

Fiche 3: Mededeling handhaving EU-recht

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie – Het EU-recht handhaven voor een Europa dat resultaten boekt

b) Datum ontvangst Commissiedocument

13 oktober 2022

c) Nr. Commissiedocument

COM(2022)518

d) EUR-Lex

[EUR-Lex - 52022DC0518 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

e) Nr. Impact assessment Commissie en Opinie

N.v.t.

f) Behandeltraject Raad

Raad Algemene Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie mededeling

De Europese Commissie (Commissie) heeft een mededeling uitgebracht waarin zij haar inspanningen en instrumenten uiteenzet die ervoor zorgen dat het EU-recht wordt nageleefd en dat er voor burgers en bedrijven in de hele EU dezelfde rechten gelden. Zij komt niet met nieuwe voorstellen op dit terrein. De Commissie heeft als hoedster van de Verdragen de centrale verantwoordelijkheid voor de handhaving van het EU-recht, waarbij samenwerking met lidstaten cruciaal is voor die handhaving. Toepassing en handhaving van het EU-recht zijn het resultaat van de inspanningen van meerdere actoren, zoals nationale rechtbanken, parlementen, uitvoerende en regelgevende instanties, consumenten- en gegevensbeschermingsautoriteiten, het maatschappelijk middenveld en burgers. Nationale rechtbankens spelen een bijzonder belangrijke rol in de EU-handhavingssketen, aangezien burgers en organisaties via nationale rechtbanken kunnen procederen.

Ten aanzien van monitoring en vroegtijdige opsporing van inbreuken op het EU-recht schrijft de Commissie dat gebleken is dat meer transparantie en monitoring ertoe leiden dat de lidstaten meer vaart zetten achter de naleving en dat het brede publiek meer kennis heeft van hoe goed

een lidstaat EU-recht naleeft. Zij wijst daarbij op het scorebord van de interne markt¹, het EU-scorebord voor justitie², de landspecifieke verslagen van het Europees Semester³, het jaarlijks rechtsstaattrapport⁴, de evaluatie van de uitvoering van het milieubeleid⁵ en de Schengenevaluatie⁶. Deze middelen dragen bij om mogelijke problemen in kaart te brengen, waarbij handhaving van het EU-recht nodig kan zijn.

Om uiteenlopende interpretaties van nieuwe EU-regels tegen te gaan en een gemeenschappelijke interpretatie van de bestaande regels te bevorderen, biedt de Commissie de lidstaten ondersteuning in de vorm van praktische richtsnoeren, bijeenkomsten en opleidingen. Naast technische bijstand verleent de Commissie ook financiële steun. Hoewel de financiering die beschikbaar is in het kader van de Europese regionale en structuurfondsen⁷ of de herstel- en veerkrachtfaciliteit⁸ geen handhavingsinstrument is, kan de (al dan niet) uitbetaling van deze fondsen verandering stimuleren en de uitvoering van het EU-recht bespoedigen, stelt de Commissie.

Wanneer mogelijk sprake is van een schending van het EU-recht kan de Commissie besluiten om in bepaalde gevallen gebruik te maken van een zogeheten EU Pilot in plaats van het starten van een inbreukprocedure. De inzet hiervan zal waarschijnlijk tot een snellere naleving leiden dan een formele inbreukprocedure. In 2021 werd meer dan 80% van de EU Pilotprocedures met succes afgerond. Voor de zaken waarin dat niet lukt, start de Commissie een inbreukprocedure.

Het gebruik van inbreukprocedures door de Commissie heeft een ontwikkeling doorgemaakt, waarbij nadruk ligt op het bestrijden van inbreuken met de grootste gevolgen voor de belangen van burgers en bedrijven. De Commissie heeft haar inspanningen vergroot op het gebied van milieu, digitale transitie en grondrechten. Daarbij heeft de Commissie belangrijke juridische stappen ondernomen om de fundamentele waarden van de EU te beschermen, waaronder non-discriminatie van lhbtq+-personen, mediavrijheid, de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat, en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Over het geheel genomen levert het openen van inbreukprocedures resultaten op: meer dan 90% van de zaken wordt opgelost voordat een verwijzing naar het Hof van Justitie noodzakelijk wordt.

Crises of noodsituaties, zoals de COVID-19-pandemie en de Russische oorlog tegen Oekraïne, kunnen het moeilijker maken voor de lidstaten om de wetgeving volledig na te leven.

De Commissie geeft aan een breed scala aan maatregelen te hebben getroffen om de lidstaten te helpen zich aan te passen aan veranderende omstandigheden, van het voorstellen van nieuwe wetgeving en het aanpassen van de bestaande regels tot het bieden van richtsnoeren en financiële

¹ <https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/>

² https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_nl

³ https://ec.europa.eu/info/publications/2022-european-semester-country-reports_nl

⁴ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_nl

⁵ https://ec.europa.eu/environment/eir/index_en.htm

⁶ [EUR-Lex - 52020DC0779 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

⁷ [Europees Structuurfonds en Investeringsfonds - Regionaal beleid - Europese Commissie \(europa.eu\)](#)

⁸ [EUR-Lex - 32021R0241 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

steun. Waar nodig zijn ook inbreukprocedures gestart, bijvoorbeeld om uitvoerrestricties te voorkomen en de rechten van consumenten te beschermen.

Het uitgangspunt van de Commissie is dat handhaving van het EU-recht niet iets eenmaligs is. Dit vereist constante inspanningen van de lidstaten en de Commissie om de consistente en effectieve toepassing van de EU-regels zeker te stellen. De Commissie is zelf én met de lidstaten bezig met een inventarisatie die erop gericht is dat de best mogelijke handhavinginstrumenten beschikbaar zijn om de EU-wetgeving in de praktijk zo goed mogelijk te laten werken. De Commissie besteedt speciale aandacht aan een betere monitoring van de correcte toepassing van de verordeningen en aan het verder vergroten van de transparantie van haar handhavingsactiviteiten. De Commissie zal in 2023 verslag uitbrengen over de resultaten hiervan.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Met betrekking tot EU-wetgeving inclusief de toepassing en handhaving brengt het kabinet in herinnering dat deze hoofdzakelijk tot stand komt in de vorm van richtlijnen en verordeningen. Richtlijnen moeten worden omgezet in Nederlandse wetgeving. Deze omzetting is de verantwoordelijkheid van de betrokken vakdepartementen. Hierbij streeft het kabinet naar tijdige en correcte omzetting. Verordeningen zijn rechtstreeks van toepassing in de Nederlandse rechtsorde en hebben daarom na inwerkingtreding automatisch kracht van wet in Nederland. In bepaalde gevallen is het desondanks nodig om nationale uitvoeringswetgeving op te stellen.

Wat handhaving betreft, geldt dat de rijksoverheid, alsmede de medeoverheden en handhavende instanties als agentschappen en toezichthouders, wet- en regelgeving op basis van een EU-voorstel op dezelfde manier handhaaft als wetgeving die nationaal tot stand is gekomen.

Tot slot wijst het kabinet graag op de Kijk op Europa uitkomsten die uitwijzen dat burgers vinden dat de EU ervoor moet zorgen dat regels worden nageleefd. Het kabinet deelt die mening, en zet daarom in op Betere Regelgeving, handhaving en implementatie van EU-wetgeving als essentiële onderdelen van de Nederlandse *governance*-agenda. De EU is een op regels en afspraken gebaseerde samenwerking. Om ervoor te zorgen dat deze samenwerking optimaal is, is het cruciaal dat de onderliggende regelgeving van hoge kwaliteit is en dat de regels goed worden geïmplementeerd en gehandhaafd. Hier blijft Nederland in de EU aandacht voor vragen.⁹

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

In deze paragraaf gaat het kabinet in op de handhavende rol van de Commissie per thema. Deze thema's zijn rechtsstaat, interne markt, Schengen, financieel-economisch beleid, sociaal beleid, EU pilot en inbreukprocedures en tot slot het gebruik van richtlijnen en verordeningen.

Rechtsstaat

Als hoedster van de Verdragen speelt de Commissie, zoals ook beschreven in de mededeling, een belangrijke rol bij het voorkomen, signaleren en adresseren van schendingen van de Uniewaarden, waaronder de rechtsstaat. Het kabinet ondersteunt de Commissie hierin en blijft haar oproepen deze rol proactief en consequent te vervullen. Het is daarbij van belang dat de verschillende

⁹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2021-2022, 35982, nr. 3.

instrumenten die in de mededeling worden genoemd, waaronder het rechtsstaatsrapport en de mogelijkheid tot het bieden van technische ondersteuning, zo effectief mogelijk worden ingezet om de rechtsstaatsproblematiek in de Unie te adresseren. Ook de inbreukprocedure is een belangrijk instrument gebleken op het terrein van Uniewaarden en meer in het bijzonder op het terrein van de rechtsstaat. Op 15 juli jl. besloot de Commissie bijvoorbeeld om een volgende stap te zetten in de lopende inbreukprocedure over de uitspraak van het Poolse Constitutioneel Tribunaal van 7 oktober 2021, dat stelt dat het Unierecht op bepaalde onderdelen niet verenigbaar is met de Poolse grondwet. Het kabinet blijft erop toezien dat de Commissie dit instrument waar passend adequaat inzet door bijvoorbeeld bij de Commissie aan te dringen op het starten van een inbreukprocedure naar aanleiding van de problemen met de Poolse Raad voor de Rechtspraak. Ook maakt het kabinet regelmatig gebruik van het instrument van deelname aan Hofzaken (zowel inbreuk als prejudicieel) om zijn inzet op het terrein van rechtsstatelijkheid te ondersteunen.¹⁰ Zo spant het kabinet zich in om samen met zoveel mogelijk gelijkgezinde lidstaten aan de zijde van de Commissie deel te nemen aan de Hofzaak over de Hongaarse anti-lhbtq+-wetgeving¹¹, ook genoemd in de mededeling. De Commissie stelt verder terecht dat respect voor de rechtsstaat van essentieel belang is voor het verantwoord beheer en de effectieve implementatie van de Uniebegroting. Het kabinet heeft het besluit van de Commissie om een voorstel voor een uitvoeringsbesluit aan de Raad voor te leggen met maatregelen tegen Hongarije uit hoofde van de MFK-rechtsstaatsverordening¹² verwelkomt en blijft zich ervoor inzetten dat de MFK-rechtsstaatsverordening, die mede door de Nederlandse inzet tot stand is gekomen, zo volledig mogelijk wordt benut.¹³

Interne Markt

De Commissie noemt een aantal instrumenten om de toepassing van interne-marktregels en resultaten die daarmee zijn geboekt zichtbaar te maken. Zo heeft de Europese Taskforce interne-markthandhaving (SMET) voor een aantal beroepen het vereiste van een voorafgaande controle geschrapt, zodat het makkelijker wordt om grensoverschrijdend diensten te verlenen. Het SOLVIT-netwerk werkt dagelijks aan het oplossen van problemen van burgers en bedrijven, als een overheid EU-regels onjuist toepast in een grensoverschrijdende situatie. Ook somt de Commissie diverse instrumenten op die bijdragen aan betere naleving en handhaving, zoals de Proportionaliteitsrichtlijn¹⁴ en het interne-marktinformatiesysteem¹⁵. In het algemeen streeft het kabinet naar een meer doelgerichte en uniforme toepassing van interne-marktregels in alle EU-lidstaten, waaronder handhaving, zoals geschetst in de kamerbrief van juni jl. met de interne-markt actieagenda voor deze periode.¹⁶

Schengen

¹⁰ Zie voor meer informatie Kamerstukken II, 21 501-02, nr. 2426.

¹¹ IINFR(2021)2130, Hungarian Act on "Stricter measures against paedophile offenders and amending certain laws to protect children.

¹² [LI2020433NL.01000101.xml \(europa.eu\)](#)

¹³ Kamerstukken II 21501- 20, vergaderjaar 2021-2022, nr. 1871.

¹⁴ [EUR-Lex - 32018L0958 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

¹⁵ [Homepage - IMI - Europese Commissie \(europa.eu\)](#)

¹⁶ Kamerstukken II 22 112, vergaderjaar 2020-2021, nr. 3437.

Financieel-economisch beleid

Het kabinet is kritisch over de handhaving van het Stabi-leits- en Groeipact (SGP) door de Commissie en Raad. Nederland heeft zich hierover meermaals uitgesproken. Effectieve handhaving is dan ook één van de prioriteiten van de Nederlandse inzet t.a.v. de hervorming van het SGP, waarover uw Kamer op 4 maart jl. is geïnformeerd.²⁰ Het kabinet onderschrijft de lezing van de Commissie dat de flexibiliteit binnen het SGP goed van pas kan komen in crisissituaties, zodat lidstaten gerichte budgettaire maatregelen kunnen nemen om eventuele negatieve economische ontwikkelingen te adresseren. In dit kader wijst het kabinet op het belang van duidelijke regels over hoe en wanneer de algemene ontsnappingsclausule kan worden geactiveerd en gedeactiveerd, gegeven de hoge mate van discretionaire bevoegdheid van de Commissie.

²⁰ Kamerstukken II, vergaderjaar 2021-2022, 21501-07, nr. 1815

Sociaal beleid

In de mededeling wordt kort stilgestaan bij de coördinatie van sociale zekerheidsstelsels. Als open, exportgerichte economie hecht Nederland veel waarde aan een goed functionerende interne markt. Verordening (EG) nr. 883/2004²¹ coördineert de sociale zekerheidsstelsels van de lidstaten en heeft als doel om het vrij verkeer van personen in de EU te faciliteren. Het kabinet hecht hier belang aan. Zo is duidelijk in welk land personen verzekerd zijn voor de sociale zekerheid en onder welke voorwaarden zij een uitkering kunnen aanvragen of aanspraak hebben op zorg.

Ten aanzien van handhaving op sociaal terrein in den brede, merkt het kabinet op dat de Europese Arbeidsautoriteit hier een belangrijke rol in kan spelen. De Europese Arbeidsautoriteit bevordert de samenwerking tussen EU-lidstaten, coördineert gezamenlijke inspecties, maakt analyses en risicobeoordelingen, en bemiddelt in geschillen tussen EU-lidstaten op het gebied van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit.

Crisisrespons

De Commissie noemt een aantal middelen om beter om te kunnen gaan met de uitdaging waar lidstaten in tijden van crisis voor staan als het gaat om naleving van de vier EU-fundamentele vrijheden en de interne markt. Het kabinet hecht grote waarde aan democratische en rechterlijke controle op wetgeving in crisistijd en aan goede toegang tot het recht. De pandemie in de afgelopen jaren demonstreert het belang hiervan. Maatregelen in de context van de COVID-19-pandemie brengen verschillende uitdagingen mee voor de bescherming van grondrechten. Parlementaire en rechterlijke controle op maatregelen kunnen aantonen of deze proportioneel van aard zijn. Het is van belang om te zorgen dat er een goede wettelijke grondslag is vastgelegd. Het kabinet heeft een wetsvoorstel ingediend voor herziening van de Wet publieke gezondheid om pandemisch paraat te zijn voor de toekomst.²²

Het kabinet blijft zich daarnaast hard maken voor de versterking van het *Integrated Political Crisis Response* (IPCR)-mechanisme als instrument van de Raad om crises te monitoren en daar tijdig een gecoördineerde Europese aanpak af te spreken. Dit zou ook de benodigde flexibiliteit bieden die de EU in tijden van crisis nodig heeft. Het kabinet steunt de notie dat de EU en lidstaten samen beter in staat zijn om een antwoord te bieden op crises dan met alleen een nationale respons.

EU pilot en inbreukprocedures

Het kabinet is met de Commissie van mening dat samenwerking en dialoog met de lidstaten cruciaal is voor de handhaving van het EU-recht. De exercitie van de Commissie om in samenwerking met de lidstaten de werking van de bestaande handhavingsinstrumenten te evalueren (*stocktaking exercise*) is hiervan volgens het kabinet een goed voorbeeld. Ook is het kabinet verheugd dat de Commissie de toegevoegde waarde van de EU Pilot (informele voorfase van de inbreukprocedure) erkent. In de EU Pilot kunnen zaken op een laagdrempelige en snelle wijze tot een goed einde worden gebracht.

²¹ [EUR-Lex - 02004R0883-20140101 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

²² Kamerstukken II, vergaderjaar 2021-2022, 26194, nr. 2.

Het kabinet is positief over de door de Commissie gestelde prioriteiten bij de inzet van de inbreukprocedure, namelijk op systematische en structurele kwesties die een groot aantal personen of ondernemingen in een specifieke lidstaat of binnen de gehele Unie betreffen. De Commissie heeft verder te kennen gegeven dat daarbij bijzondere prioriteit zal worden gegeven aan inbreuken die het vermogen van de nationale rechtsstelsels aantasten om bij te dragen tot de daadwerkelijke toepassing van het EU-recht. Het kabinet is het met de Commissie eens dat effectieve rechtsbescherming tegen schendingen van EU-recht op nationaal niveau, door een onafhankelijk en effectief functionerend rechtssysteem, cruciaal is. Daarom acht het kabinet het van groot belang dat de Commissie haar voornemen om prioriteit te geven aan dergelijke inbreuken ook op consistente en adequate wijze in de praktijk zal brengen.

Gebruik van richtlijnen en verordeningen

De Commissie geeft aan dat het aantal nieuwe richtlijnen afneemt en het aantal verordeningen toeneemt. Daarbij is het zo dat richtlijnen moeten worden omgezet in nationaal recht en verordeningen rechtstreeks toepasselijk zijn. Echter, zo tekent de Commissie aan, implementatie en handhaving door nationale overheden is van cruciaal belang en in bepaalde gevallen is aanpassing van bestaande nationale regelgeving nodig. De Commissie kondigt daarom aan meer aandacht te hebben voor implementatie en handhaving van verordeningen naast de bestaande aandacht voor tijdige en correcte omzetting richtlijnen. Het kabinet steunt dit voornemen van de Commissie.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Binnen de Raad is er naar verwachting brede steun voor de inzet van de Commissie op het terrein van handhaving als uiteengezet in deze mededeling. Daarbij is de verwachting dat lidstaten per beleidsterrein wellicht andere aandachtspunten hebben wat de handhavingsinzet van de Commissie betreft. Er is geen behandeling van deze mededeling in de Raad voorzien. De positie van het Europees Parlement is ten aanzien van deze mededeling is niet bekend.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding over de bevoegdheid voor deze mededeling. De mededeling heeft betrekking op de handhaving van het EU-recht. Deze mededeling sluit aan bij de rol van de Commissie als hoedster van de verdragen. Zij heeft op grond van artikel 17 VEU de taak om toe te zien op de toepassing van het Unierecht.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding over de subsidiariteit. De mededeling heeft tot doel de inzet van de Commissie aangaande de handhaving van het EU-recht uiteen te zetten en daarmee bij te dragen aan een betere en effectievere handhaving van het EU-recht. De handhaving van het EU-recht, waarbij in het algemene belang van de EU wordt gehandeld, kan onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. De Commissie heeft als hoedster van de Verdragen een cruciale

rol bij de handhaving van het EU-recht, onder meer door het starten van inbreukprocedures. Om die reden is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding over de proportionaliteit. De mededeling heeft tot doel de inzet van de Commissie aangaande de handhaving van het EU-recht uiteen te zetten en daarmee bij te dragen aan een betere en effectievere handhaving van het EU-recht. Het optreden van de Commissie is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de inspanningen en instrumenten van de Commissie aangaande de handhaving van het EU-recht die in de mededeling uiteen worden gezet ervoor kunnen zorgen dat het EU-recht wordt nageleefd en er voor burgers en bedrijven in de hele EU dezelfde rechten gelden. De mededeling gaat bovendien niet verder dan noodzakelijk om deze doelstelling te bereiken, omdat de inzet van de Commissie met name gericht is op waar deze inzet het meest noodzakelijk is en waar deze het meest effectief kan zijn.

d) Financiële gevolgen

Gezien het feit dat de mededeling geen voorstellen bevat, vloeien hier ook geen financiële gevolgen uit voort. Mochten er in de toekomst wel voorstellen komen op dit terrein, dan zal het kabinet de Commissie vragen aan te geven wat het financieel beslag van deze voorstellen zal zijn. Daarbij is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Gezien het feit dat de mededeling geen voorstellen bevat, vloeien hier ook geen gevolgen voor regeldruk uit voort. Ook bevat de mededeling geen voornemens tot actie of anderszins die gevolgen hebben voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten.