

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Slimme regelgeving in de Europese Unie

(COM(2010) 543 definitief)

(2011/C 248/15)

Rapporteur: **Jorge PEGADO LIZ**

De Commissie heeft op 8 oktober 2010 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 304 van het VWEU te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Slimme regelgeving in de Europese Unie

COM(2010) 543 definitief.

De afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 26 mei 2011 goedgekeurd.

Tijdens zijn op 15 en 16 juni 2011 gehouden 472^e zitting (vergadering van 15 juni) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 128 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC is ingenomen met de belangstelling die de Commissie, niet alleen in deze mededeling maar ook in de documenten over de Europa 2020-strategie en de *Single Market Act*, heeft getoond voor de verbetering van de bestuurlijke, wetgevende en beleidsprocedures die leiden tot een meer rationele en betere uitwerking en toepassing van het Gemeenschapsrecht gedurende het gehele wetgevingsproces, vanaf het ontwerp tot en met de toepassing van de regelgeving door de bevoegde nationale instanties en het toezicht op de naleving ervan door degenen voor wie deze regelgeving bedoeld is.

1.2 Het EESC begrijpt echter niet waarom de uitdrukking „beter wetgeven” plaats heeft moeten maken voor een nieuwe term, of het moet zijn omdat het hier slechts een beleidsnota betreft.

1.3 Het EESC constateert met voldoening dat diverse voorstellen die het in eerdere adviezen ter zake heeft gedaan, zijn overgenomen. Het is dan ook blij met de uitgesproken intenties van de Commissie om beter toezicht te houden op de naleving van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel, meer uitgebreide effectbeoordelingen te realiseren, een strategischer en meer geïntegreerde evaluatie achteraf uit te voeren, de lidstaten en hun parlementen actiever bij een en ander te betrekken door hun meer verantwoordelijkheid te geven en te steunen bij hun eigen wetgevende werkzaamheden. Het EESC is verder ook zeer te spreken over het voornemen om burgers en andere belanghebbenden meer te betrekken bij de totstandkoming, omzetting en toepassing van het Gemeenschapsrecht, met name door de termijn voor openbare raadplegingen te verlengen en de inbreukprocedures te versoepelen en efficiënter te maken.

1.4 Het EESC is echter van mening dat de mededeling niet de gewenste nuttige bijdrage levert aan de verwezenlijking van de juridische aspecten van de tenuitvoerlegging van de Europa 2020-strategie of, simpelweg, aan de uitvoering van de prioritaire maatregelen van de *Single Market Act*.

1.5 Het EESC vindt dan ook dat de mededeling absoluut moet worden aangevuld met een echt programma waarin doelstellingen worden omschreven, maatregelen worden geformuleerd, instrumenten worden aangewezen en effecten worden beoordeeld, waarin opties worden aangegeven en de kosten/batenverhouding wordt vastgesteld, en waarover een brede maatschappelijk discussie wordt georganiseerd op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau.

1.6 Het EESC verzoekt de Commissie derhalve om bij de verdere uitwerking van deze mededeling bijzondere aandacht te besteden aan de algemene overwegingen die in het onderhavige advies uiteengezet worden en die een bevestiging zijn van het standpunt dat het Comité sinds enkele jaren inneemt.

1.7 Het EESC vindt met name dat bepaalde aspecten beter moeten worden uitgewerkt, zoals daar zijn de wijze waarop de effectbeoordelingen vooraf door alle Europese instellingen met bevoegdheid ter zake worden uitgevoerd, de aard en samenstelling van de instantie die met het toezicht op de effectbeoordelingen is belast, de parameters die worden gebruikt, vooral wanneer het gaat om het effect op de grondrechten, alsook de wijze en de middelen om meer transparantie te garanderen. Ook moet in de mededeling meer sectorgewijs te werk worden gegaan en moet met name aandacht worden besteed aan de financiële sector, de gezondheidszorg en de sociale zekerheid. Voorts zou nader moeten worden ingegaan op de prioriteitscriteria, de mechanismen voor de beoordeling en evaluatie van klachten, adequate instrumenten voor het ambtshalve vaststellen van inbreuken, de middelen om het optreden van de nationale rechterlijke instanties te verbeteren en andere aanvullende instrumenten.

1.8 Tot slot is het EESC van mening dat verschillende, belangrijke aspecten over het hoofd zijn gezien en verzoekt het de Commissie om zich alsnog hierover te buigen en deze in haar mededeling op te nemen. Dat geldt met name voor criteria en

parameters om de kwaliteit van wetsteksten te beoordelen; concrete maatregelen ter vereenvoudiging van de regelgeving; het onbegrijpelijke feit dat geen duidelijke voorkeur wordt uitgesproken voor het gebruik van verordeningen als rechtsinstrument, met name om volledige harmonisatie tot stand te brengen op terreinen die de voltooiing van de interne markt betreffen; het onvergeeflijke feit dat geen gewag wordt gemaakt van de mogelijkheid om voor een optionele regeling te kiezen noch van de rol van zelf- en coregulering; het merkwaardigerwijs ontbreken van enige verwijzing naar het bijzonder belangrijke werk dat is verricht op het gebied van het gemeenschappelijk referentiekader (GRK) en naar de voorstellen voor een betere harmonisering van het Europees verbintissenrecht.

1.9 Maar het punt waarop de mededeling het meest tekortschiet, is dat van de effectieve toepassing van het Gemeenschapsrecht. Het EESC verzoekt de Commissie dan ook om uitgebreid na te gaan waarom de tenuitvoerlegging van het communautair *acquis* in de lidstaten over het algemeen te wensen overlaat, hetgeen jaar in jaar uit in de verslaggeving inzake de tenuitvoerlegging van het *acquis* is geconstateerd. Het zou bovendien graag zien dat de Commissie de vele bijdragen en aanbevelingen die het Comité in diverse adviezen heeft geformuleerd serieus in aanmerking neemt en dat zij systematisch onderzoek verricht naar de maatregelen die absoluut noodzakelijk zijn om een radicale verandering in de huidige situatie tewege te brengen.

2. Inleiding: wat is „slimme regelgeving” en waar komt het begrip vandaan?

2.1 Volgens de onderhavige mededeling van de Commissie moet onder „slimme regelgeving” worden verstaan regelgeving

- die betrekking heeft op de hele beleidscyclus – vanaf het ontwerp van een wetgevingsstuk tot de uitvoering, handhaving, evaluatie en herziening ervan;
- die tot de gedeelde verantwoordelijkheid van de lidstaten en de Europese instellingen blijft behoren;
- waarbij degenen op wie de regels de meeste invloed hebben een belangrijke rol spelen, m.a.w. regelgeving waarbij burgers en belanghebbenden een grotere stem in het kapittel hebben.

2.2 De vertegenwoordiger van de Commissie die aanwezig was bij de vergaderingen ter voorbereiding van dit advies, heeft er herhaaldelijk en met klem op gewezen dat het hier slechts om een beleidsnota gaat, en niet om een technisch document, en dat het daarom geen zin heeft om hierin naar een heuse definitie van het begrip „slimme regelgeving” te zoeken.

2.3 Dit initiatief getiteld „Slimme regelgeving” is evenwel de opvolger van het project „Beter wetgeven”, waaraan de Europese instellingen in het algemeen en de Commissie in het bijzonder de afgelopen tien jaar een belangrijk deel van hun tijd hebben besteed. Dat heeft zijn vruchten afgeworpen, hetgeen door het EESC, dat dit project steeds heeft onderschreven en gepromoot, duidelijk is bevestigd in tal van adviezen ⁽¹⁾.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Om een beeld te krijgen van het huidige Gemeenschapsrecht moet men zich uitgebreid verdiepen in hoe dat recht tot

stand is gekomen, hoe de regels zijn opgesteld, uitgevoerd en gehandhaafd. Dat geldt ook voor de herziening en vereenvoudiging ervan.

3.2 Het EESC is derhalve van mening dat dit onderwerp een uitvoerige discussie verdient waarbij het maatschappelijk middenveld moet worden betrokken, niet alleen omdat het te maken heeft met de gevolgen van de Gemeenschapswetgeving maar ook omdat het met zijn deelname aan de discussie een doorslaggevende bijdrage kan leveren aan een gewenste verbetering van het bestaande regelgevingskader.

3.3 Maar de mededeling lijkt niet in te spelen op deze behoefte, wellicht omdat het hier slechts om een beleidsdocument gaat. Er staan erg veel goede bedoelingen en mooie woorden in, maar erg weinig concrete maatregelen en bruikbare instrumenten.

3.4 In het algemeen kan worden gezegd dat de mededeling, die dus merendeels een beleidsnota is, moet worden aangevuld met een echt programma waarin doelstellingen worden omschreven, maatregelen worden geformuleerd, instrumenten worden aangewezen en effecten worden beoordeeld. Een programma waarin opties worden aangegeven en de kosten/batenverhouding wordt vastgesteld.

3.5 Het EESC is zeer te spreken over de analyse die ten grondslag ligt aan de mededeling en de doelstellingen die worden voorgesteld. Maar het begrijpt niet waarom „Beter wetgeven” plotseling „Slimme regelgeving” heet, of het moet zijn omdat het hier slechts een beleidsnota betreft.

3.6 Het EESC acht het dan ook opportuun om zijn standpunt in dezen nogmaals onder de aandacht te brengen en te pleiten voor:

- a) een striktere toepassing van de beginselen van „beter wetgeven”;
- b) transparantie in alle stadia van de wetgeving en op alle niveaus;
- c) een betere keuze van rechtsinstrumenten, waaronder mechanismen voor zelf- en coregulering;
- d) de ontwikkeling van een systeem voor meer systematische begeleiding bij het omzetten van richtlijnen in nationale wetgeving;
- e) aandacht voor de nieuwe rol en uitgebreide bevoegdheden van de nationale parlementen in het Verdrag van Lissabon;
- f) frequenter gebruik door de Commissie van interpretatieve mededelingen;
- g) meer inspanningen op het gebied van vereenvoudiging van de wetgeving en codificatie.

4. Specifieke opmerkingen

A. Wat wordt toegejuicht

4.1 De mededeling van de Commissie bevat tal van positieve punten waar het EESC vierkant achter staat.

⁽¹⁾ PB L 48 van 15.2.2011, blz. 107, en PB C 175 van 28.7.2009, blz. 26.

4.2 Dat geldt bijvoorbeeld voor het voornemen om beter toe te zien op de naleving van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel en op de verbetering van de kwaliteit van wetsteksten, met name door meer uitgebreide effectbeoordelingen.

4.3 Maar ook de plannen om verder te gaan met de vereenvoudiging van de wetgeving en de vermindering van onnodige administratieve lasten met minstens 25 % verdienen lof.

4.4 Dat geldt eveneens voor het idee om een strategischer en meer geïntegreerde evaluatie achteraf uit te voeren, waarbij niet alleen rekening wordt gehouden met het bestaande regelgevingskader maar ook met de economische, sociale en milieugevolgen, en waarbij niet ieder wetgevingsinitiatief afzonderlijk en los van het geheel wordt geëvalueerd.

4.5 Het EESC is vooral te spreken over alle initiatieven die ertoe leiden dat de lidstaten hun verantwoordelijkheid nemen in het wetgevingsproces en de nationale parlementen, op grond van hun bij het VWEU verkregen nieuwe bevoegdheden en met name gezien het bepaalde in de artikelen 8 tot en met 13, betrekken bij het opstellen van wetsteksten.

4.6 Het is dan ook een goede zaak dat de Commissie zich bereid toont om niet alleen steun te verlenen aan de verschillende nationale organen en instanties die betrokken zijn bij de omzetting en toepassing van het communautaire *acquis*, maar er ook op toe te zien dat burgers en andere belanghebbenden betrokken worden bij de discussies die in alle lidstaten zowel voorafgaand aan de totstandkoming van wetgevingsbesluiten als bij de omzetting en opnemings ervan in nationale wetgeving moeten plaatsvinden.

4.7 Lovenswaardig is met name de vastbeslotenheid van de Commissie om inbreukprocedures te versoepelen en, zonder voorbij te gaan aan de rol van SOLVIT, prioriteiten vast te stellen waaraan een nieuwe impuls moet worden gegeven en die grotere bekendheid en geloofwaardigheid onder de belanghebbenden moeten krijgen.

4.8 Positief is ook de verlenging van de termijn voor openbare raadplegingen van 8 naar 12 weken „om na te gaan hoe de inspraak van burgers en belanghebbenden verder kan worden versterkt”. Volgens het EESC kan dit niet los worden gezien van de bepalingen van het Verdrag van Lissabon (art. 11 VEU) en zal dit helpen de participatiedemocratie in de EU in de praktijk te brengen.

B. Wat voor verbetering vatbaar is

4.9 Het EESC begrijpt waarom de Commissie vindt dat de controle op effectbeoordelingen tot de verantwoordelijkheid moet blijven behoren van het interne orgaan dat zich daarmee bezighoudt. Maar het is ook niet doof voor de argumenten van degenen die tijdens de openbare hoorzitting voorstelden om deze controle voortaan door een onafhankelijke externe instantie te laten uitoefenen. Een andere mogelijkheid is een intern orgaan op te richten met vertegenwoordigers uit alle lidstaten. Hoe dan ook moet het mandaat van de Raad voor effectbeoordelingen worden versterkt door de uitvoering van effectbeoordelingen verplicht te maken. Feit is ook dat de Raad voor effectbeoordelingen niet de bevoegdheid heeft om een effectbeoordeling, en dus ook het desbetreffende wetgevingsvoorstel, aan te

houden indien uit de rapportage blijkt dat de uitgevoerde analyse fundamentele lacunes vertoont. Dit is stof voor een uitgebreide discussie, te meer daar het, zoals de Commissie opmerkt, om „een belangrijk onderdeel van dit systeem” gaat.

4.10 Overigens heeft de Rekenkamer onlangs in een rapport geconcludeerd dat de Commissie het niet noodzakelijk acht om raadplegingen te houden over ontwerpeffectbeoordelingen, zoals door sommige belanghebbenden veelvuldig is gevraagd. Door raadplegingen te houden over ontwerpeffectbeoordelingen zal het proces in de ogen van belanghebbenden worden verbeterd doordat ervoor wordt gezorgd dat het „beste product” in de medewetgevingsprocedure, waarbij de Raad van ministers en het Europees Parlement zijn betrokken, belandt.

4.11 De Rekenkamer heeft in genoemd rapport duidelijk aangegeven dat een van de zwakke punten van het EU-systeem van effectbeoordelingen is dat Europees Parlement noch Raad systematisch het effect van zijn eigen amendementen beoordeelt. Het EESC verzoekt de Raad en het Europees Parlement om leesbare samenvattingen van hun effectbeoordelingen op te stellen en te publiceren en het interinstitutioneel akkoord in acht te nemen ⁽²⁾.

4.12 In de mededeling wordt niet duidelijk gemaakt welke parameters kunnen worden gebruikt bij de effectbeoordelingen die de Commissie wenst uit te voeren ⁽³⁾.

4.13 De Commissie heeft het wel over grotere transparantie van het systeem maar zegt niet hoe en met welke nieuwe middelen zij de transparantie wil vergroten.

4.14 Wat effectbeoordelingen op het gebied van de grondrechten betreft zou het nuttig zijn indien de Commissie zou aangeven hoe en met welke middelen zij dit wil bereiken.

4.15 Door de huidige financiële en economische crisis wordt het nodig geacht om de rol van regelgeving en reglementering voor actoren op de markt eens kritisch tegen het licht te houden. Het is echter zaak om bij dit nieuwe initiatief voor „Slimme regelgeving” sectorgewijs te werk te gaan en in de mededeling met name aandacht te besteden aan de financiële sector, de gezondheidszorg en de sociale zekerheid.

4.16 Gezien haar bevoegdheden op het gebied van inbreuken, met name het treffen van „de nodige interne organisatie-maatregelen (...) om haar taak overeenkomstig het Verdrag op doeltreffende en onpartijdige wijze uit te voeren” ⁽⁴⁾, wordt voorgesteld dat de Commissie details verstrekt over de prioriteitscriteria, de mechanismen voor de beoordeling en evaluatie van klachten, adequate instrumenten voor het ambtshalve vaststellen van inbreuken, de middelen om het optreden van de nationale rechterlijke instanties te verbeteren en andere aanvullende instrumenten (SOLVIT, FIN-NET, ECC-NET en alternatieve en buitengerechtelijke middelen).

⁽²⁾ PB C 321 van 31-12-2003, blz. 1

⁽³⁾ PB C 44 van 11.2.2011, blz. 23

⁽⁴⁾ COM(2002) 725 definitief.

C. Wat ontbreekt

4.17 In de mededeling wordt niet aangegeven aan de hand van welke criteria en parameters de verbetering van de kwaliteit van de wetsteksten kan worden beoordeeld.

4.18 Ook wordt niets gezegd over de duidelijke behoefte aan concrete maatregelen ter vereenvoudiging van de wetgeving, zoals:

- inspanningen op het vlak van echte en degelijke codificatie, die meer behelst dan alleen een compilatie van teksten;
- publicatie van complete teksten, indien deze zijn gewijzigd en aangepast, in plaats van alleen een „collage” met verwijzingen naar artikelen van diverse wetgevingsbesluiten.

4.19 Er wordt geen duidelijke voorkeur uitgesproken voor het gebruik van verordeningen als rechtsinstrument in plaats van richtlijnen, ondanks het feit dat dit wordt aanbevolen in de Europa 2020-strategie.

4.20 Er wordt geen link gelegd naar het belangrijke werk dat is verricht op het gebied van het gemeenschappelijk referentiekader (GRK), noch naar de recente voorstellen van de Commissie voor een betere harmonisering van het Europees contractenrecht ⁽⁵⁾.

4.21 Ook wordt geen melding gemaakt van de noodzaak om in het geval van initiatieven met het oog op „betere wetgeving” systematisch rekening te houden met de eventuele mogelijkheid van een „28^e regeling” ⁽⁶⁾.

4.22 Vreemd is ook dat met geen woord wordt gerept over de rol van zelf- en coregulering, noch over de vooraf te stellen vraag of in bepaalde gevallen niet beter een beroep kan worden gedaan op „soft law” in plaats van op regelgeving.

4.23 Maar de mededeling schiet het meest tekort op het stuk van de aspecten die verband houden met de tenuitvoerlegging van het Gemeenschapsrecht. Wat dit betreft zou het EESC de aandacht willen vestigen op zijn adviezen ter zake ⁽⁷⁾ en op de conclusies van de conferentie die het Belgische voorzitterschap hierover onlangs heeft georganiseerd ⁽⁸⁾.

4.24 Vermeldenswaardig is in dit verband met name het verslag van de Commissie over de toepassing van het EU-recht van 1 oktober 2010 ⁽⁹⁾ waarin, ondanks een lichte verbetering

ten opzichte van het jaar daarvoor, sprake is van een gemiddelde achterstand in de omzetting van het EU-recht van 51 % en een gemiddelde duur van de inbreukprocedures van 24 maanden.

4.25 De Commissie gaat in deze mededeling niet in op de voornaamste redenen waarom de tenuitvoerlegging van het communautair *acquis* in de lidstaten in het algemeen te wensen overlaat, hetgeen door het EESC vele malen aan de kaak is gesteld; de verklaring hiervoor kan enkel worden gezocht in het feit dat het hier louter om een beleidsdocument gaat. Gezien het belang daarvan in het kader van een slimmere regelgeving dient echter te worden gewezen op het volgende:

- a) de onzorgvuldige of onvolledige omzetting van de EU-regels in de nationale wetgevingen en de afwijzende houding van de lidstaten die vaak van mening zijn dat de EU-wetgeving indruist tegen de nationale gebruiken en belangen;
- b) het gebrek aan politieke wil bij de nationale autoriteiten, die niet bereid zijn regels na te leven en te doen naleven die volgens hen niet bij hun eigen rechtsregels en nationale tradities passen;
- c) de hardnekkige gewoonte om de EU-regels aan te vullen met nieuwe, overbodige bepalingen of alleen een selectie te maken uit de voorschriften („gold-plating” resp. „cherry-picking”), terwijl de lidstaten anderzijds verplicht worden om, behalve de „concordantietabellen” die zij overeenkomstig het inter-institutioneel akkoord ⁽¹⁰⁾ en de kaderovereenkomst tussen de Commissie en het EP moeten opstellen, expliciet aan te geven bij welke onderdelen van hun omzettingswetgeving sprake is van overregulering;
- d) de gebrekkige voorbereiding van de nationale autoriteiten, die niet het nodige inzicht hebben in het communautaire *acquis* en niet weten hoe zij de regels kunnen handhaven;
- e) de onkunde van sommige rechters en andere juristen (advocaten, gerechtsfunctionarissen, enz.) op het gebied van Gemeenschapsrecht, met als gevolg dat zij de regels in sommige gevallen niet of verkeerd toepassen en maar al te vaak hun toevlucht nemen tot „parallele” bepalingen uit de nationale wetgeving;
- f) de behoefte aan uitbreiding van de bestuurlijke samenwerking om de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en met name consumentenverenigingen te vergroten;
- g) het gebrek aan een vooruitziende blik en aan harmonisatie van het strafrecht, dat is overgeleverd aan de willekeur van de lidstaten.

⁽⁵⁾ Beleidsopties voor de ontwikkeling van een Europees contractenrecht voor consumenten en ondernemingen (Groenboek) - COM(2010) 348 definitief

⁽⁶⁾ Zie het initiatiefadvies van het EESC over „De 28e regeling” (PB C 21 van 21.01.2011, blz. 26) evenals de verwijzingen hiernaar in belangrijke recente verslagen als het verslag-Monti over „Een nieuwe strategie voor de interne markt” van 9 mei 2010, het verslag-Gonzalez over „Project Europa 2030” van 8 mei 2010 en het verslag-Lamassoure over „Le citoyen et l'application du droit communautaire” van 8 juni 2008.

⁽⁷⁾ PB C 24 van 31.1.2006, blz. 52 en PB C 18 van 19.1.2011, blz. 100.

⁽⁸⁾ High Level Meeting „European consumer protection enforcement day” (Brussel, 22 september 2010).

⁽⁹⁾ COM (2010) 538 definitief - 27e Jaarlijkse verslag over de controle op de toepassing van het EU-recht (2009).

⁽¹⁰⁾ PB C 321 van 31.12.2003, blz. 1

4.26 Daarnaast moet de Commissie prioriteit verlenen aan de voorlichting en opleiding van de nationale autoriteiten, met name de instanties die rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor de toepassing van het EU-recht in de lidstaten. Daarbij moeten vooral de voorlichting en opleiding van rechters en andere magistraten, die tenslotte de eindverantwoordelijken zijn voor de interpretatie en de toepassing van het recht bij concrete geschillen, worden geïntensiveerd.

Brussel, 15 juni 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON
