

Vergaderjaar 2009–2010

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1009

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 april 2010

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 2 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Besluit inzake Europees Erfgoed Label (kamerstuk 22 112, nr. 1008);
2. Verordening inzake controle uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

Fiche: Verordening inzake controle uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie

1. Algemene gegevens

Voorstel: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de voorschriften en algemene beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren

Datum Commissiedocument: 9 maart 2010

Nr. Commissiedocument: COM (2010) 83

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DossierId=199093

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:
Niet van toepassing

Behandelingstraject Raad: Behandeling via de vrienden van het voorzitterschap

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Buitenlandse Zaken

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

- a) Rechtsbasis: artikel 291 lid 3 VWEU
- b) Stemwijze Raad en rol Europees Parlement: gekwalificeerde meerderheid, medebeslissing EP (gewone wetgevingsprocedure).
- c) Comitologie: niet van toepassing.

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel

Dit voorstel is bedoeld om op basis van de nieuwe regels die zijn neergelegd in het Verdrag van Lissabon de spelregels in Brussel tussen Raad, EP en Commissie rondom de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie opnieuw vast te stellen. Deze voorschriften en beginselen zijn nu vastgelegd in besluit 1999/468/EG (het «Comitologiebesluit»), dat door de onderhavige concept-verordening zal worden vervangen. Artikel 291 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie geeft daartoe de opdracht. In het voorstel geeft de Commissie de algemene voorschriften en beginselen voor de controle op de Commissie door de lidstaten. Deze zijn toepasbaar voor het geval dat in een basisbesluit (een richtlijn of een verordening) door de opstellers (de Raad of de Raad en het Europees Parlement gezamenlijk) is voorzien in de mogelijkheid dat de Commissie op een bepaald terrein uitvoeringsbevoegdheden krijgt.

Nota Bene: In het Verdrag van Lissabon wordt een onderscheid gemaakt tussen uitvoering en delegatie. Het onderhavige Commissievoorstel gaat over uitvoeringsbevoegdheden. De delegatie – het aan de Commissie overdragen van de bevoegdheid regels van algemene strekking op te stellen – wordt niet door deze verordening bestreken. Hiervoor heeft de Commissie al een mededeling opgesteld waarin uitgelegd wordt hoe de Commissie hier in Brussel verder mee om zal gaan.

Bevoegdheid wordt positief beoordeeld, subsidiariteit is niet van toepassing en de proportionaliteit is deels positief deels negatief.

Risico's/implicaties/kansen

Nederland kan voorsnog niet instemmen met het voorstel zoals het nu voorligt, aangezien het de effectieve controle van de lidstaten op de Commissie belemmert en de zeggenschap van de lidstaten op de uitvoeringsaspecten vermindert.

Nederlandse positie en eventuele acties

Nederland heeft, net als het merendeel van de lidstaten, een aantal belangrijke bezwaren tegen het voorstel in zijn huidige vorm omdat het de effectieve controle door de lidstaten op de Commissie verslechtert. Deze controle wordt in het voorstel met name verminderd door het wegvallen van de rol die de Raad had bij de beheersprocedure en de regelgevingsprocedure zonder dat daar een werkbaar alternatief voor in de plaats komt, de verbindendheid van de criteria voor de diverse procedures en de procedure voor het vaststellen van onmiddellijk toepasselijke maatregelen. Daarnaast is Nederland er voorstander van dat de huidige comitéprocedures voor de uitvoering van de gemeenschappelijke handelspolitiek onverlet worden gelaten door dit voorstel. Nederland wenst ook dat op die comités die zich richten op de financieringsinstrumenten van het externe beleid van de Unie expliciet de onderzoeksprocedure van toepassing is. Daarnaast wil Nederland de optie openhouden dat er géén comitéprocedure wordt gekozen in verband met het Lamfalussy-systeem van wetgevingsvoorbereiding. Bij de onderhandelingen over de Omnibusrichtlijn voor de regelgeving met betrekking tot financiële markten (nieuwe Europees Toezichttraamwerk) is namelijk afgesproken dat de teksten door de experts (toezichthouders) aan de Europese Commissie worden aangeleverd. Indien de Commissie deze teksten letterlijk overneemt, is het niet zinvol er (nogmaals) een expertcomité naar te laten kijken. Het voorstel roept ook een aantal vragen op. Het is bijvoorbeeld onduidelijk waarom het aantal procedures naar 2 wordt teruggebracht. Ook zijn bepaalde begrippen onduidelijk geformuleerd en plaatst Nederland kanttekeningen bij de voorgestelde automatische aanpassing van bestaande basisbesluiten waarin een comitéprocedure wordt ingesteld aan de nieuwe verordening, met name omdat er nu nog geen instemming bestaat over hoe de procedures precies worden vormgegeven.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Het voorstel geeft invulling aan hoe de Commissie de uitvoeringsbevoegdheden onder het Verdrag van Lissabon ziet. Onder Lissabon wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen. Gedelegeerde handelingen komen in dit voorstel dus niet aan de orde. De belangrijkste voorschriften uit het voorstel zijn de volgende:

- Wat betreft reikwijdte zijn alleen de bevoegdheden van de Commissie met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de mededingingsregels uitgezonderd van de verordening. Uitvoeringsmaatregelen in het kader van de handelspolitiek vallen dus wel onder het voorstel.
- De Commissie stelt voor het aantal comité-procedures terug te brengen tot 2: de (bestaande) raadplegingsprocedure en de (nieuwe)

onderzoeksprocedure, die de huidige beheers- en regelgevingsprocedure vervangt.

- Controle op de Commissie vindt alleen plaats via de comités. Voor de Raad is, zoals onder het Comitologiebesluit, geen rol meer weggelegd.
- Op grond van het voorstel worden de criteria om vast te stellen wanneer welke procedure kan worden ingesteld bindend.
- Bij de onderzoeksprocedure kan de Commissie in bepaalde gevallen maatregelen vaststellen waarover het comité negatief heeft geadviseerd. Als het comité binnen een maand een tweede keer negatief adviseert over de maatregelen, worden deze ingetrokken. Wanneer het comité niet met een advies komt, kan de Commissie in deze procedure de beoogde maatregelen vaststellen.
- Er is een regeling voor onmiddellijk toepasselijke maatregelen, waarbij een negatief advies in bepaalde gevallen niet hoeft te leiden tot het intrekken van de reeds vastgestelde maatregelen.
- Bestaande regelgeving waarin naar een bepaalde comité-procedure wordt verwezen, zal automatisch worden aangepast aan de nieuwe verordening (automatische alignment).
- Er worden gemeenschappelijke bepalingen voor de comités vastgelegd, bijvoorbeeld over het verkrijgen van een advies via een schriftelijke procedure.

Impact assessment Commissie

Er is geen impact assessment door de Commissie opgesteld.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

- a) Bevoegdheid: De Commissie baseert haar voorstel op artikel 291 lid 3 VWEU. Op grond van dit artikel worden de algemene voorschriften en beginselen voor de controle op de Commissie in het kader van haar uitvoeringsbevoegdheden bij verordening geregeld. Nederland kan zich vinden in deze rechtsbasis.
- b) Functionele toets:
 - Subsidiariteit: n.v.t.
 - Proportionaliteit: deels negatief, deels positief.
 - Onderbouwing: Het vastleggen van de beoogde algemene voorschriften en beginselen in een verordening betreft een verplichting die rechtstreeks uit artikel 291 lid 3 van het EU-Werkingsverdrag voortvloeit. Subsidiariteit is daarmee een gegeven. De proportionaliteit wordt positief beoordeeld voor wat betreft het instrument. Een verordening is het juiste, door het EU-Werkingsverdrag voorgeschreven, instrument. De proportionaliteit wordt echter deels negatief beoordeeld omdat Nederland kanttekeningen plaatst bij de inhoud en toepassingsbereik van het voorstel zoals het nu voorligt. Vraag is met name of er sprake kan zijn van een effectieve werkbare controle als er geen rol voor de Raad is weggelegd, en er ook geen alternatief voor deze rol is geformuleerd. Andere kanttekeningen betreffen onder meer de bindende criteria en de voorgestelde automatische alignment in het licht van de inhoud van de procedures.
- c) Nederlands oordeel:

Nederland kan op dit moment niet instemmen met het voorstel.

5. Implicaties financieel

- a) Consequenties EG-begroting
n.v.t

- b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden
Uitvoeringsbesluiten hebben doorgaans forse financiële consequenties voor de lidstaten, inclusief de decentrale overheden, het bedrijfsleven en de burgers. Daarom is een sterke betrokkenheid van de lidstaten bij de besluitvorming essentieel.
- c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger
Zie onder b.
- d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden
Uitvoeringsbesluiten hebben bij uitstek consequenties voor de capaciteit van overheidsorganisaties, bedrijfsleven en burgers.
- e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger
Zie onder d.

6. Implicaties juridisch

- a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid
n.v.t.
- b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v.
Haalbaarheid
De verordening treedt in werking op 1 oktober 2010. De aanpassing van bestaande regelgeving aan de nieuwe verordening geschiedt vanaf 1 december 2010. Dit is alleen het geval als er sprake is van een automatische alignment.
- c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling
In het voorstel is geen evaluatiebepaling opgenomen. Gezien de grote veranderingen ten opzichte van het huidige comitologiebesluit lijkt het Nederland wel wenselijk dat een evaluatiebepaling wordt opgenomen.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) Uitvoerbaarheid
Regelgeving die onder comitologie tot stand komt, is vaak technische wetgeving met grote consequenties voor uitvoering en handhaving. Het is daarvoor belangrijk dat de lidstaten/de Raad daadwerkelijk een rol hebben bij de vaststelling van dergelijke regelgeving of regelgeving met kwalijke gevolgen voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid kunnen tegenhouden.
- b) Handhaafbaarheid
Zie onder a.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

n.v.t.

9. Nederlandse positie

Met dit voorstel geeft de Commissie aan hoe zij haar uitvoeringsbevoegdheden gestalte wil geven. Het voorstel betreft met nadruk niet de nieuwe figuur van de gedelegeerde handeling. Over de gedelegeerde handeling is een mededeling verschenen waarover de Kamer via het verslag van de landbouwwraad van 14-16 december 2009 is geïnformeerd. Of er in een bepaald geval sprake is van uitvoering of delegatie wordt door het basisbesluit bepaald. Het is dus de communautaire wetgever (Raad of Raad en/of Parlement gezamenlijk) die bepaalt of de Commissie uitvoerings- of delegatiebevoegdheden krijgt.

Nederland heeft meerdere bezwaren bij het voorstel van de Commissie. In het algemeen acht Nederland het wenselijk dat meer wordt aangesloten bij het huidige Comitologiebesluit, wat onder meer inhoudt dat de procedures voor de uitvoering van de gemeenschappelijk handelspolitiek onverlet worden gelaten. Meer in het bijzonder kan het volgende worden gezegd over de diverse aspecten van het voorstel.

Keuze van de procedures

Nederland wenst geen bindende criteria, de door de Commissie gegeven criteria kunnen wel worden gebruikt als richtsnoeren. Bindende criteria geven te weinig speelruimte. Nederland vindt daarbij de voorgestelde beperking van de onderzoeksprocedures tot een select aantal beleidsterreinen ongewenst. Dit zou betekenen dat waar nu sprake is van de beheers- en regelgevingsprocedures, in de toekomst de raadplegingsprocedure wordt toegepast. Ten aanzien van de financieringsinstrumenten van het externe beleid van de Unie (IPA, DCI, ENPI, ICI, EIDHR, IFS) is Nederland van mening dat deze expliciet onder de onderzoeksprocedure van artikel 5 moeten vallen. Op deze wijze behouden de lidstaten de mogelijkheid (net als thans het geval is via de beheersprocedures bij deze programma's) om zich met gekwalificeerde meerderheid over beleid- en financieringsvoorstellen van de Commissie uit te spreken. Dit doet recht aan het politieke primaat en de rol van de lidstaten bij de controle op de uitvoering van het externe beleid van de Unie. Ook grote delen van het vervoersbeleid zouden onder de onderzoeksprocedure moeten vallen. Verder zou Nederland de optie open willen houden dat er géén comitéprocedure wordt gekozen in verband met het Lamfalussy-systeem van wetgevingsvoorbereiding. Bij de onderhandelingen over de Omnibusrichtlijn voor de regelgeving met betrekking tot financiële markten (nieuwe Europees Toezichtraamwerk) is namelijk afgesproken dat de teksten door de experts (toezichthouders) aan de Europese Commissie worden aangeleverd. Indien de Commissie deze teksten letterlijk overneemt, is het niet zinvol er (nogmaals) een expert-comité naar te laten kijken. Als laatste valt op dat de onderzoeksprocedure onder meer van toepassing is op een aantal gebieden die behoren tot de exclusieve bevoegdheid van de Unie, waaronder het gemeenschappelijk visserijbeleid en de gemeenschappelijke handelspolitiek. Onduidelijk is waarom niet alle gebieden die behoren tot de exclusieve bevoegdheid van de Unie genoemd worden, zoals ook de douane-unie.

Gemeenschappelijke bepalingen voor de comités

De gemeenschappelijke bepalingen zouden meer kunnen aansluiten bij het standaard reglement van orde van de comités. Dit betekent bijvoorbeeld dat de schriftelijke procedure alleen bij uitzondering kan worden toegepast (in geval van spoed) en dat van tevoren moet worden aangekondigd dat in een bepaald geval van de schriftelijke procedure gebruik zal worden gemaakt.

Onderzoeksprocedure

Nederland wenst een effectieve controle van de lidstaten. Hierbij is een rol van de Raad, of een alternatief voor de rol die de Raad nu op grond van het Comitologiebesluit vervult, onontbeerlijk. Bij een negatief besluit van het comité moet voorkomen worden dat er een patstelling ontstaat. De formuleringen in het artikel over de onderzoeksprocedure laten te wensen over, het is bijvoorbeeld onduidelijk wanneer er sprake is van een «aanzienlijke verstoring van de markten» of van een «risico voor de beveiliging of veiligheid van mensen». Ook is onduidelijk waarom nu juist deze twee situaties specifieke actie rechtvaardigen.

Onmiddellijk toepasselijke maatregelen

Nederland heeft hierover twijfels. Dringende situaties vragen weliswaar om snelle actie, maar dit betekent nog niet automatisch dat het comité niet vooraf betrokken kan worden, zoals bijvoorbeeld onder de regelgevingsprocedure met toetsing mogelijk was. Betrokkenheid vooraf betekent echter dat besluitvorming onder tijdsdruk zal plaatsvinden. Controle achteraf betekent dat het comité niet de mogelijkheid heeft gekregen om zich vooraf over de maatregelen te buigen.

Aanpassing van bestaande regelgeving

Nederland is op dit moment geen voorstander van een automatische aanpassing van bestaande basisbesluiten aan de nieuwe verordening. Dit vloeit ook voort uit het feit dat Nederland vraagtekens plaatst bij de hoe de Commissie de comitéprocedures invult. Mocht er wel een automatische alignment komen dat vindt Nederland het logisch dat de huidige beheers- en regelgevingsprocedures zo veel mogelijk worden omgezet in de onderzoeksprocedure, die daarmee immers de meeste overeenkomsten vertoont

Naast een aantal bezwaren heeft Nederland ook nog een aantal vragen. Zo is nog steeds onduidelijk waarom het aantal procedures wordt teruggebracht naar 2.