



Brussel, 1.10.2014
COM(2014) 612 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

**31e JAARLIJKSE VERSLAG OVER DE CONTROLE OP DE TOEPASSING VAN
HET EU-RECHT (2013)**

INLEIDING

De Commissie controleert of de lidstaten hun verplichtingen uit hoofde van het EU-recht nakomen, d.w.z. of zij de EU-richtlijnen *volledig en correct omzetten* en het gehele EU-acquis *naar behoren toepassen*. Zij kan op eigen initiatief de uitvoering van het EU-recht door de lidstaten formeel betwisten, maar kan ook optreden naar aanleiding van verzoekschriften van het Europees Parlement en klachten over mogelijke inbreuken op het EU-recht die zij ontvangt van burgers, ondernemingen, ngo's en andere belanghebbenden. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om de onjuiste omzetting of slechte toepassing van het EU-recht.

De Commissie probeert eerst via een gestructureerde dialoog met de lidstaten in het kader van EU-Pilot de problemen op te lossen en de correcte uitvoering van het EU-recht te garanderen. Als dat niet lukt, start zij een formele procedure (op grond van artikel 258 VWEU wordt de betrokken lidstaat een ingebrekestelling toegezonden)¹. Als een lidstaat er niet voor zorgt dat zijn wetgeving en praktijk tijdens de formele inbreukprocedure aan het EU-recht wordt aangepast, kan de Commissie overeenkomstig artikel 258 VWEU de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie en daarbij een financiële sanctie eisen (op grond van artikel 260, lid 2, of artikel 260, lid 3, VWEU).

Het 31e jaarlijkse verslag over de controle op de toepassing van het EU-recht behandelt de belangrijkste aspecten van de toepassing van het EU-recht, en gaat nader in op strategische kwesties².

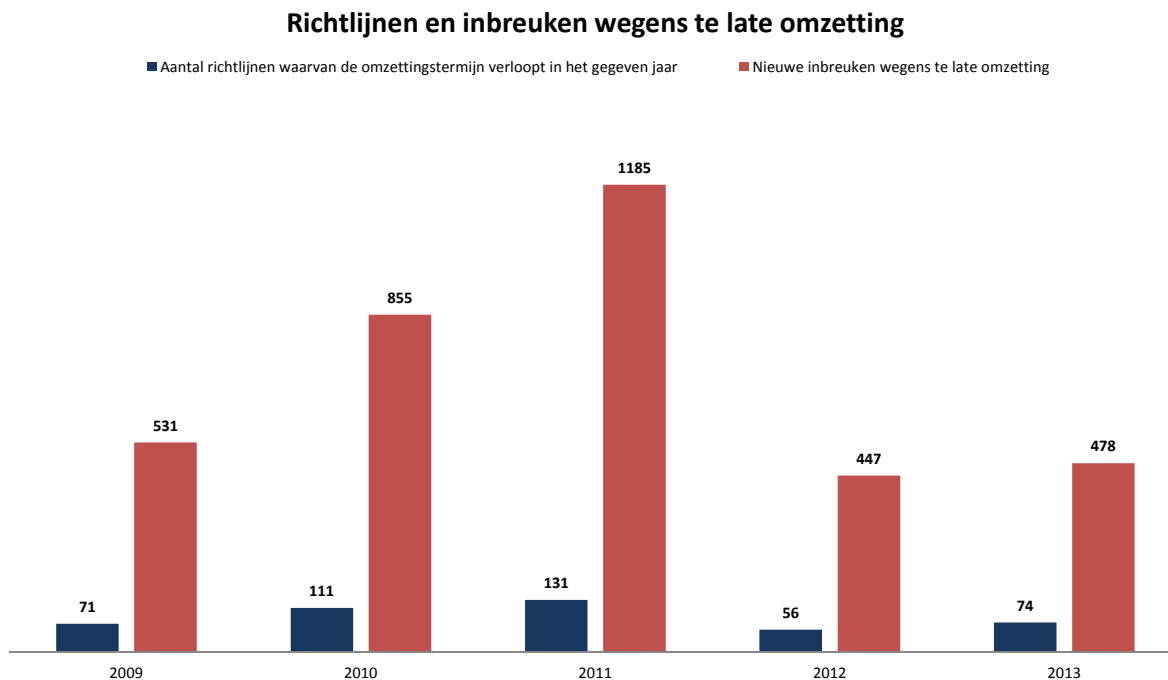
¹ Inbreukprocedures kunnen ook worden ingeleid op grond van andere bepalingen van het EU-recht, bijvoorbeeld artikel 106 VWEU in combinatie met artikel 101 of artikel 102 VWEU.

² Gedetailleerde informatie per lidstaat en beleidsterrein is te vinden in een werkdocument van de diensten van de Commissie dat op de desbetreffende [website](#) van de Commissie wordt gepubliceerd.

1. OMZETTING VAN RICHTLIJNEN

1.1. TE LATE OMZETTING

De te late omzetting van richtlijnen blijft een hardnekkig probleem en staat concrete voordelen voor burgers in de weg.

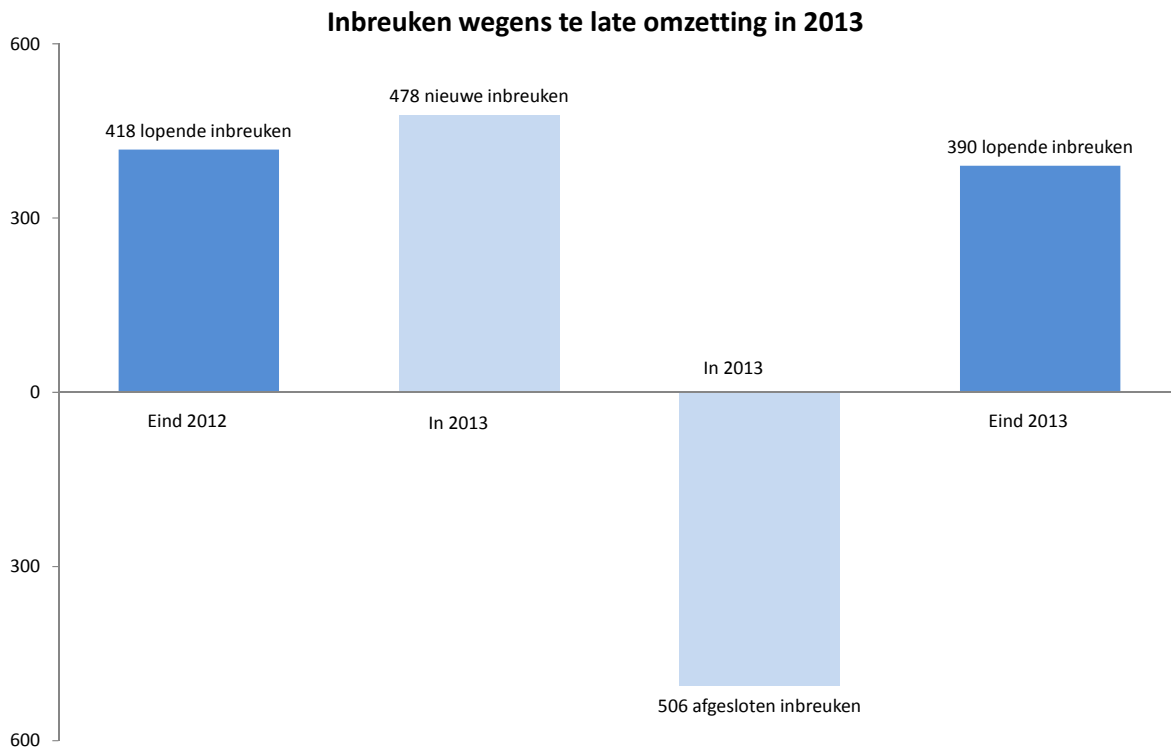


Het terugdringen van het aantal gevallen van te late omzetting is al lang een beleidsprioriteit van de Commissie: *"Er moet prioriteit worden gegeven aan de inbreuken die de grootste risico's met zich meebrengen en die wijdverspreide gevolgen voor burgers en ondernemingen hebben [...] Het gaat met name over de volgende categorieën: niet-mededeling van nationale maatregelen tot omzetting van richtlijnen of niet-nakoming van andere mededelingsverplichtingen; [...]"*³

Er waren in 2013 meer richtlijnen om te zetten dan een jaar eerder (74 in 2013 tegenover 56 in 2012), maar minder dan in 2011 (131). Het aantal nieuwe inbreukprocedures wegens te late omzetting was in 2013 iets hoger dan in het voorgaande jaar (478 nieuwe inbreukprocedures wegens te late omzetting in 2013, tegenover 447 in 2012; in 2011 waren er 1 185 en in 2010 waren er 855). Eind 2013 stonden er 390 inbreukprocedures wegens te late omzetting open. Dit is een daling van 6,7 % ten opzichte van de 418 zaken die eind 2012 nog niet waren afgesloten. De Commissie heeft in 2012 en 2013 meer inbreukprocedures wegens te late omzetting afgesloten dan geopend, waardoor het aantal openstaande inbreukprocedures eind 2013 het laagste niveau in vijf jaar tijd bereikte.

³ Mededeling van de Commissie "Een Europa van resultaten – Toepassing van het Gemeenschapsrecht", [COM\(2007\) 502 definitief](#), blz. 9.

De volgende grafiek bevat de belangrijkste cijfers⁴ betreffende inbreukprocedures wegens te late omzetting die de Commissie in 2013 heeft ingeleid:

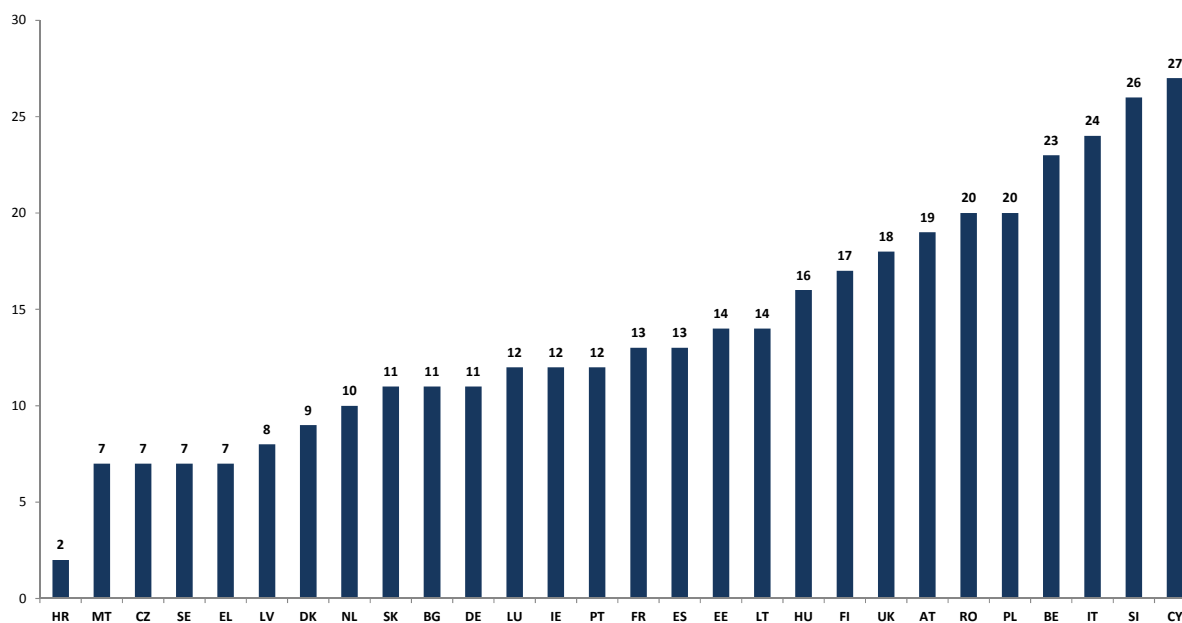


In de volgende tabel worden de inbreukprocedures wegens te late omzetting per lidstaat weergegeven:⁵

⁴ Van de som van de in 2012 openstaande zaken en de in 2013 aanhangig gemaakte zaken ($418 + 478 = 896$) is het aantal afgesloten zaken afgetrokken ($896 - 506 = 390$).

⁵ De tabel geeft het aantal inbreukprocedures wegens te late omzetting weer die op 31 december 2013 aanhangig waren, ongeacht het jaar waarin de procedure werd ingeleid. Het hoofdstuk "Omzetting van richtlijnen" van deel I van het werkdocument van de diensten van de Commissie (in het gedeelte over de lidstaten) geeft daarentegen aan hoeveel *nieuwe* inbreukprocedures *in 2013* tegen de lidstaten zijn ingeleid wegens te late omzetting.

**Te late omzetting van richtlijnen in de EU-28
(31 december 2013)**



De vier beleidsterreinen ten aanzien waarvan in 2013 de meeste nieuwe inbreukprocedures wegens te late omzetting werden ingeleid, waren milieu (168 procedures), gezondheid en consumenten (58), interne markt en diensten (47) en vervoer (36).

Tegen 20 lidstaten werd een inbreukprocedure ingeleid wegens te late omzetting van de richtlijn inzake industriële emissies⁶ en van de richtlijn tot vaststelling van nieuwe regels met betrekking tot vervalste producten in het communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik⁷. Voorts werd tegen 19 lidstaten een inbreukprocedure ingeleid wegens te late omzetting van de richtlijn tot aanpassing van een aantal regels op het gebied van het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten, in verband met de toetreding van de Republiek Kroatië⁸. Er werden 17 procedures ingeleid met betrekking tot de richtlijn inzake minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten⁹. Voorts voldeden 16 lidstaten niet aan hun verplichting om binnen de gestelde termijn uitvoeringsmaatregelen te nemen en/of mee te delen met betrekking tot de richtlijn inzake beheerders van alternatieve

⁶ Richtlijn [2010/75/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging).

⁷ Richtlijn [2011/62/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2011 tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG tot vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik, om te verhinderen dat vervalste geneesmiddelen in de legale distributieketen belanden.

⁸ Richtlijn [2013/25/EU](#) van de Raad van 13 mei 2013 tot aanpassing van een aantal richtlijnen op het gebied van het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten, in verband met de toetreding van de Republiek Kroatië.

⁹ Richtlijn [2009/119/EG](#) van de Raad van 14 september 2009 houdende verplichting voor de lidstaten om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden.

beleggingsinstellingen¹⁰ en de richtlijn betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures¹¹. Vijftien lidstaten kregen een ingebrekestelling wegens te late omzetting van de richtlijn betreffende beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektronische apparatuur¹².

1.2. ZAKEN DIE OP GROND VAN ARTIKEL 258 EN/OF ARTIKEL 260, LID 3, VWEU BIJ HET HOF AANHANGIG ZIJN GEMAAKT

Krachtens artikel 260, lid 3, VWEU kan de Commissie, wanneer zij op grond van artikel 258 VWEU een inbreukzaak wegens te late omzetting bij het Hof van Justitie aanhangig maakt, geldelijke sancties voorstellen zonder een eerste arrest van het Hof af te wachten. Deze vernieuwing van het Verdrag van Lissabon heeft ten doel de lidstaten nog meer aan te sporen richtlijnen binnen de door de wetgever vastgestelde termijn om te zetten. De Commissie stelt het bedrag van de boete vast overeenkomstig haar mededeling over de uitvoering van artikel 260, lid 3, van het VWEU¹³.

Ook in 2013 heeft de Commissie bij het Hof van Justitie een aantal inbreukzaken wegens te late omzetting aanhangig gemaakt, met daarbij een verzoek om een dwangsom per dag op grond van artikel 260, lid 3, VWEU. De 14 inbreukzaken in kwestie hadden betrekking op negen lidstaten: België, Bulgarije, Estland, Roemenië, het Verenigd Koninkrijk (elk twee zaken), Cyprus, Oostenrijk, Polen en Portugal (elk één zaak). De voorgestelde dwangsom varieerde van 4 224 euro tot 148 177,92 euro per dag. Het merendeel van de voorgestelde boetes wegens late omzetting van een richtlijn had betrekking op het beleidsterrein energie. De Commissie heeft het Hof nog niet voorgesteld een forfaitaire som op te leggen¹⁴.

De lidstaten hebben in 2013 extra inspanningen gedaan om nog vóór het arrest van het Hof van Justitie voor volledige omzetting te zorgen. Desondanks waren er, met inbegrip van in eerdere jaren ingeleide zaken op grond van artikel 258 en artikel 260, lid 3, VWEU, nog twaalf inbreukzaken lopende met een verwijzingsbeslissing¹⁵ waarin een dwangsom per dag werd

¹⁰ Richtlijn [2011/61/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2011 inzake beheerders van alternatieve beleggingsinstellingen en tot wijziging van de Richtlijnen 2003/41/EG en 2009/65/EG en van de Verordeningen (EG) nr. 1060/2009 en (EU) nr. 1095/2010.

¹¹ Richtlijn [2010/64/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures.

¹² Richtlijn [2011/65/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2011 betreffende beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur.

¹³ Mededeling van de Commissie - Uitvoering van artikel 260, lid 3, van het VWEU, [PB C 12](#) van 15 januari 2011.

¹⁴ Mededeling van de Commissie - Uitvoering van artikel 260, lid 3, van het VWEU, [PB C 12](#) van 15 januari 2011, punt 21.

¹⁵ Een aantal van deze zaken is al aanhangig bij het Hof van Justitie. Het dossier van de andere zaken wordt momenteel voorbereid met het oog op indiening bij het Hof van Justitie.

voorgesteld. Deze zaken hebben betrekking op Estland, Roemenië, Slovenië (elk twee zaken), België, Cyprus, Duitsland, Oostenrijk, Polen en Portugal (elk één zaak)¹⁶.

2. FASE VÓÓR DE INBREUK

Problemen in verband met de omzetting en/of toepassing van het EU-recht worden op eigen initiatief door de Commissie onderzocht of naar aanleiding van meldingen die zij ontvangt. Klachten van burgers, ondernemingen en organisaties van belanghebbenden over tekortkomingen bij de autoriteiten van de lidstaten bevorderen aanzienlijk de controle op de wijze waarop de autoriteiten van de lidstaten hun verplichtingen uit hoofde van het EU-recht nakomen. Als er problemen worden vastgesteld, wordt via EU-Pilot door middel van een gestructureerde dialoog tussen de Commissie en de betrokken lidstaat getracht een oplossing te vinden.

2.1. PROBLEMEN IDENTIFICEREN

2.1.1. KLACHTEN EN VERZOEKSCRIFTEN

Er worden regelmatig klachten ingediend bij de Commissie door burgers, ondernemingen, ngo's en andere organisaties. De Commissie heeft haar regels voor de behandeling van klachten in 2002 in een mededeling vastgelegd en heeft deze regels in 2012 geactualiseerd¹⁷.

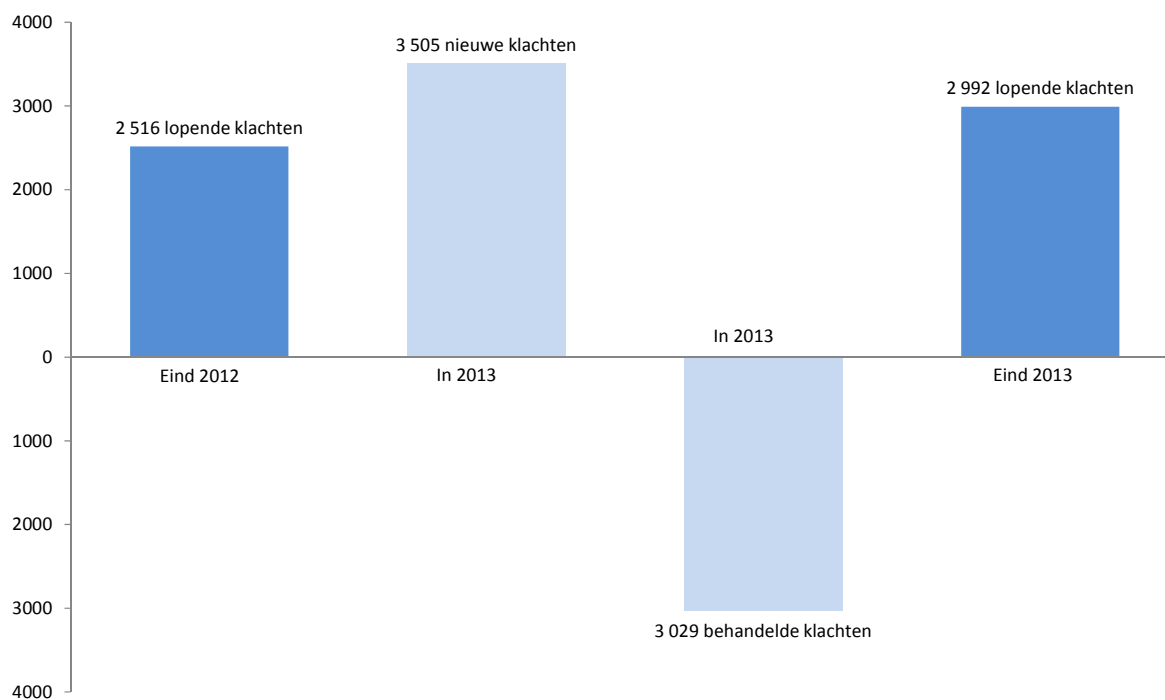
Burgers, ondernemingen en organisaties hebben in 2013 een groot aantal mogelijke inbreuken op het EU-recht gemeld. De Commissie heeft meer nieuwe klachten ontvangen (3 505) dan in elk van de drie voorgaande jaren (3 141 klachten in 2012, 3 115 in 2011 en 3 349 in 2010). Het totale aantal openstaande klachten is daardoor in 2013 met circa 19 % gestegen. De onderstaande grafiek bevat de voornaamste gegevens¹⁸ betreffende klachten:

¹⁶ Het werkdocument van de diensten van de Commissie bevat nadere gegevens over de richtlijnen die niet door de lidstaten werden omgezet en de desbetreffende voorgestelde boetes.

¹⁷ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement tot modernisering van het beheer van betrekkingen met de klager inzake de toepassing van het recht van de Unie, [COM\(2012\) 154 final](#).

¹⁸ Van de som van de in 2012 openstaande klachten en de in 2013 ingediende klachten (2 516 + 3 505 = 6 021) is het aantal behandelde klachten afgetrokken (6 021 - 3 029 = 2 992).

Ingediende en behandelde klachten (2013)



Nieuwe klachten – De drie lidstaten waartegen de meeste klachten werden ingediend, waren:

- Italië: 472 klachten, waarvan het merendeel met betrekking tot werkgelegenheid (120 klachten), interne markt en diensten (81) en milieu (64);
- Spanje: 439 klachten, vooral betreffende werkgelegenheid (100 klachten), justitie en milieu (elk 65); en
- Duitsland: 297 klachten, vooral betreffende justitie (64 klachten), interne markt en diensten (57) en milieu (53).

72 % van de nieuwe klachten had betrekking op de volgende vijf beleidsterreinen: justitie (590), milieu (520), interne markt en diensten (494), werkgelegenheid (470) en belastingen en douane-unie (452).

Behandelde klachten – Na een eerste beoordeling van meer dan 3 000 klachten in 2013 is de Commissie met betrekking tot 487 klachten bilaterale besprekingen met de lidstaten begonnen om vast te stellen of er EU-regels waren geschonden¹⁹. Deze klachten betroffen vooral milieu, belastingen en douane-unie, en interne markt en diensten (respectievelijk 82, 78 en 70 dossiers via EU-Pilot), en hadden in het bijzonder betrekking op de volgende lidstaten:

¹⁹ De overige gevallen werden niet verder behandeld omdat er geen sprake was van een inbreuk op het EU-recht, de Commissie niet bevoegd was of de betrokken brieven niet als klacht konden worden aangemerkt. Verder zij opgemerkt dat de Commissie, in dringende en uitzonderlijke gevallen, kan besluiten om zonder voorafgaande bilaterale bespreking een ingebrekestelling (artikel 258 VWEU) aan de lidstaat te richten.

- Italië: 57 nieuwe EU-Pilotdossiers, waarvan het merendeel over klachten met betrekking tot interne markt en diensten (14 nieuwe dossiers), milieu (11) en belastingen en douane-unie (6);
- Frankrijk: 50 nieuwe EU-Pilotdossiers, vooral over klachten met betrekking tot belastingen en douane-unie (13), werkgelegenheid (7) en ondernemingen en industrie (7); en
- Spanje: 42 nieuwe EU-Pilotdossiers, vooral over klachten met betrekking tot werkgelegenheid, ondernemingen en industrie, en milieu (respectievelijk 9, 8 en 8 nieuwe dossiers).

Het Europees Parlement heeft de Commissie in kennis gesteld van tekortkomingen in de uitvoering en toepassing van het EU-recht door de lidstaten via verzoekschriften en vragen op de volgende gebieden:

- *milieu:*
 - ten aanzien van Italië werden formele inbreukprocedures ingeleid omdat het de EU-regels inzake industriële emissies niet zou naleven, het beginsel dat de vervuiler betaalt niet zou hebben gerespecteerd in het geval van de ILVA-staal fabriek (in Taranto)²⁰ en een aantal bepalingen van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn niet correct zou hebben omgezet²¹; en
 - ten aanzien van zes andere lidstaten werd via EU-Pilot een onderzoek gestart naar andere mogelijke schendingen van de regels inzake afvalbeheer, waterbeheer en natuurbescherming.
- *binnenlandse zaken:* de Commissie heeft naar aanleiding van de wachttijden aan de Spaanse grens met Gibraltar²², waarvan melding werd gemaakt door het Europees Parlement en in tal van klachten van burgers, een bezoek gebracht ter plaatse, waarna aanbevelingen zijn gedaan aan de Spaanse en Britse autoriteiten²³;
- *justitie:* de Commissie is een onderzoek gestart naar een vermeende discriminatie op grond van godsdienst en heeft België in het kader van een lopende inbreukzaak betreffende de onjuiste toepassing van de verordening inzake de Europese executoriale titel een aanvullende ingebrekestelling toegezonden²⁴;

²⁰ [IP/13/866](#).

²¹ Richtlijn [2011/92/EU](#) betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

²² Publicatieblad [2013/C 246/07](#).

²³ Publicatieblad [2013/C 357/04](#).

²⁴ Verordening (EG) nr. [805/2004](#) tot invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen.

- *vervoer*: de Commissie heeft Oostenrijk een ingebrekestelling toegezonden met betrekking tot een mogelijke inbreuk op het non-discriminatiebeginsel bij het bepalen van de toltarieven bij de Felbertauern-tunnel;
- *gezondheid*: de Commissie is zes onderzoeken gestart naar vermeende inbreuk op de EU-regels inzake voedselveiligheid, cosmetica en dierenwelzijn;
- *belastingen*: initiatieven van het Europees Parlement hebben bij de Commissie aanleiding gegeven tot bezorgdheid over de belastingregels die gelden voor mobiel personeel; en
- *landbouw en plattelandsontwikkeling*: de Commissie is een onderzoek gestart naar aanleiding van een vraag van het Europees Parlement over vermeende schending van de regels inzake biologische landbouw.

2.1.2. OP EIGEN INITIATIEF (AMBTSHALVE) GEOPENDE ZAKEN

De Commissie treedt niet alleen op naar aanleiding van klachten, maar onderzoekt ook op eigen initiatief de correcte uitvoering van het EU-recht. In 2013 is ze 1 023 onderzoeken gestart (tegenover 791 in 2012).

Vervoer, milieu en justitie zijn de drie beleidsterreinen waarop de meeste potentiële inbreuken werden vastgesteld (respectievelijk 256, 199 en 144 nieuwe EU-Pilotdossiers). De op eigen initiatief geopende zaken betroffen voornamelijk Italië, Griekenland en Spanje (respectievelijk 67, 61 en 58 nieuwe EU-Pilotdossiers).

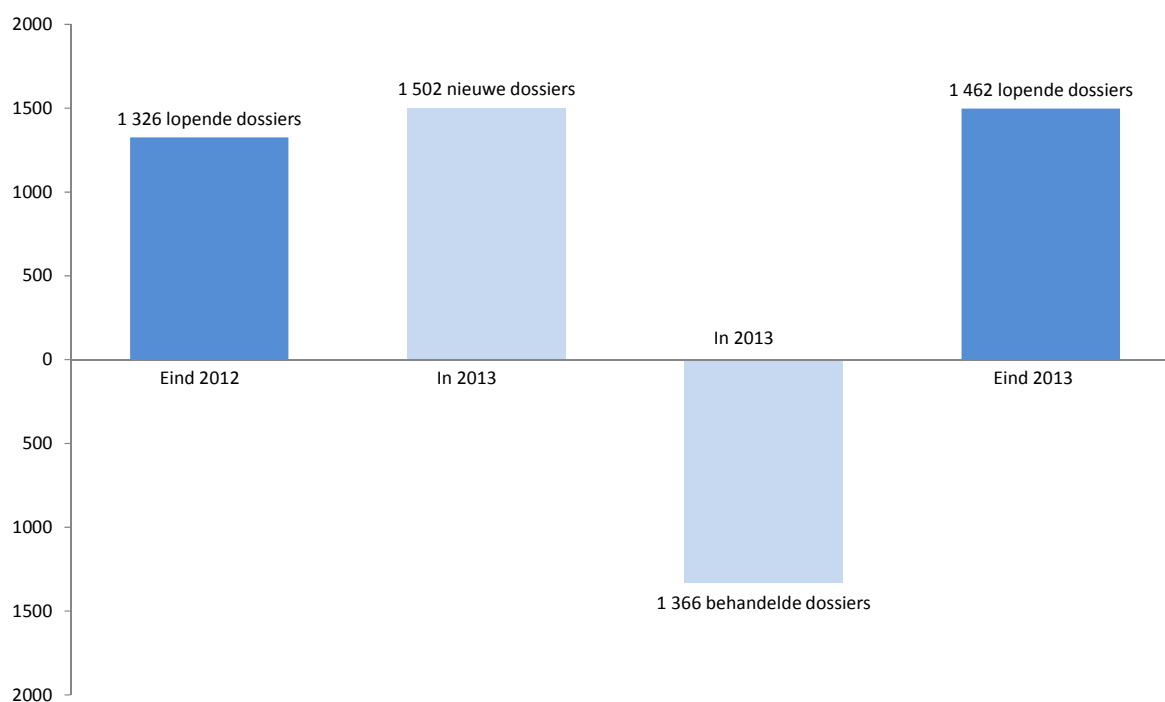
2.2. OPLOSSEN VAN PROBLEMEN

Het inbreukbeleid van de Commissie heeft als doel ervoor te zorgen dat het EU-recht zo snel mogelijk correct wordt toegepast. EU-Pilot is een initiatief van de Commissie om overeenkomstig het EU-recht problemen met betrekking tot de toepassing van het EU-recht op te lossen en vragen te beantwoorden. Het project wordt ondersteund door een online-databank en communicatie-instrument. Het maakt snelle probleemoplossing mogelijk door te beogen een probleem binnen 20 weken af te ronden. De dialoog via EU-Pilot zorgt voor een betere naleving van de verplichtingen uit hoofde van het EU-recht door problemen voor burgers en ondernemingen snel op te lossen.

Het aantal nieuwe EU-Pilotdossiers is de afgelopen drie jaar geleidelijk toegenomen (van 1 201 nieuwe dossiers in 2011 naar 1 405 in 2012). Hoewel de Commissie in 2013 16 % meer EU-Pilotdossiers heeft afgewerkt dan in 2012 (1 366 tegenover 1 175), lag het aantal lopende dossiers 10 % hoger dan in 2012. In de volgende tabel worden de voornaamste EU-Pilotcijfers voor 2013 weergegeven²⁵:

²⁵ Van de som van de in 2012 openstaande EU-Pilotdossiers en de nieuwe EU-Pilotdossiers in 2013 (1 326 + 1 502 = 2 828) is het aantal afgesloten dossiers afgetrokken (2 828 - 1 366 = 1 462).

Nieuwe en behandelde EU-Pilotdossiers (2013)



In 2013 werden 1 502 nieuwe dossiers geopend – 479 dossiers werden geopend naar aanleiding van klachten, en 1 023 dossiers werden geopend op eigen initiatief.

In 2013 werden 1 366 dossiers afgesloten – Van de 1 330 EU-Pilotdossiers die in 2013 werden behandeld, werden er 934 dossiers door de Commissie afgesloten na een bevredigend antwoord van de betrokken lidstaat. Het percentage opgeloste zaken bedroeg bijgevolg 70,22 %, een lichte stijging tegenover 2012 (68,34 %) ²⁶.

In 2013 werden 396 EU-Pilotdossiers gevolgd door een formele inbreukprocedure (tegenover 334 in 2012). Daarvan hadden er 79 betrekking op vervoer, 71 op milieu en 50 op belastingen en douane-unie. De meeste EU-Pilotdossiers die gevolgd werden door een inbreukprocedure, hadden betrekking op Spanje, Italië en Frankrijk (respectievelijk 34, 33 en 32 dossiers).

1 462 lopende EU-Pilotdossiers – De meeste EU-Pilotdossiers die eind 2013 nog niet waren afgerond, hadden betrekking op Italië (147), gevolgd door Frankrijk (112) en Spanje (107). Wat de beleidsterreinen betreft, was milieu het sterkst vertegenwoordigd met 396 lopende zaken, gevolgd door justitie (210) en vervoer (200).

3. INBREUKPROCEDURES

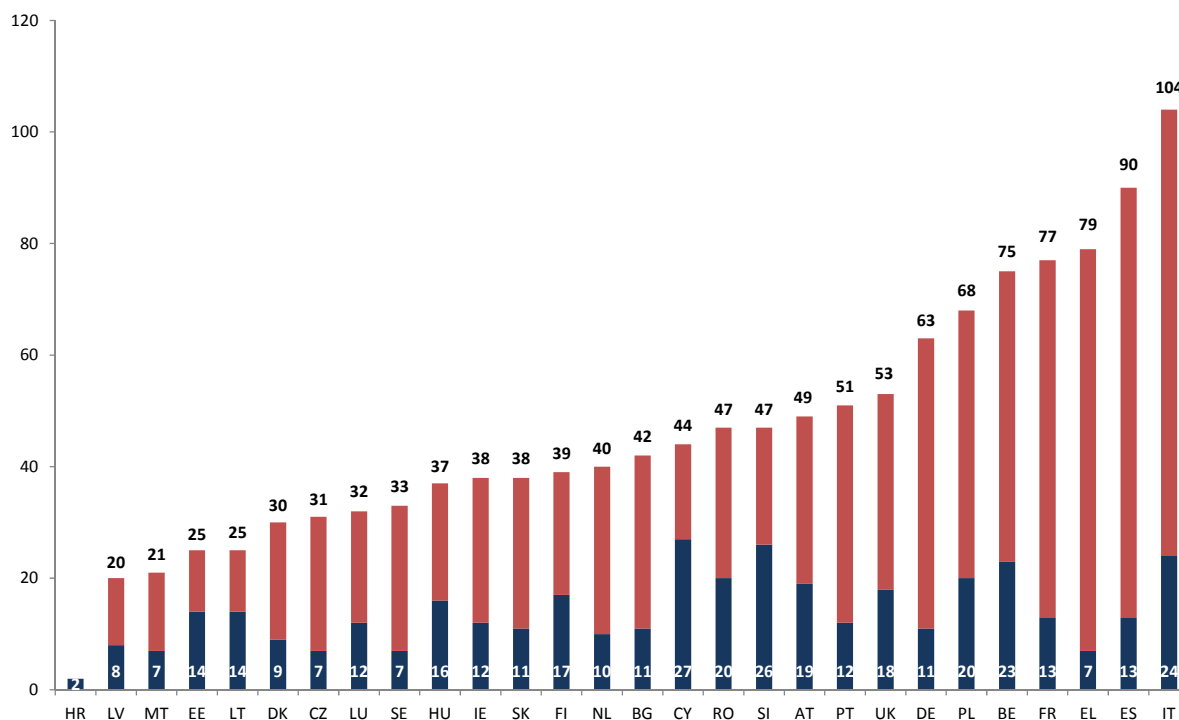
Wanneer een lidstaat geen gevolg geeft aan een vermeende inbreuk op het EU-recht en de Commissie van mening is dat niet aan de verplichtingen uit hoofde van het EU-recht is voldaan,

²⁶ Verslag van de Commissie – 30e jaarlijkse verslag over de controle op de toepassing van het EU-recht (2012), [COM\(2013\) 726 final](#), blz. 7.

kan de Commissie een inbreukprocedure inleiden op grond van artikel 258 VWEU²⁷ en kan zij de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie. In 2013 heeft de Commissie 761 nieuwe inbreukprocedures ingeleid. Italië ontving het grootste aantal ingebrekestellingen van de Commissie (58), gevolgd door Frankrijk (44) en Spanje (41). De meeste nieuwe procedures hadden te maken met milieu, vervoer en gezondheid (respectievelijk 223, 94 en 69 ingebrekestellingen). Voorts zond de Commissie in 2013 de lidstaten 217 met redenen omklede adviezen toe. De meeste adviezen waren gericht aan Italië, Roemenië en België (respectievelijk 20, 15 en 14 met redenen omklede adviezen). Milieu, energie, en belastingen en douane-unie waren de beleidsterreinen waarover de Commissie de meeste met redenen omklede adviezen uitbracht (respectievelijk 52, 38 en 29 met redenen omklede adviezen).

Eind 2013 waren er nog 1 300 lopende inbreukzaken²⁸. Het aantal lopende inbreukzaken is blijven dalen, van circa 2 100 zaken in 2010, tot 1 775 zaken in 2011 en 1 343 zaken in 2012. In de volgende grafiek wordt het totale aantal lopende inbreukzaken uitgesplitst naar inbreukzaken wegens te late omzetting en inbreukzaken wegens onjuiste omzetting of slechte toepassing, per lidstaat. In de grafiek daaronder wordt het totale aantal inbreukzaken uitgesplitst naar beleidsterrein.

Aantal inbreuken in de EU-28 (31 december 2013)



Blauw: inbreukzaken wegens te late omzetting

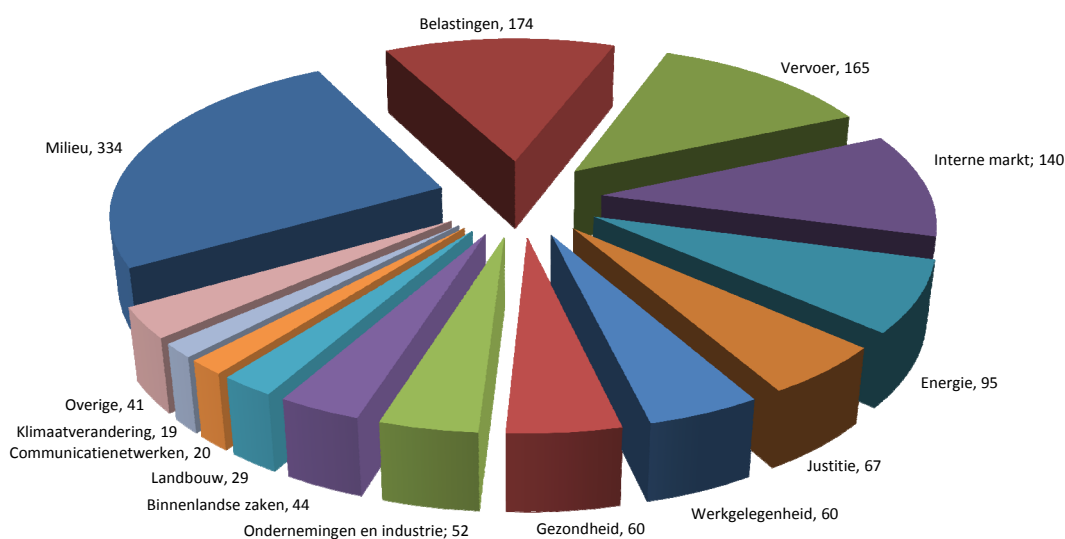
Rood: inbreukzaken wegens onjuiste omzetting en/of slechte toepassing van het EU-recht

Zwarte cijfers: totale aantal lopende inbreukzaken tegen een lidstaat

²⁷ Of op grond van andere bepalingen van het VWEU, zie voetnoot 2.

²⁸ Dit cijfer omvat alle procedures waarin de lidstaat ten minste een ingebrekestelling van de Commissie heeft ontvangen op grond van artikel 258 VWEU.

Inbreukzaken per beleidsterrein in 2013



De dialoog tussen de lidstaat en de Commissie wordt ook tijdens de formele procedure nog voortgezet, om zo spoedig mogelijk tot naleving te komen. Statistieken tonen dat de lidstaten grote inspanningen doen om hun inbreukzaken op te lossen vóór het Hof van Justitie een uitspraak doet²⁹. In 2013:

- sloot de Commissie 484 inbreukzaken af na toezending van de ingebrekestelling;
- werden 200 zaken opgelost na toezending van een met redenen omkleed advies aan de lidstaat; en
- werden 47 inbreukzaken gesloten (of bij het Hof stopgezet) nadat de Commissie had besloten de zaak bij het Hof van Justitie aanhangig te maken.

In totaal werden 731 inbreukzaken vóór uitspraak van het Hof van Justitie overeenkomstig artikel 258 VWEU gesloten omdat de lidstaten in kwestie aantoonde dat zij het EU-recht waren nagekomen. Het Hof van Justitie heeft in 2013 52 keer uitspraak gedaan op grond van artikel 258 VWEU, waarbij het de Commissie in 31 arresten (59,6 %) steunde. De meeste arresten van het Hof van Justitie hadden betrekking op Frankrijk (8, waarvan 2 in het voordeel van de lidstaat), Polen (6/2), Spanje (5/0), Italië, Ierland en Nederland (respectievelijk 4/1, 4/1 en 4/2). De drie beleidsterreinen waarop het Hof van Justitie in 2013 de meeste arresten uitsprak, waren belastingen (24), vervoer (11) en milieu (7).

²⁹ De volgende cijfers hebben betrekking op alle inbreukzaken, ongeacht de aard ervan (d.w.z. zaken naar aanleiding van een klacht of een eigen initiatief van de Commissie, zaken wegens te late omzetting van een richtlijn door een lidstaat).

De lidstaten stellen gewoonlijk tijdig de nodige maatregelen vast om aan het arrest van het Hof van Justitie te voldoen. Eind 2013 was de Commissie echter van mening dat 113 arresten op grond van artikel 258 VWEU nog niet volledig waren nagekomen door de betrokken lidstaten. De arresten betroffen vooral Spanje (14), Griekenland (13) en Italië (12) en hielden verband met milieu (40), vervoer (18) en belastingen en douane-unie (17).

Van de 113 zaken waren er reeds 9 voor de tweede keer bij het Hof van Justitie aanhangig gemaakt op grond van artikel 260, lid 2, VWEU. In beginsel kan bij een arrest van het Hof op grond van artikel 260, lid 2, VWEU een forfaitaire som en/of een dwangsom (bv. per dag) aan de in gebreke gebleven lidstaat worden opgelegd. De forfaitaire som moet onmiddellijk worden betaald, terwijl de dwangsom moet worden voldaan totdat het eerste en tweede arrest van het Hof volledig worden nagekomen. In 2013 deed het Hof vijf keer een uitspraak op grond van artikel 260, lid 2, VWEU. Het Hof legde een dwangsom op aan België³⁰, Tsjechië³¹, Luxemburg³² en Zweden³³, maar wees het verzoek van de Commissie ten aanzien van Duitsland af³⁴.

4. BELEIDSONTWIKKELINGEN

De nauwkeurige en tijdige omzetting en toepassing van het EU-recht maakt deel uit van de uitgebreide agenda van de Commissie voor slimme regelgeving.

4.1. GEZONDE EU-REGELGEVING

Om een vervolg te geven aan haar mededeling van 2012 over gezonde EU-regelgeving³⁵ is de Commissie in 2013 het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT) gestart. REFIT houdt de inventarisatie en doorlichting van het acquis in, met als doel te garanderen dat de wetgeving geschikt is voor het beoogde doel en onnodige administratieve lasten worden weggenomen, evenwel met behoud van de voordelen van de EU-wetgeving. Via REFIT wordt nagegaan op welke gebieden de Commissie zal voorstellen de wetgeving te vereenvoudigen en de regeldruk te verminderen, geen actie hoeft te ondernemen, voorstellen zal intrekken of herroepen of een analyse zal uitvoeren om te zien waar de druk kan worden verminderd. De initiële resultaten werden gepubliceerd in de vorm van een werkdocument van de diensten van de Commissie³⁶, gevolgd door een mededeling³⁷ met specifieke maatregelen die

³⁰ Commissie/België, zaak [C-533/11](#) (forfaitaire som: 10 000 000 EUR; dwangsom: 859 404 per halfjaar van niet-nakoming van het arrest op grond van artikel 258 VWEU).

³¹ Commissie/Tsjechische Republiek, zaak [C-241/11](#) (forfaitaire som: 250 000 EUR; geen dwangsom).

³² Commissie/Luxemburg, zaak [C-576/11](#) (forfaitaire som: 2 000 000 EUR; dwangsom: 2 800 EUR per dag van niet-nakoming van het arrest op grond van artikel 258 VWEU).

³³ Commissie/Zweden, zaak [C-270/11](#) (forfaitaire som: 3 000 000 EUR; geen dwangsom).

³⁴ Commissie/Duitsland, zaak [C-95/12](#) (geen geldelijke sanctie).

³⁵ Mededeling van de Commissie inzake gezonde EU-regelgeving ([COM\(2012\) 746 final](#)). Op deze mededeling volgde nog een andere mededeling, over de resultaten van REFIT en de volgende stappen ([COM\(2013\) 685 final](#)).

³⁶ REFIT: mapping the *acquis*, initial results – [SWD\(2013\) 401 final](#).

moeten worden genomen op het gebied van wijziging, herroeping, intrekking en evaluatie. De mededeling bevestigde dat terugkerende problemen bij de toepassing van het recht ook in de context van REFIT follow-up moeten krijgen.

4.2. UITVOERINGSPLANNEN

Om de bevoegde nationale autoriteiten te helpen de correcte omzetting en toepassing van de EU-regels te garanderen, heeft de Commissie nauwer samengewerkt met de lidstaten aan uitvoeringsplannen. In deze plannen worden de belangrijkste risico's met betrekking tot de tijdige en correcte uitvoering van nieuwe (of gewijzigde) EU-wetgeving geïdentificeerd en worden de nationale autoriteiten maatregelen voorgesteld om deze risico's te beperken.

Er werden uitvoeringsplannen opgesteld, onder meer in verband met voorstellen van de Commissie over de volgende onderwerpen:

- de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen³⁸;
- de wijziging van de richtlijn³⁹ tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties⁴⁰;
- de richtlijn betreffende betalingsdiensten in de interne markt⁴¹;
- de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij het proces aanwezig te zijn⁴²;
- procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure⁴³;
- voorlopige rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden wie de vrijheid is ontnomen en rechtsbijstand in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel⁴⁴;
- pakketreizen en geassisteerde reisarrangementen⁴⁵; en

³⁷ 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, [COM\(2013\) 685 final](#).

³⁸ [COM\(2013\) 920](#).

³⁹ Richtlijn [2009/71/EURATOM](#) tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties.

⁴⁰ [COM\(2013\) 343](#).

⁴¹ [COM\(2013\) 547](#).

⁴² [COM\(2013\) 821](#) en [SWD\(2013\) 500](#).

⁴³ [COM\(2013\) 822](#) en [SWD\(2013\) 492](#).

⁴⁴ [COM\(2013\) 824](#) en [SWD\(2013\) 499](#).

⁴⁵ [COM\(2013\) 512](#) en [SWD\(2013\) 266](#).

- bepaalde regels voor schadevorderingen volgens nationaal recht wegens inbreuken op de bepalingen van het mededingingsrecht⁴⁶.

4.3. TOELICHTENDE STUKKEN

De lidstaten moeten richtlijnen correct en tijdig omzetten en de Commissie, als hoedster van de Verdragen, controleert of dat ook echt gebeurt. De lidstaten dienen de Commissie daarom duidelijke en nauwkeurige informatie te verstrekken. In 2011 hebben de Europese instellingen en de lidstaten een nieuw kader vastgelegd op grond waarvan de lidstaten toelichting geven bij de wijze waarop zij richtlijnen in nationaal recht hebben omgezet. Er werd overeengekomen dat de zogenaamde toelichtende stukken in verantwoorde gevallen zouden worden ingediend, samen met de maatregelen tot omzetting van de richtlijnen.

In november 2013 heeft de Commissie een verslag ingediend over de uitvoering van het nieuwe kader⁴⁷. Daarin bleek dat sinds 1 november 2011 in 29 gevallen bij het indienen van een voorstel werd besloten om toelichtende stukken te verzoeken. In 19 andere gevallen werd om toelichtende stukken verzocht met betrekking tot voorstellen die op 1 november 2011 al bij de medewetgevers in behandeling waren.

Een volledige beoordeling van het kader in 2013 bleek niet mogelijk, aangezien de eerste richtlijn, die in december 2011 was aangenomen, slechts ten laatste eind 2013 door de lidstaten moest zijn omgezet⁴⁸. Pas als de Commissie beschikt over toelichtende stukken voor een meer representatief aantal richtlijnen, kan zij een volledige beoordeling uitvoeren. De Commissie zal in de volgende jaarverslagen aan het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengen over de ontwikkelingen op dit gebied.

4.4. TRANSPARANTIE – TOEGANG TOT DOCUMENTEN IN VERBAND MET DE INBREUK

Het Hof heeft een uitspraak gedaan in een zaak waarin een organisatie om toegang verzocht tot documenten van de Commissie met betrekking tot het onderzoek naar een mogelijke inbreuk op het EU-recht door een lidstaat⁴⁹.

Het Hof bevestigde dat de Commissie er, in het kader van de toegang van het publiek tot documenten, tijdens de onderzoeksfase van de inbreukprocedure (EU-Pilot inbegrepen) kan van uitgaan dat de volledige inhoud van haar administratief dossier tot één enkele categorie van documenten behoort. De Commissie heeft het recht om uit te gaan van de aanname dat openbaarmaking van documenten in deze fase de bescherming van het doel van het onderzoek zou ondermijnen, dat erin bestaat de lidstaten de mogelijkheid te bieden aan hun verplichtingen te voldoen en hun recht van verdediging uit te oefenen. Bijgevolg heeft de Commissie, door in de

⁴⁶ [COM\(2013\) 404](#).

⁴⁷ [COM\(2013\) 788 final](#).

⁴⁸ Richtlijn [2011/98/EU](#).

⁴⁹ Gevoegde zaken [C-514/11 P](#) en [C-605/11 P](#).

onderzoeksfase toegang te weigeren tot de volledige documentatie, de verordening inzake de toegang tot documenten van instellingen van de EU⁵⁰ niet geschonden.

Voorts bevestigde het Hof zijn eerdere rechtspraak⁵¹ betreffende de discretionaire bevoegdheid van de Commissie op het gebied van inbreukprocedures op grond van artikel 258 VWEU. De klager heeft meer specifiek niet het recht in de context van deze procedure van de Commissie te verlangen dat zij een specifiek standpunt inneemt of optreedt ten aanzien van de lidstaat. Voorts is het aan de Commissie om te beoordelen of optreden tegen een lidstaat passend is, om vast te stellen welke EU-regels zijn geschonden en om de timing van haar procedurele stappen te bepalen.

5. CONCLUSIES

Het hoge en oplopende aantal klachten toont dat burgers zich steeds meer bewust zijn van de voordelen van de volledige en correcte toepassing van EU-regels. Anderzijds wijst dit er ook op dat verwacht wordt dat om de uitvoering van het EU-recht te garanderen, de lidstaten meer inspanningen zullen moeten leveren en de Commissie voortdurend toezicht zal moeten uitoefenen.

De tijdige omzetting van richtlijnen blijft een belangrijke beleidsprioriteit van de Commissie en de omzettingstermijnen zullen streng worden gehandhaafd. Hoewel de tijdige omzetting van richtlijnen voor tal van lidstaten een moeilijke opgave blijft, zijn Denemarken, Letland en Malta er de afgelopen drie jaar in geslaagd om het aantal inbreukzaken wegens te late omzetting tegen hun land zeer laag te houden. Griekenland en Tsjechië zijn er in diezelfde periode goed in geslaagd hun aantal inbreukzaken wegens te late omzetting terug te dringen.

De totale daling van het aantal formele inbreukprocedures in de afgelopen vijf jaar (van circa 2 900 tot 1 300 procedures) toont onder meer aan dat er via EU-Pilot oplossingen worden gevonden. De gestructureerde dialoog via EU-Pilot is een doeltreffende methode gebleken om mogelijke inbreuken in een vroege fase op te lossen. Dit komt zowel burgers als ondernemingen ten goede. De situatie is niet voor elke lidstaat dezelfde. Tsjechië en Portugal hebben hun aantal inbreukzaken gedurende de periode in kwestie gehalveerd en ook Nederland en Luxemburg hebben goede vooruitgang geboekt. Het aantal inbreukzaken ten aanzien van Slovenië, Cyprus en Roemenië is de afgelopen vijf jaar gestegen. Hun aantal bevindt zich op een gemiddeld niveau.

De Commissie zal de toepassing van het EU-recht actief blijven controleren. In het kader daarvan zal zij de lidstaten proactief ondersteunen en indien nodig formele inbreukprocedures inleiden, om ervoor te zorgen dat het EU-recht in de hele Unie volledig wordt nagekomen.

⁵⁰ Verordening (EG) nr. [1049/2001](#) inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.

⁵¹ Star Fruit/Commissie, zaak [C-247/87](#) (punt 11); Sonito e.a./Commissie, zaak [C-87/89](#) (punt 6); en Ruipérez Aguirre en ATC Petition/Commissie, zaak C-111/11 ([beschikking](#) van 14 juli 2011, punten 11 en 12).