



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 16.3.2005
COM(2005) 97 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**Betere regelgeving met het oog op economische groei en meer banen in de Europese
Unie**

{SEC(2005) 175}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Betere regelgeving met het oog op economische groei en meer banen in de Europese Unie

De uitdagingen waarvoor de Europese Unie staat en die in de herziene strategie van Lissabon staan aangemerkt zijn intussen welbekend. De teleurstellende economische prestatie van de EU bemoeilijkt ten zeerste de verwezenlijking van deze doelstellingen en heeft de Commissie ertoe gebracht economische groei en meer banen als kernpunten van de herziene strategie van Lissabon voorop te stellen. Voor grotere economische groei en meer banen is een koerswijziging noodzakelijk. De EU en de lidstaten moeten hun aanpak van de regelgeving verder ontwikkelen en het openbare belang zo verdedigen dat de economische activiteit erdoor wordt gestimuleerd en niet gehinderd.

In de loop van de jaren heeft de Europese Unie een ingewikkeld wetgevingscorpus ontwikkeld dat de basis blijft voor economische ontwikkeling, de bescherming van het milieu en een verhoging van de sociale normen, met name door de voltooiing van de interne markt. Naarmate op deze punten vooruitgang wordt geboekt, is ook duidelijk geworden dat de manier waarop aan regelgeving wordt gedaan een belangrijke invloed heeft op een doeltreffende verwezenlijking van deze oogmerken. Het EU-beleid inzake betere regelgeving beoogt een beter geconcipeerde regelgeving met het oog op meer welvaart voor de burger, een doeltreffende naleving van voorschriften, zo laag mogelijke economische kosten, zulks overeenkomstig de proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginselen van de EU.

In de context van de hernieuwde strategie van Lissabon, specifiek gericht op meer groei en banen, heeft de Commissie haar intentie aangekondigd een alomvattend initiatief op te starten om het regelgevende kader in de EU te doen beantwoorden aan de eisen van de eenentwintigste eeuw. Dit initiatief bouwt voort op het initiatief van de Commissie uit 2002 voor een betere regelgeving en versterkt de manier waarop een betere regelgeving bijdraagt tot meer groei en banen en tegelijk rekening houdt met de sociale en milieudoelstellingen en de voordelen die voor de burger en de nationale overheden voortvloeien uit een beter bestuur¹. Dit betekent ook dat zowel voor bestaande wetgeving als voor nieuwe beleidsinitiatieven de wetgever zijn werkzaamheden dient te beperken tot hetgeen voor de verwezenlijking van de betrokken beleidsdoelstellingen noodzakelijk is. In deze mededeling wordt het in de tussentijdse evaluatie aangekondigde initiatief gelanceerd en worden, met inachtneming van de bestaande maatregelen voor betere regelgeving, drie belangrijke maatregelenreeksen voorgesteld:

- Verdere bevordering van hulpmiddelen voor het **ontwerp en de toepassing van betere regelgeving** op EU-niveau, met name wat betreft effectbeoordelingen en de vereenvoudiging van de regelgeving.
- **Nauwere samenwerking met de lidstaten voor een consequente toepassing van betere regelgevingsbeginselen** op alle wetgevingsniveaus in de EU. Het volstaat

¹ De Commissie zal binnenkort een mededeling presenteren waarin de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van het actieplan 2002 - COM(2002) 278 van 5.6.2002 - wordt uiteengezet.

niet alleen maatregelen op EU-niveau te treffen: de omzetting van de EU-wetgeving door de lidstaten en de nationale regelgevingsinstanties hebben ook een rechtstreeks effect, niet alleen op de nationale overheden en de burgers, maar ook op de bedrijven, vooral de kleine en middelgrote, in heel de Unie.

- *Versterking van een constructieve dialoog* tussen alle wetgevingsinstanties op EU- en nationaal niveau en met de belanghebbenden.

1. INLEIDING

A. Beter regelgeving is cruciaal voor een beter concurrentievermogen in de EU en de lidstaten

De laatste jaren hebben de Europese leiders en de Commissie steeds meer de nadruk gelegd op een stroomlijning van het regelgevingskader van de EU om de doeltreffendheid ervan te vergroten. De Commissie, het Europees Parlement en de Raad hebben een reeks initiatieven genomen om de bestaande wetgeving te codificeren, te consolideren en te vereenvoudigen en de mogelijke effecten van nieuwe wetgevingsvoorstellen voor de economie, de samenleving en het milieu beter te evalueren.

Deze mededeling is een direct gevolg van de tussentijdse evaluatie², met prioritaire nadruk op een verbetering van de Europese en nationale wetgeving ter bevordering van het Europese concurrentievermogen en bijgevolg van meer groei en banen. Een betere regelgeving die de kwaliteit van het regelgevende kader garandeert, biedt immers voordelen voor alle partijen. Een betere regelgeving maakt de Europese Unie niet alleen aantrekkelijker voor investeringen, maar door haar significant positieve impact op de basisvoorwaarden voor economische groei, werkgelegenheid en productiviteit door een verbeterde wetgeving, ook voor burgers om er te werken. Hierdoor worden passende stimulansen voor bedrijven gecreëerd, overbodige kosten gedrukt en belemmeringen voor aanpasbaarheid en innovatie weggenomen. Een betere regelgeving garandeert ook rechtszekerheid en bijgevolg een efficiënte toepassing en handhaving van de wetgeving in heel de Europese Unie. Zij zorgt er ook voor dat sociale en milieudoelstellingen worden gehaald zonder buitensporige administratieve kosten. Ter aanvulling van de EU-maatregelen moeten ook de lidstaten eigen initiatieven tot betere regelgeving nemen.

Deze mededeling beoogt het politieke bewustzijn van het belang van de uitvoering van het actieplan van de Commissie van 2002 “Vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving”³ te vergroten, aangezien een collectieve inspanning nodig is, niet alleen van de Commissie en/of van de EU-wetgevingsinstanties, die reeds door een interinstitutioneel akkoord (zie verderop) zijn bevestigd, maar in het bijzonder ook van de lidstaten zelf, die door hun nationale actieplannen duidelijk moeten aantonen dat zij achter de beginselen voor betere regelgeving van Lissabon staan.

Dit engagement op alle niveaus is absoluut essentieel. De kwaliteit van het regelgevingskader in Europa hangt niet alleen af van wat op EU-niveau gebeurt.

² COM(2005) 24 van 2.2.2005.

³ COM(2002) 278 van 5.6.2002.

Internationale overeenkomsten zijn van invloed op de EU-wetgeving en daarnaast kunnen in een interne markt alle EU- of nationale voorschriften een effect hebben op de economische activiteiten van elk bedrijf of elke burger in de EU. Hierop moet een alomvattend antwoord worden gegeven.

Om te garanderen dat de wetgeving efficiënt en op grond van een gezamenlijke strategische aanpak wordt geconcipieerd en toegepast, moeten de lidstaten hun inspanningen voor een betere regelgeving opvoeren, parallel met de reeds op EU-niveau getroffen maatregelen, zodat deze kwestie op een alomvattende manier wordt aangepakt.

B. Alle instellingen erkennen het belang

De drie EU-instellingen (Europees Parlement, Raad en Commissie) werden het in december 2003 eens over een interinstitutioneel akkoord over beter wetgeven⁴ waarin een globale strategie voor beter wetgeven in heel het wetgevingsproces van de EU werd vastgesteld. Het interinstitutionele akkoord herinnert aan het engagement van de Commissie in het actieplan voor een betere regelgeving en zet de verbintenissen van het Parlement en de Raad voor betere wetgeving uiteen. De voornaamste elementen ervan zijn een verbetering van de interinstitutionele samenwerking en transparantie, een stabiel kader voor zelfreguleringsinstrumenten⁵ (zgn. “soft law”-instrumenten) om toekomstig gebruik ervan te vergemakkelijken, meer aandacht voor effectbeoordeling bij het vaststellen van het communautaire beleid, en een wijziging van de werkmethoden van Parlement en Raad met het oog op een snellere goedkeuring van vereenvoudigingsvoorstellen.

Voorts ondertekenden de ministers van Financiën en Economische Zaken van zes lidstaten⁶, vertegenwoordigd in de ECOFIN-Raad en de Raad Concurrentievermogen, in december 2004 een brief waarmee zij een nieuwe impuls wilden geven aan het proces voor betere regelgeving. Dit initiatief volgde op een eerder gebundeld initiatief van de vier voorzitterschappen in januari 2004. De Commissie verheugt zich over deze initiatieven en andere vergelijkbare oproepen tot actie waarmee een sterk politiek signaal wordt gegeven ten gunste van een betere wetgeving in Europa en zij is van mening dat hiermee een goede basis is gelegd voor de verdere ontwikkeling van een goedgevulde agenda voor betere regelgeving in Europa.

2. DE MIDDELEN VOOR BETERE REGELGEVING OP EU-NIVEAU VERSTERKEN

Een eenvoudiger en beter regelgevend kader is niet op een dag te verwezenlijken. Hoewel de EU in een korte tijdspanne veel heeft verwezenlijkt, zijn dit slechts de eerste stappen van een langdurige inspanning. Gezien de noodzaak om de economische groei en het creëren van banen te stimuleren overeenkomstig de tussentijdse evaluatie van Lissabon van de Commissie, wil deze mededeling het tempo van de maatregelen echter versnellen. De nagestreefde beleidsdoelstellingen

⁴ PB C 321 van 31.12.2003, blz. 1.

⁵ Met ‘soft law’-instrumenten worden co-regulering en zelfregulering bedoeld.

⁶ Bij de eerste vier landen (Ierland, Nederland, Luxemburg en het VK) sloten zich later Oostenrijk en Finland aan – de lidstaten die in 2006 het voorzitterschap zullen bekleden.

vragen om een alomvattend wettelijk kader voor de bevordering van groei en banen, door zowel het vrije verkeer in een geïntegreerde interne markt te garanderen als terdege rekening te houden met sociale en milieuaspecten. De Commissie is van mening dat dit kan worden verwezenlijkt door voort te bouwen op het bestaande kader voor betere regelgeving en door met groter engagement en gedrevenheid een evenwicht na te streven tussen de beleidsagenda en de economische kosten van regulering. Hiervoor moet de passende regelgevingsaanpak zorgvuldig worden geanalyseerd, en in het bijzonder de vraag of voor een specifieke sector en een specifiek probleem de voorkeur moet uitgaan naar wetgeving of naar alternatieven als co-regulering en zelfregulering. Voor co-regulering en zelfregulering biedt het interinstitutioneel akkoord over beter wetgeven definities, criteria en procedures. Hierdoor zullen het evenredigheids- en subsidiariteitsbeginsel over het algemeen doeltreffender worden toegepast.

A. Effectbeoordeling

Het engagement van de Commissie voor een geïntegreerde effectbeoordeling is gebaseerd op het beginsel van de duurzame ontwikkeling en erop gericht de beleidsmakers in staat te stellen een keuze te maken aan de hand van een zorgvuldige analyse van de mogelijke **economische, sociale en milieueffecten** van de nieuwe wetgeving. Deze geïntegreerde aanpak stoelt op het beginsel van een grondige en evenwichtige evaluatie van alle effecten en maakt een eventuele omvattende analyse en identificatie van de interacties mogelijk. Essentieel is dat de grondigheid en de reikwijdte van een effectbeoordeling – en dus ook de ter beschikking gestelde middelen – evenredig zijn aan de te verwachten aard van het voorstel en de effecten ervan. Ten slotte moeten effectbeoordelingen samen gaan met een breed **overleg** waarbij de nodige tijd wordt uitgetrokken om het advies in te winnen van alle belanghebbenden die een bijdrage aan de vormgeving van de nieuwe regelgeving willen leveren.

Hoewel de bestaande effectbeoordelingsprocedure een deugdelijke basis biedt, is de Commissie van mening dat de evaluatie van de economische effecten moet worden versterkt om bij te dragen tot de doelstellingen van de vernieuwde strategie van Lissabon. Meer aandacht voor het economische aspect van de effectbeoordeling levert geen gevaar op voor het belang dat aan duurzame ontwikkeling wordt gehecht en voor de geïntegreerde aanpak die de basis blijft van de aanpak van de Commissie. Een grondigere economische analyse met aandacht voor concurrentieaspecten moet de kwaliteit verbeteren van de evaluatie van het werkelijke effect van alle voorstellen. Hiermee wordt een wezenlijke bijdrage geleverd tot een versterking van het concurrentievermogen m.i.v. reële concurrentie zonder de evaluatie van de gevolgen van de voorgestelde maatregelen voor maatschappij en milieu uit het oog te verliezen. Deze aanpak zal worden bevestigd en geconcretiseerd in het kader van de algemene herziening van de **effectbeoordelingsrichtsnoeren** met ingang van april 2005. Daarnaast worden de volgende maatregelen noodzakelijk geacht:

- De Commissie heeft besloten dat in de regel de in het kader van het wetgevings- en werkprogramma 2005 genomen initiatieven – zowel essentiële wetgevingsvoorstellen als de meest belangrijke niet-legislatieve voorstellen die een transversaal karakter hebben en bepalend zijn voor het beleid – aan een

geïntegreerde effectbeoordeling dienen te worden onderworpen⁷. Door de publicatie van de *draaiboeken voor effectbeoordeling* zal de transparantie worden bevorderd. In deze draaiboeken wordt een eerste aanduiding gegeven van de belangrijkste te evalueren domeinen en de planning van de daarop volgende analyses. De draaiboeken voor het wetgevings- en werkprogramma 2005 zijn reeds gepubliceerd⁸. De Commissie is voornemens te onderzoeken hoe de draaiboeken eerder en strategischer kunnen worden gebruikt bij het ontwerpen en programmeren van de initiatieven van de Commissie, meer bepaald inzake het raadplegen van het publiek. Op die manier zal de Commissie verzekeren dat alle potentiële effecten van de wetgevingsvoorstellen volledig worden geëvalueerd.

- De Commissie zal nagaan hoe de raming van de **administratieve kosten** beter kan worden ingebed in de geïntegreerde effectbeoordelingen, alsook of het mogelijk is een gemeenschappelijke aanpak te ontwikkelen voor de evaluatie van administratieve kosten tussen de EU-instellingen en de lidstaten. Op het belang van een raming van de administratieve kosten is gewezen door ECOFIN en de Europese Raad⁹. De Commissie lanceert in dit verband een experiment¹⁰ voor het testen van methoden voor de raming van kosten in verband met bestaande en geplande communautaire wetgeving. In de herfst van 2005 zullen de eerste resultaten beschikbaar zijn. Na afsluiting van de verkennende fase zal de Commissie bepalen of en hoe dit aspect op een meer volledige manier in haar standaardmethode kan worden geïntegreerd.
- De Commissie zal meer aandacht hebben voor een vroegtijdige externe validering van de methoden voor haar effectbeoordelingen. Hiertoe zal zij in het voorjaar van 2006 een alomvattende onafhankelijke **evaluatie van het effectbeoordelingssysteem**, zoals het zich sinds 2002 heeft ontwikkeld en wordt toegepast, opzetten, en in dit verband voor advies over de methoden van haar effectbeoordelingen een beroep doen op externe deskundigen (zie punt 4). Parallel daarmee is het van belang de kwaliteitscontrole van de effectbeoordelingen door de diensten van de Commissie te versterken voor deze gegevens voor controle tussen de diensten worden vrijgegeven.
- Effectbeoordelingen op Europees niveau zijn niet uitsluitend de verantwoordelijkheid van de Commissie. Het **interinstitutionele akkoord over beter wetgeven** erkent het belang van de effectbeoordelingen voor een betere communautaire wetgeving en wijst er ook op¹¹ dat waar de medebeslissingsprocedure van toepassing is het Europees Parlement en de Raad een effectbeoordeling kunnen laten uitvoeren voor de goedkeuring van elk belangrijk amendement¹². De Commissie meent dat dit van essentieel belang is en

⁷ Wetgeving die exclusief onder de bevoegdheid van de Commissie valt (bv. besluiten over mededinging of tot de interne werking van de Commissie beperkte wetgeving) wordt normaal gesproken niet aan een effectbeoordeling onderworpen.

⁸ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice.htm.

⁹ ECOFIN-Raad van 21 oktober 2004 en Europese Raad van 4-5 november 2004.

¹⁰ Zie SEC(2005) 175. De proefprojecten zullen gebieden als statistiek en bouwproducten bestrijken.

¹¹ PB C 321 van 31.12.2003, blz. 4, punt 30.

¹² De eerste effectbeoordeling van die aard vond plaats in 2004 voor een wijziging door de Raad van de door de Commissie voorgestelde richtlijn inzake batterijen. Over het algemeen verwelkomden de

hoopt spoedig met het Europees Parlement en de Raad tot overeenstemming te komen over de kernaspecten van een gemeenschappelijke aanpak van de evaluaties die in diverse stadia van het wetgevingsproces worden gedaan.

B. Onderzoek van hangende wetgevingsvoorstellen

De Commissie is voornemens vanaf 2005 een grondigere evaluatie van hangende wetsvoorstellen door te voeren dan tot dusver het geval was. Hiertoe wil de Commissie bij de Raad of het Parlement ingediende voorstellen grondig onderzoeken op hun algemene relevantie, hun effect op het concurrentievermogen en andere effecten. Dit kan ertoe leiden dat de Commissie voor bepaalde hangende wetsvoorstellen een besluit tot wijziging, vervanging of zelfs intrekking neemt. Hierbij zal ook zoveel mogelijk rekening worden gehouden met het advies van de handhavers en gebruikers van de wetgeving en de belanghebbenden in het algemeen. Het onderzoek zal vooral betrekking hebben op voorstellen die voor 1 januari 2004 zijn goedgekeurd, en in het bijzonder die

- waarvoor lange tijd geen substantiële vooruitgang is geboekt in het wetgevingsproces;
- waarvoor geen effectbeoordelingen werden gedaan, of waarvoor uit de effectbeoordelingen en in het licht van een groot aantal convergerende adviezen van mede-wetgevingsinstanties, belanghebbenden en/of deskundigen belangrijke tekortkomingen zijn gebleken;
- waarvoor belangrijke nieuwe wetenschappelijke gegevens, marktontwikkelingen of maatschappelijke veranderingen een herziening van de initiële aanpak rechtvaardigen.

C. Vereenvoudiging van de bestaande EU-wetgeving

In februari 2003 zette de Commissie een kader voor maatregelen op met het oog op het terugbrengen van het volume van het communautaire *acquis*, een betere toegang tot de wetgeving en een vereenvoudiging van de bestaande wetgeving. Op basis hiervan heeft de Commissie een lopend programma voor de vereenvoudiging ontwikkeld¹³ en ongeveer dertig initiatieven gepresenteerd die een vereenvoudiging impliceren voor bedrijven, burgers en nationale administraties. In het interinstitutionele akkoord over beter wetgeven erkenden de instellingen het belang van een vereenvoudiging van de bestaande EU-wetgeving zonder de kern van het communautaire beleid prijs te geven.

In antwoord op een aantal voorstellen van de lidstaten om EU-wetgeving aan te wijzen die voor vereenvoudiging in aanmerking komt, werd de Raad Concurrentievermogen het in november 2004 eens over een prioritaire lijst van ongeveer 20 legislatieve items (gegroepeerd in 15 prioriteiten). De Commissie heeft reeds voorstellen ingediend voor drie prioriteiten en is van plan om dit voor de andere zo spoedig mogelijk te doen. De Commissie zal trachten na te gaan of uit de

lidstaten dit proefproject dat tijdens het Luxemburgse voorzitterschap in 2005 formeel zal worden geëvalueerd.

¹³

“Modernisering en vereenvoudiging van het *acquis communautaire*” – COM(2003) 71 van 11.2.2003.

door de Raad reeds goedgekeurde voorstellen van de lidstaten die niet in de prioritaire lijst voorkomen nog meer wetgeving voor vereenvoudiging kan worden aangemerkt.

Voor een stimulering van de bijdrage van betere regelgeving tot meer groei en concurrentievermogen is ook een evaluatie nodig van de blijvende relevantie en evenredigheid van de EU-wetgeving en moet in het bijzonder aandacht worden besteed aan de reële en cumulatieve impact van de lidstaten wanneer zij de EU-wetgeving omzetten en toepassen. De Commissie stelt de volgende maatregelen voor:

- Een versterking van de mechanismen voor het aanmerken van wetgeving die vereenvoudiging behoeft. Hiermee wordt wetgeving bedoeld die vergeleken met de openbare belangen die zij beoogt te vrijwaren, na zorgvuldig onderzoek te ingewikkeld en complex is gebleken voor de Europese burgers en bedrijven. In dit verband zal ook rekening worden gehouden met bewijsmateriaal van inbreukprocedures. Voor de evaluatie en de vaststelling van de wetgeving die het meest voor vereenvoudiging in aanmerking komt, zal een beroep worden gedaan op wetgevende en wetshandhavinginstanties, bedrijven, burgers en belanghebbenden in het algemeen. Indien uit deze evaluatie duidelijk blijkt dat het openbare belang even goed gevrijwaard kan worden op een eenvoudigere manier, zou de wijziging of intrekking van de betrokken wetgeving moeten worden overwogen. Deze maatregel is bedoeld om in een breed spectrum van belangrijke beleidsgebieden belangrijke verbeteringen aan te wijzen en het concrete slagen ervan zal afhangen van een sterk politiek engagement van alle betrokkenen.
- De Commissie zal waar dit aangewezen lijkt geïntegreerde actieplannen voor vereenvoudiging per sector opzetten. In sommige sectoren, zoals visserij, landbouw en technische regelgeving voor producten, is de Commissie reeds gestart met dergelijke actieplannen die met het oog op vereenvoudiging meer flexibiliteit, samenhang en continuïteit mogelijk maken. In 2005 kunnen al resultaten op dit gebied worden verwacht. In oktober 2005 zal een mededeling over deze kwesties worden gepresenteerd, waarna in 2006/2007 gestart zal worden met een nieuwe fase van het vereenvoudigingsprogramma van de Commissie¹⁴.
- Het gebruik bevorderen van Europese normen als een technisch hulpmiddel voor Europese wetgeving of als alternatief voor wetgeving.

3. BETERE REGELGEVING IN DE LIDSTATEN BEVORDEREN

A. Beter regelgeving in de lidstaten

In het bewustzijn dat er een band bestaat tussen betere regelgeving enerzijds en grotere groei en meer en betere banen anderzijds heeft de Commissie reeds voorgesteld “beter regelgeving” in de nationale Lissabonprogramma’s op te nemen

¹⁴ Het kader voor actie dat door de Commissie in februari 2003 was opgezet, liep eind 2004 af. Bijgevolg dienen nieuwe richtsnoeren voor de toekomstige vereenvoudigingswerkzaamheden van de Commissie te worden vastgesteld.

en heeft zij de lidstaten aanbevolen verslag uit te brengen over hun lopende en geplande werkzaamheden. De Commissie zal groot belang hechten aan vooruitgang op dit gebied in het kader van haar evaluatie van de economische hervormingen in de Unie en zal hierover verslag uitbrengen in haar jaarlijkse voortgangsverslag in het kader van de voorgestelde nieuwe beheersstructuur van de Lissabonstrategie.

Betere regelgeving is niet alleen een zaak voor de Europese Unie en kan niet uitsluitend op EU-niveau worden gerealiseerd. In sommige lidstaten worden wetsvoorstellen reeds aan een effectbeoordeling onderworpen, maar niet alle lidstaten hebben een dergelijk systeem. De Commissie beveelt aan dat in alle lidstaten strategieën voor betere regelgeving worden opgezet en meer bepaald effectbeoordelingssystemen voor een geïntegreerde evaluatie van de effecten op economisch, sociaal en milieuvlak, samen met aan de nationale situatie aangepaste ondersteunende structuren. Dergelijke nationale systemen maken het mogelijk terdege rekening te houden met alle effecten van voorgestelde nieuwe wetgeving met inbegrip van de effecten voor het concurrentievermogen, zoals gevraagd in het actieplan van Lissabon¹⁵. Daarnaast zijn nationale sectorale enquêtes nuttig voor een verbetering van de bestaande nationale wetgeving met het oog op een meer concurrentiegerichte oriëntatie zonder de fundamentele beleidsdoelstelling uit het oog te verliezen¹⁶. De Commissie zal de lidstaten aanmoedigen effectbeoordelingen na te streven die in omvang vergelijkbaar zijn met de geïntegreerde effectbeoordelingen van de Commissie. Bij het concipiëren van nieuwe nationale wetgeving wordt de lidstaten verzocht zoveel mogelijk rekening te houden met de gevolgen van deze wetgeving voor de interne markt en andere lidstaten.

B. Vereenvoudiging van de nationale wetgeving

De vereenvoudiging van de nationale maatregelen is een zaak voor de lidstaten. De Commissie beveelt aan dat de lidstaten vereenvoudigingsprogramma's en ondersteunende structuren opzetten die aan de nationale omstandigheden zijn aangepast. De uitwisseling van optimale werkwijzen en intercollegiale toetsingen worden sterk aanbevolen. De Commissie zal ook bij de controle of nationale maatregelen het Gemeenschapsrecht naleven dergelijke vereenvoudiging aanbevelen, met name in de context van de tenuitvoerlegging van EU-richtlijnen, inbreukprocedures volgens artikel 226 EG-Verdrag en de kennisgeving van nieuwe technische regelingen volgens Richtlijn 98/34/EG¹⁷.

Op gebieden waar harmonisatie bestaat, wordt met het oog op een verbeterde tijdige en correcte omzetting van richtlijnen en het vermijden van 'vergulding' (de invoering van maatregelen die niet automatisch door de richtlijn worden vereist) het proces van

¹⁵ Zie het document SEC(2005) 192, blz. 14, dat de tussentijdse herziening van de strategie van Lissabon vergezelde, zie voetnoot 2.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Richtlijn 98/34/EG verplicht de lidstaten ertoe kennis te geven van elke ontwerp van nieuwe technische regelgeving die verband houdt met producten en diensten van de informatiemaatschappij op niet-geharmoniseerde terreinen. Hiermee wordt beoogd de invoering van nieuwe belemmeringen voor de interne markt in deze sectoren te verhinderen. Het is de bedoeling de reikwijdte van deze richtlijn tot andere sectoren uit te breiden.

preventieve dialoog tussen de diensten van de Commissie en de lidstaten¹⁸ voortgezet om te bespreken hoe men het best maatregelen kan treffen indien dergelijke problemen opduiken.

Op gebieden waar geen harmonisatie bestaat, moeten de inbreukprocedures en de preventieve controles van Richtlijn 98/34/EG, naast het wegwerken van bepalingen die indruisen of kunnen indruisen tegen het communautaire recht, de kwaliteit van de nationale regelgeving helpen verbeteren in termen van meer transparantie, grotere leesbaarheid en efficiëntie. Wat het vrije verkeer van goederen betreft, wordt de Commissie zo in staat gesteld te garanderen dat de nationale wetgeving de economische operatoren de vruchten laat plukken van wederzijdse erkenning¹⁹.

De transparantie van de kennisgevingsprocedure van Richtlijn 98/34/EG²⁰ stelt niet alleen de Commissie en andere lidstaten in staat te interveniëren, maar ook alle geïnteresseerde belanghebbenden. De Commissie zal de lidstaten aanmoedigen van gedachten te wisselen over de regelingen die zij reeds hebben aangenomen en over optimale werkwijzen en de regelgevingsaanpak. In sectoren waar de regulering recent is gebeurd (nauw verbonden met de wetenschappelijke en technologische ontwikkeling) zal de Commissie het gebruik van deze richtlijn uitbreiden om een invloed op de ontwikkeling van de nationale regelgeving te hebben. Dit betekent een impuls voor de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en de verbetering van de nationale bepalingen en verschaft meer bewijsmateriaal voor de behoefte aan harmonisering.

4. ADVIES VAN REGULERINGSDESKUNDIGEN EN BELANGHEBBENDEN

Om de ontwikkeling van maatregelen voor betere regelgeving zowel op nationaal als op EU-vlak te vergemakkelijken, zal de Commissie in de loop van 2005 een **werkgroep van nationale regelgevingsdeskundigen van hoog niveau** oprichten. Deze groep krijgt de opdracht de Commissie te adviseren over regelgevingskwesties in het algemeen, meer bepaald vereenvoudiging en effectbeoordeling, rekening houdend met alle relevante aspecten, m.i.v. kwesties inzake uitvoering en handhaving (gezien het feit dat de wetgeving normaal gesproken op lidstaatniveau ten uitvoer wordt gelegd). De groep moet aandacht hebben zowel voor de EU- als de nationale wetgeving en zo een efficiënte tussenschakel vormen tussen de Commissie en belangrijke regeringsinstanties. Zij zal ernaar streven de regelgevingscontext voor de bedrijven, de industrie, de verbruikers, de sociale partners en de burgers in het

¹⁸ “Verbetering van de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht” – COM(2002) 725 van 16.5.2003.

¹⁹ Het beginsel van de wederzijdse erkenning – dat impliceert dat een product dat in een bepaalde lidstaat op een wettelijke manier is gefabriceerd of op de markt gebracht, ook in alle andere lidstaten op de markt moet kunnen worden gebracht – maakt het in grote mate mogelijk belemmeringen van het vrije verkeer van goederen uit te schakelen die ten gevolge van verschillen in de nationale wetgeving zijn ontstaan. Dit heeft betrekking op nationale regelgeving op niet-geharmoniseerde terreinen, maar ook op nationale regelgeving op geharmoniseerde terreinen, indien de uitvoeringsbesluiten verder gaan dan de minimumvereisten van de communautaire richtlijnen, en deze overigens toch naleven.

²⁰ In deze wetgeving is voorzien in een “transparantiemechanisme” dat de Commissie en de lidstaten in de mogelijkheid stelt door een lidstaat voor hun inwerkingtreding ingediende ontwerpen van technische regelingen te controleren om na te gaan of zij eventueel inbreuken bevatten op de verdragen of nieuwe belemmeringen voor de interne markt vormen.

algemeen te verbeteren, door te zorgen voor een kosteneffectief nastreven van sociale en milieudoelstellingen en bij te dragen tot de verspreiding van optimale werkwijzen en expertise inzake betere regelgeving binnen de EU.

Door deze werkgroep van hoog niveau wil de Commissie de samenwerking met de lidstaten versterken door de nationale uitvoering van betere regelgeving te helpen stimuleren (meer bepaald door indicatoren van de kwaliteit van de regelgeving en intercollegiale toetsingen van de managementcapaciteiten inzake regelgeving in de lidstaten). Daardoor zal de kwaliteit van de tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving in de lidstaten worden verbeterd, bijvoorbeeld door gemeenschappelijk na te gaan in hoeverre de lidstaten de zgn. “vergulding” van de EU-wetgeving toepassen (de invoering tijdens de omzettingsprocedure van EU-wetgeving van maatregelen of procedures die niet automatisch door die wetgeving worden vereist). De groep zal de Commissie ook in de gelegenheid stellen bij het opstellen van nieuwe wetgeving gebruik te maken van kennis die bij de uitvoering van wetgeving is opgedaan.

De Commissie is voornemens in deze werkgroep de ontwikkeling te bespreken van een coherent geheel van **gemeenschappelijke indicatoren** als referentiepunt voor het toezicht op de vooruitgang van de **kwaliteit van de regelgevingscontext** zowel op EU-niveau als in de lidstaten. De Commissie zal de lidstaten aanmoedigen voor de komende jaren in hun nationale Lissabonprogramma's dergelijke indicatoren goed te keuren en doelstellingen en prioriteiten vast te stellen voor hun programma's voor betere regelgeving. In dit verband is de Commissie ook van plan samen te werken met de lidstaten om de vergelijkbaarheid en verenigbaarheid van de nationale programma's te bevorderen.

Daarnaast zal een ander netwerk worden opgericht om de Commissie te adviseren, onafhankelijk van de zo-even besproken werkgroep, en samengesteld uit deskundigen inzake betere regelgeving, m.i.v. academici en mensen uit de economische, sociale en milieusector. Dit netwerk zal de Commissie in staat stellen een beroep te doen op externe expertise en advies over technische kwesties. Het netwerk kan van geval tot geval om advies worden gevraagd inzake de wetenschappelijke deugdelijkheid van de voor specifieke effectbeoordelingen gekozen methode. Hierdoor kan de Commissie een zaakkundiger besluit nemen over vorm en reikwijdte van de effectbeoordeling.

Hieruit volgt dat deze groepen advies zullen verstrekken over algemene en methodekwesties, maar dat zij geen extra niveau vormen van systematisch onderzoek van individuele wetgevingsvoorstellen.

Elke commissaris zal een openbaar toegankelijk “venster” inzake betere regelgeving op de websites van zijn of haar diensten creëren. Hierdoor krijgen bedrijven, ngo's en burgers de kans om te wijzen op administratieve of bureaucratische problemen in de wetgeving die voor hun werkerrein van toepassing is en kan met deze adviezen rekening worden gehouden. Op de algemene website van de Commissie bevinden zich links naar deze vensters.

5. CONCLUSIE

Het efficiënte functioneren van markten en bedrijven is in het belang van de overheid, de bedrijven, de burgers en de sociale partners. Dit functioneren wordt in toenemende mate bepaald door de omringende regelgevende kaders. De Europese wetgeving beweegt zich op gebieden waar bevoegdheden gedeeld worden met de lidstaten (zoals de interne markt, het sociale en milieubeleid, de consumentenbescherming) of op gebieden waar de rol van Europa tegenover de nationale maatregelen eerder van coördinerende of aanvullende aard is (zoals het gezondheids- en industriebeleid). Om die reden moeten initiatieven tot betere regelgeving op alle administratieve niveaus worden gestimuleerd en hebben de lidstaten een belangrijke verantwoordelijkheid om betere regelgeving te bevorderen op gebieden waar het Europese concurrentievermogen op het spel staat.

Hiermee rekening houdend zal de Commissie:

- verzekeren dat toekomstige wetgevingsvoorstellen volledig worden geëvalueerd op alle mogelijke effecten;
- bij het Europees Parlement en de Raad ingediende voorstellen onderzoeken op hun effect op het concurrentievermogen en andere effecten en de passende besluiten treffen;
- een verdere vereenvoudiging van de EU-wetgeving voorstellen, rekening houdend met de mening van de belanghebbenden op basis van een voor oktober 2005 geplande mededeling;
- de lidstaten bij het ontwerpen van nieuwe nationale wetgeving (effectbeoordeling) aanzetten tot een verdere ontwikkeling van betere regelgeving op hun eigen niveau, door een vereenvoudiging van de bestaande nationale wetgeving en door een betere toepassing van EU-wetgeving op nationaal niveau;
- door het opzetten van een groep van nationale regelgevingsdeskundigen van hoog niveau de lidstaten betrekken bij advies aan de Commissie en de ontwikkeling van een gemeenschappelijke agenda voor betere regelgeving;
- websites inzake betere regelgeving creëren om de inbreng van de belanghebbenden mogelijk te maken;
- de intrinsieke kwaliteit van de effectbeoordeling van EU-wetgeving verbeteren door geval per geval een voorafgaande validering door externe wetenschappelijke deskundigen van de voor bepaalde effectbeoordelingen gebruikte methoden te verzekeren;
- de resultaten van de maatregelen van deze mededeling uiterlijk in 2007 evalueren.

ANNEXES

ANNEX 1

Overview of Better Regulation measures implemented at EU level

Over the last four years, the EU has launched a broad strategy to improve the regulatory environment and thus provide a more effective, efficient and transparent regulatory system for the benefit of citizens and reinforce competitiveness, growth and sustainable development.

First, the institutions have taken the steps necessary to comply with Declaration 39 adopted by the Heads of State and Government at the Intergovernmental Conference in Amsterdam in 1997. They adopted drafting guidance in the Inter-institutional Agreement of 22 December 1998 on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation. They have ensured that those guidelines are applied by taking the necessary internal organisation measures as required by Declaration 39. A practical guide on drafting has been made widely available in official languages to all those within and outside the institutions who are involved in the drafting process. Internal procedures in the Commission in particular have been reorganised to enable the staff of the Legal Service to improve the quality of proposed legislation at an early stage by checking its lawfulness and compliance with all the formal rules, by structuring the rules clearly and correctly and by revising the drafting. The Legal Service offers training in legislative drafting to the staff of other Commission departments and organises seminars to promote awareness of the need for good-quality legislation. Translation services also play a role in drafting original legislative texts, so as to ensure clear, unambiguous texts and coherent terminology.

On a broader point of view, guided by the reactions to the Commission's White paper on European Governance²¹, while bearing in mind the recommendations of the intergovernmental "Mandelkern Group"²², the Commission proposed in June 2002 a comprehensive Action Plan for 'simplifying and improving the regulatory environment'²³. This Action Plan was in line with the aim set out at the Gothenburg European Council that "policy-makers must identify likely spill-over – good and bad – onto other policy areas and take them into account. Careful assessment of the full effects of a policy proposal must include estimates of its economic, environmental and social impacts inside and outside the EU"²⁴. This Action Plan represents the most comprehensive and ambitious efforts yet in pursuit of these objectives.

To ensure high-quality new legislation, a new **Impact Assessment** system was introduced to integrate and replace all previous single-sector assessments, as un-integrated analyses had been found to have little effect on the quality of policy-making. It requires the Commission to systematically assess, on an equal basis, the likely economic (including competitiveness), environmental and social implications of its proposals and to highlight the potential trade-offs. This new impact assessment system aims at helping the Commission to improve the quality and transparency of its proposals and to identify balanced solutions consistent with Community policy objectives. The depth and scope of the assessment respects the **principle**

²¹ COM(2001) 727, 5.12.2001.

²² Adopted in November 2001. See <http://ue.eu.int/pressData/en/misc/DOC.68853.pdf>

²³ COM(2002) 278, 5.6.2002.

²⁴ A sustainable Europe for a better world, A European Union Strategy for Sustainable Development.

of proportionate analysis, i.e. more Impact Assessment resources will be allocated to those proposals that can be expected to have the most significant impacts. Transparency is ensured by the publication of the **Impact Assessment Roadmaps**, giving a preliminary indication of the main areas to be assessed and the planning of subsequent analyses. Instruments which provide an **alternative approach to legislation**, such as co-regulation and self-regulation, have to be considered when assessing options.

Since the system's introduction in early 2003, more than 50 extended Impact Assessments of proposals have been completed. In 2005, all initiatives in the Commission's Legislative and Work Programme²⁵ (around 100) will be accompanied by an impact assessment.

As an integral part of the impact assessment procedure, the Commission has also adopted²⁶ a set of "Minimum standards for **consultation** of interested parties". These minimum standards are intended to enhance transparency, to widen consultation practices and to ensure better information, participation and dialogue. The Commission has also adopted guidelines for collecting and using **expert advice** to provide effective expertise in developing policies and to ensure transparency as to how the Commission uses external advice²⁷.

The Commission took the initiative in early 2005 to launch a pilot phase with a view to developing a common approach to measure **administrative costs**. The results of the pilot phase are expected by the end of 2005. Once the results of the pilot phase have been assessed, the Commission will decide on whether and how to best integrate the approach into the impact assessment method and examine how it could help in process of simplification of existing legislation.

To streamline and simplify the regulatory environment, the Commission launched in 2003 an ambitious programme²⁸ to **up-date and simplify existing EU legislation**. This aims to reduce the substance of EU legislation as well as to reduce its volume (through consolidation, codification and removal of obsolete legislation) and to provide more reliable and user-friendly organisation and presentation of the *acquis*. Since February 2003, the Commission has presented 30 proposals with simplification impacts, 10 of which have been adopted, the remainder being still pending before the European Parliament and Council. The Prodi Commission's target of a 25% reduction in the volume of the Community *acquis* by 2005 has not been achieved, mainly because the codification programme has been delayed owing to translation bottlenecks in the new Member States. In recent years, the Commission carried out several rounds of **withdrawals of pending proposals** that were no longer topical (in 2004, about 100 pending proposals were withdrawn). During 2005-2009, the Commission intends to carry out such withdrawal exercises each year.

The Commission has also given priority to **improving transposition and application of EU law** by the Member States. In a Communication of 2002, it set out an action plan on working more proactively with the Member States to reduce the number and seriousness of cases.

²⁵ Acts that fall under the executive powers of the Commission (for instance competition decisions or acts whose scope is limited to the internal sphere of the Commission) are normally not subject to impact assessment.

²⁶ COM(2002) 704, 11.12.2002.

²⁷ COM(2002) 713, 11.12.2002: Communication on the collection and use of expertise; Principles and guidelines: "Improving the knowledge base for better policies".

²⁸ 'Updating and simplifying the Community *acquis*' – COM(2003) 71, 11.2.2003.

Recognising that better regulation requires an effort throughout the regulatory cycle, in December 2003 the European Parliament, the Council and the Commission concluded an **Inter-institutional Agreement on Better Law-making**. Its main elements are the improvement of inter-institutional coordination and transparency²⁹; common definitions³⁰ and agreed conditions of use for alternative instruments such as co-regulation and self-regulation; increased use of impact assessment in Community decision-making; and the commitment to set a binding time limit for the transposition of directives into national law³¹.

²⁹ The three institutions will reinforce their coordination through their respective annual legislative timetables with a view to reaching agreement on joint annual programming.

³⁰ The Interinstitutional Agreement on better lawmaking provides the following definitions: Co-regulation: "... the mechanism whereby a Community legislative act entrusts the attainment of the objectives defined by the legislative authority to parties which are recognised in the field (such as economic operators, the social partners, NGOs or associations)"; Self-regulation: "the possibility for economic operators, the social partners, NGOs or associations to adopt amongst themselves and for themselves common guidelines at European level (particularly codes of practices or sectoral agreements)". The rules on the functioning of the social dialogue (Articles 138 and 139 TEC) and standardisation according to the "New Approach" are not affected by this agreement.

³¹ Each directive should indicate a time limit which should be as short as possible and generally not exceed two years.

ANNEX 2

Broad assessment of Better Regulation implementation in Member States

Many Member States have launched various initiatives on regulatory reforms. Information available on these matters is mainly based on Member States' self-assessment and is somewhat partial; it therefore needs, to be complemented by independent and/or peer review evaluations. The table below comes from the *Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union*³² and shows that a large majority of Member States (20) have already developed some type of better regulation programme, which very often includes obligatory impact analysis of new legislation (14) and consultation of stakeholders (14). However, it is not clear to what extent these exercises are integrated assessments of economic, social and environmental impacts nor the extent to which they are pursued in practice rather than being 'paper' exercises. Moreover, there may be further initiatives taken by Member States not yet contemplated in the table.

In the ten new Member States, a joint EU-OECD project is currently under way: it is the SIGMA project (Support for Improvement in Governance and Management). The objective of the project is to promote and improve the development and implementation of better regulation practices in these countries. The project consists in a general peer review exercise designed to examine the institutional framework of the new Member States, to establish the state of introduction, development and practical use of better regulation practices and to identify potential problems and gaps. The peer reviews should be finished by the end of 2005.

³² Commission Staff Working Paper: Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union - SEC(2005) 167, 8.2.2005, p. 36.

Overview of measures in the area of Better Regulation and impact assessment³³

	Better regulation programme	Specific RIA policy	Obligatory RIA	Alternative instruments considered	Guidelines on RIA	Coordinating body for RIA	Consultation part of RIA	Formal consultation procedures	Direct stakeholder consultation	Tests of impact on small enterprises	Exemptions for SMEs	Total Y+(Y)
Belgium	(Y)	N.A.	(Y)	N.A.	(Y)	(Y)	N	(Y)	(Y)	(Y)	N	7
Czech Republic	Y	N.A.	N	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	(Y)	N	3
Denmark	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	10
Germany	Y	N.A.	N.A.	N.A.	Y	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N.A.	5
Estonia	N	N	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N	N	N.A.	Y	4
Greece	(Y)	(Y)	N	N	N	N	Y	N	N	N	N.A.	3
Spain	Y	(Y)	Y	Y	(Y)	(Y)	N	N	N	N	N.A.	6
France	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	0
Ireland	Y	N	N	(Y)	(Y)	N	(Y)	(Y)	N	N	N	5
Italy	(Y)	Y	N	(Y)	Y	(Y)	(Y)	N	Y	(Y)	N	8
Cyprus	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N.A.	0
Latvia	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	N	9
Lithuania	N.A.	Y	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N	N.A.	N.A.	4
Luxembourg	Y	N.A.	Y	Y	N.A.	Y	Y	Y	N	N	Y	7
Hungary	Y	(Y)	Y	N	N	Y	(Y)	(Y)	N	N	N	6
Malta	Y	N.A.	N.A.	N	N.A.	(Y)	N	N	Y	N	Y	4
Netherlands	Y	Y	N.A.	Y	Y	Y	N	N	Y	(Y)	Y	8
Austria	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	N.A.	N	8
Poland	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	(Y)	N	Y	10
Portugal	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	0
Slovenia	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	1
Slovakia	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	(Y)	N.A.	N	1
Finland	Y	Y	Y	Y	Y	(Y)	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	9
Sweden	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	9
United Kingdom	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	10
Total Y+(Y)	19	13	12	15	15	14	12	12	11	7	5	

Legend

Y	Measures exist	(Y)	Measures planned/ Available partially	N	No measures exist	N.A.	Information not available
----------	----------------	------------	--	----------	-------------------	-------------	---------------------------

³³

Commission Staff Working Paper: Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union - SEC(2005) 167, 8.2.2005, p. 36.