



Brussel, 15.4.2019
COM(2019) 178 final

**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

{SWD(2019) 156 final}

1. INLEIDING

Het was de wens van de Commissie Juncker een ander beleid te gaan voeren en de zaken anders aan te pakken¹. Met een vastberaden focus op tien beleidsprioriteiten hebben wij concrete resultaten geboekt inzake de aangelegenheden die de Europeanen het belangrijkste vonden. Een van die prioriteiten was democratische verandering en in de loop van de voorbije ambtsperiode hebben we de beginselen van betere regelgeving in onze beleidsvormingsprocessen centraal gesteld omdat een meer open en participatieve empirisch onderbouwde beleidsvorming een belangrijke rol te spelen heeft bij de versterking van de legitimiteit van het EU-optreden. Wij hebben onze interne werkmethoden en planningsprocessen omgevormd om het streven naar betere regelgeving in alle stadia van de plannings- en programmeringscyclus te integreren en om gestroomlijnde jaarlijkse werkprogramma's op te stellen.

De invoering van de beginselen van betere regelgeving vloeide voort uit het verlangen naar een betere Europese governance² en naar een verankering van duurzame ontwikkeling in de beleidsvorming van de Unie³ door tegelijkertijd aandacht te hebben voor economische, sociale en milieueffecten. Betere regelgeving heeft te maken met een meer professionele aanpak in alle aspecten van onze beleidsvorming waarbij we onze regelgeving geschikt moeten houden voor de wereld van vandaag. Het gaat niet om een duistere bureaucratische procedure. Betere regelgeving heeft te maken met het aannemen van wetgeving wanneer die nodig is om gedeelde doelstellingen te bereiken die alleen maar doeltreffend kunnen worden verwezenlijkt door een gemeenschappelijk optreden op Europees niveau. Het is geen verborgen agenda om regelgeving af te schaffen. Betere regelgeving heeft ook te maken met alternatieve manieren om resultaten te boeken, want wetgeving mag nooit een doel op zichzelf zijn. Het Europese optreden moet altijd een toegevoegde waarde hebben ten opzichte van wat op nationaal, regionaal of lokaal niveau kan worden gedaan.

Deze Commissie is dus ambitieus geweest wanneer dat nodig was, en bescheiden waar dat ook maar mogelijk was. Wij hebben naar betere resultaten gestreefd voor onze bevolking en voor onze bedrijven. Wij hebben ernaar gestreefd vertrouwen op te bouwen in de instellingen van de Unie. En wij hebben geprobeerd burgers en stakeholders actief te betrekken bij het vormgeven van wat de Unie doet, moet doen, anders moet doen of niet langer hoeft te doen. Door het opstellen van een kader om te komen tot transparantie, verantwoording en een empirisch onderbouwde besluitvorming, hebben de inzet van de Commissie voor betere regelgeving en de uitvoering van de in mei 2015 aangekondigde belangrijke maatregelen⁴ ons in staat gesteld daadwerkelijk vorderingen te maken met het bereiken van deze doelstellingen.

Kader 1. Belangrijke maatregelen voor betere regelgeving die in mei 2015 werden aangekondigd

- betere participatie van belanghebbenden door middel van (i) mogelijkheden om feedback te geven gedurende de hele beleidscyclus, onder meer over ontwerpen van gedelegeerde en uitvoeringshandelingen; (ii) de verbintenis om alle nieuwe voorstellen en evaluaties gedurende een termijn van 12 weken ter raadpleging voor te leggen; en (iii) een nieuwe gemeenschappelijke portaal-site waar alle belanghebbenden informatie over nieuwe initiatieven

¹ COM(2014) 910 final. Het werkprogramma van de Commissie voor 2015 – Een nieuwe start.

² COM(2001) 428: Europese governance - Een witboek/ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:52001DC0428>

³ COM(2002) 276: Mededeling over effectbeoordeling: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN>

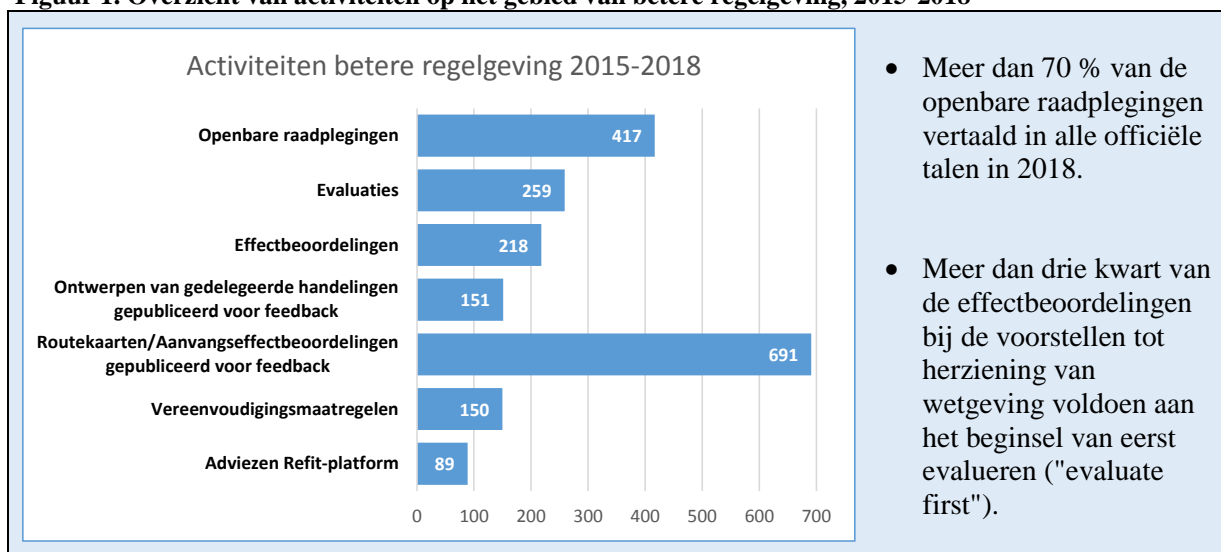
⁴ COM(2015) 215 final. Betere regelgeving voor betere resultaten – Een EU-agenda. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2015:0215:FIN>

kunnen verkrijgen en hun mening te kennen kunnen geven;

- geïntegreerde richtsnoeren en een uitgebreide toolbox voor het personeel van de Commissie om betere regelgeving toe te passen gedurende de hele beleidscyclus;
- een hernieuwde verbintenis om bestaande wetgeving te evalueren voordat wijzigingen worden voorgesteld ("evaluate first");
- een onafhankelijke Raad voor regelgevingstoetsing die de kwaliteit van alle effectbeoordelingen en alle grote evaluaties moet beoordelen, bestaande uit zeven voltijdse leden die niet betrokken zijn bij het beleidsvormingsproces, waaronder drie leden die buiten de Europese instellingen worden aangewezen;
- het aangaan van een nieuwe verbintenis⁵ de mogelijkheden voor vereenvoudiging en grotere efficiëntie systematisch te onderzoeken bij de herziening van de bestaande wetgeving, zonder afbreuk te doen aan het doel daarvan;
- een Refit-platform om de Commissie vanaf de basis steun te verlenen bij de genoemde opdracht, alsook
- een voorstel op basis waarvan op 13 april 2016 een nieuw Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven is aangenomen tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie⁶.

Wij hebben mededelingen over de resultaten van de voorbije jaren gepubliceerd⁷ en hebben sinds 2017 jaarlijks verslag uitgebracht over de vermindering van de lasten⁸.

Figuur 1. Overzicht van activiteiten op het gebied van betere regelgeving, 2015-2018



Nu is het tijd geworden om de balans op te maken en te onderzoeken hoe de verschillende instrumenten en processen voor betere regelgeving functioneren. Het doel is na te gaan welke onderdelen goed werken, wat problematisch is en welke belangrijke lessen we hieruit kunnen

⁵ De verbintenis om op deze wijze te werk te gaan telkens wanneer een bestaand onderdeel van de wetgeving wordt herzien, werd aangegaan in het werkprogramma van de Commissie voor 2017, nadat het bestaande Refit-programma voor het eerst was geconsolideerd in het pakket van mei 2015.

⁶ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512(01))

⁷ COM(2017) 651 final. Voltooiing van de agenda voor betere regelgeving: betere oplossingen voor betere resultaten; en COM(2016) 615 final. Betere resultaten voor een sterkere Unie, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf; <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/NL/1-2016-615-NL-F1-1.PDF>

⁸ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_nl

trekken. Over het algemeen kunnen we een positieve boodschap brengen: betere regelgeving heeft de manier waarop het beleid wordt gevormd, verbeterd en moet in de toekomst centraal blijven staan bij onze werkmethoden. Maar er is ruimte voor verdere verbetering en wij hebben dan ook gebieden aangewezen waarover breder moet worden gediscussieerd met het oog op toekomstige verbeteringen. Deze zullen afhankelijk zijn van een krachtigere gedeelde inspanning van allen die betrokken zijn bij het ontwerpen en het uitvoeren van beleidsoplossingen.

Bij het opmaken van deze balans hebben wij gekeken wat hierover gepubliceerd is, hebben wij openbare raadplegingen gehouden en hebben wij de mening gevraagd van de andere instellingen en organen alsook van de diensten van de Commissie die betere regelgeving in hun dagelijkse werk integreren. Er is ook rekening gehouden met de conclusies van de taskforce subsidiariteit, evenredigheid en minder en efficiënter optreden (hierna "taskforce" genoemd)⁹ en met de verbintenissen die de Commissie in reactie hierop is aangegaan¹⁰.

Graag onderstrepen wij het belang van de bijdragen die belanghebbenden hebben geleverd. Bij het opmaken van de balans hebben zij rijkelijk feedback gegeven over de wijze waarop betere regelgeving op dit moment werkt. De gedetailleerde resultaten van deze exercitie worden gepresenteerd in het bijbehorende werkdocument van de diensten van de Commissie¹¹. In deze mededeling wordt in de eerste plaats ingegaan op de algemene lessen die kunnen worden getrokken en wordt vervolgens een aantal specifieke gebieden van betere regelgeving bekeken waar verdere verbeteringen mogelijk zijn.

2. ALGEMENE LESSEN

In het algemeen wordt erkend dat er sinds 2015 op verschillende vlakken vooruitgang is geboekt. Alom wordt ook gevraagd te blijven werken aan betere regelgeving als integraal onderdeel van de werkmethode van de Commissie, met een aanhoudende inzet om in de toekomst nog meer verbeteringen tot stand te brengen.

Deze zienswijze, die verder gaat dan een specifieke individuele bezorgdheid, wordt in grote lijnen gedeeld door alle groepen van belanghebbenden. Dit staat in contrast met de meer gepolariseerde standpunten uit het verleden en weerspiegelt de alomvattende en evenwichtige aanpak van het systeem van de Commissie voor betere regelgeving. Volgens de personeelsleden van de Commissie die hierover zijn ondervraagd, zijn de verschillende instrumenten en beginselen inzake betere regelgeving de juiste: er worden dan ook tal van nuttige suggesties aangereikt die in aanmerking genomen zullen worden in het kader van onze reflectie over manieren om de instrumenten voor betere regelgeving in de toekomst te verbeteren en ook beter te gebruiken. Uit een literatuurstudie¹² is ook gebleken dat de experts zich tevreden tonen over het krachtiger engagement van de Commissie om haar beleid op

⁹ https://ec.europa.eu/commission/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_nl

¹⁰ COM(2018) 703 final. Een grotere rol voor de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid bij de beleidsvorming van de EU.

¹¹ SWD(2019) 156 final.

¹² Listorti G., Basyte Ferrari E., Acs S., Munda G., Rosenbaum E., Paruolo P., Smits P. (2019). *The debate on the EU Better Regulation Agenda: a literature review*, EUR 29691 EN, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg, 2019, ISBN 978-92-76-00840-8, doi:10.2760/46617, JRC116035

empirische gegevens te baseren en over de adviezen die in de richtsnoeren en toolbox voor betere regelgeving worden verstrekt, alsmede over de waarde van het beginsel eerst evalueren en de aanzienlijk toegenomen kansen om aan de Europese beleidsvorming deel te nemen. Ten slotte blijkt ook uit een vergelijkende studie van de OESO van 2018 waarin de stelsels voor betere regelgeving in haar lidstaten worden beoordeeld¹³, dat de hervormingen die de Commissie in 2015 heeft doorgevoerd, aanzienlijke verbeteringen hebben opgeleverd. In haar geheel genomen haalt het beleid van de Commissie inzake regelgeving nu een van de allerbeste scores van de OESO¹⁴.

Bij het opmaken van deze balans is duidelijk gebleken dat er waardering bestaat voor betere regelgeving en dat er behoefte is aan voortgezette toepassing en verdere verbeteringen daarvan. *De motieven voor betere regelgeving zijn nu in feite nog sterker dan in het verleden.* In een "post-factuele" wereld waarin feiten er niet meer toe doen, en waarin een combinatie van valse informatie, echokamers van sociale media en regelrechte propaganda het democratische debat en het wetenschappelijk gezag aantast, is een beleid op basis van empirische feiten niet slechts een prioriteit uit het verleden noch de dagelijkse normale beroepspraktijk. Het blijft een absolute noodzaak voor de toekomst.

Instrumenten voor betere regelgeving worden toegepast in een steeds veranderende wereld waar beleidsuitdagingen en prioriteiten voortdurend evolueren. Het wordt steeds dringender onze klimaatdoelstellingen te halen en de VN-doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling te verwezenlijken. Tegelijkertijd versnelt het tempo van de technologische transformaties. In deze steeds complexere wereld wordt het steeds belangrijker sectoroverschrijdende effecten te begrijpen en na te gaan welke mogelijkheden er bestaan voor synergieën om de passende beleidsantwoorden te ontwikkelen en uit te voeren in de loop van de gehele beleidscyclus, van evaluatie tot uitvoering. Het is bijvoorbeeld belangrijk over regelgeving te beschikken die innovatie bevordert en deze tegelijkertijd aanwendt ten behoeve van het milieu, de economie en de Europese burger, of om de digitale dimensie van onze wetgeving verder te ondersteunen. Dit zijn enkele van de veranderingen die de manier waarop wij beleid voeren en onze voorstellen onderbouwen met gegevens uit evaluaties en effectbeoordelingen, op de proef zullen stellen.

Beginselen inzake betere regelgeving moeten integraal deel uitmaken van de institutionele cultuur van elke overheidsinstantie die het soort taken verricht waarmee de Europese Commissie is belast. Uit de inventarisatie, en met name de interviews met het personeel, blijkt duidelijk dat *er zich binnen de Commissie de afgelopen jaren een dergelijke culturele verandering heeft voorgedaan. Deze verandering is echter nog niet onomkeerbaar.* Om deze laatste stap te verwezenlijken, zal de Europese Commissie nog enige tijd lang intern en extern moeten blijven hameren op het belang van betere regelgeving.

Instrumenten en procedures voor betere regelgeving zijn er om de politieke besluitvorming te ondersteunen en niet om deze te vervangen. Hun voornaamste functie bestaat erin een optimale basis te bieden voor tijdige en degelijke beleidsbeslissingen. Dit in de praktijk brengen kan soms moeilijk zijn omdat er steeds nieuwe en dringende beleidsbehoeften opduiken en processen voor betere regelgeving lange aanloopperiodes nodig hebben. In de praktijk zijn dus aanpassingen van en uitzonderingen op de procedures voor betere regelgeving nodig gebleken en realistisch gezien zal dat ook in de toekomst het geval zijn. De

¹³ <http://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>

¹⁴ In vergelijking met de vorige beoordeling van de OESO (het pakket voor betere regelgeving van vóór mei 2015) staat de Commissie nu op de eerste plaats in de OESO wat betreft betrokkenheid van stakeholders, heeft zij haar derde plaats voor effectbeoordelingsbeleid verder verfijnd en verbeterd en neemt zij in de rangschikking voor evaluatie nu de vierde plaats in. Geen enkel land of geassocieerd land scoort hoger voor deze drie aspecten.

Commissie heeft getracht de uitzonderingen op de algemene regels inzake de noodzaak van evaluatie, openbare raadpleging en effectbeoordeling tot een minimum te beperken, de uitzonderingen daarop op een duidelijke en transparante wijze ten aanzien van de buitenwereld te rechtvaardigen en alles in het werk te stellen om in de specifieke omstandigheden de beginselen van betere regelgeving zoveel mogelijk te respecteren. Uit de inventarisatie blijkt dat dit doorgaans het geval is geweest, maar niet altijd. Voor zover dit mogelijk is, is een grotere inspanning gerechtvaardigd om, wanneer een initiatief wordt genomen, te plannen en beter te communiceren over de aspecten daarvan die betrekking hebben op betere regelgeving.

Aan betere regelgeving zijn kosten verbonden. Betere regelgeving vergt investeringen in middelen en mensen en verlengt de termijn die nodig is om de goedkeuring van een initiatief voor te bereiden, gelet op de formele vereisten van het beleidsproces. Deze investering wordt gerechtvaardigd door de voordelen, niet in het minst omdat hiermee snellere en beter geïnformeerde besluiten van de medewetgevers over de voorstellen van de Commissie worden bevorderd. De kosten moeten echter evenredig blijven. Uit de resultaten van de inventarisatie blijkt dat er manieren bestaan om processen van betere regelgeving efficiënter te maken zonder dat afgedaan wordt aan de doelstellingen ervan. Wij moeten de ervaring en de deskundigheid van het personeel in de Commissie en in de Raad voor regelgevingstoetsing beter waarderen, delen en benutten.

Ten slotte blijkt uit de inventarisatie eens te meer dat betere regelgeving een gezamenlijke inspanning moet zijn om succesvol te zijn. Naarmate de door de Commissie ingezette instrumenten en processen verbeteren, zijn verdere vorderingen in toenemende mate afhankelijk van verbeteringen die de Commissie kan bevorderen, maar zelf niet kan realiseren. De inventarisatie heeft bijvoorbeeld duidelijk gemaakt dat de kwaliteit van de evaluatie afhankelijk is van een met de medewetgevers en de lidstaten gedeelde opvatting over het beste tijdstip voor de evaluatie, over de voor de meting van de prestaties te gebruiken indicatoren en kaders en over de methode om de nodige monitoringgegevens efficiënt te verzamelen. Effectbeoordelingen zijn ook nuttig en relevant in de mate waarin wezenlijke wijzigingen van de Commissievoorstellen ook op hun effecten worden beoordeeld, zoals de medewetgevers hebben toegezegd te zullen doen wanneer dat passend en noodzakelijk is¹⁵. In welke mate het streven naar vereenvoudiging in de voorstellen van de Commissie winst oplevert, is afhankelijk van het feit of de medewetgevers de desbetreffende bepalingen handhaven en van de keuzes die de lidstaten maken bij de tenuitvoerlegging. Het bereik van openbare raadplegingen hangt af van de mate waarin andere instellingen en de nationale, regionale en lokale bestuursniveaus daarbij proactief betrokken zijn. Op al deze terreinen moet verder gestreefd worden naar samenwerking.

3. SPECIFIEKE AANDACHTSPUNTEN EN OVERWEGINGEN VOOR DE TOEKOMST

3.1. De beleidsvorming toegankelijk maken

Een van de hoofddoelstellingen van deze Commissie was de deelname van de Europese burger en van het maatschappelijk middenveld aan onze activiteiten op het gebied van beleidsvorming te bevorderen. Wij hebben aanzienlijke inspanningen geleverd om de nodige instrumenten aan te reiken en hebben belanghebbenden kansen geboden om gedurende de hele beleidscyclus een bijdrage te leveren. Wij hebben de verplichting ingevoerd om voor alle effectbeoordelingen en evaluaties een openbare raadpleging te houden en het aantal in alle EU-talen vertaalde openbare raadplegingen aanzienlijk vergroot. De nieuwe portaalsite "*Geef*

¹⁵ Zie punt 15 van het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven.

*uw mening*¹⁶ biedt nu één enkel centraal toegangspunt waar belangstellenden meer te weten kunnen komen over de activiteiten inzake beleidsvorming van de Commissie en waar zij hun opmerkingen, standpunten en andere informatie kunnen achterlaten.

Dankzij deze maatregelen blijkt de betrokkenheid van belanghebbenden te zijn toegenomen. De portaalsite wordt nu meer dan 800 000 keer per jaar bezocht. Het aantal reacties op openbare raadplegingen en andere opmerkingen loopt sterk uiteen, maar gaat in het algemeen in stijgende lijn. Sommige raadplegingen in de periode na 1 januari 2015 konden rekenen op een zeer grote publieke belangstelling¹⁷.

Kader 2. Feedbackmechanisme inzake ontwerpen van gedelegeerde handelingen: een voorbeeld

De richtlijn hernieuwbare energie, Richtlijn (EU) 2018/2001, versterkt door middel van een aantal bepalingen de duurzaamheidscriteria inzake bio-energie, waaronder de effecten die de productie van biobrandstoffen kan hebben op de indirecte veranderingen in landgebruik. De Commissie had de bevoegdheid gekregen om een gedelegeerde handeling vast te stellen waarbij specifieke criteria worden bepaald voor de identificatie van biobrandstoffen met een hoog of laag risico van indirecte veranderingen in landgebruik. Na een aantal vergaderingen met belanghebbenden, experts en derde landen werd een ontwerp van gedelegeerde handeling opgesteld en gepubliceerd voor een feedbackperiode van vier weken. Naar aanleiding van deze uitvoerige raadpleging en de grote hoeveelheid ontvangen feedback heeft de Commissie besloten een aantal belangrijke parameters in de gedelegeerde handeling te wijzigen¹⁸. De wijzigingen hadden hoofdzakelijk betrekking op de criteria voor de certificering van biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassa-brandstoffen met een laag risico van indirecte veranderingen in landgebruik, om mogelijke lacunes weg te werken en misbruik van deze bepalingen te voorkomen.

In de vergelijkende beoordeling van de OESO werd de regeling van de Commissie voor het betrekken van belanghebbenden in 2018 op de eerste plaats gerangschikt¹⁹. In de reacties op de eigen openbare raadpleging van de Commissie werden raadplegingen en transparantie genoemd als de twee gebieden waar sinds 2015 de meeste vooruitgang is geboekt. Tegelijkertijd zijn transparantie en overleg ook aangewezen als de domeinen die in de toekomst het meest voor verbetering in aanmerking komen. Er wordt algemeen erkend dat het systeem vorderingen heeft gemaakt, maar dat het potentieel niet ten volle wordt benut.

De openbare raadpleging toonde aan dat de mogelijkheden om deel te nemen aan het beleidsproces van de Commissie nog steeds relatief onbekend zijn. Ook wordt opgeroepen om

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_nl

¹⁷ De openbare raadpleging over de [zomertijd](#) van 2018 in de EU lokte 4,6 miljoen reacties uit; de raadpleging van 2016 over [natuurwetgeving](#) heeft 550 000 reacties opgeleverd en die over het [gemeenschappelijk landbouwbeleid](#) van 2017 meer dan 300 000 reacties.

¹⁸ C(2019) 2055 final, Gedelegeerde Verordening (EU) 2018/2001 van de Commissie van 13.3.2019 tot aanvulling van Richtlijn (EU) 2018/2001 wat betreft het bepalen van de grondstoffen met een hoog risico van indirecte veranderingen in landgebruik waarbij een belangrijke uitbreiding van het productiegebied naar land met grote koolstofvoorraden waar te nemen valt, en de certificering van biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassa-brandstoffen met een laag risico op indirecte veranderingen in landgebruik.

¹⁹ OECD (2018), OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Parijs, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>.

meer transparantie te brengen in de wijze waarop de Commissie verslag uitbrengt over de resultaten van haar openbare raadplegingen en verzoeken om feedback en over de wijze waarop zij daar gebruik van maakt. Dit blijkt ook uit het overzicht van de literatuur. De taskforce benadrukte ook dat het een uitdaging is standpunten van lokale en regionale overheden uit de hele Unie te krijgen. Sindsdien heeft het Comité van de Regio's als proefproject een netwerk van regionale hubs voor de evaluatie van de uitvoering van het EU-beleid (RegHub) opgezet, dat bedoeld is om de uitvoering van de Europese wetgeving in de praktijk te evalueren²⁰.

De Commissie zal intensiever samenwerken met het Comité van de Regio's, het Europees Economisch en Sociaal Comité, de vertegenwoordigingen van de Commissie in de lidstaten, de nationale autoriteiten en andere representatieve organisaties om ruimere bekendheid te geven aan de mogelijkheden om bij te dragen aan de beleidsvorming van de Commissie. Wij zullen met name onderzoeken hoe wij meer mensen kunnen aanzetten zich in te schrijven voor de e-mailberichten van de portaal-site "*Geef uw mening*" van de Commissie zodat zij op de hoogte worden gebracht wanneer relevante initiatieven en raadplegingen van start gaan.

Wij erkennen ook dat raadplegingen voor belanghebbenden een activiteit vormen die de inzet van veel middelen vereist. Hoe beter de kwaliteit van de vragenlijsten van de raadplegingen en hoe duidelijker wij uitleggen hoe met de resultaten rekening zal worden gehouden, hoe meer belanghebbenden de waarde van hun bijdrage zullen inzien en opnieuw zullen willen deelnemen. Dit zal de respons verrijken en dus nog meer rechtvaardigen dat de Commissie investeert in raadplegingsactiviteiten van hoge kwaliteit.

Zorgvuldiger voorbereide raadplegingsstrategieën²¹, waarbij gebruik wordt gemaakt van een ruime waaier van raadplegingsinstrumenten en een breder bewustzijn bij belanghebbenden van de mogelijkheden tot inbreng vormen, samen met raadplegingsdocumenten van betere kwaliteit en een meer bevredigende respons op bijdragen van belanghebbenden, de belangrijkste middelen om de mechanismen voor openbare raadpleging van de Commissie verder te verbeteren. Wij moeten nadenken hoe wij de kwaliteit van de openbare raadplegingen en de verslagen kunnen verhogen en controleren. Om ervoor te zorgen dat de raadplegingsvereisten evenredig blijven aan de doelstellingen, kan het nodig zijn opnieuw na te gaan of een aantal van de bestaande vereisten nog toegevoegde waarde hebben.

3.2. Beter instrumenten voor beter beleid

Effectbeoordelingen, evaluaties, ondersteunende instrumenten (waaronder de richtsnoeren en de toolbox voor betere regelgeving) en de onafhankelijke kwaliteitscontrole door de Raad voor regelgevingstoetsing vormen het cruciale gereedschap om door belanghebbenden aangereikte feiten en bijdragen om te zetten in een objectieve analyse die de politieke besluitvorming ondersteunt.

De resultaten van de openbare raadpleging en de feedback van het eigen personeel van de Commissie hielden een overweldigende steun in voor een dergelijke empirisch onderbouwde beleidsvorming en boden over het algemeen een positief beeld van de vorderingen die de Commissie gemaakt heeft met de verbetering van haar instrumenten. De jaarverslagen van de Raad voor regelgevingstoetsing getuigen van een dergelijke vooruitgang. Ook de

²⁰ <https://cor.europa.eu/nl/our-work/Pages/network-of-regional-hubs.aspx>

²¹ De diensten gebruiken een brede waaier van raadplegingsinstrumenten, waaronder openbare en gerichte raadplegingen. Met de overlegstrategie wordt beoogd een doeltreffende en doelmatige aanpak voor raadplegingen uit te werken door de reikwijdte en doelstellingen van de raadplegingen, de relevante belanghebbenden, de beoogde raadplegingsactiviteiten, het tijdspad van die activiteiten en de talenregeling vast te stellen.

medewetgevers, de Europese Rekenkamer en andere EU-instellingen alsmede de OESO hebben een overwegend positief beeld en uit tal van onafhankelijke studies blijkt hetzelfde²². De meeste van de desbetreffende adviezen vermelden echter ook tekortkomingen en punten waar het beter kan.

Effectbeoordelingen

Effectbeoordelingen dienen hoofdzakelijk om de politieke besluitvorming van de Commissie te onderbouwen. Zij rechtvaardigen de noodzaak en de waarde van het optreden van de Unie en geven informatie over wie de gevolgen ervan zal ondervinden en hoe, en zorgen ervoor dat de economische, sociale en milieugevolgen samen onderzocht worden. Deze effectbeoordelingen worden nu systematisch besproken wanneer het Europees Parlement en de Raad beraadslagen over de voorstellen van de Commissie. Wanneer wij een beter begrip krijgen van de feitelijke gegevens en de effecten waarop beleidskeuzen zijn gebaseerd, vergemakkelijkt dit de wetgevingsprocedure. Effectbeoordelingen zijn ook een belangrijk communicatiemiddel om het optreden van de EU meer legitimiteit te verlenen aangezien zij duidelijk maken wat de inhoud is van de voorstellen van de Commissie en hoe de feitelijke gegevens worden afgewogen waarop de gemaakte keuzes berusten.

Niet elk initiatief hoeft echter vergezeld te gaan van een effectbeoordeling. Soms zou een effectbeoordeling niet relevant zijn²³ en in sommige gevallen is die gewoonweg onmogelijk. Tussen 2015 en 2018 werd 8,5 % van de in de werkprogramma's van de Commissie aangekondigde voorstellen²⁴ niet door een effectbeoordeling ondersteund ook al was dat wel te verwachten geweest²⁵. Dit aantal is hoger dan we hadden gewenst, maar moet worden gezien in de heersende politieke context en tegen de achtergrond van de dringende behoefte om snel in te spelen op ontwikkelingen zoals op het gebied van migratie en veiligheid. Er zullen altijd situaties zijn die uitzonderingen rechtvaardigen, maar we erkennen dat dit zo vroeg mogelijk gecommuniceerd en gemotiveerd moet worden²⁶. In dergelijke gevallen zullen we ervoor zorgen dat de beschikbare informatie daarover en een maximale analyse van de alternatieve opties systematisch worden verstrekt in werkdocumenten van de diensten bij de Commissievoorstellen of in passend aangevulde toelichtingen. In gevallen waarin het niet de bedoeling is een effectbeoordeling te verrichten, wordt het publiek daarvan in kennis gesteld door middel van routekaarten. Het is dan ook belangrijk dat aan de routekaarten meer bekendheid wordt gegeven en dat zij zo snel mogelijk worden gepubliceerd.

Een tweede cruciale kwestie is de diepgang van de analyse van de effectbeoordeling en de leesbaarheid van de verslagen. De belanghebbenden willen dat effectbeoordelingen gebruiksvriendelijker worden, maar wensen hierin tegelijkertijd een diepgaandere analyse te vinden van een wisselende reeks effecten. Deze twee uiteenlopende eisen moeten zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen. Twee algemene lessen komen echter naar voren.

In de eerste plaats is de beoordeling van de subsidiariteit in de effectbeoordelingen vaak vrij algemeen en overdreven legalistisch en formalistisch. Deze beoordeling is ook gescheiden

²² Zie SWD(2019) 156, vooral deel 4.

²³ De Commissie heeft in haar toolbox voor betere regelgeving precieze richtsnoeren opgesteld over de vraag wanneer een effectbeoordeling al dan niet noodzakelijk is. Tool #9 https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-9_en

²⁴ Voorstellen in bijlage 1 en bijlage 2 bij de werkprogramma's van de Commissie.

²⁵ In nog eens 19,5 % van de gevallen werd een effectbeoordeling niet nodig geacht. Voor nadere informatie, zie SWD(2019)156), deel 4.

²⁶ SWD(2017) 350: Richtsnoeren voor betere regelgeving, Box 1; <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

van de beoordeling van de evenredigheid van de verschillende beleidsopties. Wij hebben reeds positief gereageerd op de aanbevelingen van de taskforce om dit probleem aan te pakken²⁷ en wij hebben ons met name ertoe verbonden de gemeenschappelijke "tabel" die de taskforce voorstelde voor de beoordeling van de subsidiariteit en de evenredigheid, op te nemen in onze effectbeoordelingen, in toelichtingen en in de richtsnoeren voor betere regelgeving.

In de tweede plaats moet bij de keuze van het passende niveau van analyse nagegaan worden op welke schaal de verwachte effecten zich zullen voordoen en of voorde diepgang van de analyse beperkingen gelden in verband met de beschikbaarheid van gegevens, de timing en de beschikbare middelen, met inachtneming van het belang van een evenwichtige aanpak en de volledigheid van het effectbeoordelingsproces.

Evaluaties

Evaluatie is een van de belangrijke pijlers van betere regelgeving. Door middel van evaluatie kunnen we controleren of de Europese wetgeving en financieringsprogramma's het gewenste resultaat opleveren en relevant en geschikt voor het beoogde doel blijven. Problemen worden omschreven alsmede de oorzaken daarvan die vervolgens in aanmerking worden genomen bij effectbeoordelingen en uiteindelijk bij de voorstellen die betere resultaten kunnen opleveren. Verder wordt het benodigde feitenmateriaal aangeleverd om te kunnen vereenvoudigen en onnodige kosten te vermijden zonder dat de beleidsdoelstellingen worden ondermijnd. In 2015 hebben wij een gemeenschappelijke aanpak voor alle evaluaties ingevoerd en toegezegd dat wetgeving systematisch eerst wordt geëvalueerd voordat een herziening wordt voorgesteld. Eind 2018 had de Commissie 259 evaluaties verricht. Ongeveer drie kwart van de effectbeoordelingen ter ondersteuning van een wetgevingsherziening gaat nu vergezeld van een evaluatie.

"Eerst evalueren" is dan ook een beginsel dat werkt. Maar uit de opgemaakte inventarisatie blijkt ook duidelijk dat de kwaliteit van de evaluaties (met name wat de opzet en de objectiviteit betreft) beter moet, dat de timing niet altijd adequaat is en dat de evaluaties in de praktijk efficiënter zouden kunnen verlopen. Er blijven echter belangrijke praktische en politieke belemmeringen in de weg staan.

In de eerste plaats hebben het Europees Parlement, de Raad en de Commissie nog geen consistente aanpak voor de evaluatie van wetgeving, ondanks de verbintenissen die zijn aangegaan in het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven²⁸. In veel gevallen beschikt de Commissie niet over voldoende informatie over de manier waarop de wetgeving van de Unie in de lidstaten werkt, omdat de door de medewetgevers aangenomen wetgeving niet zorgt voor de handhaving van de voorgestelde maatregelen om het verzamelen van de nodige gegevens mogelijk te maken met het oog op een goede evaluatie. Het blijft een probleem om gegevens te verzamelen over de prestaties en de effecten van de EU-wetgeving in alle lidstaten. In andere gevallen voegen de medewetgevers voorschriften toe voor een reeks verschillende herzieningen of leggen zij termijnen voor de wetgevingsevaluatie op die al verstrijken voordat voldoende praktische ervaring is opgedaan met de toepassing van de regels. De Europese Rekenkamer heeft deze tekortkomingen onlangs erkend. Om dit op te lossen is een vorm van samenwerking tussen het Europees Parlement, de Raad en de

²⁷ COM(2018) 703 final. Een grotere rol voor de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid bij de beleidsvorming van de EU.

²⁸ Zie punten 22 en 23 van het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven.

Commissie²⁹ vereist die verder reikt dan wat wordt geboden in de recente conclusies van de Raad³⁰. Om de kwaliteit van de evaluaties te verbeteren, zal de Commissie er in het bijzonder op letten dat in haar toekomstige voorstellen bepalingen inzake toezicht en verslaglegging worden opgenomen, en zal zij met name krachtig aandringen op de handhaving van dergelijke bepalingen in de wetgeving met betrekking tot het toekomstige meerjarig financieel kader.

In de tweede plaats worden evaluaties niet altijd optimaal gebruikt, zelfs al wordt het beginsel van eerst evalueren toegepast. De effectbeoordelingen van de Commissie zouden een beter gebruik kunnen maken van evaluaties als basis voor de probleemstelling, en het Europees Parlement en de Raad houden bij hun werkzaamheden doorgaans geen rekening met evaluaties³¹. Evaluaties en effectbeoordelingen moeten beter op elkaar worden afgestemd zodat de bevindingen over en weer effectiever worden gebruikt. Vervolgens zal het vertrouwen van beleidsmakers in evaluaties groeien, hetgeen de stimulansen voor hoogwaardige en nuttige evaluaties zal versterken. De kwaliteit van evaluaties is in sterke mate afhankelijk van hun oorspronkelijke opzet, de beschikbaarheid van degelijke informatie over de manier waarop de wetgeving werkt, de relevantie van de gestelde vragen voor de daadwerkelijke beleidsvoering alsmede de reikwijdte van de analyse. Indien deze te beperkt is, kunnen belangrijke factoren uit het oog worden verloren. Bij evaluaties moet altijd worden gekeken naar alle relevante wetgeving, met inbegrip van gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen, en naar de nationale tenuitvoerlegging van het Unierecht, aangezien de oorzaak van de problemen ook daar kan liggen. Overeenkomstig de aanbevelingen van de taskforce³² moet aandacht worden besteed aan de vraag hoe beter kan worden samengewerkt met degenen die op lokaal en regionaal niveau rechtstreeks betrokken zijn bij de toepassing van de Uniewetgeving, met het doel hun expertise uit de eerste hand te verzamelen.

Raad voor regelgevingstoetsing

In 2015 is een Raad voor regelgevingstoetsing³³ opgericht ter vervanging van de voormalige raad voor effectbeoordeling. In vergelijking met zijn voorganger heeft de nieuwe raad aanzienlijk meer onafhankelijkheid en meer capaciteit omdat hij nu samengesteld is uit zeven voltijdse leden die van elke beleidsverantwoordelijkheid gescheiden zijn en waarvan er drie van buiten de Commissie worden aangesteld. De kerntaken van de Raad werden uitgebreid om de kwaliteit te controleren van de belangrijkste evaluaties, en niet alleen van de effectbeoordelingen, zoals in het verleden het geval was. Door zijn kritisch en streng toezicht op de kwaliteit van de effectbeoordelingen en door de nodige verbeteringen te bevorderen, speelt de Raad een sleutelrol bij het waarborgen van de objectiviteit en de geloofwaardigheid van de empirische gegevensbasis waarop de politieke besluiten van de Commissie berusten. In het zeer beperkte aantal gevallen waarin de Commissie het politieke besluit nam om een initiatief voort te zetten ondanks het uitblijven van een positief advies waarmee de Raad de geschiktheid van de onderliggende effectbeoordeling aanvaardde, hebben wij de redenen voor onze keuze openbaar gemaakt. Vaak ook hebben wij onze voorstellen aangepast om aan te

²⁹ Speciaal verslag nr. 16/2018 van de Europese Rekenkamer: *"Toetsing achteraf van EU-wetgeving: een goed opgezet, maar onvolledig systeem"*. Zie de punten 52 tot en met 56; punten 85, 86 en 87 en aanbeveling nr. 1; https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_16/SR_BETTER_REGULATION_NL.pdf

³⁰ Conclusies van de Raad van 29 en 30 november 2018 st14137/18, aangenomen door COREPER op 14 november 2018: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14137-2018-INIT/nl/pdf>

³¹ Punten 63, 69 en 70 van speciaal verslag nr. 16/2018 van de Europese Rekenkamer: *"Toetsing achteraf van EU-wetgeving: een goed opgezet, maar onvolledig systeem"*.

³² COM(2018) 703 final. Een grotere rol voor de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid bij de beleidsvorming van de EU. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/ALL/?uri=CELEX%3A52018DC0703>

³³ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_nl

geven dat de empirische gegevensbasis minder solide was, bijvoorbeeld door minder ingrijpende maatregelen voor te stellen, rekening houdend met de bezorgdheid van de Raad ten aanzien van de evenredigheid van de voorkeursoptie in een aantal effectbeoordelingen³⁴.

Uit de eigen verslagen van de Raad is gebleken dat zijn toezicht een positieve weerslag heeft op de kwaliteit van de effectbeoordelingen en evaluaties³⁵. De voordelen die de Raad met zich meebrengt, worden ook bevestigd door de reacties op de openbare raadpleging. Volgens personeelsleden van de Commissie is de verplichting om te antwoorden op de vragen van de Raad een goede voorbereiding voor wanneer zij later in de daaropvolgende wetgevingsonderhandelingen toelichting moeten verschaffen over de beleidskeuzes van de Commissie. De positieve bijdrage van de Raad voor regelgevingstoetsing aan de verbetering van de kwaliteit van de wetgevingsvoorstellen wordt alom erkend hoewel sommige belanghebbenden de voorkeur zouden geven aan een andere opzet voor deze Raad. Tegelijkertijd is uit de inventarisatie duidelijk geworden dat de Raad beter bekend moet worden bij het publiek en zijn deskundigheid en ervaring binnen de Commissie beter moet worden ingezet om de algemene verbetering van effectbeoordelingen en evaluaties krachtiger te ondersteunen.

3.3. De bestaande wetgeving geschikt houden voor het beoogde doel

De wetgeving moet geschikt blijven voor het beoogde doel en de resultaten leveren die de Europese wetgevers bedoeld hebben en die het publiek verwacht. Deze Commissie heeft zich vooral beziggehouden met het aanpakken van onnodige kosten zonder dat onze ambitieuze beleidsdoelstellingen daarbij ooit in het gedrang werden gebracht. Wij hebben ons in het bijzonder toegelegd op de geleidelijke invoering van wetgeving die geschikt is voor het digitale tijdperk. Door de wetgeving eenvoudiger en minder belastend te maken, worden ook de uitvoering en de handhaving verbeterd, wat uiteindelijk betere resultaten oplevert. Dit geldt vooral voor kleine en middelgrote ondernemingen.

Met het oog hierop hebben wij geleidelijk het Refit-programma in het hele beleid geïntegreerd en het programma ondersteund door de oprichting van een groep van deskundigen op hoog niveau, het Refit-platform, dat tot taak heeft maatregelen voor te stellen om de bestaande lasten te verminderen zonder de beleidsdoelstellingen aan te tasten. Ook hebben wij uitgebreid gecommuniceerd over de behaalde resultaten.

Tussen 2015 en 2018 heeft de Commissie 150 maatregelen voorgesteld ter vereenvoudiging van de Uniewetgeving. Deze inspanningen zijn ondersteund door het Refit-platform. Het heeft 684 bijdragen van belanghebbenden verwerkt en 89 adviezen³⁶ verstrekt waarop de Commissie heeft geantwoord, onder meer in het kader van haar jaarlijkse werkprogramma's. Over de resultaten van deze inspanningen brengt de Commissie elk jaar op transparante wijze verslag uit³⁷, ook in een scorebord³⁸ dat nu online beschikbaar is en gebruiksvriendelijker is. In het onderstaande tekstvak worden enkele voorbeelden ter illustratie gegeven.

³⁴ Voor meer voorbeelden, zie deel 4.3 van SWD (2019) 156.

³⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rsb-report-2017_en.pdf

³⁶ Deze hadden betrekking op 129 bijdragen, aangezien een aantal bijdragen van belanghebbenden slechts verzoeken om informatie waren of onderwerpen behandelden die buiten het mandaat van het Refit-platform vielen.

³⁷ Zie bijvoorbeeld het jaarlijks lastenoverzicht 2018: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/2018-annual-burden-survey_nl

³⁸ <http://publications.europa.eu/webpub/com/refit-scoreboard/en/index.html>

Tekstvak 3. Voorbeelden van vereenvoudiging van regelgeving die in 2018 in werking is getreden

Belasting over de toegevoegde waarde (btw) voor grensoverschrijdende elektronische handel tussen bedrijven en consumenten³⁹. Deze wetgeving, die oorspronkelijk in 2016 werd voorgesteld, voorziet in een eenloketsysteem waarmee handelaars die goederen online aan hun klanten verkopen, hun btw-verplichtingen kunnen nakomen via één gebruiksvriendelijk onlineportaal. De onlinehandelaars hoeven zich niet langer voor btw-doeleinden te registreren in elk van de lidstaten waar zij goederen verkopen. Ten tijde van het voorstel schatte de Commissie dat de eenlokeregeling totale besparingen ten belope van 2,3 miljard EUR voor ondernemingen en hogere btw-inkomsten ten belope van 7 miljard EUR voor de lidstaten zou opleveren.

Eén digitale toegangspoort voor informatie, procedures en diensten voor ondersteuning en probleemoplossing.⁴⁰ Met deze wetgeving, die oorspronkelijk in 2017 werd voorgesteld, werd één enkele digitale toegangspoort ingevoerd om Europese burgers en ondernemingen gecentraliseerde toegang te verschaffen tot de informatie die zij nodig hebben voor de uitoefening van hun EU-rechten. In de toegangspoort zijn verschillende netwerken en diensten van nationaal en EU-niveau geïntegreerd. Zij voorziet in een gebruiksvriendelijke interface in alle officiële talen van de EU. Ten tijde van het voorstel schatte de Commissie dat de digitale toegangspoort zou kunnen zorgen voor een tijdswinst van 60 % voor de mensen die online informatie opzoeken voordat zij naar het buitenland vertrekken (en die daaraan momenteel 1,5 miljoen werkuren besteden), en een jaarlijkse besparing van 11 à 55 miljard EUR voor ondernemingen.

Samenwerking op het gebied van consumentenbescherming⁴¹. Deze wetgeving, die oorspronkelijk in 2016 werd voorgesteld, zorgt voor de modernisering van samenwerkingsmechanismen om de schade op te vangen dat consumenten lijden in het geval van grensoverschrijdende inbreuken. Door de verordening krijgen consumenten sneller bescherming en besparen lidstaten en ondernemingen tijd en middelen. Dankzij aanvullende samenwerkingsbevoegdheden kunnen de autoriteiten sneller optreden en kosten besparen door gezamenlijk wijdverspreide online-inbreuken tegen te houden. Bedrijven die in alle of een grote meerderheid van de lidstaten actief zijn, krijgen de mogelijkheid om te onderhandelen over verbintenissen op EU-niveau, wat het eenvoudiger, sneller en goedkoper zal maken om consumentenproblemen op te lossen.

Europese structuur- en investeringsfondsen⁴². De verordening, die oorspronkelijk in 2016 werd voorgesteld, bevat concrete vereenvoudigingsbepalingen om het gebruik van de fondsen voor begunstigen en autoriteiten te vereenvoudigen en de financiële regels flexibeler te maken. Ten tijde van het voorstel schatte de Commissie dat deze vereenvoudigingen de kosten voor de uitvoering van de EU-regels en het aantal fouten zouden doen dalen, hetgeen het effect van het meerjarig financieel kader 2014-2020 zou versterken.

Uit de inventarisatie blijkt dat de inspanningen van de Commissie om de zaken te vereenvoudigen en onnodige lasten terug te dringen, worden gewaardeerd en resultaten hebben opgeleverd. Deze zijn echter niet goed aan het publiek uitgelegd en worden over het algemeen ook niet toereikend geacht.

Daarom moet worden onderzocht waarom vereenvoudiging vaak ingewikkeld is en lastenvermindering belastend. Er moet worden vermeden dat de inspanningen om de kosten

³⁹ COM(2016) 757.

⁴⁰ COM(2017) 256.

⁴¹ COM(2016) 283.

⁴² COM (2016) 605. De werkzaamheden van de Groep op hoog niveau van onafhankelijke deskundigen, belast met het monitoren van vereenvoudiging ten behoeve van begunstigen van de Europese structuur- en investeringsfondsen, die in juli 2015 door de Commissie is opgericht, hebben laten zien waar er kansen liggen om de regels voor het cohesiebeleid te ontdoen van onnodige complexiteit.

en de baten te kwantificeren zodanig worden opgedreven dat zij een redelijke grens overschrijden. Vereenvoudigen is het doel, niet het kwantificeren op zich. Hoewel kwantificeren nuttig is, gelden op dat vlak vaak beperkingen ten gevolge van de kwalitatieve aard van bepaalde effecten en de beschikbaarheid en robuustheid van gegevens. Zo doen zich met name moeilijkheden voor wanneer getracht wordt voordelen te kwantificeren waar kwalitatieve methoden vaak meer geschikt zijn.

Wij zijn er nog steeds niet van overtuigd dat de soorten op richtcijfers gebaseerde maatregelen voor lastenvermindering die de Raad en een aantal lidstaten in het bijzonder ons hebben gevraagd in te voeren, echt nuttig zouden zijn. Wij hebben de motieven voor ons standpunt in 2017 uitvoerig toegelicht en deze zijn niet veranderd⁴³. Bij een op richtcijfers gebaseerde benadering wordt doorgaans voorbijgegaan aan het feit dat het legitiem en noodzakelijk is bepaalde kosten op te leggen om belangrijke maatschappelijke doelstellingen na te streven. De Commissie wenst zich, op basis van feitelijke gegevens en door belanghebbenden te laten meewerken, toe te spitsen op de kosten die onnodig zijn om de doelstellingen van de wetgeving te bereiken. Dit is transparanter, minder willekeurig en zal waarschijnlijk niet leiden tot deregulering die de verwezenlijking van de gewenste beleidsdoelstellingen zou ondermijnen.

De Commissie zal blijven nadenken over de vraag hoe het potentieel voor vereenvoudiging het best kan worden geïdentificeerd en kan worden vertaald in Refit-doelstellingen, of hoe de goedkeuring van vereenvoudigingsmaatregelen vlotter kan verlopen en zichtbaarder kan worden gemaakt. Ook een betere detectie van buitensporige kosten in evaluaties zou nuttig zijn. De taskforce heeft gewezen op de gecombineerde effecten van wetgeving (waaronder gedelegeerde en uitvoeringshandelingen), waarvan de impact niet goed genoeg kan worden beoordeeld of ingeschat. Het Refit-programma kan waarschijnlijk een grotere rol spelen bij het vaststellen en het aanpakken van wetgevingsdichtheid⁴⁴ met behulp van het Refit-platform.

Uit de inventarisatie blijkt dat er steun is voor het Refit-platform. Het platform zelf is tevreden met zijn bijdrage aan de Refit-inspanning en vindt dat het in zijn huidige vorm moet voortgaan⁴⁵. De meeste belanghebbenden vinden dat het platform productiever moet worden en dat het meer ideeën moet verzamelen voor vereenvoudigingen en voor het sneller omzetten van deze ideeën in concrete veranderingen. De Commissie gaat akkoord met deze doelstellingen.

Het platform beschikt over de capaciteit om kennis over de praktische uitvoering en de effecten van de EU-wetgeving te mobiliseren en door te geven. Toch is een grotere inspanning nodig om dit potentieel optimaal te benutten op een manier die doeltreffender en doelmatiger is. Het platform vereist een aanzienlijke inzet van zijn leden en van de Commissie. Een mogelijke opvolger zou dus zijn werkmethode moeten stroomlijnen, meer bekendheid moeten verwerven bij het algemene publiek en tijdig feedback moeten geven. Er zou meer aandacht moeten uitgaan naar zaken als subsidiariteit, evenredigheid en

⁴³ Zie voor meer details COM(2017) 651: Voltuiging van de agenda voor betere regelgeving: betere oplossingen voor betere resultaten; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_nl.pdf

⁴⁴ De wetgevingsdichtheid wordt gedefinieerd als het aantal wetgevingsinstrumenten op een bepaald beleidsterrein.

⁴⁵ Advies XXII.10.a van het Refit-platform "REFIT Platform Survey – Future prospects", aangenomen op 14 maart 2019; https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii10a-refit-platform-survey-future-prospects_nl

wetgevingsdichtheid, naast de bestaande focus op vereenvoudiging⁴⁶. Daartoe kunnen manieren worden onderzocht om de reikwijdte van zijn deskundigheid te verbreden en de betrokkenheid te verhogen van de lokale en regionale overheden, die belast zijn met de tenuitvoerlegging van een groot deel de Uniewetgeving.

De activiteiten van het Comité van de Regio's en het Europees Economisch en Sociaal Comité kunnen een stimulans vormen voor de werkzaamheden van het platform. De leden van het platform zouden zelf werkzaamheden kunnen opstarten in verband met de geplande wetgevingsevaluaties en daarbij gebruikmaken van hun contacten met bestaande netwerken in de lidstaten. De bijdragen die daartoe bij de taskforce zijn ingediend, kunnen een goed startpunt vormen⁴⁷.

3.4. Beter regelgeving als gedeelde inspanning

Het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven van 2016⁴⁸ belichaamt de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie om te zorgen voor kwalitatief hoogstaande wetgeving van de Unie, gebaseerd op de beginselen van betere regelgeving, transparantie en samenwerking gedurende de hele wetgevingscyclus. Het akkoord is nog vrij nieuw maar heeft al enkele opmerkelijke successen opgeleverd. De jaarlijkse gezamenlijke verklaring, die door de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie wordt ondertekend, bevat een lijst van de voorstellen die in het wetgevingsproces een prioritaire behandeling moeten krijgen. Op het gebied van gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen is vooruitgang geboekt met het vervangen van de oude procedures door de bij het Verdrag van Lissabon ingestelde procedures⁴⁹, het vaststellen van criteria voor het gebruik van gedelegeerde handelingen of uitvoeringshandelingen⁵⁰ en de openbaarmaking van het proces van vaststelling van gedelegeerde handelingen⁵¹. De Commissie presenteert nu een jaarlijks lastenoverzicht in verband met de vereenvoudiging van de Uniewetgeving.

Op andere gebieden is met het Interinstitutioneel Akkoord wisselende vooruitgang geboekt. Zo levert de Onderzoeksdienst van het Europees Parlement regelmatig initiële beoordelingen van de kwaliteit van de effectbeoordelingen van de Europese Commissie en heeft zij

⁴⁶ Deel 4.5 van COM(2018) 703: Een grotere rol voor de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid bij de beleidsvorming van de EU.

⁴⁷ Bijlage VI bij het verslag van de taskforce inzake subsidiariteit, evenredigheid en minder en efficiënter optreden. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_nl.pdf

⁴⁸ 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, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512(01))

⁴⁹ Het Europees Parlement en de Raad kunnen (als medewetgevers) de Commissie machtigen om secundaire handelingen van Unierecht vast te stellen. Deze machtigingen zijn gebaseerd op de artikelen 290 en 291 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Er bestaan echter nog veel machtigingen in het recht van de Unie die de oudere regelgevingsprocedure met toetsing volgen en die moeten worden geactualiseerd. De Commissie heeft het noodzakelijke voorstel gedaan om in het totaal 168 handelingen aan te passen (COM(2016/799) en met de medewetgevers is overeenstemming bereikt over de aanpassing van 64 handelingen. Deze overeenstemming wordt momenteel afgerond.

⁵⁰ De discussies van het Europees Parlement en de Raad over de keuze tussen gedelegeerde handelingen (artikel 290 VWEU) en uitvoeringshandelingen (artikel 291 VWEU) zijn vaak moeilijk. De criteria zijn bedoeld om deze keuzen minder omstreven te maken.

⁵¹ Een nieuw gezamenlijk register voor gedelegeerde handelingen is in december 2017 van start gegaan en is openbaar toegankelijk. Dit register biedt het publiek nu toegang tot de verschillende stappen bij de voorbereiding, vaststelling, controle en publicatie van gedelegeerde handelingen: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>

40 effectbeoordelingen verricht over wezenlijke wijzigingen die door het Europees Parlement waren voorgesteld. De Raad heeft voor de beoordeling van wezenlijke wijzigingen zijn eigen capaciteit, maar heeft daar nog geen gebruik van gemaakt.

Zoals hierboven vermeld, is er meer samenwerking nodig om de basis te leggen en de gegevens te verstrekken voor een betere evaluatie van de Uniewetgeving. Voorts verloopt de verslaglegging van de lidstaten nog niet transparant wanneer hun nationale omzettingsmaatregelen verder gaan dan de vereisten van de Europese wetgeving ("gold-plating")⁵². De Commissie heeft in een IT-platform geïnvesteerd om te komen tot meer transparantie, maar de afgelopen drie jaar hebben slechts twee lidstaten dergelijke bepalingen aangemeld⁵³. Het is belangrijk dat de lidstaten door hun keuzen op het gebied van omzetting en uitvoering bepalingen niet onnodig ingewikkelder maken.

Er is ruimte om de mogelijkheden voor positieve interactie tussen de procedures voor betere regelgeving op EU-niveau en op nationaal niveau te verbeteren. Zoals de OESO onlangs heeft opgemerkt, zou een aantal lidstaten hun belanghebbenden beter kunnen informeren over de mogelijkheden die de mechanismen voor overleg en feedback van de Commissie bieden, of in de ontwerpfasen van regelgeving beter feitenmateriaal en betere informatie verstrekken ter aanvulling van de bestaande praktijken van de Europese Commissie⁵⁴.

4. CONCLUSIE

De Commissie heeft betere regelgeving centraal gesteld in haar beleidsvorming. Dit heeft bijgedragen tot betere resultaten met een focus op de tien politieke prioriteiten die wij aan het begin van ons mandaat hadden vastgesteld.

Als wij vooruitblikken, wordt de behoefte aan empirisch onderbouwde beleidsvorming ter ondersteuning van de politieke prioriteiten van de EU alleen maar groter. Betere regelgeving wordt steeds meer een integraal onderdeel van de institutionele cultuur van de Commissie en wordt breed gedragen door belanghebbenden, die nog meer en op een meer zinvolle manier betrokken willen worden bij onze beleidsvorming. Er is echter ruimte voor verdere verbetering in de manier waarop processen voor betere regelgeving worden georganiseerd. Krachtigere gezamenlijke inspanningen, om te beginnen bij de tenuitvoerlegging van het interinstitutioneel akkoord over beter wetgeven, zouden ook bijdragen tot een betere kwaliteit van de wetgeving van de Unie.

De Commissie heeft derhalve een aantal in aanmerking te nemen horizontale beginselen omschreven en heeft mogelijke wegen in kaart gebracht om onze inzet voor betere regelgeving in de komende jaren kracht bij te zetten.

⁵² Advies XXII.9.a van het Refit-platform "Transparent transposition (Implementation)", aangenomen op 14 maart 2019: https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii9a-transparent-transposition_en

⁵³ Zie punt 43 van het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven.

⁵⁴ OESO (2019), *Better Regulation Practices across the European Union*, OECD Publishing, Parijs, <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>.