



Brussel, 2.10.2013
COM(2013) 685 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE EN HET COMITE
VAN DE REGIO'S**

Gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT): resultaten en volgende stappen

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's

Gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT): resultaten en volgende stappen

I. Inleiding

Regelgeving vormt een essentieel onderdeel van de moderne samenleving en goed bestuur. Regelgeving op EU-niveau voegt waarde toe op gebieden zoals concurrentie, handel en interne markt om een gelijk speelveld te vestigen waarin kansen worden gecreëerd voor bedrijven, werknemers en consumenten. Daarnaast beschermt regelgeving de gezondheid en veiligheid van burgers, consumenten en werknemers. EU-regelgeving leidt tot een gemeenschappelijk raamwerk door achtentwintig verschillende nationale wetgevingen te vervangen of in lijn te brengen. Zo kunnen de lidstaten van de EU samenwerken om de fundamentele rechten en vrijheden veilig te stellen, kansen te bieden die naar hun aard grensoverschrijdend zijn, zoals die welke worden geboden door het internet of arbeidsmobiliteit, en om te gaan met problemen die niet ophouden bij nationale grenzen, zoals onder andere klimaatverandering, milieuvervuiling, bedreigingen voor de gezondheid van dieren en planten. Het juridische en institutionele raamwerk, met de Commissie en het Europees Hof van Justitie die toezicht houden op de toepassing van de wetgeving, verzekert de lidstaten dat de EU-wetgeving op de juiste wijze wordt toegepast in de gehele EU. Tegelijkertijd wordt EU-regelgeving er vaak van beschuldigd te veel eisen toe te passen, zodat bedrijven, en dan in het bijzonder de kleinste bedrijven, worden verstikt¹.

In antwoord op die bezorgdheid heeft de Commissie de afgelopen jaren gezamenlijke pogingen gedaan om wetgeving te stroomlijnen en de regeldruk te verminderen. De Commissie heeft sinds 2005 660 initiatieven goedgekeurd die zijn gericht op vereenvoudiging, codificatie of herschikking². Er zijn meer dan 5.590 wetgevingshandelingen herroepen. Het Nieuwe Wetgevingskader voor producten omvatte een belangrijke vereenvoudiging van de regelgeving en de regeldruk voor bedrijven wordt op veel gebieden verminderd, zoals, om er maar enkele te noemen, landbouw, statistiek, gezondheid van planten en dieren, btw, vervoer, aanbesteding en jaarrekeningen. Bij het milieubeleid zijn er

¹ Zie ook: de resultaten van de meest recente Standaard Eurobarometer: 74 % van de Europeanen is van mening dat de EU teveel bureaucratie genereert.

(Vraag QA16.4 op pagina 59: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_anx_en.pdf)

² *Codificatie* is het proces waarbij een wetgevingshandeling en alle amendementen daarop worden ondergebracht in één nieuwe wetgevingshandeling. *Herschikking* lijkt op codificatie in die zin dat in één nieuwe wetgevingshandeling een wetgevingshandeling en alle amendementen daarop worden ondergebracht, maar, in tegenstelling tot bij codificatie, is er bij een herschikking sprake van nieuwe substantiële wijzigingen, aangezien er tijdens het opstellen van de herschikking amendementen worden aangebracht op de originele wetgevingshandeling. In beide gevallen doorloopt de nieuwe wetgevingshandeling het volledige wetgevingsproces en vervangt deze de te codificeren wetgeving.

kaderrichtlijnen vastgesteld voor water, lucht, industrie-emissies en afvalstoffen, waardoor het juridisch kader is vereenvoudigd, het aantal richtlijnen op elk gebied is verminderd en er flexibiliteit wordt geboden bij de tenuitvoerlegging. Richtlijnen op het gebied van de gezondheid en veiligheid op de werkvloer stellen de lidstaten in staat om flexibiliteit te bieden aan kleine ondernemingen.

De wijze waarop de Commissie tegenwoordig nieuwe regelgeving opstelt, is aanzienlijk gewijzigd. Effectbeoordelingen en raadpleging van belanghebbenden worden nu systematisch toegepast door de Commissie. De bureaucratie is verminderd met ruim een kwart meer dan de in het programma voor de vermindering van administratieve lasten opgenomen doelstelling. Van begin tot eind motiveren de beginselen en praktijken voor slimme regelgeving het optreden van de Commissie. Om het momentum te behouden, is er echter voortdurend behoefte aan nieuwe stimulansen. Slimme regelgeving is een voortdurend proces, niet een eenmalige handeling. Verzekeren dat EU-wetgeving ‘geschikt is voor het beoogde doel’ is van essentieel belang om Europa weer op de juiste weg te krijgen naar meer groei en banen. Daarom is de Commissie in december 2012 begonnen met een programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT - Regulatory Fitness and Performance Programme)³. Met REFIT geeft de Commissie blijk van haar voortdurende toewijding aan een eenvoudig, duidelijk, stabiel en voorspelbaar regelgevend kader voor bedrijven, werknemers en burgers. REFIT is een programma voor de herziening van alle EU-wetgeving om lasten, inconsistenties, hiaten of ineffectieve maatregelen te identificeren en de benodigde voorstellen te doen als follow-up voor de resultaten van de herziening.

In deze mededeling worden de resultaten van de screening uiteengezet die in augustus 2013 door de Commissie zijn bekendgemaakt⁴. Voorts wordt daarin uiteengezet waar de Commissie zal optreden en waar, in het belang van gezonde regelgeving, er is besloten dat er voorlopig nog geen optreden nodig is. Tevens worden de uitdagingen geformuleerd waarmee de eerste fase van de tenuitvoerlegging van REFIT is geconfronteerd en worden volgende stappen in het vooruitzicht gesteld. In de bijlage zijn de handelingen in het kader van gezonde regelgeving opgenomen die ten uitvoer worden gelegd of die worden voorgesteld aan de medewetgevers.

³ COM(2012) 746 final.

⁴ COM(2013) 401 final.

II. Screeningresultaten van REFIT

Uit de screening is gebleken dat de Commissie de afgelopen jaren veel heeft gedaan om haar wetgeving geschikt te maken voor het beoogde doel, eenvoudiger te maken en de kosten ervan te verminderen. Sommige initiatieven zijn al van kracht, terwijl andere bij de medewetgever klaarliggen voor goedkeuring. Uit de screening zijn ook gebieden naar voren gekomen waar nadere herziening van de wetgeving (consolidatie, vereenvoudiging) noodzakelijk is en gebieden waar nadere analyse (evaluatie en ‘geschiktheidscontroles’) nodig is ter voorbereiding van de herziening van regelgeving.

1. Voortgang en resultaten tot nu toe

Uit de resultaten komt duidelijk naar voren dat de beginselen van slimme regelgeving zijn opgenomen in de beleidsontwikkeling op alle beleidsgebieden en dat hulpmiddelen voor slimme regelgeving (effectbeoordeling, belanghebbendenraadpleging en evaluatie) op consistente wijze op alle beleidsgebieden worden toegepast.

De hulpmiddelen van slimme regelgeving vormen een integraal onderdeel van de beleidscyclus. Tegenwoordig worden bijna alle Commissievoorstellen waarvan het waarschijnlijk is dat zij aanzienlijke invloed zullen hebben, begeleid door een effectbeoordeling en er wordt steeds meer aandacht besteed aan ex-post beleidsevaluatie.⁵ De Commissie heeft in de periode 2010-2012 340 openbare raadplegingen en een aantal raadplegingen van sociale partners gehouden om de mening van burgers, sociale partners en andere belanghebbenden te krijgen in de bedrijfs- en burgermaatschappij en om hun opmerkingen mee te nemen in het proces van ontwikkeling en herziening van beleid.⁶

De afgelopen tien jaar is de Commissie begonnen aan grote beleidshervormingen, die onder andere gericht zijn op aanzienlijke vereenvoudiging en vermindering van de regeldruk. Enkele voorbeelden worden hieronder uiteengezet.

De Dienstenrichtlijn heeft wijzigingen in de nationale wetgeving teweeggebracht om honderden discriminatoire, ongerechtvaardigde of onevenredige nationale vereisten te elimineren. Vergunningsstelsels werden vereenvoudigd in belangrijke dienstensectoren, zoals handel, gereguleerde beroepen, bouw, toerisme, enz. De Commissie werkt samen met de

⁵ 29 % van de gescreende regelgeving is geëvalueerd, 13 % wordt momenteel geëvalueerd en 19 % wordt binnenkort geëvalueerd.

⁶ Het effectbeoordelingssysteem van de Commissie wordt breed erkend vanwege zijn kwaliteit. [zie bv.: OESO, 2011: ‘Sustainability in Impact Assessments — A review of Impact Assessment Systems in selected OECD Countries and the European Commission’; Europees Parlement, 2011: ‘Comparative study on the purpose, scope and procedures of impact assessments carried out in the Member States of the EU’; CEPS/Universiteit van Exeter, 2012: ‘Regulatory Quality in the European Commission and the UK: Old questions and new findings’; Speciaal verslag van de Europese Rekenkamer nr. 3/2010: ‘Effectbeoordelingen in de EU-instellingen: ondersteunen zij de besluitvorming?’]

lidstaten om belemmeringen weg te nemen voor grensoverschrijdende dienstverlening om een ambitieuze tenuitvoerlegging te verzekeren, zoals bepaald in een mededeling uit 2012.⁷ Daarnaast zet de Commissie haar inspanningen voort met betrekking tot de activiteiten van gereguleerde beroepen, met het oog op de verbetering van de vrijheid van vestiging in die sector.⁸

Het pakket voor octrooihervorming, waarin eenheidsoctrooibeschermtng wordt geregeld en een gemeenschappelijk octrooigerecht wordt opgericht, zorgt voor aanzienlijke voordelen en besparingen. De administratieve kosten voor het verlenen van een eenheidsoctrooi dat in bijna alle lidstaten wordt beschermd, worden tot wel 80 % verlaagd. Het bestaan van een gemeenschappelijk octrooigerecht houdt in dat ondernemingen de huidige situatie kunnen vermijden, waarin een procedure aanhangig wordt gemaakt bij meerdere fora in verschillende lidstaten.

Het Schengen-akkoord voor grenzen en visa heeft handel en reizen aanzienlijk vereenvoudigd, door een gebied zonder binnengrenzen te creëren, waar burgers, zakenlui en toeristen vrij kunnen circuleren zonder dat zij langs grenscontroles hoeven. Sinds 1985 is het gebied langzaam gegroeid en omvat nu bijna alle EU-landen en een aantal geassocieerde niet-EU-landen.

Op het gebied van handel en industrie zijn dankzij, bijvoorbeeld, nieuwe verordeningen betreffende voertuigen voor land- en bosbouw, voertuigen met lichte motoren en metrologie respectievelijk 24, 15 en 8 verordeningen ingetrokken.

Op milieugebied is met de kaderrichtlijn water het aantal watterrichtlijnen teruggebracht van 18 naar 9. Tevens zijn verslagleggingsvereisten vereenvoudigd en verminderd, evenals het waterinformatiesysteem voor Europa (WISE). De richtlijn inzake industriële emissies uit 2010 is een grote consolidatie-inspanning geweest, waarbij zeven sectorale richtlijnen zijn ingetrokken. De nieuwe richtlijn vermindert de administratieve lasten met ongeveer dertig miljoen euro per jaar, door middel van gecombineerde vergunningverlening en twee miljoen euro per jaar door gestroomlijnde verslaglegging en toezicht.

De Commissie is begonnen met een ambitieus actieprogramma om bureaucratie te verminderen. Tussen 2007 en 2012 is met het programma tot beperking van administratieve lasten een daling bewerkstelligd van 25% van de lasten op 13 prioriteitsgebieden, wat gelijkstaat aan besparingen van 30,8 miljard euro, met een verdere 5 miljard euro waarvan de

⁷ Richtlijn 2006/123/EG.

⁸ Mededeling van de Commissie betreffende toegang tot gereguleerde beroepen en ter begeleiding van het werkdocument van de Commissie betreffende de resultaten van de collegiale toetsing betreffende de rechtsvorm, aandeelhouders- en tariefvereisten, 2 oktober 2013.

wetgeving momenteel ter goedkeuring bij de medewetgever ligt⁹. De Commissie heeft zelf het doel voorbijgestreefd door voorstellen naar voren te brengen met een mogelijke lastenverlichting van bijna 41 miljard euro (33 %). Een deel van deze mogelijke besparingen, geraamd op meer dan drie miljard euro, is verloren gegaan tijdens het wetgevingsproces, aangezien de voorstellen van de Commissie zijn gewijzigd. Het bevorderen van elektronisch factureren op gebied van btw evenals uitzonderingen of speciale regelingen voor kmo's op de gebieden boekhouding, elektronische afvalstoffen en handelsstatistieken binnen de EU behoorden tot de belangrijkste resultaten van het programma. Uit hoofde van REFIT onderzoekt de Commissie samen met de lidstaten of deze besparingen daadwerkelijk volledig zijn gerealiseerd door de ondernemingen. Op die manier kan de Commissie het best zien hoe bureaucratie verder verminderd kan worden.

De btw-richtlijn betreffende facturering verminderde de bureaucratie aanzienlijk, door elektronische facturen op dezelfde manier te behandelen als papieren facturen. In het communautair douanewetboek is ook de tenuitvoerlegging opgenomen van nieuwe elektronische procedures.

De top tien-raadpleging over de meest belastende EU-wetgevingshandelingen voor kmo's heeft de prioriteiten van kmo's op de agenda voor gezonde regelgeving van de EU gezet. Er zijn follow-upacties geïdentificeerd die direct ingaan op de zorgen die kmo's hebben geuit.¹⁰

Centraal binnen REFIT staat het optreden om de regeldruk op kmo's te verminderen.¹¹ De Commissie heeft haar mededeling betreffende de follow-up van de top tien-raadpleging van kmo's op 18 juni aangenomen. De EU-wetgeving die op basis van de resultaten van die raadpleging de meeste lasten oplevert, heeft betrekking op de volgende gebieden: chemische stoffen (REACH); btw-beheer; veiligheid van consumentenproducten; gezondheid en veiligheid op de werkvloer; de mogelijkheden voor gekwalificeerde professionals om in de hele EU te werken; het vervoer en de behandeling van afvalstoffen zonder het milieu te beschadigen; toegang tot grote openbare aanbestedingsmarkten; wegvervoer van goederen en de richtlijn betreffende gegevensbescherming.

⁹ Dit omvatte bv. verlaagde inspectiekosten voor het op de markt brengen van groenten en fruit (970 miljoen EUR), vrijstelling van micro-ondernemingen van de accountingrichtlijnen en verdere modernisering van het algehele stelsel (6.471 miljoen EUR), vereenvoudiging van wijzigingen van verslaglegging voor geneesmiddelen, geneesmiddelenbewaking en toepassingen voor klinische tests (368 miljoen EUR), vermindering van de statistiekvereisten voor handel binnen de EU, landbouw, industriële productie, enz. (330 miljoen EUR), elektronische btw-facturering, vereenvoudigde teruggaven, 'one-stop-shop', speciale regelingen voor kmo's en verkoop op afstand (26.000 miljoen EUR). Deze voorbeelden verwijzen naar de geschatte lasten op basis van het Commissie-voorstel.

¹⁰ Zie de follow-up van de Commissie op de top tien-raadpleging van kmo's betreffende EU-regelgeving in COM(2013) 446 final en SWD(2013) 401 final.

¹¹ Zie ook COM(2011) 803 en COM(2013) 122.

Voor zes wetgevingsmaatregelen die in de top tien zijn geïdentificeerd, heeft de Commissie aan het Parlement en de Raad al voorstellen gedaan voor vereenvoudiging. Deze omvatten vereenvoudigingen voor kmo's met betrekking tot gegevensbescherming, het uitzenden van werknemers, de veiligheid van consumentenproducten, openbare aanbestedingen, professionele kwalificaties en opnameapparatuur (tachograaf) in wegvervoer. Naar verwachting worden dit jaar nog twee voorstellen ingediend (betreffende een standaard btw-aangifte ter vergemakkelijking van de naleving door bedrijven met activiteiten in meerdere lidstaten en van inspecties en controles op de overbrenging van afvalstoffen). De Commissie hoopt dat deze snel zullen worden goedgekeurd.

Andere wijzigingen worden aangebracht in het huidige juridische kader. Zo zijn bijvoorbeeld kosten uit hoofde van REACH voor kmo's verlaagd met 35-95 % voor middelgrote, kleine en micro-ondernemingen en is er een kmo-ambassadeur aangewezen door het Europees Agentschap voor chemische stoffen.

2. Voorstellen volgens de medewetgevingsprocedure

Er liggen belangrijke wetgevingsinitiatieven voor vereenvoudiging en lastenvermindering voor bedrijven bij de medewetgever. Er zijn momenteel 21 voorstellen voor vereenvoudiging en lastenverlichting in behandeling in het wetgevingsproces. Deze omvatten voorstellen op het gebied van de gezondheid van planten en dieren, landbouwsubsidies voor kleine boeren, veiligheid van consumentenproducten en markttoezicht, overheidsopdrachten, de gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB), klinische proeven met geneesmiddelen, pakketreizen, vakanties en uitstapjes en het wegvervoer (tachograaf).

Met de voorgestelde herziening van de richtlijn betreffende klinische proeven wordt één set aan regels gecreëerd: sponsoren dienen een aanvraag in via één portaal en dienen één documentatieset in ('one-stop-shop').

Commissievoorstellen betreffende de gezondheid van dieren, de gezondheid van planten, teeltmateriaal en officiële controles leiden respectievelijk tot de intrekking van 37, 7, 12 en 10 wetgevingshandelingen. Dit leidt tot een flexibeler kader en biedt nieuwe kansen voor de vermindering van bureaucratie, bv. door het afschaffen van dubbele kennisgeving aan de EU en internationale organisaties van ziekten, handel binnen de EU van bepaalde dieren en producten zonder certificaten, vrijwillige mechanismen voor grotere biologische beveiliging op boerderijen ter voorkoming van de verspreiding van ziekten, overdracht van de verantwoordelijkheid voor de registratie van soorten en plantpaspoorten voor de particuliere sector en verbeterde op risico gebaseerde prioritering van officiële controles.

Het voorstel van de Commissie betreffende een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting is gericht op de introductie van een optioneel systeem met een gemeenschappelijke set aan regels in de EU voor de berekening

van de heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting voor bedrijven die op de interne markt actief zijn. Het systeem biedt grensoverschrijdende vennootschappen de mogelijkheid om één geconsolideerde belastingaangifte in te dienen bij één instantie voor hun activiteiten binnen de EU. De schatting is dat de huidige kosten voor naleving met 7 % kunnen worden verminderd en dat de CCCTB ondernemingen 750 miljoen euro kan besparen aan kosten voor naleving en 1 miljard euro aan lagere kosten om grensoverschrijdend uit te breiden.

De Commissie heeft in december 2011 een herziening voorgesteld van de regeling voor overheidsopdrachten. Enkele van de voorgestelde wijzigingen hebben direct invloed op de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten, waaronder concessies. De herziening omvat bepalingen die de acceptatie verplichten van zelf opgestelde verklaringen ten behoeve van de selectie (alleen de inschrijver aan wie de opdracht wordt gegund moet de volledige documentatie overleggen) en een bepaling die de aanbestedende diensten verplicht evenredige selectiecriteria toe te passen voor de verificatie van de financiële status van inschrijvers. In het voorstel van de Commissie wordt voorzien in een geleidelijke overgang naar elektronische aanbesteding. Bedrijven kunnen dan online aanbestedingsmogelijkheden inzien en hun offertes elektronisch indienen, waardoor het proces wordt vereenvoudigd en de transparantie vergroot. Met betrekking tot het voorstel over de tachograaf in het wegvervoer, hebben het Parlement en de Raad overeenstemming bereikt en de verwachting is dat het voorstel betreffende overheidsopdrachten binnenkort wordt aangenomen.

3. Nieuwe initiatieven en voorbereiding van de volgende ronde herzieningen van de regelgeving

Uit de screening is tegelijkertijd gebleken dat de mogelijkheden voor vereenvoudiging en lastenverlichting nog niet alle zijn benut. Nader optreden om te verzekeren dat EU-regelgeving 'geschikt is voor het beoogde doel' wordt uitgevoerd door de vereenvoudiging en/of consolidatie van bestaande wetgeving en er zijn, voor zover relevant en in reactie op aanbevelingen gedaan bij de evaluatie voor nadere lastenverlichting, 23 nieuwe wetgevingsinitiatieven voor vereenvoudiging en voor lastenverlichting in kaart gebracht en opgenomen in de bijlage. Het gaat onder meer om:

- Wijzigingen en consolidatie: Er wordt aandacht besteed aan de consolidatie van drie richtlijnen betreffende informatieverstrekking aan en raadpleging van werknemers (in navolging van een gezondheidstest) en afhankelijk van de resultaten van de raadpleging van de sociale partners. Een aantal bestaande verordeningen betreffende statistieken wordt opgenomen in één kaderverordening betreffende bedrijfsstatistiek. 8 richtlijnen op het gebied van ondernemingsrecht worden gecodificeerd in één richtlijn. Er wordt een standaard btw-aangifte in alle lidstaten voorgesteld. 11 zoötechnische wetgevingsmaatregelen worden herschikt en 26 verordeningen betreffende de handel worden gecodificeerd.
- Evaluaties en geschiktheidscontroles: Een van de belangrijkste resultaten van de screening was de identificatie van gebieden die beoordeeld moeten worden om de

regeldruk beter te identificeren, zodat kan worden voldaan aan beleidsdoelstellingen van de EU tegen zo laag mogelijke kosten en om de voordelen van EU-regelgeving op de beste wijze te bereiken. Er zijn nog zestien van dergelijke evaluaties en geschiktheidscontroles bezig en deze zijn opgenomen in de bijlage. Ter voorbereiding op toekomstige wetgevingsinitiatieven voor lastenverlichting, worden er in 2013 en 2014 31 evaluaties, geschiktheidscontroles en andere onderzoeken gestart. Dit omvat zeven nieuwe gezondheidstests voor wetgeving betreffende de meest relevante chemische stoffen die niet onder REACH vallen, Natura 2000¹², het Ecolabel van de EU, EMAS, legale migratie, consumentenrechten en advertenties en de algemene levensmiddelenwetgeving. Evaluaties die zijn gericht op gezonde regelgeving, worden voornamelijk gepland op de gebieden gezondheid en veiligheid op het werk, privacy en de richtlijn betreffende elektronische communicatie, de verordening betreffende fusies, de richtlijn betreffende uitzendkrachten, de machinerichtlijn, de beoordeling en het beheer van omgevingsgeluid, oplossingen voor overheidsopdrachten en accijnsregelingen. De Commissie is tevens bezig met het plannen van de evaluatie van de samenhang van de nieuwe reeks EU-regelgeving in de financiële dienstensector. Er wordt nog steeds gewerkt aan de vaststelling en tenuitvoerlegging van de vereisten voor de veiligheid van het luchtverkeer voor de niet-commerciële sector. Tot eind 2014 zal de Commissie 47 evaluaties, geschiktheidscontroles en andere verslagen uitvoeren met het oog op lastenverlichting. Er vinden bijzondere inspanningen plaats op het gebied van milieu (12 initiatieven), bedrijven en industrie (8 initiatieven) en werkgelegenheid (5 initiatieven).

Het volledige acquis betreffende de veiligheid en gezondheid van de werknemers op het werk (Richtlijn 89/391/EEG en de 23 gerelateerde richtlijnen) wordt momenteel volledig geëvalueerd en deze evaluatie omvat specifieke raadplegingen van sociale partners (vakbonden en werkgeversorganisaties), met inbegrip van organisaties die kmo's vertegenwoordigen. De conclusies van deze ex-post-evaluatie zijn voor het eind van 2015 beschikbaar. De lidstaten dragen tegen december 2013 bij aan deze evaluatie met tenuitvoerleggingsverslagen.

De Commissie voert een herziening uit van het afvalstoffenbeleid en de afvalstoffenwetgeving van de EU overeenkomstig REFIT moet in 2014 zijn voltooid. Begin 2014 houdt de Commissie een workshop om de zorgen te bespreken die kmo's hebben geuit met betrekking tot de afvalstoffenwetgeving van de EU. De Commissie werkt ook samen met de lidstaten en belanghebbenden voor praktische begeleiding en raadgevend optreden. De Commissie zal

¹² Richtlijnen 92/43/EG en 2009/147/EG. Deze gezondheidstest wordt georganiseerd als begeleiding bij de krachtens de wetgeving vereiste evaluatie, met eerbiediging van de in die richtlijnen gestelde termijnen.

*actie ondernemen om de deelname van kmo's aan het Europees Platform voor efficiënt hulpbronnengebruik te vergroten.*¹³

4. Intrekkingen en herroepingen

Bij de screening zijn ook zes gebieden geïdentificeerd waar voorbereidende werkzaamheden aan de gang zijn, maar waarvoor de Commissie heeft besloten geen voorstellen in te dienen. Dit omvat initiatieven op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk voor kappers, stoornissen in het voortbewegingsapparaat en schermweergaven, meeroken en kankerverwekkende en mutagene stoffen (waar op sommige gebieden evaluaties worden uitgevoerd)¹⁴.

Er is ook wetgeving die niet langer noodzakelijk is, gelet op de ontwikkelingen, en waarbij de Commissie voornemens is de intrekking ervan voor te stellen. Er staan negen voorstellen gepland om wetgeving in te trekken. Deze voorstellen hebben betrekking op de bevordering van schone en energie-efficiënte wegvoertuigen, de levering van ruwe olie en petroleumproducten, de indeling, verpakking en etikettering van gevaarlijke preparaten en staalstatistieken. Daarnaast zijn er een aantal voorstellen waarvoor de Commissie de intrekking zal voorstellen. Zeven voorstellen die in deze categorie zijn geïdentificeerd, omvatten de toegang tot justitie op milieugebied¹⁵, een richtlijn ter vereenvoudiging van btw-verplichtingen, een voorstel over een statuut van een Europese besloten vennootschap¹⁶, de verordening betreffende staalstatistieken en het uitrusten van vrachtwagens met spiegels.

III. Reageren op de uitdagingen van gezonde regelgeving: nieuw horizontaal optreden

De screening was van cruciaal belang voor de identificatie van specifiek wetgevend en voorbereidend optreden. Ook werden er vele uitdagingen vastgesteld op weg naar gezonde regelgeving waarvoor een nieuwe manier van denken nodig is voor de horizontale aanpak van gezonde regelgeving. Hierbij zijn alle EU-instellingen en de lidstaten betrokken en voor het

¹³ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/

¹⁴ In gevallen waarin de sociale partners instemmen met de noodzaak van wetgeving, is de Commissie verplicht om de overeenkomsten te beoordelen en de sociale partners te informeren over haar beslissing. De Commissie gaat door met haar beoordeling van de overeenkomst met de sociale partners betreffende de bescherming van veiligheid en gezondheid in de kapperssector. Tijdens haar huidige mandaat dient de Commissie geen voorstel in voor de wettelijke tenuitvoerlegging van deze overeenkomst.

¹⁵ De Commissie zal nagaan of er andere manieren zijn om haar verplichtingen namens het Verdrag van Aarhus na te komen en voert een effectbeoordeling uit in afwachting van een beslissing van het EHJ.

¹⁶ De Commissie overweegt de indiening van een nieuw voorstel.

vinden van oplossingen zijn gezamenlijke inspanningen noodzakelijk. De uitdagingen omvatten:

1. Werken binnen het wettelijk kader

Gezien het feit dat het wetgevingsproces in de EU langdurig is en dat belanghebbenden de voorkeur geven aan stabiliteit in de regelgeving in plaats van regelmatige wetgevingsherzieningen, is het noodzakelijk om de mogelijkheden voor lastenverlichting zonder de wetgeving te wijzigen volledig te verkennen. Hoewel de regeldruk nu systematisch wordt geschat in effectbeoordelingen, is het van belang te kijken naar de administratieve vereisten (bv. verslagen, vergunningen, inspecties en kosten) op het moment van tenuitvoerlegging door de lidstaten en deze lasten waar mogelijk te verlichten. Er kan ook meer worden gedaan om de nuttige informatie van regelgeving (zowel op EU- als op nationaal niveau) eenvoudiger beschikbaar te maken.

De Commissie zal bijvoorbeeld bij verslaglegging systematisch de aard, omvang en frequentie van wettelijke verplichtingen nagaan, ook in uitvoeringswetgeving, en deze regelmatig herzien om de mogelijkheden voor vermindering te identificeren. De lidstaten worden opgeroepen om bij te dragen aan het initiatief door informatie te verstekken over de manier waarop zij de set verslagleggingsvereisten nationaal hebben omgez't. Er is reeds een vergaand pilotproject op het gebied van de behandeling van stedelijk afvalwater¹⁷ gaande op EU- en nationaal niveau. Deze werkzaamheden worden voortgezet in 2014 en het voorbeeld wordt op passende wijze uitgebreid naar andere sectoren. Er wordt voortgebouwd op gelijksoortige wijzigingen van de verslaglegging in wetgeving betreffende water, luchtkwaliteit en natuur.

In lijn met het recent aangenomen actieplan voor Uw Europa¹⁸ ontwikkelt de Commissie, in samenwerking met de lidstaten, het portaal Uw Europa verder tot één portaal voor alle informatie die kmo's en burgers nodig hebben met betrekking tot hun rechten en kansen op de interne markt. De doelstelling is de verbetering van de informatieverstrekking en in het bijzonder de links te verbeteren met de op de nationale portalen beschikbare inhoud. Daarnaast zal de Commissie het gebruik van online informatie op andere gebieden, zoals de btw, stimuleren.

¹⁷ De proef tot oprichting van een gestructureerd tenuitvoerleggings- en informatiekader voor de richtlijn betreffende de behandeling van stedelijk afvalwater is gericht op de vermindering van verslagleggingsverplichtingen terwijl de transparantie wordt verhoogd over de status van de tenuitvoerlegging en de realtime toegang van burgers tot milieugegevens.

¹⁸ Mededeling van de Commissie: 'Het beter uitrusten van ondernemingen en burgers in het kader van de interne markt: Een actieplan voor het versterken van Uw Europa in samenwerking met de lidstaten', COM(2013) 636 final van 17/9/2013.

Verder is er meer inspanning nodig om met de lidstaten samen te werken aan de voorbereiding van de tenuitvoerlegging. In de toekomst moet een voorstel van de Commissie vergezeld gaan, samen met het tenuitvoerleggingsplan, van een evaluatiekader met daarin de doelstellingen van en de indicatoren voor de maatregel en de voorgestelde programma's voor de monitoring en evaluatie van de prestaties van de maatregel. De Commissie werkt reeds samen met de lidstaten tijdens de omzettingfase om het delen van beste praktijken en andere maatregelen die zijn opgenomen in de tenuitvoerleggingsplannen te faciliteren. Het is voor de lidstaten van belang om de benodigde capaciteiten op te bouwen om toezicht te houden op de tenuitvoerlegging. De Commissie is bereid te assisteren bij dit proces.

De Commissie zal specifiek optreden om de tenuitvoerlegging van nieuwe verplichtingen te faciliteren, in het bijzonder op de gebieden die van bijzonder belang zijn voor kmo's. Zo biedt bijvoorbeeld een succesvol initiatief op het gebied van voedsel- en voedselveiligheid en de gezondheid en het welzijn van dieren, genaamd 'Beter opleiding voor veilig voedsel', op systematische wijze een opleiding aan ambtenaren van de lidstaten over de belangrijkste elementen van nieuwe wetgeving en de praktische manieren om deze beter en eenvoudiger ten uitvoer te leggen. Aangezien het initiatief is gebaseerd op het beginsel van 'Train de trainer', verzorgen de ambtenaren op hun beurt de verdere opleiding van belanghebbenden, zodat de gunstige effecten worden versterkt. Een ander voorbeeld is het proces dat in 2015 zal worden opgezet om kmo's bij te staan en te reageren op hun zorgen bij de toepassing van EU-regelgeving betreffende de verstrekking van informatie over levensmiddelen aan consumenten, waarbij alle relevante informatie beschikbaar wordt gesteld. Een soortgelijke aanpak kan worden toegepast op het in de handel brengen van homeopathische producten en traditionele kruidengeneesmiddelen.

De Commissie onderneemt tevens actie naar aanleiding van suggesties die door kmo's zijn gedaan in het kader van de top tien-raadpleging¹⁹. Deze omvatten bv. het opstellen van richtsnoeren met betrekking tot materialen die in contact komen met levensmiddelen²⁰ en kmo-tests bij de effectbeoordelingen van de implementatieregels met betrekking tot de informatieverstrekking over levensmiddelen aan consumenten²¹.

Wanneer een wijziging van de wetgeving noodzakelijk is, kan de mogelijkheid van de introductie van procedures voor snelle maatregelen worden verkend met het Parlement en de Raad om snel te kunnen handelen. Er moet daarnaast met de medewetgever worden gesproken over het verkennen van manieren om het wetgevingsproces te moderniseren, waarbij meer gebruik wordt gemaakt van geconsolideerde teksten tijdens het

¹⁹ Deze acties worden in detail beschreven bij het beleidsgebied in SWD(2013) 401 final.

²⁰ Verordening (EG) nr. 1935/2004.

²¹ Verordening (EU) nr. 1169/2011.

vaststellingsproces voor wetgevingshandelingen.²² Zo zou de omvang van en het aantal wetgevingsakten worden verminderd, het acquis worden vereenvoudigd en de toegang tot het recht worden verbeterd.

De Commissie zet de besprekingen met het Europees Parlement en de Raad voort met het oog op het gebruik van geconsolideerde teksten als doeltreffende manier om de omvang van het acquis te verminderen.

2. Striktheid bij de beoordeling van regelgeving

Uit de screening is gebleken dat de evaluaties zich niet altijd met voldoende striktheid richten op aspecten van gezonde regelgeving. Er bestaat een neiging om de voorkeur te geven aan de status-quo wanneer het aankomt op de beoordeling van de gezondheid van regelgeving. Er moet meer aandacht worden geschonken aan de vraag of de doelstellingen op de meest efficiënte en doeltreffende manier zijn gehaald. Hiervoor is meer striktheid nodig bij de beoordeling van voordelen, kosten en lasten en het vragen om de mening van belanghebbenden.

Dit is een uitdaging. Er bestaan methodologische moeilijkheden met betrekking tot de beoordeling van kosten en voordelen en de cumulatieve effecten van regelgeving. Het is moeilijk om de kosten en voordelen van regelgeving volledig te berekenen en tevens rekening te houden met een veelheid aan effecten van regelgeving die elkaar kunnen versterken, tegenwerken of tegenspreken. Op dit gebied zijn meer werkzaamheden nodig, waaronder een nadere samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten die soortgelijke uitdagingen tegenkomen bij hun evaluatiepraktijken.

Om de cumulatieve kosten te identificeren, beoordelen en waar mogelijk te kwantificeren die verband houden met de naleving van EU-wetgeving, heeft de Commissie in 2012 een beoordeling uitgevoerd van de cumulatieve kosten van de regeldruk op de staal- en aluminiumsectoren. In deze beoordeling is rekening gehouden met alle kosten die door de betreffende sector worden gedragen bij de evaluatie van de werkelijke kostengevolgen van EU-wetgeving.

De toegang tot gegevens over kosten en voordelen is een probleem: de werkelijke kosten/voordelen die verband hielden met de tenuitvoerlegging hingen af van de keuzen die de lidstaten maakten bij de omzetting van EU-wetgeving. Er moet worden samengewerkt om prioriteitsgebieden te identificeren waar de aanzienlijke inspanning voor het verzamelen van dergelijke gegevens gerechtvaardigd is.

²² Momenteel worden voorstellen voor amendementen aangenomen als amendement op bestaande wetgeving en worden geconsolideerde versies na de vaststelling ontwikkeld in alle talen. Er wordt gesproken over vereenvoudiging van dit proces door reeds geconsolideerde teksten te gebruiken tijdens het vaststellingsproces.

Tot slot moet er meer aandacht worden besteed aan de conformiteitsbeoordeling van de omgezette nationale wetgeving met het EU-recht. Dit moet het beginpunt vormen voor een evaluatie. Verder moeten signalen afkomstig van de toepassing van de wetgeving worden beoordeeld tijdens het evaluatieproces.²³

De Commissie zal: haar evaluatiekader herzien en versterken, met inbegrip van het vaststellen van minimumvereisten voor de frequentie en de omvang van evaluaties²⁴; de deelname van belanghebbenden versterken bij evaluatie en effectbeoordeling en belanghebbenden direct raadplegen om gebieden voor evaluatie te identificeren, voortbouwend op de ervaring van de top tien-raadpleging; verzekeren dat er kruisbestuiving plaatsvindt tussen beleidsgebieden als gevolg van de input van diverse belanghebbenden; verzekeren dat bij de evaluaties wordt gekeken naar hoe en in welke mate aan de doelstellingen van een interventie is voldaan met als referentie een formeel doel en de verwachtingen/voorspellingen die zijn uiteengezet in de begeleidende effectbeoordeling (indien beschikbaar en nog steeds relevant na aanzienlijke wijzigingen door de wetgever). Terugkerende problemen bij de toepassing van wetgeving (zoals bijvoorbeeld blijkt uit klachten of jurisprudentie) moeten onderdeel uitmaken van het evaluatieproces. De Raad voor effectbeoordeling bespreekt systematisch het gebruik van evaluatieresultaten bij haar kwaliteitsbeoordelingen. Effectbeoordelingen omvatten een gestandaardiseerde samenvatting van twee pagina's om snel de belangrijkste resultaten van de effectbeoordeling te kunnen identificeren, waaronder de geraamde voordelen en kosten.

In het kader van het programma ter vermindering van de administratieve lasten (ABR+) wordt geïdentificeerd hoe de geplande verminderingen daadwerkelijk hebben uitgekapt. De lidstaten en belanghebbenden verzamelen kwantitatieve gegevens en wisselen beste praktijken uit over de daadwerkelijke vermindering van de regeldruk op het niveau van de tenuitvoerlegging in twaalf prioritaire acties. Dit proces moet de verdere ontwikkeling van methodologieën en praktijken helpen bij de beoordeling van de kosten en voordelen van regelgeving.

3. Verankering van de gezonde regelgeving in de besluitvormingscyclus

Slimme regelgeving is een manier van werken, geen eenmalig initiatief. Deze manier van werken moet nauw worden geïntegreerd in het werkprogramma van de Commissie en de strategische planningscyclus (beheersplannen, jaarlijkse activiteitenverslagen). Het in het kader van het REFIT-programma gescreende acquis is momenteel tot 42 % gedekt door evaluaties met nog eens 19 % in de planning. Dit percentage moet worden verhoogd om het mogelijk te maken de evaluaties op de juiste wijze in te voeren in het maken van beleid en om

²³ De hulpmiddelen van de Commissie in de vorm van Solvit en Uw Europa – Advies, beschikken over databases met gevallen die nuttig bewijs kunnen leveren.

²⁴ Er wordt begin 2014 actie ondernomen in het kader van de herziening van richtsnoeren voor evaluaties en effectbeoordelingen.

zwakke punten in de regelgeving op tijd te detecteren. Daarnaast is de programmering van evaluaties nog niet volledig geharmoniseerd met andere belangrijke elementen van de regelgevingscyclus.

De Commissie identificeert alle wetgevingsinitiatieven in het kader van REFIT, waaronder intrekkingen, herroepingen en consolidaties in haar jaarlijkse werkprogramma. Vanaf 2014 programmeert de Commissie haar evaluaties binnen het REFIT-programma en wordt het jaarlijkse evaluatieplan als bijlage gevoegd bij het werkprogramma van de Commissie. De Commissie voert gezondheidstests uit op alle belangrijke gebieden van regelgeving.²⁵ Dankzij de regelmatige planning van evaluaties hebben belanghebbenden, waaronder ondernemingen, kmo's en alle andere belanghebbende partijen, de mogelijkheid om gebieden voor te stellen waar zij een gezondheidstest uit zouden willen laten voeren.

4. Samenwerking met EU-wetgevers en de lidstaten voor resultaatgerichte regelgeving

Resultaatgerichte regelgeving kan door de Commissie niet worden gerealiseerd zonder nauw samen te werken met de andere EU-instellingen en de lidstaten. Initiatieven voor vereenvoudiging of lastenverlichting die door de Commissie worden voorgesteld, worden niet altijd behouden bij de goedkeuring door de medewetgever. De Commissie is verheugd over het instellen van capaciteit voor effectbeoordelingen bij het Europees Parlement en roept het Europees Parlement en de Raad op om de effecten van hun wetswijzigingen systematischer te beoordelen. Dit is noodzakelijk om te verzekeren dat er tijdens het medewetgevingsproces geen onbedoelde regeldruk wordt geïntroduceerd. Daarnaast voegen lidstaten in sommige gevallen regeldruk toe bij de tenuitvoerlegging of toepassing van EU-regelgeving, soms in strijd met de inspanningen voor vereenvoudiging zoals uitgevoerd op Europees niveau.²⁶

De wil van de Commissie om lastenverlichting door te voeren houdt nauw verband met de volledige naleving van het evenredigheids- en het subsidiariteitsbeginsel.²⁷ Inspanningen voor lastenverlichting en het verzekeren dat wetgeving evenredig is en de subsidiariteit in acht neemt, zijn nauw met elkaar verbonden. De resultaten versterken elkaar. Daarom komen de doelstellingen van het REFIT-programma en die van de lidstaten bij hun beoordeling van de EU-wetgeving overeen. De Commissie en de lidstaten delen de doelstelling van EU-wetgeving die geschikt is voor het beoogde doel en tevens evenredig, waarbij het

²⁵ Deze gebieden worden in 2014 gedefinieerd.

²⁶ Zie bv.: "The Midas Touch: Gold-plating of EU employment directives in UK law", London, Institute of Directors, juni 2013.

²⁷ Onder 'subsidiariteit' wordt verstaan: het beginsel dat actie moet worden ondernomen op het overheidsniveau waar dat het meest doeltreffend is, wat inhoudt dat actie niet moet worden ondernomen op EU-niveau als die actie doeltreffender en efficiënter kan worden uitgevoerd op internationaal, nationaal, regionaal of lokaal niveau. Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel moet actie die wordt genomen op een overheidsniveau evenredig zijn met de toepasselijke doelstellingen en niet leiden tot overregulering.

subsidiariteitsbeginsel volledig wordt gerespecteerd. Er wordt nauwkeurig aandacht geschonken aan de suggesties van de lidstaten, en op enkele van die suggesties zal nu worden ingegaan, andere suggesties maken deel uit van het doorlopende beoordelingsproces overeenkomstig REFIT.

Om de geschiktheid van voorstellen bij te houden gedurende de volledige wetgevingscyclus, publiceert de Commissie jaarlijks een REFIT-scorebord om de wetgevingsvoortgang te volgen van alle initiatieven die in het kader van REFIT zijn voorgesteld en om de inhoud van amendementen waarover op EU-niveau is besloten bij te houden evenals de effecten van de tenuitvoerlegging door de lidstaten op de vereenvoudiging en lastenverlichting. Op het scorebord wordt de uitvoering bijgehouden van de toezeggingen uit hoofde van REFIT en het bord biedt tevens informatie over welke door de Commissie voorgestelde initiatieven voor lastenverlichting en vereenvoudiging behouden blijven in het besluitvormingsproces op EU-niveau. Wanneer er informatie beschikbaar is van de lidstaten, wordt informatie beschikbaar gemaakt over de wijze waarop de acties zijn uitgevoerd.²⁸ Het scorebord laat gevallen zien waar de medewetgever afwijkt van een door de Commissie gedaan voorstel voor vereenvoudiging en waar de tenuitvoerlegging door de lidstaten regeldruk toevoegt of bedrijven niet in staat stelt volledig te profiteren van de voordelen van de op EU-niveau besloten lastenverlichting. Het scorebord maakt feedback mogelijk en vormt een platform voor een transparante dialoog over gezonde regelgeving met burgers, lidstaten, bedrijven, sociale partners en de burgermaatschappij. Het REFIT-scorebord houdt de voortgang bij op alle gebieden waar voorstellen voor vereenvoudiging en lastenverlichting zijn gedaan. Dit omvat de follow-up van het ABR+-programma, de top tien-raadpleging en acties die tot nu toe zijn gevolgd in het kader van het kmo-scorebord.

IV. Conclusie en volgende stappen

Onder het REFIT-programma heeft de Commissie een uitgebreide beoordeling opgezet van de bestaande wetgeving en follow-upacties voorgesteld.

REFIT is een voortdurend programma. Het in kaart brengen en screenen van wetgeving wordt jaarlijks bijgewerkt om nieuwe maatregelen te identificeren en verslag te doen over en toezicht te houden op de tenuitvoerlegging van initiatieven die reeds zijn uitgevoerd of die ten uitvoer worden gelegd.

De Commissie kijkt uit naar een vruchtbare samenwerking met het Europees Parlement en de Raad met het oog op het bereiken van een snelle goedkeuring van maatregelen voor vereenvoudiging en lastenverlichting die reeds zijn voorgesteld door de Commissie.

De Commissie blijft nauw samenwerken met de lidstaten en belanghebbenden om hun mening over en suggesties voor gezonde regelgeving te verzamelen die kunnen worden

²⁸ Het in SWD(2013)60 gepresenteerde kmo-scorebord zal worden samengevoegd tot een enkel REFIT-scoreboard.

beoordeeld onder het REFIT-programma en om samen te werken om die aspecten van het REFIT-programma te verbeteren waarvoor nadere reflectie of gemeenschappelijk optreden noodzakelijk is.