nieuwe softwaretoepassing voor het opstellen van de toelichting⁷. Deze toepassing moet ervoor zorgen dat alle nodige informatie over de beginselen op systematische wijze wordt verstrekt. In 2005 zal deze toepassing door alle diensten worden gebruikt. Wat de beoordeling van de lasten betreft, wenst de Commissie te onderstrepen dat dit een zeer complexe materie is in een zo grote en diverse Unie. Het is niet altijd mogelijk precieze voorspellingen te doen over alle mogelijke effecten: wanneer het mogelijk is, is het vaak zeer duur en tijdrovend. Het nastreven van volledigheid op het gebied van regelgeving zou verlamvend kunnen werken op een ogenblik waarop de Unie zich voor dringende uitdagingen geplaatst ziet. De Commissie is derhalve van oordeel dat het beginsel van de evenredige analyse moet blijven gelden. Wel zal de Commissie haar voorstellen wijzigen of zelfs intrekken indien zou blijken dat geen rekening werd gehouden met belangrijke elementen, of dat zich na de indiening van het voorstel belangrijke ontwikkelingen hebben voorgedaan waarmee rekening moet worden gehouden.

Door de band genomen hebben het Europees Parlement en de Raad relatief weinig wijzigingen doorgevoerd waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Deze consensuele uitlegging komt niet als een verrassing, aangezien het aantal raadplegingen een recordniveau heeft bereikt, en de meeste voorstellen van de Commissie in feite reacties waren op verzoeken van de Europese Raad, de Raad en het Europees Parlement.

Terwijl het Parlement zijn wijzigingen doorgaans motiveerde, blijkt uit de feiten dat dit maar zelden het geval was voor de wijzigingen van de Raad. Wanneer de lidstaten gebruik maakten van hun initiatiefrecht voor politieke en justitiële samenwerking in strafzaken en formele voorstellen indienden, was de inachtneming van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid vaker een kwestie van verklaring dan van bewijs. De trends blijken uit een analyse van de inhoud van de meest in het oog springende debatten in verband met dit punt. Vaker wel dan niet verzochten de wijzigingen van het Parlement om ruimere EU-actie en luidde het argument dat er sterkere instrumenten nodig waren om succes te garanderen, terwijl de wijzigingen van de Raad verzochten om een beperking van de reikwijdte van de overwogen actie of om een lichtere actievorm. In de meeste gevallen konden de drie instellingen uiteindelijk tot een gemeenschappelijke uitlegging komen van de begrippen subsidiariteit en evenredigheid.

De EU-instellingen moeten op hun hoede blijven voor het risico dat hun onderhandelingen uitdraaien op een ordinaire koehandel. De beginselen van subsidiariteit en evenredigheid zouden hieronder lijden en de coherentie van het beleid en de aanvaarding en de doeltreffendheid ervan zouden worden ondermijnd. Vice versa mogen deze beginselen niet worden gebruikt als een voorwendsel om aan de Unie toegedeelde bevoegdheden te miskennen of om de beginselen en de regels

⁶ Punt 3.2 van het werkdokument somt een aantal voorbeelden op van ontwikkelingen in 2004 in de toepassing van de beginselen.

⁷ Zie punt 2.1.4 van het werkdokument.

van de Verdragen te veranderen om ze te doen passen in het politieke klimaat van het moment of bij de delicateit van een bepaald dossier. In een Unie van 25 is overleg op basis van feiten en geldige argumenten belangrijker dan ooit.

Wat de politieke monitoring van het wetgevingsproces in de Unie betreft, heeft het Comité van de Regio's in het merendeel van zijn adviezen erkend dat de actie van de Unie legitiem is. Bij twee gelegenheden verzocht het echter de Europese Commissie de keuze van haar instrumenten te herzien teneinde te handelen in overeenstemming met het beginsel van evenredigheid. Deze aanbevelingen draaiden uit op de keuze voor een aanpak waardoor de plaatselijke en regionale autoriteiten nauwer werden betrokken bij de tenuitvoerlegging van de communautaire wetgeving. Het Comité van de Regio's maakte overigens bekend dat het zijn evaluatie van de naleving van het beginsel van subsidiariteit in de loop van 2005 wil systematiseren door het opstellen van een evaluatierooster van de subsidiariteit dat bij zijn adviezen moet worden gevoegd en door de geleidelijke invoering van een netwerk van plaatselijke en regionale autoriteiten dat instaat voor de monitoring van de subsidiariteit. Van hun kant begonnen de COSAC⁸ en bepaalde nationale parlementen met het onderzoek van nieuwe modellen voor het toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel met het oog op de toekomstige inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag⁹.

Wat de rechterlijke controle betreft, heeft het Hof van Justitie zes maal verwezen naar het subsidiariteitsbeginsel. In geen enkel arrest luidde het verdict dat de regels van de Verdragen terzake slecht waren toegepast.

De Commissie verheugt zich over deze ontwikkelingen omdat op alle fronten waakzaamheid is geboden om ervoor te zorgen dat het optreden van de Unie daadwerkelijk nodig is en dat zij voor de meest passende aanpak kiest.

⁸ Conferentie van de commissies voor Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie.

⁹ Zie het werkdocument, punt 3.1.3, in verband met het nieuwe kader van het Grondwettelijk Verdrag wat subsidiariteit betreft.