

Inleiding

Het kabinet heeft met waardering kennisgenomen van het op 3 oktober 2019 verschenen rapport van Clingendael met de titel: "De Europese Commissie in balans? Ambitie, organisatie en macht" (hierna het rapport). Het rapport is geschreven op verzoek van de commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer. Met deze brief wil ik u de reactie namens het kabinet aanbieden.

Het kabinet onderschrijft de aandacht die het parlement met dit rapport vestigt op het functioneren van de Europese Unie (EU), en meer specifiek op het functioneren van de Europese Commissie (hierna Commissie). Zoals ook onderschreven in de Staat van de Uniebrief van het kabinet dient de EU resultaten te leveren op terreinen waarop burgers deze verwachten. Een goed functionerende Unie is daarvoor essentieel.

Ook het komende jaar zal het kabinet zich hier onverkort voor inzetten. De Nederlandse inzet ten aanzien van *governance* bestaat onder andere uit modernisering van het EU-transparantiebeleid, betere EU-regelgeving, implementatie en handhaving en de versterking van de rechtsstaat. Aangezien het rapport geen concrete aanbevelingen bevat gaat deze reactie in op een aantal belangrijke thema's die in het rapport worden benoemd, te weten de balans tussen de EU-instellingen, ontwikkeling van wetgeving, en het functioneren van de Europese Commissie. Hierin is ook de inzet van het kabinet op een aantal van de thema's van de EU-governance agenda meegenomen.

Institutionele balans

Een van de trends waar het rapport op in gaat is de verschuiving in de interinstitutionele balans tussen de EU-instellingen. De oorzaak is meervoudig: allereerst de toegenomen rol van het Europees Parlement (EP) als medewetgever, uitbreiding van taken van de Commissie en de steeds nauwere band tussen die twee instellingen. Daarbij stelt het rapport dat het EP en de Commissie een kennisvoorsprong hebben ten aanzien van de lidstaten en dat zij daarmee de machtsbalans in hun voordeel doen verschuiven. De afgenomen eensgezindheid binnen de Raad, en de toegenomen rol voor de Commissie als bemiddelaar heeft dit, aldus het rapport, ook versterkt. Deze reactie zal apart ingaan op de bovengenoemde elementen.

Europees Parlement

Het EP heeft over de tijd, vastgelegd in opeenvolgende EU-verdragen, meer zeggenschap gekregen in de (wetgevende) besluitvorming. Dit mede met als doel de democratische legitimiteit van de Unie te versterken. Ook Nederland heeft belang bij een democratische werking van de EU-besluitvorming, met democratisch toezicht, controle en duidelijke *checks and balances*. Daarbij gelden de EU-Verdragen als kader voor de rolverdeling, en dienen betrokken partijen en EU-instellingen hierbinnen te opereren.

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is een aantal belangrijke wijzigingen ten aanzien van de taak van het EP geïntroduceerd. Een belangrijke wijziging was de uitbreiding van het medebeslissingsrecht van het EP. Ook is door het Verdrag van Lissabon de rol van het EP bij de jaarbegroting groter geworden. Het EP besluit samen met de Raad over vaststelling van de gehele begroting en niet enkel meer over de niet-verplichte uitgaven. Daardoor kan het EP zich bijvoorbeeld ook uitspreken over de landbouwuitgaven. Er zijn voorbeelden waarbij het EP heeft getracht informeel zijn invloed te vergroten door de nieuw toegekende rechten ruim te interpreteren, zoals bij de benoeming van de nieuwe Commissievoorzitter en diens college (o.a. met de 'Spitzenkandidatenprocedure').

Ten aanzien van de benoemingsprocedure voor de voorzitter van de Commissie, houdt het kabinet vast aan de procedure zoals voorzien in artikel 17 (7) uit het EU-Verdrag, waarbij de ER – rekening houdend met de verkiezingen voor het EP en na passende raadplegingen – een met gekwalificeerde meerderheid gekozen kandidaat voordraagt aan het EP.

Dir. Integratie Europa

Onze Referentie
volgt

Relatie tussen de EU-instellingen

Het is voor de Commissievoorzitter van belang om op voldoende steun in het EP te kunnen rekenen, voor de eigen benoeming en ook voor wetgevingsvoorstellen. Dit heeft als logisch gevolg dat de Commissie nauwe samenwerking zoekt met het EP. Tegelijkertijd moet dit niet worden overschat: steun van de Raad is als medebeslisser in wetgevingsprocedures van even groot belang voor het bereiken van een akkoord. Ook hebben lidstaten, via de Europese Raad, de mogelijkheid om politieke sturing aan de Commissie te geven. De Strategische Agenda van de Europese Raad van 20 juni 2019 is een recent voorbeeld van hoe lidstaten aan deze sturing invulling hebben gegeven, en daarmee vooraf de Commissie van een mandaat voorzien.

De relatie tussen het EP en de Commissie is in de loop van de jaren hechter geworden, en beide partijen hebben de wens deze hechter te maken. Zie bijvoorbeeld de opdrachtbrieven van de voorzitter aan haar Commissarissen¹ waarin zij onder andere de opdracht geeft tot een te versterken speciaal partnerschap, regelmatige informatievoorziening aan het EP (o.a. voor internationale onderhandelingen) en nauw samen te werken met de bevoegde commissies van het EP om invulling te geven aan het informele initiatiefrecht van het EP.

Het kabinet hecht aan de balans en taakverdeling tussen de Raad, Commissie en het EP zoals vastgelegd in de EU-verdragen. In dit kader heeft Nederland zich ingezet voor het Interinstitutionele Akkoord (IIA) Beter Wetgeven² dat tijdens het Nederlands voorzitterschap in 2016 werd gesloten. Op basis van artikel 295 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) raadplegen het EP, de Raad en de Commissie elkaar en bepalen zij in onderlinge overeenstemming de wijze waarop zij samenwerken. Daartoe kunnen zij, met inachtneming van de Verdragen, interinstitutionele akkoorden sluiten die een bindend karakter kunnen hebben. Het kabinet ziet de meerwaarde van Interinstitutionele Akkoorden als het IIA Beter Wetgeven aangezien zij tot doel hebben de interinstitutionele samenwerking en effectiviteit van het optreden van de instellingen te verbeteren.

Vanuit het oogpunt van de interinstitutionele balans met een systeem van duidelijke *checks and balances* en taakverdeling hecht het kabinet ook aan behoud van het exclusieve recht van initiatief van de Commissie in gewone wetgevingsprocedures.³ De Commissie heeft de taak om passende initiatieven te nemen die het algemene EU-belang dienen, en daarmee ook de belangen van kleinere lidstaten te waarborgen. Dat neemt niet weg dat de Commissie gevoelig moet zijn voor de behoeften die bestaan in de samenleving – mogelijk geuit door verschillende partijen zoals lidstaten, het EP, nationale parlementen,

¹ https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024_nl - Selecteer commissaris en klik vervolgens op *mission letter*

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32016Q0512%2801%29>

³ Art. 17, lid 2 Verdrag betreffende de Europese Unie: <https://eur-lex.europa.eu/collectie/eu-law/treaties/treaties-force.html?locale=nl#new-2-51>

belangenverenigingen - en daar op in moet spelen. Dat vereist uiteraard een afweging per geval, met een weging van het nut en de noodzaak, volgens de kaders van de Betere Regelgeving. Het gaat het kabinet er om dat er geen sprake is van een direct initiatiefrecht voor andere partijen dan de Commissie, zoals het EP, behoudens de wetgevingsprocedures waar het EP zelf met een voorstel dient te komen zoals de Europese Kiesakte en het statuut van de Ombudsman.

Dir. Integratie Europa

Onze Referentie
volgt

Kennisvoorsprong

Met betrekking tot de door het rapport geschetste vermeende kennisvoorsprong van de Commissie en het EP ten opzichte van lidstaten wil het kabinet benadrukken dat het van belang is dat de Commissie en EP veel kennis van zaken hebben, omdat dit de kwaliteit van het wetgevingsproces en de uitkomsten daarvan vergroot.⁴ Daarbij onderstreept het kabinet dat Nederland voldoende capaciteiten en expertise in huis heeft om voorstellen op waarde te schatten. De Nederlandse processen zijn zodanig ingericht om te kunnen anticiperen op voorstellen van de Commissie. Dit geldt zowel voor beïnvloeding bij ontwikkeling van voorstellen door de Commissie, als de uiteindelijke beoordeling via BNC-systematiek⁵, zoals hieronder nader toegelicht. Onderdeel van het versterken van de nationale kennispositie is het plaatsen van Nederlanders bij de EU, over het kabinetsbeleid aangaande Nederlanders bij de Unie ging uw Kamer op 6 maart jl. een brief toe.⁶

Democratische legitimiteit

In deze balans van taken tussen de EU-instellingen dient de organisatievorm een zo hoog mogelijke democratische legitimiteit te verzekeren, binnen het kader van een representatieve democratie. Dit is immers van essentieel belang voor een daadkrachtig, verenigd en democratisch Europa, met draagvlak voor zijn besluiten. Transparantie en het afleggen van verantwoording zijn wat het kabinet betreft fundamentele middelen voor de versterking van de democratische legitimiteit. De democratische legitimatie van EU-wetgeving verloopt onder andere via het EP. Daarnaast verleent de Raad democratische legitimiteit aan besluiten, waarbij individuele regeringen verantwoording afleggen aan hun nationale parlement. Het gaat dan om besluitvorming over wetgeving, maar ook politieke sturing vooraf via de Europese Raad, zoals met de Strategische Agenda. Nationale parlementen maken daarmee een belangrijk onderdeel uit van het systeem van *checks and balances*, inclusief het toezicht op de Commissie.

De rol van nationale parlementen in de EU-besluitvorming is met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon versterkt. Een belangrijke bevoegdheid is de toetsing van wetgevingsvoorstellen van de Commissie door nationale parlementen aan het subsidiariteitsbeginsel ('gele of oranje kaart').⁷ Dit geeft nationale parlementen de mogelijkheid om, mits er voldoende steun is onder nationale parlementen, bezwaar te maken tegen een voorstel indien het volgens hen in strijd is met het subsidiariteitsbeginsel. De Commissie zal het voorstel dan moeten heroverwegen en motiveren indien zij besluit het voorstel te handhaven. Deze maatregelen versterken de invloed van nationale parlementen

⁵ Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/06/kamerbrief-over-vergroten-nederlandse-vertegenwoordiging-bij-instellingen-ec-en-eu>

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:12012E/PRO/02>

op de EU-besluitvorming. Daarbij heeft, mede naar aanleiding van de aanmoediging van het kabinet, de Commissie besloten tot een meer flexibele omgang met de termijn waarbinnen nationale parlementen hun adviezen kunnen indienen, onder andere in periode van reces.⁸ Daarnaast is het kabinet voorstander om, binnen het huidige kader van de verdragen, meer ruimte te geven aan nationale parlementen om wensen en ideeën voor nieuw Europees beleid en Europese wetgeving kenbaar te maken ('informele groene kaart'). Dat geeft nationale parlementen een instrument in handen om ook proactief invloed uit te oefenen op (onderwerpen voor) EU-wetgeving.

Dir. Integratie Europa

Onze Referentie
volgt

Ontwikkeling van wetgeving

In het rapport worden enkele trends gesignaleerd die raken aan de ontwikkeling van wetgeving, de rol van de Commissie daarin en het effect op de Europese samenwerking in brede zin. Verschillende elementen hiervan zijn de drang naar harmonisatie, het toegenomen gebruik van verordeningen, subsidiariteit en proportionaliteit, Betere Regelgeving, uitvoering en handhaving.

Harmonisatie en 'integratie door verzuim'

Het rapport constateert steeds hogere harmonisatieambities in EU-wetgeving, met hogere normeringen. Het – volgens het rapport – toegenomen gebruik van verordeningen in plaats van richtlijnen draagt hier aan bij. Hogere harmonisatieambities leiden volgens het rapport tot minder flexibiliteit in de uitvoering voor lidstaten en mogelijke problemen bij de implementatie door gebrek aan bestuurlijke capaciteit in lidstaten, waardoor de EU noodgedwongen moet inspringen. In het rapport wordt dit 'integratie door verzuim' genoemd. Deze term wordt in het rapport ook gebruikt voor het verschijnsel waarbij onderontwikkelde bestuurlijke capaciteiten in de lidstaten ertoe dwingen om op EU-niveau oplossingen te zoeken ook op terreinen waar de lidstaten zelf verantwoordelijk zijn. Verder stelt het rapport dat een hogere harmonisatieambitie niet alleen tot stand komt door middel van gebruik van meer verordeningen (richtlijnen harmoniseren immers ook). Ook is er door 'verdieping' (hogere normen) en 'verbreding' (meer beleidsonderdelen) harmonisatie, waardoor *op meer terreinen* wetgeving van lidstaten *verdergaand* op elkaar wordt afgestemd.

Voorop staat dat het kabinet het belangrijk vindt dat de uitvoering van besluiten op het meest effectieve en efficiënte niveau wordt belegd. Deze afweging moet per casus worden gemaakt. Nederland maakt, als onderdeel van de Raad, deel uit van de EU-wetgevingsonderhandelingen, en beoordeelt weloverwogen per voorstel de subsidiariteit en proportionaliteit in het BNC-fiche.⁹

Tegelijkertijd is het kabinet, zoals ook aangegeven in de Staat van de Europese Unie 2019 kamerbrief¹⁰, over het algemeen van mening dat lidstaten en medeoverheden waar dat kan meer ruimte moeten krijgen om invulling te geven aan onderwerpen die beter nationaal of lokaal kunnen worden geregeld, zonder dat alle details al in EU-wetgeving zijn verankerd. De keerzijde hiervan, namelijk dat dit ten koste kan gaan van de eenvormigheid van wetgeving, de uitvoering en

⁸ Kamerstuk 22 112, nr.2818 vergaderjaar 2018-2019

⁹ 'Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen fiche'

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/01/25/kamerbrief-over-staat-van-de-europese-unie-2019>

handhaving daarvan, is een serieuze overweging daarbij. Deze afweging dient per voorstel gedaan worden en betreft dus maatwerk.

Dir. Integratie Europa

EU-wetgevingsinstrumenten: verordeningen en richtlijnen

Uit gegevens van de Commissie¹¹ blijkt dat er op 1 april 2013 respectievelijk 1367 richtlijnen en 1914 verordeningen van kracht waren op het terrein van de interne markt. Op 30 november 2018 waren op dit terrein 1014 richtlijnen en 4527 verordeningen van kracht. Er is dus sprake van een trend van meer verordeningen ten opzichte van richtlijnen op het terrein van de interne markt. Deze trend behoeft duiding.

Onze Referentie
volgt

Richtlijnen en verordeningen zijn beide bindende wetgevingsinstrumenten, die hun basis hebben in artikel 288 VWEU. Bij het doen van een wetgevingsvoorstel kan de Commissie enkel van een richtlijn of verordening gebruik maken wanneer het VWEU haar daartoe de bevoegdheid geeft. In de meeste gevallen schrijft het verdrag echter geen specifiek wetgevingsinstrument voor, de Commissie heeft dan een keuzemogelijkheid ten aanzien van het instrument. Zij dient haar keuze, vanuit het oogpunt van proportionaliteit, te verantwoorden. De Raad kan zich tegen de keuze van de Commissie verzetten als deze van mening is dat de Commissie een verkeerde afweging heeft gemaakt. Dit gebeurt in de vorm van een amendement (in het kader van de gewone wetgevingsprocedure). Een voorbeeld hiervan is de richtlijn inzake Europees Systeem voor Emissiehandel. Het Commissievoorstel voorzag in een richtlijn.¹² Op initiatief van de Raad heeft de Uniewetgever (Raad en EP) uiteindelijk een verordening vastgesteld.¹³

Als we inzoomen op het aantal wetgevingsvoorstellen is het merendeel een aanpassing van een bestaande richtlijn of verordening. Daarbij blijkt uit de praktijk dat de Commissie doorgaans voor hetzelfde wetgevingsinstrument kiest. Uiteraard zijn er uitzonderingen: in het kader van zogenaamde moderniserings- of herschikkingsoperaties komt het voor dat rechtsgebieden die in eerste instantie via richtlijnen zijn gereguleerd, en waar nationale wetgeving van lidstaten als gevolg daarvan naar elkaar toe is getrokken, in een later stadium worden gereguleerd via verordeningen.

Daarbij acht het kabinet het van belang te onderstrepen dat het inhoudelijke verschil tussen verordeningen en richtlijnen in de praktijk minder groot lijkt te zijn. Hoewel richtlijnen de lidstaten ogenschijnlijk meer ruimte laten om invulling te geven aan het recht, is dit in de praktijk niet altijd het geval. Zo bestaan er enerzijds gedetailleerde richtlijnen die weinig ruimte overlaten voor een eigen invulling door de lidstaten, en anderzijds algemene verordeningen die juist wél nadere regelstelling vergen op nationaal niveau. Ook hier geldt dat het kabinet bij nieuwe voorstellen voor wetgeving per geval beoordeelt of het gekozen instrument aansluit bij de nagestreefde doelstellingen.

Subsidiariteit en proportionaliteit

Het rapport stelt dat de (over)regulering van de interne markt en de 'integratie door verzuim' onder meer als gevolg hebben dat nationale parlementen arena's

¹¹https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm#facts-figures

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:52013PC0722>

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:32014R0421>

worden voor “*politics without policy*”.¹⁴ Hier wijst het kabinet op de leidende beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit bij de totstandkoming van Europese wet- en regelgeving, zoals verankerd in EU-Verdragen.¹⁵ Het kabinet zet zich sinds jaren in voor strikte toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, o.a. met de subsidiariteitsexercitie van 2013, met concrete voorstellen en actiepunten aan de Commissie voor terugkeer van bevoegdheden voor bepaalde beleidsterreinen en dossiers naar de lidstaten. Het bestaande EU-wetgevingsproces voorziet reeds in een uitgebreide subsidiariteitstoets, zowel door de Commissie als door de lidstaten. In BNC-fiches wordt standaard een subsidiariteitstoets opgenomen, evenals de eerdergenoemde ‘gele’ en ‘oranje kaart’ procedure van nationale parlementen.

Dir. Integratie Europa

Onze Referentie
volgt

Ook de nieuwe Commissievoorzitter hecht aan de principes van subsidiariteit en proportionaliteit, zoals onderstreept in de opdrachtbrieven aan de commissarissen. In de aanloop naar het aantreden van de Commissie heeft het kabinet bij de nieuwe Commissievoorzitter en individuele commissarissen aangedrongen op eerbiediging van deze principes, onder anderen via felicitatiebrieven van het kabinet aan de leden van het College. Hiermee heeft het kabinet invulling gegeven aan de motie van de leden Stoffer en Leijten van 18 juni 2019.

Betere Regelgeving

Het rapport gaat in op betere regelgeving als voorbeeld van de professionalisering van de taakuitoefening van de Commissie. In dit kader zette zij de beleidsprocessen op rond een transparante beleidscyclus, inclusief vooraankondigingen door middel van *road maps*, (internet)consultaties, geïntegreerde effectbeoordelingen gebaseerd op de best-beschikbare informatie en met een interne kwaliteitscontrole (*Regulatory Scrutiny Board*) en ex-post evaluaties. Het rapport signaleert ook dat Nederland met het vertrek van het Verenigd Koninkrijk juist op dit terrein een belangrijke medestander verliest.

Zoals bekend hecht het kabinet aan de Agenda voor Betere Regelgeving. Betere Regelgeving moet de Europese wet- en regelgeving en het proces van totstandkoming daarvan moderner, transparanter, inclusiever en eenvoudiger maken. Het gaat hierbij om drie kernpunten: strikte toepassing van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel bij voorgestelde wet- en regelgeving, kritische herziening en vereenvoudiging van bestaande regelgeving, en effectieve, uitvoerbare en handhaafbare nieuwe regelgeving zonder onnodige regeldruk.

De Commissie Juncker (2014-2019) is serieus aan de slag gegaan met de Betere Regelgevingsagenda. Zij heeft onder meer aanzienlijk minder voorstellen gedaan in vergelijking tot eerdere Commissies¹⁶, en 100 wetgevende voorstellen ingetrokken. Het kabinet onderschrijft dat er beslist veel is bereikt en in gang gezet door de vorige Commissie op dit terrein.¹⁷ Dat er een cultuurverandering heeft plaatsgevonden en dat de OESO positief heeft geoordeeld over de kwaliteit

¹⁴ <https://www.europarl.europa.eu/100books/en/detail/115/democracy-in-europe-the-eu-and-national-polities>

¹⁵ Artikel 5 VEU

¹⁶ Mededeling van de Commissie, “Europa in mei 2019: voorbereidingen voor een meer verenigde, sterkere en democratischere Unie in een steeds onzekerder wereld”, 7 mei 2019,

¹⁷ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z10816&did=2019D22285

van de instrumenten die de Commissie gebruikt¹⁸, zijn belangrijke prestaties. Het kabinet heeft dan ook veel waardering voor het werk dat de Commissie de afgelopen jaren gedaan heeft op dit vlak.

Dir. Integratie Europa

Onze Referentie
volgt

De nieuwe Commissie erkent dat het werk niet af is, dat er nog diverse uitdagingen zijn en dat voortdurende aandacht voor Betere Regelgeving nodig blijft.¹⁹ Het kabinet vindt het belangrijk dat de bereikte resultaten worden behouden en dat de nieuwe Commissie ambitieus verder bouwt aan de cultuurverandering en het streven naar concrete resultaten op terrein van Betere Regelgeving. Daarbij is het wat het kabinet betreft geen doel op zich dat de Commissie minder voorstellen doet en (delen van) wetgeving intrekt. Het gaat erom dat regelgeving zo effectief mogelijk is en dat beleidsdoelen worden behaald op een manier die gepaard gaat met zo min mogelijk regeldruk. Het terugdringen van regeldruk voor ondernemers kan bijvoorbeeld soms ook gediend zijn met nieuwe EU-regelgeving die harmoniserend werkt. Het kabinet vindt het belangrijk dat in dialoog met belanghebbenden de juiste acties worden geïdentificeerd die merkbaar bijdragen aan een vermindering van regeldruk.

Ook voor het terrein van de Betere Regelgeving verliest Nederland een overwegend gelijkgezinde partner binnen de EU met het vertrek van het VK. Echter, de steun voor deze agenda is breed en veel andere lidstaten delen de Nederlandse inzet. Het kabinet ziet het daarom niet als risico dat de aandacht hiervoor zal verslappen.

Effectbeoordelingen en evaluaties

In haar mededeling 'Betere regelgeving: inventarisatie en verdere inzet' van 15 april 2019 stelt de Commissie dat voor evaluaties geldt dat de kwaliteit achterblijft bij die van effectbeoordelingen. Belangrijkste aandachtspunten hier zijn timing, het stellen van de juiste vragen en een objectieve benadering. Ook is het volgens de Commissie zo dat evaluaties niet altijd optimaal worden gebruikt. Het EP en de Raad houden bijvoorbeeld bij hun werkzaamheden doorgaans geen rekening met evaluaties. Verder zouden evaluaties en effectbeoordelingen beter op elkaar moeten worden afgestemd, zodat de bevindingen over en weer effectiever worden gebruikt. Een ander probleem bij evaluaties is, volgens de Commissie, dat lidstaten onvoldoende informatie aandragen over de effecten van EU-regelgeving. De Commissie wil meer gaan samenwerken met lokale en regionale overheden in de hoop meer informatie te krijgen over hoe EU-regelgeving uitpakt.²⁰

Het kabinet onderschrijft de vaststellingen van de Commissie met betrekking tot effectbeoordelingen en evaluaties. Wel vindt het kabinet dat er in nog te veel gevallen effectbeoordelingen ontbreken. Het uitgangspunt zou moeten zijn dat voor elk voorstel voor nieuwe regelgeving of aanpassing van bestaande regelgeving, een effectbeoordeling wordt uitgevoerd door de Commissie. Afhankelijk van het concrete geval kan de Commissie ervoor kiezen om bij het verslag van de effectbeoordelingen slechts kort in te gaan op bepaalde gevolgen voor bijvoorbeeld de regeldruk als evident is dat er nauwelijks of geen gevolgen

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2019%3A178%3AFIN>

¹⁹ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A7ae642ea-4340-11ea-b81b-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF

²⁰ De Commissie werkt reeds samen met medeoverheden en nationale overheden in het kader van de thematische partnerschappen van de Europese Agenda Stad. Binnen deze partnerschappen worden ook voorstellen gedaan om de werking van EU-regelgeving te verbeteren voor steden.

zijn voor de regeldruk. Dit laat echter onverlet dat in elk geval wel een effectbeoordeling zou moeten worden uitgevoerd.

Dir. Integratie Europa

Uitvoering en handhaving EU wet- en regelgeving

Het rapport gaat in op de inspanningen van de Commissie om lidstaten bij te staan in de uitvoering van EU-beleid, en ziet dit ook als ontwikkeling die bijdraagt aan het eerdergenoemde 'integratie door verzuim'.

Onze Referentie
volgt

Het is evident dat Nederland belang heeft bij goede uitvoering en handhaving van EU-wetgeving door lidstaten, onder anderen voor stabiliteit, voorspelbaarheid en schokbestendigheid, voor onze burgers en bedrijven. Verschil in uitvoering raakt aan het vertrouwen, de geloofwaardigheid en legitimiteit van de EU. Lidstaten zijn als eerste verantwoordelijk voor de uitvoering. Ingeval lidstaten aangeven niet in voldoende mate aan deze verplichting te kunnen voldoen, kan worden gedacht aan tijdelijke capaciteitsopbouw vanuit de EU, als ondersteuning aan lidstaten. Ook dit is in het belang voor Nederland. Een sterke EU bestaat immers uit sterke lidstaten. Dit betekent ook dat de EU een bijdrage kan leveren door deze ondersteuning te bieden aan lidstaten die, om verschillende redenen - zoals bijvoorbeeld meer recente toetreding - aangeven over onvoldoende capaciteiten te beschikken.

Het kabinet staat bijvoorbeeld positief tegenover het huidige steunprogramma voor structurele hervormingen (SRSP).²¹ Het kabinet ziet de vrijwillige vraag door lidstaten naar technische assistentie bij implementatie van structurele hervormingen als positief, omdat lidstaten hiermee blijf geven van het belang van de hervormingen, en omdat implementatie bijdraagt aan de optimalisering van de kwaliteit van het openbaar bestuur en de veerkracht van de economische structuren in lidstaten.

Een ander voorbeeld is het interne-marktprogramma (voorgesteld door de Commissie onder het nieuwe MFK), dat financiële prikkels en technische ondersteuning biedt voor het optimaliseren van de implementatie- en handhavingscapaciteiten van overheidsdiensten. Een derde voorbeeld is het Justitie-programma 2014-2020.²² Het doel ervan is het bevorderen van de justitiële samenwerking tussen de lidstaten en vergemakkelijken van de toegang tot de rechter. Het is een door de Commissie centraal beheerd programma waarbij overheden, zoals het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht, projectvoorstellen voor bijvoorbeeld capaciteitsopbouw kunnen doen.

Wat betreft de handhavingstaak getuigt het Actieplan handhaving interne markt²³, gepresenteerd op 10 maart jl., van het belang dat de Commissie hieraan hecht op terrein van de interne markt. De Europese Commissie zet in op concrete acties om de handhaving te verbeteren, door onder meer nauwere samenwerking met en ondersteuning van lidstaten. Uw Kamer is reeds separaat over het actieplan geïnformeerd via een BNC-fiche.

Met name ten aanzien van respect voor rechtsstatelijkheid in de lidstaten is het van cruciaal belang dat de Commissie haar rol als onafhankelijk hoedster van de

²¹ COM (2017/825)

²² COM (2013/1382)

²³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-enforcement-implementation-single-market-rules_en.pdf

Verdragen adequaat vervult. De nieuwe toetsingscyclus voor de rechtsstaat die dit jaar van start gaat, is hiervan een concreet voorbeeld. Dat geldt eveneens voor haar in 2019 aangekondigde voornemen tot een strategische benadering van inbreukprocedures inzake de rechtsstaat, waarbij zij steeds wanneer dat nodig is, zal verzoeken om versnelde procedures en voorlopige maatregelen.

Dir. Integratie Europa

Onze Referentie
volgt

Organisatie, rol en functioneren van de Commissie

Het rapport biedt een duidelijke weergave van de verschillende taken van de Commissie, van het opstellen van een meerjarenprogrammering en het nemen van initiatief voor wetgevingsvoorstellen, tot toezichthouder en externe vertegenwoordiging. De taken van de Commissie zijn, zoals vastgesteld in het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), te veralgemeniseren tot motor van de integratie in het algemeen belang (daarbij rekening houdend met eerdergenoemde subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginselen), en hoedster van de verdragen door toezicht te houden (samen met het Hof van Justitie) op de toepassing van het recht. Voor wat betreft het eerste is het kabinet van mening dat de aandacht daarbij uit moet gaan naar onderwerpen waar Europese samenwerking toegevoegde waarde heeft, en die in het belang zijn van burgers. *'Big on big, and small on small'* is daarbij een passend uitgangspunt. De prioriteitsstelling middels de Strategische Agenda van de Europese Raad is in deze een nuttig instrument om de aandacht te richten op de belangrijkste prioriteiten voor de Commissie.

Het rapport besteedt meermaals aandacht aan de ambtelijke top van de Commissie en de invulling hiervan. Het kabinet staat een open en transparante sollicitatie- en benoemingsprocedure voor. Hier heeft het kabinet voor gepleit in de Raad Algemene Zaken van 23 maart 2018.²⁴ Hierbij wil het kabinet ook wijzen op de rol van het Europees Parlement in het ter verantwoording roepen van de Commissie. Het Europees Parlement heeft een aantal instrumenten daarvoor, zoals het aannemen van een motie van afkeuring tegen het College (artikel 234 VWEU), een tijdelijke enquêtecommissie (artikel 226 VWEU), het stellen van parlementaire vragen (artikel 230 VWEU), het voorleggen van klachten aan de Ombudsman (artikel 228 VWEU) en het instellen van beroep tot nietigverklaring van handelingen van de Commissie (artikel 263 VWEU). Ook legt de Commissie via de begroting verantwoording af aan het Europees Parlement.

Organisatievorm

De organisatie van de Commissie dient wat het kabinet betreft in het teken te staan van het realiseren van de doelstellingen: vorm volgt inhoud. Dat wordt beter mogelijk gemaakt middels het zogenoemde clustermodel, waarbij de politieke prioriteiten worden gereflecteerd in de structuur, besluitvorming en middelen van de Commissie. De toepassing en verdere doorvoering van het clustermodel in de huidige Commissie maakt het mogelijk om transparanter, behendiger en flexibeler te opereren. De kruisbestuiving tussen de clusters zal naar verwachting ondersteunend zijn aan het beter realiseren van resultaten op de gestelde prioriteiten, met name waar deze bredere raakvlakken hebben zoals bij klimaat, economie en het externe optreden. Het kabinet is voorstander van een Commissie met een kleiner College, conform de motie Verhoeven.²⁵ Zolang dit

²⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-02-1854.html>

²⁵ Kamerstuknummer 21 501-20 nr. 1305, vergaderjaar 2017-2018

niet aan de orde is, helpt een meer hiërarchische organisatievorm om te komen tot een bestuurbare en slagvaardige Commissie.²⁶

Dir. Integratie Europa

Scheiding van taken: handhaving

Het rapport bepleit meermaals scheiding van handhavende taken van de beleidsvormende taken van de Commissie. Voor het kabinet staat een goed functionerende EU voorop. Dat betekent onder meer een EU die naast het creëren van wet- en regelgeving ook effectieve handhaving en toezicht garandeert, met respect voor de bevoegdheidsverdeling met de lidstaten.

Onze Referentie
volgt

De handhavende en beleidsvormende taken van de Commissie kunnen in conflict komen met elkaar, wat een belemmering kan zijn voor de onafhankelijkheid en effectiviteit van de Commissie om te opereren. Dit risico bestaat bijvoorbeeld bij het macro-economische toezicht door de Commissie. Het kabinet kondigde in de Staat van de Europese Unie 2019 aan te willen onderzoeken of er binnen de kaders van de verdragen een mogelijkheid bestaat voor een betere scheiding van de beleidsvormende en analytische – of handhavingstaken. Hier is onder meer uit voortgevloeid dat het kabinet op terrein van macro-economisch toezicht de inzet heeft om technische analyse en uiteindelijke politieke oordeelsvorming te scheiden. Hiermee beoogt het kabinet de objectiviteit, onafhankelijkheid, effectiviteit en legitimiteit van de Commissie op dit terrein te vergroten. Ook heeft het kabinet in de aanloop naar het aantreden van de nieuwe Commissie de mogelijkheid van scheiding taken als optie voor effectievere handhaving kenbaar gemaakt in Raads- en Europese Raadverband. Het kabinet blijft zich inspannen voor effectieve handhaving en zal aanbevelingen blijven doen aan de Commissie, daarbij de eigenschappen en vereisten van de verschillende beleidsterreinen in ogenschouw nemend. Het is uiteindelijk aan de Commissie om deze aanbevelingen over te nemen. Het kabinet heeft hiermee invulling gegeven aan de motie van het lid Mulder van 17 februari 2019.

Scheiding van taken: beleidsevaluatie

Het rapport stelt dat met controles op effectbeoordelingen en het op afstand plaatsen van ex-post evaluaties²⁷ het vertrouwen in de kwaliteit van onderbouwingen en ex-post evaluaties waarschijnlijk zal toenemen. Het kabinet is het eens met het rapport dat de kwaliteit van en het vertrouwen in effectbeoordelingen en evaluaties van de Commissie gediend is met onafhankelijk toezicht. Het kabinet bepleit daarom dat de positie en onafhankelijkheid van de huidige Regulatory Scrutiny Board (RSB), die belast is met het toezicht op de kwaliteit van effectbeoordelingen en evaluaties, wordt versterkt. Dit kan worden bereikt door de RSB geheel uit onafhankelijke leden samen te stellen en door de RSB te kunnen laten beschikken over een eigen secretariaat dat het zelf kan aansturen.

²⁶ Reglement van orde van de Europese Commissie: de Commissie is een collegiaal orgaan. Ze treedt collectief op. Het beginsel van collegialiteit impliceert dat de leden van de Commissie in de besluitvorming een gelijke stem hebben, dat besluiten gezamenlijk worden genomen en dat zij collectief verantwoordelijk zijn voor alle door de Commissie genomen beslissingen.

²⁷ Bijvoorbeeld door een extern effectbeoordelingsbureau en door de Europese Rekenkamer meer bevoegdheden en middelen te geven in samenhang met het gebruik van het netwerk van nationale rekenkamers

Slotson

De Europese Commissie en de manier waarop zij functioneert verdienen aandacht. De verantwoordelijkheden die de Commissie op basis van de EU-verdragen draagt, zijn groot en de omstandigheden waarbinnen zij moet opereren niet altijd eenvoudig. De Commissie wordt geconfronteerd met uiteenlopende verwachtingen van onder meer het EP, de Raad, individuele lidstaten en nationale parlementen. Het kabinet heeft waardering voor het werk van de Commissie en zal met continue aandacht het functioneren van de Commissie blijven volgen. Onder meer als het gaat om handhaving en implementatie, de Commissie als hoedster van de verdragen op het terrein van rechtsstatelijkheid, transparantie met betrekking tot alle facetten van haar werkzaamheden, en de agenda voor Betere Regelgeving met daarin aandacht voor effectbeoordelingen als onderdeel van het verbeteren van het wetgevingsproces. Het kabinet beoordeelt nieuwe voorstellen van de Commissie via de BNC-systematiek, en informeert hiermee uw Kamer zoals gebruikelijk. Ook deelt het kabinet zijn ideeën over het functioneren van de Commissie met uw Kamer, bijvoorbeeld op het terrein van macro-economisch toezicht. Het kabinet blijft zich onverkort inzetten voor een beter functionerende Europese Unie. Een goed functionerende Unie is immers essentieel om resultaten te kunnen boeken. De zogenaamde *governance* agenda van het kabinet, zoals ook beschreven in de Staat van de Uniebrief 2020, geldt hiervoor als uitgangspunt. Het kabinet is verheugd met de aandacht van de Kamer voor de Commissie en moedigt debat hierover aan.

Dir. Integratie Europa

Onze Referentie
volgt

De Minister van Buitenlandse Zaken,

Stef Blok