



Raad van de  
Europese Unie

Brussel, 13 oktober 2022  
(OR. en)

13548/22

INST 372  
POLGEN 134  
COMPET 792  
CODEC 1517

### BEGELEIDENDE NOTA

---

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	13 oktober 2022
aan:	het secretariaat-generaal van de Raad
nr. Comdoc.:	COM(2022) 518 final
Betreft:	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S Het EU-recht handhaven voor een Europa dat resultaten boekt

---

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2022) 518 final.

---

Bijlage: COM(2022) 518 final



Brussel, 13.10.2022  
COM(2022) 518 final

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

**Het EU-recht handhaven voor een Europa dat resultaten boekt**

# Het EU-recht handhaven voor een Europa dat resultaten boekt

## I. INLEIDING

De Europese Unie is een rechtsgemeenschap die gebaseerd is op gemeenschappelijke waarden die de lidstaten delen. De toepassing en handhaving van het EU-recht en de eerbiediging van de rechtsstaat vormen er de basis van. Het recht is de grootste troef van de EU om de voordelen van de EU bij burgers, bedrijven en ons milieu te brengen. Het beginsel van voorrang van het Unierecht berust op het beginsel van gelijkheid voor de Verdragen. Het waarborgt gelijke rechten voor iedereen in de hele EU, wat betekent dat alle bepalingen van het EU-recht dezelfde betekenis moeten hebben en in alle lidstaten op dezelfde wijze moeten worden toegepast. Het recht is de basis waarop de EU de interne markt optimaal kan benutten, onze transitie naar een groener en digitaal Europa kan stimuleren, en onze waarden, doeltreffende justitiële samenwerking en de veiligheid van onze Unie kan beschermen en bevorderen. Daarom staat het op regels gebaseerde systeem centraal in de visie van de EU, zowel in Europa als wereldwijd, als voorwaarde voor billijkheid, democratie en de eerbiediging van de grondrechten. De Commissie is vastbesloten haar werkzaamheden ter bevordering en bescherming van de rechten van mensen, de fundamentele vrijheden en de rechtsstaat op te voeren. Belangrijke instrumenten zoals de jaarlijkse verslagen over de rechtsstaat<sup>1</sup>, het actieplan voor Europese democratie<sup>2</sup> en de vernieuwde strategie voor de uitvoering van het EU-Handvest van de grondrechten<sup>3</sup> (hierna “het Handvest” genoemd) dragen samen aanzienlijk bij tot de versterking van de juridische en democratische grondslagen van de EU.

De handhaving van het EU-recht staat in dit verband centraal. Dit is een van de kerntaken van de Commissie, aangezien de EU-Verdragen, die de lidstaten hebben ondertekend, de Commissie de rol toebedelen van “hoedster van de Verdragen”<sup>4</sup> en van het EU-recht in ruimere zin. Deze overkoepelende rol geeft de Commissie de centrale verantwoordelijkheid voor de handhaving. Een belangrijke manier om deze rol te vervullen, is samen te werken met de lidstaten en toezicht te houden op de uitvoering en toepassing van het EU-recht. In deze mededeling wordt nader uiteengezet hoe de Commissie deze taak vervult bij de ontwikkeling, omzetting in nationaal recht, uitvoering en praktische toepassing van EU-wetgeving. Net zoals de Commissie zich richt op de bescherming van de rechtsstaat door het voorkomen van problemen, is de beste manier om het EU-recht te handhaven, in de eerste plaats het voorkomen van inbreuken. Dagelijkse samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten is van essentieel belang om ervoor te zorgen dat de regels in een vroeg stadium worden nageleefd. Toch is het uiteindelijk vaak nodig inbreukprocedures in te leiden, met inbegrip

---

<sup>1</sup> Mededeling van de Commissie “Verslag over de rechtsstaat 2022 - Situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie”, COM(2022) 500 final.

<sup>2</sup> Mededeling van de Commissie betreffende het actieplan voor Europese democratie (COM(2020) 790 final).

<sup>3</sup> Mededeling van de Commissie “Strategie ter versterking van de toepassing van het Handvest van de Grondrechten in de EU”, COM(2020) 711 final.

<sup>4</sup> Artikel 17 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

van de mogelijkheid om lidstaten voor het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna “het Hof van Justitie” genoemd) te dagen, om inbreuken op het EU-recht aan te pakken.

Doeltreffende handhaving zorgt ervoor dat mensen en bedrijven in de EU zo snel mogelijk kunnen profiteren van de voordelen van gezamenlijk overeengekomen regels en erop kunnen rekenen dat hun grondrechten te allen tijde worden geëerbiedigd, ongeacht waar zij in de EU wonen of werken. De Commissie ondersteunt de lidstaten dan ook in een vroeg stadium van de integratie van EU-regels in hun rechtsorde, om ervoor te zorgen dat het EU-recht vanaf het begin correct wordt uitgevoerd en toegepast. Dit verklaart ook waarom de cijfers over inbreukprocedures alleen niet noodzakelijk een goede maatstaf zijn voor de handhavingsinspanningen van de Commissie, die erop gericht zijn inbreuken te voorkomen en, indien zij zich toch voordoen, deze zo snel mogelijk te beëindigen.

Naast de Commissie en de nationale overheden spelen ook andere actoren een sleutelrol bij de doeltreffende toepassing van het EU-recht. Sommige hebben een formele rol, zoals nationale rechtbanken, nationale mededingings- en regelgevende instanties of wettelijke instanties zoals die voor consumentenzaken of onafhankelijke toezichthoudende autoriteiten voor gegevensbescherming. Het maatschappelijk middenveld en individuen helpen ook de aandacht te vestigen op mogelijke schendingen en de noodzaak om deze aan te pakken.

In deze mededeling wordt uiteengezet hoe de Commissie haar handhavingswerkzaamheden heeft verdiept en verder ontwikkeld om ervoor te zorgen dat het EU-recht in alle lidstaten op gelijke wijze wordt gehandhaafd en om de concrete voordelen van de uitvoering en handhaving ervan in het dagelijks leven van de mensen in de EU te maximaliseren<sup>5</sup>.

## **II. DE VOORDELEN VAN HET EU-RECHT BENUTTEN**

Mensen en bedrijven rekenen erop dat de gezamenlijk overeengekomen regels van de EU snel en correct worden uitgevoerd of omgezet in het nationale recht en volledig worden toegepast door de lidstaten. De handhaving van de EU-regels is van essentieel belang voor de uitvoering van het EU-beleid en is onlosmakelijk verbonden met de beleidsvorming. De EU-wetgeving gaat gepaard met een nauwgezette evaluatie van bestaande nationale en EU-wetgeving, raadpleging van het publiek en beoordeling van de ecologische, sociale en economische gevolgen<sup>6</sup>. De goedkeuring ervan is het resultaat van een inclusief en transparant wetgevingsproces waarbij het Europees Parlement en de Raad betrokken zijn, zodat politici en beleidsmakers daarin hun kunnen geven over de wijze waarop de besproken wetgeving in de praktijk zal worden uitgevoerd. Om het beoogde effect te bereiken, moeten de vastgestelde handelingen in alle lidstaten volledig, correct, gelijk en tijdig worden toegepast.

---

<sup>5</sup> Deze mededeling bouwt voort op en komt niet in de plaats van eerdere mededelingen waarin het operationele kader en de regels voor het optreden van de Commissie inzake klachten en inbreuken worden vastgesteld. Zie met name de mededeling van de Commissie “EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing” (C(2016)8600), (hierna “de mededeling van 2016” genoemd).

<sup>6</sup> Overeenkomstig de richtsnoeren voor betere regelgeving van 3.11.2021 [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_nl](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_nl)

### ***Mensen in staat stellen overal in de EU te werken en zaken te doen***

De EU-regels voor de **erkenning van beroepskwalificaties** maken het voor beroepsbeoefenaren eenvoudiger om overal in Europa diensten te verlenen en waarborgen tegelijk een betere bescherming van consumenten en burgers. De lidstaten hadden deze regels echter inconsequent uitgevoerd, waarbij de procedures voor werknemers en zelfstandigen in sommige lidstaten omslachtiger waren dan in andere. Als gevolg van inbreukprocedures hebben de lidstaten hun wetgeving gewijzigd om ervoor te zorgen dat burgers en bedrijven profiteren van de voordelen van die regels. Daarnaast hebben de lidstaten na samenwerking in de taskforce voor de handhaving van de eengemaakte markt 217 beroepen geschrapt van de lijst van beroepen waarvoor een voorafgaande controle vereist was, waardoor het voor werknemers gemakkelijker werd om in deze lidstaten diensten te verlenen.

Een betere coördinatie van de nationale **socializekerheidsstelsels** van de lidstaten helpt mensen ook om hun recht op vrij verkeer doeltreffend uit te oefenen. Om het vrije verkeer van werknemers en de coördinatie van de socializekerheidsstelsels te beschermen, heeft de Commissie tegen twee lidstaten procedures ingeleid wegens het toekennen van lagere bedragen aan gezinstoelagen aan EU-onderdanen die daar werken, wanneer hun kinderen wonen in een lidstaat waar de kosten van levensonderhoud lager worden geacht. In een van die gevallen werd het standpunt van de Commissie reeds bevestigd door het Hof van Justitie, dat heeft geoordeeld dat de aanpassing van gezinstoelagen naargelang van de woonstaat van de begunstigde kinderen onwettig is.

Dankzij het **SOLVIT**-samenwerkingsmechanisme voor het oplossen van grensoverschrijdende problemen kunnen mogelijke inbreuken op het EU-recht eerder worden vastgesteld en kunnen de getroffen bedrijven of personen onmiddellijk verhaal halen. Daarbij wordt ingegaan op praktische problemen en belemmeringen waarmee mensen worden geconfronteerd wanneer zij in andere lidstaten werken, wonen of zaken doen<sup>7</sup>. De nationale autoriteiten die het SOLVIT-netwerk vormen, werken samen bij de toepassing van de EU-regels en maken uitgebreid gebruik van de hulp en deskundigheid van de Commissie<sup>8</sup>. Nationale SOLVIT-centra vinden niet alleen oplossingen voor talrijke individuele situaties, maar helpen ook structurele problemen in verband met de toepassing van het EU-recht op te sporen en aan te pakken<sup>9</sup>.

Niet-naleving brengt kosten met zich mee. Dit kan betekenen dat de bescherming van de grondrechten wordt vertraagd of beperkt, waardoor rechten zoals gelijke behandeling en vrij verkeer worden ondermijnd. Het kan de lasten voor burgers en bedrijven bestendigen. Het kan betekenen dat milieuschade blijft bestaan. Het kan betekenen dat de bescherming van

---

<sup>7</sup> Aanbeveling van de Commissie van 17 september 2013 inzake de beginselen voor de werking van Solvit, C(2013) 5869 final.

<sup>8</sup> Werkdocument van de diensten van de Commissie - Solvit: al 20 jaar een helpende hand op de eengemaakte markt.

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/solvit/index\\_nl.htm](https://ec.europa.eu/solvit/index_nl.htm)

consumenten of werknemers, of de bescherming van asielzoekers, wordt verzwakt of vertraagd. Er is een bijzonder effect op mensen die over de grens werken of reizen, of grenzen overschrijden voor andere doeleinden<sup>10</sup>, die zich moeten aanpassen aan verschillende regels, afhankelijk van de wijze waarop het EU-recht wordt toegepast. De onjuiste toepassing van EU-regels verstoort ook de mededinging op de eengemaakte markt, waardoor het gelijke speelveld voor bedrijven in de hele EU wordt ondermijnd.

Wanneer lidstaten de EU-regels overtreden door belemmeringen op de eengemaakte markt in te voeren of te tolereren om bedrijven te bevoordelen, gelden de potentiële voordelen vaak op korte termijn, terwijl de blijvende gevolgen voor bedrijven veel schadelijker kunnen zijn, waardoor het voor alle bedrijven veel moeilijker wordt om gebruik te maken van de kansen die de eengemaakte markt biedt<sup>11</sup>.

### ***Kosten van een onjuiste of onvolledige toepassing van de regels***

De bestaande belemmeringen op de **eengemaakte markt** zijn in veel gevallen het gevolg van de onjuiste of onvolledige toepassing van de EU-Verdragen en -wetgeving<sup>12</sup>. Kmo's en start-ups worden met name getroffen omdat zij als eersten te maken krijgen met administratieve lasten en complexiteit, in het bijzonder wanneer zij grenzen overschrijden om zaken te doen binnen de eengemaakte markt. Een onjuiste toepassing van de regels belemmert ook de schaalvoordelen die de eengemaakte markt biedt, hetgeen schadelijk is voor de belangen van de consument. Inconsistente regels schaden met name grensoverschrijdende regio's<sup>13</sup>.

Een krachtige handhaving van de **mededingingsregels** is van essentieel belang voor bedrijven en consumenten om de vruchten van de eengemaakte markt te plukken. Als deze regels niet correct worden toegepast, wordt het gelijke speelveld voor bedrijven ondermijnd, waardoor consumenten te maken kunnen krijgen met hogere prijzen en minder keuze.

De uitvoering van het **milieubeleid** en -recht van de EU is niet alleen van essentieel belang voor een gezond milieu, maar biedt ook nieuwe kansen voor economische groei, werkgelegenheid en het concurrentievermogen. De volledige uitvoering van de milieuwetgeving van de EU kan er ook voor zorgen dat elk jaar ongeveer 55 miljard euro wordt bespaard op het vlak van ziektekosten en directe milieukosten<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Bijvoorbeeld voor onderwijs, gezondheidszorg, culturele en andere vrijetijdsactiviteiten enz.

<sup>11</sup> Mededeling van de Commissie “Langetermijnaanpak voor een betere uitvoering en handhaving van de regels inzake de eengemaakte markt” (COM(2020) 94 final).

<sup>12</sup> Mededeling van de Commissie “In kaart brengen en aanpakken van belemmeringen voor de eengemaakte markt”, COM(2020) 93 final.

<sup>13</sup> Verslag van de Commissie “EU-grensregio's: levende laboratoria van de Europese integratie”, COM(2021) 393 final, en Mededeling van de Commissie “Groeï en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU”, COM(2017) 534 final.

<sup>14</sup> Meer uitleg over dit cijfer is te vinden in de studie “[Update of the costs of not implementing EU environmental law](#)”, COWI en Eunomia, 2019.

## **Voordelen van een snelle uitvoering van de nieuwe belastingregels van de EU**

In 2021 zijn nieuwe **regels voor de belasting over de toegevoegde waarde (btw) voor e-commerce** van kracht geworden als onderdeel van de werkzaamheden om een gelijk speelveld te waarborgen en de btw-regels te vereenvoudigen. Onlineverkopers kunnen zich nu inschrijven op een elektronisch portaal (“one-stop shop”) en zich kwijten van al hun btw-verplichtingen voor verkopen in de hele EU. De Commissie heeft zowel de lidstaten als de betrokken belanghebbenden ondersteuning en begeleiding geboden met betrekking tot de nieuwe regels. Dit heeft bijgedragen tot een soepele uitvoering van de nieuwe btw-regels voor e-commerce en tot de inning van 8,8 miljard EUR aan btw-inkomsten via het nieuwe portaal, waaronder 700 miljoen EUR aan nieuwe btw-inkomsten<sup>15</sup> en de registratie van 100 000 onlineverkopers via het elektronische platform.

Een volledige en consistente toepassing van de EU-regels door de lidstaten is belangrijk voor de rechtszekerheid en het vertrouwen van mensen en bedrijven in de nationale instellingen en de EU in haar geheel. Dit geldt met name voor onze gedeelde waarden, grondrechten, de rechtsstaat, veiligheid, de vier vrijheden van de EU en de werking van de eengemaakte markt. Bij het streven naar een Unie van gelijkheid is het van essentieel belang dat gelijkheid en non-discriminatie in de hele EU worden geëerbiedigd en dat burgers overal in de EU hetzelfde niveau van bescherming van hun rechten genieten.

## **Het EU-burgerschap beschermen**

Burgerschapsregelingen voor investeerders (“gouden paspoorten”) in bepaalde lidstaten hebben de afgelopen jaren tot grote bezorgdheid geleid. De systematische toekenning van nationaliteit, en daarmee van het EU-burgerschap, in ruil voor een vooraf vastgestelde betaling en zonder echte band met een lidstaat, is in strijd met het concept van het EU-burgerschap en met het beginsel van loyale samenwerking. Het brengt ook ernstige risico’s met zich mee op het gebied van veiligheid, witwassen van geld, belastingontduiking en corruptie. Om vast te houden aan het standpunt dat het EU-burgerschap niet te koop is en dat alle bestaande burgerschapsregelingen voor investeerders onverwijld moeten worden ingetrokken, heeft de Commissie tegen twee lidstaten baanbrekende inbreukprocedures ingeleid en uiteindelijk een ervan voor het Hof van Justitie gedaagd. Bovendien heeft de Commissie contact gehad met een andere lidstaat, die inmiddels zijn burgerschapsregeling voor investeerders heeft afgeschaft.

## **Gelijkheid en non-discriminatie hooghouden**

Eerbiediging van de menselijke waardigheid en gelijkheid zijn kernwaarden van de EU, die

---

<sup>15</sup> Gegevens geldig voor de eerste zes maanden ([Nieuwe btw-regels van de EU voor e-commerce: geactualiseerde cijfers over de ontvangsten wijzen op een succesvolle uitvoering \(europa.eu\)](#)).

zijn verankerd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Deze waarden zijn niet louter ethische normen, maar grondrechten die zijn verankerd in het Handvest<sup>16</sup> en algemene beginselen van het EU-recht. De Commissie heeft stappen ondernomen om de rechten van lhbtqi'ers te beschermen en heeft uiteindelijk één lidstaat voor het Hof van Justitie gedaagd wegens nationale wetgeving die personen discrimineert op grond van hun seksuele gerichtheid of genderidentiteit.

Wat gendergelijkheid betreft, en meer bepaald op het gebied van de sociale zekerheid, heeft de Commissie stappen ondernomen tegen een lidstaat in verband met zijn pensioenrecht, dat vrouwen indirect discrimineert bij de berekening van het tijdvak van premiebetaling dat vereist is om recht te hebben op een pensioen.

### ***De mediavrijheid verdedigen***

Het waarborgen van de vrijheid van de media en de vrijheid van meningsuiting is de basis van een open, democratische en duurzame digitale samenleving. Aanbieders van mediadiensten moeten toegang hebben tot de markt onder niet-discriminerende, evenredige en objectief gerechtvaardigde voorwaarden, zodat zij overal in de Europese Unie vrij en onafhankelijk kunnen werken. De Commissie heeft een lidstaat voor het Hof van Justitie gedaagd wegens schending van de regels van de interne markt op het gebied van telecommunicatie en wegens schending van de vrijheid van meningsuiting zoals vastgelegd in het Handvest.

### ***Legale migratie en gelijke behandeling van onderdanen van derde landen ondersteunen***

Tegelijkertijd is het aantrekken van talent uit derde landen verrijkend voor onze samenleving en gunstig voor onze economieën. De EU-regels voorzien in gemeenschappelijke voorwaarden voor toegang en verblijf voor bepaalde categorieën onderdanen van derde landen en in dezelfde behandeling als EU-burgers op verschillende gebieden. De Commissie heeft stappen ondernomen tegen verschillende lidstaten omdat zij ongerechtvaardigde belemmeringen hebben ingevoerd voor onderdanen van derde landen om toegang te krijgen tot banen en zelfstandige activiteiten te verrichten. De Commissie heeft ook inbreukprocedures ingeleid wegens buitensporige lasten bij de verwerking van EU-vergunningen<sup>17</sup>. Als gevolg daarvan hebben verschillende lidstaten hun nationale wetgeving aangepast om aan de EU-wetgeving te voldoen, waardoor het voor gekwalificeerde onderdanen van derde landen gemakkelijker en aantrekkelijker wordt om in Europa te verblijven en te werken.

### ***Racistische en xenofobe haatzaaiende uitingen en haatmisdrijven bestrijden***

Haatzaaiende uitingen en haatmisdrijven schaden niet alleen de getroffen personen en de samenleving in het algemeen, maar raken ook de kern van de waarden van de EU. De

---

<sup>16</sup> Het recht op non-discriminatie is verankerd in het Handvest, dat discriminatie op welke grond dan ook verbiedt.

<sup>17</sup> [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-integration/work/single-permit-work\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-integration/work/single-permit-work_en)

sleutel voor een doeltreffende handhaving is het opvoeren van de uitvoering van het kaderbesluit van 2008 betreffende de bestrijding van haatzaaiende uitingen en haatmisdrijven<sup>18</sup>. De Commissie is vastbesloten te zorgen voor een doeltreffende strafbaarstelling van haatzaaiende uitingen en haatmisdrijven en deze strategie heeft geleid tot aanzienlijke vooruitgang bij de uitvoering in de lidstaten. In dit verband werd haar voornemen om, waar nodig, inbreukprocedures in te leiden, opnieuw bevestigd in haar EU-actieplan tegen racisme<sup>19</sup>. Naar aanleiding van een reeks inbreukprocedures die tussen 2020 en 2021 zijn ingeleid, hebben verschillende lidstaten procedures opgestart om hun wetgeving te wijzigen of hebben zij reeds nieuwe wetwijzigingen aangenomen. Zo versterken in een lidstaat aangenomen wijzigingen de strafbaarstelling en vervolging van haatzaaiende uitingen en haatmisdrijven en verbeteren zij de bescherming van minderheden tegen deze misdrijven.

### **De krachten bundelen tegen terrorisme**

Terroristische daden vormen een van de ernstigste schendingen van de fundamentele vrijheden waarop de Unie is gegrondvest. De terroristische aanslagen in de EU-lidstaten hebben erop gewezen dat politie en aanklagers betere instrumenten nodig hebben om terroristische misdrijven te voorkomen en te bestrijden. De richtlijn van 2017 inzake terrorismebestrijding<sup>20</sup> is de hoeksteen van de strafrechtelijke respons van de lidstaten op terrorisme en vormt een essentieel onderdeel van het EU-kader voor de veiligheidsunie. De Commissie heeft tegen verschillende lidstaten een procedure ingeleid om ervoor te zorgen dat de wettelijke voorwaarden aanwezig zijn om de nationale autoriteiten in staat te stellen samen te werken en informatie uit te wisselen over terroristische dreigingen.

## **III. UITVOERING EN TOEPASSING VAN HET EU-RECHT: EEN GEZAMENLIJKE INSPANNING**

De Commissie houdt toezicht op de naleving van het EU-recht door de lidstaten en maakt gebruik van verschillende instrumenten om de correcte toepassing ervan te bevorderen en te handhaven, waaronder inbreukprocedures. Voor een doeltreffende toepassing en handhaving op het terrein is echter ook de inbreng van verschillende andere actoren nodig. Handhaving gaat over samenwerking: in eerste instantie met de lidstaten, maar ook met gespecialiseerde instanties zoals consumenten- of gegevensbeschermingsautoriteiten, mededingings- en regelgevingsautoriteiten, ngo's, bedrijven en het publiek. Om het systeem doeltreffend te laten functioneren, is het gebaseerd op de volledige inzet van de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de correcte toepassing en handhaving van het recht, en op de betrokkenheid van het publiek, het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven en anderen om mogelijke inbreuken op te sporen.

<sup>18</sup> Kaderbesluit 2008/913/JBZ van 28 november 2008 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht.

<sup>19</sup> Mededeling van de Commissie "Een Unie van gelijkheid: EU-actieplan tegen racisme 2020-2025", COM(2020) 565 final.

<sup>20</sup> Richtlijn (EU) 2017/541 van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding.

De **nationale rechtbanken** zijn EU-rechtbanken bij de toepassing van het EU-recht en spelen een bijzonder belangrijke rol in de handhavingsketen. Wanneer de rechten van EU-burgers of -bedrijven in de lidstaten worden aangetast, moeten zij toegang krijgen tot snelle en doeltreffende nationale rechtsmiddelen, in overeenstemming met het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming<sup>21</sup>. Daarom moeten zij onafhankelijk, onpartijdig en bij wet ingesteld zijn.

Tegelijkertijd hebben de rechtbanken in de lidstaten het recht (en soms zelfs de plicht) om vragen te stellen aan het Hof van Justitie als zij niet zeker zijn hoe zij het EU-recht moeten uitleggen of toepassen. Deze dialoog door middel van een prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie is van essentieel belang voor de uniforme toepassing van het EU-recht, gebaseerd op het beginsel van voorrang van het EU-recht, en voor de handhaving van de rechten van de burgers<sup>22</sup>. De Commissie maakt systematisch gebruik van haar recht om opmerkingen in te dienen in alle prejudiciële procedures voor het Hof van Justitie<sup>23</sup>. Indien het Hof een schending van het EU-recht vaststelt, is de verwijzende rechter verplicht die schending in het concrete geval te verhelpen.

Bovendien ziet de Commissie er niet alleen op toe dat de individuele lidstaat het arrest naleeft, maar ziet zij er ook op toe dat alle andere lidstaten de door het Hof van Justitie vastgestelde norm op gelijke wijze toepassen. De toename van het aantal prejudiciële beslissingen in de loop der tijd<sup>24</sup> en de interventies van de Commissie in deze zaken hebben derhalve een belangrijke bijdrage geleverd aan een betere handhaving van het EU-recht in de lidstaten. Voorts heeft de Commissie inbreukprocedures ingeleid wegens inbreuken op de beginselen van autonomie, voorrang, doeltreffendheid en uniforme toepassing van het recht van de Unie, alsook op de eerbiediging van de autoriteit van het Hof van Justitie.

De Commissie voert de strategie voor de Europese justitiële opleiding<sup>25</sup> uit om ervoor te zorgen dat **beoefenaars van juridische beroepen**, zoals rechters, openbare aanklagers, advocaten en andere beroepen die betrokken zijn bij de rechtsbedeling, het EU-recht en de EU-instrumenten voor justitiële samenwerking kennen en over de juiste vaardigheden beschikken om de rechtsstaat te handhaven en het EU-recht in hun land correct en coherent toe te passen.

---

<sup>21</sup> Artikel 19, lid 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

<sup>22</sup> Gevallen van nationale regels of praktijken die de prejudiciële procedure belemmeren, bijvoorbeeld omdat rechters tuchtrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld voor het indienen van een prejudiciële verwijzing of voor de toepassing van het EU-recht zoals uitgelegd door het Hof van Justitie, of wanneer de nationale rechtbanken de voorrang van het EU-recht niet kunnen erkennen, hebben systemische gevolgen voor de handhaving van het EU-recht.

<sup>23</sup> Op het gebied van mededinging en staatssteun verleent de Commissie regelmatig bijstand en intervenueert zij in nationale gerechtelijke procedures.

<sup>24</sup> Het aantal prejudiciële beslissingen is de afgelopen 10 jaar sterk gestegen, met 567 verzoeken om een prejudiciële beslissing in 2021, ten opzichte van 385 in 2010.

<sup>25</sup> Mededeling van de Commissie “Zorgen voor gerechtigheid in de EU – een strategie voor de Europese justitiële opleiding 2021-2024”, COM(2020) 713 final.

### ***De uitvoering van de belastingregels van de EU bevorderen door middel van interventie in prejudiciële procedures***

Op het gebied van belastingen zijn prejudiciële beslissingen voor de Commissie van essentieel belang om ervoor te zorgen dat het EU-recht correct wordt toegepast.

Op het gebied van **directe belastingen** hebben prejudiciële beslissingen betrekking op concrete grensoverschrijdende belemmeringen van het vrije verkeer die worden veroorzaakt door nationale belastingstelsels. Zo oordeelde het Hof van Justitie in een prejudiciële beslissing dat burgers die geld uitgeven aan een goed doel in een andere lidstaat, dezelfde belastingvermindering moeten genieten als wanneer zij geld zouden uitgeven aan een vergelijkbaar goed doel in hun eigen lidstaat<sup>26</sup>.

Op het gebied van **indirecte belastingen** hebben prejudiciële beslissingen, gevolgd door een dialoog tussen de Commissie en de lidstaten, de lidstaten ertoe gebracht hun wetgeving te wijzigen. Dit was het geval voor een lidstaat wat betreft het gebruik van voertuigen met buitenlandse kentekens<sup>27</sup>, en voor een andere lidstaat met betrekking tot beperkende voorwaarden voor btw-regels<sup>28</sup>.

De **nationale parlementen** hebben ook een belangrijke rol te spelen, namelijk samen te werken met de nationale regeringen aan de vaststelling van wetgeving om EU-richtlijnen om te zetten en bepaalde verordeningen door middel van nationaal recht uit te voeren. De Commissie heeft een strikte lijn vastgesteld met betrekking tot de niet-omzetting van richtlijnen, met gebruikmaking van het volledige potentieel van het bij het Verdrag van Lissabon ingevoerde instrument van artikel 260, lid 3, VWEU: de Commissie opent automatisch zaken en verzoekt het Hof systematisch financiële sancties op te leggen wanneer lidstaten richtlijnen niet tijdig omzetten. Deze aanpak heeft een aanzienlijke impact gehad en de zaken wegens niet-mededeling die de Commissie naar het Hof van Justitie moest verwijzen, zijn sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon met meer dan de helft gedaald. Niettemin blijft het aantal inbreukprocedures dat is ingeleid omdat de lidstaten hun omzettingsmaatregelen niet binnen de in de EU-richtlijnen vastgestelde termijn aan de Commissie hebben meegedeeld, hoog. De nationale wetgevers spelen een belangrijke rol bij het waarborgen van een tijdige en volledige omzetting: bij de kennisgeving van omzettingsmaatregelen aan de Commissie moeten de lidstaten op duidelijke en transparante wijze uitleggen hoe elke bepaling van een richtlijn is omgezet<sup>29</sup>.

**Andere belangrijke instanties** die een belangrijke rol spelen bij de handhaving van het EU-recht zijn sectorale regelgevings-, inspectie- en handhavingsorganen, nationale en regionale

<sup>26</sup> Arrest van het Hof van Justitie in zaak C-318/07, Persche.

<sup>27</sup> Arrest van het Hof van Justitie in zaak C-274/20, GN en WX tegen Prefettura di Massa Carrara — Ufficio Territoriale del governeno di Massa Carrara.

<sup>28</sup> Arrest van het Hof van Justitie in zaak C-335/19, E. Sp. z o.o. Sp. tegen Minister Finansów.

<sup>29</sup> In zijn arrest in zaak C-543/17, Commissie tegen België, heeft het Hof van Justitie verduidelijkt dat de lidstaten verplicht zijn de Commissie voldoende duidelijke en nauwkeurige inlichtingen te verstrekken over welke bepalingen van nationaal recht de richtlijn omzetten.

toezichthoudende autoriteiten, openbare aanklagers, nationale ombudspersonen en organen voor gelijke behandeling. De Commissie richt haar handhavingsmaatregelen op het waarborgen dat de nationale autoriteiten voldoende toegerust en in staat zijn hun taken uit te voeren door te kijken naar belangenconflicten, onafhankelijkheid<sup>30</sup> en personeel van dergelijke autoriteiten. De Commissie ondersteunt ook actief de uitvoeringsinspanningen van de lidstaten met technische en financiële steun en met expertise ter ondersteuning van structurele hervormingen<sup>31</sup>, alsook met gespecialiseerde opleidingsprogramma's<sup>32</sup>. De Commissie heeft bijvoorbeeld subsidies verstrekt aan nationale toezichthoudende autoriteiten voor gegevensbescherming om hen te helpen bij de handhaving van de algemene verordening gegevensbescherming<sup>33</sup>. De Commissie heeft ook inbreukprocedures tegen lidstaten ingeleid om ervoor te zorgen dat deze autoriteiten onafhankelijk zijn en over de nodige bevoegdheden beschikken om inbreuken op die verordening te bestraffen.

Specifieke EU-initiatieven hebben ook geholpen, met grensoverschrijdende verhaalmechanismen zoals SOLVIT, de Europese procedure voor geringe vorderingen of de Europese onlinegeschillenbeslechting. In de financiële sector hebben de drie Europese toezichthoudende autoriteiten<sup>34</sup> de bevoegdheid om evaluaties uit te voeren van nationale bevoegde autoriteiten om de convergentie te beoordelen van nationale bepalingen die zijn vastgesteld ter uitvoering van het Unierecht. Zij zijn ook bevoegd om onderzoek te doen en actie te ondernemen indien de nationale bevoegde autoriteiten hun verplichtingen uit hoofde van het EU-recht niet nakomen. Dit draagt bij tot het waarborgen van de consistente en doeltreffende toepassing van het EU-recht in de financiële sector.

### ***De rol van de Europese consumentencentra<sup>35</sup> bij de handhaving van het consumentenrecht***

**Europese consumentencentra** zijn van cruciaal belang voor het opsporen van en het nemen van maatregelen tegen mogelijke wijdverbreide inbreuken op het consumentenrecht. Het gaat onder meer om maatregelen om ervoor te zorgen dat onlinereserveringssystemen

<sup>30</sup> Dit is bijvoorbeeld het geval voor de onafhankelijkheid van de nationale regelgevende instanties in de energiesector, die een kernbeginsel van het derde energiepakket is en ook van cruciaal belang is voor een doeltreffende consumentenbescherming, zoals bevestigd door het Hof van Justitie (zaak C-718/18, Commissie tegen Duitsland).

<sup>31</sup> Bijvoorbeeld via het instrument voor technische ondersteuning en het peer-to-peer-instrument in het kader van TAIEX-EIR.

<sup>32</sup> Zo heeft de Commissie een opleidingspakket milieurecht van de EU ontwikkeld ([https://ec.europa.eu/environment/legal/law/training\\_package.htm](https://ec.europa.eu/environment/legal/law/training_package.htm)).

<sup>33</sup> Verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).

<sup>34</sup> De Europese Bankautoriteit (EBA), de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA) en de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EIOPA).

<sup>35</sup> Het netwerk van Europese consumentencentra (ECC NET) verbindt de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de EU-wetgeving inzake consumentenbescherming ([https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/resolve-your-consumer-complaint/european-consumer-centres-network-ecc-net\\_nl](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/resolve-your-consumer-complaint/european-consumer-centres-network-ecc-net_nl)). De samenwerking op dit gebied bestrijkt consumentenregels in uiteenlopende gebieden zoals oneerlijke handelspraktijken, e-handel, geoblocking, pakketreizen, onlineverkoop en passagiersrechten.

voor accommodatie vrij zijn van manipulatieve technieken zoals het verbergen van sponsoring in de rangschikking, het onnodig onder tijdsdruk zetten van gebruikers of het verkeerd weergeven van kortingen.

In 2020, na een **dialogo met de Commissie en de nationale autoriteiten**, hebben toonaangevende platforms voor het boeken van accommodatie wijzigingen aangebracht in de manier waarop zij aanbiedingen, kortingen en prijzen aan consumenten presenteren, zodat gebruikers geïnformeerde vergelijkingen kunnen maken in overeenstemming met de vereisten van het consumentenrecht van de EU. Daarbij ging het er onder meer om te vermijden dat een aanbieding als beperkt in de tijd wordt voorgesteld terwijl dezelfde prijs achteraf beschikbaar blijft, en te verduidelijken hoe de resultaten worden gerangschikt. Een soortgelijke dialoog leidde een grote onlinemarktplaats er in 2022 toe zijn annuleringspraktijken in overeenstemming te brengen met de consumentenregels van de EU. Dit zal het voor consumenten veel gemakkelijker maken om zich uit te schrijven voor premiumdiensten dan voorheen, waarbij slechts twee klikken nodig zijn met een opvallende en duidelijke “annuleringsknop”.

### ***Kmo's opleiden op het gebied van consumentenrecht***

Het project “Consumer Law Ready”<sup>36</sup> is een EU-breed opleidingsprogramma op het gebied van consumentenrecht voor kleine en middelgrote ondernemingen. Een in elke lidstaat aangestelde hoofdopleider biedt opleiding aan tussenpersonen die vervolgens kmo's opleiden. Dit zal helpen om inbreuken tot een minimum te beperken en het bewustzijn van de werking van het EU-consumentenrecht te vergroten.

## **IV. SLIMME HANDHAVING — VOORKOMEN VAN INBREUKEN OP HET EU-RECHT VANAF HET BEGIN**

Om te anticiperen op en te voorkomen dat inbreuken zich voordoen, worden uitvoerings- en handhavingkwesties reeds in overweging genomen bij het opstellen van voorstellen voor EU-wetgeving door de Commissie. De uitvoeringsstrategieën<sup>37</sup> die de Commissie in samenwerking met de nationale overheden heeft opgesteld, helpen bij het in kaart brengen van de belangrijkste problemen waarmee de lidstaten worden geconfronteerd bij de omzetting en toepassing van EU-wetgeving, en stellen de instrumenten vast die de Commissie gebruikt om de naleving te ondersteunen.

### ***De lidstaten helpen bij de voorbereiding van de uitvoering***

De **verordening betreffende de evaluatie van gezondheidstechnologie**<sup>38</sup> heeft tot doel te zorgen voor een betere toegang van patiënten in de EU tot innovatieve technologieën op het

<sup>36</sup> <http://www.consumerlawready.eu/>

<sup>37</sup> Richtsnoeren voor betere regelgeving van 3.11.2021 [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_nl](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_nl)

<sup>38</sup> Verordening (EU) 2021/2282 van 15 december 2021 betreffende de evaluatie van gezondheidstechnologie.

gebied van gezondheid, bijvoorbeeld met betrekking tot geneesmiddelen en medische hulpmiddelen. De Commissie heeft een voortschrijdend plan<sup>39</sup> gepubliceerd om nationale autoriteiten, ontwikkelaars van gezondheidstechnologie en belanghebbenden te ondersteunen bij de uitvoering van deze wetgeving zodra deze in 2025 van toepassing wordt.

Om uiteenlopende interpretaties van nieuw aangenomen EU-regels te voorkomen en een gemeenschappelijk begrip van de bestaande regels te bevorderen, verstrekt de Commissie praktische richtsnoeren<sup>40</sup> aan de lidstaten, bedrijven, belanghebbenden en het publiek over het begrijpen en toepassen van specifieke aspecten van het EU-recht.

Deze richtsnoeren kunnen bijvoorbeeld de vorm aannemen van richtsnoeren voor de uitlegging en toepassing van het EU-recht of “veelgestelde vragen” die online worden gepubliceerd. Ze zijn gepubliceerd op alle belangrijke beleidsterreinen. De Commissie gebruikt met name richtsnoeren om de lidstaten te begeleiden bij de omzetting van richtlijnen en de toepassing van verordeningen, gewoonlijk vanaf de vaststelling van een handeling, alsook om de jurisprudentie van het Hof van Justitie te consolideren<sup>41</sup>.

### ***Richtsnoeren van de Commissie om te helpen bij de praktische toepassing van wetgeving***

Richtsnoeren van de Commissie over de toepassing van artikel 17 van de **auteursrechtlijn**<sup>42</sup> ondersteunen de consistente toepassing van nieuwe regels inzake platforms voor het delen van inhoud in de lidstaten. De richtsnoeren zijn een praktisch document om de situatie voor gebruikers en houders van rechten te verduidelijken over wat kan en niet kan worden geüpload zonder toestemming van de houder van het auteursrecht, en wanneer de platforms kan worden verzocht door gebruikers geüpload inhoud te verwijderen of te herzien.

Na de vaststelling van het **mobiliteitspakket**<sup>43</sup> heeft de Commissie richtsnoeren uitgebracht in de vorm van “vragen en antwoorden” en richtsnoeren over de interpretatie van verscheidene nieuwe regels met name in verband met rijtijden<sup>44</sup>, detachering van bestuurders<sup>45</sup>, slimme tachografen<sup>46</sup>, en de verplichting om voertuigen terug te brengen naar

<sup>39</sup> [https://health.ec.europa.eu/system/files/2022-05/hta\\_htar\\_rolling-plan\\_en.pdf](https://health.ec.europa.eu/system/files/2022-05/hta_htar_rolling-plan_en.pdf)

<sup>40</sup> De definitieve en gezaghebbende uitlegging van het EU-recht kan alleen door het Hof van Justitie worden gegeven.

<sup>41</sup> Zo heeft de Commissie verschillende algemene interpretatierichtsnoeren opgesteld met betrekking tot de natuurbeschermingsrichtlijnen, [https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm)

<sup>42</sup> Richtlijn (EU) 2019/790 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake auteursrechten en naburige rechten in de digitale eengemaakte markt.

<sup>43</sup> [https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/road/mobility-package-i\\_en](https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/road/mobility-package-i_en)

<sup>44</sup> Verordening (EG) nr. 561/2006 van 15 maart 2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer.

<sup>45</sup> Richtlijn (EU) 2020/1057 van 15 juli 2020 tot vaststelling van specifieke regels met betrekking tot Richtlijn 96/71/EG en Richtlijn 2014/67/EU wat betreft de detachering van bestuurders in de wegvervoersector.

<sup>46</sup> Verordening (EU) nr. 165/2014 van 4 februari 2014 betreffende tachografen in het wegvervoer.

de exploitatievestiging<sup>47</sup>, om belanghebbenden te helpen die regels correct toe te passen en de lidstaten te helpen die regels om te zetten en consistent te handhaven.

De Commissie gebruikt ook een breed scala aan andere op *bijeenkomsten gebaseerde instrumenten*, zoals comités, netwerken, deskundigengroepen en workshops, om de doeltreffende uitvoering van het EU-recht op alle beleidsterreinen te bevorderen. Deze groepen stellen de lidstaten in staat goede praktijken uit te wisselen en problemen bij de toepassing van EU-wetgeving te bespreken. De Commissie kan vervolgens in een vroeg stadium problemen bij de uitvoering vaststellen en mogelijke oplossingen uitwerken, waaronder het gebruik van IT-instrumenten ter ondersteuning van een efficiëntere en doeltreffendere uitvoering. Een belangrijk forum voor een betere toepassing en handhaving is de taskforce voor de handhaving van de eengemaakte markt, die is opgericht naar aanleiding van de conclusies van de Europese Raad over het industriebeleid in 2020<sup>48</sup>. Een belangrijk onderdeel van zijn werkzaamheden is het onderzoeken van belemmeringen voor de handhaving van de eengemaaktemarktregels en het uitwerken van praktische oplossingen.

### **Belemmeringen op de eengemaakte markt voorkomen voordat ze werkelijkheid worden**

De **richtlijn transparantie op de eengemaakte markt**<sup>49</sup> verplicht de lidstaten de Commissie **in kennis te stellen van ontwerpen van nationale technische voorschriften** voordat deze worden vastgesteld, om te voorkomen dat er belemmeringen voor de eengemaakte markt ontstaan. Dit kennisgevingsmechanisme heeft geleid tot een positieve praktijk van informatie-uitwisseling, dialoog en samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie en tussen de lidstaten onderling. Er worden ook goede praktijken mee gedeeld om gemeenschappelijke problemen met betrekking tot technische voorschriften op te lossen, met name in nieuwe gereguleerde sectoren zoals digitale diensten en nieuwe technologieën. Het mechanisme is er niet alleen in geslaagd nieuwe regels te vermijden die in strijd zijn met het EU-recht, maar heeft ook bijgedragen tot de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning.

Op het gebied van diensten heeft de kennisgevingsprocedure uit hoofde van de dienstenrichtlijn<sup>50</sup> tot doel te voorkomen dat ongerechtvaardigde regelgevende belemmeringen voor de eengemaakte markt ontstaan. De Commissie moedigt de

<sup>47</sup> Verordening (EG) nr. 1071/2009 van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen.

<sup>48</sup> [https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/single-market-enforcement-taskforce\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/single-market-enforcement-taskforce_en)

<sup>49</sup> Richtlijn (EU) 2015/1535 van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (codificatie van Richtlijn 98/34/EG).

<sup>50</sup> Richtlijn 2006/123/EG van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

transparantie van de maatregelen van de lidstaten inzake diensten actief aan en blijft zich inspannen om de efficiëntie van die kennisgevingsprocedure te vergroten.

De **richtlijn evenredigheidsbeoordeling** is een ander instrument dat nieuwe belemmeringen voor de eengemaakte markt voor professionele diensten voorkomt. Nieuwe nationale beroepsvoorschriften moeten aan een grondige beoordeling worden onderworpen en er moet een bewijs van evenredigheid worden geleverd voordat deze worden goedgekeurd.

### ***Met de lidstaten samenwerken om de handhaving te verbeteren***

De deskundigengroep richtlijn inzake webtoegankelijkheid (WADEX)<sup>51</sup> is opgericht om de Commissie bij te staan bij de uitvoering van de **richtlijn inzake webtoegankelijkheid**<sup>52</sup> en om een forum te bieden voor de uitwisseling van goede praktijken en ervaringen op het gebied van webtoegankelijkheid tussen de lidstaten. In 2020-2022 werden maandelijkse webinars gehouden, die ertoe hebben bijgedragen dat de lidstaten een gemeenschappelijke aanpak hebben gevolgd en dat de eerste verslagen van de lidstaten over websitemonitoring en mobiele apps tijdig en doeltreffend werden ingediend. Volgens deze verslagen zijn in deze periode meer dan 10 000 websites en 300 mobiele apps door de lidstaten getest. Deze exercitie heeft bijgedragen tot een groter bewustzijn en een betere toegankelijkheid van online-inhoud in de overheidssector op websites en mobiele apps.

### ***IT-instrumenten gebruiken om naleving en handhaving te vergemakkelijken***

Het **Informatiesysteem interne markt** (IMI)<sup>53</sup> is een online IT-instrument dat de administratieve samenwerking op het gebied van eengemaaktemarktwetgeving voor de overheidsdiensten van de lidstaten vergemakkelijkt. Dit kan burgers en bedrijven die grensoverschrijdend actief zijn, helpen. Het is milieuvriendelijk, veilig en meertalig, vermindert de administratieve lasten en ondersteunt 19 beleidsterreinen.

Het kan worden aangepast om specifieke doeleinden te ondersteunen. Zo zijn in 2022 drie nieuwe modules van de Commissie gelanceerd om de grensoverschrijdende handhaving van de nieuwe regels van het mobiliteitspakket te vergemakkelijken, met name wat betreft de detachering van bestuurders, de terugkeer van een bestuurder en de terugkeer van een voertuig. Daarnaast werd de nieuwe, met het IMI verbonden openbare interface gecreëerd om het voor wegvervoerondernemers gemakkelijker te maken om **detachingsverklaringen in te dienen** bij de bevoegde autoriteiten van de lidstaten waar zij hun bestuurders detacheren. Wegvervoerondernemers in heel Europa kunnen nu hun detachingsverklaring op zeer eenvoudige wijze volledig online indienen, waardoor tijd en geld worden bespaard. Sinds de lancering zijn meer dan 10 miljoen detachingsverklaringen ingediend.

<sup>51</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/web-accessibility-expert-group>

<sup>52</sup> Richtlijn (EU) 2016/2102 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 inzake de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties.

<sup>53</sup> [https://ec.europa.eu/internal\\_market/imi-net/index\\_nl.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_nl.htm)

Naast comités en deskundigengroepen organiseert de Commissie ook **bilaterale bijeenkomsten met de lidstaten om de naleving op een specifiek beleidsterrein te beoordelen**. Deze bijeenkomsten inzake naleving stellen de Commissie en de betrokken lidstaat in staat alle lopende inbreukprocedures en EU-Pilot-procedures op dat specifieke gebied te evalueren. Zij zijn nuttig gebleken voor het identificeren en oplossen van horizontale kwesties, het besparen van tijd door verschillende gevallen in één bijeenkomst te behandelen en het ontwikkelen van wederzijds begrip tussen de nationale autoriteiten en de diensten van de Commissie.

### ***Het EU-beleid koppelen aan ondersteuning***

Financiële steun van de EU is ook een doeltreffend instrument gebleken om de lidstaten aan te moedigen hervormingen door te voeren en, in voorkomend geval, de verwezenlijking van de doelstellingen van het EU-recht te versnellen. Deze steun omvat Europese structuur- en investeringsfondsen zoals het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur of de fondsen van het cohesiebeleid, financiering via het Douane-programma en het Fiscaal-programma, en subsidies en leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit<sup>54</sup> (RRF).

De RRF heeft als doel de economische en sociale gevolgen van de coronapandemie te verzachten en de Europese economieën en samenlevingen duurzamer en veerkrachtiger te maken en beter voor te bereiden op de uitdagingen en kansen van de groene en de digitale transitie. De faciliteit is een tijdelijk herstelinstrument. Zij stelt de Commissie in staat middelen bijeen te brengen om de lidstaten te helpen bij de uitvoering van hervormingen en investeringen, met inbegrip van die in hun eigen nationale plannen, in lijn met de prioriteiten van de EU, die de in landspecifieke aanbevelingen geformuleerde uitdagingen aanpakken in het kader van het Europees semester voor economische- en sociale-beleidscoördinatie. Hoewel de RRF geen handhavinginstrument is, moeten die prioriteiten, vertaald in mijlpalen en streefdoelen, worden gehaald voordat de lidstaten uitkeringen kunnen ontvangen.

### ***De herstel- en veerkrachtfaciliteit helpt de EU haar doelstelling van klimaatneutraliteit te verwezenlijken***

Om de groene transitie te versnellen, met name met het oog op de “Fit for 55”-doelstellingen, richten veel lidstaten zich in hun nationale plannen voor herstel en veerkracht op de sectoren vervoer en gebouwen. De faciliteit zal onder meer worden gebruikt om investeringen in de thermische renovatie van gebouwen te ondersteunen, het wagenpark te vergroenen en de verschuiving naar spoorvervoer te ondersteunen. Zo zal in één lidstaat met het plan een subsidie worden gefinancierd die aan huiseigenaren wordt toegekend om bij te dragen aan de betaling van de vervanging van de verwarmingsinstallatie, ventilatie of energieaudits voor eengezinswoningen of appartementen in collectieve woningen. Deze investeringen zullen de thermische renovatie

<sup>54</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_nl](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_nl)  
Ingesteld bij Verordening (EU) 2021/241 van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

van 400 000 huishoudens in die lidstaat financieren.

Het gebruik van **medefinancieringsvoorwaarden** die verbonden zijn aan de uitbetaling van bijvoorbeeld regionale fondsen voor de ontwikkeling van infrastructuur in het kader van het cohesiebeleid van de EU, is ook een sterke stimulans gebleken voor de lidstaten om sneller te voldoen aan het desbetreffende EU-recht.

### ***Financieringsvoorwaarden gebruiken om naleving in de water- en afvalsector te bevorderen***

De investeringen die nodig zijn om te komen tot volledige naleving van de EU-wetgeving in sectoren zoals water- en afvalbeheer, zijn hoog: de totale cumulatieve uitgaven die nodig zijn voor naleving tegen 2030 voor watervoorziening en sanitaire voorzieningen bedragen 255 miljard EUR in de 27 lidstaten<sup>55</sup>. Evenzo worden de extra investeringen die nodig zijn om te voldoen aan de doelstellingen voor de circulaire economie en afvalbeheer geraamd op 13 tot 28 miljard EUR per jaar tot 2030<sup>56</sup>. Dit is nodig om het afvalstelsel te verbeteren door de inzameling, sortering, verwerking van bioafval, herverwerking en digitalisering van registers te verbeteren.

Sommige lidstaten maken bijvoorbeeld gebruik van EU-cohesiefondsen om de nodige investeringen te financieren. De toegang tot EU-medefinanciering is echter afhankelijk van specifieke vereisten<sup>57</sup>. De lidstaten ontvangen de medefinanciering alleen als zij voldoen aan een aantal voorwaarden die in het EU-recht zijn vastgelegd (zoals het opstellen van afvalbeheerplannen of plannen voor vereiste investeringen in de watersector). Dit zorgt ervoor dat EU-medefinanciering efficiënt wordt gebruikt en dat het mogelijk wordt essentiële milieu-infrastructuur tot stand te brengen en te voldoen aan de normen van de afval- en waterwetgeving van de EU.

Eerbiediging van de rechtsstaat is essentieel voor een goed financieel beheer van de begroting van de Unie en voor een doeltreffend gebruik van de financiering van de Unie. Sinds 1 januari 2021 is de conditionaliteitsverordening<sup>58</sup> van kracht, waardoor de EU-begroting wordt beschermd tegen schendingen van de rechtsstaat in de lidstaten. De Commissie heeft op 2 maart 2022 richtsnoeren voor de toepassing van het algemene conditionaliteitsregime

<sup>55</sup> OESO, “Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection: Challenges in the EU Member States and Policy Options”, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6893cdac-en>.

<sup>56</sup> Mededeling van de Commissie “Evaluatie van de uitvoering van het milieubeleid 2022 Het tij keren door naleving van de milieuwetgeving”, COM(2022) 438 final.

<sup>57</sup> Ex-antevoorwaarden genoemd (voor de programmeringsperiode 2014-2020) of randvoorwaarden (voor de programmeringsperiode 2021-2027).

<sup>58</sup> Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting.

gepubliceerd. Op 18 september 2022 werd een eerste voorstel voor een uitvoeringsbesluit van de Raad aangenomen<sup>59</sup>.

Naast financiële steun verstrekt de Commissie ook op maat gesneden technische expertise aan de EU-lidstaten om hervormingen in het kader van het instrument voor technische ondersteuning te ontwerpen en uit te voeren. Het instrument voor technische ondersteuning ondersteunt de nationale autoriteiten bij het verbeteren van hun capaciteit om veerkrachtbevorderende hervormingen op verschillende gebieden te ontwerpen, te ontwikkelen en uit te voeren (administratieve samenwerking, rechtsstaat, hervorming van de rechtsstelsels, versterking van het financieel toezicht en versterking van de strijd tegen fraude, corruptie en witwassen).

### **Goed openbaar bestuur bevorderen via PACE (Public Administration Cooperation Exchange)**

Overheidsdiensten vormen de rechtstreekse schakel tussen de EU en de burgers, aangezien zij EU-recht en -programma's omzetten in concrete acties. De kwaliteit van de overheidsdiensten is een bepalende factor voor het concurrentievermogen van de lidstaten, en dus van de EU als geheel<sup>60</sup>. De Commissie test in het kader van het instrument voor technische ondersteuning een initiatief voor samenwerking tussen overheidsdiensten via uitwisseling (PACE) waarmee ambtenaren tijdelijk naar een andere lidstaat kunnen worden gedetacheerd. Dit programma stelt de deelnemers in staat kennis en vaardigheden te verwerven, banden te creëren en uiteindelijk bij te dragen tot de totstandbrenging van een echte Europese administratieve ruimte.

## **V. INBREUKEN OP HET EU-RECHT VROEGTIJDIG OPSPOREN EN OPLOSSEN**

### ***Meer transparantie en toezichtmechanismen om problemen op te sporen***

Meer transparantie, publicatie van informatie over naleving en mechanismen voor regelmatige monitoring zijn ook doeltreffend gebleken om de lidstaten aan te sporen tot snellere naleving of ten minste bij het identificeren van gebieden die verdere aandacht behoeven.

Door verslagen over deze problemen te publiceren, wordt het publiek in staat gesteld de prestaties en het nalevingsniveau van hun lidstaat op specifieke beleidsterreinen te volgen, het bewustzijn onder bedrijven vergroot en het publieke debat aangemoedigd. Scoreborden en andere soortgelijke beoordelingen helpen deze werkzaamheden toe te spitsen, met instrumenten zoals het scorebord van de eengemaakte markt<sup>61</sup>, de landspecifieke verslagen

<sup>59</sup> Voorstel voor een Uitvoeringsbesluit van de Raad inzake maatregelen ter bescherming van de Uniebegroting tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in Hongarije, COM(2022) 485 final.

<sup>60</sup> Werkdocument van de diensten van de Commissie ter ondersteuning van overheidsdiensten in de EU-lidstaten voor de uitvoering van hervormingen en de voorbereiding op de toekomst, SWD(2021) 101.

<sup>61</sup> <https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/>

van het Europees Semester<sup>62</sup>, de evaluatie van de uitvoering van het milieubeleid<sup>63</sup> en de bijbehorende interactieve kaart van milieu-inbreuken<sup>64</sup>, of de publicatie van de reacties van de Commissie op kennisgevingen van de lidstaten in het kader van de richtlijn transparantie op de eengemaakte markt. Andere instrumenten, zoals het verslagen over de rechtsstaat of het EU-scorebord voor justitie<sup>65</sup>, verschaffen landspecifieke inzichten in de ontwikkelingen in de lidstaten, die een sleutelrol moeten spelen bij de doeltreffende handhaving van het EU-recht. Een goed functionerend nationaal rechtsstelsel is van essentieel belang voor een doeltreffende rechtsbescherming van de rechten die burgers en bedrijven aan het EU-recht ontleen. Op een aantal specifieke beleidsterreinen publiceert de Commissie informatie over de stand van de omzetting van richtlijnen door de lidstaten<sup>66</sup>.

De Commissie brengt ook regelmatig verslag uit over de uitvoering van specifieke instrumenten of gebieden van het EU-recht. Deze verslagen zijn niet alleen bedoeld om het publiek te informeren over de gebieden waar hun rechten in gevaar zijn, maar ook om algemene trends en problemen in kaart te brengen, teneinde handhavingsacties tegen de lidstaten te ondersteunen en aan te zetten tot een mogelijke herziening van de regels.

### **Schengenevaluatie**

Het Schengengebied<sup>67</sup> kan alleen goed functioneren als het Schengenacquis correct en doeltreffend wordt uitgevoerd en er sprake is van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten. Het Schengenmechanisme voor evaluatie en toezicht<sup>68</sup> voorziet in objectieve en onpartijdige evaluaties om snel tekortkomingen in de toepassing van de Schengenregels vast te stellen en ervoor te zorgen dat deze snel worden aangepakt. De Commissie en de lidstaten voeren evaluatiebezoeken uit, die worden gevolgd door aanbevelingen van de Raad aan de lidstaten voor corrigerende maatregelen. Het mechanisme is geactualiseerd en verbeterd<sup>69</sup>, en een meer gestroomlijnde procedure zorgt ervoor dat met name ernstige tekortkomingen snel worden aangepakt.

<sup>62</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2022-european-semester-country-reports\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2022-european-semester-country-reports_en)

<sup>63</sup> [https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review\\_en](https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_en)

<sup>64</sup> [https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review\\_en#environmental-infringements-map-and-dashboard](https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_en#environmental-infringements-map-and-dashboard)

<sup>65</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard\\_nl](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_nl)

<sup>66</sup> [https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/enforcement-and-infringements-banking-and-finance-law/monitoring-banking-and-finance-directives\\_en](https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/enforcement-and-infringements-banking-and-finance-law/monitoring-banking-and-finance-directives_en)

<sup>67</sup> Het Schengengebied is een gebied zonder binnengrenzen, waarbinnen burgers en veel legaal in de EU verblijvende onderdanen van derde landen vrij kunnen circuleren zonder aan grenscontroles te worden onderworpen. Sinds 1985 is het geleidelijk gegroeid en het omvat nu bijna alle EU-lidstaten en enkele geassocieerde niet-EU-landen.

<sup>68</sup> [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/schengen-evaluation-and-monitoring\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/schengen-evaluation-and-monitoring_en)

<sup>69</sup> Verordening (EU) 2022/922 van 9 juni 2022 betreffende de instelling en de werking van een evaluatie- en toezichtmechanisme voor de controle op de toepassing van het Schengenacquis.

## **Verslag over de rechtsstaat**

Het jaarlijkse verslag over de rechtsstaat<sup>70</sup> staat centraal in het Europees rechtsstaatmechanisme<sup>71</sup>. In juli 2022 presenteerde de Commissie haar derde jaarverslag over de rechtsstaat, samen met 27 landspecifieke hoofdstukken. Het verslag is het resultaat van een nauwe dialoog met nationale autoriteiten en belanghebbenden. Het beschrijft de situatie voor elke lidstaat op objectieve en onpartijdige wijze en telkens met betrekking tot de vier hoofdpijlers van de rechtsstaat: het justitieel stelsel, het kader voor corruptiebestrijding, pluriformiteit en vrijheid van de media, en andere institutionele kwesties in verband met controles en waarborgen. Sinds 2022 bevat het verslag specifieke aanbevelingen aan elke lidstaat. In lijn met het preventieve karakter van het verslag zijn de aanbevelingen erop gericht de lidstaten bij te staan en te ondersteunen bij hun inspanningen om lopende of geplande hervormingen door te voeren en hen te helpen vast te stellen waar behoefte is aan verbeteringen, follow-up van recente veranderingen of hervormingen<sup>72</sup>.

### ***Audits uitvoeren om de naleving te controleren***

Op sommige gebieden van het EU-recht voert de Commissie audits uit om na te gaan of de lidstaten de EU-regels in de praktijk naleven en om nationale controles te beoordelen.

Audits zijn een essentieel instrument voor de bescherming van de EU-begroting. Zij helpen onregelmatige betalingen op te sporen en bedragen terug te vorderen die de lidstaten ten onrechte hebben uitgegeven wegens niet-naleving van de regels en beginselen van goed financieel beheer. Aanbevelingen die voortvloeien uit audits en actieplannen die de lidstaten op verzoek van de Commissie hebben opgesteld, leiden vaak rechtstreeks tot een betere uitvoering van de regels door de autoriteiten van de lidstaten.

## **De EU-normen voor de veiligheid van levensmiddelen en diervoeders beschermen**

Mensen in de EU verwachten hoge normen voor de veiligheid van levensmiddelen en diervoeders en voor de gezondheid van dieren en planten. Deze normen worden beschermd door controles, waaronder audits, in de lidstaten en in niet-EU-landen die planten, dieren en levensmiddelen naar de EU uitvoeren. In 2019-2020 heeft de Commissie 170 audits en soortgelijke controles uitgevoerd met betrekking tot de officiële controlesystemen van de lidstaten, wat heeft geresulteerd in 527 aanbevelingen aan de lidstaten. In een overweldigend aantal gevallen hebben de lidstaten corrigerende maatregelen genomen of bevredigende toezeggingen gedaan om de tekortkomingen aan te pakken. In 2020 werden ongeveer 17 miljoen marktdeelnemers in de agrovoedingsketen onderworpen aan officiële

<sup>70</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report\\_nl](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_nl)

<sup>71</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism\\_nl](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_nl)

<sup>72</sup> Mededeling van de Commissie “Verslag over de rechtsstaat 2022 - Situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie”, COM(2022) 500 final.

controles door de nationale autoriteiten. Zij hebben meer dan vier miljoen controles bij deze marktdeelnemers verricht. Dit heeft de nationale autoriteiten geholpen de strenge normen van de EU op het gebied van veiligheid van levensmiddelen en diervoeders beter te handhaven.

### **Actieplannen opstellen om de naleving van de gemeenschappelijke regels voor de visserij te verbeteren**

De Commissie inspecteert de lidstaten om na te gaan hoe zij visserijcontroles uitvoeren. Indien zij systematische tekortkomingen in de controle vaststelt, stelt zij samen met de lidstaten actieplannen op om hun controlesystemen te versterken. Deze actieplannen helpen de Commissie om toe te zien op de uitvoering en vooruitgang van de visserijcontrolesystemen van de lidstaten, die essentieel zijn voor het waarborgen van duurzame visserij en gezonde visbestanden. Dit heeft geresulteerd in betrouwbaardere vangstaangiften en verbeterde systemen voor het opsporen van inbreuken op het gemeenschappelijk visserijbeleid.

### **De regelmatigheid van de betalingen op landbouwgebied waarborgen**

De Commissie voert regelmatige audits in de lidstaten uit om na te gaan of de lidstaten de EU-wetgeving inzake de steun die via het gemeenschappelijk landbouwbeleid aan landbouwers en andere begunstigen wordt verleend, naleven. In geval van niet-naleving of tekortkomingen in de systeemcontrole kan de Commissie EU-financiering van de lidstaten opschorten of terugvorderen. Deze financiële correcties zijn doeltreffende mechanismen gebleken om de gemaakte fouten te corrigeren en de EU-begroting te beschermen. Om de controlesystemen van een lidstaat te versterken, verzoekt de Commissie de lidstaat bovendien een actieplan uit te voeren.

### ***Precontentieuze procedure (EU Pilot)***

Wanneer de Commissie, ondanks haar preventieve inspanningen en steun aan de lidstaten, een mogelijke inbreuk op het EU-recht vaststelt, kan zij besluiten gebruik te maken van een precontentieuze procedure, bekend als EU Pilot<sup>73</sup>. Dit instrument wordt gebruikt wanneer het een toegevoegde waarde heeft: in 2021 werden er 33 van de 302 inbreukprocedures die de Commissie naar aanleiding van onderzoeken op eigen initiatief of naar aanleiding van klachten had ingeleid<sup>74</sup>, voorafgegaan door een EU Pilot-procedure. Dit is een instrument dat kan worden gebruikt wanneer het waarschijnlijk tot een snellere naleving zal leiden dan een formele inbreukprocedure. Het stelt de Commissie in staat een aantal zaken in de fase van EU Pilot op te lossen zonder dat een inbreukprocedure hoeft te worden ingeleid. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de betrokken kwesties van technische aard zijn. Het kan ook nuttig blijken wanneer de Commissie de feitelijke of juridische informatie wenst te

<sup>73</sup> EU Pilot is een instrument voor samenwerking en dialoog tussen de Commissie en de lidstaten over kwesties in verband met (mogelijke) niet-naleving van het EU-recht. Het gebruik van EU Pilot door de Commissie is uiteengezet in specifieke interne richtsnoeren, die in juli 2020 zijn herzien.

<sup>74</sup> Het gaat niet om automatisch ingeleide inbreukprocedures wegens niet-omzetting van een richtlijn die door een lidstaat zelf is erkend.

verzamenen die nodig is om haar beoordeling uit te voeren<sup>75</sup>. Het wordt niet gebruikt wanneer de inbreuk goed onderbouwd of duidelijk is, of wordt erkend, en evenmin voor gevoeligere kwesties waarbij de kans kleiner is dat besprekingen op technisch niveau tot een succesvol resultaat leiden. De Commissie moet zich ook wapenen tegen het risico dat een dergelijke procedure onnodige vertraging veroorzaakt: als de procedure buitensporig lang wordt zonder wezenlijke vooruitgang of als de lidstaat niet meewerkt, beëindigt de Commissie de EU-Pilot-procedure en schakelt zij over op een inbreukprocedure.

In de loop der tijd heeft de EU Pilot-procedure haar waarde bewezen. Daarbij werd gekozen voor een aanpak waarbij openheid en wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten en de Commissie worden benut om sneller tot naleving te komen. In 2021 werd meer dan 80 % van de EU Pilot-procedures op bevredigende wijze afgerond. Wanneer dat niet lukt, wordt een beroep gedaan op de inbreukprocedure.

### ***EU Pilot om ervoor te zorgen dat mensen hun IBAN-rekening in elke lidstaat kunnen gebruiken***

De verordening betreffende de gemeenschappelijke eurobetalingsruimte (SEPA)<sup>76</sup> moet ervoor zorgen dat alle EU-bankrekeningen even gemakkelijk voor grensoverschrijdende als voor binnenlandse overmakingen en automatische afschrijvingen kunnen worden gebruikt. In sommige lidstaten hebben belangrijke ontvangers van betalingen, zoals telecombedrijven of belasting- of socialezekerheidsinstanties, de IBAN-code echter niet aanvaard, zodat rekeningen in andere EU-landen niet konden worden gebruikt voor het opzetten van automatische afschrijvingen of voor geldovermakingen, zoals belastingteruggaven of pensioenen. Tussen 2016 en 2021 startte de Commissie EU-Pilot-processen met vijf lidstaten. Als gevolg daarvan is hun rechtskader gewijzigd of wordt het gewijzigd om de inbreuken aan te pakken en te zorgen voor passende sancties. In drie gevallen heeft de Commissie ook inbreukprocedures ingeleid om ervoor te zorgen dat de nationale bevoegde autoriteiten over voldoende bevoegdheden beschikken om toe te zien op de naleving en sancties op te leggen. Dit heeft ook geleid tot de wijziging van wetgeving om de autoriteiten de nodige bevoegdheden te geven.

### ***EU Pilot om de grensoverschrijdende toegang tot gezondheidszorg te verbeteren<sup>77</sup>***

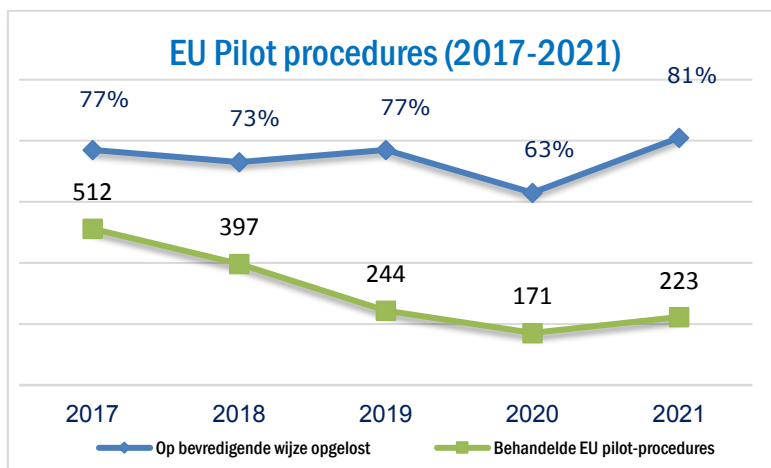
Patiënten hebben recht op toegang tot gezondheidszorg in elke lidstaat en op vergoeding van de zorg in het buitenland door hun eigen land. Aangezien sommige lidstaten de EU-regels inzake de rechten van patiënten bij grensoverschrijdende gezondheidszorg onjuist hebben omgezet in nationale wetgeving, heeft de Commissie EU Pilot-procedures geopend om de toegang tot veilige en hoogwaardige grensoverschrijdende gezondheidszorg in deze

<sup>75</sup> Het overgrote deel van de inbreukprocedures wordt ingeleid zonder voorafgaande EU Pilot-procedure.

<sup>76</sup> Verordening (EU) nr. 260/2012 van 14 maart 2012 tot vaststelling van technische en bedrijfsmatige vereisten voor overmakingen en automatische afschrijvingen in euro.

<sup>77</sup> “Grensoverschrijdende gezondheidszorg” is gezondheidszorg die wordt verleend of voorgeschreven in een andere lidstaat dan de lidstaat van aansluiting.

landen snel te verbeteren. Terwijl er tegen drie lidstaten inbreukprocedures zijn ingeleid, heeft de EU Pilot-procedure geleid tot een succesvol resultaat ten aanzien van negen lidstaten. In de meeste van die gevallen hebben de lidstaten wetgeving of administratieve praktijken gewijzigd om deze in overeenstemming te brengen met de EU-regels. Als gevolg daarvan profiteren patiënten van minder omslachtige vereisten voor voorafgaande toestemming, lichtere administratieve procedures en transparantere informatie over grensoverschrijdende gezondheidszorg, met als algemeen gevolg dat patiënten nu gemakkelijker toegang hebben tot gezondheidsdiensten in andere lidstaten.



## VI. INBREUKPROCEDURES DOELTREFFEND GEBRUIKEN

Het handhavingsbeleid van de Commissie is in de loop der tijd geëvolueerd. Sinds 2017 heeft de Commissie haar inspanningen steeds meer gericht op kwesties waar haar optreden een maximale toegevoegde waarde kan opleveren en een verschil kan maken in het leven en de activiteiten van zoveel mogelijk mensen en bedrijven. De Commissie blijft daarom streven naar de strategische aanpak, doelstellingen en prioriteiten die zij zichzelf heeft gesteld in de mededeling van 2016 “EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing”.

De inbreukprocedure is in de eerste plaats bedoeld om ervoor te zorgen dat de lidstaten uitvoering geven aan de EU-wetgeving in het algemeen belang, en niet om te voorzien in een individuele beroepsmogelijkheid. De strategische aanpak van de Commissie houdt dus in dat inbreukprocedures zelden gericht zijn op individuele kwesties, maar veeleer op systemische en structurele kwesties die gevolgen hebben voor een groot aantal personen of bedrijven in een bepaalde lidstaat of in de hele Unie.

### ***Veel individuele onjuiste toepassingen aanpakken in één inbreukprocedure***

Op het gebied van milieu opende de Commissie vroeger afzonderlijke zaken voor een stortplaats die niet aan de voorschriften voldoet of een agglomeratie die niet voldeed aan de wetgeving inzake stedelijk afvalwater. Nu richt zij zich op systemische gevallen, waarbij soms honderden agglomeraties worden aangepakt in één zaak van behandeling van stedelijk

afvalwater, of tientallen stortplaatsen in afvalzaken. Deze zijn veel efficiënter om alle regio's in een lidstaat via één enkele inbreukprocedure tot naleving te brengen.

### **Algemene principiële kwesties aanpakken die via een klacht aan de orde zijn gesteld**

Het in het Handvest verankerde recht op vrijheid van vereniging vormt een van de essentiële grondslagen van een democratische en pluralistische samenleving. In dit verband heeft het Hof van Justitie in een door de Commissie naar aanleiding van een klacht ingeleide inbreukprocedure, geoordeeld dat nationale wetgeving van een lidstaat het vrije verkeer van kapitaal en het fundamentele recht op bescherming van persoonsgegevens en de vrijheid van vereniging belemmert.

Geïsoleerde gevallen van mogelijke onjuiste toepassing van het EU-recht, die geen algemene principiële kwesties opwerpen (zoals onjuiste omzetting van een richtlijn of belemmering van de prejudiciële procedure), zonder bewijs van een algemene praktijk of van systemische tekortkomingen, worden doeltreffender aangepakt door geschillenbeslechtinginstanties die dichterbij staan bij degenen die door de inbreuk worden getroffen. Deze kunnen snelle en directe oplossingen bieden. Afgezien van de moeilijkheid om dergelijke gevallen ter plaatse te onderzoeken en de duur van een inbreukprocedure op EU-niveau, is een arrest van het Hof van Justitie gericht tot een lidstaat en kan het probleem van een persoon slechts indirect worden aangepakt. Het Hof kan de lidstaat niet veroordelen tot betaling van schadevergoeding aan een particulier die schade heeft geleden door een schending van het Unierecht. Om schadevergoeding te vorderen of een nationale maatregel nietig te laten verklaren, moeten klagers hun zaak nog steeds aanhangig maken bij een nationale rechtbank.

De Commissie ontvangt jaarlijks ongeveer 4 000 klachten<sup>78</sup>. Zij ontvangt ook veel verzoekschriften over het EU-recht, die zijn doorgestuurd door de Commissie verzoekschriften van het Europees Parlement. Hoewel de Commissie niet elke mogelijke onjuiste toepassing van het EU-recht onderzoekt, blijft zij klachten, schriftelijke vragen en verzoekschriften beschouwen als een bron van informatie in bredere zaken die verband houden met systemische of structurele inbreuken op het EU-recht in de lidstaten.

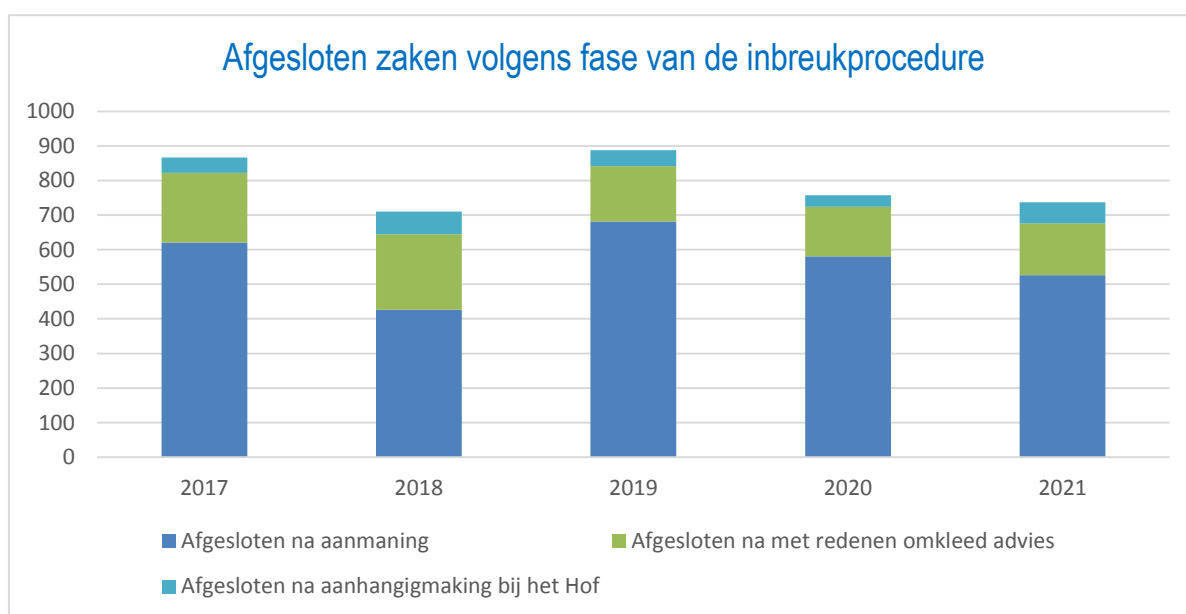
Deze strategische aanpak vereist dat de nationale regels voorzien in doeltreffende beroepsprocedures voor inbreuken op het EU-recht, door middel van een onafhankelijk en efficiënt rechtsstelsel. Daarom geeft de Commissie bijzondere prioriteit aan inbreuken die van invloed zijn op het vermogen van nationale rechtsstelsels om bij te dragen tot de doeltreffende toepassing van het EU-recht. Tegelijkertijd richt de Commissie haar handhavingsinspanningen ook op het waarborgen dat de nationale autoriteiten en regelgevende instanties over de nodige middelen en bevoegdheden beschikken om te zorgen

---

<sup>78</sup> Meestal ontvangen via het onlineklachtenformulier dat hier te vinden is: [https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints\\_nl/](https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_nl/). Met de term “klachten” worden ook de zogenaamde “collectieve klachten” bedoeld, waarbij de Commissie in één klachtendossier een zeer groot aantal identieke klachten behandelt.

voor doeltreffend verhaal, en dat de nationale maatregelen ter uitvoering van het EU-recht voorzien in passende sancties voor inbreuken op het EU-recht.

Het doel van de Commissie is ervoor te zorgen dat de lidstaten het EU-recht zo spoedig mogelijk naleven. Zij is ingenomen met het feit dat het merendeel van de inbreuken in een vroeg stadium van de procedure wordt opgelost<sup>79</sup> — meer dan 90 % van de inbreukprocedures wordt afgehandeld voordat zij voor het Hof van Justitie worden gebracht. Het oplossen van problemen zonder de zaak aan het Hof van Justitie voor te leggen, zorgt ervoor dat de regels vroeger worden nageleefd en bespaart tijd en geld. De lidstaten moeten alles in het werk stellen om het arrest van het Hof zo spoedig mogelijk na te leven. Indien de lidstaat, ondanks het arrest van het Hof, de inbreuk echter nog steeds niet rechtzet, kan de Commissie de zaak terugverwijzen naar het Hof van Justitie en vragen dat financiële sancties worden opgelegd aan de lidstaat<sup>80</sup>.



### **Doeltreffende inbreukprocedures**

Het EU-recht inzake **luchtverontreiniging** is een gebied waar het waarborgen van de naleving hoge economische kosten met zich mee kan brengen, maar waar niet-naleving van het EU-recht levens kost en ernstige ziekten veroorzaakt. Dit heeft geleid tot een groot aantal inbreukprocedures. In juli 2022 had de Commissie 28 inbreukprocedures ingeleid wegens niet-toepassing door 18 lidstaten van de richtlijn luchtkwaliteit<sup>81</sup>. Er zijn 15 zaken aanhangig gemaakt bij het Hof van Justitie, waarvan er 10 tot een uitspraak hebben geleid. Een van deze zaken is een tweede verwijzing naar het Hof en kan dus leiden tot geldboeten. Deze handhavingsinspanningen hebben ertoe bijgedragen dat het aantal

<sup>79</sup> In 2021 werd 69 % van de inbreukprocedures afgesloten na een eerste aanmaningsbrief.

<sup>80</sup> Op basis van artikel 260, lid 2, VWEU.

<sup>81</sup> Richtlijn 2008/50/EG van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa.

luchtkwaliteitszones dat de wettelijke grenswaarden voor fijnstof overschrijdt, is gedaald van 91 in 2019 tot 55 in 2021<sup>82</sup>, en het aantal zones met een teveel aan stikstofdioxide van 68 tot 23 in 2021. Dit betekent dat mensen in verschillende steden in heel Europa nu kunnen genieten van schonere lucht. De toepassing van de EU-wetgeving inzake luchtkwaliteit heeft ertoe bijgedragen dat het aantal vroegtijdige sterfgevallen in verband met luchtverontreiniging sinds 2005 met een derde is gedaald, waardoor meer dan 150 000 levens zijn gered<sup>83</sup>.

De Commissie besteedt bijzondere aandacht aan de **bescherming van Europese bossen**, aangezien zij aanzienlijke koolstofvoorraden opslaan, koolstof uit de atmosfeer verwijderen en van cruciaal belang zijn voor de biodiversiteit en de levering van kritieke ecosysteemdiensten. Wanneer de lidstaten er systematisch niet slaagden de verslechtering van boshabitats als gevolg van illegale houtkap of onregelmatige bosbeheerpraktijken te voorkomen, heeft de Commissie inbreukprocedures ingeleid en met behulp van satellietbeelden de verslechtering van boshabitats aangetoond. Er lopen verschillende inbreukprocedures tegen vier lidstaten, en in een daarvan heeft het Hof van Justitie reeds uitspraak gedaan. In soortgelijke gerechtelijke procedures betreffende de bescherming van bossen heeft de Commissie een beroep gedaan op artikel 279 VWEU en het Hof verzocht voorlopige maatregelen op te leggen om onherstelbare schade aan onze bossen te voorkomen. Vervolgens heeft het Hof van Justitie de betrokken lidstaat bevolen de activiteiten op het gebied van actief bosbeheer en de verwijdering van eeuwenoude dode sparren te staken om de boshabitats te beschermen, op straffe van een dagelijkse boete zolang niet aan het bevel was voldaan.

De Commissie gebruikt alle haar ter beschikking staande middelen om Europese bedrijven te beschermen tegen belemmeringen voor de toegang tot **overheidsopdrachten**. Dit houdt onder meer in dat de bestaande regels naar behoren worden gehandhaafd om misbruik van onderhandse gunningen te voorkomen of de beperkingen op onderaanneming weg te nemen, wat van essentieel belang is om kmo's in staat te stellen deel te nemen aan aanbestedingsprocedures, zowel grensoverschrijdend als op nationaal niveau.

Op het gebied van **diensten** heeft de Commissie inbreukprocedures ingeleid tegen tien lidstaten wegens het opleggen van beperkingen aan bepaalde diensten die met name worden verleend door architecten, ingenieurs, accountants en belastingadviseurs, advocaten en in de bouwsector. Deze beperkingen maakten het voor dergelijke ondernemingen moeilijk om grensoverschrijdend te opereren en op te schalen. Bijgevolg konden mensen en bedrijven niet profiteren van de meest concurrerende en innovatieve diensten die op de EU-markt beschikbaar zijn. Naar aanleiding van deze inbreukprocedures hebben de lidstaten hun wetgeving gewijzigd.

Europese consumenten mogen niet worden geconfronteerd met belemmeringen of wrijving bij de grensoverschrijdende toegang tot goederen en diensten online, ongeacht hun locatie,

---

<sup>82</sup> De actualisering voor 2021 is gebaseerd op de meest recente luchtkwaliteitsgegevens die op het moment van schrijven beschikbaar waren, namelijk voor 2020.

<sup>83</sup> Bron: Europees Milieugentschap.

verblijfplaats of nationaliteit. De Commissie heeft de lidstaten ondersteund bij de toepassing van de **verordening inzake geoblocking**<sup>84</sup>, die de toegang tot websites voor elektronische handel beschermt tegen discriminatie op grond van nationaliteit, verblijfplaats of plaats van vestiging voor klanten die online winkelen. De verantwoordelijkheden van de lidstaten omvatten echter de verplichting om vast te stellen hoe en door wie de regels worden gehandhaafd. In dit verband heeft de Commissie in 2019 inbreukprocedures ingeleid tegen negen lidstaten. Tegen 2021 hadden alle lidstaten aan hun verplichtingen voldaan, waarbij de bevoegde autoriteiten in alle lidstaten waren aangewezen. Dit heeft bijvoorbeeld geholpen bij de voorbereiding van een EU-breed onderzoek naar een prominente onlinezoekmachine over ongerechtvaardigde geoblockingpraktijken<sup>85</sup>.

Om de **rechtsstaat** te handhaven, en meer in het bijzonder om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te beschermen en de doeltreffende rechtsbescherming door onafhankelijke nationale rechtbanken te waarborgen, heeft de Commissie actie ondernomen tegen één lidstaat omdat hij wetgeving had aangenomen die de pensioenleeftijd van rechters verlaagt, in combinatie met een volledig discretionaire bevoegdheid van de uitvoerende macht om actieve mandaten te verlengen, waardoor een aantal actieve rechters gedwongen werd met pensioen te gaan. De Commissie heeft de zaak aanhangig gemaakt bij het Hof van Justitie, dat de schending van het EU-recht heeft bevestigd. Als gevolg daarvan heeft de lidstaat zijn pensioenregels voor rechters ingetrokken en de rechters die gedwongen waren met pensioen te gaan, opnieuw in dienst genomen.

Na ontvangst van klachten die wezen op een gebrekkige uitvoering van de **regels inzake meting en facturering** voor warmte en warm water in huishoudens in het kader van de **energie-efficiëntierichtlijn**<sup>86</sup>, heeft de Commissie een inbreukprocedure ingeleid. Aangezien de richtlijn in de betrokken lidstaat niet was omgezet, besloot de Commissie de zaak voor te leggen aan het Hof van Justitie. Nadat het Hof uitspraak had gedaan, nam de lidstaat de nodige wetgeving aan. Mensen die in appartementsgebouwen wonen, hebben nu het recht om individuele meters voor warmte en warm water te laten installeren, zodat zij hun individuele energieverbruik kunnen volgen en maatregelen kunnen nemen om het verbruik te verminderen.

De Commissie leidt inbreukprocedures in, hetzij op eigen initiatief, als follow-up van een klacht, hetzij automatisch om de twee maanden, namelijk in gevallen van niet-mededeling die het gevolg zijn van het feit dat de lidstaten zelf hebben verklaard dat zij de EU-richtlijnen niet binnen de gestelde termijn volledig hebben omgezet. Het vervolgen van gevallen van te late omzetting van richtlijnen in nationaal recht is en blijft een prioriteit voor de Commissie, aangezien deze vertragingen verhinderen dat de voordelen van overeengekomen EU-regels werkelijkheid worden. In de loop der tijd zijn er minder gevallen geweest waarin de lidstaten

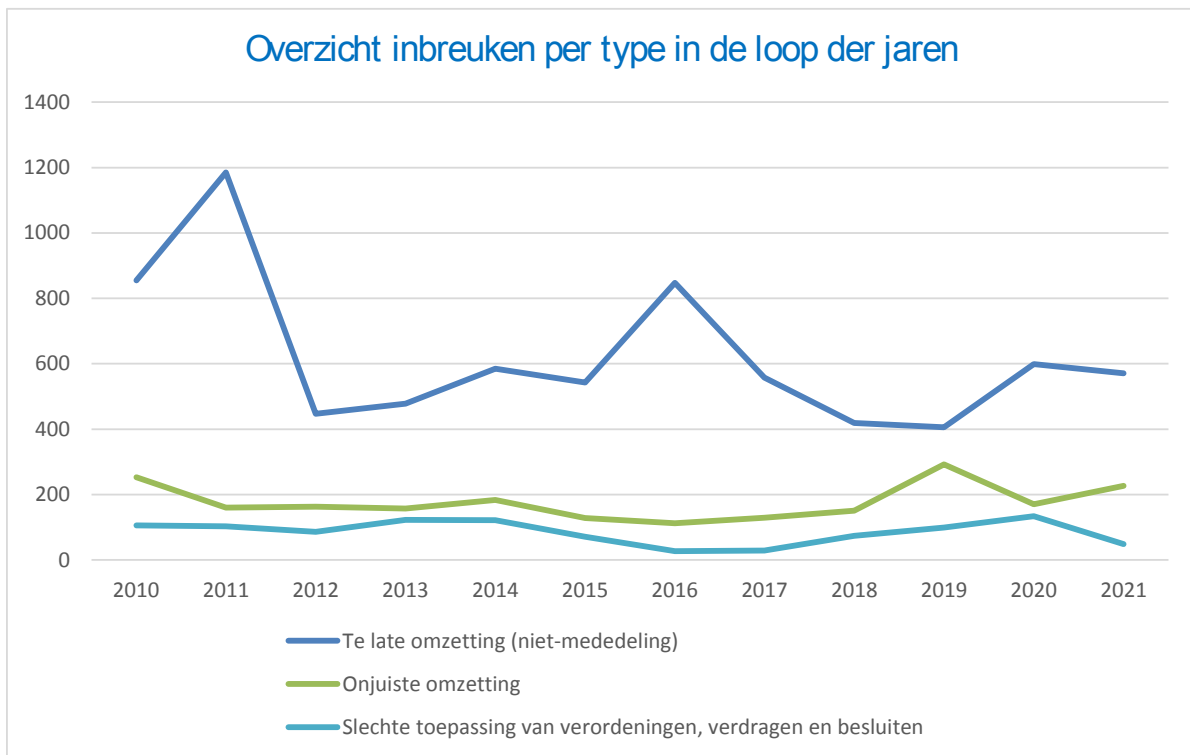
---

<sup>84</sup> [De eerste beoordeling op korte termijn van de verordening inzake geoblocking](#)

<sup>85</sup> [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/social-media-and-search-engines\\_nl#google](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/social-media-and-search-engines_nl#google)

<sup>86</sup> Richtlijn 2012/27/EU van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie.

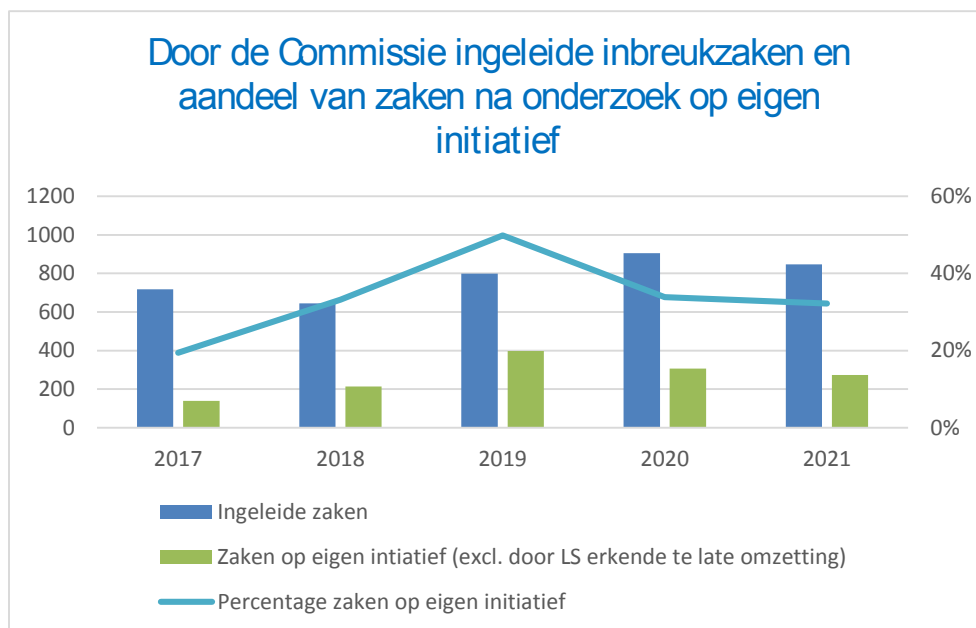
de termijn voor de omzetting van richtlijnen niet hebben gehaald, wat heeft geleid tot een algemene daling van het aantal inbreukprocedures<sup>87</sup>.



In de afgelopen jaren wordt een groter deel van de zaken geopend naar aanleiding van **eigen onderzoek van de Commissie**<sup>88</sup>. Deze inbreukzaken op eigen initiatief hebben de Commissie in staat gesteld haar strategische handhavingsaanpak te bevorderen door te gaan met prioritaire zaken zoals uiteengezet in de mededeling van 2016, met inbegrip van de onjuiste omzetting van richtlijnen, en snel en vastberaden op te treden tegen inbreuken die de fundamentele vrijheden en waarden van de EU belemmeren.

<sup>87</sup> Sinds 2011 is het aantal gevallen van te late omzetting gedaald van meer dan 1 000 tot ongeveer 500 per jaar.

<sup>88</sup> Het gaat daarbij niet om niet-mededelingszaken die automatisch worden geopend wegens niet-omzetting van richtlijnen, en evenmin om op klachten gebaseerde zaken.



## VII. SNEL EN DOELTREFFEND REAGEREN OP CRISES

Crisis of noodsituaties, zoals de COVID-19-pandemie en de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, maken het moeilijker voor de lidstaten om de vier fundamentele vrijheden van de EU volledig na te leven en stellen de werking van de eengemaakte markt op de proef. In moeilijke omstandigheden kan er een verleiding zijn om nationale overwegingen te bevoordelen boven de juiste toepassing van het Unierecht. Toch blijft de doeltreffende handhaving van het EU-recht van cruciaal belang voor mensen en bedrijven teneinde ervoor te zorgen dat zij de door het EU-recht geboden bescherming en rechtszekerheid blijven genieten, en dat essentiële goederen en diensten worden geleverd waar zij het meest nodig zijn.

Recente crises hebben zowel de noodzaak als het vermogen van de EU om zich aan te passen aangetoond. De Commissie heeft een breed scala aan maatregelen gebruikt om de lidstaten en het publiek te helpen zich aan te passen aan veranderende omstandigheden, van het voorstellen van nieuwe wetgeving om regels te wijzigen, tot richtsnoeren, financiële steun, coördinatie tussen de betrokken autoriteiten en specifieke dialogen. Waar nodig is ook gebruik gemaakt van inbreukprocedures. Deze alomvattende aanpak heeft ertoe bijgedragen dat het EU-recht tijdens een crisis van toepassing blijft. Dit heeft op zijn beurt bijgedragen tot het brede besef dat de EU beter in staat is geweest om samen op deze crises te reageren dan met nationale reacties alleen mogelijk zou zijn geweest.

Sommige EU-regels hebben al een aanzienlijke ingebouwde flexibiliteit, die in de crisis goed werd benut, zoals de algemene ontsnappingsclausule in het stabiliteits- en groeipact of de maatregelen die in het kader van de richtlijn tijdelijke bescherming zijn genomen<sup>89</sup>. De

<sup>89</sup> Richtlijn 2001/55/EG van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale instroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een

Commissie heeft tijdelijke kaders<sup>90</sup> vastgesteld om de lidstaten in staat te stellen gebruik te maken van de flexibiliteit in de staatssteunregels om de economie te ondersteunen. De Commissie heeft voorstellen gedaan om specifieke afwijkingen van de regels inzake bedrijfsvergaderingen toe te passen en de termijnen op gebieden als belastingaangiften aan te passen. In andere gevallen hebben richtsnoeren duidelijkheid verschaft over de bestaande regels, zoals die voor het initiatief “green lanes” om de continuïteit van de goederenstroom op de eengemaakte markt te waarborgen en het vrije verkeer van kritieke werknemers tijdens de pandemie mogelijk te maken, of om te helpen bij de erkenning van diploma’s van mensen die Oekraïne ontvluchten. Specifieke maatregelen hebben de lidstaten ook geholpen te laten zien dat er duidelijke alternatieven voor nationale oplossingen waren: het digitale EU-covidcertificaat heeft het vrije verkeer van personen in stand gehouden door de nationale autoriteiten de mogelijkheid te bieden de status van alle certificaathouders die zich in de EU verplaatsen, te controleren. Tegen eind 2021 hadden de lidstaten meer dan 1 miljard certificaten afgegeven. Met al deze maatregelen werd de integriteit van het EU-recht bewaard en was tegelijkertijd essentiële flexibiliteit mogelijk.

Er waren niettemin gevallen waarin de lidstaten de EU-regels terzijde wilden schuiven. Zo hebben sommige lidstaten aan het begin van de COVID-19-pandemie unilateraal uitvoerbeperkingen voor geneesmiddelen of beschermingsmiddelen ingevoerd of maatregelen genomen om binnenlandse producenten of dienstverleners in sectoren zoals voeding en reizen te bevoordelen. De Commissie bleef waakzaam ten aanzien van deze bedreigingen voor de eengemaakte markt en veel protectionistische maatregelen die de lidstaten in de eerste maanden van de pandemie hadden genomen, werden relatief snel ingetrokken. De Commissie heeft ook inbreukprocedures ingeleid tegen nationale protectionistische maatregelen naar aanleiding van de invasie van Oekraïne, zoals uitvoerverboden in verschillende economische sectoren, bijvoorbeeld voor granen en bouwmaterialen, of discriminerende brandstofprijzen voor voertuigen met buitenlandse kentekens.

Na de Russische invasie van Oekraïne heeft de Commissie maatregelen vastgesteld om het vervoer, de doorvoer en de uitwisselingen met Oekraïne te vergemakkelijken, waaronder een “actieplan voor solidariteitscorridors tussen de EU en Oekraïne om de uitvoer van landbouwproducten uit Oekraïne en de bilaterale handel met de EU te faciliteren”<sup>91</sup>, en zo de gevolgen van deze crisis voor het goederenvervoer te verzachten. De Commissie heeft de invoerrechten voor alle Oekraïense uitvoer naar de Europese Unie voor één jaar opgeschort. Zij heeft ook stappen ondernomen om de uitvoering en handhaving van sancties tegen op de lijst geplaatste Russische en Belarussische personen en entiteiten te versterken. De Commissie heeft een aantal richtsnoeren voor de interpretatie van sancties uitgebracht, waarin de lidstaten

---

evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen.

<sup>90</sup> [Tijdelijke steunkader in de context van de corona-uitbraak en tijdelijk crisis kader in de context van de Russische invasie van Oekraïne.](#)

<sup>91</sup> Mededeling van de Commissie “Een actieplan voor solidariteitscorridors tussen de EU en Oekraïne om de uitvoer van landbouwproducten uit Oekraïne en de bilaterale handel met de EU te faciliteren”, COM(2022) 217 final.

duidelijkheid wordt verschaft over nieuwe vragen en verdere ondersteuning wordt geboden om een correcte handhaving te waarborgen.

De Commissie in het kader van het EU-recht noodinstrumenten geactiveerd om de gevolgen van de energiecrisis te verzachten. Op voorstel van de Commissie hebben de medewetgevers regels vastgesteld om ervoor te zorgen dat gasopslagplaatsen worden gevuld<sup>92</sup> zodat er in het winterseizoen 2022 voldoende gas beschikbaar is, wat rechtstreekse gevolgen heeft voor mensen en bedrijven. De Commissie heeft ook snel nieuwe regels voorgesteld voor gecoördineerde maatregelen ter reductie van de gasvraag<sup>93</sup> en voor een noodinterventie om de hoge energieprijzen aan te pakken<sup>94</sup>. Deze noodinterventies vormen een verdere stap in de werkzaamheden van de Commissie om ervoor te zorgen dat het rechtskader van de EU een robuuste en efficiënte respons op crisissituaties biedt.

De Commissie trekt ook lessen en bekijkt hoe de EU-regels moeten voorzien in flexibiliteits- en coördinatiemechanismen, zodat in geval van een crisis actie kan worden ondernomen binnen een vooraf bepaald rechtskader. Op basis van de ervaring die is opgedaan als gevolg van de COVID-19-pandemie heeft de Commissie een noodplan voor vervoer vastgesteld<sup>95</sup>, dat een instrumentarium biedt om alle soorten vervoerscrises aan te pakken en er met name voor zorgt dat de EU-wetgeving wordt gewijzigd en gehandhaafd om adequaat op dergelijke gebeurtenissen te reageren indien en wanneer deze zich voordoen. Evenzo heeft de Commissie in haar voorstel van december 2021 tot wijziging van de Schengengrenscodes<sup>96</sup> een coördinatiemechanisme ingevoerd om gezondheidsbedreigingen aan de buitengrenzen aan te pakken alsook een nieuw Schengenwrijwaringsmechanisme om te voorzien in een gemeenschappelijke respons aan de binnengrenzen in situaties van bedreigingen die de lidstaten treffen. In het kader van de Europese gezondheidsunie heeft de Commissie ook de EU-autoriteit voor paraatheid en respons inzake noodsituaties op gezondheidsgebied (HERA) opgericht om Europa beter in staat te stellen grensoverschrijdende noodsituaties op gezondheidsgebied te voorkomen en er snel op te reageren, en om de uitvoering van noodmaatregelen te versterken. Voorts zal het noodinstrument voor de eengemaakte markt<sup>97</sup> snelle reacties in crisissituaties mogelijk maken om het verkeer van goederen en personen in stand te houden en de toegang tot essentiële goederen en diensten te waarborgen.

### ***Het gevarieerde handavingsinstrumentarium gebruiken in een crisis***

De COVID-19-pandemie heeft de reissector ernstig ontwricht en verschillende lidstaten

<sup>92</sup> Verordening (EU) 2022/1032 van 29 juni 2022 tot wijziging van Verordeningen (EU) 2017/1938 en (EG) nr. 715/2009 wat betreft gasopslag.

<sup>93</sup> Verordening (EU) 2022/1369 van 5 augustus 2022 inzake gecoördineerde maatregelen ter reductie van de gasvraag (op basis van artikel 122 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie).

<sup>94</sup> Voorstel voor een verordening betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen, COM(2022) 473 final.

<sup>95</sup> Mededeling van de Commissie “Een noodplan voor vervoer”, COM(2022) 211 final.

<sup>96</sup> Voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen, COM(2021) 891 final.

<sup>97</sup> Voorstel voor een verordening tot vaststelling van een noodinstrument voor de eengemaakte markt en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2679/98, COM(2022) 459 final.

vonden dat zij moesten reageren. Nationale maatregelen waarbij mensen van wie de vakantie was geannuleerd, alleen reisevouchers of lang uitgestelde terugbetalingen kregen, waren niet in overeenstemming met het recht van reizigers op terugbetaling uit hoofde van het EU-recht. Als een eerste stap heeft de Commissie in een vroeg stadium richtsnoeren over de toepassing van de EU-wetgeving inzake **passagiersrechten** verstrekt<sup>98</sup> en heeft zij een aanbeveling uitgebracht over vouchers die worden aangeboden als alternatief voor terugbetaling van een geannuleerde reis, waarbij ook werd benadrukt hoe de lidstaten de financiële liquiditeit van vervoerondernemers konden ondersteunen<sup>99</sup>. Zij heeft ook samen met handhavingsautoriteiten in het kader van de samenwerking op het gebied van consumentenrechten<sup>100</sup> gewerkt aan dialogen met luchtvaartmaatschappijen. Als gevolg daarvan hebben 16 grote Europese luchtvaartmaatschappijen in 2022 overeenstemming bereikt over een reactie die de terugbetaling omvatte van meer dan 500 000 vlucht vouchers die waren opgelegd aan consumenten van wie de vluchten tijdens de pandemie waren geannuleerd. De Commissie heeft ook inbreukprocedures ingeleid tegen lidstaten die regels hadden vastgesteld die in strijd zijn met de EU-passagiersrechtenverordening<sup>101</sup> of de richtlijn pakketreizen<sup>102</sup>. De overgrote meerderheid van hen heeft zijn praktijk snel in overeenstemming gebracht met het EU-recht en slechts één zaak hoefde te worden voorgelegd aan het Hof van Justitie.

## VIII. CONCLUSIE

De handhaving van het EU-recht is en blijft een van de kernprioriteiten van de Commissie. In deze mededeling is het brede en uiteenlopende scala aan maatregelen uiteengezet die de Commissie heeft genomen om het EU-recht te handhaven, altijd in overeenstemming met ons uiteindelijke doel: positieve veranderingen stimuleren en ervoor zorgen dat mensen en bedrijven ten volle kunnen profiteren van de voordelen van het EU-recht. Er kunnen veel oorzaken zijn voor een gebrekkige of onjuiste uitvoering, en de Commissie heeft een gevarieerd instrumentarium ontwikkeld om te reageren.

Een alomvattende, slimme en strategische aanpak van de handhaving heeft rechtstreekse voordelen opgeleverd — van schonere lucht, hogere waterkwaliteitsnormen, veiliger vervoer en betere consumentenbescherming, tot de handhaving van de grondrechten en fundamentele vrijheden van de EU. In al deze gevallen is samenwerking met de lidstaten van cruciaal belang: de uitvoering en toepassing van het EU-recht is het resultaat van een gecombineerde

<sup>98</sup> Interpretatieve richtsnoeren betreffende de EU-verordeningen inzake passagiersrechten in de context van de ontwikkeling van COVID-19 2020/C 89 I/01.

<sup>99</sup> Aanbeveling (EU) 2020/648 van de Commissie van 13 mei 2020 inzake vouchers die aan passagiers en reizigers worden aangeboden als alternatief voor terugbetaling van geannuleerde pakketreizen en vervoersdiensten in het kader van de COVID-19-pandemie.

<sup>100</sup> [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/consumer-protection-cooperation-network\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/consumer-protection-cooperation-network_en)

<sup>101</sup> Verordening (EG) nr. 261/2004 van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten.

<sup>102</sup> Richtlijn (EU) 2015/2302 van 25 november 2015 betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen.

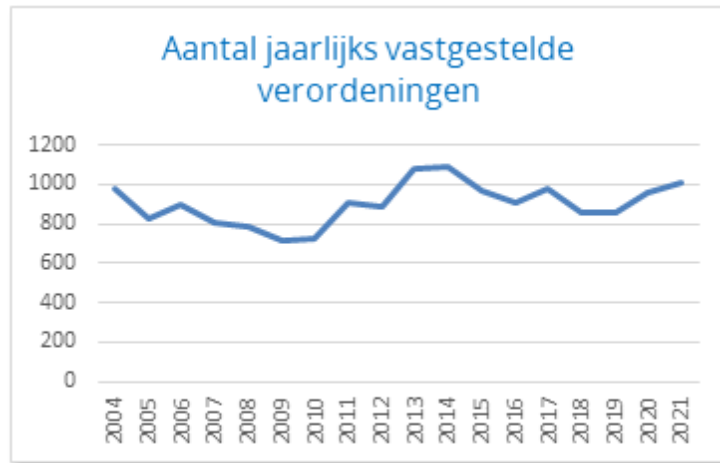
inspanning en de naleving ervan is afhankelijk van de vraag of de lidstaten de nodige stappen ondernemen om inbreuken te voorkomen en snel recht te zetten, onder meer door middel van een doeltreffend nationaal rechtsstelsel met onafhankelijke rechtbanken.

De handhaving van het EU-recht is geen eenmalige gebeurtenis, maar vereist gestage en aanhoudende inspanningen van de Commissie en de lidstaten om de consistente en doeltreffende toepassing van de EU-regels te bevorderen, en potentiële problemen te voorkomen. Onze snel veranderende internationale omgeving, onverwachte crises en nieuwe uitdagingen op het gebied van handhaving vereisen dat de Commissie voortdurend nagaat hoe de uitvoering en toepassing van onze gezamenlijk overeengekomen regels verder kan worden verbeterd. Binnen de Commissie en met de lidstaten wordt momenteel een inventarisatie gemaakt om ervoor te zorgen dat de juiste handhavingsinstrumenten beschikbaar zijn om het EU-recht in de praktijk te laten werken<sup>103</sup>. Daarbij wordt met name beoordeeld of de huidige wijze van beheer van klachten, EU Pilot-procedures en inbreuken nog steeds geschikt is voor het beoogde doel. In het kader van deze analyse wordt reeds een aantal verbeteringen van de handhavingsactiviteiten overwogen.

Mettertijd is het aantal nieuwe richtlijnen afgenomen, terwijl er steeds meer gebruik wordt gemaakt van **verordeningen** als wetgevingsinstrument. De Commissie beschikt over een beproefd systeem voor het toezicht op en de handhaving van de snelle en correcte omzetting van richtlijnen. De uitvoering en handhaving van verordeningen is even belangrijk — en hoewel verordeningen rechtstreekse werking hebben, is dit vaak afhankelijk van het werk van de nationale autoriteiten. Sommige verordeningen vereisen wijzigingen in de nationale wetgeving en veel daarvan geven nationale agentschappen of regelgevende instanties verantwoordelijkheden die essentieel zijn om de wetgeving in de praktijk te brengen. De Commissie zal daarom haar inspanningen opvoeren om de uitvoering en toepassing van verordeningen op een meer systematische en strategische wijze te monitoren en te handhaven.



<sup>103</sup> Mededeling van de Commissie “Samen zorgen voor betere regelgeving”, COM(2021)219.



De Commissie hecht groot belang aan **transparantie**. Die helpt het brede publiek zich in te zetten voor de gedeelde verantwoordelijkheid voor handhaving en bevordert een snellere naleving door de lidstaten. Daarom heeft de Commissie geleidelijk meer informatie over haar handhavingsactiviteiten openbaar gemaakt. In een jaarverslag over de controle op de toepassing van het EU-recht<sup>104</sup> worden de belangrijkste trends uiteengezet, wordt de samenwerking met de lidstaten beschreven en worden belangrijke inbreukbesluiten toegelicht. Een openbaar register van inbreukzaken<sup>105</sup> biedt actuele informatie over de laatste stap die in elke zaak is genomen. De Commissie publiceert persberichten over alle genomen inbreukbesluiten, met aanvullende informatie over de belangrijkste besluiten. Het publiek en het maatschappelijk middenveld hebben echter een aantal gebieden aangewezen waarop meer transparantie mogelijk is, zoals de precontentieuze procedure (EU Pilot), overzichten van zaken en actuele statistieken over de handhavingsmaatregelen van de Commissie. De Commissie zal de voor het publiek beschikbare informatie op systematische en gemakkelijk toegankelijke wijze blijven verbeteren en uitbreiden. Bij de inventarisatie zal nader worden bekeken welke aanvullende informatie openbaar moet worden gemaakt en hoe, in nauwe samenwerking met de lidstaten.

Tot slot zal bij de inventarisatie ook worden nagegaan hoe de **samenwerking** tussen de Commissie en de lidstaten met betrekking tot een snelle en correcte omzetting van richtlijnen kan worden verbeterd.

De Commissie zal in de loop van 2023 verslag uitbrengen over de resultaten van de inventarisatie.

<sup>104</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law\\_nl](https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_nl)

<sup>105</sup> [https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement\\_decisions/?lang\\_%20code=en&lang\\_code=nl](https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_%20code=en&lang_code=nl)