

**Interdepartementale Commissie
Europees Recht (ICER)**

Aan:

Alle Ministers

Datum

6 juni 2006

Doorkiesnummer

070 370 6892

Onderwerp

Advies over de wijziging van het Comitologiebesluit

Inleiding

Comitologie

In EG-regelgeving (verordeningen, richtlijnen en besluiten) worden uitvoerende bevoegdheden in beginsel aan de Europese Commissie gedelegeerd. De Commissie krijgt dus de bevoegdheid om uitvoeringsmaatregelen vast te stellen. Vertegenwoordigers van de lidstaten zijn betrokken bij de voorbereiding daarvan. Die voorbereiding vindt plaats in comités die worden voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Europese Commissie en zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten. Het zogenoemde comitologiebesluit¹ regelt de toepasselijke procedures. Het comitologiebesluit voorziet in drie typen procedures met bijbehorende comités. Dat zijn de raadgevende procedure, de beheersprocedure en de regelgevende procedure. In de eerste procedure legt het comité het minste gewicht in de schaal, in de laatste het meeste. Een comité brengt advies uit naar aanleiding van een voorstel van de Europese Commissie voor een uitvoeringsmaatregel. Indien het advies positief is, kan de Europese Commissie het voorgenomen besluit vaststellen. Indien een beheerscomité of een regelgevend comité negatief adviseert, wordt de Raad betrokken bij de verdere besluitvorming. Indien een regelgevend comité niet tot een advies komt, wordt de Raad eveneens betrokken. Het Europees Parlement wordt ook betrokken bij de totstandkoming van uitvoeringsmaatregelen, zij het in mindere mate dan de lidstaten. De Europese Commissie informeert het EP over de gang van zaken in de comités. Verder heeft het EP de mogelijkheid om voorgenomen besluiten die in een regelgevend comité worden behandeld te toetsen op de vraag of de Europese Commissie binnen de grenzen van de haar toegekende uitvoerende bevoegdheden is gebleven, de zogenoemde "ultra vires" toets.

Op dit moment zijn er ongeveer 250 comités die naar schatting ruim 80% van alle communautaire regelgeving totstandbrengen.

Wijziging van het Comitologiebesluit

Het begrip uitvoering wordt zo ruim geïnterpreteerd dat uitvoeringsmaatregelen in bepaalde gevallen het basisbesluit ter uitvoering waarvan zij dienen, kunnen wijzigen. In die gevallen spreekt men over quasi-wetgeving of quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen. Het Hof van Justitie laat dat uitdrukkelijk toe. Het EP is van mening dat daarmee in bepaalde gevallen zijn wetgevende rol wordt

¹ Besluit 1999/468/EG tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden, PbEG 1999, L 184/23.

ondergraven. Op het moment dat een richtlijn die volgens de medebeslissingsprocedure tot stand is gekomen, dat wil zeggen een richtlijn van de Raad én het EP, kan worden gewijzigd door een uitvoeringsmaatregel van de Europese Commissie, wordt het EP immers buiten spel gezet. In tegenstelling tot bij de medebeslissingsprocedure is de invloed van het Europees Parlement bij de comitologieprocedure zeer beperkt.

Om aan deze bezwaren tegemoet te komen heeft de Europese Commissie besloten een voorstel tot wijziging van het Comitologiebesluit te doen. De onderhandelingen daarover vinden plaats in de groep “*Friends of the Presidency (FoP) on Comitology*”. De Nederlandse vertegenwoordiger in dit overleg wordt geïnstrueerd door de leden van het Nederlands instructieoverleg. Dit overleg, voorgezeten door het ministerie van Buitenlandse Zaken, heeft de ICER verzocht om een *quick scan* van de Nederlandse kaderinstructie voor de wijziging van het Comitologiebesluit. Reeds in 2003 bracht de ICER advies uit over een eerder Commissievoorstel tot wijziging van het Comitologiebesluit. De kaderinstructie is gebaseerd op dit eerdere advies. Naast het verzoek om een toetsing van de kaderinstructie heeft het instructieoverleg enkele aanvullende vragen gesteld over de voorgenomen wijziging van het Comitologiebesluit.

De ICER is tot de volgende conclusies gekomen:

Tegen de achtergrond van de noodzaak van het handhaven van het institutionele evenwicht in het Europese besluitvormingsproces en het gegeven dat het Europees Parlement vraagt om meer invloed in het besluitvormingsproces dat leidt tot quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen trekt de ICER de volgende conclusies:

Algemeen

- Op grond van overwegingen van institutioneel evenwicht is gelijkwaardigheid van de Raad en het Europees Parlement het uitgangspunt voor de nieuwe procedure. Om een gelijke positie van beide instellingen te waarborgen zullen zij in de nieuwe procedure op de deelaspecten daarvan, zoals de doorzending van de ontwerpvoorstellen en de omvang van de toetsing, een gelijkwaardige rol moeten spelen.
- Omdat die gelijkwaardigheid beperkt is tot de rol van het Europees Parlement in de medebeslissingsprocedure moet de reikwijdte van de wijzigingsoperatie beperkt blijven tot medebeslissingsdossiers. In niet-medebeslissingsdossiers is er aanleiding noch noodzaak tot aanpassing van de huidige regelgevende procedure.
- Belangrijker dan het formuleren van een geschikte definitie van quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen is het uitgangspunt dat in het basisbesluit zelf moet worden aangegeven voor welke uitvoeringsmaatregelen de nieuwe quasi-legislatieve-procedure moet worden gebruikt. Daarbij worden de volgende uitgangspunten gevolgd:
 - Voor zover een uitvoeringsmaatregel een als niet-essentieel aangemerkt onderdeel van het basisbesluit beoogt te *wijzigen* (in de ruime zin van het woord) zou de nieuwe quasi-legislatieve procedure moeten worden gebruikt.
 - Essentiële onderdelen van het basisbesluit kunnen uitsluitend gewijzigd worden door wijziging van het basisbesluit zelf.

- Uitvoeringsmaatregelen die ten doel hebben essentiële onderdelen van het basisbesluit en de niet-essentiële onderdelen *toe te passen* kunnen via de reguliere regelgevende procedure worden vastgesteld (pure uitvoering).
- Het uitgangspunt is dat het Comitologiebesluit wordt gevolgd bij de keuze voor een bepaald type comitologieprocedure, maar dat daar gemotiveerd van kan worden afgeweken. Een definitie van quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen in het Comitologiebesluit kan niet juridisch bindend zijn.
- Overgangsrechtelijke kwesties kunnen niet in het (gewijzigde) Comitologiebesluit worden geregeld omdat het Comitologiebesluit niet aan basisbesluiten kan derogeren. Alle bestaande basisbesluiten die in comitologie voorzien, moeten worden geanalyseerd tegen het licht van het gewijzigde Comitologiebesluit, in het bijzonder tegen de nieuwe procedure voor quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen. De wijzigingsbesluiten van deze basisbesluiten zullen op de geëigende rechtsgrondslag moeten worden genomen (van geval tot geval). In aanvulling op het eerste ICER advies wordt opgemerkt dat ten aanzien van al bestaande comités een verzamelaanpak hierbij in de rede ligt. Regeling in het kader van reguliere herziening, zoals geadviseerd in het eerste ICER advies, heeft namelijk als nadeel dat het een langdurig proces kan zijn.

Nieuwe procedure voor quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen

- Belangrijke elementen die in de definitie van quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen moeten worden opgenomen zijn de volgende:
 1. De notie ‘niet-essentieel’, zodat de quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen duidelijk worden onderscheiden van de essentiële elementen uit het basisbesluit die niet door uitvoeringsmaatregelen kunnen worden gewijzigd.
 2. ‘Wijziging van het basisbesluit’ in de brede zin van het woord, zodat het woord wijzigen ook gelezen wordt als toevoegen, aanpassen, aanvullen, completeren, schrappen, amenderen etc.
 3. Als voorwaarde voor het gebruikmaken van de nieuwe procedure geldt dat het moet gaan om een medebeslissingsdossier. Hiertoe moet een verwijzing naar artikel 251 EG in de definitie worden opgenomen.
- Alle voorstellen waarover het comité heeft geadviseerd moeten worden doorgestuurd naar het Europees Parlement. In geval van positieve adviezen moet het voorstel aan het Europees Parlement worden voorgelegd om recht te doen aan zijn positie als medewetgever. Ook zal het voorstel tegelijkertijd naar de Raad moeten worden gestuurd om gelijkwaardigheid tussen de beide instellingen te verzekeren. In geval van een negatief of geen advies moet het voorstel in ieder geval aan de Raad worden voorgelegd ook om geen afbreuk te doen aan de huidige positie van de Commissie. Het institutioneel evenwicht brengt mee dat als het voorstel aan Raad moet worden gestuurd in geval van negatief advies of het ontbreken daarvan het ook aan het Europees Parlement moet worden gestuurd.
- Om het institutioneel evenwicht tussen de instellingen te waarborgen moet de toetsingsomvang van het Europees Parlement dezelfde zijn als die de Raad krijgt in de nieuwe procedure. Om

geen achteruitgang ten opzichte van de huidige procedure te bewerkstelligen zal de Raad dezelfde toets als onder de reguliere regelgevende procedure moeten krijgen. Ervan uitgaande dat de Raad een volledige toets uitvoert, en de jurisprudentie biedt hiervoor aanknopingspunten, gaat de voorkeur uit naar deze toetsingsvariant, ook al omdat die het meeste recht doet aan de versterking van rol van het Europees Parlement als medewetgever.

- Vraagstukken als termijnen en spoedprocedures zijn beleidsmatige kwesties, waarbij alleen enkele juridische kanttekeningen te maken zijn. Uitgangspunt bij termijnbepaling is dat gelijkwaardigheid tussen Raad en Europees Parlement in medebeslissingsdossiers moet worden gewaarborgd. De toetsingstermijn in de nieuwe procedure zal dus hetzelfde moeten zijn voor beide instellingen. Uit oogpunt van coherentie verdient het aanbeveling zoveel mogelijk aan te haken bij bestaande termijnen die variëren tussen minimaal een en maximaal drie maanden. Een eventuele spoedprocedure, en vooral de betrokkenheid van het Europees Parlement daarbij, kan op verschillende manieren gerealiseerd worden en verschillende vormen aannemen. Hiervoor bestaan verschillende juridische mogelijkheden. Enerzijds kan qua vormgeving worden aangehangen bij reeds bestaande mogelijkheden voor vrijwarings- en noodprocedures. Anders behoort ook maatwerk per basisbesluit tot de mogelijkheden.

Kaderinstructie

- De Nederlandse kaderinstructie behoeft geen bijstelling.

Aanbevelingen

- De ICER beveelt aan bovenstaande conclusies voor Nederland als juridisch kader te laten dienen bij onderhandelingen over Europese wetgeving waar sprake is van comitologieprocedures en in het bijzonder bij onderhandelingen over de wijziging van het Comitologiebesluit.
- De ICER beveelt alle ministers aan dit advies en bijbehorend rapport op gepaste wijze onder de aandacht te brengen van de ambtenaren die betrokken zijn bij de wijziging van het Comitologiebesluit.
- De ICER zal dit advies na vaststelling van het gewijzigde Comitologiebesluit en in overeenstemming daarmee, verwerken in de ICER Leidraad voor de onderhandelaars.

Namens de Interdepartementale Commissie Europees Recht

M. Krop
(voorzitter)

P.H. Holthuis
(voorzitter)