

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 15.12.2009
COM(2009) 675 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

**26e JAARLIJKSE VERSLAG OVER DE CONTROLE OP DE TOEPASSING VAN
HET GEMEENSCHAPSRECHT (2008)**

{SEC(2009) 1683}
{SEC(2009) 1684}
{SEC(2009) 1685}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

26e JAARLIJKSE VERSLAG OVER DE CONTROLE OP DE TOEPASSING VAN HET GEMEENSCHAPSRECHT (2008)

1. INLEIDING

In 2007 stelde de Commissie in haar mededeling, getiteld 'Een Europa van resultaten – toepassing van het Gemeenschapsrecht'¹, dat zij zich in haar jaarverslag meer zou toespitsen op strategische kwesties, de evaluatie van de stand van het recht, prioriteiten en de programmering van toekomstige werkzaamheden. In het vorige verslag² werd aandacht besteed aan een brede waaier van actuele problemen en uitdagingen, gepresenteerd per sector, en aan prioriteiten voor actie in de vorm van: preventieve maatregelen; actie om het acquis te beheren; probleemoplossingen voor burgers; het beheer van inbreukprocedures en nieuwe wetgeving die uit de wetgevingscyclus naar boven komt.

Dit verslag heeft een structuur waarin selectiever te werk is gegaan, met uitgebreider commentaar over enkele sectoren, op basis van het meer gedetailleerde beeld dat wordt gegeven in het begeleidende document "Situatie in de diverse sectoren", dat bij dit verslag is gevoegd. Dit verslag heeft grotendeels betrekking op maatregelen die zijn genomen op grond van het EG-Verdrag. Maatregelen op grond van het Verdrag van Lissabon zullen in latere verslagen worden behandeld. Een mededeling over de toepassing van artikel 260 van het *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie*, op grond waarvan de Commissie het Hof van Justitie kan verzoeken een lidstaat financiële sancties op te leggen, is gepland voor 2010.

2. ALGEMENE INFORMATIE

2.1. Inleiding

Krachtens het EG-Verdrag zijn de lidstaten primair verantwoordelijk voor de toepassing van het Gemeenschapsrecht. De Commissie heeft het gezag en de verantwoordelijkheid om de naleving van het Gemeenschapsrecht af te dwingen. Eind 2008 waren de Verdragsregels aangevuld met ongeveer 8 200 verordeningen en net geen 1 900 richtlijnen die in de 27 lidstaten van kracht zijn.

2.2. Klachten en inbreukprocedures

Inbreukprocedures zijn van essentieel belang om de correcte toepassing van het recht te waarborgen. Volgens de meest recente cijfers wordt 68% van de klachten afgesloten voordat

¹ COM(2007) 502.

² COM(2008) 777.

de eerste formele stap in een inbreukprocedure is gezet; ongeveer 84% van de inbreukprocedures op basis van een klacht wordt afgesloten vóór het stadium van het met redenen omklede advies en circa 94% vóór een uitspraak van het Europese Hof van Justitie.

Bij vergelijking van de cijfers inzake geregistreerde inbreuken in de periode 1999-2003 met die in de periode 1999-2007 blijkt dat de gemiddelde termijn die nodig was om inbreuken te behandelen, van het openen van het dossier tot het verzenden van het verzoek tot aanhangigmaking bij het Hof van Justitie krachtens artikel 226 van het EG-Verdrag, van rond 27 tot 24 maanden is verkort. De gemiddelde tijd die nodig was voor de behandeling van dossiers van niet-mededeling van nationale maatregelen ter omzetting van richtlijnen, bleef ongeveer 14 maanden. In 2008 werd in geen enkel geval (tegenover zeven in 2007) een tweede verzoek tot aanhangigmaking bij het Hof van Justitie krachtens artikel 228 van het Verdrag gedaan.

Eind 2008 waren bij de Commissie meer dan 3 400 klachten en inbreukdossiers in behandeling. Het totale aantal is met iets minder dan één procent toegenomen ten opzichte van 2007, maar het aantal dossiers van niet-mededeling van maatregelen ter omzetting van richtlijnen is met 15% afgenomen. Klachten lagen ten grondslag aan 54% van het totaal aantal dossiers, oftewel 64% van alle dossiers met uitzondering van de gevallen van te late omzetting; dit is een stijging met 9% ten opzichte van 2007. Het aantal ambtshalve ingestelde zaken die eind 2008 in behandeling waren, gaf een daling met 3% te zien ten opzichte van 2007.

Gemiddeld 55% van alle omzettingsmaatregelen die in 2008 moesten worden genomen, was te laat, tegen 64% in 2007, waarbij vermeld moet worden dat in 2008 een aanzienlijk kleiner aantal richtlijnen moest worden omgezet.

2.3. Petities

Het aantal petities dat aan het Europees Parlement wordt gericht met betrekking tot de correcte toepassing van het Gemeenschapsrecht hangt af van de beslissingen van burgers, ondernemingen en middenveldorganisaties om hun bezorgdheid op deze wijze tot uitdrukking te brengen. Hoewel de meeste petities geen betrekking hebben op, en ook niet leiden tot, inbreukprocedures, wordt zo aan het Parlement en de Commissie toch nuttige informatie verstrekt over wat de burger beroert.

Het aantal petities dat op milieugebied wordt ingediend, blijft onveranderd hoog, met name wat betreft de sector afvalverwerking. Op vervoersgebied gaf de sector verkeersveiligheid aanleiding tot een zeer groot aantal petities. In de sector interne markt had nagenoeg de helft van de ingediende petities betrekking op de erkenning van diploma's. Op het gebied van belastingen en douane is het vaakst terugkerende onderwerp van petities de autobelasting.

Er werd ook een significant aantal petities ingediend in de sector justitie, vrijheid en veiligheid, met name betreffende de onjuiste toepassing van het Gemeenschapsrecht op het gebied van grensbeheer (Schengengrenscodes), het vrij verkeer van personen en de grondrechten.

3. ACTUELE ONTWIKKELINGEN INZAKE TOEPASSING, BEHEER EN HANDHAVING DIE BIJDAGEN TOT DE WETGEVINGSCYCLI

3.1. Inleiding

Het Gemeenschapsrecht ontwikkelt zich voortdurend op basis van met de toepassing opgedane ervaringen, interpretatieve rechterlijke uitspraken, technologische vooruitgang, hoger wordende verwachtingen inzake doeltreffendheid en veranderende politieke doelstellingen. Het proces van wetgevende vernieuwing verloopt via de opeenvolgende stadia van reflectie en overleg, die leiden tot een wetgevingsvoorstel, goedkeuring, tenuitvoerlegging, toepassing, beheer en handhaving, en zo weer terug naar reflectie en overleg. In elke sector blijkt een verschillende combinatie van factoren te leiden tot wetgevingscycli waarvan de duur varieert van twee tot twintig jaar.

In de volgende hoofdstukken worden enkele belangrijke aspecten van de tenuitvoerlegging, het beheer en de handhaving van het Gemeenschapsrecht belicht, waarbij wordt aangegeven welke bijdrage daarbij wordt geleverd aan de wetgevingscycli, met enkele markante voorbeelden uit de sectoren die meer in detail worden beschreven in het begeleidende document "Wetgevingscycli – Voorbeeldsectoren"³.

3.2. Te late omzetting en kennisgeving – betere planning van de tenuitvoerlegging en preventieve actie

De te late omzetting van richtlijnen blijft een wijdverspreid verschijnsel en een grote hinderpaal voor de tijdige toepassing van het recht. Van alle omzettingen die in 2008 moesten plaatsvinden, was 55% te laat, in vele gevallen zelfs twee jaar of meer te laat. De wetgevingscyclus van ongeveer vier jaar voor vaststelling en tenuitvoerlegging van een besluit wordt aldus heel vaak verlengd, soms met jaren. Deze vertraging beperkt de mogelijkheden van de EU om doeltreffend tegemoet te komen aan de belangen van haar burgers en ondernemingen. Ze zet de samenhang in de rechtsorde op losse schroeven, en doet afbreuk aan de rechtszekerheid, de transparantie en de eerlijke concurrentievoorwaarden. De follow-up om de correcte toepassing van het recht te waarborgen, wordt vertraagd. De situatie is het voorbije jaar verbeterd, maar bij de verbetering van de omzetting met 15% mag niet worden vergeten dat het aantal omzettingen dat moest plaatsvinden met 40% is gedaald. Scorebord van de interne markt nr. 19 gaf te zien dat er in mei 2009 22 richtlijnen waren waarvan de omzettingstermijn reeds meer dan twee jaar was verstreken, en waarbij telkens tussen één en vijf lidstaten de omzetting nog niet hadden voltooid.

Naast de te late omzetting is er het probleem van andere soorten door richtlijnen voorgeschreven kennisgevingen die te laat gebeuren. Zo moesten bijvoorbeeld op het gebied van 'Klimaatverandering – handel in emissierechten' tegen vele lidstaten inbreukprocedures worden ingeleid wegens te late kennisgeving van hun nationale toewijzingsplannen voor 2008-2012. Dit had ten gevolge dat het werk met het oog op de tenuitvoerlegging van het bestaande acquis en de wijziging ervan stokte. De te late kennisgeving is er in belangrijke mate de oorzaak van dat de volgende stappen die moeten worden gezet om de doelstellingen 2020 te bereiken, vertraging hebben opgelopen.

³ SEC(2009) 1683.

Deels om te late omzetting tegen te gaan, deels om zeker te zijn van een correcte uitvoering, is de voorbije jaren steeds vaker gebruik gemaakt van preventieve maatregelen in de vorm van vergaderingen met deskundigen en een bilaterale dialoog Commissie/lidstaat over kwesties van omzetting en uitvoering, waardoor het gemakkelijker is om potentiële problemen op te lossen voordat ze in regelgeving zijn vastgelegd. De Commissie en de lidstaten hebben een zeer aanzienlijke extra inspanning geleverd om regelgeving correct uit te voeren en toe te passen, om zo de kans te vergroten dat de doelstellingen ervan worden bereikt. Een typisch voorbeeld is het lopende werkprogramma voor de tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn. Op basis van een uitgebreid en gedetailleerd omzettingsplan vonden in 2008 meer dan 30 bilaterale vergaderingen met lidstaten en 13 vergaderingen van de deskundigengroep plaats over de invoering en toepassing van het informatiesysteem voor de interne markt (IMI), om een rechtstreekse uitwisseling van informatie tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten mogelijk te maken.

Er worden ook geregeld richtsnoeren opgesteld om te helpen bij de uitvoering en toepassing van nieuwe regelgeving, zoals onder meer uitgebreid is gebeurd met de REACH-verordening. Lijsten met antwoorden op vaak gestelde vragen zijn op internet geplaatst, onder meer over de richtlijnen betreffende gevaarlijke preparaten, explosieven en meststoffen.

Om een tijdige en correcte toepassing van de rechtsregels te garanderen, moet de Commissie bij het opstellen en moeten het Parlement en de Raad bij het vaststellen van nieuwe wetgeving bijzondere aandacht besteden aan de tenuitvoerlegging en handhaving ervan. Toezicht op de tenuitvoerlegging van communautaire wetgeving door het Europees Parlement en contacten met de nationale parlementen kunnen eveneens bijdragen tot betere resultaten. Via interinstitutioneel overleg moeten de passende methoden worden vastgesteld om te komen tot betere resultaten.

3.3. Het rechtskader, en de tenuitvoerlegging en het beheer ervan

De aanneming van nieuwe EG-wetgeving is vaak het begin en niet het eindpunt van een proces. Voor kaderwetgeving zijn uitvoeringsmaatregelen vereist. Wetenschappelijke en technische ontwikkelingen leiden tot de invoering van nieuwe werkmethoden. Voorafgaande informatie over eventuele nieuwe regelgeving op het niveau van de lidstaten kan nieuwe belemmeringen voor het vrije verkeer helpen voorkomen. De Commissie en de lidstaten kunnen het goede beheer van de toepassing van de wetgeving nog verder verbeteren door regelmatig uitvoerings- en toepassingskwesties te onderzoeken.

De eerste richtlijnen inzake het pesticidegehalte in gewasbeschermingsmiddelen, die in de jaren 1970, 1980 en 1990 zijn aangenomen, hebben bijvoorbeeld de werkingssfeer van de EU-regels geleidelijk verruimd tot residuen voor diverse gewassen. Voor dit proces waren omvangrijke extra uitvoeringsmaatregelen vereist: vóór de aanneming van Verordening (EG) nr. 396/2005⁴ tot consolidatie en vereenvoudiging van het acquis, zijn van medio 1993 tot medio 1997 zes uitvoeringsrichtlijnen van de Raad vastgesteld en in de daaropvolgende tien jaar nog eens zestig richtlijnen van de Commissie.

⁴ Verordening (EG) nr. 396/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 23 februari 2005 tot vaststelling van maximumgehalten aan bestrijdingsmiddelenresiduen in of op levensmiddelen en diervoeders van plantaardige en dierlijke oorsprong en houdende wijziging van Richtlijn 91/414/EEG van de Raad (PB L 70 van 16.3.2005, blz. 1).

Parallel daarmee werd de geleidelijke uitvoering van Richtlijn 91/414/EEG⁵ betreffende de beoordeling, het op de markt brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen georganiseerd met behulp van in 1992, 2000, 2002 en 2004 aangenomen programma's; dat heeft in 2006 geleid tot een voorstel van de Commissie om het acquis te consolideren en verder te ontwikkelen⁶.

De werkzaamheden van de comités zijn niet de enige samenwerkingsmethode die de Commissie en de lidstaten hanteren om de toepassing van het Gemeenschapsrecht te beheren. Andere mogelijkheden zijn onder meer bepalingen die de voorafgaande kennisgeving van ontwerp-regelgeving voorschrijven en procedures voor de follow-up van vastgestelde problemen. Alleen al op het gebied van technische normen voor goederen en diensten van de informatiemaatschappij⁷ zijn in 2008 meer dan 630 kennisgevingen beheerd, alsook bijna 200 interventies van de Commissie en iets meer dan 180 interventies van de lidstaten.

3.4. Inspecties en controles – maatregelen van de Commissie en de lidstaten

Inspecties en rapportage door de lidstaten en de Commissie kunnen ook van essentieel belang zijn om na te gaan in hoeverre de doelstellingen op het terrein worden verwezenlijkt en om de verschillende soorten problemen in kaart te brengen die moeten worden aangepakt via beheerprocessen, inbreukprocedures of wijziging van de wetgeving.

Op het gebied van luchtvaartbeveiliging voorzag de EG-wetgeving van het begin van de jaren 2000 bijvoorbeeld in de ontwikkeling van nationale beveiligingsprogramma's voor de burgerluchtvaart op grond van gemeenschappelijke basisnormen en nationale controles door de lidstaten en inspecties door de Commissie. Onder meer door de uitvoering van het omvangrijke inspectieprogramma kon de naleving volgens ramingen met 16% worden verbeterd en kon tegelijkertijd worden vastgesteld dat de regels verder moeten worden geharmoniseerd, verduidelijkt en vereenvoudigd. Dus hebben het Parlement en de Raad in 2008 de wetgeving gewijzigd om het regelgevingsproces verder te verbeteren en de basisbeginselen vast te stellen voor een reeks ambitieuzere beveiligingsprogramma's en interne kwaliteitscontroles, die door luchthavenexploitanten, luchtvaartmaatschappijen en andere met de uitvoering van beveiligingsmaatregelen belaste entiteiten moeten worden aangenomen. Parallel daarmee heeft de Commissie het systeem van collegiale toetsing in het inspectieprogramma uitgebreid teneinde haar inspectiemethode te verbeteren.

De werkzaamheden van het Voedsel- en Veterinair Bureau (VVB) op het gebied van voedselveiligheid zijn een ander voorbeeld. Het Bureau heeft in 2008 256 controles en inspecties opgezet om na te gaan of er doeltreffende controlesystemen bestaan en om te evalueren of de EU-normen worden nageleefd binnen de EU alsook in derde landen wat betreft hun uitvoer naar de EU.

⁵ Richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (PB L 230 van 19.8.1991, blz. 1).

⁶ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen - SEC(2006) 930 en SEC(2006) 931.

⁷ Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij.

3.5. Raadpleging van belanghebbenden, informatievergaring en rapportage in verband met ontwikkelingen op wetgevingsgebied

Er worden diverse technieken gebruikt om informatie te verzamelen over het effect van wetgeving op het terrein en om na te gaan of de doelstellingen worden verwezenlijkt.

Op het gebied van 'klimaatverandering' stelde de Commissie in januari 2008 bijvoorbeeld een verbeterd en verruimd EU-systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten voor. Dit voorstel is het resultaat van een uitgebreide raadpleging van belanghebbenden tijdens de eerste handelsperiode van 2005–2007. Uit deze raadpleging bleek dat er onvoldoende gecontroleerde emissiegegevens waren ter ondersteuning van de oorspronkelijke nationale toewijzingsplannen, met als gevolg: verlening van teveel emissierechten en in sommige gevallen onverhoopte winsten voor industriële ondernemingen die consumenten laten betalen voor kosteloos verleende emissierechten; toewijzingsmethoden en -niveaus die sterk variëren van lidstaat tot lidstaat, en een te trage en te complexe procedure voor de goedkeuring door de Commissie van de nationale toewijzingsplannen. In het voorstel van 2008 tot wijziging van de wetgeving wordt dan ook een volledig geharmoniseerde aanpak gepresenteerd met een voor de gehele Unie geldend, jaarlijks dalend plafond voor emissierechten en met als doel een emissievermindering van 21% voor de periode 2005-2020; tegelijkertijd wordt veiling geleidelijk ingevoerd als belangrijkste methode voor de toewijzing van emissierechten.

Een ander voorbeeld betreft laattijdige betalingen in het kader van commerciële contracten: het Europees Parlement heeft in 1994 deze kwestie als eerste aangekaart en in 1995 heeft de Commissie een aanbeveling aangenomen als niet-wetgevend middel om tot verbeteringen te komen. Nadat uit verdere raadplegingen naar voren was gekomen dat er weinig vooruitgang was geboekt, heeft de Commissie een richtlijn voorgesteld, die in 2000 is aangenomen. Een verslag in 2006 leidde tot een studie, een raadpleging van het Europees toetsingspanel van het bedrijfsleven en een openbare raadpleging via de internetsite "Uw stem in Europa" in 2008. De daaruit voortvloeiende resultaten en de enquêtes die belanghebbenden parallel daarmee hebben gehouden in de lidstaten, hebben bevestigd dat de regels verder moeten worden versterkt; de Commissie heeft dat in 2009 voorgesteld.

Op het gebied van de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC) voorziet de oorspronkelijke richtlijn van 1996 in een tienjarig uitvoeringsprogramma voor de afgifte van vergunningen aan industriële installaties op basis van hun verbintenis om de beste beschikbare technieken toe te passen voor de beheersing van de lozing van verontreinigende stoffen. In 1999 zond de Commissie de lidstaten een vragenlijst toe om in 2003 verslag uit te brengen over de uitvoeringsperiode 2000-2002. De resultaten leidden tot het verslag van de Commissie van 2005. Daarin werd erop gewezen dat de omzetting grote vertraging opliep, de wetgeving onvoldoende duidelijk was, en dat er behoefte was aan een betere coördinatie, een snellere uitvoering en consolidatie van rechtsvoorschriften; bijgevolg werd er een tenuitvoerleggingsactieplan opgesteld.

In de loop van 2006 en 2007 heeft de Commissie met alle belanghebbenden de tenuitvoerlegging verder onderzocht op basis van door de lidstaten opgestelde verslagen over de periode 2003-2005 en van een aantal aanvullende externe analyses. Uit de resultaten bleek duidelijk dat de wetgeving moest worden herzien. In december 2007 nam de Commissie bijgevolg een voorstel voor een herschikte richtlijn inzake industriële emissies aan om de bestaande bepalingen te consolideren, te verruimen en te verduidelijken, strengere

emissiegrenswaarden vast te stellen en de monitoring en handhaving te versterken. Ook het tenuitvoerleggingsactieplan werd bijgewerkt met als doel de gegevensvergaring en evaluaties verder te harmoniseren en de besluitvormingsprocedures te vereenvoudigen. Thans bestaat er een kader voor de volledige uitvoering van de bestaande bepalingen tot 2012, waarna de aandacht naar verwachting zal verschuiven naar de uitvoering van de geplande nieuwe wetgeving.

3.6. Beheer van wetgeving door deskundigengroepen

Er worden preventieve maatregelen genomen om de tijdige en correcte toepassing van het recht te waarborgen en aldus inbreukprocedures te vermijden. Het dagelijkse beheer van het acquis in ongeveer 250 comités en 1 000 deskundigengroepen, alsook de tenuitvoerlegging en technische bijwerkingen dragen ertoe bij de validiteit en de praktische toepasbaarheid van het wetgevingsacquis te behouden, zodat problemen waarvoor anders inbreukprocedures zouden moeten worden ingeleid, gemakkelijker kunnen worden opgelost en lopende inbreukprocedures gemakkelijker kunnen worden afgesloten.

3.7. Oplossing van problemen ten behoeve van burgers, ondernemingen en middenveldorganisaties

Veel problemen in verband met de uitlegging en de praktische toepassing van het recht kunnen snel en doeltreffend en met gevolgen voor de gehele Unie, worden aangepakt door de werkzaamheden van de deskundigen van de Commissie en de lidstaten in comités en deskundigengroepen. Ook soepele horizontale instrumenten, zoals SOLVIT en EU-Pilot, moeten zorgen voor een snelle en directe oplossing van meer individuele problemen die burgers, ondernemingen en middenveldorganisaties ondervinden met de op hen van toepassing zijnde Gemeenschapsvoorschriften.

Andere sectorspecifieke instrumenten, zoals de goedkeuring van de rekeningen op het gebied van landbouw (die ervoor moet zorgen dat financiële steun wordt uitbetaald nadat is vastgesteld dat de regels zijn in acht genomen), zijn op een aantal gebieden van het acquis doeltreffende uitvoeringsmiddelen gebleken. In sectorale EG-wetgeving zijn ook mechanismen vastgesteld op basis waarvan commerciële exploitanten rechtsmiddelen kunnen instellen tegen nationale autoriteiten. De telecommunicatie-exploitanten kunnen bijvoorbeeld beroep instellen tegen beslissingen van de nationale regelgevende instanties in de sector elektronische communicatie. Ook op het gebied van overheidsopdrachten zijn er beroepsmogelijkheden vastgesteld; dat is mede het gevolg van het blijvende hoge aantal klachten dat de Commissie ontvangt en de daaruit voortvloeiende inbreukprocedures wegens schending van de communautaire voorschriften in individuele aanbestedingsprocedures. Dergelijke beroepsmogelijkheden bieden de betrokken ondernemingen een directer en sneller beroepsmiddel dan de door de Commissie ingeleide inbreukprocedures, die naar hun aard niet zijn gericht op de belangen van de bij de eigenlijke aanbestedingsprocedure betrokken partijen.

Een aantal communautaire voorschriften voorziet ook in waarborgen inzake beroepsprocedures tussen burgers en commerciële exploitanten. De toename en diversifiëring van elektronische communicatiediensten en het toenemende aantal dienstaanbieders hebben er bijvoorbeeld toe geleid dat in de universeledienstrichtlijn een mechanisme voor de beslechting

van geschillen tussen consumenten en dienstaanbieders is ingevoerd, dat soepeler, goedkoper en minder formeel is dan een gerechtelijke procedure. Een ander voorbeeld is de versterking van de klachtprocedures bij uitgestelde of geannuleerde vluchten in de luchtvaartsector. Ook de EG-milieuwetgeving voorziet reeds in toetsingsmechanismen wanneer er wordt geweigerd gevraagde milieu-informatie te verstrekken of een openbare raadpleging te houden in verband met milieueffectbeoordelingen of vergunningsbeslissingen op het gebied van geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

De doeltreffendheid van deze systemen wordt gemonitord en er wordt daarover regelmatig verslag uitgebracht; het eerste evaluatieverslag over EU-Pilot wordt momenteel opgesteld.

3.8. De rol van inbreukprocedures

De Commissie kan om diverse redenen inbreukprocedures inleiden. Een groot aantal procedures heeft betrekking op vertraging bij de mededeling door de lidstaten van maatregelen tot omzetting van richtlijnen. Dergelijke procedures duren in het algemeen slechts een aantal maanden, maar kunnen leiden tot een dwingende rechterlijke beslissing en tot de oplegging van financiële sancties in het geval van nieuwe vertraging bij de omzetting. Het overgrote deel van de zaken kan worden afgerond vóór een eerste arrest van het Hof van Justitie. Het beheer van dergelijke procedures vergt zeer veel werk.

Inbreukprocedures worden ook gebruikt wanneer nationale wet- en regelgeving niet in overeenstemming is met communautaire voorschriften en bij slechte administratieve praktijken. De opsporing van mogelijke inbreuken op het Gemeenschapsrecht door de Commissie geschiedt op zeer uiteenlopende wijzen, afhankelijk van de onderscheiden taken van de Commissie. Tot deze taken behoren: de Commissie onderzoekt zelf de overeenstemming van nationale maatregelen tot omzetting van richtlijnen; de uitvoering en toepassing van het Gemeenschapsrecht wordt onderzocht in comités en deskundigengroepen; onderzoek van brieven en klachten van burgers, ondernemingen en middenveldorganisaties; en samenwerking met lidstaten die verslagen over de toepassing van het Gemeenschapsrecht opstellen.

Bij het beheer van mogelijke inbreuken waarvan zij kennis heeft gekregen, moet de Commissie op een samenhangende en doeltreffende wijze optreden en de lidstaten rechtvaardig behandelen. De Commissie moet onderzoeken of het eerder wenselijk is om een specifieke actie te ondernemen betreffende een individuele, mogelijke inbreuk die haar ter kennis is gebracht dan wel om, rekening houdend met diverse feitelijke en juridische omstandigheden, parallelle of collectieve procedures te voeren die haar standpunt kunnen versterken. Zij moet beoordelen wat op een bepaald tijdstip de meest geschikte maatregel is, rekening houdend met de omvang en de verscheidenheid van de zich voordoende problemen, dat laatste kan gevolgen hebben voor de timing en het verloop van een eventuele inbreukprocedure.

Ervaring leert dat het vaak doeltreffender en rechtvaardiger is om te proberen via een meer systematische aanpak terugkerende of wijdverspreide problemen op te lossen. Voorbeelden van systemische inbreuken waartegen de Commissie is opgetreden of optreedt op milieubeschermingsgebied, zijn opgenomen in de mededeling van de Commissie van 2008

over de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving van de Europese Gemeenschap⁸. Het gaat onder meer om het niet naleven van zwem- en drinkwaternormen en het niet verzamelen en behandelen van stedelijke afvalwater, het gedogen van illegale afvalactiviteiten en het niet in acht nemen van jachtvoorschriften of uitzonderingsvoorwaarden op het gebied van natuurbehoud.

Terugkerende of wijdverspreide problemen kunnen er ook op wijzen dat de wetgeving onduidelijk is. In dat geval kan het beter zijn de wetgeving te wijzigen in plaats van handhavingsmaatregelen te nemen. Een wijziging van de wetgeving maakt het bovendien mogelijk het recht verder te ontwikkelen. Zelfs wanneer een arrest van het Hof van Justitie over de uitlegging van het recht in een bepaalde zaak meer algemene gevolgen kan hebben voor andere lidstaten, kan de daaropvolgende inleiding van inbreukprocedures tegen meerdere lidstaten langduriger en complexer zijn en tot meer uiteenlopende en minder transparante resultaten leiden dan een wijziging van de wetgeving, die bijkomende waarborgen kan bieden op het gebied van duidelijkheid en toegankelijkheid.

Evenzo kan, hoewel de naleving van Verdragsbepalingen in de regel doeltreffend en direct kan worden afgedwongen via inbreukprocedures, een gecoördineerd optreden van de Commissie en de lidstaten een doeltreffend en samenhangend middel zijn om in onderlinge samenwerking de diverse zich voordoende problemen aan te pakken. De diversiteit van de diensteneconomie en de verschillende problemen die zich in soms zeer uiteenlopende contexten voordoen, kunnen bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat een geharmoniseerde aanpak niet wenselijk is, terwijl een directe handhaving van Verdragsvoorschriften een ad-hoc-aanpak vereist. Daarom heeft de Gemeenschapswetgever in 2006 de dienstenrichtlijn aangenomen om de in het EG-Verdrag vastgestelde criteria voor het recht van vestiging en de grensoverschrijdende dienstverrichting te codificeren en nader te omschrijven en de nationale vergunningstelsels en de nationale wettelijke voorschriften voor de toegang tot of de uitoefening van diensten grondig te onderzoeken. Soortgelijke overwegingen hebben in 2008 geleid tot de aanneming van het "goederenpakket" met onder meer de regeling van de procedurele aspecten van de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning voor het vrije verkeer van goederen. Deze maatregelen beletten uiteraard niet dat, parallel daarmee, de naleving van Verdragsbepalingen nog steeds direct kan worden afgedwongen via inbreukprocedures.

Het gebruik van inbreukprocedures mag in elk geval geen automatisme worden, aangezien het bij het beheer van deze procedures niet altijd mogelijk is een strikte timing te respecteren, die immers uitsluitend wordt bepaald door de context van elk individueel dossier. Bij het beheer van deze procedures moet rekening worden gehouden met ruimere overwegingen, zoals: het eventuele gebruik van snellere en effectievere middelen om problemen op te lossen; de algemene rechtszekerheid in de betrokken sector; parallelle problemen in andere lidstaten die vragen doen rijzen in verband met de correcte en eerlijke behandeling; en de keuze van de meest doeltreffende middelen om de algemene doelstellingen van het Gemeenschapsrecht te verwezenlijken.

⁸ COM(2008) 773.

3.9. Vereenvoudiging van wetgeving – doelstelling van betere regelgeving

De agenda van de Commissie voor 'Betere regelgeving - Vereenvoudiging' heeft ook geleid tot wijzigingen van de wetgeving om de kosten voor producenten terug te dringen, de transparantie en de toegang tot de markt te verbeteren, en het recht te verduidelijken. In het verlengde van de agenda 'Betere regelgeving' is bijvoorbeeld voor bouwproducten een brede raadpleging op gang gebracht over de werking van de aan het eind van de jaren 1980 aangenomen richtlijn. Dit heeft dan weer geleid tot een grondige hervorming die moet zorgen voor een beter begrip en een betere toegang, de kosten om aan de verplichtingen te voldoen moet terugdringen, en de duidelijkheid en doeltreffendheid moet verbeteren, meer bepaald voor kleine fabrikanten. De hervorming had voornamelijk betrekking op de verstrekking van informatie over de prestaties van producten, de verduidelijking van de uit de CE-markering voortvloeiende waarborgen, de vaststelling van striktere criteria voor onafhankelijke instanties die de prestaties van producten beoordelen en de invoering van meer flexibiliteit voor de eisen betreffende het testen van producten.

De agenda 'Betere regelgeving' kan niet alleen leiden tot een verduidelijking en vereenvoudiging van de wetgeving, maar kan ook tot gevolg hebben dat er minder gebruik wordt gemaakt van wetgevingsmaatregelen, aangezien die agenda een rechtvaardiging kan vormen voor uitgebreide raadplegingen en een markttest vooraleer eventueel een wetgevingsinitiatief wordt genomen, zoals reeds vermeld met betrekking tot de ontwikkeling van het EG-recht betreffende laattijdige betalingen bij commerciële transacties.

3.10. De rol van wetgeving op het gebied van transparantie en toegang tot het recht

Transparantie, kennis van het recht en afdwingbaarheid worden bevorderd door gemeenschappelijke en samenhangende rechtsvoorschriften op het niveau van de Unie en van de lidstaten. Zelfs wanneer zowel de wetgeving als de rechtspraak duidelijk is, kan het toch nodig zijn de wetgeving te wijzigen om de transparantie en de toegang tot het recht te verbeteren, wanneer het bijvoorbeeld nodig is een reeks opeenvolgende wijzigingen van EG-wetgeving te codificeren. Er bestaat dus een wisselwerking tussen de rechtspraak van het Hof van Justitie en de ontwikkeling van de EG-wetgeving, en vaak is een combinatie van beide vereist om het gewenste resultaat te bereiken.

4. CONCLUSIES

De Commissie is in dit verslag dieper ingegaan op een aantal aspecten van de huidige stand van de toepassing van het Gemeenschapsrecht en:

- stelt voor een interinstitutionele dialoog te organiseren over de oorzaken van laattijdige omzetting en de mogelijke manieren om deze vertraging te verminderen;
- beklemtoont dat het belangrijk is bij de ontwikkeling van nieuwe wetgeving aandacht te besteden aan de planning van de tenuitvoerlegging en handhavingsmechanismen;

- vestigt de aandacht op de uiteenlopende beheers- en handhavingsinstrumenten die beschikbaar zijn om te zorgen voor de correcte toepassing van het recht en verbindt zich ertoe deze instrumenten op transparante wijze te gebruiken, zodat de kennis, de duidelijkheid en de doeltreffendheid van het recht optimaal worden;
- bevestigt de prioriteiten voor de werkzaamheden van de Commissie die zijn opgenomen in het bij dit verslag gevoegde document ("Situatie in de diverse sectoren")⁹, waaronder het beheer van inbreukprocedures om de voordelen voor burgers en ondernemingen te maximaliseren.

⁹ SEC(2009) 1684.