

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2946

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 oktober 2020

Het kabinet heeft met waardering kennisgenomen van het op rapport van Europese Rekenkamer (ERK) met de titel: «Wetgeven in de Europese Unie: de balans na bijna 20 jaar betere regelgeving» (hierna het rapport).

De vaste Kamercommissie Europese Zaken van de Tweede Kamer verzocht op 10 september jl. om een kabinetsreactie op het rapport met daarbij het verzoek om in te gaan op de vier belangrijke uitdagingen vastgesteld in het rapport voor de Europese Commissie, de medewerkers (de Raad en het Europees parlement) en de lidstaten met betrekking tot de verwezenlijking van de doelstellingen van Betere Regelgeving (BR) in de toekomst. Met deze brief wil ik u de reactie namens het kabinet aanbieden.

De ERK heeft met het rapport een reactie willen geven op de inventarisatie die de Europese Commissie in 2019 heeft gemaakt van de resultaten van het beleid inzake Betere Regelgeving. Daarbij is ook gebruik gemaakt van eerdere rapporten die de ERK de afgelopen jaren over Betere Regelgeving heeft gemaakt.

De ERK benadrukt in dit rapport het grote belang van Betere Regelgeving voor het functioneren van de EU en erkent dat duidelijk vooruitgang is geboekt met het beleid ten aanzien van Betere Regelgeving. Tegelijkertijd benoemt de ERK op welke punten verbetering nodig is.

De ERK ziet vier grote uitdagingen voor de toekomst:

1. waarborgen dat het beleid en de wetgevingsinitiatieven van de EU voldoende worden gedragen door kwalitatief hoogstaande raadplegingen, evaluaties en effectbeoordelingen;
2. waarborgen dat wetgevingsvoorstellen bepalen dat voldoende bewijs wordt verzameld ter ondersteuning van een doeltreffende monitoring en evaluatie;

3. de EU-wetgeving verder vereenvoudigen en de uitvoering en toepassing ervan in de lidstaten monitoren;
4. de transparantie van het wetgevingsproces voor burgers en andere belanghebbenden verbeteren.

In algemene zin hecht het kabinet aan de voortvarende uitvoering van de huidige Agenda voor Betere Regelgeving, die Europese wet- en regelgeving en het proces van totstandkoming van wet- en regelgeving moderner, transparanter, inclusiever en eenvoudiger moet maken. Het gaat hierbij om drie kernpunten die goed aansluiten bij het Nederlandse beleid voor Betere Regelgeving: 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. Innovatie-vriendelijke regelgeving en het verminderen en voorkomen van regeldruk voor het MKB als gevolg van Europese regelgeving hebben de bijzondere aandacht van het kabinet. De kabinetsreactie zal hieronder ingaan op de vier bovengenoemde uitdagingen in het ERK-rapport.

1. Waarborgen dat het beleid en de wetgevingsinitiatieven van de EU voldoende worden gedragen door kwalitatief hoogstaande raadplegingen, evaluaties en effectbeoordelingen

De ERK ziet ruimte voor verdere verbeteringen van de voorlichtingsactiviteiten bij openbare raadplegingen. Specifiek door middel van het gericht aanspreken van burgers. Ook zou een grotere deelname bereikt kunnen worden door een betere promotie onder burgers. Daarbij zou de Commissie moeten inzetten op vertaling van relevante documenten in zoveel mogelijk talen als haalbaar en passend is. Ook ziet de ERK ruimte voor verbetering met betrekking tot de verslaglegging over de opvolging die wordt gegeven aan de resultaten van de openbare raadplegingen. Tot slot ziet de ERK de betrokkenheid van burgers graag vergroot bij de daadwerkelijke indiening van wetgevingsvoorstellen door de Commissie via/na een Europees burgerinitiatief (EBI). Aangaande het Europees burgerinitiatief wijst de ERK erop dat er in 2019 een herziene EBI-verordening is aangenomen¹, om deelname aan te moedigen en de organisatie van initiatieven te vergemakkelijken.

Het kabinet onderschrijft de punten die de ERK noemt als het gaat om de verbetering van raadplegingen. De deelname van belanghebbenden aan raadplegingen is nog in te veel gevallen te laag, met name het bereiken van specifieke doelgroepen zoals het MKB en burgers, verdient extra aandacht van de Europese Commissie.

Ook is het belangrijk dat er door de Commissie beter informatie wordt gegeven over de uitkomst van raadplegingen. Het is helaas nog te vaak onduidelijk voor deelnemers aan een raadpleging wat er met hun inbreng is gebeurd. Het kan inderdaad nuttig zijn, zoals de ERK stelt, dat consultatiedocumenten door de Commissie in meerdere talen worden vertaald. Het is daarnaast ook belangrijk dat de consultatiedocumenten zijn opgesteld in eenvoudige bewoordingen, zonder technisch jargon.

Het is het voor het kabinet te vroeg om te zeggen of het Europees burgerinitiatief met de herziene EBI-verordening, in de praktijk inderdaad toegankelijker en gebruiksvriendelijker is geworden, aangezien de nieuwe regels pas in januari 2020 zijn ingegaan. Verder is in dit kader relevant dat

¹ Verordening (EU) nr. 2019/788 van het Europees parlement en de Raad van 17 april 2019 over het burgerinitiatief (PbEU 2019, L 130/55).

in juli 2020 een aantal termijnen uit die EBI-verordening vanwege de COVID-19-uitbraak tijdelijk is verruimd². De maatregelen die overheden hebben moeten nemen om de verspreiding van het COVID-19-virus tegen te gaan, kunnen namelijk het verzamelen, verifiëren en onderzoeken van Europese burgerinitiatieven bemoeilijken. Het tijdelijk verruimen van de termijnen moet ervoor zorgen dat het EBI ook onder deze lastige omstandigheden gebruikt kan blijven worden om grensoverschrijdende problemen onder de aandacht van de Europese Commissie te brengen.

2. Waarborgen dat wetgevingsvoorstellen bepalen dat voldoende bewijs wordt verzameld ter ondersteuning van een doeltreffende monitoring en evaluatie

De ERK stelt vast dat er uitdagingen blijven bestaan bij het maken van effectbeoordelingen ten aanzien van belangrijke wetgevingsvoorstellen, met inbegrip van programma's en activiteiten die aanzienlijke uitgaven met zich meebrengen. Verder gaat de ERK in op de kwaliteitsaspecten van effectbeoordelingen, de kwaliteit en tijdige beschikbaarheid van evaluaties en het mandaat van de Raad voor regelgevingstoetsing van de Commissie (RRT).

Het kabinet herkent de kritiekpunten van de ERK. Het belangrijkste probleem ten aanzien van effectbeoordelingen is dat ze in te veel gevallen niet worden gemaakt. Uitgangspunt zou moeten zijn dat voor elk voorstel voor nieuwe regelgeving of aanpassing van bestaande regelgeving, een effectbeoordeling wordt gemaakt door de Europese Commissie. Afhankelijk van het concrete geval kan de Commissie ervoor kiezen om bij het verslag van de effectbeoordeling slechts kort in te gaan op bepaalde gevolgen voor bijvoorbeeld de regeldruk als evident is dat er nauwelijks of geen gevolgen zijn voor de regeldruk. Dit laat echter onverlet dat altijd wel een effectbeoordeling zou moeten worden uitgevoerd.

Als het gaat om evaluaties zijn timing, het stellen van de juiste vragen en een objectieve benadering de grootste knelpunten. Daarnaast is het zowel bij effectbeoordelingen als bij evaluaties belangrijk dat de documenten die worden gebruikt in eenvoudige en begrijpelijke bewoordingen worden opgesteld.

Voor effectbeoordelingen en evaluaties geldt verder het belangrijke probleem dat de Commissie regelmatig kampt met een tekort aan gegevens. Terecht wijst de ERK erop dat dit probleem moet worden aangepakt en dat bijvoorbeeld al bij de totstandkoming van regelgeving moet worden nagedacht over de vraag hoe men later gaat evalueren en hoe men aan de daarvoor benodigde gegevens gaat komen.

De ERK gaat ook in op de Raad voor Regelgevingstoetsing (RRT) die als kwaliteitsbewaker een cruciale rol speelt in het streven naar Betere Regelgeving. Het kabinet is het eens met het pleidooi van de ERK voor verbreding van het mandaat van de RRT en vindt ook dat de onafhankelijkheid van de RRT zou moeten worden versterkt. Het gaat dan om de samenstelling de RRT en om het kunnen beschikken over een eigen secretariaat dat de RRT zelf kan aansturen. Dit punt en voorgaande punten bracht het kabinet meermaals op in Raadsverband en zal dat ook blijven doen. Deze inzet is gereflecteerd in de meest recente Raadsconclusies over Betere Regelgeving van 27 februari jl.³

² Verordening (EU) 2020/1042. Uw Kamer is hier op 29 juni 2020 over geïnformeerd: Kamerstukken 22 112 en 25 295, nr. 2888.

³ <https://www.consilium.europa.eu/media/42759/st06232-en20.pdf>

3. De EU-wetgeving verder vereenvoudigen en de uitvoering en toepassing ervan in de lidstaten monitoren

De ERK ziet ruimte voor verbetering met betrekking tot het verder verduidelijken van de rol van het REFIT-programma als integraal onderdeel van de BR-aanpak van de Commissie. De ERK is van mening dat de achterliggende gedachte van het REFIT-programma de afgelopen jaren onduidelijk was, evenals de criteria op basis waarvan acties als «REFIT» werden aangemerkt. De ERK wijst er verder op dat de resultaten van het REFIT-programma door het publiek als ontoereikend worden gezien en dat er te weinig over de REFIT-inspanningen is gecommuniceerd. Ook wijst de ERK op het belang van het vereenvoudigen van de EU-wetgeving zonder de risico's voor de naleving te vergroten of afbreuk te doen aan de effectiviteit ervan. Daarbij onderstreept de ERK het belang van het verstrekken van richtsnoeren door de Commissie aan de lidstaten inzake de wijze waarop zij onnodig complexe en/of omslachtige regels kunnen vereenvoudigen en vermijden. Tot slot benadrukt de ERK het belang van beter monitoren en handhaven van de uitvoering en toepassing van EU-recht.

Het kabinet herkent het beeld dat de ERK schetst en is van mening dat de Commissie strategisch zou moeten gaan sturen op de gewenste resultaten van het REFIT-programma om effectiever te zijn en meer te bereiken als het gaat om het vereenvoudigen van regelgeving. Hiervoor zou de Commissie concrete en meetbare ambities moeten formuleren, gericht op acties die merkbaar zorgen voor betere regelgeving en vermindering van regeldruk.

Het formuleren van concrete ambities zou ook helpen bij het door de ERK gesignaleerde probleem dat er te weinig over REFIT is gecommuniceerd. Immers, met geformuleerde concrete ambities kan vooraf met belanghebbenden worden gecommuniceerd en worden overlegd over de beoogde resultaten van het REFIT-programma. Op die manier kan worden vastgesteld of de voorgenomen maatregelen en acties om regelgeving te vereenvoudigen in de ogen van de doelgroep daadwerkelijk merkbare oplossingen bieden. Het kabinet draagt dit uit in Raadsverband om te zorgen voor merkbare resultaten. Deze inzet heeft ertoe geleid dat in de jongste Raadsconclusies de Commissie wordt opgeroepen om te zorgen voor merkbare vermindering van regeldruk.⁴

Het kabinet deelt het standpunt van de ERK over het belang van het beter monitoren en handhaven van de uitvoering en toepassing van EU-recht door de Commissie. Daarom verwelkomt het de aandacht van de Commissie hiervoor. Ursula von der Leyen onderstreepte het belang van implementatie en handhaving en de verantwoordelijkheid hiervoor van iedere commissaris in de *mission letters* die de commissarissen voor hun aantreden kregen.⁵ Een goed functionerende EU is voor het kabinet een EU die naast het creëren van wet- en regelgeving ook effectieve handhaving en toezicht garandeert. Deze verschillende verantwoordelijkheden van de Commissie, beleidsvorming en handhaving, kunnen in conflict komen met elkaar. Dit kan een belemmering zijn voor de onafhankelijkheid en effectiviteit van de Commissie om bij haar optreden. Dit risico bestaat bijvoorbeeld bij het macro-economische toezicht door de Commissie. Het kabinet kondigde in de Staat van de Unie van 2019 aan te willen onderzoeken of er binnen de kaders van de verdragen een mogelijkheid bestaat voor een betere scheiding van de beleidsvormende

⁴ idem

⁵ https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024_en#bootstrap-fieldgroup-nav-item--role--2 (selecteer commissaris en klik vervolgens op *mission letter*.)

en analytische- of handhavingstaken. Hier is onder meer uit voortgevloeid dat het kabinet op het 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 op dit terrein te vergroten. Nederland zal met gelijkgezinde landen hiervoor aandacht vragen bij de Commissie en andere lidstaten. Daarnaast heeft het kabinet in de aanloop naar het aantreden van de Commissie Von der Leyen de mogelijkheid van scheiding van taken als optie voor effectievere handhaving kenbaar gemaakt in de Raad- en in Europese Raadverband.

Tot slot deelt het kabinet het oordeel van de ERK ten aanzien van het verstrekken van richtsnoeren aan de lidstaten inzake de wijze waarop zij onnodig complexe en/of omslachtige regels kunnen vereenvoudigen en vermijden. Hiertoe heeft het kabinet aan de Commissie voorgesteld om nieuwe richtlijnen en verordeningen met handhavingselementen te voorzien van handhavingsrichtsnoeren, daarbij rekening houdend met nationale benaderingen en handhavingssystemen om maatwerk te kunnen leveren. Langs deze lijnen benadrukt het kabinet ook dat er meer aandacht zou moeten worden besteed aan handhaafbaarheid en werkbaarheid van wettelijke regels voor zowel overheid als burgers en bedrijven om uiteindelijk tot betere resultaten te komen.

4. De transparantie van het wetgevingsproces voor burgers en andere belanghebbenden verbeteren

De ERK stelt dat de kwaliteit van EU-wetgeving in grote mate afhangt van goede interinstitutionele samenwerking. Met het op 13 april 2016, onder Nederlands EU-voorzitterschap, ondertekende Interinstitutioneel Akkoord (IIA) over beter wetgeven hebben het EP, de Raad en de Commissie zich ertoe verbonden de grootst mogelijke transparantie van het wetgevingsproces na te streven om het vertrouwen van de burgers in het wetgevingsproces van de EU te behouden.

De ERK stelt vast dat een aantal verbintenissen echter nog niet is nagekomen.

Specifiek met betrekking tot effectbeoordelingen van wijzigingen die de medewetgevers (EP en Raad) in de loop van de procedure aanbrenge in de wetgevingsvoorstellen van de Commissie. Verder onderschrijft de ERK het standpunt van de Commissie dat BR een inspanning moet zijn van de Commissie met de andere EU-instellingen en lidstaten. Zonder hun effectieve bijdragen kunnen de doelstellingen van BR niet worden bereikt, aldus de ERK. Verder staat zij stil bij het belang van transparantie van de wetgevingsprocedure in het bijzonder de triloof fase en lobbyactiviteiten.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de medewetgevers hun bijdrage leveren aan Beter Regelgeving. Dit betekent wat het kabinet betreft onder andere dat de Raad een effectbeoordeling zou moeten maken van substantiële wijzigingen die de Raad overweegt aan te brengen in de wetgevingsvoorstellen van de Commissie, zoals dit ook in het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven is vastgelegd.

Nederland heeft als voorzitter van de Raad in 2016 aandacht gevraagd voor dit onderwerp en de aanzet gegeven tot de pilot die momenteel loopt. Die pilot is bedoeld om ervaring op te doen en voorziet in een procedure en financiële middelen om als Raad te besluiten om in concrete gevallen een effectbeoordeling te maken van een substantiële wijziging die de Raad overweegt aan te nemen. Het kabinet zou graag zien dat de pilot daadwerkelijk zou worden benut voor het maken van effectbeoordelingen.

Het kabinet is het met de Europese Rekenkamer eens dat transparantie noodzakelijk is om het vertrouwen van de burgers in de EU-wetgeving te bevorderen. Het vergroten van transparantie in de EU is dan ook een van de speerpunten van het Nederlands EU-beleid, waar het kabinet actief op inzet.

Met de op 14 juli jl. door Coreper aangenomen voorstellen⁶, die mede door de actieve inzet van Nederland tot stand zijn gekomen, worden veel wetgevingsdocumenten proactief openbaar gemaakt. Concreet worden de initiële mandaten van de Raad voor triloogonderhandelingen; vierkolommentabellen met de oorspronkelijke posities van de EU-instellingen; de definitieve positie van de Raad, die het eindresultaat van de triloogonderhandelingen weergeeft; en voortgangsrapportages voorgelegd aan Coreper, mits Coreper geen bezwaar maakt tegen de openbaarmaking hiervan, proactief openbaar gemaakt. Hiermee worden de triloogonderhandelingen en het wetgevingsproces transparanter en toegankelijker voor de burgers en andere belanghebbenden.

Ook is het kabinet met de ERK eens dat er op transparantiegebied in de EU nog uitdagingen blijven bestaan. Zo zet het kabinet in op het succesvol afronden van de onderhandelingen over de ontwikkeling van de interinstitutionele wetgevingsdatabase. Zoals in het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven uit 2016 door de drie instellingen overeengekomen, moet die database ervoor zorgen dat de stand van zaken van alle wetgevingsdossiers voor de burgers overzichtelijk te volgen is.

Een andere uitdaging die wat het kabinet betreft spoedig tot resultaat moet leiden is het interinstitutioneel verplicht transparantieregister. Het kabinet verwelkomt de herstart van de triloogonderhandelingen hierover en hoopt dat die onderhandelingen binnen afzienbare tijd met goed gevolg worden afgerond. Voor het kabinet heeft het prioriteit dat het transparantieregister zo snel mogelijk van toepassing is op de Raad. Het kabinet vindt dat toetreding van de Raad tot het register een belangrijke en noodzakelijke stap vooruit is om de EU transparanter te laten functioneren.

Slotsom

Betere Regelgeving is een essentieel onderdeel van Europese samenwerking waar de ERK terecht veel aandacht voor heeft. Bovendien is Betere Regelgeving samen met handhaving en implementatie een essentiële pijler van de Nederlandse *governance* agenda⁷. De EU is een op regels, wetten en afspraken gebaseerde samenwerking. Om ervoor te zorgen dat deze samenwerking optimaal is, is het cruciaal dat de onderliggende regelgeving van hoge kwaliteit is en dat de regels goed worden geïmplementeerd en gehandhaafd. De agenda voor Betere Regelgeving, waarvan subsidiariteit en proportionaliteit belangrijke onderdelen zijn, is hiervan de hoeksteen. Hoewel er de afgelopen jaren grote stappen zijn gezet op deze terreinen laat het rapport van de ERK zien

⁶ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2188

⁷ Kamerstuk 35 078, nr. 33: Deze agenda bestaat onder andere uit modernisering van het EU-transparantiebeleid, betere EU-regelgeving, implementatie en handhaving en de versterking van de rechtsstaat. Naast de reguliere kanalen ziet het kabinet de Conferentie over de Toekomst van Europa als een forum om deze agenda in te brengen.

dat er nog genoeg punten te verbeteren zijn. Het kabinet voert een actieve agenda op deze onderwerpen en ziet het rapport van de ERK als steun in de rug bij deze inzet.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok