

Omzetting van Europese richtlijnen: een balans van de omzettings- en nalevingsachterstand in Vlaanderen (2009-2013)

Isabelle De Coninck

ABSTRACT: Transposition of European Directives: Drawing up the Balance of Transposition and Compliance Deficits in Flanders (2009-2013)

The European Commission publishes bi-annual internal market scoreboards which show the member states' performance in realizing internal market rules. Timely and correct transposition of internal market directives is a crucial part hereof. Member states are regarded as unitary actors. Consequently the Commission does not differentiate the performances of their constituent sub-national entities. This article constructs the internal market scoreboards for Flanders (2009-2013) and holds these against the Belgian performance. In order to frame the fluctuations in the Flemish performance per scoreboard, external and internal factors that help explain maltransposition are pretested in the Flemish case. Flanders struggles with transposition, transposing barely a fourth of the directives under its competence timely and correctly, with timeliness being most problematic. The factors that seem to be connected to this performance, however, are structural and cannot easily be influenced. Further research is needed to go from this exploration toward explaining maltransposition in Flanders.

KEYWORDS: transposition, EU Directives, Flanders, Internal Market Scoreboard

1. Inleiding

Om het Europese integratieproject te doen slagen en de steeds evoluerende eengemaakte markt een praktische werkelijkheid te maken, dient niet enkel wetgeving aangenomen te worden op EU-niveau. Richtlijnen, een belangrijke bron van

Europees recht, zijn niet direct toepasbaar, maar dienen in de lidstaten omgezet te worden in de interne rechtsorde. Na de Europese beleidsvorming is bijgevolg nog een belangrijke taak weggelegd voor de lid-regeringen van de Europese Unie. Voor omzetting in de interne orde wordt in de richtlijn een bepaalde termijn voorzien. Richtlijnen zijn resultaatgericht, waardoor ze de regeringen enige keuzevrijheid bieden in de manier om ze in te vullen. De mogelijkheid bestaat dus dat een richtlijn niet, niet tijdig of niet-conform wordt omgezet in de nationale orde (maltranspositie). Laattijdige en non-conforme omzetting van EU-richtlijnen in de lidstaten bedreigen de realisatie van het integratieproces, omdat ze voortdurende ongelijkheden binnen de interne markt veroorzaken.¹

Het internemarktscorebord van de Europese Commissie is erop gericht de lidstaten aan te sporen de Europese *single market*-regels effectief te verzekeren. De tijdige en conforme omzetting van internemarktrichtlijnen is hiervan een cruciaal onderdeel. In België gebeurt de omzetting van EU-richtlijnen volgens de normale wetgevende procedure en dragen de federale en gefedereerde overheden hierbij elk hun verantwoordelijkheid volgens de interne bevoegdheidsverdeling. België blijft voor de EU echter een unitaire actor. Hoewel de Belgische gewesten en gemeenschappen een grote verantwoordelijkheid dragen in deze omzettingen, is er geen zicht op hun prestaties. Dit artikel stelt de Vlaamse internemarktscoreborden op voor de periode 2009-2013, met hetzelfde doel als de scoreborden die de Commissie opstelt over de lidstaten, namelijk het transparant in kaart brengen van de geleverde prestaties, nagaan in welke mate de regionale administraties efficiënt regels voor de interne markt omzetten en politieke aandacht aantrekken voor de noodzaak om dit te doen.

Als één van de ‘founding fathers’ van de Europese Unie geniet België een pro-Europese reputatie (Bursens, 2002a, 2002b; Bursens & Helsen, 2000). Toch scoort België slecht bij de implementatie van Europese richtlijnen. Zo kampt het met een hoog inbreukenaantal en geven de scoreborden voor de interne markt aan dat België een slechte leerling is. Bursens en Helsen (2000) noemen dit de Belgische integratieparadox. Terwijl België pleit voor een verregaande integratie, loopt het steevast achter op de implementatie ervan. Dit kan niet alleen de geloofwaardigheid van België op het spel zetten en ongelijkheden binnen Europa teweegbrengen, maar ook leiden tot aanzienlijke sancties. Ook in Vlaanderen heerst deze integratieparadox. Op politiek niveau heeft men hoge Europese ambities en streeft men naar verdere integratie (Vlaamse Regering, 2009, 2014); goede omzettingsprestaties blijven echter uit.

De onderzoeksvraag is drieledig: *Wat is het Vlaamse aandeel in de Belgische omzettings- en nalevingsachterstand, hoe zien de Vlaamse internemarktscoreborden eruit, en welke factoren zouden hierbij een rol kunnen spelen?*

Allereerst worden in het theoretisch kader externe en interne factoren besproken die volgens de nalevingsliteratuur omzettingsprestaties helpen verklaren. Na

de uiteenzetting van de methodologie van dit onderzoek, brengen we de Vlaamse omzettingprestaties in kaart. Hiervoor plaatsen we de Vlaamse inbreuk- en mal-transpositiedossiers eerst tegenover de Belgische prestaties, waarna we de 'Vlaamse internemarktscoreborden' opstellen. Om deze scoreborden verder te duiden, worden de hypothesen die in het theoretisch kader werden opgesteld getest op de Vlaamse omzettingdossiers. Dit artikel geeft vervolgens enkele pistes voor verder onderzoek aan.

2. Theoretisch kader

2.1 Externe factoren

De karakteristieken van het Europese proces en van de richtlijn zelf kunnen de oorzaak zijn van (EU-wijde) schommelingen in de omzettingprestaties. Deze externe factoren blijven weliswaar constant voor alle lidstaten en kunnen de relatieve plaatsing van Vlaanderen tegenover België niet verklaren. Ze zorgen enkel voor verschillen tussen lidstaten, wanneer ze versterkt of verzwakt worden door interne factoren (Bursens, 2002a). Hoewel ze korte omzettingvertragingen kunnen verklaren, zijn vertragingen die langer dan zes maanden aanslepen te wijten aan interne factoren (Keading, 2007).

- **Omzettingstermijn** – De overeengekomen omzettingstermijn wordt verwacht in verhouding te staan tot de complexiteit van de omzetting. Lidstaten zullen mikken op een omzetting die noch te vroeg, noch te laat gebeurt. In deze zin heeft de gegeven termijn een groot effect op de effectief benutte tijd voor omzetting (Mastenbroek, 2003). In ieder geval dient er voldoende tijd voorhanden te zijn om het opstellen en uitvoeren van nationale omzettingmaatregelen in de lidstaten mogelijk te maken. Bij een langere termijn lijken de aanpassingskosten lager, terwijl de administraties nog steeds druk ervaren om hun coördinatie en organisatie van de omzetting te verbeteren (cf. bv. Keading, 2006, 2007; Steunenbergh, 2006). Hieruit worden de hypothesen afgeleid dat een langere omzettingstermijn de kans op tijdige (H1) en op conforme (H2) omzetting vergroot.
- **Commissierichtlijn** – Welke Europese instelling de richtlijn invoert, speelt eveneens een rol. Vaagheden, onduidelijkheden of inconsistenties in de richtlijn zijn belemmerend voor haar omzetting (Falkner *et al.*, 2004, 2005; Knill, 1998). Commissierichtlijnen betreffen hoofdzakelijk technische kwesties en minder gevoelige onderwerpen. Richtlijnen uit de regelgevende procedure er-

varen meer omzettingsproblemen, omdat ze politiek gevoeligere onderwerpen behandelen en omdat de praktische gevolgen van de bepalingen pas in het laatste stadium in te schatten zijn (Keading, 2007). De discussies in de regelgevende procedure monden vaak uit in ‘wollige compromissen’ en vaag woordgebruik. De duidelijkheid en juridische kwaliteit van Commissierichtlijnen ligt daarom allicht hoger, wat de omzetting ten goede kan komen (Mastenbroek, 2003). Omdat Commissierichtlijnen technischer van aard zijn en bijgevolg minder uitgebreide hervormingseisen inhouden, worden ze geacht in positief verband te staan met tijdige en correcte omzetting (Borghetto & Franchino, 2010; Spendzharova & Versluis, 2013). Daarom kan men verwachten dat een *Commissierichtlijn de kans op zowel tijdige (H3) als op conforme (H4) omzetting vergroot*.

- **Amenderende richtlijn** – Een interessant vraagstuk in de literatuur betreft het omzettingsverschil tussen originele en amenderende richtlijnen. Hanf (1991) argumenteert dat institutionele inertie ervoor zorgt dat totaal nieuwe richtlijnen, voor het toepassingsveld waarvan er nog geen nationale regelgeving bestond, het gemakkelijkst te transponeren zijn. Hier kunnen de regeringen met een schone lei beginnen zonder de gevestigde systemen te moeten herorganiseren. Keading (2006, 2007) en Mastenbroek (2003) propageren de tegenhanger van het argument van Hanf. Volgens hen zijn wijzigingen van bestaande richtlijnen eenvoudiger om te zetten, omdat ze eerder technische aanpassingen aan de technologische ontwikkeling vragen of het lopende integratieproces verdiepen (Mastenbroek, 2003). Omdat ze minder ingrijpend zijn, zouden *amenderende richtlijnen in positief verband staan met tijdige (H5) en correcte (H6) omzetting* (Borghetto & Franchino, 2010; Spendzharova & Versluis, 2013).
- **Aantal consideransen** – Consideransen zijn bedoeld om de lidstaten bij te staan in de interpretatie van de richtlijn door haar doelen uiteen te zetten. Zowel lidstaten als de Commissie maken echter ook gebruik van deze consideransen om elementen toe te voegen die niet uitdrukkelijk aanvaard werden in het overleg. Hoe talrijker deze consideransen, des te complexer de interpretatie in de lidstaten, wat laattijdige omzetting meer waarschijnlijk maakt (Keading, 2007; Steunenberg, 2006). Het aantal consideransen kan gezien worden als een indicator van de complexiteit van een richtlijn (Treib, 2014). Een hoge complexiteit wordt gekoppeld aan een meer problematische omzetting (Ciavarini Azzi, 2000; Schwarze, Becker & Pollack, 1993). Daaruit volgt dat *hoe minder consideransen een richtlijn bevat, des te groter de kans is op tijdige (H7) en conforme (H8) omzetting*.

2.2 *Interne factoren*

Eigenschappen van de lidstaat en bij extensie van zijn met omzetting belaste deelstaten, hebben eveneens een impact op het verloop van de omzetting. De *compliance*-literatuur identificeert een waaier van factoren die afzonderlijke omzettingsprestaties (deels) kunnen verklaren. In deze studie worden er enkele getoetst voor de Vlaamse casus.

- **Bevoegdheidsverdeling** – Volgens het *in foro interno, in foro externo*-beginsel is Vlaanderen – binnen de EU – bevoegd om “een eigen buitenlands beleid te voeren voor alle materies waar het als deelstaat ook binnen het Belgische bestel de bevoegdheid voor heeft” (VVPV, 2010). Bovendien is er geen hiërarchisch onderscheid tussen regionale en federale wetgeving. Door de bevoegdheidsverdeling vallen de meeste beleidsdomeinen deels onder de federale en deels onder de regionale bevoegdheid. Een enkele richtlijn vraagt vaak omzettingsmaatregelen van verschillende overheden (Bursens, 2002a, 2002b). Vooraleer de Commissie een omzetting als tijdig beschouwt, dienen alle omzettingsmaatregelen – ongeacht hun regionale of federale oorsprong – aangemeld te zijn. Complexe bevoegdheidsverdelingen kunnen duidelijk de omzetting bemoeilijken; alle omzettende autoriteiten dienen hun omzetting namelijk te coördineren (Mastenbroek, 2003). Heel wat richtlijnen eisen omzetting op verschillende beleidsniveaus (verticaal) en door verschillende ministeries op eenzelfde niveau (horizontaal) (Bursens, 2002a). Wie bevoegd is voor welk onderdeel van de richtlijn is bij aanvang niet steeds duidelijk. De identificatie van bevoegdheden kan zo het proces vertragen, maar er kunnen ook discussies en aanvechtingen uit resulteren (Mastenbroek, 2003). Divergerende visies en intern gesloten compromissen kunnen bovendien leiden tot een omzetting die zich niet meer houdt aan de letter of de geest van de richtlijn. *Zowel horizontale (h) als verticale (v) bevoegdheidsverdelingen worden verwacht in negatief verband te staan met zowel de tijdigheid (H9h en H9v) als met de conformiteit (H10h en H10v) van de omzetting. Bovendien wordt de noodzaak om een samenwerkingsakkoord af te sluiten voor de omzetting van een richtlijn verwacht een negatieve impact te hebben op de tijdigheid (H11) ervan.*
- **Parlementaire betrokkenheid** – Hoe meer actoren betrokken zijn in het omzettingsproces, des te meer tijd men nodig zal hebben (*cf.* bv. Keading, 2007; Mbaye, 2001, 2003; Steunenberg, 2006). Parlementen kunnen gezien worden als een ‘bijkomende’ actor, omdat hun betrokkenheid afhangt van het soort wetgevend instrument dat wordt ingezet. Een bespreking in het parlement is vereist wanneer het gaat om een decreet. Deze actor veroorzaakt bijkomend politiek debat. Zelfs wanneer het parlement het omzettende decreet vlot aanneemt,

zou men door de lengte van de procedure zelf meer omzettingssachterstanden kunnen verwachten dan wanneer alternatieve instrumenten (zoals besluiten) gebruikt zouden worden (Bursens & Helsens, 2000; Haverland, Steunenberg & Van Waarden, 2011; Mastenbroek, 2003). De hypothese luidt dat omzettingen waarvoor *minstens één decreet vereist is, meer kans hebben om te kampen met laattijdigheid* (H12).

- **Amendement Vlaamse regelgeving** – De *goodness of fit* tussen de bestaande interne regelgeving en de om te zetten Europese richtlijn zou eveneens een factor zijn voor het al dan niet voorkomen van omzettingproblemen. Een groot deel van de recente *compliance*-literatuur steunt op deze ‘misfit-hypothese’ (cf. bv. Börzel, 2000, 2005, 2011; Héritier, Knill & Mingers, 1996; Risse, Cowles & Caporaso, 2001). Wanneer de Europese maatregel en de nationale tradities verenigbaar zijn (*fit*), is de aanpassingskost laag en zou omzetting vlot en onprobleematisch moeten verlopen binnen de gegeven deadlines. Waar Europees beleid echter niet compatibel is (*misfit*), verwacht men een omstreden en vertraagde implementatie met een lage slaagkans. In deze optiek wordt verwacht dat de omzetting gemakkelijker zal verlopen wanneer de bestaande regelgeving reeds voldoet aan de vereisten van de richtlijn of wanneer er slechts een wijziging gevraagd wordt; in tegenstelling tot de situatie waarbij nieuwe regelgeving moet worden opgesteld, zeker wanneer deze niet aansluit bij de bestaande regelingen, praktijken en tradities. *Nood aan geheel nieuwe regelgeving zou de kans op tijdige (H13) en conforme (H14) omzetting verkleinen.*

3. Methodologie

3.1 Enkele begrippen

De Europese Commissie houdt een zesmaandelijks scorebord bij met betrekking tot de correcte en tijdige omzetting van Europese richtlijnen. Het scorebord toont de resultaten van de lidstaat België en geeft niet het potentiële onderscheid aan tussen de afzonderlijke prestaties van de gewesten en de federale regering. Dit onderzoek berekent de Vlaamse omzettingss- en nalevingsachterstand en stelt zo de ‘Vlaamse scoreborden’ op voor de periode 2009-2013.²

Enkele begrippen zijn hierbij van belang. Wanneer bepaalde artikelen niet helemaal, niet, of niet in de geest van de richtlijn werden omgezet, kan een inbreukprocedure gestart worden. Men dient een onderscheid te maken tussen ‘*omzettingssdossiers*’ en ‘*inbreukdossiers*’. De eerste beslaan de lopende dossiers over de omzetting van Europese richtlijnen, zij het tijdig en correct of niet. Inbreukdossiers

betreffen alle inbreuken tegen het Europese recht, uit welke rechtsbron dan ook, die door de Commissie onderzocht werden. Dit onderzoek heeft bijzondere aandacht voor gebrekkige omzetting van EU-richtlijnen in Vlaanderen. Het gaat hier dus om *omzettingsdossiers*, waarbij aangegeven wordt bij welke ook een inbreukprocedure wegens *maltranspositie* loopt.³

Twee bijhorende termen zijn eveneens van belang: *omzettingsachterstand* en *nalevingsachterstand*. Het eerste begrip duidt aan hoeveel richtlijnen internemarktregels en principes bevatten die de lidstaat niet tijdig heeft aangemeld. Het toont de proportie van internemarktrichtlijnen waarvan niet de gehele omzetting is doorgegeven aan de Europese Commissie tegen het verlopen van de deadline in relatie tot het totaal aantal internemarktrichtlijnen (SB19, 2009). De nalevingsachterstand van een lidstaat is het aantal omgezette richtlijnen waarvoor een inbreukprocedure voor non-conformiteit geïnitieerd werd door de Europese Commissie in relatie tot het totale aantal internemarktrichtlijnen die als omgezet werden doorgegeven (SB25, 2012).

3.2 Bronnen

Dit onderzoek steunt op de maandelijksse rapporteringen over EU-dossiers die het Departement internationaal Vlaanderen (DiV) doet aan de Vlaamse Regering. Hierin waren de Vlaamse omzettingsdossiers over de periode januari 2009 tot december 2013 terug te vinden. Deze informatie werd aangevuld met EurLex, Commissie en Curia-informatie. Om te bepalen in welk scorebord een richtlijn de *eerste keer* wordt opgenomen, is de omzettingsdeadline van belang. De scoreborden van juli bevatten de internemarktrichtlijnen met een omzettingstermijn die afloopt tussen 1 november van het vorige kalenderjaar en 30 april van het betreffende scorebordjaar. Hun volledige omzetting moet ten laatste op 10 mei doorgegeven worden aan de Europese Commissie. Voor de scoreborden van december wordt gekeken naar internemarktrichtlijnen waarvan de omzettingstermijn afloopt tussen 1 april en 31 oktober en waarvan de aanmelding ten laatste op 10 november van dat jaar diende te gebeuren. De omzettingen die correctie vragen in Vlaanderen worden ook opgenomen in de scoreborden. Hierbij wordt verondersteld dat men bezig is met een correctie vanaf het moment dat de eerste ingebrekestelling wordt ontvangen tot op het moment waarop een oplossing doorgegeven wordt en het dossier tijdelijk geklasseerd wordt in Vlaanderen. De start van een correctie ligt eigenlijk iets vroeger, namelijk bij de vraag om inlichtingen en het informele overleg vanuit de Commissie. Deze gegevens zijn echter niet beschikbaar, waardoor hier de ingebrekestelling als startpunt genomen wordt. Voor de Vlaamse scoreborden wordt enkel gekeken naar de richtlijnen die een specifieke omzetting in de Vlaamse rechtsorde nodig maken. Omzettingen waarbij Vlaanderen slechts een *adviserende* rol speelde

worden niet opgenomen. Ook andere inbreuken tegen het Gemeenschapsrecht ten gevolge van problematische *handhaving* of *toepassing* worden hier niet besproken. Evenmin wordt onderzocht of Vlaanderen als *enige* Belgische entiteit verantwoordelijk was voor de inbreukprocedures, of dat het er *medeverantwoordelijk* voor was.

Tenzij anders aangegeven, komt het cijfermateriaal met betrekking tot de Belgische en Vlaamse prestaties respectievelijk uit de internemarktscorebordrapporten van de Europese Commissie en de rapporteringen van het DiV.

Enkele opmerkingen bij de gebruikte inbreukinformatie. Ten eerste weerspiegelt een inbreukprocedure voor non-conformiteit de mening van de Commissie. Enkel het Hof van Justitie van de EU kan oordelen of er daadwerkelijk sprake is van een inbreuk. Ten tweede zegt het voorkomen van een inbreukprocedure (ongeacht de oorzaak) niets over de ernst van de vermeende inbreuk. De cijfers bevatten geen gevallen waarbij de Commissie een inbreuk niet opmerkt, of waarbij ze beslist geen inbreukprocedure te starten. Deze cijfers tonen evenmin een eventuele *bias* van de Commissie naar een strengere controle van bepaalde sectoren of tegenover bepaalde lidstaten (Bursens, 2002a; Dierickx *et al.*, 2003; Falkner *et al.*, 2005; Mastebroek, 2005).

3.3 Operationalisatie

Dit onderzoek stelt de Vlaamse internemarktscoreborden op voor de periode juli 2009 tot en met december 2013 en toetst enkele variabelen uit de *compliance*-literatuur voor de Vlaamse casus. Het is een deductieve, longitudinale *single case study*.

Allereerst wordt het aandeel van Vlaanderen in de Belgische *inbreukdossiers* geanalyseerd. Omdat het totale aantal internemarktrichtlijnen waarvoor Vlaanderen door de tijd heen bevoegd is geweest niet bekend is, kunnen de omzettings- en nalevingsachterstanden niet volgens de standaardformule berekend worden.⁴ Ter benadering wordt per scorebord bekeken welke richtlijnen Vlaanderen diende om te zetten en wat de resultaten zijn van deze omzettingsprocessen. De omzettings- en nalevingsachterstanden nemen hier de vorm aan van procentueel uitgedrukte ‘*success rates*’ in termen van tijdigheid en conformiteit. Hierbij wordt gekeken naar de ratio tussen de laattijdige notificaties en het totale aantal omzettingsdossiers voor het omzettingsdeficit, en naar de ratio tussen het aantal lopende inbreukprocedures voor non-conformiteit en het totale aantal omzettingsdossiers voor de nalevingsachterstand.

Tijdige omzetting wordt begrepen als omzettingsprocessen die geheel afgehandeld werden – integrale notificatie voor Vlaanderen – vóór het verstrijken van de omzet-

tingsdeadline. Non-conformiteitsdossiers zijn alle omzettingssdossiers waarvoor de Commissie minstens een ingebrekestelling stuurde waarin Vlaanderen gevat werd.

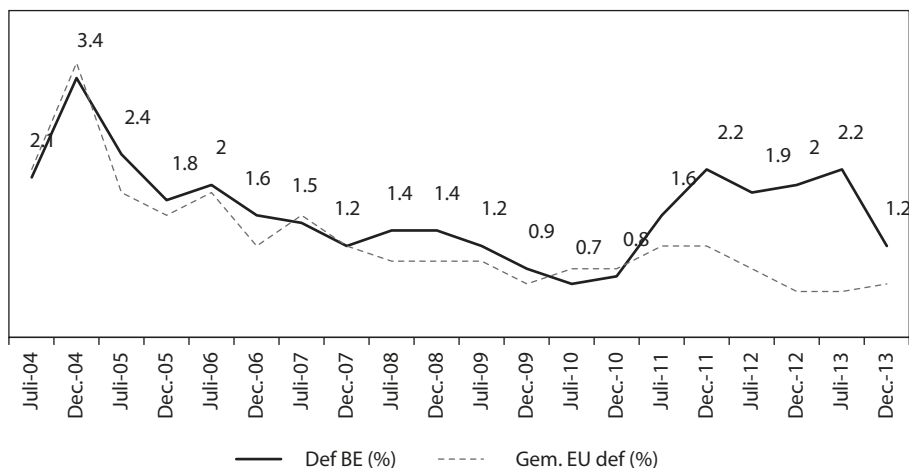
Dit onderzoek ambieert niet een model op te stellen dat de uitkomst van een omzettingssproces kan voorspellen. Het toetsen van externe en interne factoren is erop gericht de Vlaamse scoreborden te duiden. De selectie van factoren gebeurde op basis van de beschikbaarheid van de data. Informatie over de externe factoren werden gehaald uit de richtlijnen zelf en uit EurLex. De data betreffende de interne factoren werden verzameld uit de maandelijkse rapporteringen van het DiV. Een belangrijke opmerking hierbij is dat deze studie uitgaat van de volledigheid en correctheid van deze bronnen. Gedetailleerde casestudies van elk afzonderlijk omzettingssdossier is door de hoge n (89 richtlijnen) niet mogelijk. Daarom worden relatief ongecompliceerde nominale variabelen gebruikt in deze analyse. Voor de verticale bevoegdheidsverdeling wordt gekeken of de omzetting een exclusieve regionale bevoegdheid is, dan wel of ook de federale overheid omzettingssverantwoordelijkheid draagt. Hierbij wordt niet nagegaan waar het overwicht aan bevoegdheden ligt. Voor de horizontale bevoegdheidsverdeling worden de trekker voor elk omzettingssdossier en alle medeverantwoordelijke departementen aangeduid. Uit pragmatische overwegingen wordt dit herleid tot een dichotome variabele wijzend op de betrokkenheid van één of meer departementen. Verder wordt in dit onderzoek gekeken naar de betrokkenheid van het parlement. De intensiteit van parlementair debat wordt niet in rekening gebracht. Tot slot wordt voor de *goodness of fit*-variabele een *proxy* gebruikt. Om de compatibiliteit van de nieuwe Europese en de bestaande interne regelgeving te testen, is een dieptestudie vereist van elk afzonderlijk omzettingssproces. Dit onderzoek geeft een benadering van deze misfit-factor door het verband na te gaan tussen (1) toereikende bestaande regelgeving, (2) de nood aan wijziging of (3) de nood aan geheel nieuwe Vlaamse regelgeving enerzijds, en de uitkomst van het omzettingssproces in termen van laat-tijdigheid en non-conformiteit anderzijds.

4. Vlaamse omzettingssprestaties

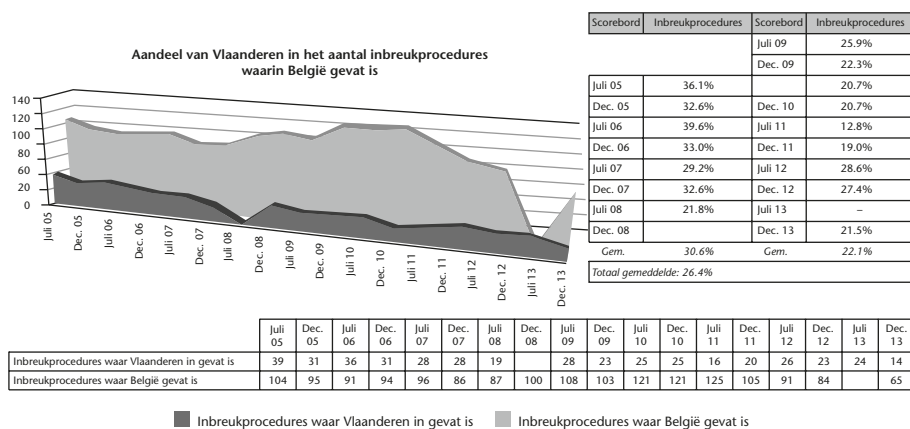
De omzetting van EU-richtlijnen in de Vlaamse rechtsorde verloopt volgens dezelfde procedures als de gebruikelijke interne wetgeving. Verschillende juridische instrumenten staan hiervoor ter beschikking. De te gebruiken instrumenten worden in sommige instanties voorgeschreven door de grondwet, in andere gevallen hebben de pilootdepartementen keuzevrijheid. Ondanks de verschillende bestaande legislatieve instrumenten dient nagenoeg elke richtlijn (uiteindelijk) omgezet te worden via decreten en/of regeringsbesluiten.⁵ De bevoegde administratie staat, in samenwerking met de kabinetten, in voor de omzetting, coördineert en consulteert

OMZETTING VAN EUROPESE RICHTLIJNEN

met andere ministeries en niveaus waar nodig. Wanneer de omzetting voltooid is, wordt ze gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad*, waarna ze doorgegeven wordt door de Permanente Vertegenwoordiging. De federale regering en de deelstaatregeringen melden hun individuele omzettingsmaatregelen. Deze worden bijgehouden in een databank waarin de Commissie kan controleren of de omzetting integraal is. Wanneer één van de bevoegde Belgische overheden niet in staat is de omzetting tijdig door te geven, of wanneer de Commissie van oordeel is dat minstens één van deze omzettingsmaatregelen de Europese vereisten niet haalt, kan ze een inbreukprocedure opstarten.



FIGUUR 1. Omzettingsdeficit in België in de periode 2004-2013.



FIGUUR 2. Aandeel van Vlaanderen in de Belgische inbreukdossiers in aantal richtlijnen (links) zowel als procentueel (rechts).

4.1 *Aandeel van Vlaanderen in de Belgische omzettingdossiers*

België worstelt met het tijdig omzetten van Europese richtlijnen en kampt met een hoog aantal inbreukprocedures. Daarbij valt op dat de omzettingdossiers waar het misloopt ook lang blijven aanslepen. Figuur 1 geeft het omzettingdeficit van België en de gemiddelde EU-lidstaat over de periode 2004-2013. Het Belgische omzettingdeficit ligt in de onderzochte periode steeds boven het Europese gemiddelde, met uitzondering van een kortstondige verbetering in 2010. België blijft slechts uitzonderlijk onder het maximum omzettingstekort voor internemarktrichtlijnen (1,5%; 1% vanaf 2009). Het Belgische EU-voorzitterschap bracht beterschap dankzij de vele inspanningen sinds 2008. Vanaf november 2011 zakt België weer tot ver onder de gemiddelde EU-lidstaat. Een mogelijke verklaring is dat de alertheid die gepaard ging met (de voorbereiding van) het voorzitterschap van de EU in 2010 nadien verwaterde. Ook de schaduw van de extra werklust die het voorzitterschap vroeg van België kan hier een rol gespeeld hebben. Bursens (2002b) vond eerder al dat de verbetering in de aanloop naar het 2001 Belgische voorzitterschap evenmin zorgde voor een meer permanente focus op het opkrikken van de omzettingsprestaties. Vice-eersteminister en minister van Buitenlandse Zaken Didier Reynders sluit een nefaste invloed van de politieke crisis resulterend uit de federale verkiezingen van juni 2010 uit. Gedurende deze politieke onderhandelingen “bleef het omzettingklimaat in België stabiel, maar leverden de andere lidstaten beter werk” (Senaat, 2013, 5-1940/1).

Vlaanderen is (mede)verantwoordelijk voor een aanzienlijk deel van het totale aantal inbreukprocedures tegen België, al is een tegengestelde evolutie zichtbaar. Met uitzondering van een verbetering vanaf het scorebord van juli 2012, is het totale aantal inbreukprocedures waarin België gevat was gestegen ten opzichte van de periode 2005-2009. Vlaanderen daarentegen is sinds december 2009 in minder inbreukprocedures gevat dan in de periode juli 2005 tot en met juli 2009. Het *aandeel* van Vlaanderen in de Belgische inbreukprocedures lag dan ook aanzienlijk hoger in 2005-2009 dan in 2010-2013. Afgezien van een kortstondige verbetering in het scorebord van juli 2011, is Vlaanderen doorgaans (mede)verantwoordelijk voor zowat één op de vier Belgische inbreukdossiers (zelfs 1/3 in het scorebord van juli 2012). Vanaf december 2012 kwam er een milde positieve verandering. De tijd zal uitwijzen of deze verbetering permanent is (figuur 2).

Hoeveel van deze inbreukprocedures in de periode 2009-2013 komen voort uit *maltranspositie*? Ruwweg één Belgisch inbreukdossier op vijf was een *laattijdigheidsdossier*. Voor Vlaanderen is dit drie dossiers op tien. Vlaanderen lijkt het dus slechter te doen dan België, maar de prestaties van Vlaanderen fluctueren sterk doorheen de tijd. In 2009 doet Vlaanderen het heel goed met één inbreuk voor laattijdigheid in juli 2009 en geen enkele in december 2009. België kampte hier respectievelijk met 20 en 13 laattijdigheidsinbreuken. In 2010 en in het voorjaar

van 2012 presteerde Vlaanderen heel wat slechter. In deze periodes was Vlaanderen namelijk betrokken bij de helft of meer van de Belgische laattijdigheidsdossiers. Vanaf december 2012 neemt het aandeel van inbreuken voor laattijdigheid weer af, maar het blijft beduidend hoog (zie tabel 1). Vlaanderen draagt een grote (mede)verantwoordelijkheid voor de Belgische omzettingssachterstand. Vlaanderen is per scorebord gemiddeld (mede)verantwoordelijk geweest voor een derde van de Belgische laattijdigheidsdossiers. Vlaanderen is ook systematisch gevat in het merendeel van de laattijdige omzettingen die al langer dan twee jaar aanslepen na afloop van de omzettingstermijn (zie figuur 3).

Wat het aandeel *non-conformiteitsdossiers* van de totale inbreukdossiers betreft, blijkt Vlaanderen enkel in december 2010 en juli 2011 proportioneel slechter te presteren dan België. Dertien tot eenentwintig procent van de Belgische inbreukdossiers betreft non-conformiteit. Vlaanderen doet het doorgaans relatief goed tot uitstekend vanaf het najaar 2012. Minder dan 5% van de inbreukprocedures tegen Vlaanderen is dan te wijten aan incorrecte omzetting. Ondanks een lichte stijging in december 2013, blijft dit aandeel onder de 10%. Deze procentuele stijging is een gevolg van het gedaalde totale aantal inbreukprocedures waarin Vlaanderen betrokken was en wijst niet op een verhoogd aantal conformiteitsproblemen. Voor België was in deze periode meer dan 13% van de inbreukprocedures te wijten aan non-conformiteit. In de periode juli 2009 tot en met juli 2012 was ongeveer één Vlaams inbreukdossier op vijf te wijten aan incorrecte omzetting, met een dieptepunt in de probleempriode in het voorjaar 2011, toen bijna één derde van de Vlaamse inbreuken ontstond door incorrecte omzetting van internemarktrichtlijnen. Dit was ook de enige periode waarin Vlaanderen het merkbaar slechter deed dan België (zie tabel 1). Vlaanderen was (mede)verantwoordelijk voor om en bij de 20% van de Belgische inbreuken. Vlaanderen kon zijn aantal non-conformiteitsinbreuken geleidelijk doen slinken. Tegen eind 2013 wist Vlaanderen zijn aandeel in het totale aantal lopende inbreuken voor incorrecte omzetting terug te dringen tot 9,1% (1 inbreukprocedure) van de Belgische non-conformiteitsdossiers; in juli 2009 was het aandeel van Vlaanderen nog ruim viermaal zo groot (zie figuur 4).

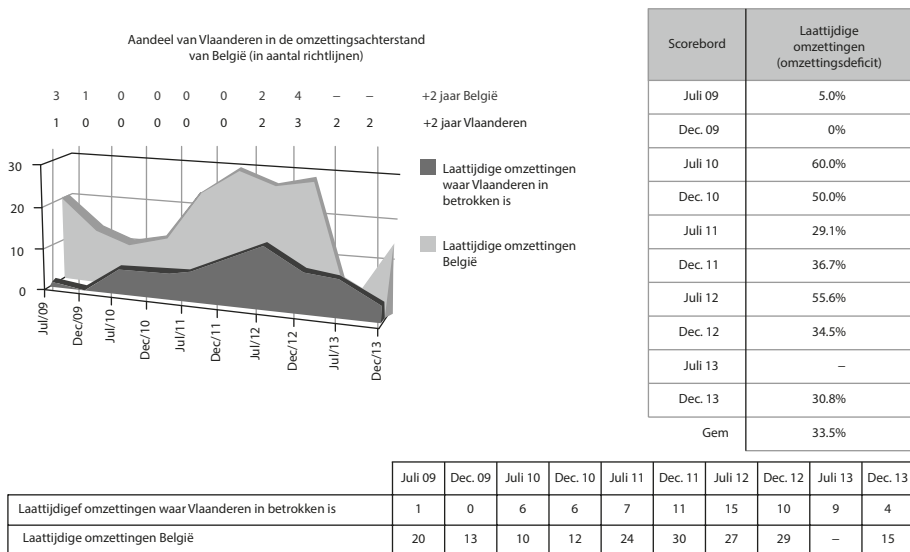
In vergelijking met Vlaanderen wordt België vaker geconfronteerd met inbreukprocedures die hun oorzaak vinden in andere bronnen van Europees recht. Tegenover een gemiddelde 38,1% voor België over de vijfjarige periode, komt gemiddeld 44,7% van de Vlaamse inbreukprocedures voort uit maltranspositie. Voor het scorebord van juli en december 2011 was dat zelfs 70% of meer. Maltranspositie, en hoofdzakelijk laattijdigheid, is dus duidelijk een ernstig probleem in Vlaanderen. Vanaf 2012 zien we wel dat Vlaanderen vooruitgang boekt en dat het qua maltranspositie relatief een iets beter resultaat behaalt dan België in het scorebord van december 2013 (zie tabel 1).

OMZETTING VAN EUROPESE RICHTLIJNEN

TABEL 1. Aandeel omzettingeninbreuken ten opzichte van de inbreukdossiers voor België en Vlaanderen.

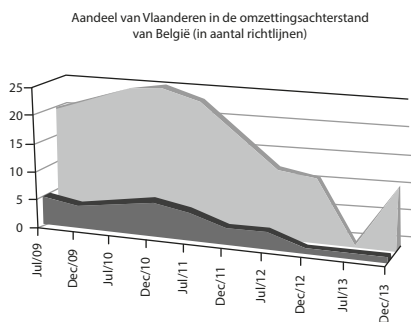
Scorebord	België			Vlaanderen		
	Aandeel laattijdige omzettingen tot totaal aantal inbreuken	Aandeel incorrecte omzettingen tot totaal aantal inbreuken	Aandeel omzettingeninbreuken tot totaal aantal inbreuken	Aandeel laattijdige omzettingen tot totaal aantal inbreuken	Aandeel incorrecte omzettingen tot totaal aantal inbreuken	Aandeel omzettingeninbreuken tot totaal aantal inbreuken
Juli 09	18.5%	18.5%	37.0%	3.6%	17.9%	21.5%
Dec. 09	12.6%	21.4%	34.0%	0%	17.4%	17.4%
Juli 10	8.3%	19.8%	28.1%	24.0%	20.0%	44.0%
Dec. 10	9.9%	20.7%	30.6%	24.0%	24.0%	48.0%
Juli 11	19.2%	18.4%	37.6%	43.8%	31.3%	75.1%
Dec. 11	28.6%	16.2%	44.8%	55.0%	15.0%	70.0%
Juli 12	29.7%	13.2%	42.9%	57.7%	11.5%	69.2%
Dec. 12	34.5%	13.1%	47.6%	43.5%	4.3%	47.8%
Juli 13	-	-	-	37.5%	4.2%	41.7%
Dec. 13	23.1%	16.9%	40.0%	28.6%	7.1%	35.7%
Gem.	20.5%	17.6%	38.1%	29.4%	15.3%	44.7%

Voor de laattijdige omzettingen worden enkel de omzettingsvertragingen in rekening gebracht die ook daadwerkelijk tot een inbreukprocedure hebben geleid.



FIGUUR 3. Aandeel van Vlaanderen in de Belgische omzettingenachterstand in aantal richtlijnen (links) zowel als procentueel (rechts). Enkel de omzettingenvertragingen die daadwerkelijk tot een inbreukprocedure hebben geleid worden in rekening gebracht.

OMZETTING VAN EUROPESE RICHTLIJNEN



Scorebord	Laattijdige omzettingen (omzettingsdeficit)
Juli 09	25.0%
Dec. 09	18.2%
Juli 10	20.1%
Dec. 10	24.0%
Juli 11	21.7%
Dec. 11	18.6%
Juli 12	25.0%
Dec. 12	9.1%
Juli 13	–
Dec. 13	9.1%
Gem	19.0%

	Juli 09	Dec. 09	Juli 10	Dec. 10	Juli 11	Dec. 11	Juli 12	Dec. 12	Juli 13	Dec. 13
Incorrecte omzettingen waar Vlaanderen in betrokken is	5	4	5	6	5	3	3	1	1	1
Incorrecte Omzettingen België	20	22	24	25	23	17	12	11		11

FIGUUR 4. Aandeel van Vlaanderen in de Belgische nalevingsachterstand in aantal richtlijnen (links) zowel als procentueel (rechts).

4.2 Omzettingsdossiers en -prestaties in Vlaanderen

Om de Vlaamse internemarktscoreborden op te stellen en de omzetting- en nalevingsachterstanden te bepalen, volstaan de *inbreukdossiers* niet, maar worden alle *omzettingsdossiers* in kaart gebracht. Naast het omzetten van nieuwe richtlijnen en richtlijnen waarvoor de omzettingstermijn in eerste instantie niet gehaald werd, zijn de administraties belast met de correctie van omzettingen die door de Commissie als non-conform worden beschouwd. Samengenomen geven deze de werklast weer in Vlaanderen wat betreft omzetting.

In de periode 2009-2013 kreeg Vlaanderen te maken met 89 verschillende omzettingdossiers. Acht hiervan werden overgedragen vanuit de voorgaande scoreborden (vóór juli 2009), 67 andere betroffen de omzetting van richtlijnen met een omzettingsdatum binnen de onderzoeksperiode. In 18 dossiers ging het om de correctie van non-conform omgezette richtlijnen. Voor een derde van deze non-conformiteitsdossiers werd de ingebrekestelling ontvangen vóór de opstelling van het scorebord van juli 2009. De overige 12 inbreukprocedures voor non-conformiteit werden geïnitieerd binnen de onderzoeksperiode.⁶ Eén enkele niet-internemarktrichtlijn vereiste een omzetting in de Vlaamse rechtsorde in deze periode. Deze richtlijn diende eigenlijk reeds in december 2006 omgezet te zijn maar sleepte aan tot in het scorebord van december 2009.⁷

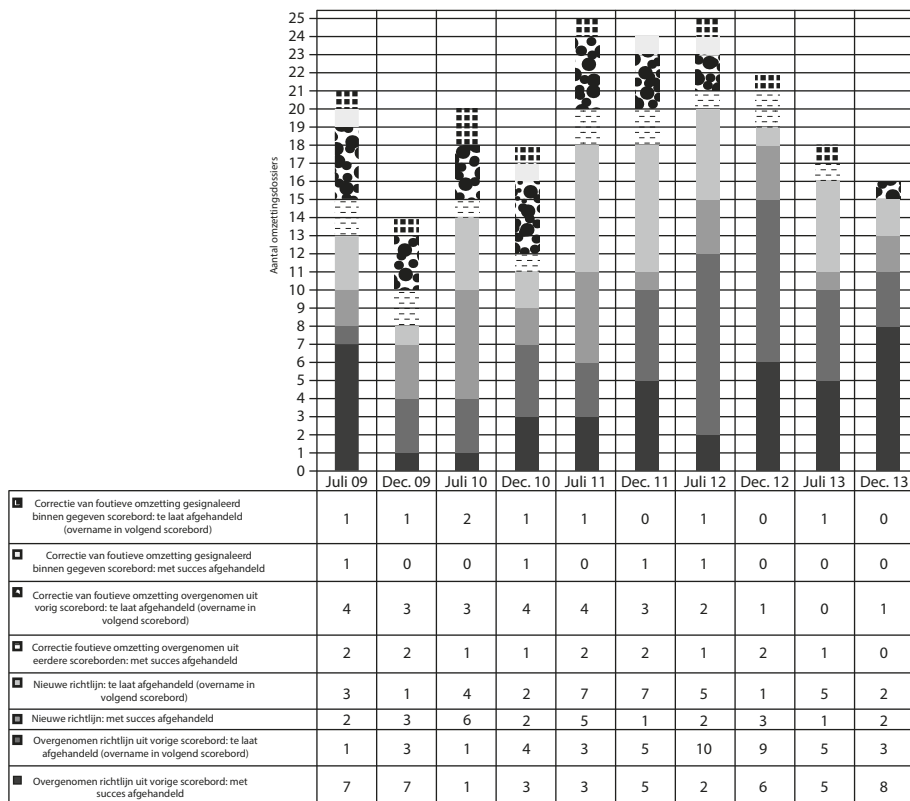
OMZETTING VAN EUROPESE RICHTLIJNEN

Van de 89 omzettingdossiers werden er amper 21 succesvol omgezet. Dit wil zeggen dat deze richtlijnen tijdig werden omgezet en dat hiervoor (nog) geen bericht is gekomen van de Commissie dat ze deze omzetting incorrect acht. Van alle om te zetten richtlijnen (nieuw of overgenomen uit vorige scoreborden) kampen er 55 (61,8%) met laattijdigheid. Vijf van deze laattijdigheidsdossiers waren eveneens een non-conformiteitsinbreuk. Het wordt duidelijk dat de keuze van de Commissie om een inbreukprocedure te initiëren niet politiek neutraal is. Niet-tegenstaande de onbetwistbaarheid van laattijdigheidsinbreuken, werden negen laattijdige omzettingen in Vlaanderen niet 'opgepikt' door de Commissie.

Het gemiddelde Vlaamse scorebord bevat 20 lopende omzettingdossiers. December 2009 en december 2013 waren minder druk en de drukste periode was die van juli 2011 tot en met juli 2012. Deze piek zou gelinkt kunnen zijn aan de start van de nieuwe legislatuur van de Europese Commissie in 2010. Bij aanvang van de legislatuur zal deze sterk gebruik maken van haar initiatiefrecht om nieuwe regelgeving en richtlijnen voor te stellen. De omzetting daarvan zou dan in de periode 2011-2012 aan de orde geweest zijn. Allicht als gevolg van de hoge werklast werden vele omzettingdossiers uit deze periode doorgeschoven naar het volgende scorebord. Vanaf 2011 is te zien dat in Vlaanderen de werklast voornamelijk bestaat uit het afhandelen van lopende omzettingen eerder dan uit nieuwe omzettingdossiers. In juli 2012 kon men zelfs maar één op de vijf lopende omzettingen afronden. Per scorebord vroegen gemiddeld slechts 7 nieuwe richtlijnen Vlaamse omzettingmaatregelen (zie figuur 5).

Het aandeel correcties van non-conform omgezette richtlijnen in de omzettingdossiers daalt van 38,1% in juli 2009 (8 dossiers) naar slechts 6,7% in december 2013 (1 dossier). Vooral over de laatste drie scoreborden nam het aandeel omzettingcorrecties sterk af. Een gedeeltelijke verklaring zou kunnen zijn dat België zich in 2011 bij het EU-Pilotproject⁸ aansloot, waardoor de Commissie, voorafgaand aan een formele inbreukprocedure, op informele wijze samen met de lidstaat onduidelijkheden en mogelijke overtredingen tracht weg te werken. Het is belangrijk dat cijfers over omzettingcorrecties enkel een beeld geven van de *remediëring* van incorrecte omzettingen uit het verleden. Voor non-conformiteitsinbreuken geldt namelijk dat de Commissie gemiddeld 6 jaar na het verlopen van de omzettingstermijn een eerste ingebrekestelling verzond (mediaan 5 jaar). In drie gevallen duurde dit zelfs meer dan 12 jaar. De daling in het aantal correcties aan foutieve omzettingen is dus een weerspiegeling van een verbeterde prestatie op een eerder moment. Dit betekent ook dat er nog geen zekerheid bestaat over de correctheid van de omzettingen die werden voltrokken in de periode 2009-2013. Slechts voor drie van de 18 correctiedossiers viel de omzettingstermijn van de richtlijn binnen de onderzochte periode. Hier werd een eerste ingebrekestelling verstuurd 3 tot 6 maanden na de omzettingstermijn voor de richtlijn. De rechtzettingen van deze drie non-conformiteitsdossiers werden afgerond voor het

scorebord van december 2013, steeds ruwweg een jaar na het ontvangen van de ingebrekestelling. De komende jaren zullen uitwijzen of Vlaanderen in gebreke zal worden gesteld voor incorrecte omzetting van andere richtlijnen die in 2009-2013 omgezet werden.



Samengesteld op basis van de maandelijkse rapporteringen van het DiV 2009-2013. Opmerking: hier wordt gekeken naar de omzettingen die in Vlaanderen dienden te gebeuren per scorebord. Daarom bevatten de segmenten 'nieuwe richtlijn: te laat afgehandeld' en 'overgenomen richtlijn uit vorige scorebord: te laat afgehandeld' ook de omzettingen die de deadline niet haalden waarvoor geen inbreukprocedure is opgestart.

FIGUUR 5. Internemarktrichtlijnen om te zetten in Vlaanderen per scorebord: omzettings- en nalevingsachterstand.

De gemiddelde omzettingstermijn⁹ voor de internemarktrichtlijnen waarmee Vlaanderen belast was over de gehele periode bedroeg anderhalf jaar. Een omzettingstermijn van 2 jaar is de meest voorkomende. In realiteit duurt het voor Vlaanderen langer om een omzetting te voltooien. Over de afgelopen vijf jaar bedroeg de gemiddelde verwerkingstijd¹⁰ voor internemarktrichtlijnen in Vlaanderen 3,5 jaar.

Er is echter een aantal uitschieters. Waar een dossier vertraging oploopt, wordt de integrale omzetting in de meeste gevallen pas 2,5 tot 3 jaar na publicatie van de richtlijn gemeld. Zowat één zesde van de laattijdigheidsdossiers vraagt een verwerkingstijd van meer dan 5 jaar; drie omzettingen sleepten zelfs langer dan 10 jaar aan. In de meeste laattijdigheidsinbreuken verstrijkt er tussen de 6 en 12 maanden tussen de omzettingsdeadline en de werkelijke afhandeling. Eén op vier laattijdigheidsdossiers duurt langer dan 18 maanden, waarvan de helft tot meer dan twee jaar aanhoudt. Ruim een vierde van de richtlijnen met laattijdige omzetting wordt wel afgehandeld voor de publicatie van het volgende internemarktscorebord (6 maanden).

Voor non-conformiteitsdossiers is de absolute verwerkingstijd veel hoger. Gemiddeld kunnen deze dossiers pas 10 jaar na publicatie van de richtlijn geklasseerd worden. Er kan een heel lange tijd verstrijken voor men beseft dat een richtlijn incorrect is omgezet. De non-conformiteitsdossiers waarmee Vlaanderen geconfronteerd werd doorheen de besproken scoreborden werden gemiddeld 21 maanden na het ontvangen van een eerste ingebrekestelling afgehandeld. Vijf van deze non-conformiteitsdossiers waren tegelijk laattijdigheidsinbreuken; deze werden gemiddeld een jaar na het ontvangen van de ingebrekestelling voor incorrecte omzetting geklasseerd. Sinds hun publicatie verstreek gemiddeld 3,5 jaar vooraleer ze volledig omgezet waren.

De *success rate* is laag, maar klassering gebeurt doorgaans in een relatief vroeg stadium van de inbreukprocedure. Van inbreukprocedures voor maltranspositie werd 70,2% beëindigd vooraleer het tot een dagvaarding kwam. Twee vijfde hiervan werd reeds afgehandeld na het ontvangen van een ingebrekestelling. Proportioneel gezien werden meer non-conformiteitsdossiers dan laattijdigheidsdossiers afgesloten voor het ontvangen van een dagvaarding. In 16 dossiers gaf maltranspositie aanzet tot een dagvaarding; in 4 gevallen werd een veroordeling uitgesproken tegen België door het Hof van Justitie.¹¹ In één van deze veroordelingen werd op basis van artikel 260 VWEU een dwangsom voor laattijdige omzetting opgelegd.¹² Nochtans betroffen ook de overige drie veroordelingen de niet-omzetting van internemarktrichtlijnen aangenomen volgens de regelgevende procedure waarvoor artikel 260 VWEU toelaat een dwangsom op te leggen. Dit artikel kan echter niet toegepast worden op inbreuken waarvoor voorafgaand aan de communicatie van de Commissie betreffende het gebruik van artikel 260 al een dagvaarding was uitgesproken (Europese Commissie, 2011/C/ 12/01: art. 31). Dit was het geval in twee van deze arresten.¹³ In het derde geval kon geen dwangsom worden opgelegd, omdat de inbreuk de *non-conformiteit* betrof van een (eveneens laattijdige) omzetting.¹⁴ In slechts één geval, de richtlijn stedelijk afvalwater, werd een tweede veroordeling uitgesproken door het Hof van Justitie op 17 oktober 2013. Hierbij werd België veroordeeld tot het betalen van een dwangsom bovenop een forfaitaire boete.¹⁵

5. Duiding van de Vlaamse omzettings- en nalevingsachterstand aan de hand van de externe en interne factoren

In het onderzoek werden enkele externe en interne factoren opgenomen die de prestaties van Vlaanderen op het vlak van tijdigheid en conformiteit helpen duiden. Alle cijfergegevens in deze sectie komen voort uit het eigen onderzoek en steunen bijgevolg op de rapporteringen die het DiV maandelijks overmaakt aan de Vlaamse Regering. De correlatiecoëfficiënten van de bivariate analyse worden weergegeven in tabel 3.

5.1 Externe factoren

In de literatuur wordt gesteld dat Commissierichtlijnen bevorderlijk zijn voor correcte omzetting. In Vlaanderen zien we een matig positieve relatie tussen de oorsprong van de richtlijn in de regelgevende procedure op Europees niveau en de laattijdige omzetting ervan (*H3*). Hetzelfde geldt voor de kans op incorrecte omzetting (*H4*). Geen enkele Commissierichtlijn gaf aanleiding tot een inbreuk voor non-conforme omzetting. Het gebruik van Commissierichtlijnen is tevens sterk verbonden met de drie overige externe variabelen. Ze bevatten minder consideransen,¹⁶ zijn vaker amenderend¹⁷ en hebben doorgaans een kortere omzettingstermijn.¹⁸ Allicht wijst dit eerder op oneigenlijke relaties tussen de externe variabelen. De werkelijke causale relatie zou bijvoorbeeld in de complexiteit of de politieke gevoeligheid van de richtlijn kunnen liggen. De impact van deze variabelen op het resultaat van omzettingprocessen dient dan ook voorzichtig te worden geïnterpreteerd. Bovendien hebben de omzettingstermijn, amenderende aard en aantal consideransen afzonderlijk maar weinig relatie tot het omzettingssucces in Vlaanderen (zie tabel 3; *H1*, *H5*, *H7-8*). Enkel wat betreft non-conformiteit is er een matige relatie met de amenderende aard (*H6*) van de richtlijn en, tegengesteld aan de hypothesen, een sterk *negatieve* relatie tussen een langere omzettingstermijn en conforme omzetting (*H2*). Ook deze relaties kunnen wijzen op de relatie tussen complexiteit (eerder dan van de gemeten variabelen) en non-conformiteit.

Als Commissierichtlijnen – als indicator van lage complexiteit op basis van artikel 260 VWEU – een tijdige omzetting bewerkstelligen, wordt verwacht dat waar het aandeel Commissierichtlijnen groot is, de omzettingsprestaties in het desbetreffende scorebord *ceteris paribus* beter zijn. We zien inderdaad een daling van laattijdige omzettingen in Vlaanderen in de scoreborden juli 2012 en december 2012 (zie figuur 5 en tabel 2). De relatie tot conformiteit is minder rechtlijnig, omdat het aantal rechtzettingen van incorrecte omzettingen over de gehele periode afneemt.

OMZETTING VAN EUROPESE RICHTLIJNEN

TABEL 2. Aandeel Commissierichtlijnen in het totale aantal richtlijnen om te zetten door Vlaanderen per scorebord (exclusief rechtzettingen incorrecte omzetting).

	Juli 09	Dec. 09	Juli 10	Dec. 10	Juli 11	Dec. 11	Juli 12	Dec. 12	Juli 13	Dec. 13
Commissierichtlijn	2/13	3/8	2/14	1/11	2/18	3/18	6/20	5/19	3/16	3/14

TABEL 3. Bivariate analyse van de externe en interne factoren.

	Externe factoren	Correlatie	Sig.
H1	Een langere omzettingstermijn... ...verhoogt de kans op tijdige omzetting.	(0.601)	0.088
H2	...verhoogt de kans op conforme omzetting.	(-0.689)	0.008*
H3	De oorsprong van een richtlijn in de comitology-procedureverhoogt de kans op tijdige omzetting.	(0.272)	0.011*
H4	...verhoogt de kans op conforme omzetting.	(0.302)	0.005*
H5	De originele (>< amenderende) aard van een richtlijn staat in positief verband met de laattijdige omzetting ervan.	(0.125)	0.517
H6	... met de non-conforme omzetting ervan.	(0.285)	0.032*
H7	Hoe minder consideransen een richtlijn bevat... ... des te meer kans dat de richtlijn tijdig wordt omgezet.	(0.709)	0.567
H8	... des te meer kans dat de richtlijn conform wordt omgezet.	(0.804)	0.144
Interne factoren			
H9v	Verticaal verdeelde (gemengd federale/regionale) omzettingsbevoegdheden staan in positief verband... ... met de laattijdige omzetting van de richtlijn.	(0.232)	0.047*
H10v	... met de non-conforme omzetting van de richtlijn.	(-0.221)	0.058
H9h	Horizontale bevoegdheidsverdeling staat in positief verband... ... met de laattijdige omzetting van de richtlijn.	(0.154)	0.557
H10h	... met de non-conforme omzetting van de richtlijn.	(0.182)	0.407
H11	De noodzaak om een samenwerkingsakkoord af te sluiten voor de omzetting van een richtlijn vergroot de kans op laattijdigheid.	(0.300)	0.019*
H12	Parlementaire betrokkenheid <i>an sich</i> (omzetting d.m.v. minstens één decreet) staat in positief verband met de laattijdige omzetting.	(0.302)	0.012*
H13	Nood aan geheel nieuwe regelgeving... ...verkleint de kans op tijdige omzetting.	(0.215)	0.228
H14	...verkleint de kans op conforme omzetting.	(0.078)	0.825

5.2 Interne factoren

We verwachtten dat de verdeling van de omzettingsbevoegdheden in België een aanzienlijke impact zou hebben op de slaagkansen van de omzetting in termen van tijdigheid en conformiteit. Het aantal betrokken Vlaamse departementen in de omzetting van een richtlijn heeft geen statistisch significante relatie tot het omzet-

tingssucces. Nood aan horizontale samenwerking betekent dus niet noodzakelijk dat de omzetting stroever zal verlopen (*H9h en H10h*). Verticale samenwerking daarentegen hangt wel samen met *laattijdige* omzetting. Gemengde bevoegdheidsverdeling (federaal en regionaal) heeft een matig negatief effect op de tijdigheid (*H9v*) – maar niet op de conformiteit (*H10v*) – van de omzetting. Tien omzettingen vereisten een samenwerkingsakkoord tussen de verschillende bevoegde overheden. Deze werden stuk voor stuk te laat omgezet, gemiddeld met 2 jaar vertraging. Het opstellen van een samenwerkingsakkoord heeft een matig negatief effect op de tijdigheid van de omzetting (*H11*).

We verwachten bijgevolg meer laattijdigheidsinbreuken in de scoreborden waarin Vlaanderen weinig exclusieve omzettingsbevoegdheden had. We zien inderdaad een stijging vanaf het scorebord van december 2010 (zie figuur 5 en tabel 4). Ook waar er voor veel omzettingsdossiers een samenwerkingsakkoord nodig is binnen een bepaald scorebord, zal de prestatie slechter zijn. Samenwerkingsakkoorden worden (in relatie tot het totale aantal omzettingen) vaak gebruikt vanaf juli 2011. Hier zien we scoreborden met een hogere omzettingsachterstand (zie figuur 5 en tabel 4). Op een kleine verbetering in het scorebord van december 2012 na, zien we dat waar het aandeel exclusieve regionale omzettingsbevoegdheden hoog en het aantal samenwerkingsverbanden laag is, het aantal laattijdige omzettingen slinkt (zie figuur 5 en tabel 4). Eerder onverwacht staan deze twee factoren echter niet in relatie tot elkaar.¹⁹

Het gebruik van decreten ter omzetting van een richtlijn, en daarmee de betrokkenheid van het parlement, heeft een matig negatief effect op de tijdigheid van de omzetting (*H12*). Het aantal richtlijninzettingen waarbij het parlement betrokken werd stijgt vanaf 2010, en neemt sterk toe vanaf 2011. In juli 2012 was er een bescheiden daling in het aandeel omzettingen die minstens één decreet vereisten. Dit komt overeen met een daling in het aantal laattijdige omzettingen in Vlaanderen (zie figuur 5 en tabel 4).

TABEL 4. **Aandeel omzettingen met exclusief Vlaamse omzettingsbevoegdheid, aandeel omzettingen waarvan de omzetting een samenwerkingsakkoord vraagt, en aandeel omzettingen met parlementaire betrokkenheid tot het totaal aantal richtlijnen om te zetten door Vlaanderen per scorebord (exclusief rechtzettingen incorrecte omzetting). Aantal ontbrekende data cursief aangegeven.**

	Juli 09	Dec. 09	Juli 10	Dec. 10	Juli 11	Dec. 11	Juli 12	Dec. 12	Juli 13	Dec. 13
Exclusief regionale omzetting	4/13 (2)	2/8 (1)	4/14 (2)	1/11 (1)	2/18 (2)	3/18 (1)	3/20 (3)	3/19 (4)	2/16 (3)	2/14 (2)
Samenwerkingsakkoord	2/13 (1)	2/8	3/14	3/11	4/18	4/18	6/20	6/19	4/16	4/14
Parlementaire betrokkenheid	3/13 (6)	3/8 (3)	6/14 (2)	6/11 (1)	11/18 (2)	16/18	15/20	15/19 (2)	15/16 (1)	12/14 (1)

De gebruikte *proxy* voor het schetsen van de misfit-factor – namelijk het volstaan van de bestaande regelgeving, de nood aan maar het volstaan van wijziging aan bestaande regelgeving, of de nood aan geheel nieuwe Vlaamse regelgeving – lijkt geen verband te houden met de tijdigheid of de conformiteit van de omzetting (zie tabel 3, *H13-14*). Het gebruik van deze proxyvariabele laat echter niet toe om bijvoorbeeld de praktische impact van de hervormingseisen, de institutionele mismatches, conflicten met de publiek-private verhoudingen of kostenimplicaties in rekening te brengen (Treib, 2014). Hiervoor is een meer diepgaand kwalitatief onderzoek vereist.

6. Besluit

Meer dan voor België komen de inbreukprocedures betreffende de interne markt waarin Vlaanderen gevat is voort uit maltranspositie, in tegenstelling tot de schending van andere bronnen van EU-recht. Wat maltranspositie betreft, presteert Vlaanderen nochtans niet uitgesproken beter of slechter dan België. Wel kon Vlaanderen zijn nalevingsachterstand aanzienlijk verbeteren over de jongste jaren. Dit is echter een reflectie van eerdere prestaties en zou gelinkt kunnen worden aan het toetreden tot het EU-Pilotsysteem in 2011. Een zekere maar niet structurele verbetering is waarneembaar voor de Vlaamse omzettingsachterstand.

Vlaanderen blijkt slechts een vierde van de internemarktomzettingss dossiers tijdig en correct af te handelen. Hierbij worstelt Vlaanderen voornamelijk met tijdigheid. Toch kan Vlaanderen de meeste inbreukprocedures in een relatief vroeg stadium afhandelen.

Hoewel maar enkele van de onderzochte variabelen enig inzicht lijken te geven in de Vlaamse prestaties, worden ze gereflecteerd in de scoreborden. De externe variabelen zijn terug te leiden tot één hoofdfactor, namelijk of de richtlijn opgesteld werd door de Commissie of niet. Deze relatie is allicht een reflectie van meer overkoepelende factoren zoals de complexiteit of de politieke gevoeligheid van een richtlijn. De externe factoren kunnen de Vlaamse scoreborden enigszins kaderen, maar bieden weinig meerwaarde voor de specifiek Vlaamse prestaties.

Terwijl geen enkele opgenomen internevariabeleverband houdt met non-conformiteit, staan drie factoren in (matig) negatief verband met tijdige omzetting. De boosdoeners blijken (1) parlementaire betrokkenheid, (2) federaal en regionaal gemengde omzettingsbevoegdheden en (3) de noodzaak om samenwerkingsakkoorden aan te gaan. Stuk voor stuk zijn het structurele en met elkaar verbonden uitdagingen. Hun afzonderlijke impact op de omzettingsprestaties dient dus te worden genuanceerd. Het zou daarom interessant zijn om verder onderzoek te

doen naar de interrelatie tussen deze factoren. Alleszins lijkt de institutionele en procedurele complexiteit een belangrijke rol te spelen.

Bijkomend onderzoek is eveneens vereist om een duidelijk beeld te krijgen van *culturele en politieke factoren* die een impact kunnen hebben op het omzetting-proces en die men zonder institutionele hervormingen kan optimaliseren. Zo kunnen ontoereikende capaciteit en/of politieke prioriteit, of moeizame coördinatie en institutionele jaloezie een beduidende impact hebben op omzettingsprestaties. Op deze factoren zou men allicht – en zeker op langere termijn – kunnen inzetten om een gunstiger omzettingsklimaat te verkrijgen.

Naast een aanvulling van het huidige onderzoek met bijkomende variabelen en kwalitatieve methoden, geeft dit artikel aanleiding tot comparatieve vervolgstudies. Men kan via subnationale scoreborden de prestaties van verschillende regionale entiteiten binnen EU-lidstaten naast elkaar leggen en hun aandeel in de omzetting-prestaties van hun centrale lidstaat schetsen. Het zou zeker interessant zijn om de Vlaamse prestaties te vergelijken met die van Wallonië en van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, of zelfs met de prestaties van andere gefedereerde of gedecentraliseerde entiteiten binnen EU-lidstaten. Dit zou aanleiding kunnen geven tot bijkomende verklaringen voor de laattijdige en incorrecte omzetting van Europese richtlijnen en tot het identificeren van pijnpunten en *best practices* voor omzetting in subnationale entiteiten.

Noten

1. Dit onderzoek richt zich enkel op de fase van juridische omzetting van de interne-marktrichtlijnen. De monitoring, handhaving, naleving en evaluatie ervan worden hier buiten beschouwing gelaten. Dit onderzoek dekt dus niet de ‘implementatie’ van EU-richtlijnen, maar enkel de vraag of de richtlijnenbepalingen juridisch geïncorporeerd werden in de rechtsorde van de lidstaten – of hier in Vlaanderen – door middel van nationale omzettingsmaatregelen.

2. Deze temporele afbakening werd gekozen, omdat deze lang genoeg geacht wordt om mogelijke evoluties te onderscheiden en om een voldoende aantal Vlaamse omzetting-dossiers te bevatten om de factoren te testen. Bovendien zijn de bevoegdheden tussen het federale en regionale niveau in België in deze periode ongewijzigd gebleven.

3. Maltranspositie wordt hier gebruikt als een koepelterm voor omzettingen die laattijdig of incorrect verliepen.

OMZETTING VAN EUROPESE RICHTLIJNEN

4.
$$\frac{\text{Aantal niet tijdig genotificeerde omzettingen}}{\text{Totaal aantal internemarktrichtlijnen}} = \text{omzettingssachterstand}$$
- $$\frac{\text{Aantal lopende inbreukprocedures voor non-conformiteit}}{\text{Totaal aantal genotificeerde internemarktrichtlijnen}} = \text{nalevingsachterstand}$$
5. Andere mogelijkheden zijn samenwerkingsakkoorden, omzendbrieven, ministeriële besluiten, cao's en sectorale convenanten. Deze instrumenten dienen door hun vaagheid of niet-algemene juridische afdwingbaarheid alsnog vergezeld te worden door een regeringsbesluit of decreet vooraleer ze door de Europese Commissie erkend worden als geldige omzettingsmaatregelen. Behalve in het geval van samenwerkingsakkoorden met kracht van wet zal, wanneer geopteerd wordt voor deze 'snellere' instrumenten, uiteindelijk ook de legislatieve procedure doorlopen moeten worden (Dierckx *et al.*, 2003, pp. 56-60).
6. Van de 18 incorrecte omzettingen overlappen er 5 met laattijdigheidsdossiers.
7. Deze wordt verder niet opgenomen in de bespreking van de scoreborden zelf, omdat deze enkel internemarktrichtlijnen bevatten.
8. Het EU-Pilotproject is een online platform dat gebruikt wordt door de diensten van de Commissie en de lidstaten om te communiceren en verduidelijking te geven over de feitelijke en wettelijke context van conformiteitsproblemen tussen de nationale wetten en EU-regelgeving of de correcte toepassing van EU-recht. In regel wordt het gebruikt als een eerste stap in het zoeken naar een oplossing voor dergelijke problemen, zodat waar mogelijk inbreukprocedures vermeden kunnen worden. België trad toe op 3 januari 2011 (http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm).
9. De omzettingstermijn voor een richtlijn wordt hier berekend als de tijd die gegeven is tussen de *publicatie* van een richtlijn en haar *omzettingssdeadline*.
10. De verwerkingstijd van een dossier wordt hier berekend als de tijd die verstrijkt tussen de publicatiedatum van een richtlijn en de datum waarop de omzetting *volledig* is in de *Vlaamse* rechtsorde.
11. Hierbij werd het arrest niet steeds aangegeven in de maandelijkse rapportering van het DiV. De dataset werd hier aangevuld met informatie van de website van het Hof van Justitie [curia.europa.eu]. Twee van deze veroordelingen werden pas na afloop van de onderzochte periode uitgesproken, namelijk in april en juni 2014.

12. De dwangsom werd opgelegd door het arrest van 24 juni 2014 in verband met de non-notificatie van de omzetting van richtlijn 2010/31 [<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid = 156241&doclang = NL>].
13. Het betrof richtlijnen 2005/36/EG en 2007/02/EG.
14. Richtlijn 2003/105/EG.
15. Tweede veroordeling van België door het arrest van 17 oktober 2013 voor maltranspositie van richtlijn 1991/271/EEG (<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text = &docid = 143181&pageIndex = 0&doclang = NL&mode = lst&dir = &occ = first&part = 1&cid = 104969>).
16. Cramers V: 0.920, met een statistische significantie van 0.005.
17. 19 van de 23 Commissierichtlijnen is amenderend (tegenover 23 van de 63 richtlijnen uit de regelgevende procedure).
Cramers V: 0.409, met een statistische significantie van 0.001.
18. Cramers V: 0.824, met een statistische significantie van 0.000.
19. Drie samenwerkingsakkoorden werden gesloten in een totaal van 21 omzettingen met exclusieve regionale bevoegdheid, zes samenwerkingsakkoorden werden afgesloten in een totaal van 42 omzettingen met gedeelde federale en regionale bevoegdheden.
Phi: 0.82 met een significantie van 0.780.

Bibliografie

Academische werken

- Borghetto, E. & Franchino, F. (2010). The Role of Subnational Authorities in the Implementation of EU Directives, *Journal of European Public Policy*, 17(6), 759-780.
- Börzel, T.A. (2005). How the European Union Interacts with its Member States. In S. Bulmer & C. Lequesne (Eds.), *Member States and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Börzel, T.A. & Risse, T. (2000). When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *European Integration Online Papers*, 4(15).
- Börzel, T.A., Hofmann, T. & Panke, D. (2011). Policy Matters, But How? Explaining Non-Compliance Dynamics in the EU. *KFG Working Paper Series*, 24, February 2011,

- Kolleg-Forschergruppe (KFG) "The Transformative Power of Europe". Berlijn: Freie Universität Berlin.
- Bursens, P. (2002a). Why Denmark and Belgium Have Different Implementation Records: On Transposition Laggards and Leaders in the EU. *Scandinavian Political Studies*, 25(2), 173-195.
- Bursens, P. (2002b). Belgium's Adaptation to the EU. Does Federalism Constrain Europeanisation? *Res Publica*, 54(4), 549-598.
- Bursens, P. & Helsen, S. (2000). De Belgische integratieparadox. Pro-Europese houding versus gebrekkige omzetting. *Internationale Spectator*, oktober 2000, LIV, nr. 10.
- Ciavarini Azzi, G. (Ed.) (2000). The Slow March of European Legislation: The Implementation of Directives. In K. Neunreither & A. Wiener (Eds.), *European Integration after Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy* (pp. 52-67). Oxford: Oxford University Press.
- Dierckx, G., Bursens, P. & Helsen, S. (2003). *Omzetting, toepassing en toepassingscontrole van het Europees beleid in België. Naar een structurele toepassing van de wijze waarop België zijn Europese verplichtingen nakomt. Succes- en faalfactoren van het omzettingsproces van Europese richtlijnen in comparatief perspectief: België, Duitsland, Oostenrijk, Nederland en Denemarken*. In de reeks *Modernisering van de overheidsinstellingen*. Gent: Academia Press.
- Falkner, G., Hartlapp, M., Leiber, S. & Treib, O. (2004). Non-Compliance with EU Directives in the Member States: Opposition through the Backdoor? *West European Politics*, 27(3), 452-473.
- Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M. & Leiber, S. (2005). *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hanf, K. (1991). The Impact of European Policies on Domestic Institutions and Politics: Observations on the Implementation of Community Environmental Directives. Conference Paper, ECPR Workshop on National Political Systems and the European Community, 22-27 maart 1991. Colchester.
- Haverland, M., Steunenberg, B. & Van Waarden, F. (2011). Sectors at Different Speeds: Analysing Transposition Deficits in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 49(2), 265-291.
- Héritier, A., Knill, C. & Mingers, S. (1996). *Ringing the Changes in Europe: Regulatory Competition and Redefinition of the State*. Berlijn: de Gruyter.
- Keading, M. (2006). Determinants of Transposition Delay in the European Union. *Journal of Public Policy*, 26, 229-253.
- Keading, M. (2007). Active Transposition of EU Legislation. *Eipascope*, 2007(3), 27-34.
- Knill, C. (1998). European Policies: The Impact of National Administrative Traditions. *Journal of Public Policy*, 26, 1-28.
- Mastenbroek, E. (2003). Surviving the Deadline: The Transposition of EU Directives in the Netherlands. *European Union Politics*, 4, 371-396.

- Mastenbroek, E. (2005). EU Compliance: Still a Black Hole? *Journal of European Public Policy*, 12(6), 1103-1120.
- Mbaye, A.D. (2001). Why National States Comply with Supranational Law: Explaining Implementation Infringements in the European Union 1972-1993. *European Union Politics*, 2, 259-281.
- Mbaye, A.D. (2003). Compliance in the European Union: Administrative and Judicial Phase Policy Implementation Barriers 1960 to 1999. *ECPR General Conference*, september 2003, 18-20.
- Risse, T., Cowles, M.G. & Caporaso, J. (2001). Europeanization and Domestic Change: Introduction. In M.G. Cowls, J. Caporasi & T. Risse (Eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* (pp. 198-216). Ithaca: Cornell University Press.
- Schwarze, J., Becker, U. & Pollack, C. (Eds.) (1993). *The 1992 Challenge at National Level: A Community-Wide Joint Research Project on the Realization and Implementation by National Governments and Business of the Internal Market Programme: Reports and Conference Proceedings 1991/92*. Baden-Baden: Nomos.
- Spendzharova, A. & Versluis, E. (2013). Issue Saliency in the European Policy Process: What Impact on Transposition?, *Journal of European Public Policy*, 20(10), 1499-1516.
- Steunenberg, B. (2006). Turning Swift Policymaking into Deadlock and Delay: National Policy Coordination and the Transposition of EU Directives. *European Union Politics*, 7(3), 293-319.
- Treib, O. (2014). Implementing and Complying with EU Governance Outputs. *Living Reviews in European Governance*, 9(1). Toegankelijk via <http://www.livingreviews.org/lreg-2014-1> (geraadpleegd op 4 juli 2015).

Overheidsdocumenten (Belgisch, Vlaams en EU)

- Europese Commissie (2011). Mededeling van de Commissie - uitvoering van artikel 260, derde lid van het VWEU (2011/C 12/01).
- Senaat (2013, 29 januari). 5-1940/1. *De omzetting van de Europese richtlijnen in Belgisch recht*. Belgische Senaat en Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 2012-2013. Verslag namens het Federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden, uitgebracht door S. Mahoux en Ch. Flahaut. Brussel.
- Vlaamse Regering (2009). *Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving. De Vlaamse Regering 2009-2014. Juli 2009*. Regeerakkoord voor de periode 2009-2014. Geraadpleegd via http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/leraar/bestanden/Vlaams_Regeerakkoord_15%20juli_2009.pdf.

OMZETTING VAN EUROPESE RICHTLIJNEN

- Vlaamse Regering (2014). Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan. Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019. Geraadpleegd via http://deredactie.be/polopoly_fs/1.2040981!file/Het_regeerakkoord_Vlaamse_Regering_2014_2019%281%29.pdf.
- VVPV (2010). *Een voorstelling van de Vlaamse vertegenwoordiging bij de EU*. Verantwoordelijk uitgever Koen Verlaeckt, april 2010. Departement Bestuurszaken, Algemeen Facilitair Management, digitale drukkerij.

Internemarktscorebordrapporten

- Interne Markt Scorebord, Europese Commissie. Edities 14 t.e.m. 26 (juli 2005 t.e.m. december 2012). Te consulteren via: http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm.
- SB19, Europese Commissie (2009, 16 juli). Internal Market Scoreboard. Juli 2009, nr. 19. Brussel: Internal Market and Services DG.
- SB25, Europese Commissie (2012, 8 oktober). Internal Market Scoreboard. Juli 2012, nr. 25. Brussel: Internal Market and Services DG.

Maandelijks rapportering Departement internationaal Vlaanderen

- Departement internationaal Vlaanderen - Mededeling aan de leden van de Vlaamse Regering. Maandelijks rapportering van EU-Dossiers. November 2005 t.e.m. december 2013. Te consulteren via: [http://www410.vlaanderen.be/iv/div/EU_rapportering/Forms/Maandelijks %20mededelingen.aspx](http://www410.vlaanderen.be/iv/div/EU_rapportering/Forms/Maandelijks%20mededelingen.aspx).