

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de gevolgen van subsidiariteit en overregulering voor de economie en de werkgelegenheid

(verkennd advies op verzoek van het Oostenrijkse voorzitterschap)

(2018/C 440/05)

Rapporteur: **Dimitris DIMITRIADIS**

Corapporteur: **Wolfgang GREIF**

Raadpleging	Oostenrijks voorzitterschap van de Raad, 12.2.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	4.9.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	19.9.2018
Zitting nr.	537
Stemuitslag	192/1/1
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met het verzoek van het Oostenrijkse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie om een verkennd advies over „De gevolgen van subsidiariteit en overregulering voor de economie en de werkgelegenheid”. Dit voegt waarde en meer aspecten toe aan het lopende debat over betere regelgeving om rechtszekerheid en duidelijke regels te bieden en te „zorgen voor minimale regeldruk voor bedrijven, burgers en overheidsdiensten”⁽¹⁾. Het bestaande niveau van bescherming van burgers, consumenten, werknemers, investeerders en het milieu in de lidstaten mag niet ter discussie worden gesteld bij de uitvoering van de EU-wetgeving.

1.2. Het EESC dringt er nogmaals op aan dat kwesties die verband houden met de toekomst, waaronder debatten over bevoegdheden en over het niveau van regelgeving, op nationaal en Europees niveau worden aangepakt, met de volledige medewerking van de sociale partners en andere maatschappelijke organisaties. Dit is een fundamentele uitdrukking van de participatieve democratie die is opgebouwd uit verschillende niveaus en derhalve moet worden versterkt in de EU en de lidstaten.

1.3. Het EESC onderstreept dat het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel cruciaal zijn voor een alomvattende en solide Europese wetgeving. Het onderstreept dat de EU zich moet richten op gebieden waar het EU-recht voor een aanzienlijke meerwaarde zorgt. De Europese Commissie (EC) zou daarom moeten nagaan welke kwesties echt op de meest efficiënte manier op EU-niveau moeten worden aangepakt. Als de besluiten vereisen dat terdege rekening wordt gehouden met nationale, regionale en lokale kenmerken, moeten de respectieve autoriteiten de ruimte hebben om deze te specificeren, met de actieve betrokkenheid van de relevante belanghebbenden, waaronder de sociale partners.

1.4. Binnen het EESC lopen de meningen over de term „overregulering” uiteen, die voortvloeien uit de verschillende standpunten van de diverse actoren. Hoewel er geen duidelijke definitie bestaat, verwijst „overregulering” over het algemeen naar een situatie waarin de lidstaten bij de omzetting in nationaal recht eisen invoeren die strenger zijn dan de minimumeisen die in de EU-wetgeving (voornamelijk richtlijnen) zijn vastgesteld. De EC moet richtsnoeren opstellen om de lidstaat te helpen de respectieve eisen van een rechtshandeling op de juiste wijze om te zetten, met inachtneming van de beginselen van evenredigheid en subsidiariteit evenals eerlijke concurrentievoorwaarden.

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_nl

1.5. Het EESC merkt op dat, met name in het licht van subsidiariteit en evenredigheid en strokend met het EU-recht, alleen de lidstaten bevoegd zijn om aanvullende maatregelen te nemen die afwijken van de (minimum)eisen van de EU, teneinde recht te doen aan hun specifieke kenmerken. Dergelijke besluiten moeten op transparante wijze worden genomen na raadpleging van de sociale partners en belanghebbenden en conform de EU-wetgeving. In dit verband stelt het EESC de soevereiniteit, vrijheid en verantwoordelijkheid van de lidstaten om nationale wetten en praktijken vast te stellen niet ter discussie.

1.6. Het EESC roept de Europese instellingen en de lidstaten op om zich meer in te spannen om onredelijke administratieve lasten te verminderen en zo groei en duurzame werkgelegenheid te stimuleren.

1.6.1. In het kader van de voorbereiding van het meerjarig financieel kader (MFK) voor de periode 2021-2027 dringt het EESC er bij de EC op aan snel maatregelen te nemen om onnodige administratieve lasten aan te pakken die de ESIF-investeringen sterk belemmert — staatssteun, naleving van aanbestedingen, controlepraktijken en de vertraagde goedkeuring van universele gedetailleerde richtsnoeren, soms zelfs met terugwerkende kracht.

1.6.2. Het EESC benadrukt dat onnodige regelgeving en administratieve lasten een belemmering vormen voor het maximaliseren van de voordelen en minimaliseren van de regelgevingskosten voor ondernemingen, burgers en openbare instanties. Het herhaalt dat er behoefte is aan vereenvoudigde en consistente regelgeving van betere kwaliteit die goed moet worden begrepen en uitgevoerd, met de even onmisbare betrokkenheid van alle vier bestuursniveaus — EU, nationaal, regionaal en lokaal.

1.6.3. Net als in eerdere adviezen ⁽²⁾ pleit het EESC ervoor om bij de effectbeoordelingen van de EC een grondige mkb-toets uit te voeren.

1.7. Het EESC herhaalt dat Europese minimumnormen, met name in het kader van het sociaal, het consumenten- en het milieubeleid van de EU, gericht zijn op de onderlinge aanpassing van de levens- en arbeidsomstandigheden in de hele EU, in een streven naar opwaartse convergentie. Minimumnormen in EU-richtlijnen mogen niet worden begrepen als maximumniveau dat nooit mag worden aangescherpt bij de omzetting in de nationale rechtsstelsels. Naar het oordeel van het EESC mag het Europese integratieproces niet worden aangetast door regelgevingsconcurrentie via verlaging van normen. Alle besluiten moeten op transparante wijze en in een open dialoog met de sociale partners en de organisaties van het maatschappelijk middenveld worden genomen.

2. Inleiding

2.1. Het Oostenrijkse voorzitterschap van de Raad van de EU verzocht om een verkennend advies van het EESC over de gevolgen van subsidiariteit en overregulering voor de economie en de werkgelegenheid.

2.2. Het EESC stelt vast dat het verzoek zowel het subsidiariteitsbeginsel als overregulering betreft en het huidige debat over betere regelgeving verruimt, waarover het EESC zich in diverse onlangs goedgekeurde adviezen ⁽³⁾ heeft uitgesproken.

2.3. De kwestie subsidiariteit heeft onlangs aan belang gewonnen, vooral met het Witboek over de toekomst van Europa. De taskforce Subsidiariteit en Evenredigheid, die in november 2017 door de voorzitter van de Commissie, Jean-Claude Juncker, in het leven werd geroepen, heeft een rapport ingediend met aanbevelingen voor het verbeteren van de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel ⁽⁴⁾.

Het EESC vindt het karakter van het rapport in bepaalde opzichten beperkt en is van mening dat dit de beperkte samenstelling van de taskforce weerspiegelt. Het EESC wijst er daarom sterk op dat bij follow-upevenementen vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld actief moeten worden betrokken. Het EESC meent dat de evenredigheid van Europese maatregelen dringend moet worden besproken alsook en nog belangrijker, de gebieden waarop de EU haar optreden moet intensiveren, beperken of zelfs stilzetten, conform de belangen van burgers en de economie en andere maatschappelijke belangen.

2.4. Volgens het EESC moeten deze kwesties met betrekking tot de toekomst op nationaal en EU-niveau worden aangepakt, samen met de sociale partners en andere organisaties van het maatschappelijk middenveld. Het zou rechtstreeks bijdragen tot een zichtbare toepassing van horizontale subsidiariteit wanneer zij evenveel ruimte krijgen als de standpunten van de lokale en regionale overheden bij de opstelling en uitvoering van nationaal en EU-beleid.

⁽²⁾ PB C 197 van 8.6.2018, blz. 1.

⁽³⁾ PB C 434 van 15.12.2017, blz. 11; PB C 13 van 15.1.2016, blz. 192; PB C 303 van 19.8.2016, blz. 45; PB C 487 van 28.12.2016, blz. 51; PB C 262 van 25.7.2018, blz. 22.

⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf

2.5. Het EESC is ingenomen met de erkenning van het Oostenrijkse voorzitterschap van de waarde van het benutten van de grote deskundigheid van de sociale partners en organisaties van het maatschappelijk middenveld bij het ontwerp, de uitvoering en de evaluatie van beleidsmaatregelen op nationaal en EU-niveau. Dit is een fundamentele uitdrukking van de participatieve democratie die is opgebouwd uit verschillende niveaus en derhalve moet worden versterkt in de EU en de lidstaten.

2.6. In dit opzicht verzoekt het EESC de taskforce om naar behoren rekening te houden met zijn adviezen over subsidiariteit en evenredigheid, die ook de basis vormen voor de opmerkingen en aanbevelingen van dit advies.

3. Het subsidiariteitsbeginsel

3.1. Het in artikel 5 VEU uiteengezette subsidiariteitsbeginsel moet waarborgen dat EU-maatregelen niet verder gaan dan nodig is om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken en dat de EU uitsluitend optreedt op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen wanneer de doelstellingen van een wettelijke maatregel doeltreffender op EU-niveau dan op nationaal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden behaald.

3.2. Het EESC onderstreept het grote belang van deze beginselen in een supranationale gemeenschap zoals de EU en steunt uitdrukkelijk de bij het Verdrag van Lissabon vastgestelde instrumenten voor de naleving van het subsidiariteitsbeginsel — van de subsidiariteitsbeoordeling voorafgaande aan de goedkeuring van een wetgevingshandeling tot de indiening van klachten over de subsidiariteit door nationale wetgevende organen.

3.3. Het EESC benadrukt voorts dat alle gebieden waarin in het VWEU is voorzien een goed werkend Europa vereisen en dat het subsidiariteitsbeginsel niet mag worden gebruikt om EU-maatregelen, die een duidelijke Europese meerwaarde hebben, tegen te werken, om vooraf voorrang te verlenen aan nationale benaderingen of zelfs de EU van tevoren uit te sluiten van belangrijke beleidsgebieden. Alleen regels met een Europese meerwaarde mogen worden aangenomen. Het EESC meent dat de uitdagingen waarmee het continent momenteel wordt geconfronteerd niet vragen om een hernationalisering voor „minder Europa”, maar veeleer om moedige stappen op weg naar een beter en burgersvriendelijker Europa dat ook de samenhang bevordert.

3.4. Het EESC erkent dat de rol van de lidstaten bij de uitvoering van de EU-wetgeving bijzonder belangrijk is in het geval van de omzetting van richtlijnen, die wat het te behalen resultaat betreft bindend zijn, maar waarbij de nationale instanties zelf de vorm en middelen voor de uitvoering mogen bepalen en — in overeenstemming met de EU-wetgeving — mogen besluiten de normen te verbeteren indien zij dit nuttig achten. De omzetting mag tegelijkertijd de eerlijke concurrentievoorwaarden voor alle actoren op de interne markt niet belemmeren, hetgeen belangrijk is voor de goede werking ervan.

3.5. Hoewel de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de nauwkeurige en tijdige omzetting van richtlijnen, moet de Commissie, als hoedster van de Verdragen, waarborgen dat de richtlijnen op nationaal niveau correct worden uitgevoerd. Deze zogenaamde gedeelde verantwoordelijkheid moet vanaf het allereerste begin van het wetgevingsproces duidelijk zichtbaar zijn: een goede uitvoering is afhankelijk van een duidelijke, transparante en uitgebreide effectbeoordeling als basis van een nieuwe EU-wet, de duidelijke en eenvoudige taal van het voorstel en toereikende uiterste termijnen voor de uitvoering.

3.6. Het EESC waarschuwt echter dat zelfs wanneer aan de bovenstaande eisen is voldaan, de uitvoering op nationaal, regionaal en lokaal niveau ontoereikend en/of ondoeltreffend kan blijken. In dit opzicht herhaalt het zijn verzoek aan de EC om overeenkomstig haar bevoegdheden haar inspanningen systematisch te versterken om sneller en strenger op te treden in gevallen waarin de lidstaten de EU-wetgeving onjuist of niet omzetten ⁽⁵⁾ nadat alle samenwerkingsopties onder de loep zijn genomen.

3.7. Het EESC stelt vast dat wordt gemeend dat een aantal juridische en politieke verbintenissen de bevoegdheden van de EU-instellingen te buiten gaan en dat ze worden gezien als inmenging in de domeinen en keuzen van lidstaten (bijv. nationale arbeidsbetrekkingen en initiatieven van vakbonden; pensioenen en gezondheids- en andere socialezekerheidsstelsels of beroepsvoorschriften, bijv. kwalificatiecriteria in de gezondheidssector).

⁽⁵⁾ PB C 262 van 25.7.2018, blz. 22; PB C 18 van 19.1.2017, blz. 10.

Daarom verzet het EESC zich niet alleen tegen het te buiten gaan van de bevoegdheden van de EU-instellingen, maar ook tegen de overdracht van belangrijke delen van de regelgeving van het VWEU, zoals consumentenbescherming, normen inzake milieubescherming en het Europees sociaal beleid, naar nationaal niveau onder het voorwendsel van subsidiariteit.

4. Het vermijden van onnodige regelgevende en administratieve lasten — overregulering

4.1. *Het debat over overregulering.*

4.1.1. Bij de omzetting van de EU-wetgeving voeren de lidstaten soms strengere of meer geavanceerde maatregelen in dan die in de vorm van vereisten zijn uiteengezet in de EU-wetgeving (voornamelijk richtlijnen) of ze maken geen gebruik van de door de richtlijn aangeboden opties met het oog op mogelijke vereenvoudiging. Dit fenomeen wordt in veel documenten overregulering genoemd („gold plating”). In het eerste geval is er sprake van actieve overregulering, het tweede geval wordt passieve overregulering genoemd.

4.1.2. Het EESC heeft uiteenlopende standpunten ten aanzien van overregulering die ook de verschillende standpunten van de diverse actoren weerspiegelen. Sommige belanghebbenden zien het als een teveel aan normen, richtsnoeren en procedures die zich op nationaal, regionaal en lokaal niveau ophopen en de verwachte beleidsdoelstellingen doorkruisen die middels de omgezette regelgeving moeten worden behaald. Andere belanghebbenden zijn echter van mening dat het gebruik van de gestigmatiseerde term „overregulering” het risico met zich meebrengt dat vraagtekens worden geplaatst bij enkele geavanceerde normen van lidstaten die op democratische wijze zijn aangenomen en in hun rechtsstelsels zijn opgenomen, met name op het gebied van het arbeids-, consumenten- en milieurecht, en met betrekking tot de vrije beroepen.

4.1.3. Het EESC pleit voor een pragmatische en evenwichtige aanpak en richt zich in het kader van dit advies op een neutrale, preciezere terminologie conform het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven van mei 2016.

4.2. *Definitie van overregulering.*

4.2.1. Het EESC stelt voor om overregulering preciezer te definiëren. Voor gevallen waarin lidstaten de inhoud van de EU-wetgeving op ambitieuzere wijze omzetten (wat betreft de inhoud of de procedure) of streven naar overeenstemming met de nationale wetgeving kunnen uitdrukkingen zoals „meer geavanceerde bepalingen”, „strengere bepalingen” of „hogere eisen” worden gebruikt. Het gebruik van de term „overregulering” moet worden beperkt tot gevallen van onredelijke en onnodige toevoegingen aan de EU-wetgeving in de loop van de omzetting in nationaal recht, die niet kunnen worden gerechtvaardigd met het oog op een of meer doelstellingen van de voorgestelde maatregel of die leiden tot extra onnodige administratieve lasten. De term „overregulering” is in elk geval heel algemeen en de vertaling ervan is in veel nationale talen misleidend en moet worden vervangen door een meer concrete term.

4.2.2. Los van de terminologie (en zelfs wanneer de term „overregulering” mag worden gebruikt) herhaalt het EESC dat dit concept met name niet zou moeten verwijzen naar:

- de beperking van vastgestelde normen op gebieden zoals het arbeids-, sociaal, consumenten- of milieurecht bij de omzetting en uitvoering van de EU-wetgeving;
- nationale maatregelen die geen (objectief of tijdelijk) verband houden met de omzetting van de EU-wetgeving;
- de uitwerking van algemene bepalingen van de EU-wetgeving in de loop van de omzetting (bijv. het vaststellen van concrete gerechtelijke sancties bij gevallen van inbreuk);
- de toepassing van één van de verschillende expliciete opties voor de omzetting van de EU-wetgeving;
- geavanceerde nationale bepalingen die verder gaan dan minimumnormen op basis van non-regressieclausules in de EU-wetgeving;
- de toepassing van de inhoud van een richtlijn op vergelijkbare gevallen om te zorgen voor samenhang en consistentie van de nationale wetgeving.

4.2.3. Het EESC herhaalt dat het subsidiariteitsbeginsel de lidstaten in staat stelt strengere maatregelen in te voeren, en aldus hun recht uit te oefenen om verschillende eigen doelstellingen te verwezenlijken (bijv. op economisch, sociaal en milieugebied) en verbintenissen na te komen ten aanzien van een hoge mate van bescherming, gelet op het specifieke karakter van rechtsinstrumenten zoals richtlijnen, en bepaalde beperkingen van bevoegdheden. Het EESC onderstreept dat dergelijke strengere verbintenissen alleen mogen worden aangegaan na een transparant en open debat met de sociale partners en belanghebbenden en in een geest van wederzijds begrip en een evenwichtig besluitvormingsproces.

4.3. Overregulering en betere regelgeving.

4.3.1. In het kader van de agenda voor betere regelgeving erkent de EC het recht van de lidstaten om verder te gaan dan de in de EU-wetgeving vastgestelde normen (overregulering), maar toont ze zich bezorgd over het gebrek aan transparantie hieromtrent. Het Verenigd Koninkrijk, Nederland, België, Duitsland en Oostenrijk hebben stelsels vastgesteld om gevallen van overregulering te identificeren. In het Verenigd Koninkrijk en Nederland wordt overregulering geregeld in het kader van gecentraliseerd officieel beleid dat is gericht op de bevordering van de economische groei.

4.3.2. Het EESC trekt de bestaande bepalingen van de Verdragen, en met name inzake de bevoegdheden van de EU en de lidstaten, geenszins in twijfel, maar herhaalt dat het noodzakelijk is om de „algemene Unierechtelijke beginselen, zoals democratische legitimiteit, subsidiariteit en evenredigheid, en rechtszekerheid” in acht te nemen. Dit betekent onder meer dat de democratische soevereiniteit, vrijheid en verantwoordelijkheid van de lidstaten moet worden geëerbiedigd om nationale wetgeving en praktijken te ontwikkelen die naar behoren rekening houden met de rol van de sociale partners in dit opzicht. Het EESC heeft altijd gepleit voor de bevordering van eenvoud, duidelijkheid en samenhang bij het opstellen van de Uniewetgeving, evenals voor meer transparantie in het wetgevingsproces.

4.3.3. Het EESC heeft herhaaldelijk benadrukt: „Europese regelgeving is essentieel voor de Europese integratie en vormt geen last of een te vermijden kostenpost. Integendeel, deze regelgeving biedt alle belanghebbenden en EU-burgers een belangrijke waarborg voor bescherming, belangenbehartiging en rechtszekerheid, maar dan moet zij wel goed geproportioneerd zijn”⁽⁶⁾. Het herhaalt zijn standpunt dat wetgeving essentieel is om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken en om de juiste voorwaarden te scheppen voor slimme, duurzame en inclusieve groei ten behoeve van het publiek, ondernemingen en burgers⁽⁷⁾. Conform artikel 3 VWEU draagt de wetgeving ook bij tot de verbetering van het welzijn, de bescherming van het algemeen belang en de grondrechten, de bevordering van een hoog niveau van sociale en milieubescherming en de waarborging van rechtszekerheid en juridische voorspelbaarheid. Zij moet ook concurrentievervalsing en sociale dumping voorkomen⁽⁸⁾.

4.3.4. Bij de omzetting van richtlijnen voegen lidstaten soms elementen toe die geen duidelijk verband hebben met de desbetreffende EU-wetgeving. Het EESC vindt dat deze toevoegingen expliciet zouden moeten worden vermeld in de omzettingshandeling(en) of via de bijbehorende documentatie. De legitimiteit van de lidstaten om EU-handelingen aan te vullen als gevolg van de minimale harmonisatie moet over het algemeen worden erkend, zolang dit transparant is en de beginselen van non-discriminatie en evenredigheid eerbiedigt. Er zijn veel voorbeelden van een niet-minimalistische omzetting van richtlijnen in de lidstaten die kunnen worden gezien als overregulering.

4.3.5. Het EESC onderstreept dat de lidstaten wanneer de harmonisatie minimaal is in staat zijn om bepalingen te formuleren die gericht zijn op: het scheppen van werkgelegenheid, betere levens- en werkomstandigheden, adequate sociale bescherming, een hoog en duurzaam werkgelegenheidsniveau en de bestrijding van uitsluiting (artikel 151 VWEU), de bevordering en ontwikkeling van kmo's en hoge normen voor de bescherming van de gezondheid en consumenten (de artikelen 168 en 169 VWEU), evenals de bescherming op milieugebied (artikel 191 VWEU) — zonder echter onnodige regelgevende of administratieve lasten te creëren.

4.4. Het EESC is van mening dat de volgende maatregelen zullen helpen om onnodige regelgevende en administratieve lasten te voorkomen:

- De EC moet geïntegreerde effectbeoordelingen uitvoeren en in de loop van de Europese wetgeving naar behoren rekening houden met onnodige lasten en eventuele andere gevolgen voor belangrijke regelgevingsteksten.
- EU-wetgeving moet op haar eigen merites, per geval, worden beoordeeld om gerichte harmonisatie tot stand te brengen die, naargelang de omstandigheden, een vorm van harmonisatie mogelijk maakt die op sommige gebieden gevorderd is en op andere gebieden minder ver. De EC moet middels de effectbeoordeling het meest passende niveau van harmonisatie voorstellen, rekening houdend met de behoefte aan een hoog niveau van bescherming.

⁽⁶⁾ Zie onder meer paragraaf 1.2. van het advies van het EESC over Refit — PB C 303 van 19.8.2016, blz. 45.

⁽⁷⁾ COM(2012) 746 final, blz. 2.

⁽⁸⁾ PB C 303 van 19.8.2016, blz. 45, par. 2.1.

- Bij de omzetting van de EU-wetgeving moeten de lidstaten op nationaal en regionaal niveau zorgen voor volledige transparantie over eventuele aanvullende eisen die nadelige gevolgen kunnen hebben voor de interne markt, concurrentie en groei.
- Het feit dat één lidstaat minder strenge regels toepast dan een andere lidstaat betekent niet automatisch dat de regels van laatstgenoemde onevenredig en onverenigbaar met het EU-recht zijn. Dit moeten de lidstaten per geval beoordelen, rekening houdend met de standpunten van alle belanghebbenden en met de volledige regelgevende context. Effectbeoordelingen kunnen daarvoor een belangrijk instrument zijn.
- Eventuele bijkomende eisen tijdens de omzetting van richtlijnen moeten vergezeld gaan van documenten waarin op transparante wijze wordt verklaard waarom deze worden toegevoegd.

4.5. Om te voorkomen dat ondernemingen en andere belanghebbenden een concurrentienadeel ondervinden ten opzichte van hun tegenhangers in andere lidstaten, moet de EC richtsnoeren opstellen om de lidstaten te helpen de eisen van een rechtshandeling op de juiste wijze om te zetten, terwijl zij hierbij de beginselen van evenredigheid en subsidiariteit en eerlijke concurrentievoorwaarden eerbiedigt. In dit verband herhaalt het EESC zijn eis dat de sociale partners en andere relevante belangen zo veel mogelijk moeten worden betrokken bij de omzettingsactiviteiten en dat de lidstaten en nationale en regionale parlementen sterk betrokken moeten zijn bij de respectievelijke beoordelingen achteraf⁽⁹⁾.

4.6. Aanbevelingen van het EESC voor een efficiënte omzetting:

4.6.1. De lidstaten moeten aandacht besteden aan de relevante uiterste termijnen voor uitvoering om te zorgen dat voldoende tijd overblijft voor raadplegingen van alle relevante belanghebbenden:

- Bij de voorbereiding van de nationale kaderposities voor de eerste onderhandelingen in de werkorganen van de lidstaten moet aandacht worden besteed aan de uiterste termijn voor de omzetting.
- Deze organen moeten controleren of EU-richtlijnen voorzien in twee uiterste termijnen, één voor het opstellen van de nationale uitvoeringswetgeving en één voor de datum waarop de wetgeving van kracht moet zijn.
- De uiterste termijn voor omzetting moet tijdens het volledige wetgevingsproces worden nageleefd en gecontroleerd.
- De uitvoeringsplannen van de EC voorzien in steun en assistentie.

4.6.2. Raadplegingen:

- Op EU-niveau kan de door de EC verleende ondersteuning tijdens het uitvoeringsproces, zoals aanbevelingen en overleg in deskundigengroepen, waardevol zijn en bijdragen tot een gemeenschappelijk begrip onder de lidstaten.
- De EC moet de bestaande omzettingmethode (richtsnoeren) niet alleen aanpassen om ervoor te zorgen dat de omzetting van richtlijnen niet in strijd is met het Europese recht, maar ook om de doeltreffendheid van de omzetting te waarborgen.
- Door de EC opgerichte en door haar beheerde speciale webgebaseerde platforms (zoals de bestaande elektronische interface voor kennisgeving) of een elektronische database voor concrete stukken EU-wetgeving gericht op het delen van beste praktijken zou verder ontwikkeld kunnen worden. Multilevel governance moet worden gestimuleerd en alle relevante belanghebbenden omvatten.

4.6.3. Terminologie en gedelegeerde handelingen:

- De lidstaten worden aangemoedigd te zorgen voor een precieze en overeengekomen taal gedurende het volledige onderhandelingsproces in de Raad.
- Basisbegrippen en definities moeten zo vroeg mogelijk duidelijk worden gedefinieerd, in het vroege stadium van de onderhandelingen.
- De EC moet rekening houden met verschillende betekenissen van begrippen en definities in de lidstaten.

⁽⁹⁾ PB C 262 van 25.7.2018, blz. 22, par. 1.2.

- Definities in een specifiek stuk wetgeving moeten in overeenstemming zijn met die in andere EU-wetgeving.
- Gedelegeerde handelingen moeten gebonden zijn aan de vereisten in artikel 290 VWEU: het verschaffen van duidelijke en expliciete definities in de basiswetstekst.
- Gedelegeerde handelingen dienen alleen te worden overwogen voor niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling en alleen deze onderdelen mogen worden aangevuld of gewijzigd ⁽¹⁰⁾.

5. Specifieke gevoelige gebieden

5.1. Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF)

5.1.1. Het Europese cohesiebeleid, en met name de structuurfondsen en het Europees Sociaal Fonds, wordt uitgevoerd in een complexe administratieve, institutionele en regelgevende omgeving en is een specifiek gebied waarop een onnodige en belastende omzetting een negatief effect kan hebben op het EU-beleid. Nationale en/of regionale regels voegen in dit verband vaak iets toe, in plaats van er uitsluitend voor te zorgen dat de minimale (Europese) eisen worden aangepakt. Veel van deze regels leiden tot aanvullende administratieve lasten. Er moet worden opgemerkt dat aanvullende eisen vaak voortvloeien uit de aanname dat deze belangrijk, nuttig, noodzakelijk en het resultaat van een democratisch proces zijn.

5.1.2. In het kader van de voorbereiding van het MFK voor de periode 2021-2027, dringt het EESC er bij de EC op aan snel maatregelen te nemen om een onnodige administratieve last aan te pakken die de ESIF-investeringen sterk belemmert — staatssteun, naleving van aanbestedingen, controlepraktijken en de vertraagde goedkeuring van universele gedetailleerde richtsnoeren, soms zelfs met terugwerkende kracht. Het beperken of vermijden van onnodige administratieve lasten is een gedeelde verantwoordelijkheid van alle actoren.

5.1.3. Ongepaste praktijken kunnen leiden tot een gebrek aan vertrouwen in het algemene systeem voor de uitvoering van de ESIF. Hiertoe behoren een risicomijdende benadering op alle niveaus; een gebrek aan consistentie in de uitleg van de reacties van verschillende DG's van de EC; aanhoudende tekortkomingen ten aanzien van de harmonisatie van de ESIF-regels op nationaal, regionaal en lokaal niveau; angst voor de niet-naleving van de regels inzake staatssteun; uiteenlopende benaderingen van het beleid inzake overheidsopdrachten op EU- (met een nadruk op transparantie) en nationaal (met een nadruk op rendement) niveau; en uiteenlopende nationale administratieve culturen.

5.1.4. Ongeschikte praktijken kunnen ook negatieve gevolgen hebben voor begunstigen alsook programma-organen en de administratieve kosten en lasten van de ESIF-uitvoering doen toenemen, waardoor zij minder aantrekkelijk worden. Vanwege het gebrek aan alternatieve systemen voor geschillenbeslechting kunnen bedrijven en met name mkb-bedrijven negatieve gevolgen ondervinden van late betalingen, administratieve overbelasting, ongeschikte controles, weigering van projecten, uitsluiting van collectieve acties enz. Daarom roept het EESC op gespecialiseerde systemen voor geschillenbeslechting vast te stellen.

5.1.5. Aanbevelingen voor toekomstige maatregelen voor de periode 2021-2027:

5.1.5.1. Beperking van de administratieve lasten op het gebied van beheer en controle:

- Snelle maatregelen op EU- en nationaal niveau om overbodige praktijken, processen en procedures te identificeren en, indien mogelijk, te elimineren, en om doeltreffendere oplossingen voor te stellen op basis van goede praktijken.
- Het gedeelde beheer is een belangrijke oorzaak van de complexiteit van de ESIF. De zogenaamde geïntegreerde benadering moet worden toegepast, waarbij het beheer en de controle van de ESIF wordt uitgevoerd op basis van nationale normen (gedecentraliseerd beheer).
- De lidstaten moeten hun audit-, beheer- en controlesystemen zelf evalueren met het oog op het opsporen en uitbannen van buitensporige en overlappende regels en tegelijkertijd het correcte gebruik van de EU-fondsen waarborgen.
- De EC moet beter rekening houden met de intensiteit van de steun en de specifieke kenmerken van de verschillende uitvoeringsmodellen en -mechanismen (d.w.z. subsidies, financieringsinstrumenten, vereenvoudigde kosten enz.) bij het ontwikkelen van relevante regels en procedures.

⁽¹⁰⁾ CES248-2013 (informatief rapport) (PB C 13 van 15.1.2016, blz. 145).

5.1.5.2. Het EESC verzoekt om de vereenvoudiging en stroomlijning van staatssteunregels, onder meer door alle bronnen van onzekerheid in de toepassing ervan weg te nemen. Mogelijke wijzigingen moeten in overweging worden genomen, waaronder, indien nodig, wijzigingen van de toepasselijke regels, zodat vergelijkbare ESIF-projecten op dezelfde wijze worden behandeld als projecten die uit hoofde van het EFSI worden gefinancierd en programma's die direct worden beheerd door de EC, zoals Horizon 2020. Het EESC waarschuwt tegelijkertijd dat de nota's met uitleg en richtsnoeren en documenten op basis van vragen en antwoorden tot een minimum moeten worden beperkt, zodat deze niet nog een laag van feitelijke wetgeving worden. Het beveelt aan deze te vervangen door een brede verspreiding van goede praktijken en toepassing met terugwerkende kracht te vermijden. Het EESC verzoekt de EC af te zien van het opstellen van richtsnoeren die voor alle lidstaten gelden op basis van een verzoek of problemen in één lidstaat of een paar lidstaten.

5.1.5.3. Om de uiteenlopende benaderingen aan te pakken bij de behandeling van regels inzake overheidsopdrachten stelt het EESC voor een gezamenlijke taskforce te creëren bestaande uit vertegenwoordigers van relevante DG's en Fondsen, die de regels indien nodig op consistente wijze uitleggen en consistent advies verlenen, alsmede zorgen voor een uniforme benadering van financiële correcties.

5.1.5.4. Het EESC is van mening dat subsidiariteit beter moet worden toegepast bij de uitvoering van de ESIF en het aan nationale autoriteiten moet worden overgelaten om de naleving van nationale regels te verifiëren. Het nodigt de lidstaten uit volledig gebruik te maken van de opties voor vereenvoudiging waarin de nieuwe programmeringsperiode voorziet, af te zien van overregulering, dat hier betrekking heeft op alle normen, richtsnoeren en uitvoeringsprocedures die onnodig kunnen worden geacht ten aanzien van de door de beheersautoriteiten vastgestelde beleidsdoelstellingen, en onnodige administratieve lasten te elimineren.

5.2. *Op weg naar betere regelgeving*

5.2.1. Het EESC benadrukt dat onnodige regelgeving en administratieve lasten een belemmering vormen voor ondernemingen, burgers en openbare instanties. In dit opzicht herhaalt het EESC dat er behoefte is aan vereenvoudigde en consistente regelgeving van betere kwaliteit die goed moet worden begrepen en op transparante wijze moet worden uitgevoerd, met de even onmisbare betrokkenheid van alle vier bestuursniveaus — EU, nationaal, regionaal en lokaal.

5.2.2. In sommige lidstaten moet de overheid strengere regels dan de in de EU-wetgeving vastgelegde minimumeisen (overregulering) voor een nationaal comité rechtvaardigen. In lidstaten waar dergelijke organen niet bestaan, is het niet nodig om nieuwe administratieve organen in het leven te roepen, maar moet het goedkeuringsproces van eisen die strenger zijn dan de EU-normen niettemin transparant verlopen.

5.2.3. Net als in eerdere adviezen⁽¹¹⁾ pleit het EESC ervoor mkb-toetsen efficiënter uit te voeren bij de effectbeoordelingen inzake voorstellen voor nieuwe Europese wetgevingshandelingen. Het verzoekt de lidstaten gebruik te maken van opties om vrijstellingen van bepaalde regels te verlenen aan micro-ondernemingen in overeenstemming met het EU-recht. Het EESC herhaalt zijn standpunt dat streefdoelen voor de beperking van de regelgevende lasten gebaseerd moeten zijn op een uitgebreide evaluatie, met inbegrip van een dialoog met het maatschappelijk middenveld en belanghebbenden. Het bestaande niveau van bescherming van burgers, consumenten, werknemers, investeerders en het milieu in een lidstaat mag niet ter discussie worden gesteld bij de uitvoering van de EU-wetgeving⁽¹²⁾.

5.2.4. Het EESC haalt opnieuw de pariteit en de homogeniteit van de verschillende doelstellingen van het EU-beleid in overeenstemming met het Verdrag aan en legt met name de nadruk op een sociaal verantwoorde markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en op een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu.

5.2.5. Het EESC nodigt de EC uit om, indien redelijk en gerechtvaardigd, het gebruik van modellen op basis van stimulansen en internationale normen en richtsnoeren in overweging te nemen.

6. **Gevolgen voor arbeids-, consumenten- en milieunormen**

6.1. In de laatste decennia is een aantal EU-brede minimumnormen vastgesteld voor de bescherming van consumenten, het milieu en werknemers, die erop gericht zijn te zorgen voor de opwaartse convergentie van levens- en arbeidsomstandigheden in de Unie, d.w.z. meer sociale convergentie zoals bedoeld in artikel 151 VWEU.

⁽¹¹⁾ PB C 197 van 8.6.2018, blz. 1.

⁽¹²⁾ PB C 262 van 25.7.2018, blz.22, par. 4.7.1 en 4.8.3.

6.2. De EU-wetgever heeft bewust ruimte gelaten voor de lidstaten om de minimumnormen uit te voeren, met inachtneming van de beginselen uit het EU-verdrag en met name van evenredigheid. Als gevolg hiervan is in richtlijnen bepaald dat lidstaten bij de uitvoering rekening kunnen houden met hun hogere normen. Het EESC benadrukt dat wanneer de lidstaten kiezen voor ambitieuzere beschermingsnormen, onder andere de beginselen voor betere regelgeving hierbij in acht kunnen worden genomen.

6.3. Deze nationale normen zijn het resultaat van democratische onderhandelingen waarbij de Europese en nationale sociale partners in aanzienlijke mate werden betrokken en komen ten goede aan werknemers, consumenten en bedrijven. Conform de doelstellingen van het EU-Verdrag moet de vaststelling van dergelijke minimumnormen erop gericht zijn ervoor te zorgen dat de interne markt beter functioneert en mag ze geen nadelig effect hebben op de hogere beschermingsniveaus op nationaal niveau. Minimumnormen in het EU-recht omvatten vaak zelfs expliciete non-regressieclausules waarin wordt vermeld dat de uitvoering van de richtlijn niet mag worden gebruikt als rechtvaardiging voor het verlagen van eventuele hogere nationale normen dan de Europese norm. Dat betekent evenwel niet dat nationale normen voorgoed vastliggen en nooit kunnen worden gewijzigd.

6.4. De lidstaten kunnen in de loop van de nationale omzetting van het EU-recht effectbeoordelingen gebruiken om na te gaan wat de sociale, economische en andere gevolgen zijn.

6.5. Voor het sociaal beleid, evenals voor de consumenten- en milieubescherming heeft de EU-wetgeving ervoor gezorgd dat hogere normen in de lidstaten niet mogen worden ondermijnd en moeten worden gewaarborgd, met de inbreng van alle belanghebbenden bij de effectbeoordelingen. In dit opzicht heeft het EESC herhaaldelijk gesteld dat de agenda voor betere regelgeving moet resulteren in kwalitatief hoogwaardige EU-wetgeving, zonder belangrijke beleidsdoelstellingen te ondermijnen of aan te dringen op deregulering ten aanzien van normen voor sociale en milieubescherming en de grondrechten⁽¹³⁾.

6.6. Het EESC herhaalt dat Europese minimumnormen, met name in het kader van het sociaal beleid van de EU, gericht zijn op de onderlinge aanpassing van de levens- en arbeidsomstandigheden in de hele EU, in een streven naar opwaartse sociale convergentie. Minimumnormen in EU-richtlijnen mogen niet worden begrepen als maximumniveau dat niet mag worden overschreden bij de omzetting in de nationale rechtsstelsels.

6.7. Het EESC ondersteunt het proces voor betere regelgeving en erkent de meerwaarde ervan. Tegelijkertijd waarschuwt het dat het in geen geval mag worden gebruikt als excuus voor het verlagen van eisen, met name op het gebied van consumenten-, milieu- en arbeidswetgeving en bevordering van welvaart en duurzame werkgelegenheid. Het EESC waarschuwt dat dit onder grote delen van de bevolking een reden zou zijn voor groeiende scepsis over de EU. Naar het oordeel van het EESC mag het draagvlak voor het Europese eenwordingsproces niet worden aangetast door regelgevingsconcurrentie via verlaging van normen.

Brussel, 19 september 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER

⁽¹³⁾ PB C 262 van 25.7.2018, blz. 22 (par. 1.1 en 3.4); PB C 303 van 19.8.2016, blz. 45 (par. 2.1-2.2, 2.5); PB C 13 van 15.1.2016, blz. 192 (par. 2.4).