EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 21.12.2016
C(2016) 8600 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing

EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing

1. Inleiding

De Europese Unie berust op het rechtsstaatbeginsel en steunt op wetgeving om ervoor te zorgen dat haar beleid en prioriteiten worden verwezenlijkt in de lidstaten.[1] De doeltreffende toepassing, uitvoering en handhaving van het recht is een bij artikel 17, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie aan de Commissie toegekende bevoegdheid. Het is een hoge politieke prioriteit van de Commissie-Juncker en maakt deel uit van het krachtiger streven van de Commissie naar beter wetgeven.[2]

De effectieve handhaving van de EU-regels - of het nu gaat om fundamentele vrijheden, voedsel- en productveiligheid, luchtkwaliteit of de bescherming van de eenheidsmunt - ligt de Europese burgers nauw aan het hart en beïnvloedt hun dagelijks leven. Handhaving dient het algemeen belang. Wanneer belangrijke zaken aan het licht komen, denk aan emissietests voor voertuigen, waterverontreiniging, illegale stortplaatsen, veiligheid en beveiliging van het vervoer, blijkt er vaak geen sprake van een gebrek aan EU-regels, maar veeleer van een gebrekkige toepassing ervan door de lidstaten. Daarom is een robuust, efficiënt en effectief handhavingssysteem nodig om ervoor te zorgen dat de lidstaten de EU-wetgeving volledig toepassen, uitvoeren en handhaven, en voorzien in een adequate verhaalmechanismen voor de burger.

Burgers, bedrijven en de civiele samenleving dragen aanzienlijk bij tot de controletaak van de Commissie door melding te maken van tekortkomingen bij de toepassing van de EU-wetgeving door de lidstaten. De Commissie erkent de cruciale rol van klachten bij de vaststelling van inbreuken op de EU-wetgeving.

Het huidige handhavingsbeleid van de Commissie houdt onder andere controle op de toepassing en uitvoering van EU-wetgeving in, het oplossen van problemen met de lidstaten om mogelijke inbreuken op de wetgeving te beëindigen en het in voorkomend geval inleiden van inbreukprocedures. Het beleid is de voorbije 15 jaar geëvolueerd en geleidelijk versterkt. Belangrijke mededelingen in 2002[3] en 2007[4] boden het kader voor een betere controle, sterkere partnerschappen en betere probleemoplossing, waarbij afhandeling van inbreukprocedures werd verbeterd en de transparantie werd verhoogd.

---

[1] Artikel 2 VWEU: “De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.”

[2] Politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie van 15 juli 2014 en opdrachtbrieven van 1 november 2014 van de voorzitter aan de vicevoorzitters en commissarissen.

[3] Mededeling van de Commissie over de verbetering van de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht, COM(2002) 725 def./4 van 16.5.2003.

[4] Mededeling van de Commissie - Een Europa van resultaten – toepassing van het gemeenschapsrecht, COM(2007) 502 def. van 5.9.2007.

Naast het beheer van inbreuken heeft de Commissie het kader voor de rechtsstaat[5] ontwikkeld, dat zij heeft toegepast wanneer systemische bedreigingen voor de rechtsstaat in een lidstaat niet langer doeltreffend lijken te kunnen worden aangepakt met de "nationale rechtsstaatswaarborgen" en deze bedreigingen niet met inbreukprocedures kunnen worden aangepakt. Hieruit blijkt dat de handhaving van de rechtsstaat een voorwaarde is voor de handhaving van alle rechten en verplichtingen die voortvloeien uit de Verdragen.

De Commissie-Juncker heeft ook een gerichtere aanpak inzake beleid en regelgeving ontwikkeld. Haar gestroomlijnde werkprogramma wordt in alle stadia van de beleidsvoorbereiding geschraagd door analyses van hoge kwaliteit en een openbare raadpleging van belanghebbenden. Deze nieuwe manier van werken staat centraal in de agenda voor betere regelgeving en moet ervoor te zorgen dat elke in de EU-voorschriften opgenomen maatregel zijn doel kan bereiken, makkelijk uitvoerbaar is en in de hele EU wordt gehandhaafd. In haar mededeling "Betere regelgeving: betere resultaten voor een sterkere Unie" heeft de Commissie toegezegd aan te sturen op een doeltreffender toepassing, uitvoering en handhaving.[6]

In het kader van het onlangs ondertekende interinstitutionele akkoord over beter wetgeven[7] erkennen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie hun gezamenlijke verantwoordelijkheid om tot Uniewetgeving van hoge kwaliteit te komen. In de gezamenlijke verklaring over de wetgevingsprioriteiten van de EU voor 2017 wordt de toezegging om de correcte uitvoering en handhaving van de bestaande wetgeving te bevorderen, opnieuw bevestigd.[8]

Ondanks deze inspanningen blijven de toepassing en de handhaving van EU-wetgeving een uitdaging die vraagt om een sterkere nadruk op handhaving teneinde het algemeen belang te dienen. Handhaving ondersteunt de verwezenlijking van beleidsprioriteiten en vult deze aan. Bij de vaststelling van haar beleidsprioriteiten zal de Commissie niet alleen aandacht besteden aan het voorstellen van nieuwe wetgeving, maar ook aan de handhaving ervan. Aan de met het oog op een doeltreffende handhaving van de bestaande EU-wetgeving verrichte werkzaamheden moet even veel belang worden toegekend als aan de werkzaamheden voor de ontwikkeling van nieuwe wetgeving. Willen de burgers kunnen profiteren van de voordelen van EU-wetgeving, dan moet het partnerschap tussen de Commissie en de lidstaten, die een cruciale rol spelen bij de uitvoering, worden versterkt. Tegelijkertijd worden burgers, handels- en bedrijfsverenigingen, de sociale partners, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, alsook de civiele samenleving aangemoedigd om de Commissie te helpen problemen gestructureerder in kaart te brengen.

---

[5] Mededeling 'Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat', COM(2014) 158 van 11.3.2014.

[6] Mededeling: "Betere regelgeving: betere resultaten voor een sterkere Unie", COM(2016) 615 final van 14.9.2016.

[7] Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven, PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1-14.

[8] Gezamenlijke verklaring over de wetgevingsprioriteiten van de EU voor 2017, op 13 december ondertekend door de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.

In deze mededeling wordt uiteengezet hoe de Commissie haar inspanningen inzake de toepassing, uitvoering en handhaving van EU-wetgeving zal opvoeren in overeenstemming met het streven van de Commissie-Juncker naar "een Europese Unie die ambitieuzer inzet op belangrijke zaken en zich bescheidener opstelt als het gaat om minder belangrijke zaken".[9] Dit betekent dat handhaving strategischer wordt benaderd ten aanzien van de behandeling van inbreuken. Voorts bevat de mededeling een overzicht van andere maatregelen die de Commissie zal nemen om de lidstaten en de burgers te helpen ervoor te zorgen dat de EU-wetgeving doeltreffend wordt toegepast.

2. Samenwerking met de lidstaten bij de handhaving van EU-wetgeving

De verantwoordelijkheid voor de correcte omzetting, toepassing en uitvoering van de EU-wetgeving ligt in eerste instantie bij de lidstaten.[10] Zij moeten ook voorzien in de nodige middelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder de EU-wetgeving vallende gebieden te verzekeren. Dit betekent dat wanneer de rechten van de burgers op grond van de EU-wetgeving worden aangetast op nationaal niveau, het publiek toegang moet hebben tot snelle en doeltreffende nationale rechtsmiddelen. Die moeten in overeenstemming zijn met het in het Verdrag neergelegde beginsel van doeltreffende rechtsbescherming[11]. Nationale rechtbanken zijn de "gewone rechtbanken" voor de handhaving van EU-wetgeving en zij dragen effectief bij tot de handhaving ervan in individuele gevallen. Ze zijn bevoegd wanneer particulieren bescherming zoeken tegen nationale maatregelen die onverenigbaar zijn met de EU-wetgeving, of vergoeding vragen voor de door deze maatregelen veroorzaakte schade.

Om de lidstaten te helpen bij hun inspanningen om de EU-wetgeving uit te voeren, en ervoor te zorgen dat zij hun verantwoordelijkheid nemen inzake de correcte toepassing van de EU-wetgeving, maakt de Commissie gebruik van een breed scala aan instrumenten, van preventieve maatregelen en probleemoplossing in een vroeg stadium tot proactief toezicht en gerichte handhaving. Hieronder wordt uiteengezet hoe bestaande ondersteunende maatregelen zullen worden versterkt.

Dialoog

Inbreuken op de EU-wetgeving zijn geen routineaangelegenheden en dienen op een voldoende hoog niveau en tijdig te worden besproken. Bilaterale bijeenkomsten op hoog niveau tussen de Commissie en de lidstaten om de naleving van de EU-wetgeving proactief te bespreken, worden aangemoedigd en zullen systematischer plaatsvinden op alle wetgevingsterreinen. Zoals gepland in de strategie voor een eengemaakte markt[12] zal de Commissie dialogen met de lidstaten over de naleving van de regels organiseren. Deze dialogen kunnen betrekking hebben op inbreukprocedures, alsook op bredere handhavingsaspecten.

---

9 *Politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie* van 15 juli 2014 en opdrachtbrieven van 1 november 2014 van de voorzitter aan de vicevoorzitters en commissarissen.

10 Artikel 4, lid 3, VWEU, artikel 288, lid 3, VWEU en artikel 291, lid 1, VWEU.

11 Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VWEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten.

12 Mededeling "De eengemaakte markt verbeteren: meer mogelijkheden voor mensen en ondernemingen", COM(2015) 550 final van 28.10.2015.

Om de uitvoering van wetgeving te bevorderen en te beoordelen in de praktijk zal de Commissie een beroep blijven doen op de verschillende bestaande comités en deskundigengroepen, alsook op de waardevolle steun van Europese agentschappen. Besprekingen in deze fora zijn doeltreffend gebleken om ervoor te zorgen dat de lidstaten zich ertoe verbinden de EU-wetgeving uit te voeren, en zijn een uitdrukking van het basisbeginsel van loyale samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten. Voorts draagt de dialoog over de handhaving van specifieke bepalingen van de EU-wetgeving, die ook een essentiële voorwaarde is voor een doeltreffend gebruik van de Europese structuur- en investeringsfondsen[13], ertoe bij dat de EU-wetgeving volledig en tijdig wordt omgezet.

Tegen inbreuken moet onmiddellijk worden opgetreden. De Commissie en de lidstaten moeten snel handelen bij het onderzoek van inbreuken op de wetgeving. De structurele oplossingsgerichte dialoog tussen de Commissie en de lidstaten, de zogeheten EU Pilot, is in het leven geroepen om mogelijke inbreuken op de EU-wetgeving in een vroeg stadium en snel op te lossen. Het is niet de bedoeling om de inbreukprocedure, die op zich een middel is om een probleemoplossende dialoog met een lidstaat aan te gaan, aanzienlijk te verlengen. De Commissie zal dan ook inbreukprocedures inleiden zonder gebruik te maken van het probleemoplossingsmechanisme EU Pilot, tenzij dit in een bepaald geval nuttig wordt geacht. [14]

Capaciteitsopbouw in de lidstaten

De Commissie zal de lidstaten aanmoedigen en helpen hun capaciteit voor de handhaving van EU-wetgeving te verbeteren en voorzien in rechtsmiddelen om ervoor te zorgen dat de eindgebruikers van de EU-wetgeving, ongeacht of het om particulieren dan wel ondernemingen gaat - hun rechten ten volle kunnen uitoefenen.[15] Netwerken en de uitwisseling van goede praktijken zijn hierbij belangrijke aspecten. De Commissie zal via een aantal netwerken blijven samenwerken met de nationale autoriteiten om ervoor te zorgen dat de EU-regels doeltreffend en consequent worden toegepast. Op het gebied van de interne markt voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten bijvoorbeeld wordt de Commissie bij de uitvoering van het EU-regelgevingskader voor elektronische communicatie geassisteerd en geadviseerd door het Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie. Evenzo draagt het Europees Mededingingsnetwerk bij tot de doeltreffende en coherente uitvoering van de mededingingsregels. Het netwerk van de Europese Unie voor de tenuitvoerlegging en handhaving van de milieuwetgeving speelt een belangrijke rol, met name door de uitwisseling van goede praktijken op het gebied van de handhaving van het milieu-acquis

[13] Artikel 1 van Verordening (EU) 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad.

[14] De werkafspraken met de lidstaten over de EU Pilot worden dienovereenkomstig aangepast.

[15] Zoals aangekondigd in de mededeling inzake de strategie voor een eengemaakte markt (COM/2015/ 550 final) zal de Commissie een uitgebreide reeks maatregelen nemen om producten die niet aan de eisen voldoen, van de EU-markt te weren door het markttoezicht te verscherpen en de marktdeelnemers de juiste prikkels te geven.

en de naleving van de minimumnormen voor inspecties te vergemakkelijken. De werkzaamheden van dit netwerk zullen worden verwerkt in komende initiatieven om de lidstaten te ondersteunen bij het waarborgen van de naleving van de EU-milieuwetgeving.[16] De Groep betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens (de zogenoemde "artikel 29-Groep") speelt een belangrijke rol bij de toepassing van de wetgeving inzake gegevensbescherming. Bij de inwerkingtreding van het nieuwe EU-kader voor gegevensbescherming[17] zal hij worden vervangen door het Europees Comité voor gegevensbescherming.

Onafhankelijke administratieve autoriteiten of inspectoraten zoals voorgeschreven door de EU-wetgeving (bijvoorbeeld op het gebied van gegevensbescherming, gelijkheid, energie, vervoer, financiële diensten) spelen een essentiële rol bij de uitvoering en de handhaving. De Commissie zal er dan ook in het bijzonder op letten dat zij voldoende en adequaat zijn toegerust om hun taken te kunnen uitoefenen. De Commissie is bijvoorbeeld van mening dat de nationale mededingingsautoriteiten de bevoegdheid moeten krijgen om de mededingingsregels strenger te handhaven. Dat kan onder andere door ervoor te zorgen dat zij onafhankelijk handelen en dat zij worden toegerust met voldoende instrumenten en middelen om de mededingingsregels in Europa strenger te handhaven, de marken concurrerender te maken en de consument een bredere keuze aan goederen en diensten te bieden tegen lagere prijzen en van betere kwaliteit. Een ander aandachtspunt is de onafhankelijkheid van nationale regelgevende autoriteiten voor elektronische communicatiediensten, energie en het spoor, en van nationale financiële toezichthouders.[18] In de financiële sector kunnen de Europese toezichthoudende autoriteiten onderzoek doen en verdere maatregelen nemen wanneer een nationale bevoegde autoriteit haar verplichtingen uit hoofde van de geldende wetgeving niet nakomt.[19] De Commissie zal de modernisering van de handhavingsautoriteiten aanmoedigen door middel van het Europees semester, de jaarlijkse cyclus van de EU voor coördinatie van het economisch beleid en zo nodig door middel van specifieke wetgeving. Zo heeft de Commissie een voorstel tot herziening van de verordening

---

16 Zie mededeling van de Commissie (2016) 710 final, Werkprogramma van de Europese Commissie voor 2017 - Naar een Europa dat ons beschermt, sterker maakt en verdedigt, prioriteit 10.

17 Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) en Richtlijn (EU) 2016/680 van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad.

18 Zie artikel 3, lid 3 bis van de kaderrichtlijn 2002/21/EG inzake elektronische-communicatienetwerken en artikel 55 van Richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte en artikel 4, lid 4, van Richtlijn 2013/36/EU (CRD IV) en artikel 27 e.v. van Richtlijn 2009/138/EC (Solvabiliteit II) en overweging 123 van Richtlijn 2014/65/EU (MiFID II).

19 Verordening (EU) nr. 1093/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit, Verordening (EU) nr. 1094/2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen en Verordening (EU) nr. 1095/2010 tot oprichting van een Europese Autoriteit voor effecten en markten.

betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming[20] ingediend waarmee wordt beoogd een impuls te geven aan het vermogen van de lidstaten om inbreuken op de consumentenwetgeving, in het bijzonder online, aan te pakken.

De Commissie zal de lidstaten ook blijven helpen de doeltreffendheid van hun nationale rechtsstelsels te verbeteren via het Europees semester en justitiële hervormingen en justitiële opleiding blijven te ondersteunen met EU-middelen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het EU-scorebord voor justitie[21], dat een vergelijkend overzicht geeft van de kwaliteit, de onafhankelijkheid en de doeltreffendheid van de nationale rechtsstelsels. Het maakt het makkelijker om tekortkomingen en goede praktijken vast te stellen en de voortgang op te volgen. De Commissie zal haar steun voor de versterking van de nationale rechtsstelsels opvoeren. Opleidingsprogramma's voor nationale rechters en andere juridische beroepsbeoefenaars zullen verder worden bevorderd. De Commissie en de nationale rechters werken met succes samen om te zorgen voor de naleving van de mededingingsregels[22] en milieuwetgeving[23] en justitiële samenwerking in burgerlijke en handelszaken te vergemakkelijken via het Europees justitieel netwerk[24]. Hieruit blijkt dat er nog ruimte is om de uitwisseling van ervaringen te verbeteren. Een interpretatieve mededeling van de Commissie over toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden zal deze inspanningen ondersteunen.[25]

De Commissie zal nauwer samenwerken met het Europees netwerk van ombudsmannen, dat wordt gecoördineerd door de Europese Ombudsman en dat nationale en regionale ombudsmannen samenbrengt, om een behoorlijk bestuur bij de toepassing van het EU-recht op nationaal niveau te bevorderen.

Beter wetgeven voor een betere toepassing en uitvoering

Het Parlement, de Raad en de Commissie delen de politieke wil om de wetgevingskwaliteit te verbeteren en bestaande wetten te herzien en waar nodig aan te passen. Met het interinstitutionele akkoord over beter wetgeven hebben zij andermaal toegezegd de kwaliteit van de regelgeving te waarborgen en ervoor te zorgen dat deze beantwoordt aan de behoeften van burgers en bedrijven. Een duidelijke juridische formulering en toegankelijke teksten dragen bij tot rechtszekerheid en een betere toepassing. Als wetgeving duidelijk en toegankelijk is, kan zij doeltreffend worden uitgevoerd, kunnen burgers en economische actoren hun rechten en verplichtingen beter begrijpen en kan de rechterlijke macht ervoor zorgen dat deze worden gehandhaafd.

---

[20] Voorstel tot herziening van de verordening betreffende samenwerking inzake consumentenbescherming, COM(2016) 283 final van 25.5.2016.

[21] Mededeling "Het EU-scorebord voor justitie 2016", COM(2016) 199 final van 11.4.2016.

[22] Mededeling van de Commissie betreffende wijzigingen aan de mededeling van de Commissie betreffende de samenwerking tussen de Commissie en de rechterlijke instanties van de EU-lidstaten bij de toepassing van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag, 2015/C 256/04.

[23] http://ec.europa.eu/environment/legal/law/training_package.htm.

[24] Beschikking 2001/470/EG van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de oprichting van een Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken, PB L 174 van 27.6.2001, blz. 25.

[25] Werkprogramma van de Europese Commissie voor 2017 - Naar een Europa dat ons beschermt, sterker maakt en verdedigt, COM(2016) 710 final, prioriteit 10.

Daarom is het van essentieel belang dat bepaalde aspecten van de uitvoering en de toepassing van EU-wetgeving in het stadium van de beleidsontwikkeling in aanmerking worden genomen. De richtsnoeren van de Commissie voor betere regelgeving[26] dienen als leidraad voor de diensten van de Commissie bij de opstelling van "uitvoeringsplannen" om mogelijke problemen van de lidstaten bij de uitvoering van de EU-wetgeving in kaart te brengen, en voorzien in oplossingen om deze risico's te beperken. Bij de voorbereiding van voorstellen voor richtlijnen werkt de Commissie ook samen met de lidstaten om na te gaan of toelichtende stukken waarin het verband met nationale omzettingsmaatregelen wordt uiteengezet, nodig zijn.[27]

Transparantie is van essentieel belang om ervoor te zorgen dat EU-wetgeving correct wordt omgezet, toegepast en uitgevoerd. In het interinstitutionele akkoord over beter wetgeven worden de lidstaten opgeroepen hun respectieve burgers ervan in kennis te stellen als zij EU-richtlijnen omzetten en duidelijk te maken in het nationale omzettingsbesluit (of een bijbehorend document) wanneer elementen worden toegevoegd die op geen enkele wijze verband houden met die EU-wetgeving.

3. Een strategischer aanpak van de handhavingsmaatregelen van de Commissie

Vaststelling van prioriteiten

De Commissie bevordert het algemeen belang van de Unie en ziet toe op de toepassing van de Verdragen. Als hoedster van de Verdragen heeft zij de taak om toezicht te houden op de maatregelen van de lidstaten voor de uitvoering van de EU-wetgeving, en ervoor te zorgen dat hun wetgeving en praktijk daarmee in overeenstemming zijn, onder controle van het Hof van Justitie van de Europese Unie.[28]

Bij de uitoefening van deze taak beschikt de Commissie over de discretionaire bevoegdheid om te besluiten of en wanneer een inbreukprocedure wordt ingeleid, dan wel om een zaak aan het Hof van Justitie voor te leggen[29] De rechtspraak erkent bijgevolg dat geen gevolg zal worden gegeven aan klachten van particulieren tegen de Commissie wanneer deze weigert een inbreukprocedure in te leiden.[30]

Het idee om ambitieuzer in te zetten op belangrijke zaken en zich bescheidener op te stellen als het gaat om minder belangrijke zaken moet worden vertaald in een strategischer en doeltreffender aanpak van handhaving in de zin van de aanpak van

---

[26] Mededeling "Betere regelgeving voor betere resultaten - Een EU-agenda", COM(2015) 215 final van 19.5.2015.

[27] Het beleid is vervat in (1) een gezamenlijke politieke verklaring van 28 september 2011 van de lidstaten en de Commissie (2011/C 369/02) en (2) een gezamenlijke politieke verklaring van 27 oktober 2011 van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (2011/C369/03).

[28] Artikel 17, lid 1, VWEU.

[29] Zie met name: arrest van 6 december 1989 in zaak C-329/88, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1989, blz. 4159; arrest van 1 juni 1994 in zaak C-317/92, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1994, blz. I-2039. arrest van 6 oktober 2009 in zaak C-562/07, Commissie/Spanje, Jurispr. 2009, blz. I-9553; arrest van 14 september 1995 in zaak T-571/93; Lefebvre e.a./Commissie, Jurispr. 1995, blz. II-2379; arrest van 19 mei 2009 in zaak C-531/06, Commissie/Italië, Jurispr. 1009, blz. I-4103.

[30] Zie arrest van 14 september 1995 in zaak T-571/93; Lefebvre e.a./Commissie, Jurispr. 1995, blz. II-2379.

inbreuken. Bij het implementeren van deze benadering zal de Commissie waarde blijven hechten aan de essentiële rol van individuele klagers bij de vaststelling van bredere problemen bij de handhaving van EU-wetgeving die de belangen van burgers en bedrijven raken.

Het is belangrijk dat de Commissie haar discretionaire bevoegdheid strategisch gebruikt teneinde haar handhavingsinspanningen te concentreren en prioritair te richten op de belangrijkste inbreuken op EU-wetgeving die de belangen van burgers en bedrijven raken. In dit verband zal de Commissie doortastend optreden tegen inbreuken die de uitvoering van belangrijke EU-beleidsdoelstellingen[31] in de weg staan of die de vier fundamentele vrijheden dreigen te ondermijnen.

De Commissie zal bij voorrang gevallen onderzoeken waarin lidstaten hebben nagelaten omzettingsmaatregelen mee te delen of richtlijnen door die maatregelen niet correct zijn omgezet, waarin lidstaten hebben nagelaten gevolg te geven aan een arrest van het Hof van Justitie als bedoeld in artikel 260, lid 2, VWEU of waarin zij financiële belangen van de EU ernstig hebben geschaad of exclusieve bevoegdheden van de EU in de zin van artikel 2, lid 1, VWEU, juncto artikel 3 VWEU, hebben geschonden.

De verplichting om de nodige maatregelen te nemen om gevolg te geven aan een arrest van het Hof van Justitie sorteert het grootste effect als de vereiste maatregelen betrekking hebben op systemische tekortkomingen in het rechtsstelsel van een lidstaat. De Commissie zal dan ook hoge prioriteit geven aan inbreuken die systemische tekortkomingen aan het licht brengen die de werking van het institutionele kader van de EU ondermijnen. Dit geldt in het bijzonder voor inbreuken die gevolgen hebben voor het vermogen van nationale rechtsstelsels om bij te dragen tot een effectieve handhaving van de EU-wetgeving. De Commissie zal dan ook een streng optreden in alle gevallen waarin nationale voorschriften of algemene praktijken de prejudiciële procedure bij het Hof van Justitie belemmeren, of waarin het nationale recht de nationale rechtbanken belet voorrang te geven aan EU-wetgeving. Ook wanneer het nationale recht niet voorziet in doeltreffende beroepsprocedures bij inbreuken op de EU-wetgeving of de nationale rechtsstelsels anderszins belet te waarborgen dat de EU-wetgeving doeltreffend wordt toegepast in overeenstemming met de vereisten van de rechtsstaat en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU zal zij een procedure inleiden.

Daarnaast hecht de Commissie er belang aan dat de nationale wetgeving in overeenstemming is met de EU-wetgeving, omdat incorrecte nationale wetgeving afbreuk doet aan het vermogen van burgers om hun rechten, inclusief hun fundamentele rechten, te doen gelden en ten volle te profiteren van de voordelen van de EU-wetgeving. De Commissie zal ook bijzondere aandacht hebben voor gevallen waarin een lidstaat aanhoudend verzuimt het EU-recht correct toe te passen.

In het licht van de discretionaire bevoegdheid van de Commissie om te bepalen of zij al dan niet een procedure inleidt, zal zij nagaan wat de gevolgen zijn van een inbreuk op de verwezenlijking van belangrijke EU-beleidsdoelstellingen, waarbij het bijvoorbeeld gaat om inbreuken op de fundamentele vrijheden van het Verdrag die tot bepaalde problemen leiden voor burgers of bedrijven die zich wensen te verplaatsen of transacties wensen te verrichten tussen lidstaten, of wanneer er systemische gevolgen kunnen zijn die verder

[31] Met name zoals uiteengezet in de strategische agenda van de Europese Raad van 27 juni 2014 en de Politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie van 15 juli 2014.

reiken dan één lidstaat. Er zal een onderscheid worden gemaakt op basis van de toegevoegde waarde die kan worden bereikt met een inbreukprocedure en de Commissie zal zaken sluiten wanneer zij dit uit beleidsoogpunt passend acht. De Commissie zal deze discretionaire bevoegdheid met name uitoefenen in gevallen waarin een prejudiciële procedure uit hoofde van artikel 267 VWEU loopt met betrekking tot dezelfde kwestie en waarbij maatregelen van de Commissie de oplossing van de inbreuk niet aanzienlijk zouden bespoedigen, alsook in gevallen waarin een inleiding van de procedure in strijd zou zijn met het standpunt van het College van commissarissen met betrekking tot een wetgevingsvoorstel.

Bepaalde categorieën van inbreuken kunnen vaak op bevredigende wijze worden aangepakt via andere, passender mechanismen op EU- en nationaal niveau. Dit geldt met name voor individuele gevallen van incorrecte toepassing die geen aanleiding geven tot bredere principekwesties, wanneer er niet voldoende bewijselementen zijn om te stellen dat er sprake is van een algemene praktijk, een probleem van verenigbaarheid van de nationale wetgeving met EU-wetgeving of een systematische niet-naleving van de EU-wetgeving. In dergelijke gevallen zal de Commissie klagers in dit verband doorgaans naar het nationale niveau leiden, voor zover een doeltreffende rechtsbescherming beschikbaar is.

Doeltreffender evaluatie van de naleving

Deze aanpak vereist een gestructureerdere, systematischere en doeltreffendere evaluatie van de omzetting en de conformiteit van nationale maatregelen ter uitvoering van het Unierecht. Bij deze evaluaties zal gebruik worden gemaakt van nieuwe technieken. Zo werkt de Commissie aan de ontwikkeling van een instrument voor gegevensanalyse om het toezicht op de wetgeving van de eengemaakte markt te verbeteren.[32] Dit instrument moet de evaluatie van de verenigbaarheid van nationale maatregelen met de EU-wetgeving bespoedigen, vaststellen in welke gevallen er leemten zijn en wetgeving niet correct is omgezet, en mogelijk te sterk regulerende maatregelen opsporen die geen verband houden met de omzetting van richtlijnen. Soms wijzen klachten in het algemeen op tekortkomingen van lidstaten bij de omzetting van een richtlijn, en niet op bijzondere aspecten die de klager betreffen. Dergelijke klachten maken doorgaans deel uit van een evaluatie van de naleving, en de Commissie zal ze doorgaans veeleer behandelen in de bredere context van de evaluatie van de naleving dan gevolg te geven aan de individuele klacht.

Sancties wegens niet-mededeling van omzettingsmaatregelen

De Commissie hecht veel belang aan de tijdige omzetting van richtlijnen. In dit verband heeft de Commissie zich ten doel gesteld om inbreukzaken na twaalf maanden voor het Hof van Justitie te brengen wanneer de richtlijn na die termijn nog steeds niet is omgezet.[33] Overeenkomstig de prioriteit die zij toekent aan een tijdige mededeling van omzettingsmaatregelen is de Commissie voornemens de mogelijkheden van artikel 260, lid 3, VWEU volledig te benutten om haar aanpak op het gebied van sancties in dergelijke gevallen te versterken.

---

[32] Mededeling inzake de strategie voor een eengemaakte markt (COM/2015/550 final).

[33] Mededeling van de Commissie "Een Europa van resultaten – Toepassing van het Gemeenschapsrecht", COM(2007) 502 def.

Bij het Verdrag van Lissabon zijn belangrijke bepalingen inzake financiële sancties ingevoerd om lidstaten te motiveren om volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijnen (artikel 260, lid 3, VWEU) tijdig om te zetten in hun nationale rechtsorde. De lidstaten blijven echter omzettingstermijnen overschrijden. Eind 2015 liepen nog 518 inbreukprocedures wegens te late omzetting, dit is een toename met 19 % ten opzichte van de 421 procedures die eind 2014 nog open stonden.[34] In sommige gevallen nemen lidstaten pas in een zeer laat stadium van de door de Commissie tegen hen aangespannen gerechtelijke procedure maatregelen tot omzetting van een richtlijn, waardoor ze aanzienlijk meer tijd hebben om hun verplichtingen na te komen.

In haar mededeling betreffende de uitvoering van artikel 260, lid 3, van het Verdrag[35] kondigde de Commissie aan dat zij in inbreukprocedures wegens niet-omzetting van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn het Hof doorgaans zou verzoeken alleen een dwangsom op te leggen. Zij voegde daar echter aan toe dat zij zich het recht voorbehoudt het Hof in voorkomend geval te verzoeken ook een forfaitaire som op te leggen. Voorts kondigde zij aan dat zij haar praktijk waarbij zij het Hof doorgaans niet om forfaitaire sommen verzoekt, zou herzien, afhankelijk van hoe de lidstaten zouden reageren op haar aanpak waarbij zij het Hof alleen om dwangsommen verzoekt.

In het licht van de opgedane ervaring zal de Commissie haar praktijk ten aanzien van krachtens artikel 260, lid 3, VWEU voor het Hof van Justitie gebrachte zaken nu aanpassen, zoals zij heeft gedaan bij krachtens artikel 260, lid 2, VWEU[36] voor het Hof van Justitie gebrachte zaken, door het Hof systematisch te verzoeken een forfaitaire som en een dwangsom op te leggen. Bij de bepaling van het bedrag van de forfaitaire som in overeenstemming met haar praktijk[37] zal de Commissie rekening houden met de omzettingsgraad om de ernst van de niet-omzetting te bepalen.

Het logische gevolg van de aanpak betreffende de betaling van de forfaitaire som is dat de Commissie haar klacht niet louter zal intrekken omdat een lidstaat de inbreuk rechtzet door de richtlijn in de loop van de procedure om te zetten. Het Hof van Justitie kan in dat geval niet besluiten een dwangsom op te leggen omdat dit geen nut meer zou hebben. Het kan echter wel een forfaitaire som opleggen als sanctie voor de duur van de inbreuk tot het tijdstip waarop de situatie is rechtgezet, aangezien dit aspect van de zaak niet zonder voorwerp is. De Commissie zal ernaar streven het Hof van Justitie steeds onverwijld op de hoogte te brengen wanneer een lidstaat een einde maakt aan een inbreuk, in welk stadium van de gerechtelijke procedure ook. Zij zal hetzelfde doen wanneer een lidstaat na een arrest krachtens artikel 260, lid 3, VWEU de situatie rechtzet en de verplichting om een dwangsom te betalen bijgevolg afloopt.

---

34 Zie het 33e jaarverslag over de controle op de toepassing van het EU-recht, blz. 27.

35 PB C 12 van 15.1.2011, blz. 1.

36 Herschikte mededeling van de Commissie - Uitvoering van artikel 228 van het EG-Verdrag, SEC/2005/1658 van 9.12.2005, punten 10 en 12, waarin wordt verwezen naar zaak C-304/02 Commissie/Frankrijk, [2005] Jurispr. I-6263, punten 80-86 en 89-95, waarin het Hof bevestigt dat voor eenzelfde inbreuk zowel een dwangsom als een forfaitaire som kan worden opgelegd.

37 Het bedrag van de forfaitaire som zal worden berekend aan de hand van de methode zoals beschreven in de punten 19 tot en met 24 van de herschikte mededeling betreffende de uitvoering van artikel 228 van het EG-Verdrag van 2005, SEC/2005/1658.

Bij wijze van overgang zal de Commissie haar hierboven uiteengezette aangepaste praktijk alleen toepassen op inbreukprocedures waarvoor het besluit om de brief met ingebrekestelling te versturen, zal worden genomen na de bekendmaking van deze mededeling.

Tot slot zij eraan herinnerd dat de Commissie, zoals reeds uiteengezet in haar mededeling van 2011, nauwlettend onderscheid zal maken tussen een incorrecte omzetting en een (gedeeltelijk) gebrek aan omzetting.

4. Burgers laten profiteren van de voordelen van de EU-wetgeving: advies en rechtsmiddelen

Een betere handhaving komt zowel aan burgers als aan bedrijven ten goede. Zij willen eenvoudig, praktisch advies over hun rechten op grond van de EU-wetgeving en over de manier waarop zij daar gebruik van kunnen maken. Wanneer hun individuele rechten worden geschonden, is het belangrijk dat zij gemakkelijk toegang hebben tot het meest geschikte op EU- of nationaal niveau beschikbare verhaalmechanisme.

De Commissie zal burgers helpen zich beter bewust te worden van hun rechten op grond van de EU-wetgeving en van de diverse probleemoplossende instrumenten waarover zij op nationaal en EU-niveau beschikken. De Commissie zal burgers wegwijs maken, adviseren en aanmoedigen om gebruik te maken van het meest geschikte probleemoplossende mechanisme. In dit verband is het van fundamenteel belang dat burgers inzicht hebben in de aard van de inbreukprocedure en hun verwachtingen daaraan aanpassen. Velen verwachten een financiële of andere schadeloosstelling voor een inbreuk op het EU-recht wanneer zij een klacht indienen. Vervolgens stellen zij tot hun ontgoocheling vast dat de inbreukprocedure, die bedoeld is om het algemeen belang van de Unie te bevorderen, wellicht niet in alle omstandigheden het passende middel is om te reageren op dergelijke situaties. De inbreukprocedure is in de eerste plaats bedoeld om ervoor te zorgen dat de lidstaten uitvoering geven aan de EU-wetgeving in het algemeen belang, en niet om te voorzien in een individuele beroepsmogelijkheid. Nationale rechters zijn bevoegd ten aanzien van vorderingen van particulieren die verzoeken om nietigverklaring van nationale maatregelen of om financiële compensatie voor de door die maatregelen veroorzaakte schade. De nationale autoriteiten spelen ook een belangrijke rol bij het waarborgen van de rechten van particulieren. Dit moet duidelijk worden meegedeeld aan klagers die een individueel beroep instellen.

Aangezien klachten een belangrijk middel zijn om inbreuken op de EU-wetgeving op te sporen, zal de Commissie haar inspanningen ter verbetering van de behandeling van klachten opvoeren. Om de basis voor de beoordeling van de gronden van een klacht te verbeteren en de behandeling en de beantwoording te vergemakkelijken, dienen klagers voortaan het standaardklachtenformulier te gebruiken. De Commissie heeft zich ertoe verbonden klagers te informeren over de follow-up van hun klachten. Dit vereist een herziening van de bestaande administratieve procedures voor de behandeling van de betrekkingen met de klager op deze punten[38] (zie bijlage).

[38] Mededeling “Tot modernisering van het beheer van betrekkingen met de klager inzake de toepassing van het recht van de Unie”, COM(2012) 154 van 2.4.2012.

Via het initiatief voor één digitale toegangspoort[39] zal worden voorzien in één enkel toegangspunt voor burgers en bedrijven voor alle informatie over de eengemaakte markt, bijstand, advies en probleemoplossende diensten op EU- en/of nationaal niveau. Het zal ook informatie bieden over de voor activiteiten in de EU vereiste nationale en EU-brede procedures. Deze toegangspoort zal burgers en bedrijven informeren over wat de Commissie al dan niet kan doen, de geschatte duur van procedures en de mogelijke resultaten, en zal hun de weg wijzen naar gepersonaliseerd advies en probleemoplossende diensten.

Hiertoe zullen de Commissie en de lidstaten moeten samenwerken aan een inventaris van de op nationaal niveau beschikbare verhaalmechanismen waarop burgers een beroep kunnen doen om individuele schadeloosstelling te vragen. Deze inventaris zal bestaande EU-mechanismen omvatten, zoals SOLVIT (voor informatie en bijstand aan burgers bij problemen die het gevolg zijn van een verkeerde toepassing van EU-wetgeving door nationale autoriteiten in grensoverschrijdende situaties) en het netwerk van Europese consumentencentra (voor advies en bijstand aan consumenten in verband met hun rechten betreffende aankopen in een ander land of online en in verband met de beslechting van geschillen met bedrijven).

Het SOLVIT-actieplan ter versterking van de rol van SOLVIT bij de behandeling van klachten betreffende EU-wetgeving zal blijk geven van het streven van de Commissie naar een verdere versterking van de rol van dergelijke mechanismen. De Commissie is voornemens het SOLVIT-netwerk uit te breiden en verkent ook de mogelijkheid om een informatie-instrument voor de eengemaakte markt in te voeren om kwantitatieve en kwalitatieve informatie rechtstreeks bij de geselecteerde marktspelers op te vragen en gerichter samen te werken met de lidstaten om de handhaving te verbeteren. Deze administratieve samenwerking met de lidstaten[40] moet de oplossing van individuele problemen vergemakkelijken en de uitwisseling van goede praktijken verbeteren. Er zal ook gebruik van worden gemaakt om nationale autoriteiten aan te moedigen betere informatie te verschaffen via alle bestaande platformen, zoals het e-justitieportaal.[41]

De Commissie zal ervoor zorgen dat de EU-wetgeving inzake bemiddeling en alternatieve geschillenbeslechting volledig wordt toegepast. Dankzij mechanismen voor alternatieve geschillenbeslechting kunnen consumenten en handelaren hun geschillen op een makkelijke, snelle en goedkope manier oplossen zonder naar de rechter te stappen. In februari 2016 heeft de Commissie een platform voor onlinegeschillenbeslechting gelanceerd dat consumenten en handelaren in de EU de mogelijkheid biedt hun contractuele geschillen over internetaankopen via alternatieve geschillenbeslechting op te lossen. In de financiële sector heeft de Commissie het netwerk voor de beslechting van financiële geschillen opgericht, dat de oplossing van grensoverschrijdende geschillen tussen consumenten en aanbieders van financiële diensten moet vergemakkelijken.

---

[39] Zoals aangekondigd in de mededeling over de digitale eengemaakte markt (COM(2015) 192 final, blz. 17) en de mededeling over de strategie voor de eengemaakte markt (COM/2015/550 final, blz. 5 en 17).

[40] Krachtens art. 197 VWEU.

[41] Dit portaal helpt particulieren hun fundamentele rechten te doen gelden door de voor mensenrechten bevoegde nationale niet-gerechtelijke instanties te inventariseren. Het zal in 2017 worden uitgebreid met een Europese databank consumentenrecht met informatie over de toepassing van de EU-consumentenwetgeving door rechterlijke of andere instanties.

Andere EU-wetgeving voorziet in gemeenschappelijke normen voor de behandeling van klachten en verhaalmechanismen in alle lidstaten (bv. de verordeningen inzake passagiersrechten[42], de richtlijnen inzake overheidsopdrachten[43] en de verordening inzake geringe vorderingen[44]).

5. Conclusies

De uniforme toepassing van EU-wetgeving in alle lidstaten is essentieel voor het succes van de EU. De Commissie hecht dan ook veel belang aan het waarborgen van een doeltreffende toepassing van de EU-wetgeving. De toepassing, uitvoering en handhaving van de wetgeving van de Europese Unie is zowel op EU-niveau als op het niveau van de lidstaten een uitdaging. Om beleidsresultaten te boeken, is een strategischer aanpak van handhaving vereist, een aanpak die gericht is op problemen waarbij handhavingsmaatregelen echt een verschil kunnen maken. In overeenstemming met de prioriteit die de Commissie toekent aan de tijdige mededeling van maatregelen tot omzetting van een richtlijn gaat de strategische aanpak van handhaving samen met een herziening van haar aanpak op het gebied van sancties als bedoeld in artikel 260, lid 3, VWEU. De Commissie zal de lidstaten helpen ervoor te zorgen dat burgers en bedrijven hun rechten kunnen uitoefenen en over rechtsmiddelen op nationaal niveau beschikken. De gecombineerde inspanningen van alle betrokkenen op het niveau van de Unie en de lidstaten zullen voor een betere toepassing van de EU-wetgeving in het belang van iedereen zorgen.

De in deze mededeling uiteengezette aanpak zal vanaf de datum van bekendmaking ervan in het Publicatieblad worden toegepast.

---

[42] Verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 295/91, PB L 46, blz. 1; Verordening (EG) nr. 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer, PB L 315, blz. 14; Verordening (EU) nr. 1177/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 betreffende de rechten van passagiers die over zee of binnenwateren reizen en houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004, PB L 334, blz. 1; Verordening (EU) nr. 181/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 betreffende de rechten van autobus- en touringcarpassagiers en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004, PB L 55, blz. 1.

[43] Richtlijn 89/665/EEG van de Raad van 21 december 1989 houdende de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van de beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen en voor de uitvoering van werken, PB L 395, blz. 33; Richtlijn 92/13/EEG van de Raad van 25 februari 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van de communautaire voorschriften inzake de procedures voor het plaatsen van opdrachten door diensten die werkzaam zijn in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie, PB L 76, blz. 14.

[44] Verordening (EG) nr. 861/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen, PB L 199, blz. 1.