

ICER rapport II
over de wijziging van het Comitologiebesluit

Inhoudsopgave

1	Inleiding en opzet	4
1.1	Adviesaanvraag	4
1.2	Opzet rapport	5
2	Achtergrond advies	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Voortgang onderhandelingen wijziging Comitologiebesluit	7
2.3	Advies Comitologie I	9
2.4	Algemene uitgangspunten en hoofdlijnen inzet Nederland in onderhandelingen	10
3	Comitologie: algemeen juridisch kader	11
3.1	Artikel 202 EG-Verdrag	11
3.2	Comitologiebesluit	11
3.2.1	Raadgevingsprocedure	11
3.2.2	Beheersprocedure	12
3.2.3	Regelgevingsprocedure	12
3.2.4	Vrijwaringsprocedure	12
3.2.5	Rol Europees Parlement – <i>ultra vires</i> procedure	12
3.3	Jurisprudentie	13
4.	Analyse aspecten quasi-legislatieve regelgevende procedure	16
4.1	Quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen	16
4.1.1	Verhouding basisbesluit en (elementen van) de omschrijving van het begrip quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen	16
4.1.1.1	Keuze voor delegatie en voor een bepaalde comitologieprocedure	16
4.1.1.2	Definitie niet bindend	17
4.1.2	Toepassingsbereik van de procedure en elementen van de omschrijving van quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen	17
4.2	Toepassingsbereik van de nieuwe quasi-legislatieve regelgevende procedure	18
4.3	Wanneer moet het Europees Parlement worden betrokken in de nieuwe procedure: na positief, negatief en/of geen advies van het regelgevend comité?	18
4.3.1	Positief advies	18
4.3.2	Negatief of geen advies	19
4.4.	Omvang van de toetsing door het Europees Parlement	19
4.5	Termijn van toetsing door het Europees Parlement	21
4.6	Separate spoedprocedure	21
4.7	Overgangsrechtelijke aspecten	22
5	Toepassing op de concrete tekstvoorstellen	24
5.1	Verbindendheid van de definitie	24
5.2	Elementen van de definitie	24
5.3	Toepassingsbereik van de nieuwe procedure	24
5.4	Betrokkenheid Europees Parlement na positief, negatief of geen advies comité	24

5.5	Omvang van toetsing door Europees Parlement	25
5.6	Termijn van toetsing	25
5.7	Spoedprocedure	25
5.8	Overgangsmaatregelen	25
6	Conclusies en aanbevelingen	26
6.1	Conclusies	26
6.2	Antwoorden	26
6.3	Aanbevelingen	28

1 Inleiding en opzet

1.1 Adviesaanvraag

In het licht van de onderhandelingen over de wijziging van het Comitologiebesluit¹ in de *Friends of the Presidency (FoP) on Comitology* hebben de leden van het Nederlands instructieoverleg voor deze FoP-bijeenkomsten op 19 januari 2006 de ICER verzocht om een *quick scan* van de Nederlandse kaderinstructie inzake de hervorming van het Comitologiebesluit.² Deze kaderinstructie is gebaseerd op het *ICER advies over het Commissievoorstel tot wijziging van het Comitologiebesluit (ICER 2003/08a)* van 15 augustus 2003. Het advies uit 2003 is opgesteld naar aanleiding van het (eerste) Commissievoorstel tot wijziging van het Comitologiebesluit van 20 december 2002.³ Naast het verzoek om een toetsing van de kaderinstructie heeft het instructieoverleg enkele aanvullende vragen gesteld over de voorgenomen wijziging van het Comitologiebesluit. Voor de Nederlandse positiebepaling in de FoP bood het ICER-advies van 2003 een goed kader.⁴ Op een aantal vragen dat tijdens het onderhandelingsproces aan de orde kwamen (met name in het kader van de nieuwe tekstvoorstellen van de Commissie van 30 april 2004⁵ en van Italië van 2 december 2005⁶) gaf het advies echter geen specifiek antwoord. Een aanvullend ICER-advies werd door de leden van het instructieoverleg noodzakelijk geacht.

De punten en vragen waarover een aanvullend advies van de ICER op prijs werd gesteld waren de volgende:

- Het voorstel voor een bijzondere variant voor quasi-wetgevende uitvoeringsmaatregelen binnen de bestaande regelgevende procedure, waarbij het Europees Parlement wordt betrokken voor zover het regelgevend comité geen of een negatief advies uitbrengt.
- De voorgestelde bijzondere variant wordt niet alleen op besluitvorming met co-decisie toegepast maar op alle besluitvormingsprocedures, zij het zonder betrokkenheid van het Europees Parlement. Komt de positie van de wetgever (de Raad) in deze bijzondere variant in gevaar of onnodig onder druk t.o.v. de bestaande regelgevende procedure? Bijvoorbeeld t.a.v. de gehanteerde termijnen? In dat geval lijkt het raadzaam voor andere dan artikel 251 EG-Verdrag geldende besluitvorming de huidige regelgevende procedure toe te passen.
- Het Italiaanse voorstel bevat een ruime definitie van quasi-wetgevende uitvoeringsmaatregelen door naast een verwijzing naar “niet essentiële bepalingen” van het basisbesluit ook als criterium op te nemen: “implementing measures intended to supplement or clarify some of its provisions by means of general rules”. Werkt deze toevoeging van de notie “algemene strekking” in de praktijk beperkend (Europees

¹ Besluit 1999/468/EG, PbEG 1999, L 184/23.

² De kaderinstructie is opgenomen in bijlage 1.

³ Voorstel van de Europese Commissie tot wijziging van het besluit van de Raad 1999/468/EG tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden, COM (2002) 719 def.

⁴ Alsmede ICER advies richtsnoeren Comitologie van 8 februari 2002, nr. 2002-1/9.

⁵ Raadsdocument 9087/04; Commissiedocument COM (2004)324 def.

⁶ Raadsdocument 15330/05.

Parlement krijgt nog minder te zien) of biedt het ruimte de Lamfallusy-maatregelen (die het Europees Parlement graag wil zien) eronder te voegen?

- Is het vanuit het oogpunt van de wetgever raadzaam een (nader te bepalen) definitie van quasi-wetgevende maatregelen juridisch verbindend te maken of niet? Zo ja, welke elementen horen daar dan in elk geval in thuis?
- Met regelmaat komt de vraag op of het t.z.t. gewijzigde comitologiebesluit retroactief moet worden toegepast op bestaande uitvoeringsmaatregelen. De Nederlandse positie luidt dat dit per geval dient plaats te vinden in het kader van de reguliere herziening van wetgeving. Is die positie conform het advies van ICER uit juli 2003?

De ICER heeft tijdens de plenaire ICER-vergadering van 7 februari 2006 besloten de *quick scan* uit te voeren en de aanvullende vragen te beantwoorden. Hiertoe is de ICER-werkgroep *Comitologie II* ingesteld. Dit rapport vormt de weerslag van de bespreking en beantwoording van deze vragen in de werkgroep. De werkgroep kwam bijeen op 15 februari, 22 februari, 8 maart, 19 april en 11 mei.

De vragen aan de ICER waren toegespitst op het Italiaanse voorstel van 2 december 2005 dat door het Oostenrijks voorzitterschap als basis voor de verdere onderhandelingen in de FoP is genomen.⁷ De werkgroep heeft bij de beantwoording van de aan haar gestelde vragen echter ook rekening gehouden met de latere ontwikkelingen tijdens de onderhandelingen in de FoP, met het advies van de Juridische Dienst van de Raad van 2 februari 2006⁸ en een op 28 februari 2006 verschenen voorstel van het Oostenrijks voorzitterschap.⁹

1.2 Opzet rapport

Hoofdstuk 2 begint met een overzicht van het verloop van het onderhandelingsproces tot 1 maart 2006. Hierna volgt een korte uiteenzetting van de hoofdpunten van het eerste ICER advies over Comitologie (ICER 2003/08a). Vervolgens worden de algemene uitgangspunten en hoofdlijnen van de Nederlandse inzet in de onderhandelingen weergegeven.

In hoofdstuk 3 is een inleidende beschouwing opgenomen over artikel 202 EG-Verdrag, het huidige Comitologiebesluit en de relevante jurisprudentie van het Hof van Justitie over comitologie. Deze beschouwing vormt het algemeen toetsings- en referentiekader waarbinnen en aan de hand waarvan de vragen gesteld aan de werkgroep zijn beantwoord.

In hoofdstuk 4 worden de vragen die het Nederlands instructieoverleg heeft gesteld aan de ICER besproken. Bij de beantwoording van de vragen is ook de *quick scan* van de kaderinstructie verwerkt. Bovendien heeft de werkgroep op eigen initiatief enkele aanvullende vragen behandeld. Het betreft de omvang van de toetsing door het Europees Parlement, de termijn voor het uitoefenen van de controlebevoegdheid door het Europees Parlement en de vormgeving van een eventuele aparte spoedprocedure.

De adviesaanvraag omvatte ook de vraag of de voorgestelde definitie van quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen ook de zogeheten Lamfallusy-maatregelen dekte en of de voorgestelde

⁷ Zie voetnoot 6.

⁸ Raadsdocument 5923/06.

⁹ Raadsdocumenten 5923/06 en 6850/06.

procedure de zogeheten Lamfalussy-maatregelen zou moeten omvatten. Tijdens de beraadslagingen heeft de werkgroep echter onvoldoende zicht gekregen op dit onderwerp. Vooral nog is er geen juridische noodzaak voor een status aparte van deze maatregelen.

In hoofdstuk 5 worden de algemene en specifieke uitgangspunten die in de hoofdstukken 2 en 3 zijn geformuleerd, toegepast op de concrete tekstvoorstellen voor zover deze nog relevant zijn in de onderhandelingen.

In hoofdstuk 6 ten slotte zijn de conclusies en aanbevelingen van de werkgroep opgenomen, alsmede de antwoorden op de aan de werkgroep gestelde vragen.

Aan dit rapport zijn vijf bijlagen gehecht.

2 Achtergrond advies

2.1 Inleiding

Vraagstukken op het terrein van comitologie worden onderschat. Gezien het aantal comités en het aandeel van de EG-regelgeving dat via comitologie totstandkomt, verdient het onderwerp echter wel de aandacht. Er zijn momenteel 248 comités actief.¹⁰ Samen zijn deze comitologiecomités betrokken bij de totstandkoming van naar schatting ruim 80% van de EG-regelgeving.¹¹

De nieuw voorgestelde quasi-legislatieve procedure en de rol van het Europees Parlement daarin, past in de dynamiek van de Europese integratie. Bij gelegenheid van de verdragwijzigingen van Amsterdam en Nice is de medebeslissingsprocedure voor meer beleidsterreinen in het EG-verdrag ingevoerd. Onder het Grondwettelijk Verdrag zou de medebeslissingsprocedure zelfs de standaard wetgevingsprocedure zijn geworden. Het aantal uitvoeringsmaatregelen in medebeslissingsdossiers dat via comitologie tot stand komt, waaronder quasi-legislatieve besluiten waarover het Europees Parlement zeggenschap zal willen uitoefenen, zal verder toenemen, ook al omdat er voorstellen voorliggen om in de derde pijler comitologie te introduceren.

2.2 Voortgang onderhandelingen wijziging Comitologiebesluit

De reden voor de huidige voorstellen tot wijziging van het Comitologiebesluit is de wens van het Europees Parlement om meer zeggenschap te krijgen om zijn rol als medewetgever beter te kunnen vervullen.¹²

Om aan de wens van het Europees Parlement tegemoet te komen, is al in 1999 een aantal wijzigingen in het Comitologiebesluit uit 1987 aangebracht.¹³ Zo heeft het Europees Parlement de bevoegdheid tot het uitoefenen van de zogeheten *ultra vires*-toets gekregen voor uitvoeringsmaatregelen van basisbesluiten vastgesteld volgens de medebeslissingsprocedure. Dat wil zeggen dat het kan controleren of de voorgestelde uitvoeringsmaatregel de grenzen van de in het basisbesluit verleende bevoegdheden niet overschrijdt. Ook moet het Europees Parlement regelmatig door de Commissie op de hoogte worden gehouden van het werk van de comités. Deze wijzigingen waren voor het Europees Parlement echter niet afdoende. Om tegemoet te komen aan de wensen van het Europees Parlement en om te verduidelijken wat uitvoerende bevoegdheden zijn, deed de Commissie op 11 december 2002 een voorstel aan de Raad tot wijziging van het Comitologiebesluit.¹⁴ In dit voorstel werd onderscheid gemaakt tussen regelgeving die wel en regelgeving die niet via medebeslissing tot stand is gekomen. Voor regelgeving die niet via medebeslissing tot stand is gekomen blijven de bestaande drie procedures gelden (raadplegingsprocedure, regelgevende procedure, beheersprocedure). Voor de medebeslissingsdossiers zou de beheersprocedure komen te vervallen en werden de criteria

¹⁰ Zie verslag van de Commissie over de werkzaamheden van de comités in 2004 van 10 november 2005, p. 9. Het verslag is opgenomen in bijlage 4 bij dit rapport.

¹¹ Zie Van Schendelen, M.P.C.M. (2005) *Machiavelli in Brussels, The art of lobbying the EU*. Amsterdam University Press, p. 56. Volgens Van Schendelen zijn er zelfs 450 comités actief: het aantal genoemd door de Commissie is kleiner omdat de Commissie bepaalde subcomités met het 'hoofd' comité samenvoegt en telt als 1 comité.

¹² Zie de notitie van Corbett van de Commissie Constitutionele Zaken van het Europees Parlement van 15 februari 2006, CM\602521EN.doc; PE 370.093v01-00.

¹³ Raadsbesluit 1999/468/EG, PbEG 1999, L 184/23. Dit besluit wijzigde Raadsbesluit 87/373/EEG, PbEG 1987, L 97/33.

¹⁴ Zie voetnoot 3.

voor de beide overige procedures opnieuw geformuleerd. Ook werd voorgesteld de regelgevende procedure te vernieuwen door deze duidelijk te splitsen in een uitvoerings- en een controlefase. Voor die gevallen waar nu de beheersprocedure geldt, zou de raadplegingsprocedure gaan gelden (zie ook BNC fiche Besluit Comitologie 2002¹⁵ en ICER advies 2003/08a).

Over dit Commissievoorstel is echter niet onderhandeld om niet vooruit te lopen op het resultaat van de Conventie over de Toekomst van Europa die in 2001 van start was gegaan. In het kader van de onderhandelingen over het Grondwettelijk Verdrag zou de rol van het Europees Parlement worden gewijzigd. De samenloop van deze beide processen heeft de voortgang van het wijzigingsproces van het Comitologiebesluit lange tijd bepaald. De Conventie over de Toekomst van Europa werd in juli 2003 afgesloten.

Inmiddels was het tweede Commissievoorstel op 10 januari 2003 voor advies aan het Europees Parlement voorgelegd overeenkomstig artikel 202 EG-Verdrag. Tijdens de zitting van het Europees Parlement van 2 september 2003 heeft het Parlement negen amendementen bij het voorstel voorgesteld.¹⁶ Deze zijn ten dele overgenomen door de Commissie. Zij heeft op 30 april 2004 dan ook een gewijzigd voorstel tot wijziging van het Comitologiebesluit ingediend.¹⁷

Pas onder het Brits voorzitterschap in de tweede helft van 2005 wordt de wijziging van het Comitologiebesluit weer opgepakt. De Britten stellen een *Friends of the Presidency (Comitology) Working Group* (FoP) in die de onderhandelingen over dit dossier vlot moet trekken. De onderhandelingen in de FoP startten in september 2005 nadat het Europees Parlement akkoord ging met de Capital Requirements richtlijn en de achtste Vennootschapsrichtlijn onder voorwaarden dat de zogeheten sunset-clausules van 4 naar 2 jaar werden beperkt en de Raad een herziening van het Comitologiebesluit zou gaan voorbereiden. Sunset-clausules leggen de periode vast waarin de Commissie bevoegd is om uitvoeringsmaatregelen te treffen. Op deze manier trachtte het Europees Parlement een formele rol bij regelgevende comitologie af te dwingen.

Bij de besprekingen in de FoP hebben verschillende lidstaten voorstellen gedaan. De Britten beperkten allereerst de reikwijdte van de wijziging,¹⁸ omdat er geen meerderheid bleek te zijn voor de door de Commissie voorgestelde omvangrijke wijziging van het Comitologiebesluit.

In het Italiaanse voorstel van 2 december 2005 werd in de regelgevende procedure een nieuwe procedure voorgesteld voor de zogeheten 'quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen'.¹⁹ In dit voorstel was het toepassingsbereik niet beperkt tot uitvoeringsmaatregelen van basisbesluiten die via medebeslissing tot stand waren gekomen. Quasi-legislatieve maatregelen zijn volgens dit voorstel maatregelen die niet-essentiële elementen van het basisbesluit *wijzigen* en derhalve materieel gezien niet als uitvoerende maatregelen te kwalificeren zijn. Essentiële elementen kunnen niet via comitologie gewijzigd worden. Hiertoe moet het basisbesluit worden herzien.

¹⁵ Zie website ECER www.ecer.minbuza.nl, BNC-fiches 2002.

¹⁶ PbEU 2003, C 76 E/37, P5_TA(2003)0352.

¹⁷ Raadsdocument 9087/04.

¹⁸ Raadsdocument 13921/05 en 13921/1/05.

¹⁹ Zie voor stroomschema Italiaans voorstel bijlage 2

Het Oostenrijks voorzitterschap nam dit Italiaanse voorstel als uitgangspunt voor de verdere onderhandelingen. De Juridische Dienst van de Raad adviseerde in februari 2006 over dit voorstel.²⁰ De inhoud van dit advies is verwerkt in de hierna volgende hoofdstukken.

Op basis van de onderhandelingen over het Italiaans voorstel stelde het Oostenrijks voorzitterschap op 28 februari 2006 drie opties voor de nieuwe procedure.²¹ In de eerste twee opties vormt de nieuwe procedure een van de bestaande regelgevende procedure losstaande procedure. In optie III is de nieuwe procedure ingebouwd in de bestaande regelgevende procedure.

In hoofdstuk 5 wordt voor zover noodzakelijk voor de beantwoording van de vragen nader op de inhoud van de verschillende voorstellen ingegaan. Hierbij is met name het Oostenrijkse voorstel betrokken, omdat de andere voorstellen al van tafel waren.

2.3 Advies Comitologie I

Het ICER-advies uit 2003 betrof het Commissievoorstel tot wijziging van het Comitologiebesluit uit 2002. Bij dit advies is het Grondwettelijk Verdrag zoals opgesteld door de Conventie (in Nederland vanaf de IGC het Grondwettelijk Verdrag genoemd) in aanmerking genomen. In dit ontwerpverdrag werd een hervorming voorgesteld van de communautaire wetgevingsinstrumenten en besluitvormingsprocedures.²²

Het Commissievoorstel oogde op het eerste gezicht sympathiek, omdat het in de regelgevingsprocedure het Europees Parlement op gelijke voet plaatste met de Raad, maar er waren wel enkele belangrijke kanttekeningen te plaatsen. Zowel de opheffing van de beheersprocedure en de automatische vervanging daarvan door de raadplegingsprocedure als de beperking van de invloed van de Raad in de voorgestelde regelgevende procedure -de Commissie zou voorstellen ongewijzigd kunnen vaststellen ongeacht bezwaren van het Europees Parlement en Raad- stuitte op het bezwaar van machtsverschuiving van Raad naar de Commissie en dus van een fundamentele wijziging van het institutioneel evenwicht. Bovendien vormde de automatische afschaffing van de beheersprocedure een verzwakking van de positie van de lidstaten.

De voorstellen van de Commissie tot wijziging van het Comitologiebesluit volgden een andere weg dan het ontwerpverdrag. Het ontwerpverdrag voorzag in een *call-back* recht voor gedelegeerde uitvoeringsmaatregelen. Het Commissievoorstel zou dus slechts van toepassing kunnen blijven tot de eventuele inwerkingtreding van de het Grondwettelijk Verdrag.

In het advies concludeerde de ICER dat het eerste Commissievoorstel weliswaar binnen de grenzen van artikel 202 EG-Verdrag bleef en dat het geen wijzigingen in de medebeslissingsprocedure aanbracht, maar dat het institutionele evenwicht door het voorstel van de Commissie verstoord werd ten gunste van de Commissie en ten nadele van de Raad en de lidstaten. Het Europees Parlement werd daarbij weliswaar in het voorstel op gelijke wijze als de Raad betrokken bij de controle van de uitvoeringsmaatregelen, maar kon net als de Raad gepasseerd worden door de Commissie.

²⁰ Zie voetnoot 8.

²¹ Zie voor de bijbehorende stroomschema's bijlage 2.

²²

De ICER deed op grond van deze conclusies, voor zover hier relevant, de volgende aanbevelingen.

1. In de onderhandelingen in de IGC over het Grondwettelijk Verdrag naar voren te brengen dat het Commissievoorstel slechts van tijdelijke aard kon zijn en dat daarom de inspanningen om dit voorstel ten volle uit te voeren niet in overeenstemming met de tijdelijkheid van deze regeling kunnen worden geacht.
2. Als het voorstel wel inhoudelijk zou worden besproken, zou de positie van de Raad gewaarborgd moeten worden door te voorkomen dat de Commissie de bezwaren van de Raad naast zou kunnen leggen.

2.4 Algemene uitgangspunten en hoofdlijnen inzet Nederland in onderhandelingen

De kaderinstructie voor de onderhandelingen over de wijziging van het Comitologiebesluit is gestoeld op het ICER advies uit 2003.²³ Uit deze kaderinstructie blijkt dat de algemene uitgangspunten en hoofdlijnen van de Nederlandse inzet in de onderhandelingen zijn dat:

- Nederland voorstander is van stroomlijning van de comitologieprocedures ten behoeve van een slagvaardig, transparant en effectief besluitvormingsproces.
- Nederland een gelijkwaardige positie van het Europees Parlement en de Raad ondersteunt voor quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen van basisbesluiten die via de medebeslissingsprocedure tot stand zijn gekomen.

²³ De kaderinstructie is opgenomen in bijlage 1.

3 Comitologie: algemeen juridisch kader

Net als bij Nederlandse regelgeving het geval is, is er ook op Europees niveau sprake van uitvoeringsmaatregelen. In EG-regelgeving (verordeningen, richtlijnen en besluiten) kunnen bevoegdheden aan de Europese Commissie worden gedelegeerd. De Europese Commissie wordt bij de voorbereiding van die uitvoeringsmaatregelen ondersteund door comités. De bevoegdheden van de comités verschillen afhankelijk van het type comité en de bijbehorende procedure. Er zijn drie typen comités. Een en ander is vastgelegd in het Comitologiebesluit. Hieronder wordt het juridisch kader voor comitologie geschetst. Aan de orde komen het EG-Verdrag, het Comitologiebesluit²⁴ en de relevante jurisprudentie.

3.1 Artikel 202 EG-Verdrag

Artikel 202, derde streepje, EG-verdrag luidt als volgt:

“Ter bereiking van de doelstellingen van dit verdrag en overeenkomstig de bepalingen daarvan verleent de Raad, in de besluiten die hij neemt, de Commissie de bevoegdheden ter uitvoering van de regels die hij stelt. De Raad kan de uitoefening van deze bevoegdheden aan bepaalde voorwaarden onderwerpen. Hij kan zich ook het recht voorbehouden in bijzondere gevallen bepaalde uitvoeringsbevoegdheden rechtstreeks uit te oefenen. De hierboven bedoelde voorwaarden dienen te beantwoorden aan de beginselen en regels die de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, vooraf met eenparigheid van stemmen heeft vastgesteld.”

Op basis van dit artikel kan de Gemeenschapswetgever comités instellen als de in EG-regelgeving neergelegde bepalingen nadere uitvoeringsmaatregelen behoeven. De voorwaarden bedoeld in de laatste zin van artikel 202 EG-Verdrag wordt gesproken, zijn neergelegd in het Comitologiebesluit.

3.2 Comitologiebesluit

Het Comitologiebesluit stamt uit 1987.²⁵ Dit besluit is in 1999 gewijzigd. Daarbij is het aantal procedurevarianten van vijf teruggebracht tot drie. Het Comitologiebesluit beoogt meer consistentie en voorspelbaarheid te bereiken door niet bindende criteria vast te leggen voor de keuze van het type comité.²⁶

Er zijn drie procedures: de raadplegingsprocedure, de beheersprocedure en de regelgevingsprocedure. In de eerste procedure kan het comité het minste gewicht in de schaal leggen. In de laatste het meeste.

3.2.1 Raadgevingsprocedure

Bij deze procedure wordt de Europese Commissie bijgestaan door een raadgevend comité. Dit comité brengt een advies uit over een door de Europese Commissie voorgelegd voorstel. De

²⁴ Besluit 1999/468/EG tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden, PbEG 1999, L 184/23.

²⁵ Besluit 87/373/EEG van 13 juli 1987 tot vaststelling van de voorwaarden die gelden voor de uitoefening van aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden, PbEG 1987, L 97/33.

²⁶ Over de wijze van toepassing van het Comitologiebesluit hebben de Commissie en het Europees Parlement een akkoord gesloten in 2000. Het akkoord is opgenomen in bijlage 3.

Europese Commissie houdt vervolgens zoveel mogelijk rekening met dit advies, maar hoeft dit niet te volgen.

3.2.2 Beheersprocedure

De beheersprocedure wordt toegepast als er sprake is van beheersmaatregelen die zien op de uitvoering van programma's met aanzienlijke gevolgen voor de begroting of op de uitvoering van het gemeenschappelijke landbouw- en visserijbeleid. Dit comité brengt over een voorgestelde uitvoeringsmaatregel advies uit met een meerderheid van stemmen, zoals vastgelegd in artikel 205, tweede lid, van het EG-Verdrag. Indien de Europese Commissie de maatregelen vervolgens niet in overeenstemming met het advies vaststelt, stelt zij hiervan de Raad in kennis. De Raad kan vervolgens met gekwalificeerde meerderheid een andersluidend besluit nemen.

3.2.3 Regelgevingsprocedure

De regelgevingsprocedure wordt gebruikt als er sprake is van maatregelen van algemene strekking die ten doel hebben essentiële onderdelen van een basisbesluit toe te passen. Hieronder worden tevens begrepen maatregelen ter bescherming van de gezondheid en veiligheid van mensen, dieren of planten. De regelgevingsprocedure kan ook bij niet-essentiële onderdelen worden gebruikt, als het basisbesluit dit bepaalt. Een regelgevend comité brengt een advies uit over een door de Europese Commissie voorgelegd voorstel. Dit gebeurt met meerderheid van stemmen, zoals vastgelegd in artikel 205, tweede lid, van het EG-Verdrag. Als het advies van het regelgevend comité positief is, stelt de Europese Commissie de maatregelen vast. In geval van een negatief of geen advies, dient de Europese Commissie het voorstel in bij de Raad en brengt zij het Europees Parlement op de hoogte. De Commissie stelt de maatregelen vast als de Raad geen besluit neemt, tenzij de Raad zich met gekwalificeerde meerderheid verzet tegen de vaststelling.

Bij maatregelen die via de regelgevingsprocedure worden voorbereid en die een basisbesluit uitvoeren of toepassen, dat via de medebeslissingsprocedure is vastgesteld, kan het Europees Parlement²⁷ de Raad informeren indien het van mening is dat het voorstel van de Europese Commissie de grenzen van de delegatieruimte overschrijdt.

3.2.4 Vrijwaringsprocedure

In een basisbesluit kan worden aangegeven dat de Europese Commissie bevoegd is om vrijwaringsmaatregelen te nemen. Indien de Europese Commissie dit vervolgens besluit te doen, kan iedere lidstaat zo een besluit aan de Raad voorleggen. Deze kan met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een andersluidend besluit nemen. Deze vrijwaringsprocedure, neergelegd in artikel 6 van het Comitologiebesluit, zal veelal worden benut in het geval van een spoedeisende situatie.

3.2.5 Rol Europees Parlement – *ultra vires* procedure

Behalve de hierboven bij de regelgevingsprocedure omschreven rol van het Europees Parlement, heeft het Europees Parlement ingevolge het Comitologiebesluit de mogelijkheid om in een met redenen omklede resolutie te kennen geven dat een ontwerp van

²⁷ De codecisie- of medebeslissingsprocedure is een wetgevingsprocedure waarbij de Commissie een voorstel voor wetgeving doet, en waarin wetgeving tot stand komt tussen de Raad en het Europees Parlement na een besluitvormingsproces in twee lezingen. Het Europees Parlement is in deze procedure medewetgever.

uitvoeringsmaatregelen, de bij het basisbesluit verleende bevoegdheden overschrijdt. Deze mogelijkheid bestaat alleen bij uitvoeringsmaatregelen van via de medebeslissingsprocedure vastgestelde basisbesluiten. De mogelijkheid staat bekend als de “*ultra vires*”-procedure. Deze procedure is neergelegd in artikel 5, vijfde lid, en artikel 8 van het Comitologiebesluit.

In dit geval moet de Europese Commissie een nieuw voorstel indienen, dat rekening houdt met de resolutie. Zij moet het Europees Parlement en het comité op de hoogte brengen van het gevolg dat zij aan de resolutie geeft.

Het Europees Parlement neemt een eventuele resolutie aan binnen een termijn van een maand na ontvangst van het definitieve ontwerp van uitvoeringsmaatregelen in de aan de Europese Commissie voorgelegde taalversies, zo bepaalt het akkoord tussen Europees Parlement en de Europese Commissie over de toepassing van het Comitologiebesluit.²⁸

In dringende gevallen en wanneer het om maatregelen van dagelijks beheer en/of met beperkte geldigheidsduur gaat, zal de termijn voor interventie door het Europees Parlement korter zijn. In uiterst dringende gevallen, met name om redenen in verband met de volksgezondheid, kan de termijn zeer kort zijn. De Europese Commissie stelt met opgave van redenen de termijn vast.

3.3 Jurisprudentie

Met betrekking tot comitologie zijn door het Hof van Justitie verschillende uitspraken gedaan. De belangrijkste zaken komen hieronder aan de orde. De uitspraken hebben betrekking op de delegatie van bevoegdheden, het onderscheid essentiële/niet-essentiële elementen, de uitleg van het begrip “uitvoering”, artikel 202 EG-Verdrag en de rol van het Europees Parlement en de keuze voor een comitologieprocedure. Hierbij wordt slechts datgene uit de arresten weergegeven wat relevant is voor dit advies.

Delegatie van bevoegdheden

In de zaak *C-291/86 Central-Import Münster tegen Hauptzollamt Münster*²⁹, stelt het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: Hof) dat toegekende uitvoeringbevoegdheden slechts geldig zijn gedelegeerd, indien zij voldoende nauwkeurig bepaald zijn. De grenzen van de aan de Europese Commissie verleende bevoegdheid moeten duidelijk worden aangegeven. Deze uitspraak betreft de voorwaarden waaronder bevoegdheden gedelegeerd kunnen worden en is derhalve ook van belang voor delegatie in het kader van een comitologieprocedure.

In de zaak *C-16/88 Commissie tegen Raad*³⁰ stelde het Hof dat de Raad slechts in bepaalde gevallen de uitoefening van uitvoeringsbevoegdheden aan zich kan houden. Voor een dergelijk besluit geldt een motiveringsplicht.

Essentiële/niet-essentiële elementen

Het Hof van Justitie heeft bepaald welke elementen wel en welke elementen niet gedelegeerd mogen worden. Hiertoe hanteert zij het onderscheid essentiële en niet-essentiële elementen. In zaak *C-25/70 Köster*³¹ geeft het Hof aan dat er onderscheid is tussen elementen die essentieel

²⁸ Zie bijlage 3, punt 7.

²⁹ Arrest van 5 juli 1988, 291/86 *Central-Import Münster tegen Hauptzollamt Münster*, Jur. 1988, 3679.

³⁰ Arrest van 24 oktober 1989, 16/88 *Commissie tegen Raad*, Jur. 1989, 3457.

³¹ Arrest van 17 december 1970, 25/70 *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel tegen Köster*, Jur. 1970, 1161.

zijn voor het basisbesluit en elementen die niet-essentieel zijn. Essentiële elementen kunnen niet gedelegeerd worden, niet-essentiële elementen kunnen aan de Europese Commissie gedelegeerd worden en via een van de Comitologieprocedures worden vastgesteld. Essentiële elementen moeten via een wijziging van het basisbesluit worden gewijzigd. In zaak *C-240/90 Duitsland tegen Commissie*³², bepaalde het Hof dat essentiële elementen die elementen zijn die de fundamentele doelstellingen van het communautaire beleid beogen te realiseren. Een sanctie, gesteld in verband met een onderdeel van dit beleid, is geen essentieel element. Daarom kan de Europese Commissie sancties opleggen, ook indien zij daar niet uitdrukkelijk de bevoegdheid voor heeft gekregen.

Ruime uitleg begrip “uitvoering”

Het Hof stelde dat het begrip “uitvoering” ruim moet worden uitgelegd. In de zaak *C-23/75 Rey Soda*.³³ Deze zaak had betrekking op het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het Hof bepaalde dat, omdat de Europese Commissie “als enige in staat is de ontwikkeling van de markten voortdurend en oplettend te volgen en de spoedmaatregelen te nemen die de situatie vereist, de Raad genoopt kan zijn de Europese Commissie op het gebied van het gemeenschappelijke landbouwbeleid een ruime beoordelings- en handelingsbevoegdheid te laten”.

Een volgende uitspraak deed het Hof in de zaak *C-16/88 Commissie tegen Raad*³⁴. In deze zaak bepaalde het Hof dat onder het begrip “uitvoering” zowel kan vallen de opstelling van uitvoeringsvoorschriften als de toepassing van voorschriften op bijzondere gevallen door middel van individuele besluiten. De Juridische Dienst van de Raad vertaalt dit in haar advies³⁵ als “rules of application which are general in scope and acts which are individual in scope”.

In de zaak *C-22/88 Vreugdenhil*³⁶ bepaalde het Hof dat indien een bepaling, die is vastgesteld krachtens deze ruime uitvoerende bevoegdheid, ziet op een onderwerp buiten het beleidsterrein waarvoor de Europese Commissie die ruime uitvoeringsbevoegdheid heeft gekregen, er geen sprake meer is van uitvoering.³⁷

Quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen

De praktijk van de wetgever om de totstandkoming van wijzigingen van niet-essentiële uitvoeringsmaatregelen regels uit te besteden aan comitologiecomités is door het Hof als juridisch juist beoordeeld.³⁸ Dit oordeel van het Hof is mede aanleiding voor Europees Parlement om zeggenschap te eisen op dit terrein.

Artikel 202 EG-Verdrag en de rol van het Europees Parlement

Uit zaak *C-259/95 Europees Parlement t. Raad*³⁹ valt af te leiden dat artikel 202 EG ook ziet op besluiten van de Raad en het Europees Parlement, ook al worden besluiten van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk niet met zoveel woorden genoemd.

³² Arrest van 27 oktober 1992, *C-240/90 Duitsland tegen Commissie*, Jur. 1992, I-5383.

³³ Arrest van 30 oktober 1975, *Rey Soda/Cassa Conguaglio Zucchero*, 23/75, Jur., 1975, 1279.

³⁴ Zie voetnoot 6.

³⁵ Opinion of the Legal Service, 2 February 2006, 5923/06.

³⁶ Arrest van 29 juni 1989, *22/88 Vreugdenhil e.a. tegen Minister van Landbouw en Visserij*, Jur. 1989, 2049.

³⁷ Zie over de mogelijke overschrijding van uitvoeringsbevoegdheden ook de aanhangige zaak *C-403/05* waarin het Europees Parlement stelt dat de Europese Commissie de uitvoeringsbevoegdheden van Verordening 443/92 te buiten is getreden door een project voor de beveiliging van de Filipijns buitengrenzen te financieren.

³⁸ Arrest van het Hof van Justitie van 12 juli 2005, gevoegde zaken *C-154/04* en *C-155/04*, n.n.g.

³⁹ Arrest van 2 oktober 1997, *C-259/95 Europees Parlement tegen Raad*, Jur. 1997, I-5303.

Keuze comitologieprocedures

In *C-378/00 LIFE*⁴⁰ bepaalde het Hof dat de criteria voor de keuze van een comitéprocedure uit artikel 2 van het Comitologiebesluit niet bindend zijn, maar richtinggevend. Afwijkingen moeten gemotiveerd worden.

Het Hof heeft in zaak *C-122/04 Forest Focus*⁴¹ bepaald dat bij de keuze voor één van de drie comitologieprocedures (advies-, beheers- en regelgevende procedure) rekening moet worden gehouden met de mate van uitwerking van het basisbesluit. Als dit basisbesluit nauwkeurig aangeeft welke bevoegdheden de Europese Commissie toekomen bij de uitvoering van het basisbesluit kan de beheersprocedure worden gebruikt, ook als het gaat om maatregelen van algemene strekking. Is dit niet het geval, en gaat het om een ruim geformuleerd actiekader dat nader moet worden uitgewerkt, dan zullen uitvoeringsmaatregelen van algemene strekking via de regelgevende procedure moeten worden vastgesteld.

⁴⁰ Arrest van 21 januari 2003, C-378/00 Commissie tegen Europees Parlement en Raad (LIFE), Jur. 2003, I-937.

⁴¹ Arrest van 23 februari 2006, C-122/04 Forest Focus, n.n.g.

4. Analyse aspecten quasi-legislatieve regelgevende procedure

Een aantal aspecten van de nieuw voorgestelde procedure voor quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen zal hieronder nader worden besproken. Het betreft achtereenvolgens de elementen van het begrip quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen, het toepassingsbereik van de nieuwe procedure, de vraag of en wanneer het Europees Parlement betrokken moet worden in de nieuwe procedure, de omvang van de toetsingsmogelijkheid door het Europees Parlement in de nieuwe procedure, de termijn waarbinnen het Europees Parlement zijn oordeel moet geven in de nieuwe procedure, de vorm van een eventuele spoedprocedure bij de nieuwe procedure en de eventuele overgangsrechtelijke maatregelen.

4.1 Quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen

De nieuwe procedure zal alleen gaan gelden voor de quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen. De volgende vragen komen aan de orde. Wat houdt het begrip ‘quasi-legislatief’ in? Welke elementen kunnen aanknopingspunten bieden om het karakter van de uitvoeringsmaatregel te bepalen? Is een bindende definitie van quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen mogelijk of aangewezen?

4.1.1 Verhouding basisbesluit en (elementen van) de omschrijving van het begrip quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen

4.1.1.1 Keuze voor delegatie en voor een bepaalde comitologieprocedure

In het algemeen geldt dat op het moment van het vaststellen van het basisbesluit goed nagedacht moet worden over de omvang van de gedelegeerde bevoegdheden. Wat wordt er gedelegeerd, wat niet en waarom? Er moeten op het moment van het vaststellen van het basisbesluit keuzes worden gemaakt: ofwel alles wordt in het basisbesluit geregeld, ofwel er wordt gedelegeerd.

De belangrijkste wijziging van het Comitologiebesluit die wordt voorgesteld, is dat er een nieuwe procedure aan de bestaande drie comitologie-procedures wordt toegevoegd voor uitvoeringsmaatregelen met een (quasi-)legislatief karakter. Het is daarom van belang te bepalen wanneer een uitvoeringsmaatregel een quasi-legislatief karakter heeft en wanneer niet, omdat dit de te volgen procedure bepaalt.

In het basisbesluit zelf zal daarom zo nauwkeurig mogelijk moeten worden aangegeven voor welke uitvoeringsmaatregelen de quasi-legislatieve-procedure moet worden gebruikt. De vaststelling van het basisbesluit is het aangewezen moment voor de Raad en het Europees Parlement om hierover te beslissen. In het basisbesluit bepaalt het Europees Parlement de eigen rol bij de latere vaststelling van uitvoeringsmaatregelen. Dit moment is bovendien geschikt om te bepalen welke onderdelen van het basisbesluit essentieel en welke elementen niet-essentieel zijn. Dit uiteraard binnen de grenzen van de Hofjurisprudentie.^{42 43}

Resumerend:

- Voor zover een uitvoeringsmaatregel een als niet-essentieel aangemerkt onderdeel van het basisbesluit beoogt te *wijzigen* (in de ruime zin van het

⁴² Deze notie wordt ook in het JDR advies onderschreven, randnummer 20 en 21.

⁴³ Zie voor de relevante jurisprudentie hoofdstuk 3.

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).

Wanneer de voorgestelde procedure in het Comitologiebesluit wordt opgenomen, zal in basisbesluiten nauwkeurig moeten worden bepaald welke elementen welk karakter hebben. Bovendien moet de omvang van de bevoegdheden begrensd worden. Er zullen vermoedelijk toch gevallen overblijven waarin niet is voorzien.

4.1.1.2 Definitie niet bindend

Het Comitologiebesluit kan worden gebruikt als richtsnoer voor het bepalen van het karakter van maatregelen en de keuze van de juiste procedure, maar bevat geen dwingende voorschriften. Afwijken van de in artikel 2 van het Comitologiebesluit genoemde criteria moet wel gemotiveerd worden (reflexwerking).⁴⁴

Dat betekent dat een definitie van quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen in het Comitologiebesluit niet juridisch bindend kan zijn.⁴⁵ De afbakening van bevoegdheden in het basisbesluit is wel juridisch bindend.

Geen enkele definitie voor quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen zal uitputtend kunnen zijn en voor alle toekomstige niet voorziene afzonderlijke gevallen kunnen regelen wanneer of kunnen bepalen welke procedure gebruikt moet worden.

4.1.2 Toepassingsbereik van de procedure en elementen van de omschrijving van quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen

Het toepassingsbereik en de elementen die het begrip quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen bepalen, moeten worden opgenomen in het Comitologiebesluit.

Het toepassingsbereik van de nieuwe procedure voor quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen zou moeten worden beperkt tot maatregelen van basisbesluiten die via medebeslissing worden vastgesteld. In de definitie moet daarom een verwijzing naar artikel 251 EG (medebeslissingsprocedure) worden opgenomen om het toepassingsbereik van de procedure duidelijk af te bakenen (zie hierover ook hierna par. 4.2).

In verschillende voorstellen worden uiteenlopende omschrijvingen gehanteerd,⁴⁶ waarin de volgende meer algemene elementen steeds terugkeren.

⁴⁴ Zie arrest van het Hof van 21 januari 2003 in de zaak C-378/00 Commissie tegen Raad en Europees Parlement (LIFE), Jur. 2003, I-937. Bevestigd in arrest van het Hof van 23 februari 2006 in de zaak C-122/04 Commissie tegen Europees Parlement en Raad (Forest Focus), r.o. 32.

⁴⁵ De JDR is echter van mening dat uit jurisprudentie van het Hof en artikel 202 EG voortvloeit dat de Raad zelf kan bepalen of de criteria uit het Comitologiebesluit bindend zijn of enkel richtsnoeren. Vgl. arrest van het Hof van in zaak C-378/00 Commissie tegen Raad en Europees Parlement (LIFE). De JDR pleit voor een juridisch bindende criteria omdat de nieuwe procedure alleen voor quasi-legislatieve maatregelen zou moeten worden gebruikt, randnummers 35-37.

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld de onderhandelingsnotitie van het Brits Voorzitterschap van 2 december 2005, Raadsdocument 15334/05 waarin een aantal modellen voor de definitie zijn opgenomen. Ook het advies van de JDR spreekt over het bereik van de

- ‘niet-essentieel’⁴⁷, zodat de quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen duidelijk worden onderscheiden van de essentiële elementen uit het basisbesluit die niet door uitvoeringsmaatregelen kunnen worden gewijzigd;
- ‘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.⁴⁸

Gezien het niet bindende karakter zou ook het element van ‘measures of general scope’ kunnen worden opgenomen.

4.2 Toepassingsbereik van de nieuwe quasi-legislatieve regelgevende procedure

De vraag is welk toepassingsbereik de voorgestelde nieuwe quasi-legislatieve procedure zou moeten hebben, kan worden beantwoord met behulp van het in hoofdstuk 3 geschetste algemeen juridisch kader en overwegingen van institutioneel evenwicht. In het Comitologiebesluit zou de positie van het Europees Parlement gelijkwaardig aan die van de Raad moeten zijn, als het gaat om uitvoeringsmaatregelen van basisbesluiten die via de medebeslissingsprocedure zijn vastgesteld.⁴⁹ De reikwijdte van de wijzigingsoperatie zou daarom beperkt moeten blijven tot medebeslissingsdossiers. Anders zou het Europees Parlement in de uitvoeringsfase meer bevoegdheden krijgen dan het op grond van het EG-verdrag bij het vaststellen van het basisbesluit heeft. Dit zou het institutioneel evenwicht verstoren.⁵⁰

Bovendien is dit strijdig met een eerder genoemd uitgangspunt van de Nederlandse inzet, namelijk de stroomlijning van de comitologieprocedures ten behoeve van een slagvaardig, transparant en effectief besluitvormingsproces. Het toepassingsbereik van de nieuwe procedure moet daarom ook in dit opzicht zo beperkt mogelijk blijven.

4.3 Wanneer moet het Europees Parlement worden betrokken in de nieuwe procedure: na positief, negatief en/of geen advies van het regelgevend comité?

In alle huidige en voorgestelde nieuwe comitologieprocedures legt de Commissie haar voorstel voor een uitvoeringsmaatregel voor aan het comité voor advies. Dit advies kan positief of negatief zijn, maar het comité kan zich ook onthouden van advies. De vraag is in welke gevallen het Europees Parlement betrokken zou moeten worden bij de procedure voor quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen.

4.3.1 Positief advies

In het overgrote deel van de gevallen adviseert het comité positief, zo blijkt uit de praktijk. Als alleen die gevallen aan het Europees Parlement zouden worden voorgelegd (zoals in het

term quasi-legislatief en geeft aan daaronder o.a. te verstaan: ‘measures which “amend” the non-essential elements of a basic act, whether to reflect technical progress, to update them or revise them’, randnummer 24.

⁴⁷ Vgl. ook jurisprudentie hierover genoemd in hoofdstuk 3.

⁴⁸ Vgl. ook jurisprudentie genoemd in hoofdstuk 3 waarin het Hof de praktijk van de wetgever om de totstandkoming van uitvoeringsmaatregelen houdende wijziging van niet-essentiële onderdelen van het basisbesluit uit te besteden aan comitologiecomités als juridisch juist beoordeeld. Arrest van het Hof van Justitie van 12 juli 2005, gevoegde zaken C-154/04 en C-155/04, n.n.g.

⁴⁹ Medebeslissingsdossiers worden ook wel co-decisiedossiers genoemd. Hiermee wordt verwezen naar basisbesluiten (waarbij comitologie wordt ingesteld) die worden vastgesteld via de procedure van artikel 251 EG, de medebeslissingsprocedure.

⁵⁰ Zie ook artikel 192 EG en zaak C-378/00, Jur. 2003, I-937. Overigens was dit gevaar in het Italiaanse voorstel niet aan de orde. Zie hierover hoofdstuk 2 par. 2.2 en hoofdstuk 5 par. 5.3.

Italiaanse voorstel) waarin het comité geen of een negatief advies uitbrengt, zou het Europees Parlement slechts betrokken worden in 0,5% van de gevallen.⁵¹ Duidelijk is dat dit voor het Europees Parlement niet voldoende is.

In de huidige regelgevende procedure worden de voorstellen na positief advies direct vastgesteld. Het niet doorsturen van de voorstellen waarover het comité positief heeft geadviseerd, belemmert een ruimere rol van het Europees Parlement als medewetgever. Ook dit is één van de Nederlandse uitgangspunten.⁵²

De conclusie is dan ook dat in geval van positieve adviezen het voorstel aan het Europees Parlement moet worden voorgelegd om recht te doen aan zijn positie als medewetgever. In verband met het uitgangspunt van gelijkwaardigheid zal het voorstel tegelijkertijd naar de Raad moeten worden gestuurd om gelijkwaardigheid tussen de beide instellingen te verzekeren. De Raad krijgt daarmee meer bevoegdheden dan nu. In de huidige procedure krijgt de Raad het voorstel immers niet voorgelegd in geval van positief advies en stelt de Commissie het voorstel direct vast na positief advies van het comité.

4.3.2 Negatief of geen advies

Onder de huidige regelgevende procedure wordt, ingeval van geen advies of een negatief advies, het voorstel voorgelegd aan de Raad. Dergelijke voorstellen kunnen thans, nadat zij naar de Raad zijn gestuurd en ook daar de stemmen staken alsnog door de Commissie worden vastgesteld. In verband met het uitgangspunt van coherentie mag de nieuwe procedure geen verstoring van het institutioneel evenwicht betekenen. Hier vloeit uit voort dat in deze werkwijze geen verandering moet worden gebracht.

Vanuit het uitgangspunt van het handhaven van het institutioneel evenwicht zou het voorstel als het aan Raad moet worden gestuurd in geval van negatief advies of het ontbreken daarvan, ook aan het Europees Parlement moet worden gestuurd. Dit kan gelijktijdig gebeuren, maar het is ook mogelijk het voorstel eerst aan de Raad te sturen en vervolgens aan het Europees Parlement. Praktisch gezien ligt gelijktijdige doorzending het meest voor de hand.

Wanneer het Europees Parlement en de Raad vervolgens niet reageren, moet de Commissie de voorstellen kunnen vaststellen. Ook dit is de consequentie van het uitgangspunt dat de nieuwe procedure geen achteruitgang ten opzichte van de huidige procedure mag inhouden.

4.4. Omvang van de toetsing door het Europees Parlement

De vraag is vervolgens welke omvang de toets die het Europees Parlement moet uitvoeren zou moeten hebben.

Er bestaan drie soorten toetsingen die verschillen in intensiteit:

⁵¹ Zie COM(2005) 554 final van 10/11/2005, p.6.

⁵² Ook de JDR adviseerde in deze zin, al wilde de JDR het doorsturen hiertoe ook beperken. Doel van het doorsturen van de voorstellen waarover positief geadviseerd is is beide wetgevers de kans te geven te controleren of de uitvoeringsmaatregel verenigbaar is met het basisbesluit. Volgens de JDR verdraagt het doorsturen aan de beide wetgevende instanties van voorstellen waarover negatief geadviseerd is zich niet met het verdragssysteem. Toezicht door de wetgever is naar de mening van de JDR alleen zinvol bij quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen die kans maken om te worden aangenomen door de Commissie. Het kan daarom alleen gaan om voorstellen waarover positief geadviseerd is. Over de gevallen waarin het comité geen advies uitbrengt, laat de JDR zich niet uit, zie advies JDR randnummer 33-34.

- Ten eerste is er de *ultra vires* of marginale toets. Deze toets stelt de toetsende instantie in de gelegenheid te toetsen of de uitvoerende instantie binnen de grenzen van de haar toegekende bevoegdheid is gebleven. Met andere woorden: hoever reikt de delegatiebepaling? Laat deze de voorgenomen uitvoeringsmaatregelen toe?
- Ten tweede is er de (aangeklede) legaliteitstoets. Hierbij kan niet alleen worden getoetst aan de grenzen van de bevoegdheidstoedeling zelf, maar ook aan het algemeen wetgevend kader, t.w. de richtlijn zelf. Met andere woorden, blijft de voorgenomen uitvoeringsmaatregel ook binnen de grenzen en materiële reikwijdte van de richtlijn?⁵³
- De derde toetsingsvorm is de volle inhoudelijke toetsing. Naast de bovenstaande toetsingen omvat deze derde soort toets ook de mogelijkheid de beleidsinhoudelijke afwegingen over te doen. Dit betekent dat de toetsende instantie niet alleen controleert of het voorstel past binnen de aangegeven kaders, maar ook een inhoudelijk tot een ander oordeel kan komen.

Volgens de werkgroep zijn er met behulp van de uitgangspunten argumenten aan te dragen voor alle varianten en gaat het daarom veeleer om een beleidsafweging.

Zo kan enerzijds worden betoogd dat de beslissing om tot delegatie over te gaan met zich brengt dat afstand is gedaan van een volle inhoudelijke toetsing in de controlefase. Een eenmaal toebedeelde uitvoeringsbevoegdheid moet niet op deze manier weer kunnen worden teruggenomen. Op het moment dat de omvang van de delegatieruimte wordt bepaald, moet worden opgepast welke bevoegdheden worden weggegeven. In deze redenering zouden uitsluitend de *ultra vires* toetsing en mogelijkserwijs de aangeklede legaliteitstoets passend zijn.

Anderzijds lijkt de Raad in de huidige regelgevende procedure ook de mogelijkheid te hebben een volledige toets uit te voeren.⁵⁴ Vanuit het oogpunt van gelijkwaardigheid van de Raad en het Europees Parlement zou daarom een zelfde soort toetsingsmogelijkheid aan het Europees Parlement moeten worden gegeven. Een puur marginale toetsing doet geen recht aan de rol van het Europees Parlement als medewetgever bij quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen (in tegenstelling tot gewone uitvoeringsmaatregelen). De marginale toetsingsmogelijkheid heeft het Parlement al via de *ultra vires* toetsing krachtens artikel 8 van het Comitologiebesluit. De aangeklede legaliteitstoets biedt wel meer dan het Europees Parlement nu heeft.

Omdat het om uitvoeringsmaatregelen met een quasi-legislatief karakter gaat en geen sprake is van pure uitvoerende maatregelen, gaat de voorkeur uit naar een volle toets. Bij quasi-

⁵³ In zijn advies lijkt de JDR te kiezen voor deze variant. De JDR betoogt dat op grond van het verdrag het Europees Parlement überhaupt geen rol toekomt in de uitvoerende fase omdat hiervoor aan het Europees Parlement geen bevoegdheid is toegekend (randnummer 13-14). Niettemin acht de JDR het wel mogelijk dat het Europees Parlement controleert of de uitvoerder binnen de grenzen van zijn uitvoeringsbevoegdheden is gebleven, zoals dat nu is neergelegd in artikel 8 (*ultra vires* toets) van het Comitologiebesluit (randnummer 15). De JDR wijst er echter op dat wetgever soms de mogelijkheid biedt aan uitvoerders onderdelen van het basisbesluit (de quasi-legislatieve maatregelen dus) via comitologie te wijzigen en wijst er ook op dat deze praktijk door het Hof als juridisch correct is beoordeeld. Het betoog van het Europees Parlement dat dit afbreuk kan doen aan een wijziging van de regels die het als medewetgever heeft vastgesteld, wordt niet door de JDR onderschreven, maar ook niet afgewezen. De JDR stelt echter dat er geen juridisch bezwaar is het Europees Parlement ook de mogelijkheid te geven te controleren of quasi-wetgeving *verenigbaar is met het basisbesluit*, wat ruimer is dan een toets aan de grenzen van de delegatiebevoegdheid (randnummers 20-27).

⁵⁴ De jurisprudentie is over de omvang van de toetsing door de Raad binnen de reguliere regelgevende procedure is niet eenduidend. Vgl. zaken C-303/94 Europees Parlement tegen Raad, Jur. 1996, I-2943 en C-151/98 P Pharos tegen Commissie, Jur. 1998, I-5441.

legislatieve uitvoeringsmaatregelen is immers juist de rol van het Europees Parlement als medewetgever in het geding. Ook moet de controlebevoegdheid iets toevoegen aan de al bestaande *ultra vires* toetsing. Het gelijkwaardigheidsargument geeft in dat de toets van het Europees Parlement dezelfde moet zijn als die van de Raad. Er zijn nog meer argumenten. Vanuit het oogpunt van coherentie zal de omvang van de toetsing door de Raad moeten blijven zoals die is. Ervan uitgaande dat de Raad een volledige toets uitvoert, en de jurisprudentie biedt hiervoor aanknopingspunten, zou de voorkeur naar de derde toetsingsvariant uitgaan, ook al omdat die het meeste recht doet aan de versterking van rol van het Europees Parlement als medewetgever. Mocht een andere variant worden gekozen dan zal de gelijkwaardigheid van het Europees Parlement en de Raad zich ook daar moeten uitstrekken.

4.5 Termijn van toetsing door het Europees Parlement

Het bepalen van de termijn van toetsing door het Europees Parlement is meer een beleidsmatig dan juridisch vraagstuk. Niettemin zijn er enkele juridische kanttekeningen bij te maken.

Uitgangspunt 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.

Eenzijds heeft de Raad onder de huidige regelgevende procedure (artikel 5, zesde lid van het Comitologiebesluit) een termijn van maximaal drie maanden tot zijn beschikking voor quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen in medebeslissingsdossiers en niet-medebeslissingsdossiers. Dit betreft echter alleen de gevallen waarin geen of een negatief advies door het comité is verschenen. Voorstellen waarover positief is geadviseerd worden niet aan de Raad voorgelegd.

Anderzijds bestaat het precedent van een maand in punt 6 van het Akkoord tussen het Europees Parlement en de Commissie over de wijze van toepassing van het Comitologiebesluit in het kader van de *ultra vires* toetsing door het Europees Parlement.⁵⁵

Bestaande termijnen variëren daarom tussen minimaal een en maximaal drie maanden. Overwegingen van efficiëntie pleiten ervoor de termijnen van Europees Parlement en Raad zoveel mogelijk parallel te laten lopen. Aandacht verdient de bepaling van het moment dat de termijn gaat lopen.

Welke termijn gekozen zou moeten worden, is mede afhankelijk van het feit of er al dan niet in een spoedprocedure in het Comitologiebesluit of basisbesluit is voorzien en welke vorm en termijn deze procedure krijgt. Hoe langer de termijn, hoe meer 'vertraging'. Ook is het antwoord afhankelijk van de haalbaarheid van de termijnen door het Europees Parlement.

4.6 Separate spoedprocedure

Ook het inrichten van de spoedprocedure is meer een beleidsmatig dan juridisch vraagstuk. Of een spoedprocedure gewenst is hangt af van de termijn voor de 'standaard'-procedure, zoals besproken in de vorige paragraaf. Niettemin zijn er enkele kanttekeningen bij te maken.

⁵⁵ PbEG 2000, L 256/19. Het akkoord is opgenomen in bijlage 3.

Een aparte spoedprocedure kan noodzakelijk zijn. In het verleden is gebleken dat het in bepaalde gevallen snel gehandeld moet kunnen worden, waarbij de gebruikelijke termijnen niet in acht kunnen worden genomen. Voorbeelden hiervan bieden het treffen van maatregelen in geval van vogelgriep of een pandemie. Een eventuele spoedprocedure, en met name de betrokkenheid van het Europees Parlement daarbij, kan op verschillende manieren gerealiseerd worden. Hiervoor bestaan de volgende mogelijkheden.

De procedure kan in het Comitologiebesluit worden opgenomen waarnaar in voorkomend geval verwezen kan worden in het basisbesluit. Ook kan besloten worden per basisbesluit te bezien of er behoefte bestaat aan een spoedprocedure. Enerzijds kan qua vormgeving worden aangeknoopt bij al bestaande mogelijkheden voor vrijwarings- en noodprocedures, zie artikel 6 van het Comitologiebesluit. Ook kunnen de procedure neergelegd in punt 7 van het akkoord tussen het Europees Parlement en de Commissie over de wijze van toepassing van het Comitologiebesluit als voorbeeld dienen -hoewel dit niet echt een spoedprocedure is- en de procedure als thans voorgesteld in artikel 5bis, zesde lid.⁵⁶

Anderzijds kan ook per basisbesluit een passende oplossing worden gezocht, zelfs met gebruikmaking van zeer korte termijnen. (Ik kan deze laatste zin niet plaatsen.)

Ook de rol van het Europees Parlement kan variëren. Het kan zowel vooraf als achteraf geïnformeerd worden en eventueel een controlerecht krijgen (zie voor voorbeelden de hiervoor genoemde procedures).

4.7 Overgangsrechtelijke aspecten

De vraag is of de nieuwe quasi-legislatieve procedure ook direct van toepassing is of zou moeten zijn op de al in basisbesluiten vastgelegde comitologieprocedures.

Overgangsrechtelijke kwesties kunnen niet in het (gewijzigde) Comitologiebesluit zelf worden geregeld, omdat het Comitologiebesluit niet juridisch bindend is en daarom niet aan basisbesluiten kan derogeren. De nieuwe procedure is derhalve niet automatisch van toepassing op de totstandkoming van quasi-legislatieve uitvoeringswetgeving van bestaande basisbesluiten. Geldende basisbesluiten zullen uitsluitend kunnen worden gewijzigd door een wijziging van het basisbesluit zelf. Aanpassing aan het gewijzigde Comitologiebesluit zal per basisbesluit moeten gebeuren.⁵⁷

Mocht ten tijde van de wijziging van het Comitologiebesluit niettemin de wens bestaan om voor al bestaande basisbesluiten en voor aanhangige voorstellen een overgangsregeling te treffen dan kan worden overwogen aan het nieuwe Comitologiebesluit eventueel een gezamenlijke verklaring van de instellingen toe te voegen waarin wordt aangegeven hoe zij voornemens zijn hiermee om te gaan. Hiermee kan dan bij de wijzigingen rekening worden gehouden.

Het spreekt voor zich dat voor nieuw in te stellen comités het gewijzigde Comitologiebesluit zal worden toegepast (met inachtneming van het LIFE-arrest).⁵⁸

⁵⁶ De eerste twee procedures zijn besproken in hoofdstuk 3, par. 3.2.4 en 3.2.5. In de derde genoemde procedure neemt de Commissie spoedmaatregelen aan na raadpleging van het regelgevend comité. Het Parlement of Raad kunnen binnen een maand na kennisgeving van de maatregel met meerderheid van stemmen hun bezwaren uiten. De Commissie kan de maatregel vervolgens intrekken en een wetsvoorstel indienen volgens de procedure van artikel 251 EG. Zij kan de maatregel echter ook handhaven en wijzigen om tegemoet te komen aan de geuite bezwaren.

⁵⁷ Ook de JDR adviseerde in deze zin, randnummer 38.

⁵⁸ Zie par. 3.3.

Ten aanzien van voorstellen die nu reeds aanhangig zijn waarin comitologie wordt voorgesteld is het aan de Commissie om te bepalen hoe hiermee om te gaan. Zo kan de Commissie op basis van artikel 250 EG overgaan tot wijziging van haar voorstel conform het gewijzigde Comitologiebesluit of kan zij besluiten haar voorstel in te trekken. Verder is het denkbaar dat de Raad het voorstel met unanimiteit zal wijzigen. Deze categorie gevallen zal dus van geval tot geval door de Commissie moeten worden gezien. Na vaststelling van het gewijzigde Comitologiebesluit zal dit het uitgangspunt zijn waarmee bij de totstandkoming van basisbesluiten voor comitologie. (wederom met inachtneming van het LIFE-arrest).

Reeds bestaande basisbesluiten tot stand gekomen via de medebeslissingsprocedure, zullen moeten worden gezien als ze de mogelijkheid kennen om via de regelgevingsprocedure uitvoeringsmaatregelen vast te stellen. Dat zal moeten gebeuren door de nieuwe procedure voor quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen in het basisbesluit te verwerken. De wijziging van deze basisbesluiten zal volgens de voor die besluiten geldende procedure moeten geschieden en van geval tot geval. In aanvulling op het eerste ICER advies wordt opgemerkt dat ten aanzien van reeds bestaande basisbesluiten een verzamelaanpak mogelijk is. Daarbij zou gebundeld kunnen worden per vakraad. Regeling in het kader van reguliere herziening, zoals geadviseerd in het eerste ICER advies, heeft als keerzijde dat het een langdurig proces kan zijn.

5 Toepassing op de concrete tekstvoorstellen

De in de vorige hoofdstukken beschreven algemene en specifieke uitgangspunten kunnen worden toegepast op de concrete tekstvoorstellen die hebben gecirculeerd. Het Italiaanse voorstel is inmiddels van tafel, zodat het weinig zinvol is dit tekstvoorstel nog uitputtend te bespreken in deze context. Alleen ten aanzien van het toepassingsbereik van de nieuwe procedure wordt dit voorstel kort genoemd.

5.1 Verbindendheid van de definitie

In paragraaf 4.1.1.2 is ingegaan op het feit dat een juridisch bindende definitie niet mogelijk is. In het Oostenrijks voorstel wordt in opties I en II een juridisch bindende definitie van quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen in het Comitologiebesluit voorgesteld. Voor de andere, reeds bestaande, comitologieprocedures blijven de in artikel 2 van het Comitologiebesluit neergelegde criteria voor het bepalen van het type comitologieprocedure niet juridisch bindend. In optie III lijkt de definitie niet juridisch bindend te zijn omdat deze is ingebouwd in de reguliere regelgevende procedure, waarvoor het niet bindende criterium blijft gelden. Dit aspect van optie III lijkt beter aan te sluiten bij de hiervoor in hoofdstuk 4 par. 4.1.1.2 geformuleerde uitgangspunten.

Omdat de quasi-legislatieve procedure moet worden gezien als variant van de reguliere regelgevende procedure heeft het de voorkeur de variant in de bestaande procedure in te bouwen zoals in optie III. Een aparte procedure zoals in opties I en II heeft als voordeel dat deze zichtbaar is, maar juridisch is dit niet noodzakelijk.

5.2 Elementen van de definitie

In het onderhandelingsproces hebben verschillende definities gecirculeerd. De definitie van het Oostenrijks voorzitterschap heeft een ruime strekking waar het spreekt van ‘measures aiming to amend non-essential elements’ waarbij wordt aangegeven dat het wijzigen ook het schrappen of toevoegen van nieuwe elementen omvat. Onder ‘elements’ moeten volgens het Oostenrijks voorzitterschap niet alleen de bepalingen van het basisbesluit worden begrepen, maar bijvoorbeeld ook de annexen. Het Europees Parlement wil dat alle niveau II Lamfalussy-maatregelen door de definitie gedekt worden. De definitie van het Oostenrijks voorzitterschap sluit aan bij de in hoofdstuk 4 par. 4.1.2 beschreven uitgangspunten.

5.3 Toepassingsbereik van de nieuwe procedure

In het Italiaanse voorstel van 2 december 2005 werd voorgesteld dat binnen de bestaande regelgevende procedure twee varianten zouden komen: de huidige regelgevende procedure die onveranderd blijft, en daarnaast een aparte nieuwe procedure voor de quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen. Het toepassingsbereik strekte zich uit tot niet-medebeslissingsdossiers, waarin overigens niet in een rol voor het Europees Parlement was voorzien.

In het latere Oostenrijkse drie-opties-paper is het Italiaanse voorstel (definitief) verlaten. Dit is in lijn met de uitgangspunten zoals geformuleerd in hoofdstuk 4 par. 4.2.1.

5.4 Betrokkenheid Europees Parlement na positief, negatief of geen advies comité

Van het Oostenrijkse paper valt optie I af omdat deze de positie van de Commissie verzwakt. Als er niet of negatief geadviseerd wordt is het voorstel immers van de baan, terwijl dat onder de huidige procedure niet het geval is. Optie II sluit het beste aan bij de Nederlandse

uitgangspunten als geformuleerd in hoofdstuk 4 par. 4.3, mits ook in geval van het staken van de stemmen in de Raad het voorstel aan het Europees Parlement wordt voorgelegd. Dit sluit ook aan bij wat het Europees Parlement wil. Optie III past wegens zijn ingewikkelde karakter niet bij de Nederlandse uitgangspunten van stroomlijning, vereenvoudiging en transparantie van de comitologieprocedures.

5.5 Omvang van toetsing door Europees Parlement

In het Oostenrijks voorstel wordt gekozen voor de tweede toetsingsvariant zoals beschreven in hoofdstuk 4 par. 4.4. Op dat punt sluit het voorstel dus niet expliciet aan op de uitgangspunten.

5.6 Termijn van toetsing

In het Oostenrijkse voorstel is voor de toetsing door het Europees Parlement een termijn van een maand voorzien, met de mogelijkheid van verlenging van een maand. Het Europees Parlement stelt een termijn van drie maanden voor.

De in hoofdstuk 4 par. 4.5 geformuleerde uitgangspunten, tussen 1 en 3 maanden (maximaal) geven enkel het ruime bestaande kader aan waarbinnen de termijn kan worden vastgesteld. Naast het uitgangspunt van gelijkwaardigheid van het Europees Parlement en de Raad bestaan geen juridische aanknopingspunten voor het bepalen van de termijn.

5.7 Spoedprocedure

Het is goed bij de spoedprocedure stil te staan omdat het Oostenrijkse voorstel (vooralsnog) niet voorziet in een aparte procedure voor spoedeisende gevallen. In het Commissievoorstel was een dergelijke procedure wel opgenomen. In de onderhandelingen heeft Nederland als voorlopig standpunt ingenomen dat een aparte spoedeisende procedure wenselijk is en zelfs noodzakelijk kan zijn.

De in hoofdstuk 4 par. 4.6 geformuleerde uitgangspunten kunnen vanwege het ontbreken van concrete voorstellen niet worden toegepast. Vanwege het ruime kader bestaan hiervoor weinig beperkingen en vele mogelijkheden.

5.8 Overgangsmaatregelen

Regelmatig is tijdens de onderhandelingen voorgesteld om de nieuwe procedure voor quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen (automatisch) van toepassing te laten zijn op vast te stellen uitvoeringsmaatregelen van bestaande basisbesluiten, die ingevolge het gewijzigde Comitologiebesluit onder de werkingssfeer vallen. Juridisch is dit echter niet mogelijk. Zoals beschreven in hoofdstuk 4 par. 4.7, zal elk basisbesluit afzonderlijk moeten worden aangepast aan het gewijzigde Comitologiebesluit. Daarbij zou per vakraad gebundeld kunnen worden.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

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

- Gelijkwaardigheid tussen de Raad en het Europees Parlement is 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.
- 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. In het basisbesluit zelf moeten worden aangegeven welke onderdelen van het basisbesluit als essentieel moeten worden beschouwd en welke onderdelen als niet-essentieel.
 - 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).
- 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.

6.2 Antwoorden

De antwoorden op de aan de werkgroep gestelde vragen zijn als volgt:

- De Nederlandse kaderinstructie heeft geen bijstelling.

- Uitgangspunt is dat in principe het Comitologiebesluit wordt gevolgd bij het bepalen van de keuze voor de comitologieprocedure, maar dat er gemotiveerd van kan worden afgeweken. Een definitie van quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen in het Comitologiebesluit kan niet juridisch bindend zijn.
- 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 vanzelfsprekend dat het moet gaan om een medebeslissingsdossier: hiertoe moet een verwijzing naar artikel 251 EG in de definitie worden opgenomen.
- Op grond van overwegingen van institutioneel evenwicht staat de wijziging van het Comitologiebesluit in het teken van het verschaffen van een aan de Raad gelijkwaardige positie van het Europees Parlement in medebeslissingsdossiers. De reikwijdte van de wijzigingsoperatie moet daarom beperkt blijven tot medebeslissingsdossiers. In niet-medebeslissingsdossiers is er aanleiding noch noodzaak tot aanpassing van de huidige regelgevende procedure.
- 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 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.
- De toetsingsomvang van het Europees Parlement moet dezelfde zijn als die de Raad krijgt in de nieuwe procedure om het institutioneel evenwicht tussen de instellingen te waarborgen. 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, zou de voorkeur naar deze toetsingsvariant uitgaan, ook al omdat die het meeste recht doet aan de versterking van rol van het Europees Parlement als medewetgever.
- Overgangsrechtelijke kwesties kunnen niet in het (gewijzigde) Comitologiebesluit zelf worden geregeld omdat het Comitologiebesluit niet aan basisbesluiten kan derogeren. Al bestaande basisbesluiten waarin comitologie werd ingesteld zullen moeten worden gezien

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 keerzijde dat het een langdurig proces kan zijn.

6.3 Aanbevelingen

De werkgroep doet de volgende aanbevelingen:

- De inhoud van dit rapport moet bekend worden gemaakt bij betrokkenen.
- De richtsnoeren comitologie en de leidraad voor de onderhandelaars moeten worden aangepast en aangevuld (mogelijkerwijs in de vorm van een stroomschema) in het licht van de nieuwe procedure en de in dit rapport beschreven uitgangspunten, zoals met name het uitgangspunt dat op het moment van totstandkoming vastgesteld moet worden wanneer er sprake is van essentiële onderdelen, niet-essentiële onderdelen en pure uitvoeringsmaatregelen.