



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 5.6.2002
COM(2002) 275 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Europese governance : Een betere wetgeving

Verantwoordelijkheid, efficiëntie, evenredigheid

In juli 2001 heeft de Commissie een witboek over *Europese governance* ingediend waarvan de grondgedachte eenvoudig en nog steeds actueel is: de Europese instellingen en de lidstaten moeten *samen voor een beter bestuur zorgen*. Deze doelstelling kan worden verwezenlijkt zonder de verdragen te wijzigen en zonder de resultaten van een nieuwe intergouvernementele conferentie af te wachten. Belangrijk is dat het Europees Parlement, de Raad, de Commissie en de nationale regeringen nauw samenwerken zodat de burgers zich beter kunnen identificeren met zowel de grootschalige projecten als de dagelijkse werkzaamheden van de Unie.

De communautaire methode is een erg vruchtbare methode. In vergelijking met andere op internationale betrekkingen gebaseerde systemen levert de communautaire methode *rechtszekere* voorschriften op die nationaal algemeen toepasbaar zijn. Het succes van de methode roept echter nieuwe vragen op.

Het is niet eenvoudig om goede Europese wetten te maken waarbij het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel in acht worden genomen. De burgers hechten belang aan *efficiënte* voorschriften uit «Brussel», maar interesseren zich ook voor de wijze waarop deze voorschriften tot stand komen. Doordat de burgers veel belang aan democratische waarden hechten, moeten de Europese instellingen bij de uitoefening van hun bevoegdheden meer *verantwoordelijkheid en evenredigheid* aan de dag leggen. Het is vooral belangrijk naar transparantie, duidelijkheid en openheid te streven. Er is in dit verband sprake van een ware *ethische eis*.

De resolutie die het Europees Parlement in november 2001 in het verlengde van het verslag-Kaufmann heeft goedgekeurd, zet deze eis nog kracht bij. In de resolutie wordt duidelijk beklemtoond dat wetgeving in eerste instantie een *politieke verantwoordelijkheid* is. Tegelijkertijd wordt gewezen op het belang van transparanter, minder vooringenomen en intenser overleg. Het is zaak het wetgevingsproces zelf te verbeteren.

Drie mededelingen ter verbetering van de wetgeving

De Commissie vindt dat het tijd is om actie te ondernemen en op de strategie van de Europese Raad van Lissabon te reageren. Daarom dient ze de onderstaande *drie mededelingen* in. De Commissie heeft waardevolle ideeën ontleend aan de resolutie van het Parlement en aan de eerste adviezen die tijdens het overleg over het witboek « *Europese governance* » zijn geformuleerd. Bovendien heeft de Commissie rekening gehouden met de aanbevelingen van de door de heer Mandelkern voorgezeten groep op hoog niveau.

De drie mededelingen vormen een geheel en spitsen zich toe op *het wetgevend basiskader van de Europese Unie* (met inbegrip van de omzetting ervan in nationale wetten). Ze zijn van toepassing op alle gebieden waarvoor de Europese Unie voorschriften ontwikkelt, dus niet alleen de communautaire «pijler» maar ook de derde «pijler» (binnenlandse zaken en justitie), al moet rekening worden gehouden met de voor elke «pijler» karakteristieke institutionele kaders en de besluitvormingsprocedures. De Commissie is van oordeel dat de mededelingen vanaf begin 2003 kunnen worden uitgevoerd, wel wetend dat een deel van de voorgestelde bepalingen onderdeel vormt van een *interinstitutioneel akkoord*.

«Vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving», een actieplan

Hoe kunnen de instellingen en de lidstaten voor een betere wetgeving zorgen? De eerste mededeling geeft een antwoord op deze vraag in de vorm van een actieplan. In de mededeling wordt chronologisch aandacht geschonken aan de verschillende fasen van het wetgevingsproces. Op die manier kunnen de verantwoordelijkheden van de verschillende Europese instellingen worden geanalyseerd. Bovendien kan worden vastgesteld welke elementen in een *interinstitutioneel akkoord* aan bod moeten komen.

De *Commissie* verbindt zich er in de eerste plaats toe haar initiatiefrecht duidelijker en *a priori* gedifferentieerder uit te oefenen. De Commissie toont met name hoe de motieven voor haar initiatieven tot stand komen. Bovendien zorgt de Commissie ervoor dat de tekst van wetsvoorstellen tot het essentiële beperkt blijft. Het *Parlement en de Raad*, die uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor de evenredigheid van de wetgevingsinstrumenten en de eenvoud van de wetgeving, worden met klem verzocht naar het in het Verdrag vastgestelde concept van een richtlijn terug te keren, gemeenschappelijke criteria vast te stellen, de wetgever bij de mederegulering te betrekken, bij gekwalificeerde meerderheid te stemmen, toezicht op de medebeslissingsprocedure te houden en een beroep op effectstudies te doen. Ten slotte worden in het actieplan maatregelen voorgesteld waarvoor de lidstaten direct verantwoordelijk zijn en die tot doel hebben de kwaliteit van de regelgeving aanzienlijk te verbeteren.

Een cultuur van dialoog en inspraak bevorderen

Met wie wordt tijdens het communautaire wetgevingsproces werkelijk overleg gepleegd? Wordt in de praktijk steeds met alle standpunten rekening gehouden? Waarover wordt overleg gepleegd? In hoeverre wordt met adviezen rekening gehouden? Daarover gaat de tweede mededeling die beschrijft hoe een *cultuur van dialoog en inspraak* in de praktijk kan worden bevorderd.

Op basis van ruime ervaring met verplicht en informeel overleg zijn *vijf minimumnormen voor overleg* geformuleerd die de diensten van de Commissie moeten toepassen. Dankzij deze normen kan de wetgever zich verzekeren van de kwaliteit en vooral van de onvooringenomenheid van het overleg over belangrijke beleidsvoorstellen. De normen hebben een driedelig doel: de talrijke overlegmodellen en overlegprocedures kunnen worden *gesystematiseerd en gerationaliseerd* en bovendien kan de haalbaarheid en de efficiëntie worden gewaarborgd; de *transparantie* van het overleg kan worden gewaarborgd uit het oogpunt van de Europese wetgever en de geraadpleegde organen en actoren; er kan *verantwoording* worden afgelegd aan de geraadpleegde actoren en organen door de resultaten van en de lessen uit het overleg zoveel mogelijk bekend te maken.

De effectbeoordeling door de Commissie systematiseren

Hoe kan vooraf rekening worden gehouden met de «effecten» van toekomstige wetten (d.w.z. met de voordelen en de kosten ervan)? In de derde mededeling wordt beschreven *hoe de Commissie voortaan de effecten van initiatieven (voornamelijk wetgevingsinitiatieven) systematisch wil beoordelen*.

Het gaat om een afgewogen en praktische methode die aan elk instrument is aangepast. Vermeden moet immers worden dat het wetgevingsproces geblokkeerd raakt doordat de beoordeling te lang aansleept of buitensporige kosten meebrengt. Het gaat om een *algemeen*

instrument om effecten te analyseren. Het is de bedoeling dat de methode kan worden toegepast op alle initiatieven in het werkprogramma van de Commissie.

Effectbeoordelingen sluiten aan bij de *Europese strategie voor duurzame ontwikkeling* en spelen een cruciale rol bij de verbetering van de Europese wetgeving. Ze ondersteunen de besluitvorming maar vormen geen substituut voor politieke standpunten. In de eerste plaats kunnen dankzij effectbeoordelingen geschikte en evenredige instrumenten worden geselecteerd. In de tweede plaats bieden effectbeoordelingen – door economische, sociale en milieuaspecten in acht te nemen – de wetgever nauwkeurigere en beter gestructureerde informatie over positieve en negatieve effecten. In de derde plaats kan dankzij effectbeoordelingen bij de programmering van de werkzaamheden worden vastgesteld *welke initiatieven werkelijk noodzakelijk* zijn.

Politieke heroriëntering en kwaliteit van uitvoering: twee aspecten van dezelfde problematiek

Het actieplan voor een betere wetgeving en de twee begeleidende mededelingen vloeien voort uit dezelfde grondgedachte, namelijk dat het Parlement, de Raad en de Commissie in staat moeten worden gesteld voor een betere wetgeving te zorgen. Door hun inspanningen met die van de lidstaten te bundelen kunnen de drie instellingen voor een *eenvoudiger, doeltreffender en duidelijker wetgevend basiskader* zorgen.

Toch blijft het begrip «heroriëntering» in het witboek over Europese governance niet tot dit aspect beperkt. Volgens het witboek vormen de *uitvoeringsbepalingen*, de concrete voorwaarden voor de toepassing ervan in het veld en het wetgevend basiskader voor de burgers een *onverbrekelijk geheel*. Uit feiten en cijfers blijkt dat het belang van de uitvoerende taken toeneemt: terwijl het Parlement en de Raad jaarlijks constant ongeveer 200 wetteksten (richtlijnen of verordeningen) goedkeuren, keurt de Commissie duizenden uitvoeringsbesluiten goed en het aantal neemt gestaag toe. Deze stijging is grotendeels het gevolg van technologische ontwikkelingen en het toenemend aantal lidstaten.

In het licht van deze stijging dringt zich een aantal vragen op: Wat zijn de «kerntaken» van de uitvoerende macht? Hoe kan de wetgever deze taken controleren? Hoe kunnen nationale/plaatselijke bestuursorganen in het veld ten volle bij de toepassing van Europese voorschriften worden betrokken?

Het concept governance beantwoordt deze vragen met een logica van *decentralisatie* en *meer verantwoordelijkheid* voor de begunstigden. Het concept bestrijkt vier gebieden waarvoor in het najaar van 2002 gedetailleerde voorstellen zullen worden geformuleerd. Nu kan echter al over een aantal richtsnoeren worden gediscussieerd.

De uitvoeringsbevoegdheden verduidelijken

In de eerste plaats moet de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden (d.w.z. het werkteerrein van de "*comitologie*") *in algemene termen worden verduidelijkt*. Voorgesteld wordt om uit te gaan van waterdichte definities van de taken van elke instelling. De Commissie wordt met de uitvoerende taken belast en neemt de volle verantwoordelijkheid voor de bijbehorende beslissingen. De Commissie doet daarbij een beroep op de expertise van nationale administraties in het kader van louter adviserende comités. De wetgever moet toezicht uitoefenen op de activiteiten van de uitvoerende macht. Bij de uitoefening van toezicht moeten de twee takken van de wetgevende macht op voet van gelijkheid staan, althans voor materies waarvoor de medebeslissingsprocedure geldt. De Commissie heeft daarom in het witboek over governance aangekondigd dat ze zich in het licht van de volgende

intergouvernementele conferentie over een wijziging van artikel 202 van het Verdrag wil beraden. De Commissie is echter van oordeel dat wijzigingen reeds mogelijk zijn zonder een herziening van het Verdrag af te wachten. De Commissie zal daarom in het najaar voorstellen het besluit van de Raad tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van artikel 202 te wijzigen.

Een kader voor de oprichting van Europese organen

Toch betekent het feit dat de Commissie uitvoeringsbevoegdheden krijgt niet dat ze alle – soms erg gedetailleerde – uitvoerende taken waarmee ze in principe belast is, moet vervullen. De decentralisatie van een aantal taken naar *Europese regelgevende organen* – binnen vooraf nauwkeurig vastgestelde grenzen – komt de doeltreffendheid ten goede. In het witboek over governance staat in dit verband dat «de Commissie in 2002 criteria zal vaststellen voor het oprichten van nieuwe regelgevende organen en voor het kader waarin ze moeten werken». Concreet zal de Commissie de op een duidelijke scheiding van bevoegdheden gebaseerde voorwaarden voor de oprichting van deze organen in het kader van een *interinstitutioneel akkoord* aan het Parlement en de Raad voorleggen.

Rekening houden met regionale, stedelijke en plaatselijke omstandigheden

Er zal bij wijze van experiment een begin worden gemaakt met de uitvoering van *tripartiete contracten*. Het is de bedoeling een beperkt aantal proefcontracten te sluiten tussen de Commissie, lidstaten en regionale/plaatselijke instanties. Doel is gemeenschappelijke doelstellingen op het punt van duurzame ontwikkeling te verwezenlijken (bijvoorbeeld duurzaam beheer van kustgebieden, mobiliteit in steden) rekening houdend met de in elke lidstaat geldende grondwetsbepalingen. De contracten worden op vrijwillige basis gesloten en brengen geen dwingende juridische verplichtingen mee. In een tweede fase zouden op basis van de opgedane ervaring wetteksten kunnen worden gewijzigd om – beter rekening houdend met plaatselijke omstandigheden – de uitvoeringsbepalingen ervan te vereenvoudigen.

Een nieuwe aanpak om de toepassing van het recht te controleren

Met het oog op decentralisatie zal de Commissie ook een *nieuwe aanpak* ontwikkelen om de toepassing van het Gemeenschapsrecht te controleren (een taak waarvoor de Commissie verantwoordelijk is). Uitgangspunt vormt de vaststelling dat de middelen van de Commissie onvermijdelijk beperkt zijn en in de toekomst nog beperkter zullen zijn in een Gemeenschap van ongeveer 470 miljoen inwoners. Het is in dit verband zaak meer aandacht te schenken aan de soms onaanvaardbare vertragingen bij de toepassing van nationale uitvoeringsmaatregelen.

De communautaire methode, een basis voor de Unie

De grondgedachte van het begrip "Europese governance" bestaat erin zo veel mogelijk veranderingen door te voeren zonder noodzakelijkerwijs een voorafgaande herziening van de verdragen af te wachten. Het is daarbij zaak de rechtszekerheid te vrijwaren, de uitdieping van de verdragen toe te lichten en zo de herziening ervan te vergemakkelijken.

Deze methode kan in de eerste plaats tot een betere *werking van de drie instellingen* (Parlement, Raad en Commissie) en tot meer onderlinge samenwerking leiden. De Commissie (interne hervorming aangevuld door het witboek over governance), het Europees Parlement (het verslag-Corbett over de werkingsmechanismen van het Parlement) en de Raad (de voorstellen van de secretaris-generaal van de Raad) hebben trouwens al de eerste stappen gezet. Belangrijk is dat deze hervormingen worden voortgezet en uitgediept.

De volle betekenis van deze methode wordt echter pas duidelijk ten aanzien van de opdracht van de *Europese Conventie*, die de grondwettelijke grondbeginselen van de Unie moet leggen in de geest van het «ontwerp voor de Europese Unie» van de Commissie.

De Europese governance veroorzaakt een stille revolutie en illustreert in feite de mogelijkheden en de flexibiliteit van de communautaire methode, die mede aan de basis van de Europese Unie ligt. Het initiatiefrecht van de Commissie is de hoeksteen van deze methode en de onontbeerlijke pendant van de stemmingen bij meerderheid in de Raad. Het initiatiefrecht waarborgt immers dat bij de bepaling van het algemeen belang rekening wordt gehouden met de vitale belangen van de minderheid. Deze evenwichtige opvatting van het algemeen belang zal in de toekomst nog belangrijker zijn om de autonomie ervan in de geest van het *actieplan voor een betere regelgeving* te waarborgen.

Het complementaire karakter van de instellingen, dat ten grondslag ligt aan de originaliteit van het communautaire systeem, vereist ook een consolidering van de heroriëntering die in het kader van de governance ter wille van *de verantwoordelijkheid, de evenredigheid, de transparantie en de rechtszekerheid* wordt bepleit. Door het overleg te rationaliseren en systematisch en vooraf met de effecten van wetgeving rekening te houden wordt ten slotte geraakt aan de vitale kwestie van de intensiteit van het communautaire optreden. Deze kwestie ligt ten grondslag aan het evenwicht tussen efficiëntie en diversiteit dat volgens de verklaring van Laken moet leiden tot een duidelijkere uitoefening van de door de Unie en de lidstaten gedeelde bevoegdheden.