

Vergaderjaar 2016–2017

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 2298**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij de 6 fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Wijziging van de btw-richtlijn voor een tijdelijke toepassing van een algehele verleggingsregeling (Kamerstuk 22 112, nr. 2293)

Fiche: Mededeling ontwikkeling en besturing van de Europese douane-unie (Kamerstuk 22 112, nr. 2294)

Fiche: Aanpassing liquide middelen verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 2295)

Fiche: Richtlijn Schengeninformatiesysteem (Kamerstuk 22 112, nr. 2296)

Fiche: Mededeling oprichting Europees solidariteitskorps (Kamerstuk 22 112, nr. 2297)

Fiche: Mededeling betere toepassing EU-recht

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
A.G. Koenders

## Fiche: mededeling betere toepassing EU-recht

### 1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*  
Mededeling van de Commissie «EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing»
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
december 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*  
C(2016) 8600
- d) *EUR-Lex*  
[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2017.018.01.0010.01.ENG&toc=OJ:C:2017:018:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2017.018.01.0010.01.ENG&toc=OJ:C:2017:018:TOC)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*  
Niet van toepassing
- f) *Behandelingstraject Raad*  
Niet voorzien
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*  
Ministerie van Buitenlandse Zaken in nauwe samenwerking met het Ministerie van Veiligheid & Justitie

### 2. Essentie voorstel

De mededeling van de Commissie betreft het beleid van de Commissie ten aanzien van de handhaving van het EU-recht.

De Commissie heeft op grond van de Verdragen de taak toe te zien op de toepassing van het EU-recht. De Commissie vult deze taak in door de toepassing en implementatie van het EU-recht te monitoren, problemen op te lossen samen met lidstaten en waar nodig een inbreukprocedure te starten<sup>1</sup>. Handhaving van het EU-recht is tevens een onderdeel van het beleid van de Commissie op het terrein van Betere Regelgeving<sup>2</sup>. De Commissie heeft in haar werkprogramma voor 2017 aangekondigd dat zij haar inspanningen op dit terrein wil opvoeren. Zij heeft hierbij een meer strategische benadering aangekondigd. De onderhavige mededeling bevat het nieuwe beleid van de Commissie<sup>3</sup>. Het nieuwe beleid gaat in vanaf de datum van publicatie van de mededeling in het EU-Publicatieblad<sup>4</sup>.

De Commissie wil dat haar handhavingsbeleid gaat bijdragen aan haar politieke doelstellingen<sup>5</sup>. Handhaving is wat de Commissie betreft net zo belangrijk om die doelstellingen te bereiken als het uitbrengen van nieuwe voorstellen. Ook in het kader van handhaving gaat nu het credo gelden «*bigger on big things, smaller on small things*»<sup>6</sup>. Dit betekent dat de Commissie zich wil gaan richten op zaken die het individuele belang ontstijgen zoals algemene praktijken, problemen die impact hebben op

<sup>1</sup> Op grond van artikel 258 EU-werkingsverdrag kan de Commissie een inbreukprocedure starten indien zij van oordeel is dat een lidstaat een verplichting niet is nagekomen.

<sup>2</sup> Zie de Mededeling van de Commissie van 14 september 2016: Betere regelgeving: betere resultaten voor een sterkere Unie (COM(2016) 615). BNC-fiche: Kamerstuk 22 112, nr. 2228.

<sup>3</sup> Eerdere mededelingen werden uitgebracht in 2002 (COM(2002)725) en 2007 (COM(2007)502).

<sup>4</sup> Omdat het een officieel besluit betreft over een beleidswijziging van de Commissie bij de uitvoering van taken die onder de eigen verantwoordelijkheid van de Commissie vallen, is de mededeling gepubliceerd als C-document en niet als COM-document. COM-documenten zijn gereserveerd voor wetgevingsvoorstellen en andere mededelingen van de Commissie van algemeen belang. Het C-document is ter informatie aan de Raad toegezonden

<sup>5</sup> Hierbij wordt verwezen naar de politieke richtsnoeren van de huidige voorzitter van de Commissie.

<sup>6</sup> Een Europese Unie die ambitieuzer inzet op belangrijke zaken en zich bescheidener opstelt als het gaat om minder belangrijke zaken.

meerdere lidstaten en «systemische problemen» in de lidstaten die de toepassing van het EU-recht bemoeilijken. De Commissie legt ook expliciet het verband met het rechtsstaatmechanisme van de Commissie.

Samenwerking met de lidstaten blijft een onderdeel van het beleid van de Commissie. De Commissie wil aanmoedigen dat handavingskwesties op hoog niveau met de lidstaten besproken worden. Tevens kondigt de Commissie aan dat het beleid ten aanzien van het EU PILOT mechanisme<sup>7</sup>, de informele fase voorafgaand aan de inbreukprocedure, gewijzigd wordt. Het huidige beleid van de Commissie is dat in beginsel eerst geprobeerd wordt via de EU-PILOT een en ander op te helderen of op te lossen, tenzij de inbreukprocedure niet kan worden afgewacht. De EU PILOT dient volgens de Commissie niet te verworden tot een extra fase van de formele inbreukprocedure. De Commissie zal daarom als hoofdregel direct overgaan tot een inbreukprocedure, tenzij het nuttig wordt geacht het EU PILOT mechanisme te gebruiken.

De Commissie wil de lidstaten verder ondersteunen bij de naleving van EU-recht in de vorm van het onderhouden van netwerken<sup>8</sup> en het uitwisselen van *best practices*. In het bijzonder zal de Commissie erop toezien dat onafhankelijke nationale toezichthouders (bijvoorbeeld nationale mededingingsautoriteiten) voldoende en adequaat geëquipeerd zijn om hun taken uit te voeren. De Commissie zegt in de mededeling toe dat de steun voor het versterken van nationale rechtsstelsels omhoog gaat. Dit betreft bijvoorbeeld het trainen van rechters en andere juridische beroepsbeoefenaars.

In het kader van haar nieuwe strategische aanpak zal de Commissie prioriteit geven aan de volgende inbreukzaken:

- zaken die de implementatie van belangrijke beleidsdoelstellingen van de EU belemmeren of die de vier vrijheden ondermijnen;
- te late of onjuiste implementatie van richtlijnen door de lidstaten;
- niet opvolgen van uitspraken van het EU-Hof;
- inbreuken op de exclusieve bevoegdheden van de EU;
- zaken die grote financiële schade aan de EU toebrengen;
- inbreukzaken die een «systemische tekortkoming» in een lidstaat betreffen, bijvoorbeeld als er belemmeringen zijn voor rechters om vragen te stellen aan het EU-Hof, als nationale wetgeving rechters belet voorrang te geven aan het EU-recht of als de lidstaat geen adequate rechtsbescherming biedt om toepassing van het EU-recht te garanderen;
- zaken waarin een lidstaat aanhoudend verzuimt het EU-recht correct toe te passen.

De Commissie zal telkens beoordelen welke toegevoegde waarde een inbreukzaak heeft en zaken sluiten die niet aan de maatstaven voldoen. In dergelijke gevallen zal de Commissie klagers doorgaans naar het nationale niveau leiden, voor zover een doeltreffende rechtsbescherming beschikbaar is. Als de kwestie al aanhangig is bij het EU-Hof via de nationale rechter zal de Commissie de zaak laten rusten.

Het beleid van de Commissie ten aanzien van het tijdig omzetten van richtlijnen wordt aangescherpt. Sinds het Verdrag van Lissabon heeft de Commissie de mogelijkheid om bij een inbreukprocedure wegens niet

<sup>7</sup> De EU PILOT is een werkmethode, afgesproken tussen de Commissie en de EU-lidstaten, om problemen op te lossen met betrekking tot de uitleg/toepassing/implementatie van het recht van de Europese Unie door de lidstaten.

<sup>8</sup> Bijvoorbeeld het EU-netwerk voor de tenuitvoerlegging en handhaving van de milieuwetgeving (IMPEL).

mededelen van implementatiemaatregelen van een richtlijn binnen de omzettingstermijn, het Hof meteen te verzoeken een boete of dwangsom op te leggen (artikel 260, lid 3 EU-werkingsverdrag). Het huidige beleid is dat de Commissie standaard een dwangsom eist, en eventueel een boete<sup>9</sup>. Indien alleen een dwangsom wordt geëist kunnen de lidstaten betaling van de dwangsom voorkomen door voor de uitspraak van het Hof de richtlijn alsnog te implementeren. De Commissie geeft aan dat het nog te vaak voorkomt dat lidstaten implementatiedeadlines niet halen. De Commissie merkt daarbij op dat lidstaten in sommige gevallen een richtlijn pas omzetten voor de uitspraak van het Hof en vindt dat lidstaten op die manier ongestraft extra tijd krijgen om aan hun verplichtingen te voldoen. De Commissie wil daarom systematisch een boete gaan eisen in deze zaken en de zaak bij het EU-Hof niet automatisch intrekken als de lidstaat alsnog implementeert tijdens de procedure bij het Hof<sup>10</sup>. De Commissie zal hierbij rekening houden met de duur van de overschrijding en de ernst van de niet-nakoming. Het nieuwe beleid wordt van toepassing op alle nieuwe zaken waarvoor het besluit om een brief met ingebrekestelling te versturen, zal worden genomen na de bekendmaking van deze mededeling. De Commissie wil dat burgers en bedrijven met klachten over de toepassing van EU-recht de juiste wegen vinden om hun probleem te adresseren. Ten aanzien van de inbreukprocedure wil de Commissie beter omgaan met de verwachtingen van burgers en bedrijven. De Commissie handelt bij inbreukprocedures primair op grond van het algemeen belang en niet als rechtsmiddel voor individuele gevallen. Dit moet duidelijk zijn voor klagers. De Commissie zet daarom in op betere voorlichting en het samen met de lidstaten ontwikkelen van alternatieve mechanismes, zoals versterking van het SOLVIT-netwerk. SOLVIT is een EU-breed netwerk dat in 2003 op initiatief van de Europese Commissie is opgericht. SOLVIT is een handhavings- en nalevingsinstrument dat klachten van burgers en bedrijven behandelt over de mogelijk verkeerde toepassing van EU-recht in de Europese interne markt. Het moet gaan om grensoverschrijdende situaties en de kwestie moet geen onderdeel zijn van een lopende juridische procedure. In elke lidstaat van de EU is een SOLVIT-centrum gevestigd. Zo bestrijkt het netwerk de gehele EU. In iedere lidstaat is een SOLVIT-centrum om problemen op te pakken die zich voordoen wanneer een overheidsinstantie EU-recht mogelijk verkeerd heeft toegepast. De Commissie heeft hierbij een coördinerende rol<sup>11</sup>.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Burgers, bedrijven en overheden profiteren van het Nederlandse lidmaatschap van de EU als zij effectief gebruik kunnen maken van het EU-recht. Het kabinet heeft in de kamerbrief over de geannoteerde agenda van de informele Europese Raad in Bratislava<sup>12</sup> (september 2016) onderstreept dat het nakomen van in EU-verband gemaakte afspraken van groot belang is, aangezien nakoming raakt aan het vertrouwen in elkaar, in elkaars markten en in de Europese instellingen. Handhaving van afspraken en gelijke behandeling van alle lidstaten is daarbij het uitgangspunt. Het kabinet ziet hierin een kerntaak voor de Commissie.

<sup>9</sup> Zie de mededeling van de Commissie over artikel 260 VWEU COM(2007)502 en het BNC-fiche, Kamerstuk 22 112, nr. 1115.

<sup>10</sup> Voor Nederland geldt op dit moment een minimumbedrag van 3.744.000 euro. Dit is opgenomen in een mededeling van de Commissie, C(2016)5091.

<sup>11</sup> Nederland heeft het SOLVIT-centrum ondergebracht op het Ministerie van Economische Zaken

<sup>12</sup> Kamerstuk 21 501-20, nr. 1143

Ook in de Staat van de Unie 2017 heeft het kabinet benadrukt dat de Commissie moet toezien op naleving van het acquis<sup>13</sup>.

Het kabinet benadrukt dat goed functionerende instituties in de lidstaten waaronder de rechterlijke macht bijdragen aan een gelijk speelveld en aan het voorkomen van willekeurige behandeling van burgers en bedrijven in andere lidstaten.

Nederland is voorstander van een proactieve houding van de Commissie om samen met de lidstaten en in een vroegtijdig stadium na te gaan waar zich knelpunten voordoen in de naleving van het EU-recht en hoe die kunnen worden opgelost. In veel gevallen kunnen op die manier zorgen worden weggenomen of praktische oplossingen worden gezocht. Nederland steunt in het algemeen het streven om de tijdige implementatie van richtlijnen te bevorderen. Er is geen sprake van bovengemiddeld veel inbreukprocedures tegen Nederland wegens te late omzetting<sup>14</sup>. Dit is in het belang van de lidstaten en van hun burgers en bedrijven, voor wie nationale maatregelen ter omzetting van richtlijnen ook vanaf hetzelfde tijdstip moeten gelden. Nederland vindt het van belang dat de lidstaten op dit punt een gelijke behandeling krijgen en dat de Commissie het beginsel van proportionaliteit voor ogen houdt.

#### *b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet is met de Commissie van mening dat naleving van EU-recht essentieel is voor het bereiken van de doelstellingen van de EU. Nederland heeft vaak gehamerd op naleving van de gemaakte afspraken.

Het wordt door het kabinet positief beoordeeld dat de Commissie zich wil toeleggen op belangrijke zaken die veel impact hebben, uiteraard met behoud van gelijk speelveld, bijvoorbeeld op een goed functionerende interne markt. Dit zal voor burgers en bedrijven betekenen dat klachten bij de Commissie langs andere maatstaven worden gelegd dan voorheen. Het zal betekenen dat de Commissie sommige klachten, die het individuele belang niet ontstijgen, niet zal oppakken. De lidstaten moeten op nationaal niveau voorzien in goed functionerende bestuurlijke en rechterlijke stelsels, zodat burgers en bedrijven de naleving van hun rechten kunnen afdwingen. De Commissie zal hier extra op toezien. Dit acht het kabinet van belang, opdat Nederlandse burgers en bedrijven er niet op achteruit gaan als zij zich beroepen op naleving van het Europees recht.

Het kabinet is zeer kritisch over het voornemen van de Commissie om in alle zaken die (volgens de Commissie) te late implementatie betreffen standaard een boete én een dwangsom te gaan eisen.

Ten aanzien van het aangescherpte beleid met betrekking tot de implementatie van richtlijnen acht het kabinet het van belang om het volgende voor ogen te houden:

- De mogelijkheid om op grond van art. 260, lid 3 VWEU direct een boete of dwangsom te vragen is toegekend voor situaties waarin een lidstaat zijn verplichting tot mededeling van omzettingsmaatregelen niet is nagekomen (te late implementatie). Aan procedures over onjuiste implementatie ligt echter vaak een interpretatiegeschil tussen een lidstaat en de Commissie ten grondslag dat via de procedure van artikel 258 VWEU moet worden beslecht en waarbij pas door de

<sup>13</sup> Kamerstuk 34 648, nr. 1

<sup>14</sup> Zie ook het Verslag van de Commissie van 15 juli 2016 over de controle op de toepassing van het EU-recht – Jaarverslag 2015 (COM(2016) 463 final).

uitspraak van het EU-Hof duidelijkheid bestaat over welke interpretatie de juiste is. Voor dergelijke gevallen kan de Commissie ingevolge het VWEU dan ook niet meteen een dwangsom en/of boete eisen wanneer zij de lidstaat voor het Hof daagt. De Commissie heeft echter in de afgelopen jaren regelmatig zaken waarin de lidstaat van mening was dat de volledige implementatie was gemeld, aangemerkt als zaak van de eerstgenoemde categorie (te late implementatie) en direct een dwangsom geëist. Het EU-Hof heeft zich hierover nog niet uitgesproken. Het nieuwe beleid impliceert dat in dergelijke gevallen voortaan ook een boete geëist zal worden. Dat betekent dat in die gevallen aan het voorleggen van het vermeende inhoudelijk geschil aan het Hof, de dreiging van een miljoenenboete wordt verbonden als de lidstaat niet geheel in het gelijk wordt gesteld.

- Veel lidstaten, waaronder Nederland, zijn van mening dat de Commissie art. 260, lid 3, VWEU alleen kan toepassen voor richtlijnen die zijn vastgesteld na 1 december 2009 (Verdrag van Lissabon). Uiteindelijk kan alleen het EU-Hof daar uitsluitsel over geven.
- Nederland heeft in het verleden aangegeven dat het vorderen van zowel een boete als een dwangsom een uitzondering moet zijn. In gevallen van niet-mededeling volstaat in principe een dwangsom. Dit is transparant en voorzienbaar voor de lidstaten en zou een afdoende dreiging moeten zijn.

Het kabinet zet ook grote vraagtekens bij de proportionaliteit van dit nieuwe beleid. Gegeven het feit dat de boete een vast, per lidstaat verschillend minimumbedrag kent is een afweging over de proportionaliteit tussen een concreet verzuim en de sanctie daarop nauwelijks mogelijk. Zo is een boete van 3,7 miljoen euro (in het geval van Nederland) nauwelijks proportioneel te achten in bijvoorbeeld de situatie dat een richtlijn slechts voor een ondergeschikt deel nog niet geïmplementeerd zou zijn. Daar komt nog bij dat blijkens de jurisprudentie van Europese en nationale rechters een onvolledige omzetting van een richtlijn niet per se in de weg staat aan de toepassing daarvan in het nationale rechtstelsel. Nederland pleit ook al geruime tijd voor meer aandacht van de Commissie voor realistische implementatiermijnen. Met name in de gevallen dat een richtlijn door (vrijwel) alle lidstaten te laat wordt geïmplementeerd zouden evaluaties van de implementatieproblemen wenselijk zijn teneinde betere criteria te ontwikkelen over wat realistische implementatiermijnen zijn. In de (hoogte van) de financiële sanctie zou dat een belangrijke rol moeten spelen.

In dit verband betreft het Kabinet dat aan de aanscherping van het sanctiebeleid geen analyse ten grondslag ligt en dat de Commissie het zo summier motiveert. Het kabinet had graag gezien dat de Commissie aandacht had besteed aan de redenen voor niet-tijdige implementatie, nu constateert zij slechts dat het aantal inbreuken hierover gestegen is. Het Kabinet zou graag zien dat Commissie uitlegt hoe zij dit voornemen vorm gaat geven.

De lidstaten zullen zich erop moeten instellen dat te late implementatie van richtlijnen een groter financieel risico met zich meebrengt. Sinds 2012 is tegen Nederland zes keer een Hofprocedure wegens niet-notificeren gestart. Die zaken zijn beëindigd vóór het EU-Hof tot een uitspraak kwam. Onder het nieuwe beleid van de Commissie zouden die zaken tot boeteoplegging kunnen hebben geleid.

Het kabinet is blij dat de Commissie blijft inzetten op samenwerking met de lidstaten op het gebied van handhaving. Het kabinet is positief over de inzet op goed functionerende nationale instanties die betrokken zijn bij de implementatie van het EU-acquis. Niet positief is het kabinet over de koers die de Commissie ten aanzien van de informele voorfase van de inbreuk-

procedure (EU PILOT methode) gaat varen. De Commissie voert daarvoor aan dat het niet de bedoeling is om met de PILOT-methode de inbreukprocedure aanzienlijk te verlengen, maar onderbouwt dit niet nader. Nederland hecht veel waarde aan het vroegtijdig en pragmatisch oplossen van knelpunten en is daarom voorstander van een «PILOT, tenzij»-beleid. In een aantal gevallen blijkt bij het vermoeden van een inbreuk sprake te zijn van misverstanden over de feiten. Juist via de EU PILOT kan zo'n zaak op een laagdrempelige en snelle wijze tot een oplossing gebracht kunnen worden. Met de EU PILOT methode zijn goede resultaten geboekt, zoals de Commissie zelf telkens heeft gecommuniceerd<sup>15</sup>.

Nederland zal daarom de Commissie vragen te onderbouwen waarom zij nu van mening is dat de huidige aanpak niet werkt en erop aandringen dat de Commissie zo veel als mogelijk gebruik zal blijven maken van de EU PILOT methode. Op die manier kunnen onterechte zorgen worden weggenomen, problemen constructief worden opgelost en tijdrovende inbreukprocedures worden voorkomen.

Ten aanzien van het voornemen handhavingskwesties meer dan voorheen op hoog niveau te bespreken acht het kabinet het van belang dat de kwestie op dat moment zodanig is uitgekristalliseerd, dat duidelijk is dat er daadwerkelijk een geschil is en helder is waar het geschil over gaat. Gelet op het voornemen de PILOT-fase vaker over te slaan, is het de vraag of dat altijd het geval zal zijn. Het kabinet acht het noodzakelijk dat de Commissie nader uitlegt hoe zij dit voornemen vorm gaat geven.

Wat betreft de aankondiging van de Commissie erop toe te gaan zien dat onafhankelijke nationale toezichthouders (bijvoorbeeld nationale mededingingsautoriteiten) voldoende en adequaat geëquipeerd zijn om hun taken uit te voeren acht het kabinet het van belang om te benadrukken dat de Autoriteit Consument en Markt (ACM) voldoet aan de voorwaarden voor onafhankelijk en effectief toezicht. Zo beschikt zij over een volledig pakket aan doeltreffende onderzoeks- en beslissingsbevoegdheden. Bovendien is gegarandeerd dat de ACM haar wettelijke taken onafhankelijk uitvoert en dat zij over voldoende middelen beschikt die zij zelfstandig en onafhankelijk kan inzetten.

In het kader van een consultatie van de Commissie over de slagvaardigheid van de nationale mededingingsautoriteiten heeft Nederland aangegeven dat het uitgangspunt van een onafhankelijke en effectieve uitoefening van het toezicht op de naleving van de EU-mededingingsregels door mededingingsautoriteiten wordt onderschreven. Hoewel verschillen tussen lidstaten niet per definitie hoeven te leiden tot een suboptimale toepassing van de EU-mededingingsregels, onderkent Nederland dat het noodzakelijk is dat de basisvoorwaarden voor een effectieve handhaving van de EU-mededingingsregels in de gehele EU gegarandeerd zijn. Mochten maatregelen op Europees niveau hiervoor nodig zijn, dan zouden volgens Nederland versterking van de samenwerking tussen lidstaten binnen het netwerk van Europese mededingingsautoriteiten en het uitwisselen van best practices in combinatie met het gebruik van aanbevelingen van de Commissie aan individuele lidstaten eerste stappen hierin kunnen zijn. Wanneer blijkt dat dergelijke maatregelen onvoldoende zijn, dan acht Nederland Europese regelgeving aangewezen, waarbij door middel van doelregulering het uitgangspunt wordt vastgelegd dat nationale mededingingsautoriteiten voor de uitoefening van hun toezichtstaken (voor zover die voortvloeien uit de EU-mededingingsregels) voldoende bevoegdheden en instrumenten hebben en dat zij deze taken onafhankelijk kunnen uitoefenen. Het is aan

<sup>15</sup> Laatstelijk nog in haar jaarverslag 2015 inzake de controle op de toepassing van het EU-recht, COM(2016) 463



de lidstaten om dat, binnen de grenzen van hun nationale (rechts)stelsels, verder vorm te geven.

Gezien de prioriteiten voor de inbreukprocedures zal Nederland zich, net als alle andere lidstaten, erop in moeten stellen dat de Commissie de inbreukzaken meer dan voorheen politiek zal wegen, gelet op de sterke koppeling met de politieke prioriteiten van de Commissie. Het is voor het kabinet echter nog onduidelijk hoe de Commissie precies zal gaan prioriteren; wat het voornemen van de Commissie om klagers vaker naar het nationale niveau te verwijzen gaat inhouden en welke gevolgen dat heeft voor nationale autoriteiten. Ook ten aanzien hiervan acht het kabinet het noodzakelijk dat de Commissie nader uitlegt hoe zij dit voornemen vorm gaat geven.

SOLVIT is een belangrijke en laagdrempelige eerstelijnsopvang voor klachten van burgers en bedrijven over verkeerde toepassing van EU regels, maar is onvoldoende toegerust en ingebed in het institutionele handhavingskader om deze rol effectief waar te kunnen maken. De Commissie heeft in het in haar strategie t.a.v. van de eengemaakte markt een actieplan aangekondigd dat de verbetering van het SOLVIT-netwerk beoogt. Nederland verwelkomt het SOLVIT-actieplan en hoopt dat het actieplan voldoende ambitieus is om «echte» verbeteringen aan te brengen. In elk geval is Nederland van mening dat SOLVIT beter aangesloten dient te worden op de andere handhavinginstrumenten van de EU. Deze wens heeft Nederland naar de Europese Commissie gecommuniceerd.

#### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

De mededeling betreft een invulling van taken en bevoegdheden van de Commissie. De lidstaten hebben hierover geen zeggenschap. Dat neemt niet weg dat lidstaten zich een mening kunnen vormen over het nieuwe beleid. De eerste reacties op de mededeling zijn kritisch. Met name het vaker overslaan van het EU PILOT mechanisme is aanleiding voor kritiek en bezorgdheid bij de lidstaten. Ook het nieuwe beleid ten aanzien van de tijdige implementatie van richtlijnen (boetes en dwangsommen) wordt door de lidstaten kritisch ontvangen.

Het Europees Parlement heeft opgeroepen tot strenger optreden door de Commissie. Het Europees Parlement vindt dat de financiële sancties voor de niet-naleving van het EU-recht doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn, waarbij herhaalde verzuimen op hetzelfde gebied extra zouden moeten worden aangerekend. Over het algemeen is het Europees Parlement van mening dat de vermindering van het aantal formele inbreukprocedures laat zien dat het EU PILOT systeem zijn nut bewezen heeft en bevorderlijk is gebleken voor een efficiëntere handhaving van het EU-recht. Het parlement pleit echter voor meer transparantie als het gaat om informatie over de EU PILOT procedure en aanhangige zaken.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Zie resolutie van het Europees Parlement van 6 oktober 2016 inzake de controle op de toepassing van het Unierecht: jaarverslag 2014 (2015/2326/INI)).



#### **4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten**

##### *a) Bevoegdheid*

Positief. De Commissie heeft op grond van artikel 17 EU-verdrag de taak toe te zien op de toepassing van zowel de Verdragen als de maatregelen die de instellingen krachtens de Verdragen instellen. De Verdragen kennen de Commissie specifieke bevoegdheden toe om hieraan uitvoering te geven, zoals het starten van een inbreukprocedure tegen een lidstaat op grond van artikel 258 VWEU.

##### *b) Subsidiariteit*

Positief. Het toezicht op naleving van het EU-recht, waarbij in het algemene belang van de EU wordt gehandeld, kan niet voldoende door de afzonderlijke lidstaten worden gerealiseerd. Het kabinet acht dit een kerntaak voor de Commissie.

##### *c) Proportionaliteit*

Negatief. Het kabinet is blij dat de Commissie, net als Nederland inzet, op betere regelgeving en implementatie. Met het negatieve oordeel wil het kabinet echter tot uitdrukking brengen dat een aantal onderdelen van de mededeling niet proportioneel wordt geacht:

- het aangescherpte beleid met betrekking tot de implementatie van richtlijnen. Dit beleid is niet proportioneel omdat het, gegeven de hoogte van de minimumboete-bedragen die de Commissie zal gaan vragen, nauwelijks ruimte laat om rekening te houden met de ernst en de schade van een concreet implementatieverzuim.
- het als hoofdregel overslaan van de EU PILOT. De EU PILOT methode is in de ogen van het kabinet een geschikt en succesvol gebleken middel om vroegtijdig en pragmatisch knelpunten op te lossen in goed overleg. Het systeem heeft goede resultaten geboekt. Het kabinet begrijpt niet waarom de Commissie, in tegenstelling tot wat zij telkens heeft uitgedragen, nu minder gebruik wil gaan maken van de EU PILOT. Het direct overgaan tot de formele inbreukprocedure gaat in veel gevallen verder dan nodig, aangezien deze kwesties potentieel via de EU PILOT kunnen worden opgelost. De nieuwe aanpak leidt tot juridisering en verharding van onderlinge verhoudingen.

##### *d) Financiële gevolgen*

###### EU-begroting

Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Nationale begroting: in het kader van artikel 260, lid 3 EU-werkingsverdrag kan de Commissie een boete en/of dwangsom eisen tegen een lidstaat. Voor Nederland geldt op dit moment een minimumboete van 3.744.000

euro<sup>17</sup>. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

*e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten*

Verschillen in regelgeving tussen lidstaten zijn een belangrijke bron van regeldruk voor met name het internationaal opererende bedrijfsleven. Een correcte, uniforme toepassing en handhaving van het EU-recht is dan ook uit het oogpunt van het bestrijden van regeldruk, van groot belang.

Het is voor het kabinet onduidelijk wat het voornemen van de Commissie om klagers vaker naar het nationale niveau te verwijzen gaat inhouden en welke gevolgen dat heeft voor nationale autoriteiten en bedrijven. Het kabinet acht het noodzakelijk dat de Commissie nader uitlegt hoe zij een en ander vorm gaat geven.

In de mededeling geeft de Commissie aan dat klagen bij de Commissie alleen nog kan via een standaardformulier. Dit kan gevolgen hebben voor administratieve lasten voor burgers en bedrijven.

---

<sup>17</sup> De Commissie berekent het bedrag van de geldelijke sanctie die zij het Hof verzoekt op te leggen o.a. op basis van economische gegevens voor het nominale BBP en de huidige weging van de stemmen van de lidstaten in de Raad (zie Mededeling C(2016) 5091 final van de Commissie inzake aanpassing van de gegevens die worden gebruikt voor de berekening van forfaitaire sommen en dwangsommen die de Commissie het Hof van Justitie voorstelt in inbreukprocedures: [http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/c\\_2016\\_5091\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/c_2016_5091_nl.pdf))