



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 20.12.2002
COM(2002)725 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**OVER DE VERBETERING VAN DE CONTROLE OP DE TOEPASSING VAN HET
GEMEENSCHAPSRECHT**

INHOUDSOPGAVE

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE OVER DE VERBETERING VAN DE CONTROLE OP DE TOEPASSING VAN HET GEMEENSCHAPSRECHT

1.	Inleiding	3
2.	Voorkoming van inbreuken.....	5
2.1.	Verbetering van de preventieve samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten	5
2.2.	Begeleiding en vergemakkelijking van een correcte omzetting van richtlijnen	7
2.2.1.	Verbetering van de transparantie en de kennis van het Gemeenschapsrecht.....	7
2.2.2.	Intensivering van de samenwerking vóór het verstrijken van de omzettingstermijn...	8
2.2.3.	Verbetering van de mededeling van de omzettingsmaatregelen.....	9
2.3.	Betere voorlichting aan het publiek over het Gemeenschapsrecht	10
3.	De controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht en de vervolging van inbreuken.....	11
3.1.	Doeltreffend gebruik van de beschikbare instrumenten naar gelang van de ernst van de inbreuk.....	11
3.2.	Klachten en het belang daarvan voor de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht.....	15
3.3.	Betere samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie bij het onderzoek in inbreukprocedures (strikte toepassing van artikel 10 EG).....	16
3.4.	Zorgen voor een betere naleving van het Gemeenschapsrecht	17
3.5.	Verbetering van de communicatie en controle op de conformiteit van de nationale uitvoeringsmaatregelen	20
3.5.1.	Snellere mededeling van de ontbrekende omzettingsmaatregelen.....	20
3.5.2.	De omzettingsteksten sneller in overeenstemming brengen	21
4.	De herhaling van inbreuken voorkomen	22
5.	Conclusies en slotbepalingen	24

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

OVER DE VERBETERING VAN DE CONTROLE OP DE TOEPASSING VAN HET GEMEENSCHAPSRECHT

1. INLEIDING

Om ervoor te zorgen dat het beleid van de Gemeenschap daadwerkelijk ten uitvoer wordt gelegd en het gewenste resultaat oplevert, waardoor het vertrouwen van de burgers wordt gewonnen, moeten de instellingen er niet alleen naar streven de kwaliteit van de wetgeving te verbeteren, maar ook zorgen voor een doeltreffende controle op de toepassing ervan. Vanuit deze gedachte richt de discussie die op gang is gebracht door het witboek over Europese Governance¹ zich enerzijds op de kwaliteit van de communautaire voorschriften en anderzijds op de verbetering van de controle ervan.

Deze twee aspecten staan uiteraard niet los van elkaar. De redactionele kwaliteit van de wetgeving, waaraan de Commissie haar mededeling "*De wetgeving verbeteren*"² heeft gewijd, is van direct belang voor het vermogen van de lidstaten om het Gemeenschapsrecht ten uitvoer te leggen en voor de doeltreffendheid van dit recht en van de controle erop door de Gemeenschap. Bij de opstelling van wetgevingsvoorstellen moet meer rekening worden gehouden met eventuele problemen bij de toepassing en de controle, met name door een uitgebreidere motivering van de keuze van het rechtsinstrument (richtlijn of verordening) en een evaluatie *vooraf* van mogelijke omzettingsproblemen en geschillen.

In deze mededeling wordt nader ingegaan op het tweede aspect, dat van de controle, ten aanzien waarvan het Verdrag de Europese Commissie een exclusieve verantwoordelijkheid oplegt als "hoedster van het Verdrag". Het belang daarvan wordt door het grote publiek niet echt onderkend, terwijl deze functie juist in het belang van de burgers is, zoals regelmatig door de Commissie verzoekschriften van het Europees Parlement en de Europese Ombudsman wordt opgemerkt.

Artikel 211 van het EG-Verdrag heeft betrekking op de taak van de Commissie toe te zien op de toepassing van het Gemeenschapsrecht. Daartoe is in artikel 226 de mogelijkheid van een *beroep wegens niet-nakoming* voorzien³. In de loop der jaren heeft de Commissie vaak gebruik gemaakt van de fase voorafgaand aan het eigenlijke geding, de zogenoemde "*inbreukprocedure*". Het beroep wegens niet-nakoming en de daaraan voorafgaande inbreukprocedure vormen niet-exclusieve middelen om dezelfde opdracht te verwezenlijken, namelijk toezien op de naleving van het Gemeenschapsrecht. Omdat het Verdrag geen beperkingen stelt aan de keuze van deze middelen, moet de Commissie ze voortdurend aanpassen om haar taak goed te verrichten en zonedig nieuwe oplossingen bedenken om de toepassing van het Gemeenschapsrecht te verbeteren.

Hoewel de huidige controle- en vervolgingsprocedure doeltreffend werkt, zoals blijkt uit het feit dat slechts 10% van de vermoede inbreuken aan het Hof van Justitie wordt voorgelegd (zie kader blz. 4), moet vooruit worden gelopen op de toename van de taken als gevolg van de

¹ COM(2001)428 def.

² Mededeling van de Commissie over een actieplan voor "*vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving*", COM(2002)278 def.

³ Deze mededeling heeft alleen betrekking op de tenuitvoerlegging van artikel 226 van het EG-Verdrag en het gelijkkluidende artikel 141 van het Euratom-Verdrag, en niet op niet-nakomingsprocedures krachtens andere bepalingen van het Gemeenschapsrecht, bijvoorbeeld op het gebied van concurrentie.

uitbreiding en rekening worden gehouden met het feit dat het communautair acquis zich steeds verder uitbreidt. In deze mededeling worden daarom *verschillende maatregelen* geschetst om de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht te verbeteren.

In de eerste plaats wordt ingegaan op preventieve maatregelen die de Commissie en de lidstaten in *loyale samenwerking over en weer* nemen om inbreuken te voorkomen (artikel 10 van het EG-Verdrag)⁴. Vervolgens worden de voorwaarden beschreven voor een doeltreffend beheer van de controles en de vervolging van inbreuken. Daarbij wordt uitgegaan van de ervaring die in de loop van de jaren is opgedaan. In de mededeling worden dus een aantal methoden samengebracht en belicht die uit de praktijk zijn voortgekomen. Daarmee voldoet de Commissie aan haar verplichting tot informatie en transparantie op een ingewikkeld terrein dat onder haar exclusieve bevoegdheid valt.

Een doeltreffende procedure⁵

De vervolging van vermoedelijke inbreuken op het Gemeenschapsrecht verloopt volgens verschillende fasen, die bedoeld zijn om twijfels weg te nemen of het verhelpen van de inbreuk te vergemakkelijken.

Mogelijke schendingen worden eerst in een algemeen register geregistreerd, ongeacht de manier waarop ze gemeld zijn: *klachten* die rechtstreeks bij de Commissie zijn binnengekomen, of door het Europees Parlement (via de Commissie verzoekschriften) of de Europese Ombudsman zijn doorgegeven; bij controles vooraf of bij proactieve controles van de diensten *ambtshalve geconstateerde gevallen*.

Bij elk dossier stuurt de Commissie de betrokken lidstaat in de loop van het onderzoek eerst een *"aanmaning"*, vervolgens een *"met redenen omkleed advies"* waarna tenslotte, indien nog steeds geen einde is gemaakt aan de inbreuk, de zaak door de Commissie *aanhangig* wordt gemaakt bij het Hof van Justitie volgens de procedure wegens niet-nakoming. In deze opeenvolgende fasen kunnen de lidstaten en de Commissie zoveel mogelijk samenwerken en gegevens uitwisselen, waardoor in de meeste gevallen de inbreuk wordt opgeheven en het dossier kan worden *geseponneerd*.

Volgens de beschikbare gegevens over 2001 heeft ongeveer de helft van de geregistreerde vermoedelijke inbreuken geleid tot een aanmaning (49%); iets meer dan de helft van die aanmaningen is gevolgd door een met redenen omkleed advies (54%), en ongeveer een derde (36%) door een aanhangigmaking bij het Hof. Uiteindelijk besluit de Commissie slechts in 10% van de gevallen een beroep wegens niet-nakoming in te stellen bij het Hof van Justitie (10,3%).

Momenteel worden jaarlijks zo'n 2000 nieuwe gevallen geregistreerd; om technische redenen lag dat aantal in 2001 boven dit gemiddelde (2179). Het aantal nieuwe dossiers is ongeveer gelijk aan het aantal dossiers dat wordt afgesloten na seponering of aanhangigmaking, waardoor het aantal lopende dossiers rond de 4000 blijft schommelen (3868 dossiers per 10.6.2002). Dat is een betrekkelijk beperkt aantal, gezien het aantal lidstaten en de omvang van het communautaire acquis, dat, bovenop de verdragen, duizenden

⁴ Het Hof van Justitie heeft bevestigd dat de verplichting tot loyale samenwerking die door artikel 10 wordt opgelegd, zowel voor de lidstaten als voor de communautaire instellingen geldt.

⁵ Nadere informatie over de statistische gegevens betreffende de procedure is te vinden in het jaarverslag over de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht 2001 (publicatie van het Publicatiebureau).

teksten van afgeleid recht omvat. De snelle doorstroom van de dossiers wordt weerspiegeld in de korte behandelingstermijnen: in driekwart van de gevallen wordt de registratie binnen een jaar gevolgd door seponering of een aanmaning.

2. VOORKOMING VAN INBREUKEN

De verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van het Gemeenschapsrecht, zowel voor het Verdrag als voor het afgeleide recht (verordeningen, richtlijnen, besluiten en beschikkingen), ligt in de eerste plaats bij de lidstaten. Voor een doeltreffende controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht is samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten echter van wezenlijk belang.

Met de verplichting voor de Commissie om eerst een administratieve fase te doorlopen voordat een beroep wegens niet-nakoming wordt ingesteld, zijn in artikel 226 van het EG-Verdrag zowel het contradictoire karakter van deze procedure als de verplichting tot loyale samenwerking tussen de lidstaten en de communautaire instellingen vastgelegd. Omdat deze fase bedoeld is om de Commissie te informeren en de lidstaten de gelegenheid te geven zich vrijwillig te schikken naar de vereisten van het Verdrag, wordt het succes ervan grotendeels bepaald door de contacten tussen de Commissie en de lidstaten. *Deze samenwerking moet verder worden verbeterd, vooral in de fase ruim vóór de eventuele inleiding van een inbreukprocedure.*

In algemene zin houdt dit in dat een aantal samenwerkingsinstrumenten beter moet worden benut of moet worden uitgediept (2.1). Daarbij kan in het bijzonder worden gedacht aan de begeleiding bij de omzetting van richtlijnen (2.2). *Het netwerk van contactpersonen* waarvoor in het witboek over governance en in de mededeling over de verbetering van de wetgeving wordt gepleit, zou als kader kunnen dienen voor het verstrekken van informatie en het discussiëren over deze verbeteringen.

2.1. Verbetering van de preventieve samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten

Preventief optreden met het oog op een correcte toepassing van het Gemeenschapsrecht begint met de keuze van de meest geschikte instrumenten. Maar als die keuze eenmaal is gemaakt, wordt preventief optreden vertaald in samenwerking bij de tenuitvoerlegging van de wetgeving. In de praktijk worden al diverse instrumenten toegepast om inbreukprocedures te voorkomen. Daarbij gaat het met name om:

- (1) de interpretatieve mededelingen over een bepaald aspect van het Gemeenschapsrecht (betreffende het Verdrag of het afgeleide recht);⁶
- (2) de verplichte kennisgeving van ontwerpen van technische voorschriften voor producten en diensten van de informatiemaatschappij krachtens Richtlijn 98/34/EG

⁶ Zoals bijvoorbeeld de interpretatieve mededelingen over de vrijheden van de interne markt en overheidsopdrachten of die over de opheffing van fiscale barrières voor grensoverschrijdende bedrijfspensioenregelingen (PB C 165 van 8.6.2001, blz. 4).

(goederen), gewijzigd bij 98/48/EG (diensten van de informatiemaatschappij),⁷ hoofdzakelijk voor niet-geharmoniseerde onderdelen van de interne markt;

- (3) de regelmatige publicatie van statistieken door de Commissie in het scorebord voor de interne markt; het jaarlijks verslag over de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht, waarmee wordt beoogd een zekere wedijver tussen de lidstaten tot stand te brengen, in de vorm van wederzijds toezicht op de inspanningen om de Europese wetgeving toe te passen; de toepassingsverslagen van de Commissie, die in sommige richtlijnen zijn voorzien en die een vergelijkbare rol spelen⁸;
- (4) de voorbereiding van bepaalde grote evenementen, die bijvoorbeeld gepaard gaan met infrastructuurprojecten: de ervaring heeft geleerd dat bij omvangrijke nationale investeringen de betrokken nationale autoriteiten soms niet voldoende rekening houden met de voorschriften van het Gemeenschapsrecht⁹. Deze aanpak is gevolgd op het gebied van de overheidsopdrachten, zowel voor het Verdrag als voor het afgeleide recht, en zou ook kunnen worden gebruikt om inbreuken op milieugebied¹⁰ te voorkomen, of eventueel op andere terreinen;
- (5) maatregelen op het gebied van opleiding, voorlichting en transparantie, gericht op overheidsdiensten, rechters en advocaten bij de nationale rechtbanken, naar het voorbeeld van de "Grotius"-programma's¹¹ (Grotius II civiel en strafrechtelijk), of, in het kader van de uitbreiding, uitwisselingen tussen nationale overheidsdiensten¹²;
- (6) het werken met comités en netwerken van deskundigen die de Commissie bijstaan bij de uitwisseling van gegevens en beproefde methoden, zowel met betrekking tot het

⁷ In het kader van deze richtlijnen worden ontwerpen van nationale technische voorschriften vooraf gemeld, waardoor eventuele handelsbelemmeringen kunnen worden vastgesteld voordat de voorschriften worden goedgekeurd, zodat kan worden voorkomen dat talrijke inbreukprocedures moeten worden ingeleid. Met deze procedure kan ook de nadruk worden gelegd op het beginsel van wederzijdse erkenning (door de invoering van wederzijdse erkenningsclausules). Het Hof van Justitie heeft ook geoordeeld dat het niet-melden van een technisch voorschrift in een geschil tussen particulieren als argument kan worden aangevoerd. De nationale rechter moet dan de toepassing van deze bepaling weigeren en bepalen welke gevolgen dat volgens het nationale recht heeft voor de overeenkomst die aan hem is voorgelegd.

⁸ Zoals het verslag over de toepassing van Richtlijn 98/49/EG van de Raad van 29 juni 1998 betreffende de bescherming van de rechten op aanvullend pensioen van werknemers en zelfstandigen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen.

⁹ In haar groenboek over overheidsopdrachten heeft de Commissie laten zien dat tijdig aandacht besteden aan grote evenementen een doeltreffend preventiemiddel kan zijn, waarmee het gevaar van inbreuken aanzienlijk kan worden beperkt (voorbeelden: overleg met de Griekse autoriteiten over de grote projecten in verband met de Olympische Spelen van 2004 en met de Italiaanse autoriteiten over de Olympische Winterspelen).

¹⁰ Voor een toepassing op milieugebied wordt met name gedacht aan de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

¹¹ Verordening (EG) nr. 743/2002 van de Raad van 25 april 2002 tot vaststelling van een algemeen communautair kader voor activiteiten ter vergemakkelijking van de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken en het besluit van de Raad van 28 juni 2001 (nr. 2001/512/JBZ, dat zal worden opgevolgd door Besluit 2002/630/JBZ) tot vaststelling van een tweede fase van het programma voor stimulering, uitwisselingen, opleiding en samenwerking voor beoefenaars van juridische beroepen (Grotius II-strafrechtelijk).

¹² *Europese governance - Een witboek*, COM(2001)428. In het witboek over governance werd al de mogelijkheid geopperd om deze uitwisselingen uit te breiden tot alle overheidsdiensten van de lidstaten.

Verdrag als tot het afgeleide recht, of het oprichten van ad hoc groepen van deskundigen op specifieke gebieden¹³.

Maatregelen

- De Commissie zal de beste instrumenten en methoden die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld, benutten, verder ontwikkelen en toepassen op andere sectoren van het Gemeenschapsrecht, teneinde de preventieve fase van de controle te versterken.
- De Commissie zal nagaan of er een opleidingsprogramma op het gebied van het Gemeenschapsrecht moet worden opgezet voor overheidsdiensten, de magistratuur en de advocatuur in de lidstaten, (dat "JUSTINIEN" of "IRNERIO" zou kunnen worden genoemd)¹⁴.

2.2. Begeleiding en vergemakkelijking van een correcte omzetting van richtlijnen

Bij de controle op het Gemeenschapsrecht moet bijzondere aandacht worden besteed aan de richtlijnen, in verband met de vereisten inzake de omzetting zelf door de lidstaten¹⁵. De samenwerking tussen de Commissie en de nationale overheidsdiensten zou dus al in een zeer vroeg stadium moeten beginnen.

2.2.1. *Verbetering van de transparantie en de kennis van het Gemeenschapsrecht*

Op 31.12.2001 hadden de lidstaten gemiddeld 97,4% van de nationale omzettingsmaatregelen medegedeeld (voor alle sectoren samen), wat een verbetering betekende ten opzichte van 2000 (96,6%). Dit gemiddelde percentage is het hoogste sinds 1992, maar blijft nog steeds onder het streefcijfer van 98,5% dat door de Europese Raad van Stockholm is vastgesteld voor de omzetting van de richtlijnen betreffende de interne markt.

De regelmatige bekendmaking van de omzettingspercentages heeft een positief effect omdat het tot een bepaalde controle en een zekere wedijver leidt. Het stimulerende effect van deze informatie *erga omnes* zou nog kunnen worden versterkt door de omzettingstermijnen van

¹³ De Commissie heeft bijvoorbeeld werkgroepen van regeringsdeskundigen gevormd die zich bezighouden met Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers en de "anti-discriminatie"-Richtlijnen 2000/43/EG en 2000/78/EG. Deze groepen zijn vóór de uiterste omzettingsdatum bijeengekomen om te discussiëren en beproefde methoden uit te wisselen. Bij Verordening (EEG) nr. 1480/71 is de Administratieve Commissie voor de sociale zekerheid van migrerende werknemers opgericht, die is samengesteld uit regeringsvertegenwoordigers en die actief bij de werkzaamheden betrokken wordt voordat de Commissie voorstellen voor wijzigingen van deze verordening indient. Een ander voorbeeld is het netwerk van contactpunten voor beroepskwalificaties.

¹⁴ Naar de beroemde jurist van de Universiteit van Bologna die aan het begin van de twaalfde eeuw, voortbouwend op het "Romeins recht" het begrip "gemeen recht" heeft ingevoerd, dat in de middeleeuwen in geheel Europa in zwang is geraakt.

¹⁵ In deze mededeling heeft de term "omzetting" alleen betrekking op richtlijnen, hoewel voor bepaalde verordeningen en besluiten of beschikkingen soms ook tenuitvoerleggingsmaatregelen op nationaal niveau nodig zijn.

elke richtlijn on line bekend te maken. Het zou nuttig kunnen zijn om twee maanden vóór het verstrijken van deze termijn, met de middelen die het meest geschikt zijn om de betrokkenen te bereiken, de aandacht op deze datum te vestigen.

Maatregel

- De Commissie zal via een portaal-site "toepassing van het Gemeenschapsrecht" alle omzettingstermijnen, de omzettingspercentages per sector en per lidstaat en de nationale omzettingsmaatregelen on line bekendmaken. Om de aandacht te vestigen op omzettingstermijnen die op korte termijn verstrijken, zal gebruik worden gemaakt van de middelen die het meest geschikt zijn om de betrokken doelgroep te bereiken.

2.2.2. Intensivering van de samenwerking vóór het verstrijken van de omzettingstermijn

Het streven naar betere governance bij de toepassing van het Gemeenschapsrecht vereist een betere evaluatie en een beter gebruik van de omzettingstermijnen. Deze termijn is nodig om de nationale regels aan te passen en de economisch en maatschappelijk betrokkenen de gelegenheid te geven zich voor te bereiden. Maar zij moet ook door de Commissie en de lidstaten, die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de correcte toepassing van het Gemeenschapsrecht, worden benut om intensiever samen te werken en zo te zorgen voor een snelle en doeltreffende aanpassing van de nationale wetgeving.

Vaak zijn vertragingen bij de omzetting van richtlijnen niet het gevolg van onwil van de lidstaten, maar van interne administratieve problemen of van het feit dat de communautaire wetsteksten vaak moeilijk te begrijpen zijn.

Overigens heeft het Hof van Justitie in zijn jurisprudentie over artikel 10 van het EG-Verdrag formeel verklaard dat de lidstaten en de Commissie in het geval van problemen bij de tenuitvoerlegging van het Gemeenschapsrecht verplicht zijn samen te werken, waarbij de lidstaten de problemen kunnen voorleggen aan de Commissie¹⁶.

Met dat doel worden door de diensten van de Commissie sinds enkele jaren "pakketvergaderingen" gehouden, die zo worden genoemd omdat tijdens deze bijeenkomsten eventuele omzettingsproblemen en alle geconstateerde of vermoede inbreuken in een lidstaat voor een bepaalde sector kunnen worden besproken met de verantwoordelijke nationale autoriteiten. In het algemeen wordt nu pas een pakketvergadering gehouden nadat er een inbreukprocedure is ingeleid tegen een bepaalde lidstaat. Maar deze vergaderingen zouden veel nuttiger zijn als ze eerder werden gehouden.

Ondanks het feit dat er meer aandacht wordt besteed aan de kwaliteit van de wetgevingsvoorstellen en dat de geldende voorschriften vaker worden herzien, blijft het Gemeenschapsrecht soms ingewikkeld. De Commissie is dan ook bereid de lidstaten in een vroeg stadium "*technische bijstand*" te verlenen voor de omzetting van de richtlijnen. De pakketvergaderingen zouden kunnen worden gebruikt om met de betrokken lidstaat de eventuele omzettingsproblemen te bespreken en uitleg te geven. Ook de comités die bij bepaalde communautaire besluiten zijn opgericht, kunnen daarvoor een goed instrument zijn. Deze bijstand zou ook kunnen inhouden dat de geplande omzettingsmaatregelen op verzoek van de lidstaat vooraf door de diensten van de Commissie worden bestudeerd.

¹⁶ Arresten van 15 januari 1986, Commissie tegen België, zaak C-52/84, Jurispr. 1986 blz. 89, r.o. 16, en van 2 februari 1989, Commissie tegen Duitsland, zaak C-94/87, Jurispr. 1989, blz. 175.

Vanzelfsprekend laat zo'n voorafgaand onderzoek de bevoegdheid van de Commissie om de betrokken lidstaat in een later stadium op eventuele omzettingsgebreken te wijzen, onverlet.

Een andere vorm van samenwerking in een vroeg stadium zou kunnen inhouden dat de diensten van de Commissie in bepaalde gevallen "omzettingssuggesties" voorstellen aan de nationale overheidsdiensten. Deze zouden in overleg met de lidstaten moeten worden opgesteld, en het zou nuttig zijn ze op te nemen in het basisdocument.

Soms is het voor de Commissie echter moeilijk te bepalen wie haar gesprekspartner is. Welke instanties belast zijn met de omzetting van de communautaire richtlijnen, hangt af van het onderwerp en van de interne organisatie van de lidstaat. Bovendien zijn bij de omzetting vaak verschillende bestuurlijke en/of gerechtelijke instanties betrokken. Dat geldt in nog sterkere mate voor staten met een federale of regionale structuur. Deze problemen zouden kunnen worden opgelost door in de lidstaten waar die nog niet bestaan, coördinatiecentra op te richten die als enige gesprekspartner voor de Commissie kunnen dienen, zowel voor omzettingssuggesties en zaken die verband houden met de toepassing van het Gemeenschapsrecht als voor de coördinatie met ministeries en lagere overheden. Deze "horizontale" gesprekspartners zouden het door de Commissie gewenste netwerk van contactpersonen kunnen vormen (zie de inleiding van punt 2). De uniforme organisatie die in bepaalde lidstaten al bestaat voor het voorzitterschap van de pakketvergaderingen, is een voorbeeld van hoe deze coördinatiecentra zouden kunnen werken.

Maatregelen
<ul style="list-style-type: none">• De Commissie is voornemens de "<i>pakketvergaderingen</i>" op grotere schaal te houden. Zij zal haar uiterste best doen de oprichting van coördinatiecentra voor de toepassing van het Gemeenschapsrecht in de lidstaten te bevorderen.• De diensten van de Commissie zullen in de maand waarin de richtlijn wordt goedgekeurd, contact opnemen met de betrokken lidstaten en "<i>technische bijstand</i>" aanbieden indien zich problemen voordoen bij de omzetting. Zij zullen zich bereid verklaren voorontwerpen van omzettingsmaatregelen te bestuderen en zo vaak als nodig is een pakketvergadering organiseren.• De diensten van de Commissie zullen in overleg met de nationale overheidsdiensten "<i>omzettingssuggesties</i>" opstellen.

2.2.3. *Verbetering van de mededeling van de omzettingsmaatregelen*

Tot nu toe zijn nooit duidelijke voorschriften vastgesteld voor de mededeling van de omzettingsmaatregelen: de lidstaten zijn alleen verplicht deze maatregelen mede te delen aan de Commissie. Er is al vaak op gewezen dat deze situatie leidt tot onnodige vertragingen en problemen¹⁷.

Bij het zoeken naar een doeltreffendere controle op de omzetting en op de conformiteit van de nationale omzettingsmaatregelen met het Gemeenschapsrecht, zouden voorschriften voor de mededeling van deze maatregelen moeten worden opgesteld en stelselmatig in elk voorstel voor een richtlijn worden opgenomen, samen met de verplichting een concordantietabel op te stellen.

¹⁷ Zoals het ten onrechte inleiden of voortzetten van een inbreukprocedure, moeilijk toegankelijke omzettingsmaatregelen, problemen bij de controle op de overeenstemming met het Gemeenschapsrecht.

De toegang tot het Gemeenschapsrecht en de controle op de conformiteit zullen ook gemakkelijker verlopen als de omzettingsmaatregelen elektronisch worden medegedeeld. Hieraan wordt gewerkt in het kader van het project "EULEX III", dat bedoeld is om de databanken van de officiële nationale publicaties met elkaar te verbinden via een portaal-site over het Gemeenschapsrecht.

Maatregelen

- De Commissie vermeldt in haar voorstellen voor richtlijnen dat:
 - de lidstaten verplicht zijn bij de mededeling van de omzettingsmaatregelen (op nationaal, regionaal en lokaal niveau) een "*concordantietabel*" toe te voegen;
 - de omzettingsmaatregelen standaard elektronisch moeten worden gemeld (*via het enig elektronisch formulier*);
 - het Secretariaat-generaal van de Commissie als centraal contactpunt moet worden beschouwd.
- De Commissie zal het "EULEX III"-project tot een goed einde brengen. Dit project is erop gericht de nationale databanken in een netwerk onder te brengen, zodat de omzettingsmaatregelen elektronisch kunnen worden medegedeeld.

2.3. Betere voorlichting aan het publiek over het Gemeenschapsrecht

Betere informatie aan het publiek of een grotere betrokkenheid bij het besluitvormingsproces zou de kwaliteit van de besluiten ten goede komen. Bovendien zou daar een preventieve werking van uitgaan ten aanzien van interpretatieproblemen of latere geschillen. Met dat doel geeft de Commissie persberichten uit over lopende inbreukprocedures, waarin informatie wordt verstrekt die behalve voor de klager ook nuttig kan zijn voor anderen met een soortgelijk probleem. De portaal-site over de toepassing van het Gemeenschapsrecht (zie punt 2.2.1), die gekoppeld zal worden aan de wetgevingsdatabank EUR-LEX, zal toegankelijk worden voor een groot publiek en actuele informatie verstrekken over de besluiten en de discussies over de toepassing van het Gemeenschapsrecht in de lidstaten.

Bovendien kunnen op verschillende communautaire beleidsterreinen specifieke voorzieningen worden getroffen om burgers te informeren en te betrekken bij de tenuitvoerlegging. Een goed voorbeeld van informatie en openheid over het beleid is het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. Over de twee eerste "pijlers" van dit verdrag, betreffende respectievelijk de toegang tot informatie en inspraak in besluitvorming, heeft de Commissie al voorstellen voor richtlijnen ingediend bij het Europees Parlement en de Raad¹⁸. De concrete

¹⁸ Voorstel tot herziening van Richtlijn 90/313/EG, waarvan artikel 6 de lidstaten verplicht gerechtelijk of bestuurlijk beroep mogelijk te maken wanneer de toegang wordt geweigerd. Voorstel voor een richtlijn

tenuitvoerlegging van deze richtlijnen door de lidstaten, na de goedkeuring door de wetgever, zou moeten worden geëvalueerd, om als voorbeeld te dienen voor eventuele andere communautaire beleidsterreinen.

Maatregel

- Op de portaalsite over de toepassing van het Gemeenschapsrecht zal in voor niet-juristen begrijpelijke taal algemene informatie te vinden zijn over de toepassing van en de toegang tot het Gemeenschapsrecht, met een link naar EUR-LEX.
- De tenuitvoerlegging van de Europese richtlijnen ter uitvoering van het Verdrag van Aarhus zal worden geëvalueerd vanuit het oogpunt van de informatie aan en de betrokkenheid van het publiek.

3. DE CONTROLE OP DE TOEPASSING VAN HET GEMEENSCHAPSRECHT EN DE VERVOLGING VAN INBREUKEN

Samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten om niet-naleving van het Gemeenschapsrecht te voorkomen, doet niets af aan het feit dat de Commissie tot taak heeft de toepassing van het Gemeenschapsrecht te controleren, inbreuken te vervolgen en zonodig een beroep wegens niet-nakoming in te stellen. In deze mededeling wordt uiteengezet op basis van welke *prioriteiten* de Commissie de verschillende bij het Verdrag ingestelde instrumenten (3.1) zo goed mogelijk denkt te beheren. Daarbij wordt ingegaan op de behandeling van klachten, een essentieel instrument voor het vaststellen van inbreuken (3.2) en op de noodzakelijke medewerking van de lidstaten bij het onderzoek (3.3). Tenslotte wordt de concrete vervolging van inbreuken behandeld, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen gevallen waarin de communautaire voorschriften die direct of indirect van toepassing zijn niet worden nageleefd (3.4) en gevallen van niet-mededeling en niet-verenigbaarheid van de omzettingsmaatregelen met het Gemeenschapsrecht (3.5).

3.1. Doeltreffend gebruik van de beschikbare instrumenten naar gelang van de ernst van de inbreuk

Krachtens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie beschikt de Commissie over een discretionaire bevoegdheid ten aanzien van inbreuken¹⁹, en is zij de enige instantie die beoordeelt of in verband met de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht beroep moet worden ingesteld. Ook de Europese ombudsman heeft, weliswaar met de kanttekening

van het Europees Parlement en de Raad tot voorziening in publieke inspraak met betrekking tot de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en tot wijziging van de Richtlijnen van de Raad 85/337/EEG en 96/61/EG. Zie COM(2000)839 def.

¹⁹ Arrest van 1 juni 1994, Commissie tegen Duitsland, zaak C-317/92, Jurispr. 1994, blz. I-2039; arrest van 10 mei 1995, Commissie tegen Duitsland, zaak C-422/92, Jurispr. 1995, blz. I-1097;

dat de Commissie er niet op willekeurige wijze gebruik van zou moeten maken²⁰, herhaaldelijk gewezen op deze discretionaire bevoegdheid²¹.

De taak van "*hoedster*" van de communautaire rechtsorde die de Commissie heeft op grond van artikel 211 van het EG-Verdrag, brengt mee dat zij de nodige interne organisatiemaatregelen moet treffen om haar taak overeenkomstig het Verdrag op doeltreffende en onpartijdige wijze uit te voeren.

De Commissie heeft in het Witboek over governance dan ook aangekondigd dat zij haar taak van controle en vervolging van inbreuken op doeltreffende en rechtvaardige wijze zal uitvoeren op basis van *prioriteitscriteria* die een indicatie geven van de ernst van de mogelijke of aangetoonde niet-naleving van de wetgeving²². Deze criteria, die een verdere uitwerking vormen van het in het Witboek beschreven kader, vloeien voort uit de opgedane ervaring. Volgens deze criteria moeten als ernstig worden beschouwd, ongeacht de vraag of het gaat om vermoedelijke inbreuken (bijvoorbeeld naar aanleiding van klachten) of geconstateerde inbreuken:

a) inbreuken die de grondslagen van de rechtsgemeenschap aantasten:

- inbreuken op het primaat en de uniforme toepassing van het Gemeenschapsrecht (hierbij gaat het om systematische inbreuken die bijvoorbeeld het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie belemmeren, die het de nationale rechter onmogelijk maken om het primaat van het Gemeenschapsrecht in acht te nemen of die bestaan in het ontbreken van beroepsmogelijkheden op nationaal niveau; voorbeelden van dit laatste soort inbreuken zijn niet-toepassing van de richtlijn inzake beroepsprocedures in een lidstaat of een nationale jurisprudentie die niet in overeenstemming is met het Gemeenschapsrecht zoals uitgelegd door het Hof van Justitie);

- schendingen van de mensenrechten en de in het materiële Gemeenschapsrecht verankerde fundamentele vrijheden die de daadwerkelijke uitoefening van deze vrijheden in het gedrang kunnen brengen (bijvoorbeeld: ernstige inbreuk op de uitoefening van het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal, inbreuk op de uitoefening van het stemrecht van de Europese burgers, weigering van toegang tot het arbeidsproces of de sociale rechten die uit het Gemeenschapsrecht voortvloeien, aantasting van de menselijke gezondheid, aantasting van het milieu die gezondheidsproblemen bij de mens kan veroorzaken);

- ernstige inbreuken op de financiële belangen van de Gemeenschappen (achterwege laten van maatregelen ter bestrijding van fraude met gevolgen voor de communautaire begroting, schending van het Gemeenschapsrecht bij een actie die financiële steun uit de communautaire begroting ontvangt²³).

²⁰ Kritische opmerkingen betreffende de klacht van P.S. Emfietzoglou- Mecedonian Metro Joint Venture (ref. 995/98/OV).

²¹ Zie het onderzoek op initiatief van de Europese ombudsman van 1997 naar de administratieve procedures van de Commissie voor de behandeling van klachten betreffende inbreuken van lidstaten op Gemeenschapsrecht.

²² Witboek over Europese governance, blz. 49: Prioriteiten bij de behandeling van eventuele schendingen van de gemeenschapswetgeving.

²³ In dergelijke gevallen zal de Commissie overeenkomstig het nieuwe Financieel Reglement dat vanaf januari 2003 van toepassing is, verplicht zijn de financiële bijstand voor de betrokken actie op te schorten.

b) inbreuken die de doeltreffende werking van de communautaire rechtsorde belemmeren:

- aantasting van een exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie, bijvoorbeeld op het gebied van de handelspolitiek; ernstige belemmering van de tenuitvoerlegging van gemeenschappelijk beleid;

- herhaling van een inbreuk in dezelfde lidstaat in een bepaalde periode of ten aanzien van hetzelfde instrument van het Gemeenschapsrecht; hierbij gaat het vooral om gevallen van systematische onjuiste toepassing die aan het licht komen door een reeks gerichte klachten van particulieren of door voorafgaande controles van de Commissie;

- inbreuken met een grensoverschrijdend karakter, wanneer hierdoor de uitoefening van de rechten van de Europese burgers wordt bemoeilijkt;

- niet-nakoming van een arrest van het Hof van Justitie tegen een lidstaat in een zaak die door de Commissie aanhangig is gemaakt wegens niet-toepassing van het Gemeenschapsrecht (procedure van artikel 228 EG).

c) inbreuken die bestaan in niet-omzetting of niet-verenigbaarheid van de omzetting van richtlijnen, omdat zij de facto een groot aantal burgers de toegang tot het Gemeenschapsrecht kunnen onthouden en een potentiële bron van vele gevallen van niet-nakoming vormen.

De bovengenoemde criteria zullen de Commissie helpen *optimaal gebruik te maken van de diverse instrumenten waarmee zo snel mogelijk een verdragsconforme situatie kan worden bewerkstelligd*. De controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht en de vervolging van inbreuken door de Commissie heeft immers niet als doel een lidstaat te "bestrafen", maar om ervoor te zorgen dat het Gemeenschapsrecht correct wordt toegepast.

Concreet wil dit zeggen dat *onmiddellijk de procedure wegens niet-nakoming wordt ingeleid* wanneer tijdens het onderzoek blijkt dat een inbreuk aan de prioriteitscriteria voldoet, *tenzij de inbreuk op een andere wijze sneller kan worden verholpen*. Voor de andere, minder prioritaire gevallen worden de aanvullende instrumenten gebruikt waarop in de onderstaande punten nader wordt ingegaan; dit wil echter niet zeggen dat in deze gevallen geen beroep wegens niet-nakoming meer kan worden ingesteld. Aldus zal worden tegemoetgekomen aan de roep om doeltreffendheid - sneller en doeltreffender optreden, ook in gevallen waarin de procedure wegens niet-nakoming niet het geschiktste instrument is - terwijl tegelijkertijd wordt gezorgd voor gelijke behandeling van de lidstaten en de diverse kanalen waarlangs vermoede inbreuken aan het licht komen (klachten, ambtshalve ontdekte gevallen, door het Europees Parlement of de Europese Ombudsman aan de orde gestelde gevallen).

Ter gelegenheid van de behandeling van het *jaarverslag over de toepassing van het Gemeenschapsrecht* door de Commissie zal de toepassing van de evaluatiecriteria worden geëvalueerd. Het jaarverslag zal in juni door de Commissie worden besproken. Het zal duidelijkheid verschaffen over de verdere uitvoering van de toetsing aan het Gemeenschapsrecht en de vervolging van inbreuken; er zal lering uit kunnen worden getrokken wat betreft de kwaliteit van de wetgeving zelf. Met de conclusies van het jaarverslag zal ook rekening worden gehouden tijdens de goedkeuring van het jaarlijkse werkprogramma in september van elk jaar. Deze conclusies zullen worden gepresenteerd tijdens het openbare debat in de plenaire vergadering van het Parlement.

Maatregelen

- De Commissie zal zich baseren op de prioriteitscriteria met betrekking tot de ernst van inbreuken om de instrumenten te kiezen waarmee zij kan zorgen voor een snelle en

rechtvaardige uitvoering van haar maatregelen inzake controle en vervolging van inbreuken, in een open dialoog met de burgers en de lidstaten.

- De toepassing van de prioriteitscriteria zal elk jaar worden geëvalueerd bij de bespreking van het verslag over de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht.

3.2. Klachten en het belang daarvan voor de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht

Zoals de Commissie meermaals heeft benadrukt, vormen klachten een essentieel middel om inbreuken op het Gemeenschapsrecht op te sporen.

Het aantal ontvangen klachten is van 1996 tot 1999 duidelijk gestegen, maar in 2000 gedaald. In 2001 vond weer een stijging ten opzichte van 2000 plaats, maar het aantal klachten bleef onder de piek van 1999²⁴.

Hoewel klachten de voornaamste bron van geregistreerde inbreukdossiers vormen, leiden zij slechts tot een zeer beperkt aantal *aanmaningen*. In 2001 leidde slechts 7% van de door de Commissie geregistreerde klachten tot een aanmaning en 1% tot een *met redenen omkleed advies*²⁵ (zie blz. 4). Er vindt dus een doeltreffende schifting van de geregistreerde klachten plaats om waar nodig actie te ondernemen en de inbreuken op het Gemeenschapsrecht snel te verhelpen²⁶; in een groot aantal gevallen is het onderzoek van een klacht voldoende om de lidstaten ertoe aan te zetten de inbreuk te verhelpen.

In een mededeling aan de Ombudsman en het Europees Parlement betreffende betrekkingen met de klager inzake inbreuken op het Gemeenschapsrecht [COM(2002)141 def.] heeft de Commissie bevestigd dat zij alle van burgers afkomstige klachten wil behandelen door waar nodig op te treden tegen de gemelde inbreuk. Bij de registratie van de door de Commissie ontvangen klachten wordt geen selectie toegepast, maar welk gevolg aan deze klachten wordt gegeven, wordt bepaald aan de hand van de in punt 3.1. genoemde criteria en de mogelijkheid om ze langs andere weg te behandelen. Om de vervolging doeltreffender te maken, zal de Commissie de klachten die naar aanleiding van dezelfde schending van de Europese wetgeving zijn ingediend, in één inbreukprocedure behandelen.

Meer in het algemeen moeten de contacten met de klagers in overeenstemming zijn met de *bestuurlijke gedragscode* van de Commissie. In de geest van deze code heeft een klager die zicht tot de Commissie wendt, het recht een antwoord te ontvangen dat aan zijn verwachtingen beantwoordt, zelfs als deze niet stroken met de bevoegdheden van de Commissie.

Het gebeurt namelijk vaak dat een burger geen inbreuk aangeeft, maar gewoon om praktisch advies vraagt. Het komt ook vaak voor dat klagers zich tot de Commissie wenden om in verband met een inbreuk op het Gemeenschapsrecht een financiële vergoeding te verkrijgen,

²⁴ De in 2001 geconstateerde piek houdt verband met het feit dat, gezien het advies in het dossier over de metro van Thessaloniki waarin de Ombudsman oordeelt dat sprake is van wanbeheer, in dat jaar is besloten om alle uit de samenleving afkomstige post met betrekking tot het Gemeenschapsrecht als klacht te registreren, ongeacht de haalbaarheid van een mogelijk onderzoek, totdat de codificatie van de regels inzake de behandeling van klachten is goedgekeurd [COM(2002)141].

²⁵ Zie 19e jaarlijks verslag over de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht, bijlage 2.

²⁶ Wat de aanleiding voor inbreukprocedures betreft (zie 19e verslag over de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht, bijlage 1), blijkt dat het aantal naar aanleiding van een klacht ingeleide procedures lager is dan het aantal op initiatief van de diensten van de Commissie ingeleide procedures ("*ambtshalve ontdekte gevallen*"), behalve in 2001. Indien ook de gevallen van niet-mededeling in aanmerking worden genomen, vormen de naar aanleiding van klachten ingeleide procedures de minderheid. In het stadium van het met redenen omklede advies is het aantal naar aanleiding van klachten ingeleide procedures lager dan het aantal procedures in ambtshalve ontdekte gevallen, gevallen van niet-mededeling buiten beschouwing gelaten.

die alleen door de nationale rechter kan worden toegekend. Voorts gebeurt het vaak dat klagers zich tot de Commissie wenden om aanpassing te verkrijgen van een bepaling van nationaal recht waarvoor de Gemeenschap niet bevoegd is.

De uit de gedragscode voortvloeiende antwoordplicht moet worden gebruikt om de burger een zorgvuldig en uitvoerig antwoord met nuttige praktische adviezen (bv. beroepsmogelijkheden op nationaal niveau, voorwaarden waaraan moet worden voldaan om schadevergoeding te verkrijgen enz.) te geven. Aangezien het niet de taak van de Commissie is om als advocaat van een van de partijen op te treden, zorgt zij ervoor dat haar antwoorden neutraal en objectief blijven. De portaalsite die toegang geeft tot het Gemeenschapsrecht, bevat nuttige informatie en verwijzingen op dit gebied.

Maatregelen

- De klagers worden in duidelijke taal op de hoogte gehouden van het gevolg dat aan hun klacht wordt gegeven, zoals is toegezegd in de mededeling aan de Ombudsman en het Europees Parlement. Met name de motiveringen van de beslissingen inzake onderzoek naar een inbreuk worden helder en ondubbelzinnig geformuleerd.
- Er wordt een duidelijk administratief onderscheid gemaakt tussen post die aanleiding kan geven tot het inleiden van een inbreukprocedure en andere post. Alle post wordt behandeld in overeenstemming met de bestuurlijke gedragscode.

3.3. Betere samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie bij het onderzoek in inbreukprocedures (strikte toepassing van artikel 10 EG)

Er moet worden gezorgd voor voortdurende samenwerking tussen de Commissie en de nationale overheidsdiensten, aangezien deze samenwerking essentieel is voor een doeltreffende controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht. Met een dergelijke samenwerking kan sneller het gewenste resultaat worden bereikt: dat de lidstaat zich schikt naar het Gemeenschapsrecht.

Bij het onderzoek in inbreukprocedures is het vaak moeilijk alle gegevens over de inbreuk te vergaren omdat nationale overheidsdiensten op alle niveaus geen of onvoldoende medewerking verlenen, hetgeen leidt tot aanzienlijke vertraging. De reeds voorgestelde coördinerende instanties (zie punt 2.2.2.) moeten op dit gebied een nuttige rol spelen.

Aangezien de procedure een contradictoir karakter heeft, blijft het soms nodig dat de lidstaat worden gewezen op zijn verplichting tot loyale samenwerking die voortvloeit uit artikel 10 van het EG-Verdrag. Bij duidelijke en aanhoudende slechte wil van de lidstaat is een inbreukprocedure wegens schending van artikel 10 EG onvermijdelijk. Om doeltreffend te zijn moet deze procedure gericht zijn (bv. door alle inbreuken van dezelfde lidstaat in een bepaalde sector te omvatten), beperkt zijn tot maximaal vier maanden tussen aanmaning en aanhangigmaking en moet er passende bekendheid aan worden gegeven.

Maatregelen

- Wanneer de lidstaten niet de nodige maatregelen treffen om de nakoming van hun verplichtingen of de vervulling van de taak van de Commissie te verzekeren, en met name wanneer de betrokken lidstaat onvoldoende medewerking verleent bij de inbreukprocedure, zal systematischer en sneller gebruik worden gemaakt van artikel 10 EG, in combinatie met de andere betrokken Verdragsbepalingen.
- In gevallen die zich daartoe lenen, kan deze procedure worden aangevuld door een door het bevoegde Commissielid en/of de voorzitter van de Commissie rechtstreeks tot de lidstaat gericht verzoek.

3.4. Zorgen voor een betere naleving van het Gemeenschapsrecht

Over het algemeen bestaat de niet-naleving van het Gemeenschapsrecht in schending van het Verdrag, verordeningen, beschikkingen en besluiten dan wel in onjuiste toepassing van de richtlijnen. Deze laatste situatie leidde in 2001 het vaakst tot aanmaningen, met redenen omklede adviezen en aanhangigmakingen naar aanleiding van klachten (de meerderheid van de gevallen) dan wel in ambtshalve ontdekte gevallen. Situaties van niet-mededeling of niet-verenigbaarheid van de teksten ter omzetting van richtlijnen in nationaal recht worden apart behandeld (punt 3.5).

Volgens het witboek over Europese governance zijn de lidstaten en de Europese instellingen samen verantwoordelijk voor een betere toepassing van het Gemeenschapsrecht, ook al is het uiteindelijk de Commissie die de goede toepassing ervan moet waarborgen. Zo is ingegaan op de rechtstreekse verantwoordelijkheden van de nationale rechters en de buitengerechtelijke manieren waarop binnen de staten inbreuken kunnen worden verholpen, om vervolgens te komen tot de voorwaarden voor doeltreffender controlemaatregelen van de Commissie. Hier zal voor de omgekeerde volgorde worden gekozen om aan te tonen dat deze manieren elkaar aanvullen: de instrumenten die de procedure wegens niet-nakoming aanvullen, moeten door de Commissie ten uitvoer worden gelegd om een inbreuk snel te verhelpen, zonder dat dit betekent dat in een individueel geval van schade onmiddellijk schadevergoeding wordt toegekend; om deze schadevergoeding te verkrijgen kan de burger gebruik maken van buitengerechtelijke instrumenten of zich rechtstreeks tot de nationale rechter wenden.

a) Instrumenten die de procedure wegens niet-nakoming aanvullen

Voor de behandeling van gevallen van niet-naleving van het Gemeenschapsrecht bestaat een aantal *aanvullende* instrumenten waarmee snel en doeltreffend kan worden opgetreden. De Commissie kan te allen tijde een procedure wegens niet-nakoming inleiden met betrekking tot een dossier dat in het kader van een aanvullend instrument wordt onderzocht. Gezien de positieve resultaten die zijn behaald, moeten deze instrumenten vaker worden gebruikt, ook in andere sectoren van het Gemeenschapsrecht. In het jaarverslag over de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht worden het gebruik van deze instrumenten en de behaalde resultaten behandeld.

Het gaat om de volgende aanvullende instrumenten:

- (1) Bij talrijke en herhaalde overtreding van de communautaire regels in een bepaalde sector zijn *brede onderhandelingen* met de betrokken lidstaat soms doeltreffender dan een inbreukprocedure²⁷.
- (2) Het probleemoplossingsnetwerk "SOLVIT"²⁸ heeft zijn nut bewezen op het gebied van de interne markt. Een aanbeveling van de Commissie²⁹ stelt de werkbeginselen van de SOLVIT-centra vast, alsmede hun respectieve bevoegdheden en de termijnen waarbinnen de gevallen moeten worden opgelost (in principe 10 weken). Dit netwerk is gemoderniseerd naar aanleiding van een evaluatie van de Commissie waarin de manieren werden beschreven³⁰ waarop dit netwerk kon worden omgevormd tot een echt communautair instrument voor de buitengerechtelijke oplossing van dagelijkse problemen in verband met de tenuitvoerlegging van de interne markt³¹. Bepaalde klachten die geen betrekking hebben op onverenigbaarheid tussen het nationale recht en het Gemeenschapsrecht, kunnen door het SOLVIT-netwerk worden behandeld.
- (3) De *pakketvergaderingen* vormen, zoals reeds is vermeld, een instrument voor voortdurende dialoog en samenwerking tussen de Commissie en de bevoegde autoriteiten van een lidstaat om een "pakket" dossiers te onderzoeken en zonder juridische procedures naar oplossingen te zoeken. Deze vergaderingen zijn een concreet uitvloeisel van het subsidiariteitsbeginsel, want zij hebben ook een opvoedkundige taak ten opzichte van de nationale (maar ook de regionale en lokale) autoriteiten.
- (4) Voor de toepassing van richtlijnen die voor een zeer groot aantal communautaire burgers rechten hebben doen ontstaan en die een behandeling en concrete oplossingen van geval tot geval vergen³², kunnen *ad-hoc-contactpunten* nuttig zijn.

²⁷ Bijvoorbeeld de problemen bij de grensoverschrijdende registratie van voertuigen; in dit geval konden de moeilijkheden die particulieren bij de registratie telkens weer ondervonden, worden opgelost dankzij dergelijke onderhandelingen met de betrokken nationale autoriteiten, aangevuld door een interpretatieve mededeling.

²⁸ "*Effectieve probleemoplossing in de interne markt*", mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, COM (2001)702 van 27 november 2001.

²⁹ Aanbeveling van de Commissie van 7.12.2001 betreffende beginselen voor het gebruik van SOLVIT, het netwerk voor probleemoplossing in de interne markt.

³⁰ "*Effectieve probleemoplossing in de interne markt*", mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, COM (2001)702 van 27 november 2001.

³¹ Er zijn vele voorlichtingsactiviteiten om het SOLVIT-netwerk beter bekend te maken bij de Europese burger en bij tussenpersonen die kennis kunnen hebben van gevallen van onjuiste toepassing die bij het SOLVIT-netwerk kunnen worden gemeld. Sinds 22 juli 2002 kunnen de SOLVIT-centra (een centrum per lidstaat) dankzij een gebruiksvriendelijke on-linedatabank de details van de bij hen gemelde gevallen registreren en informatie uitwisselen.

³² Een treffend voorbeeld op het gebied van de interne markt is de erkenning van diploma's. Het gaat om een systeem van contactpunten of coördinateurs die verantwoordelijk zijn voor de toepassing van de richtlijnen met betrekking tot gereguleerde beroepen, waartoe de Europese burgers zich kunnen wenden indien een lidstaat de rechten die zij krachtens het Gemeenschapsrecht hebben, niet erkent. Het recente voorstel voor een richtlijn met betrekking tot beroepskwalificaties, dat vijftien geldende richtlijnen betreffende gereguleerde beroepen codificeert en vereenvoudigt, bevat regels met

- (5) De oprichting van *onafhankelijke en gespecialiseerde nationale autoriteiten* vergemakkelijkt in sommige gevallen de taak van de Commissie als hoedster van het Verdrag³³.

b) *Buitengerechtelijke oplossing van inbreuken*

De aandacht van de betrokken partijen moet ook worden gevestigd op de mogelijkheden die op nationaal niveau bestaan voor buitengerechtelijke oplossingen van inbreuken op het Gemeenschapsrecht, zoals de inschakeling van een lokale, regionale of nationale ombudsman. In haar witboek over governance heeft de Commissie de lidstaten trouwens voortgesteld de bestaande nationale of regionale ombudsmannen en bemiddelaars in netwerken³⁴ te laten opereren. Sommige van hen zouden een specifieke opleiding inzake de behandeling van klachten op het gebied van milieu en de bescherming van de gezondheid kunnen krijgen.

c) *Inschakeling van de nationale rechter*

Elke burger heeft de mogelijkheid om de nationale rechter in te schakelen, die in eerste instantie bevoegd om kennis te nemen van geschillen met betrekking tot het Gemeenschapsrecht. Deze mogelijkheid zou door de Europese instellingen en door de lidstaten zelf beter kunnen worden benut in overeenstemming met het beginsel van loyale samenwerking.

Twee wetgevingsinitiatieven van de Commissie ter zake moeten worden vermeld:

- het "voorstel voor een richtlijn van de Raad tot verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende zaken, door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand en andere financiële aspecten van civiele procedures"³⁵.
- de toekomstige voorstellen voor richtlijnen betreffende de toegang tot de rechter, opgesteld overeenkomstig het Verdrag van Aarhus; deze voorstellen, die door de Commissie worden voorbereid, bevatten bepalingen inzake de toegang tot de rechter voor niet-gouvernementele organisaties bij milieugeschillen.

Op bepaalde gebieden waar zich bij de toepassing van het Gemeenschapsrecht vele geschillen voordoen, zoals milieu, zou de inschakeling van de nationale rechter doeltreffender moeten gebeuren dan nu het geval is. De Commissie zou dus wetgevingsinitiatieven moeten opstellen om deze toegang te vergemakkelijken.

betrekking tot deze contactpunten en bepaalt dat zij de Commissie binnen twee maanden na ontvangst van de behandelde gevallen in kennis moet stellen.

³³ Bijvoorbeeld de onafhankelijke nationale autoriteiten op het gebied van mededinging, gegevensbescherming en overheidsopdrachten die sommige lidstaten hebben opgericht. Een soortgelijke bijdrage wordt geleverd door de nationale en regionale ombudsmannen waarover de meeste lidstaten beschikken.

³⁴ Zie vorige voetnoot.

³⁵ COM(2002)13 def. van 18.1.2002. Deze richtlijn moet voor eind december 2002 formeel worden goedgekeurd.

Maatregelen

- De Commissie bevordert in samenwerking met de lidstaten en afhankelijk van de bijzondere kenmerken van elke sector de ontwikkeling van aanvullende systemen voor de behandeling van gevallen van niet-naleving van het Gemeenschapsrecht. Wanneer een dossier dat niet aan de *prioriteitscriteria* voldoet (zie 3.1), snel en doeltreffend kan worden behandeld via aanvullende mechanismen, verdient dit de voorkeur.
- De Commissie overweegt de goedkeuring van een voorstel voor een richtlijn die op communautair niveau de derde pijler van het Verdrag van Aarhus ten uitvoer legt, en zij onderzoekt de mogelijkheid voor een aanvullend initiatief dat dient om in de lidstaten buitengerechtelijke mechanismen voor het onderzoek van klachten in te voeren.

3.5 Verbetering van de communicatie en controle op de conformiteit van de nationale uitvoeringsmaatregelen

In het specifieke geval van richtlijnen kan de inbreuk een gevolg zijn van te late omzetting; de burgers zijn dan volledig verstoken van de voordelen ervan, behalve indien het een richtlijn met "rechtstreekse werking" betreft. De inbreuk kan eveneens het gevolg zijn van het feit dat de omzettingsmaatregelen niet in overeenstemming zijn met de communautaire richtlijn; in dit geval zijn vele toepassingsproblemen te verwachten. Bij de inbreukprocedure wordt onderscheid gemaakt tussen deze twee situaties.

3.5.1. *Snellere mededeling van de ontbrekende omzettingsmaatregelen*

Na het verstrijken van de uiterste omzettingsdatum vindt, hoewel de contacten tussen de diensten van de Commissie en de lidstaten moeten worden voortgezet, automatisch vervolging plaats van inbreuken wegens niet-mededeling van nationale omzettingsmaatregelen.

Om de uniforme toepassing van het Gemeenschapsrecht beter te kunnen waarborgen heeft de Commissie in 1990 bijzondere interne voorschriften vastgesteld waardoor zij stelselmatig de mededeling van de omzetting van de richtlijnen kan controleren.

Dit systeem houdt in dat het lid van de Commissie dat verantwoordelijk is voor het desbetreffende beleidsterrein, evenals de Voorzitter, bevoegd zijn om de lidstaten die de richtlijnen niet vóór het verstrijken van de uiterste termijn hebben omgezet en die hun nationale omzettingsmaatregelen niet aan de Commissie hebben meegedeeld, een aanmaningsbrief te sturen. Aangezien dit systeem zijn waarde heeft bewezen zou het ook bij het uitblijven van een antwoord (en/of bij een geografisch gedeeltelijke mededeling) van de lidstaat kunnen worden toegepast in de fase van het met redenen omkleed advies wegens niet-mededeling. In deze gevallen bestaat de inbreuk immers louter in de overschrijding van de omzettingstermijn of van de termijn voor de beantwoording van de aanmaningsbrief, en blijft de inhoud ervan volledig buiten beschouwing. Deze bespoediging van de procedure moet de Commissie in staat stellen de betrokken lidstaten binnen zes maanden na de aanmaning voor het Hof van Justitie te dagen.

De situatie met betrekking tot de omzetting van de richtlijnen waarvan de uiterste omzettingsdatum is bereikt, kan worden geraadpleegd op de databank "Asmodée II" die betrekking heeft op de uitvoering van de richtlijnen. Een systeem van elektronische kennisgeving van de lidstaten wordt momenteel ontwikkeld.

De Commissie zal de mogelijkheid onderzoeken om elektronische uitwisseling van gegevens met de lidstaten te ontwikkelen in het kader van procedures die wegens niet-mededeling zijn ingeleid.

Maatregelen

- De Commissie is voornemens de contacten met de lidstaat bij omzettingsproblemen voort te zetten zonder evenwel de lopende inbreukprocedure op te schorten.
- Het systematische karakter van de controle op de omzetting wanneer een reactie van de lidstaat op de aanmaningsbrief uitblijft, zal worden verbeterd door de procedure tot machtiging van leden van de Commissie ook in het stadium van het met redenen omkleed advies toe te passen. Het besluit om de zaak naar het Hof te verwijzen wordt dan binnen zes maanden na deze aanmaning genomen.
- De elektronische uitwisseling van gegevens tussen de Commissie en de lidstaten zal worden uitgebreid.

3.5.2 De omzettingsteksten sneller in overeenstemming brengen

De non-conformiteit van nationale maatregelen tot omzetting van een richtlijn kan ofwel na onderzoek van de diensten van de Commissie, ofwel naar aanleiding van klachten aan het licht komen. Dankzij de rechtspraak van het Hof van Justitie, waarin wordt erkend dat niet- of slecht-omgezette richtlijnen een verticale rechtstreekse werking hebben³⁶, kan dit probleem gedeeltelijk worden opgelost. Deze jurisprudentie ontheft de Commissie evenwel niet van haar controletaak.

Inbreuken wegens non-conformiteit zullen door de Commissie prioritair worden behandeld (zie punt 3.1, criteria inzake de voorrang naar gelang van de zwaarte van de inbreuk). Doordat deze inbreuken immers de beginselen inzake het primaat en de uniforme toepassing van het Gemeenschapsrecht schenden, beletten zij burgers en marktdeelnemers om van de individuele rechten gebruik te maken die het Gemeenschapsrecht hun biedt. Aangezien de risico's die verbonden zijn aan de niet-overeenstemming van de nationale omzettingsmaatregelen groter worden naarmate het aantal lidstaten toeneemt, zal de Commissie zich er met het oog op de uitbreiding, op toeleggen deze te voorkomen (zie punt 2.2.3 met het gebruik van de "concordantietabellen") of in een vroeg stadium op te sporen.

De Commissie stelt momenteel, op verzoek van het Europees Parlement, voor bepaalde richtlijnen reeds *uitvoeringsverslagen* op. Voor de opstelling van deze verslagen dienen de omzettingsmaatregelen en -technieken in alle lidstaten aan een algemeen onderzoek te worden

³⁶ Wanneer de bepalingen van een richtlijn inhoudelijk onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, kunnen particulieren zich hierop beroepen jegens een lidstaat wanneer deze de richtlijn niet binnen de vastgestelde termijnen heeft omgezet of deze onjuist heeft omgezet, zelfs wanneer de termijn voor het instellen van beroep volgens het nationale recht is verstreken (arrest van 25.7.1991, C-208/90, *Emmott t. Minister for Social Welfare en Attorney General*, *Jurispr.* 1991, blz. I-4269).

onderworpen. Dit vormt een goede gelegenheid om niet alleen onjuiste omzettingen op te sporen, maar ook om moeilijkheden bij de omzetting te traceren. Wanneer de omzetting van bepaalde communautaire voorschriften in nationaal recht herhaaldelijk op problemen stuit, zal de Commissie zich hierover buigen en passende oplossingen voorstellen, en eventueel van haar recht van initiatief gebruikmaken.

Maatregelen

- De Commissie beschouwt de bestrijding van inbreuken wegens non-conformiteit als een van de belangrijkste taken die zij als hoedster van het Verdrag moet vervullen. Deze inbreuken zullen stelselmatig en op korte termijn worden vervolgd.
- In bepaalde sectoren zullen systematisch verslagen inzake de uitvoering van richtlijnen worden opgesteld. Deze zullen aan het Europees Parlement worden toegezonden.
- Indien zich bij de toepassing van een en dezelfde richtlijn herhaaldelijk moeilijkheden voordoen zal de Commissie, om de oorzaak hiervan weg te nemen, ook het vaststellen van wetgeving in overweging nemen.

4. DE HERHALING VAN INBREUKEN VOORKOMEN

In haar hoedanigheid van "hoedster van het Verdrag" moet de Commissie tevens alle dienstige maatregelen nemen om de herhaling of voortzetting van inbreuken te voorkomen. Het Verdrag biedt de Commissie de mogelijkheid om het Hof van Justitie te verzoeken een lidstaat die de maatregelen ter uitvoering van het eerste arrest van het Hof niet heeft genomen, de betaling van een forfaitaire som of een dwangsom op te leggen (artikel 228 EG)³⁷. Het instellen van vervolging in dergelijke situaties vormt een van de prioriteiten van de Commissie (zie punt 3.1), maar er is geen algemene sanctie voor schending van het Gemeenschapsrecht, en evenmin bestaat er een sanctie waarmee herhaling van de vastgestelde inbreuk in het kader van het EG-Verdrag kan worden voorkomen.

Toch biedt de inbreukprocedure zelf de mogelijkheid om het gevaar van herhaling te beperken. Het gaat erom van de lidstaat concrete minimumgaranties inzake niet-herhaling te verkrijgen wanneer het niet mogelijk is een inbreuk te beëindigen omdat deze reeds heeft plaatsgevonden op het moment waarop de lidstaat besluit met het standpunt van de Commissie in te stemmen (bijvoorbeeld wanneer een overheidsopdracht reeds is gegund, en de werken reeds zijn uitgevoerd terwijl van de uitvoerder in strijd met het Gemeenschapsrecht een invoervergunning is geëist en verkregen) zoals: a) de erkenning van de betrokken lidstaat dat de inbreuk is gepleegd; b) de toezegging van de lidstaat dat hij een pro-actief preventie- en voorlichtingsbeleid zal voeren (door bijvoorbeeld de betrokken autoriteiten, en met name

³⁷ Wat de modaliteiten en de wijze van berekening van de dwangsom betreft heeft de Commissie verklaard de voorkeur te geven aan een forfaitair bedrag (PB C 63 van 28.2.1997, blz. 2 tot en met 4).

lokale autoriteiten, de nodige "instructies" te geven opdat deze een verdragsbepaling of een bepaling van afgeleid recht correct uitleggen en toepassen).

De Commissie overweegt eveneens een verzamelbundel te publiceren die bepaalde typologieën van vastgestelde en beëindigde inbreuken bevat (zonder de betrokken lidstaten met naam te noemen) om de voorlichting van de burgers en de marktdeelnemers inzake hun rechten te verbeteren, maar ook om de nationale autoriteiten (zowel op centraal als op lokaal niveau) beter in te lichten over de correcte toepassing van het Gemeenschapsrecht.

Per slot van rekening is een van de meest doeltreffende manieren om herhaling of voortzetting van een inbreuk te voorkomen ten aanzien waarvan het Hof van Justitie reeds arrest heeft gewezen, de voorlichting van de burgers over het recht op schadeloosstelling waarin de rechtspraak van het Hof voorziet³⁸. Deze rechtspraak biedt namelijk de mogelijkheid om de schending van het Gemeenschapsrecht of de niet-omzetting van richtlijnen door de nationale rechter te laten bestraffen met schadevergoeding en intresten. Deze jurisprudentie en de positieve gevolgen ervan voor justitiabelen die door de niet-naleving van het Gemeenschapsrecht in een lidstaat zijn benadeeld, zijn thans wel in juridische beroepskringen bekend, maar dit geldt niet noodzakelijkerwijs voor burgers of marktdeelnemers.

De Commissie zal er derhalve in de persmededelingen die naar aanleiding van de beëindiging van belangrijke inbreukprocedures worden gepubliceerd, aan herinneren dat deze afsluiting geen afbreuk doet aan de rechten van benadeelde particulieren noch aan de mogelijkheid om bij de nationale rechter schadeloosstelling te eisen. Zij zal een interpretatieve mededeling publiceren over het recht op de vergoeding van schade welke het gevolg is van schending van het Gemeenschapsrecht door een lidstaat.

Maatregelen

- De Commissie zal een procedure naar aanleiding van een inmiddels herstelde inbreuk slechts afsluiten indien de lidstaat toezeggingen doet en maatregelen neemt waarmee herhaling van de inbreuk wordt voorkomen.
- Zij zal een bundel publiceren die een typologisch overzicht bevat van bepaalde geconstateerde en beëindigde inbreuken.
- In de persmededelingen betreffende de beëindiging van belangrijke inbreukprocedures zullen de mogelijkheden worden vermeld die voor benadeelde burgers openstaan om de zaak bij de nationale rechter aanhangig te maken. Er zal een informatieve mededeling worden gepubliceerd over het recht op schadeloosstelling.

³⁸ Reeds in 1960 oordeelde het Hof van Justitie in zijn arrest *Humblet* (arrest van 16 december 1960, *Humblet t. Belgische Staat*, C-6/60, Jurispr. 1960, blz. 1125.), dat indien het "vaststelt, dat een wetgevende of administratieve handeling, afkomstig van de organen van een lidstaat, in strijd is met het Gemeenschapsrecht, deze staat (...) verplicht is zowel de betrokken handeling ongedaan te maken als de daardoor veroorzaakte onwettige gevolgen te herstellen". In zijn rechtspraak in de zaak *Francovich*, (arrest van 19 november 1991, *Francovich e.a. t. Italië, gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90*, Jurispr. 1991, blz. I-5357) heeft het Hof van Justitie opnieuw bevestigd dat een particulier kan verzoeken om vergoeding van de schade die is veroorzaakt door de schending van het Gemeenschapsrecht door een lidstaat. In dit geval ging het om de niet-omzetting door Italië van Richtlijn 80/987/EG betreffende de bescherming van werknemers bij insolventie van de werkgever. Het arrest *Brasserie du Pêcheur* van 5 maart 1996 (arrest van 5 maart 1996, *Brasserie du pêcheur t. Bundesrepublik Deutschland & The Queen t. Secretary of State for Transport*, ex parte: Factortame e.a., Jurispr. 1996, blz. I-1029) heeft de beginselen van het arrest *Francovich* bevestigd en uitgebreid.

5. CONCLUSIES EN SLOTBEPALINGEN

De acties die de Commissie voor ogen staan om de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht te verbeteren lijken bescheiden, zoals alle maatregelen die betrekking hebben op de uitvoering. Zij zijn echter afdoend. Een goede toepassing van de wetgeving, een daadwerkelijke naleving van de bepalingen van die wetgeving vormen belangrijke voorwaarden voor vertrouwen: wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten, die verzekerd zijn van een eerlijke controle op de naleving van de wetgeving, en vertrouwen van de burgers in het vermogen van de Unie om respect af te dwingen.

In het licht van de uitbreiding is het nog belangrijker dat aan deze voorwaarden wordt voldaan. Denk bijvoorbeeld slechts aan het feit dat in de toekomst de homogeniteit van 25 nationale maatregelen tot omzetting van een en dezelfde communautaire richtlijn moet worden gewaarborgd. Hiervoor zullen ongetwijfeld zowel op het niveau van de Unie als van de lidstaten meer middelen moeten worden uitgetrokken dan thans het geval is. Op de korte termijn wil de Commissie, met de onderhavige mededeling, een verandering in de controlecultuur teweegbrengen: de bestrijding van inbreuken op zich is niet voldoende, zij moeten ook worden voorkomen; maar samenwerking houdt niet in dat de Commissie, als hoedster van de verdragen, de lidstaten niet onverbiddelijk en steeds op zoek naar de beste instrumenten, op hun verplichtingen moet wijzen.

Deze gezamenlijke inspanningen zijn niet alleen op de instellingen, de Europese zowel als de nationale, gericht. In laatste instantie richt de onderhavige mededeling zich meermalen tot de burgers zelf. Zij worden opgeroepen om, op hun eigen wijze, via informatieverstrekking, deelneming, toegang tot de rechter, hun bijdrage te leveren aan een rechtsgemeenschap. Tenslotte zal het geheel van besproken acties, in de geest van het Witboek over Europese governance, kunnen worden uitgevoerd zonder een wijziging van de huidige verdragen af te wachten. De acties lopen niet vooruit op andere verbeteringen in het kader van de toepassing van het Gemeenschapsrecht, zoals het voorstel dat de Commissie aan de Europese Conventie heeft gedaan om het verloop van de inbreukprocedure in die zin te wijzigen dat de lidstaten die geen gevolg willen geven aan een met redenen omkleed advies, de zaak zelf bij het Hof aanhangig kunnen maken.

De Commissie zal verslag uitbrengen over de tenuitvoerlegging van de in deze mededeling vervatte maatregelen in haar jaarlijkse verslag aan het Europese Parlement over de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht. Dit verslag wordt bekendgemaakt in het Publicatieblad, reeks C, evenals op de server "*Europa*" van de Europese Gemeenschappen op het volgende adres:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/infringements/19report_2001_fr.htm

Het verslag is eveneens op verzoek verkrijgbaar bij de diensten van de Commissie, in de "*info points Europe*" en in de "*Euro Info Centres*".

De onderhavige mededeling is gericht tot het Europees Parlement, de Raad, de lidstaten, evenals tot de Europese ombudsman. Zij zal worden bekendgemaakt in het Publicatieblad, reeks C, en op de server "*Europa*" van de Europese Gemeenschappen op het bovengenoemde adres.