

## III

*(Vorbereidende handelingen)*

## EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

## 546e ZITTING VAN HET EESC, 25.9.2019-26.9.2019

**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 —  
Betere regelgeving: inventarisatie en verdere inzet***(COM(2019) 178 final)**(2020/C 14/10)*Rapporteur: **Denis MEYNENT**

Raadpleging	Europese Commissie, 3.6.2019
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	3.9.2019
Goedkeuring door de voltallige vergadering	25.9.2019
Zitting nr.	546
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	99/0/0

**1. Conclusies en aanbevelingen**

1.1. Europese regelgeving is van essentieel belang voor de integratie. Deze regelgeving biedt alle belanghebbenden en EU-burgers een belangrijke waarborg voor rechtsbescherming en rechtszekerheid, maar dan moet zij wel goed geproportioneerd zijn <sup>(1)</sup>.

1.2. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) dringt erop aan dat de voortzetting van het programma "Betere regelgeving" verbonden wordt aan bepaalde substantiële verbeteringen (zie onderstaande aanbevelingen). Voorgesteld wordt de verantwoordelijkheid voor dit programma toe te vertrouwen aan een vicevoorzitter van het nieuwe college.

1.3. Het EESC wijst er nogmaals op dat betere regelgeving niet in de plaats mag treden van de politieke besluiten en in geen geval tot deregulering mag leiden, noch tot een aantasting van het niveau van sociale bescherming, de bescherming van het milieu en de consumenten, en de grondrechten <sup>(2)</sup>.

1.4. Met de instrumenten voor betere regelgeving moet worden gewaarborgd dat in het EU-beleid daadwerkelijk rekening wordt gehouden met de duurzaamheid van de maatregelen.

1.5. Het EESC verzoekt de Commissie om de richtsnoeren en criteria van de instrumenten voor betere regelgeving te herzien, zodat de doelstellingen van het programma voor duurzame ontwikkeling (SDO's) tegen 2030 in het evaluatieproces kunnen worden geïntegreerd. In de toolkit voor betere regelgeving moet uitdrukkelijk een "duurzaamheidscontrole" worden opgenomen.

1.6. Het EESC herhaalt zijn oproep om het Europese systeem voor effectbeoordelingen en evaluaties verder uit te bouwen om de kwaliteit ervan te verbeteren en het maatschappelijk middenveld meer te betrekken bij het ontwerp en de uitvoering van de wetgeving <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Zie paragraaf 1.1., PB C 434 van 15.12.2017, blz. 11.

<sup>(2)</sup> Zie paragraaf 1.4., PB C 81 van 2.3.2018, blz. 81.

<sup>(3)</sup> PB C 434 van 15.12.2017, blz. 11.

1.7. In het belang van de belanghebbenden moet in de effectbeoordelingen altijd voorrang worden gegeven aan een kostenbatenanalyse op basis van betrouwbare en controleerbare gegevens, en aan een kwalitatieve benadering.

1.8. Het EESC verzoekt de Commissie een slimme evaluatiematrix in gebruik te nemen waarmee de effecten van wezenlijke wijzigingen door medewetgevers en belanghebbenden dynamisch kunnen worden gemodelleerd, door de impact van bepaalde kwantitatieve parameters zoals emissieniveaus, percentages, drempels en plafonds, maar ook kwalitatieve gegevens te objectiveren. In dit kader pleit het EESC voor het opzetten van een proefproject inzake slimme modellering.

1.9. De effectbeoordelingen moeten een concrete invulling krijgen, rekening houdend met alle criteria, waarvan sociale bescherming, consumentenbescherming en werkgelegenheid, maar ook de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling, gezondheid, milieu, klimaat, territoriale gevolgen, kmo's en micro-ondernemingen de belangrijkste zijn.

1.10. Het EESC zou graag zien dat er in die geest maatregelen worden genomen ten gunste van kmo's (*Act small First*) en vraagt dat het "denk eerst klein"-beginsel en de "kmo-toets" worden geëvalueerd om ze doeltreffender te maken, en te zorgen voor wetgeving die "verenigbaar is met kmo's" om zo hun verdere ontwikkeling binnen de interne markt in alle rechtszekerheid te bevorderen.

1.11. De werkwijze bij de effectbeoordelingen moet transparant zijn en met de andere instellingen en adviesorganen worden gedeeld zodat zij wijzigingen kunnen formuleren en goed onderbouwde adviezen kunnen uitbrengen.

1.12. Bij de effectbeoordelingen, die onafhankelijk en objectief verlopen, moeten alternatieve keuzes worden geanalyseerd en, in voorkomend geval, voorgesteld, waarbij de voor- en nadelen van de verschillende scenario's duidelijk moeten worden uiteengezet.

1.13. De met de kwaliteitscontrole belaste Raad voor regelgevingstoetsing (RRT) is een nuttig orgaan dat in het systeem van effectbeoordelingen zijn doeltreffendheid al heeft bewezen. De RRT zou een grotere rol moeten spelen bij het uitwerken van een geïntegreerde benadering.

1.14. De herzieningsclausules zouden zó moeten worden opgesteld dat de Commissie en de lidstaten toezicht kunnen houden op de uitvoering van de betrokken wetgeving en een geïntegreerde analyse kunnen verrichten van de effecten van de betrokken wetgeving op de belanghebbenden.

1.15. Het EESC, dat het voordeel heeft direct in contact te zijn getreden met personen in het veld en profiteert van een groot netwerk van contactpunten en van de deskundigheid van zijn leden, wil zich vooral richten op evaluaties achteraf en op kwalitatieve beoordelingen, om na te gaan welk effect een Europese wetgevende of beleidsmaatregel heeft en om de praktische ervaringen van de Europese economische en sociale partners onder de aandacht te brengen<sup>(4)</sup>.

1.16. Volgens het EESC moet het maatschappelijk middenveld meer bij de raadplegingen worden betrokken door middel van een vorm van samenwerkend partnerschap.

1.17. Er moet met open vragenlijsten worden gewerkt zodat de respondenten gedetailleerder kunnen antwoorden. Het EESC verzoekt de Commissie de antwoorden op een kwalitatieve manier te verwerken zodat de resultaten genuanceerder kunnen worden beoordeeld.

1.18. Het EESC meent dat het "innovatiebeginsel" geen enkele rechtsgrond heeft en bijzonder vaag is. De toepassing ervan zou daarom slechts mogen worden overwogen in heel specifieke gevallen waarin dit een meerwaarde betekent, met uitzondering van de goede werking van de interne markt en sociale, milieu-, consumenten- en gezondheidsbescherming. Het EESC bevestigt gehecht te zijn aan de toepassing van het verzorgingsbeginsel (artikel 191 VWEU) en acht het wenselijk een initiatiefadvies op te stellen over de inhoud en het gebruik van het "innovatiebeginsel", alsook over de verenigbaarheid van deze twee beginselen.

1.19. Om te bepalen hoe onnodige kosten kunnen worden beperkt, moet de bestaande wetgeving per geval worden geëvalueerd om concreet vast te stellen wat kan worden vereenvoudigd, gerationaliseerd of geschrapt, en daarbij mag niet worden gewerkt met vooraf becijferde doelstellingen "op politiek niveau".

1.20. In dit verband verzoekt het Comité de Commissie om conform het evenredigheidsbeginsel, de criteria aan te geven waarmee kan worden bepaald of een regelgevende of administratieve last al dan niet nuttig is.

1.21. Het EESC roept ertoe op een evenwichtige en duidelijke balans op te maken van het Refit-platform. Volgens het EESC moet worden voorzien in regels en middelen voor het platform zodat het sneller op de suggesties kan inspelen, en moet zijn werkwijze worden verduidelijkt.

---

<sup>(4)</sup> PB C 303 van 19.8.2016, blz. 45, par. 1.9.

1.2.2. Het mandaat van het platform moet worden herzien zodat het in twee richtingen werkt, d.w.z. een platform dat niet op voorhand al bepaalt welke richting met de regelgeving moet worden ingeslagen: aanvulling, vervollediging, wijziging of schrapping van een wetgevingshandeling <sup>(5)</sup>.

## 2. Samenvatting van de mededeling

2.1. De Commissie is van mening dat betere regelgeving de manier waarop het beleid wordt gevormd, heeft verbeterd en in de toekomst centraal moet blijven staan bij haar werkmethoden. Zij benadrukt nogmaals dat het geen verborgen agenda is om regelgeving af te schaffen. Ondanks bemoedigende resultaten heeft de Commissie een kritische balans opgemaakt van de werking ervan.

2.2. Positief zijn met name de grotere betrokkenheid van de burgers, de belanghebbenden en het maatschappelijk middenveld bij de raadplegingen van de Commissie.

2.3. Met betrekking tot de effectbeoordelingen is de Commissie van mening dat de economische, sociale en milieugevolgen van haar initiatieven systematisch worden onderzocht.

2.4. Op het gebied van de evaluaties van de op EU-niveau ingevoerde wetgeving is de Commissie er mee ingenomen dat drie kwart van de uitgevoerde effectbeoordelingen nu vergezeld gaat van een evaluatie van het beleid of de betrokken sector.

2.5. Het Refit-programma krijgt in de mededeling een positieve eindbeoordeling van de Commissie. Tussen 2015 en 2018 heeft de Commissie 150 maatregelen voorgesteld ter vereenvoudiging van de Uniewetgeving.

2.6. Ondanks deze positieve beoordeling wijst de Commissie op een aantal mogelijke verbeteringen en doet zij een aantal concrete toezeggingen, waaronder ruimere samenwerking met het EESC en het CvdR, versterking van en toezicht op de kwaliteit van de openbare raadplegingen en een uitgebreidere beoordeling van de subsidiariteit en evenredigheid, door gebruik te maken van het door de gelijknamige taskforce voorgestelde gemeenschappelijke “netwerk”.

## 3. Evaluatie van het Comité

3.1. Onder toezicht van de Commissie of andere organen (Coreper, RRT, OESO) is een groot aantal initiatieven opgezet om de vooruitgang van de EU op drie domeinen te evalueren:

- effectbeoordeling;
- raadpleging van de belanghebbenden, het maatschappelijk middenveld en de burgers;
- vereenvoudiging en beperking van de regelgevingsdruk.

Ondanks de permanente inspanningen van de Commissie zijn er echter nog steeds enkele problemen.

### 3.2. Effectbeoordeling

3.2.1. Toename van het aantal criteria van economische aard: in de loop der jaren zijn er diverse evaluatiecriteria van economische aard toegevoegd (test van het concurrentievermogen, digitale test, kmo-toets, toekomstbestendigheid van wetgeving, innovatiebegin-sel). Deze overdreven toename van criteria veroorzaakt drie problemen: hun volgorde van belangrijkheid, hun positionering ten opzichte van de sociale en de milieucriteria (welk criterium geeft uiteindelijk de doorslag?) en een zekere toename van de administratieve belasting.

3.2.2. Een op kosten toegespitste methodologie: de diverse instrumenten van de *Toolbox* <sup>(6)</sup> waarover de Commissie beschikt om de effecten van een initiatief te beoordelen, zijn statisch en op kosten gericht en zijn beperkt tot het stellen van een reeks algemene vragen zonder aandacht te schenken aan het kwalitatieve aspect of ruimte te laten voor andere scenario's. De instrumenten bestaan naast elkaar waardoor een geïntegreerde benadering waarbij kosten en voordelen samen worden bekeken en territoriale samenhang, duurzame ontwikkeling en concurrentie worden beoogd, onmogelijk is. Tot slot is er geen enkel instrument waarbij milieu of klimaat centraal staat.

3.2.3. Geen effectbeoordelingen bij gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen: die handelingen hebben een aanzienlijke draagwijdte en hebben in de EU-wetgeving een belangrijke plaats ingenomen. In 2018 zijn 861 uitvoeringshandelingen, 96 gedelegeerde handelingen en 72 wetgevingshandelingen vastgesteld <sup>(7)</sup>. De Commissie erkent dat er, bij gebrek aan tijd of middelen, weinig effectbeoordelingen van gedelegeerde handelingen worden uitgevoerd. Het EESC vindt eveneens dat het ook in de delegatieprocedure zou moeten worden geraadpleegd, net als in het geval van de gewone wetgevingsprocedure, evenals bij eventuele wijziging van de genoemde handelingen, gezien de economische en sociale gevolgen daarvan <sup>(8)</sup>.

<sup>(5)</sup> PB C 303 van 19.8.2016, blz. 45, par. 1.11.

<sup>(6)</sup> “Better regulation Toolbox”, Europese Commissie, SWD(2017) 350 final, 7 juli 2017.

<sup>(7)</sup> Bron: statistieken over wetgevingshandelingen — EUR-Lex (<https://eur-lex.europa.eu/statistics/legislative-acts-statistics.html>).

<sup>(8)</sup> PB C 13 van 15.1.2016, blz. 145.

3.2.4. Geen effectbeoordelingen van wezenlijke wijzigingen door medewetgevers: ondanks lid 15 van het interinstitutioneel akkoord<sup>(9)</sup>, dat voorschrijft dat de Raad en het Parlement een effectbeoordeling moeten uitvoeren van de wezenlijke wijzigingen die zij in de voorstellen van de Commissie aanbrengen, heeft de Raad geen enkele effectbeoordeling van een wezenlijke wijziging door één of meer lidstaten uitgevoerd. In feite beschikt de Raad niet over de middelen noch over de operationele capaciteit die hiervoor nodig zijn.

3.2.5. Uitbesteding van de effectbeoordelingen van de Commissie: de systematische uitvoering van effectbeoordelingen leidt tot kosten en de gedeeltelijke privatisering ervan. Welke garantie hebben we dat de effectbeoordelingen onafhankelijk en objectief worden uitgevoerd wanneer de eenheid van de Commissie die de effectbeoordeling uitvoert, ook het wetgevingsvoorstel opstelt?

3.2.6. Rol van de Raad voor regelgevingstoetsing (RRT): de RRT onderzoekt de kwaliteit van de effectbeoordelingen. De RRT moet een positief advies uitbrengen voordat het college van commissarissen het voorstel kan goedkeuren. In 2018 kreeg 28 % van de effectbeoordelingen een negatief advies van de RRT omdat de kwaliteit ervan ontoereikend was. De professionalisering van de leden van de RRT, die blijk hebben gegeven van onafhankelijkheid, moet worden toegejuicht. Bij het grote publiek blijft het nut van de RRT en de doelstelling ervan echter onbekend. De RRT zou een grotere rol kunnen spelen bij het uitwerken van een geïntegreerde aanpak van de economische, sociale en milieudimensies van de effectbeoordelingen.

3.2.7. De evaluatie achteraf van de effecten van de Uniewetgeving op de werking van de interne markt vormt een waarborg voor goed bestuur. Dankzij de evaluatieclausules kan worden nagegaan of de betrokken wetgeving correct wordt uitgevoerd en kan deze worden aangevuld, gewijzigd of aangepast op basis van de stand van de wetenschappelijke kennis, vaststellingen op het terrein of raadpleging van de sociale partners. Welnu, uit meerdere recente voorbeelden blijkt dat die evaluatieclausules niet altijd zo worden geformuleerd dat de Commissie en de lidstaten een geïntegreerde analyse van de impact van de betrokken wetgeving uitvoeren. Bovendien wijst de Europese Rekenkamer erop dat de inhoud van de toetsingsclausules niet altijd duidelijk is, met name wat betreft het bepalen van de gevraagde output en het overwegen wanneer een toetsing achteraf moet worden uitgevoerd<sup>(10)</sup>.

### 3.3. Introductie van het “innovatiebeginsel”

3.3.1. Dit beginsel, dat in november 2014 is gelanceerd door het *European Risk Forum* en in 2016 door de Raad, onder Nederlands voorzitterschap, is goedgekeurd, bepaalt dat elk nieuw wetgevingsvoorstel moet worden afgemeten aan zijn (positieve) effect op innovatie om te waarborgen dat de betrokken wetgeving toekomstbestendig is (*future proof legislation*).

3.3.2. Sindsdien proberen de voorstanders van dit “beginsel” het in het wetgevend acquis van de EU te doen opnemen. In 2019 is het “innovatiebeginsel” in het Horizon Europa-programma (2021-2027) terluiks verschenen, in de vorm van een overweging.

3.3.3. Er moet echter worden vastgesteld dat de grenzen van het “innovatiebeginsel” bijzonder vaag zijn:

- het “innovatiebeginsel” heeft geen enkele rechtsgrond, in tegenstelling tot het voorzorgsbeginsel (artikel 191 VWEU), waar het soms tegenover wordt geplaatst;
- het is bijzonder vaag: om welke innovatie gaat het? Wetenschappelijke, technische, organisatorische, sociale?

Vanuit empirisch oogpunt bekeken, blijkt uit wetenschappelijk onderzoek dat regelgeving niet nadelig is voor innovatie. Integendeel, het blijkt dat regelgeving veeleer gunstig is voor innovatie en dat de impact ervan des te groter is naarmate de betrokken sector technologisch vooruitstrevender is<sup>(11)</sup>. In zijn arrest in de zaak T-521/14 (Koninkrijk Zweden tegen Europese Commissie) heeft het Europees Hof van Justitie bevestigd dat wetenschappelijke criteria voorrang hebben op alle subjectieve beoordelingen van verplichtingen die aan de Europese wetgever worden opgelegd in naam van innovatie of om andere redenen.

3.3.4. Het EESC vraagt dat in de mededeling over het “innovatiebeginsel” dat de Commissie in het document “Industry 2030” heeft aangekondigd, terdege rekening wordt gehouden met voornoemde opmerkingen<sup>(12)</sup>.

3.3.5. Het EESC acht het opportuun een initiatiefadvies op te stellen over het “innovatiebeginsel” en met name de verenigbaarheid ervan met het voorzorgsbeginsel.

<sup>(9)</sup> Interinstitutioneel akkoord over beter wetgeven van 13 april 2016 (PB L 123 van 12.5.2016).

<sup>(10)</sup> Europese Rekenkamer: “Toetsing achteraf van EU-wetgeving: een goed opgezet, maar onvolledig systeem” (2018).

<sup>(11)</sup> Lilas Demmou, Bruno Amable, Ivan Ledezma, “L’impact de la réglementation sur l’innovation: une analyse des performances selon la proximité à la frontière technologique”, *Economie et prévision*, 2013, blz. 11. Te raadplegen op <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01614139>

<sup>(12)</sup> Blz. 21.

### 3.4. Openbare raadplegingen

#### 3.4.1. Ondanks reële inspanningen vertoont de raadplegingsprocedure meerdere onoverkomelijke gebreken:

- de ondernemersorganisaties zijn met ruime voorsprong koplopers onder de respondenten (42,9 %) <sup>(13)</sup>. De respons van grote ondernemingen of ondernemersorganisaties bedroeg in het geval van het Refit-platform zelfs 60 %;
- bij gebrek aan toereikende middelen worden de sociale partners in het algemeen en de vertegenwoordigers van de werknemers en de consumenten in het bijzonder duidelijk benadeeld ten opzichte van de multinationals en de grote werkgeversorganisaties, ondanks hun erkende en legitieme rol in het besluitvormingsproces (zie artikel 154 VWEU);
- de vragenlijsten zijn tendentiekus, zijn vaak in binaire vorm opgesteld en bieden weinig ruimte voor een meer gedetailleerde evaluatie door de respondenten;
- de cultuur om aan raadplegingen deel te nemen heerst slechts in een deel van de lidstaten. Bijgevolg ontstaat een gedeeltelijk vertekend beeld van de realiteit;
- de antwoorden worden op een gestandaardiseerde manier verwerkt. Dat zorgt voor een statische behandeling van de resultaten waardoor de antwoorden niet op een intelligente en genuanceerde wijze kunnen worden bekeken en de resultaten van de raadpleging niet kunnen worden gewogen.

### 3.5. Beperking van de onnodige regelgevingsdruk

#### 3.5.1. In november 2018 heeft de Commissie haar jaarverslag over de regelgevingsdruk voor 2018 <sup>(14)</sup> gepubliceerd, dat een overzicht bevat van de inspanningen die de EU op het gebied van administratieve vereenvoudiging heeft geleverd.

Niettegenstaande de aangekondigde maatregelen worden in dit verslag maatregelen waaraan nog uitvoering moet worden gegeven, geplaatst naast resultaten die meer te danken zijn aan de ontwikkeling van de digitale economie dan aan een vermindering van de administratieve druk (bijvoorbeeld: verordening betreffende de visserijcontrole en het regelgevingspakket over het vennootschapsrecht).

#### 3.5.2. Ook in het OESO-rapport inzake betere regelgeving van 2019 <sup>(15)</sup> wordt hieraan aandacht besteed. De OESO lijkt op te roepen tot een gedeeltelijke ontmanteling van het EU-acquis en de wetgeving van de lidstaten om de regelgevingsdruk en -kosten te verminderen zonder vooraf te bepalen hoe ver de kostenverlaging moet gaan en vanaf welk moment de beschermingssystemen (sociale, territoriale en milieubescherming) in het gedrang dreigen te komen.

#### 3.5.3. Het Refit-platform is in mei 2015 opgericht om overheden, burgers en belanghebbenden in staat te stellen bij te dragen aan de verbetering van de Europese wetgeving. Volgens het Comité werpen sommige aspecten een schaduw op het geheel:

- overbodige procedure: de groep van lidstaten van het platform en de circa 200 werkgroepen van de Raad verrichten gedeeltelijk dubbel werk;
- trage procedure: het duurt vaak meerdere maanden alvorens een advies wordt goedgekeurd omdat de twee groepen, die slechts één keer samenkomen zonder echt met elkaar in dialoog te treden, zelden dezelfde standpunten delen;
- asymmetrische procedure: de suggesties komen doorgaans vanuit werkgevershoek, d.w.z. van ondernemersorganisaties of kamers van koophandel (zie door de Commissie gepubliceerde statistieken), en zelden van het maatschappelijk middenveld of de sociale partners. Hoewel de Commissie en de lidstaten erin vertegenwoordigd zijn, is het EP dat niet;
- orgaan zonder echte expertise: op welke wetenschappelijke basis zijn de leden van het platform benoemd om de heel uiteenlopende voorstellen die zij ontvangen, te analyseren? Alleen de Commissie beschikt over reële expertise en zij heeft die soms al benut om haar eigen voorstellen naar voren te schuiven;
- minoritaire vertegenwoordiging van het EESC en het CvDR in vergelijking met de andere belanghebbenden, met als gevolg dat de adviezen die de Comités zouden kunnen geven, verwateren;

<sup>(13)</sup> SWD(2019) 156 final bij de mededeling van de Commissie, "Taking Stock of the Commission's Better Regulation Agenda", 15.4.2019.

<sup>(14)</sup> "The European Union's Efforts to Simplify Legislation", november 2018.

<sup>(15)</sup> OESO-rapport (2019) "Better Regulation Practices across the European Union".

- wanverhouding tussen kostprijs en voordelen: de aan het platform verbonden kosten lijken niet in verhouding te staan tot de tot nu toe behaalde resultaten;
- vooraf bepaalde richting voor de werkzaamheden van het platform: het EESC pleit voor een Refit-programma dat in twee richtingen werkt, d.w.z. een programma dat niet op voorhand al bepaalt welke richting met de regelgeving moet worden ingeslagen: aanvulling, vervollediging, wijziging of schrapping van een wetgevingshandeling.

Brussel, 25 september 2019.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Luca JAHIER

---